

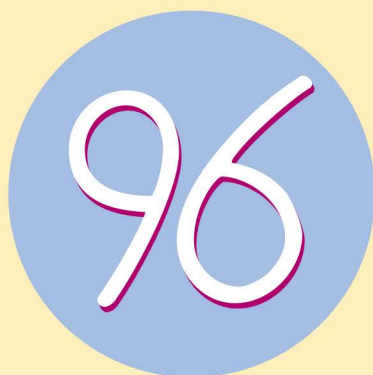
REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

CEPAL

D I C I E M B R E 2 0 0 8



SESENTA AÑOS DE LA CEPAL Y TREINTA Y DOS DE SU REVISTA

Presentación, **Alicia Bárcena**

El pensamiento cepalino en la *Revista de la CEPAL* (1976-2008),
André Hofman y **Miguel Torres**

Hacia una teoría de la transformación, **Raúl Prebisch**

Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, **Aníbal Pinto**

Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza
a lo largo del ajuste, **Oscar Altimir**

ARTÍCULOS

Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional
en América Latina, **Fernando Calderón**

Distribución espacial, migración interna y desarrollo en
América Latina y el Caribe, **Jorge Rodríguez Vignoli**

Finanzas internacionales y desarrollo: ¿oportunidad
o amenaza?, **Jorge García-Arias**

Capital de riesgo e innovación en América
Latina, **Luis Felipe Jiménez**

Tipo de cambio real competitivo, inflación y
política monetaria, **Roberto Frenkel**

Efectos distributivos durante la fase expansiva de
Argentina (2002-2007), **Fernando Groisman**

La industria argentina de maquinaria agrícola: ¿de la reestructuración
a la internacionalización?, **Graciela M. C. García**

Estructura y competitividad de la industria brasileña
de bienes de capital, **André Nassif**

Rentabilidad económica de la educación en México: comparación
entre el sector urbano y el rural, **Juan Luis Ordaz-Díaz**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ALICIA BÁRCENA
Secretaria Ejecutiva



NACIONES UNIDAS



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NÚMERO 96

DICIEMBRE 2008

SANTIAGO DE CHILE

OSVALDO SUNKEL

Presidente del Consejo Editorial

ANDRÉ HOFMAN

Director

MIGUEL TORRES

Editor Técnico



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

CEPAL

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 978-92-1-323233-0

LC/G. 2396-P

Copyright © Naciones Unidas, diciembre 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.

I N D I C E

Presentación	7
<i>Alicia Bárcena</i>	
El pensamiento cepalino en la <i>Revista de la CEPAL</i> (1976-2008)	9
<i>André Hofman y Miguel Torres</i>	
Hacia una teoría de la transformación	27
<i>Raúl Prebisch</i>	
Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina	73
<i>Aníbal Pinto</i>	
Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste	95
<i>Oscar Altimir</i>	


 A R T I C U L O S

Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina	121
<i>Fernando Calderón</i>	
Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe	135
<i>Jorge Rodríguez Vignoli</i>	
Finanzas internacionales y desarrollo: ¿oportunidad o amenaza?	157
<i>Jorge García-Arias</i>	
Capital de riesgo e innovación en América Latina	173
<i>Luis Felipe Jiménez</i>	
Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria	189
<i>Roberto Frenkel</i>	
Efectos distributivos durante la fase expansiva de Argentina (2002-2007)	201
<i>Fernando Groisman</i>	
La industria argentina de maquinaria agrícola: ¿de la reestructuración a la internacionalización?	221
<i>Graciela M.C. García</i>	
Estructura y competitividad de la industria brasileña de bienes de capital	239
<i>André Nassif</i>	
Rentabilidad económica de la educación en México: comparación entre el sector urbano y el rural	263
<i>Juan Luis Ordaz-Díaz</i>	
Jueces de la <i>Revista de la CEPAL</i> año 2007 y período enero-agosto 2008	281
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	283
Publicaciones recientes de la CEPAL	284

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.

Presentación

Este año que ya culmina, la CEPAL ha cumplido sesenta años de existencia, que han sido conmemorados a través de diversas actividades, entre las que destacan los seminarios de abril en Santiago y noviembre en México D.F., destinados a revisar las principales contribuciones de la Comisión y sus intelectuales más influyentes, desde los ámbitos del pensamiento y la acción para el desarrollo de la región. En estas seis décadas de fructífera labor, los últimos treinta y dos años han estado marcados por la publicación ininterrumpida de la *Revista de la CEPAL*, en español e inglés, la que ha llegado a constituir una invaluable colección de 96 números con cerca de un millar de artículos.

De esta manera nuestra *Revista* se ha constituido en un eficaz medio de comunicación académica para cientos de profesionales de las ciencias sociales de América Latina, el Caribe y otras regiones tanto de habla hispana como inglesa. El eficaz trabajo realizado en estos años y el constante mejoramiento de la calidad de sus artículos han permitido lograr, entre otras cosas, que nuestra versión en inglés —*CEPAL Review*— haya sido indizada en el Social Sciences Citation Index (SSCI) de Thomson ISI y en el Journal of Economic Literature (JEL), perteneciente a la American Economic Association.

La diversidad de temas que ha abordado la *Revista* en estas tres décadas se ha ido ampliando desde lo económico a lo social, manteniendo una línea editorial coherente con el mandato principal de la CEPAL: la búsqueda permanente de un mejor conocimiento, comprensión, análisis y formulación de propuestas tendientes al desarrollo integral de América Latina y el Caribe, combinando excelencia académica con una mirada crítica y comparada de la realidad económica, social y ambiental. Finalmente, lo esencial es lograr que la CEPAL sea capaz de brindar a los países de la región un apoyo y un espacio de debate sobre el diseño y aplicación de políticas públicas. Se trata de repensar el desarrollo desde la región y para la región. Conforme a ello, la *Revista* seguirá ampliando su hori-

zonte temático para abordar las principales tendencias contemporáneas del saber y lograr una cobertura y tratamiento adecuados de temas emergentes del desarrollo tan importantes como la sustentabilidad ambiental, la gobernabilidad democrática, la incorporación de nuevos actores relevantes en la economía mundial, la agudización de las crisis globales y la revisión crítica de los paradigmas dominantes de la economía política, así como las dimensiones de género, juventud y etnia y del ordenamiento territorial. También se procurará estimular la publicación de artículos sobre países que no han estado suficientemente representados y por autores de las nacionalidades correspondientes.

Se presentan así nuevos desafíos que justifican la reformulación de la línea editorial y de la organización de la *Revista*. Con este propósito se está conformando un Consejo Editorial que presidirá el Sr. Osvaldo Sunkel y he designado al Sr. André Hofman como Director de la publicación y al Sr. Miguel Torres como su Editor Técnico. El nuevo equipo editorial así conformado, iniciará a partir del próximo año una nueva etapa con cambios que se informarán debida y oportunamente.

Como todo proceso de cambio, el inicio de una nueva fase implica la conclusión del ciclo anterior. Por esta razón en este número 96 de la *Revista de la CEPAL*, denominado número de transición, se ha querido culminar esta fecunda etapa de tres décadas de un modo especial, incorporando una sección extraordinaria titulada *Sesenta años de la CEPAL y treinta y dos de su revista*.

Este material adicional, que precede a los nueve artículos provenientes del proceso de selección usual de nuestra publicación, tiene dos objetivos principales.

El primero de ellos es el de rescatar las principales contribuciones y logros alcanzados por la *Revista* en sus treinta y dos años de existencia, especialmente en lo que refiere a la difusión de las ideas de la CEPAL tendientes al desarrollo económico y social de la región.

El segundo objetivo es el de rendir un merecido homenaje a las figuras que dirigieron la *Revista de la*

CEPAL en distintos períodos. Se trata de un reconocimiento a la labor desarrollada por Raúl Prebisch quien fundó la *Revista* en 1976 y la dirigió hasta 1986, a Aníbal Pinto Santa Cruz quien hiciera lo propio entre 1987 y 1995 y a Oscar Altimir, director de la *Revista* durante el período 1996-2008.

Para lograr el primer objetivo, André Hofman y Miguel Torres nos presentan su ensayo *El pensamiento cepalino en la Revista de la CEPAL (1976-2008)*, ofreciendo una amplia revisión de los artículos publicados en este período que dan cuenta de la evolución de las ideas de la casa y la contribución de sus profesionales más destacados. Este artículo rescata importantes conceptos y aportes de algunos economistas y científicos sociales como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, José Medina Echeverría, Fernando Henrique Cardoso, Víctor Urquidí y Fernando Fajnzylber quienes junto a otros autores conforman una larga lista difícil de enumerar exhaustivamente. Surgen en esta revisión conceptos tan importantes del pensamiento cepalino como los de estilos de desarrollo,

capitalismo periférico, desarrollo sostenible, heterogeneidad estructural, cohesión social y transformación productiva con equidad, nociones que han permitido a la CEPAL desarrollar sus ideas fuerza con un criterio de *continuidad y cambio*, presentando con claridad nuestras principales contribuciones desde los enfoques estructuralista y neoestructuralista.

Para cumplir el segundo objetivo de esta sección, la de rendir homenaje y reconocimiento a los tres ex directores de la *Revista de la CEPAL*, se presenta una selección de artículos publicados por ellos en números anteriores. De este modo, la compilación comienza con el artículo *Hacia una teoría de la transformación* de Raúl Prebisch, publicado en el número 10 de abril de 1980. Prosigue la selección con el trabajo de Aníbal Pinto *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*, el que apareciera en el número inaugural de la publicación en 1976. Finaliza esta recopilación el artículo de Oscar Altimir *Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste*, publicado en abril de 1994 en el número 52 de la *Revista*.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

PALABRAS CLAVE

CEPAL
 Publicaciones periódicas
 Historia económica
 Desarrollo económico
 Desarrollo social
 Desarrollo sostenible
 Economistas
 Sociólogos
 Modelos de desarrollo
 América Latina
 Caribe

El pensamiento cepalino en la *Revista de la CEPAL* (1976-2008)

André Hofman y Miguel Torres

Este artículo examina el papel que ha desempeñado la *Revista de la CEPAL* como difusora del pensamiento cepalino y de otras corrientes analíticas que exploran los problemas del desarrollo. Para ello estudia una parte de la extensa colección de artículos que la revista publicó entre 1976 y el 2008, centrándose en aquellos que se aproximan de forma más nítida a las preocupaciones permanentes de la CEPAL (crecimiento y progreso técnico, pobreza e inequidad social, desarrollo sustentable y democracia y ciudadanía) y agrupándolos según el equipo directivo de la revista bajo el cual fueron publicados: Prebisch-Gurrieri, Pinto-Lahera y Altimir-Bajraj. Concluye con la presentación y somero análisis de los ensayos de Prebisch (1980), Pinto (1976) y Altimir (1994), alguna vez publicados en la *Revista de la CEPAL*.

André Hofman
 Director,
Revista de la CEPAL
 ✉ andre.hofman@cepal.org

Miguel Torres
 Editor Técnico,
Revista de la CEPAL
 ✉ miguel.torres@cepal.org

I

Introducción

En sus sesenta años de existencia, la CEPAL ha logrado difundir su pensamiento y el de sus intelectuales más connotados a través de un gran número de publicaciones periódicas o extraordinarias. Ejemplo de las primeras es el *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, la publicación anual de más larga data de la CEPAL, nacida prácticamente con la fundación de nuestra casa y que ya cuenta con sesenta números a su haber.¹ Cómo no mencionar, por ejemplo, la versión de 1948, donde se presenta el panorama global de la economía regional en perspectiva de largo plazo, o la de 1949, donde ya bajo el mandato de Prebisch se presentan sus visiones y las de la CEPAL acerca del progreso técnico, la relación de precios del intercambio y, en general, los factores determinantes del lento desarrollo en la región.² No obstante lo anterior, dada la tendencia creciente del *Estudio económico* a especializarse en la macroeconomía de coyuntura y de largo plazo,³ aparecieron otras publicaciones periódicas de la CEPAL encargadas de dar cuenta de las situaciones y perspectivas en otros aspectos igualmente esenciales del desarrollo económico y social de la región, entre ellas el *Panorama social de América Latina*, el *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* y el *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*.

Sin embargo, más allá de esta variada gama de informes institucionales sobre los distintos aspectos del desenvolvimiento regional, gran parte de ellos orientados a la coyuntura, durante los últimos treinta y dos años la Comisión ha podido difundir una vasta producción de ideas y mensajes de carácter más académico y con particular énfasis en los aspectos estructurales del desarrollo, la que se ha plasmado en los artículos incluidos en la *Revista de la CEPAL*. Surgidos del seno mismo de la institución en algunos casos, o dando espacio a autores independientes o de otros organismos de dentro

o fuera de la región, en otros, los artículos de la revista han explorado, gracias a una independencia editorial rigurosa, un amplio espectro de temas, realidades regionales y nacionales y enfoques teóricos y metodológicos, tan rico como la vasta diversidad latinoamericana y caribeña.

A la luz del enorme acervo intelectual acumulado por nuestra revista, el presente artículo pretende recorrer los hitos que han marcado su existencia y reseñar sus principales contribuciones al pensamiento de la CEPAL. Para ello, en sus secciones II, III y IV se realiza un examen extenso, que por cierto no es exhaustivo, de aquellos artículos más representativos del pensamiento de nuestra casa, con matices y referencias ocasionales a autores —ya sea independientes o de otras instituciones— que indagan en los problemas del desarrollo desde posiciones no necesariamente similares ni del todo coincidentes con las cepalinas.

Las tres secciones señaladas abarcan tres etapas bien diferenciadas en la historia de la *Revista de la CEPAL*, marcadas respectivamente por cada uno de los tres binomios directivos que la han conducido desde su fundación. Así, la sección II examina los artículos más destacados que se publicaron bajo la conducción de Raúl Prebisch y su editor Adolfo Gurrieri; la sección III hace lo propio con respecto a la era de Aníbal Pinto Santa Cruz en la dirección y Eugenio Lahera en la edición técnica, y la sección IV considera contribuciones más recientes, publicadas bajo la dirección de Oscar Altimir y la subdirección de Reynaldo Bajraj.

Finalmente, en la sección V se hace un recorrido crítico de tres ensayos alguna vez publicados por la *Revista de la CEPAL* y escritos respectivamente por quienes en distintas etapas fueron sus Directores: Prebisch, Pinto y Altimir. Dichos artículos se reproducen *in extenso* en este número de la revista, a continuación del presente artículo.

¹ Véase un examen más detallado de la trayectoria de dicha publicación en CEPAL (2008a, cap. V).

² Véase CEPAL (1949) y CEPAL (1951), respectivamente.

³ Los informes de coyuntura que entrega a mitad de año el *Estudio económico* son complementados en diciembre de cada año por los

análisis coyunturales contenidos en el *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.

II

La conducción Prebisch-Gurrieri (1976-1986)

La *Revista de la CEPAL* fue inaugurada en 1976. Con una periodicidad inicial de dos números por año. El primer número fue publicado en el primer semestre de aquel año.⁴ Esta publicación vino a sustituir al *Boletín Económico de América Latina*, que apareció desde 1956 hasta la primera mitad de los años 1970.⁵

Según sintetiza Bielschowsky (1998), la CEPAL del decenio de 1970 está abocada temáticamente al tema de los llamados estilos de desarrollo, en un contexto internacional caracterizado por la dependencia, el peligroso y excesivo endeudamiento y la insuficiente capacidad exportadora de la región. Los análisis de esos años se plasman a través de ideas centradas en las estrategias de crecimiento, sus vínculos con la estructura productiva, los patrones distributivos y las estructuras de poder. Asimismo, hacen gran hincapié en la necesidad de las economías regionales de avanzar hacia un esquema de industrialización que compatibilice el mercado interno con el esfuerzo exportador. En el plano de las implicaciones de política, los mensajes principales son “viabilizar el estilo que lleve a la homogeneidad social” y “fortalecer las exportaciones industriales” (Bielschowsky, 1998, p. 23).

En suma, este decenio es testigo de la profundización de las ideas cepalinas de mediados del decenio de 1960 orientadas a incorporar con mayor fuerza la dimensión social del desarrollo y su estrecha vinculación con los aspectos económicos, en las cuales los problemas de la pobreza y la distribución de los ingresos empiezan a cobrar cada vez mayor relevancia. A estos esfuerzos también comienzan a incorporarse las primeras visiones de la CEPAL sobre desarrollo y medio ambiente.

Es en el contexto de estas ideas fuerza, entonces, que comienza el período fundacional de la *Revista de la CEPAL*. Su primer Director fue Raúl Prebisch, quien contó con el invaluable apoyo, como Secretario

Técnico, del sociólogo argentino Adolfo Gurrieri. En su recordado artículo *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*, Prebisch (1983) decía de la quinta de esas etapas que ella “se inició en realidad cuando, tras muchos años de fructífero servicio internacional, pude liberarme de las responsabilidades ejecutivas y la CEPAL me puso a cargo de su revista, donde resumí mis ideas en una serie de artículos que me sirvieron de base para escribir *Capitalismo periférico. Crisis y transformación...* Esta constituyó la quinta etapa, probablemente la última, de mi pensamiento sobre los problemas del desarrollo económico”.

Raúl Prebisch ejerció la dirección de la revista desde 1976 hasta sus últimos días de vida. Su deceso se produjo en abril de 1986. En esos diez años de conducción, la revista no publicó solo las ideas finales de Prebisch sobre la naturaleza del capitalismo periférico o sus múltiples artículos sobre los estilos de desarrollo que dominaron el debate cepalino de la segunda mitad del decenio de 1970. Al respecto, cabe recordar ante todo que en la primera mitad del decenio de 1980 la región resintió los efectos de la crisis de la deuda, aquella que detonó “la década perdida” de América Latina. En ese contexto, las prioridades de la CEPAL se reorientaron más bien a lo coyuntural, y por ende el ajuste y sus *shocks*; la recuperación del crecimiento y el costo social de la estabilización macroeconómica se transformaron en los principales focos analíticos y de política para la institución.

La *Revista de la CEPAL* no estuvo ajena a estos debates. Publicó una gran cantidad de estudios relacionados con la crisis financiera del decenio de 1980, e incluso algunos anteriores a la crisis que intentaban advertir de ella. En un importante trabajo, Devlin (1979) señala los puntos de convergencia y divergencia entre los objetivos de la banca comercial y aquellos de los países en desarrollo. En un contexto regional de endeudamiento barato, Devlin pone una nota de escepticismo respecto de los incentivos de las instituciones prestamistas y los países acreedores, cuestionando la alineación de los intereses entre ambos grupos de agentes, y poniendo de relieve implícitamente los riesgos de insolvencia que esto podría generar en la región.

A partir de ese artículo, y una vez desatada la crisis, los análisis y perspectivas no dejaron de estar presentes

⁴ Posteriormente, a partir de 1979, la *Revista de la CEPAL* se transformó en una publicación cuatrimestral y hasta hoy se publica con regularidad en abril, agosto y diciembre de cada año.

⁵ El *Boletín* era una publicación semestral. Ofrecía una reseña de la coyuntura latinoamericana que complementaba y actualizaba la que recogían los estudios económicos anuales de la Comisión. Además, publicaba artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía regional, de carácter más estructural, así como notas informativas y metodológicas (véase CEPAL, 1974, página legal).

en las páginas de la publicación. Destacan al respecto los artículos de Iglesias (1983) y Massad (1983). En el primero de ellos, el entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL planteaba que “en 1982 América Latina sufrió su crisis económica más profunda de todo el período de posguerra y, probablemente, la más grave desde los aciagos años de la Gran Depresión”. Mediante un análisis de variables macroeconómicas clave (crecimiento, desocupación, inflación y desequilibrios del sector externo), añadía que lo sucedido aquel año “en las economías de América Latina... resulta particularmente útil para comprender la naturaleza de la grave crisis económica que afecta a la región y sus causas, lo que constituye a su vez un conocimiento imprescindible para proponer medidas que la enfrenten con éxito”.

Siguiendo una línea similar a la de Devlin (1979), el artículo de Massad (1983) examina el costo real del servicio de la deuda externa, demostrando la existencia de una diferencia de costos entre los acreedores y los deudores; propone un método alternativo para medir el costo real del servicio de la deuda y además esboza un análisis de los factores que lo determinan.

Otro tema importante de discusión durante estos complejos años fueron las primeras rondas de negociación orientadas a la reprogramación de la deuda. Al respecto, Devlin (1985) analizaba los resultados de estas rondas, anunciando “el ocaso de la gestión ortodoxa”. El punto de partida de ese trabajo era el reconocimiento del deterioro de las condiciones de endeudamiento que la región experimentó durante las primeras rondas de negociaciones (1982-1983) e intentaba explicar, bajo la noción de monopolio bilateral, la posterior recuperación de ellas en la ronda 1984-1985.

Pero más allá de los numerosos artículos que la revista publicó sobre la crisis de la deuda, en esta primera etapa la publicación —al igual que en las dos siguientes— siempre mantuvo su preocupación por difundir las ideas centradas en los debates sobre el desarrollo de largo plazo, muchas de ellas relacionadas también con el pensamiento de la CEPAL.

Sobre la difusión del pensamiento cepalino a través de la revista, cabe mencionar que durante esta primera etapa, en 1978, la CEPAL cumplió sus primeros treinta años de existencia. Anticipándose a este acontecimiento, la revista publicó un año antes un artículo que daba cuenta de la evolución de las ideas de la CEPAL y sus vínculos con otras corrientes de pensamiento: el clásico texto de Cardoso (1977) denominado *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo*.

En esta obra, Fernando Henrique Cardoso examina en primer lugar las ideas fundacionales de Prebisch y la CEPAL

sobre el desarrollo “y por qué generaron tanto alboroto” (Cardoso, 1977, p. 12), reseñando los principales aspectos de la noción prebischiana del sistema centro-periferia. Luego, “las vincula con otras posiciones doctrinarias y académicas que también alcanzaron cierta resonancia en la región...”. El artículo analiza asimismo la forma en que estas ideas “modelaron políticas de desarrollo y se adaptaron a situaciones nuevas”. El texto además relaciona el pensamiento cepalino con nuevas corrientes surgidas en los años 1960 y 1970 “referidas al estilo de desarrollo ‘maligno’, la dependencia estructural y el ‘otro desarrollo’” (Cardoso, 1977, p. 7). La conclusión de Cardoso en esta obra es que más allá de las transformaciones que experimentó el pensamiento de la casa —al considerar los nuevos cambios globales, conocer otros aportes teóricos y nutrirse de ellos— la CEPAL tuvo la capacidad de preservar y demostrar la vigencia de su núcleo esencial de pensamiento: los factores estructurales del subdesarrollo, la importancia de incrementar la productividad para elevar la tasa de crecimiento de largo plazo a través del progreso técnico y la posibilidad de generar, de esta forma, mayores y mejores condiciones de bienestar en la periferia latinoamericana.

En relación con temas específicos del debate sobre el desarrollo de largo plazo, la revista constituyó una verdadera incubadora de ideas en las que connotados intelectuales y economistas de la región publicaron artículos que serían el inicio de obras importantes e ideas fuerza de gran resonancia en el debate académico y político. Según Torres Olivos (2006), estos son los años en que, por ejemplo, Fernando Fajnzylber está dedicado al análisis de las experiencias de crecimiento de largo plazo y las estrategias de industrialización de economías extrarregionales, tratando de establecer un paralelo con los procesos de América Latina. Fue precisamente en las páginas de la *Revista de la CEPAL* N° 15 donde reflexionó acerca de la industrialización exportadora del sudeste asiático (Fajnzylber, 1981). Este artículo, junto a otros que analizaban la situación de las economías capitalistas avanzadas, constituyeron importantes insumos para dos de los conceptos más relevantes del autor: la “industrialización trunca” y el “casillero vacío” (Fajnzylber, 1983 y 1990).

En esta época también Celso Furtado se ocupaba de establecer las dimensiones culturales del desarrollo. Su planteamiento inicial concebía la cultura como un conjunto de partes cuyas interacciones guardan un cierto grado de coherencia. Más allá de esta noción, sostenía que la cultura es un sistema dinámico y por lo tanto afecto a cambios continuos, los que a su vez alteran el orden social en todas sus dimensiones, incluida la

económica. El desarrollo debe concebirse entonces como un enriquecimiento del sistema cultural. En otras palabras, desarrollo y cultura están mutuamente superpuestos. En efecto, el desarrollo consiste en potenciar las capacidades creativas del hombre, generando innovaciones culturales. No obstante lo anterior, Furtado distingue dos procesos de creatividad. De uno derivan innovaciones en el ámbito de lo que él denomina “cultura material”, representada por el progreso técnico y la acumulación. De otro, derivan innovaciones que se dan en el ámbito de la cultura “no material”, la cual está referida al conjunto de ideas y valores que una sociedad va construyendo. El desarrollo por la vía de la “cultura material” se logra a través de los excedentes económicos adicionales que amplían las opciones para los miembros de la comunidad. Las ideas sobre cultura material relativas a acumulación e innovación, especialmente en cuanto al rol del excedente, contenidas en su libro de 1978 titulado *Criatividade e dependencia na civilização industrial*, fueron sintetizadas también en el número 6 de la *Revista de la CEPAL* (Furtado, 1978).

En esta primera fase de la revista tampoco estuvieron ausentes las contribuciones cepalinas hechas desde la sociología del desarrollo. En momentos agitados y complejos en lo que a las condiciones políticas de la región se refiere (especialmente en el Cono Sur y particularmente en Chile), la CEPAL y su revista abordaron la contingencia política internacional, y desde este contexto, marcado por la guerra fría, analizaron en profundidad el vínculo entre desarrollo y democracia. Según Rodríguez (2006), las preocupaciones sobre el tema estuvieron presentes en las reflexiones de Prebisch sobre capitalismo periférico, que hacían hincapié en las nuevas bases para la consolidación democrática en las sociedades de la periferia; en las elaboraciones de Cardoso relacionadas con la reivindicación democrática y los movimientos sociales, y muy especialmente en Medina Echavarría y su visión renovadora de la democracia y sus contenidos. Respecto de las reflexiones de este último autor, dos artículos suyos plasmaron tales ideas en la *Revista de la CEPAL*. En el primero de ellos el sociólogo español proyectaba los distintos escenarios políticos por donde podría conducirse la región ante una inminente distensión entre las dos grandes potencias hegemónicas de aquel entonces (Medina Echavarría, 1976) y en el segundo indagaba en el futuro de las democracias occidentales, especialmente en América Latina (Medina Echavarría, 1977).

Como decíamos al comenzar la sección, esta fase de la revista estuvo marcada por el debate en torno a los estilos de desarrollo, desde el enfoque tanto económico

como sociológico. El enfoque económico es tratado con más detalle en la sección V de este artículo. Por ahora, nos centraremos en el enfoque sociológico. Bielschowsky (1998) señala el papel que le cupo al número inaugural de la *Revista de la CEPAL* en la difusión de ideas en torno a los estilos de desarrollo. En efecto, de ese primer número destacan los artículos de Graciarena (1976) y Wolfe (1976). En el primero de ellos se hace un análisis crítico de las diversas acepciones de estilos de desarrollo, poniendo un mayor énfasis en aquellas nociones orientadas hacia los enfoques unificadores del desarrollo. Se rescata también el aporte desde lo social al enriquecimiento del concepto de estilo de desarrollo, considerando aspectos como la educación, la salud y la seguridad social, entre otros. El artículo de Wolfe, por su parte, aborda los diversos enfoques del desarrollo, examinando y cuestionando los objetivos y medios utilizados con frecuencia en el debate. Intenta el autor “sugerir una concepción existencial del desarrollo como un esfuerzo incesante para imponer una racionalidad valorativa dada a una realidad rebelde”. Con este objetivo, el artículo finalmente “distingue los criterios principales que han sido usados para definir los fines y los medios del desarrollo (utópico-normativo, tecnocrático-racionalista y sociopolítico)”, culminando con un análisis y crítica de la conducta de “los agentes de desarrollo”.

Y si bien estos autores contribuyeron desde lo social hacia un concepto integral y multidisciplinario sobre el desarrollo y sus estilos, es importante considerar también los esfuerzos orientados a incorporar en el debate el medio ambiente y el desarrollo sustentable. La contribución a este debate desde la *Revista de la CEPAL* cristalizó en un artículo de Osvaldo Sunkel cuyo propósito era explorar los vínculos entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina (Sunkel, 1980). El artículo ofrece una descripción y una interpretación sistémica de los fenómenos que surgen a nivel regional en relación con el medio ambiente y el proceso de desarrollo. De este modo, en un marco conceptual amplio, Sunkel “analiza las transformaciones globales acaecidas en los últimos decenios, prestando especial atención a las consecuencias de diversa índole que la industrialización, la modernización agrícola y la urbanización han provocado sobre los factores ambientales y la manera en que éstos, a su vez, han repercutido sobre las posibilidades y límites del desarrollo” (Sunkel, 1980, p. 17).

El último número publicado bajo la dirección de Raúl Prebisch fue el 28, correspondiente a abril de 1986. Tras su fallecimiento, Adolfo Gurrieri continuó a cargo de la publicación como Secretario Técnico desde abril de aquel año hasta diciembre de 1987. Luego de

ese período de transición un nuevo equipo asumió la conducción de la revista, poniendo fin así a una prolífica primera etapa en la que muchos de los autores clásicos

del estructuralismo cepalino y latinoamericano contribuyeron a la producción y el debate de ideas a través de nuestras páginas.

III

La conducción Pinto-Lahera (1987-1995)

A partir del número 33 de la *Revista de la CEPAL*, publicado en diciembre de 1987, asumió la dirección de la revista el economista chileno Aníbal Pinto, quien estuvo acompañado durante todo su mandato por el cientista político chileno Eugenio Lahera en las labores de edición técnica. Luego de haber dirigido los once primeros números de la revista de economía política *Pensamiento Iberoamericano*, Pinto se hace cargo de la *Revista de la CEPAL* en la recta final del decenio de 1980. A nivel regional, el proceso político está signado por la recuperación del sistema democrático, especialmente en América del Sur. En el plano económico, los efectos de la crisis todavía afectan a los países latinoamericanos, especialmente en lo que respecta al costo social del ajuste derivado de las políticas de estabilización macroeconómica y de renegociación de la deuda (Bielschowsky, 1998). En el plano global, los eventos regionales se suceden en medio de la finalización de la guerra fría y el advenimiento de un nuevo orden internacional, dominado crecientemente por el neoliberalismo como doctrina y praxis de las reformas estructurales que tendrían lugar durante los años 1990 en todas las economías de la región.

En ese contexto regional e internacional, el debate interno de la CEPAL se centra en los procesos de ajuste y sus impactos sociales y en la reformulación de su propuesta para el desarrollo regional, la que intenta —en palabras de Rosenthal— construirse en una lógica de “continuidad y cambio” (Rosenthal, 1988).

A fines de la década de 1980, a través de dichos procesos y visiones renovadoras del desarrollo comienza a gestarse la principal idea-fuerza que dominaría el pensamiento y la acción de la CEPAL desde los años 1990 hasta la actualidad. Se trata de la propuesta de transformación productiva con equidad y del surgimiento del llamado enfoque neoestructuralista en el debate de los intelectuales cepalinos y latinoamericanos. También hay análisis de temas más específicos del desarrollo, como la pobreza y la distribución de los ingresos, la dimensión de género, el medio ambiente y el desarrollo sustentable. Todos ellos se suman a los aspectos más

clásicos del pensamiento económico de la casa, vinculados al crecimiento de largo plazo, pero con esfuerzos crecientes por focalizar más los análisis en aspectos microsectoriales.

Todos los temas señalados, y muchos de los intelectuales que los desarrollaron, dejaron registro de sus elaboraciones en la *Revista de la CEPAL*. Sobre los temas macroeconómicos, especialmente aquellos relacionados con los efectos de la crisis y las perspectivas futuras, cabe mencionar en primer lugar el trabajo de González (1988), quien aborda la política macroeconómica para el desarrollo en el contexto del ajuste. Ahondando en los efectos y desafíos más específicos de la crisis de la deuda, Eyzaguirre (1989) analiza el comportamiento del ahorro y la inversión en un entorno de restricción externa y fiscal. Por otro lado, Mortimore (1989), con una perspectiva más microeconómica, estudia la conducta de la banca acreedora en la región mientras que, en ese mismo número de la revista, Devlin (1989) esboza a través de un enfoque más global las disyuntivas enfrentadas por la región como consecuencia del endeudamiento externo. Los planes de ajuste con crecimiento llevados adelante por las economías regionales para superar la crisis estuvieron doblemente condicionados por las principales instituciones financieras internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En Meller (1989) se analiza esta doble condicionalidad y se plantea la necesidad de una coordinación mayor de los programas propiciados por uno y otro de estos organismos. Ramos (1989), en tanto, examina las nuevas corrientes académicas venidas desde “el Norte” en materia de teoría macroeconómica, haciendo hincapié en el debate entre “nuevos clásicos” y “nekeynesianos”.

En lo que respecta a los análisis microsectoriales, se destacan los artículos publicados en este período en torno a los problemas del sector agroalimentario. Temas como los impactos del ajuste en el sector, las políticas sectoriales y la planificación macroeconómica, el análisis sectorial de la propia CEPAL, la seguridad alimentaria y las dimensiones sociales de la ruralidad constituyen

aspectos profusamente abordados por diversos autores a través de nuestras páginas.⁶

Con el surgimiento de la propuesta de transformación productiva con equidad, basada en parte en los análisis previos de Fajnzylber (1983 y 1990), el sector industrial, considerado el principal portador de progreso técnico, recobró en el debate cepalino la importancia perdida tras las críticas neoliberales en los años más duros de la crisis de la deuda. No obstante lo anterior, la “nueva industrialización” planteada en dicha propuesta reconocía en primer lugar la necesidad de una apertura comercial competitiva y el desarrollo de complementariedades con los sectores primario y de servicios. No es de extrañar entonces que la *Revista de la CEPAL* haya dejado registro de estas ideas en artículos como el de Fajnzylber (1988), que analizaba la evolución y lecciones en materia de competitividad internacional y reestructuración productiva, así como la incorporación del progreso técnico, a través de un paralelo entre naciones industrializadas y en desarrollo. Tampoco dejan lugar a dudas, en esta temática de transformación productiva y cambio técnico, los trabajos de Lahera (1988) y Willmore (1989). En esta misma línea, pero referido al caso de Ecuador, cabe destacar el artículo de Hofman y Buitelaar (1994), que analiza las ventajas competitivas de este país y sus perspectivas de crecimiento en el largo plazo. Por su parte, en lo que respecta a las complementariedades sectoriales, Kuwayama (1989) aborda el potencial tecnológico del sector primario exportador. Se destacan también en este período los trabajos de Peres (1993 y 1994) y Rosales (1994), autores que tratan las políticas de competitividad y las políticas industriales. Otra idea-fuerza surgida a partir de la propuesta de transformación productiva con equidad es el concepto de “regionalismo abierto” como una alternativa de integración comercial, tema explorado por Fuentes (1994). Siempre en materia de integración, Rosenthal (1993) intenta responder, entre otras muchas, dos preguntas de gran relevancia: ¿En qué se diferencian los esquemas de integración de los países de la región de aquellos que se intentaron en los decenios de 1960 y 1970? ¿Cuáles son los instrumentos indicados para promover una integración intrarregional robusta?

Otros elementos clave de la propuesta fueron el cambio institucional y la valoración del sistema democrático como hábitat esencial para el desarrollo de un cambio productivo y social eficaz. En el primer caso, Fajnzylber (1991) aportó reflexiones en torno al papel

del cambio institucional en la transformación productiva con equidad y, en un sentido similar, Lahera (1990) exploró la relación entre el Estado y dicha transformación. En el segundo caso, hubo un número importante de artículos que profundizaron en el papel que desempeña el sistema democrático en la transformación productiva con equidad. Vale mencionar entre ellos un trabajo de Enzo Faletto orientado a la exploración de los vínculos entre cultura y conciencia democrática, y otro que aborda las especificidades de los Estados latinoamericanos (Faletto, 1988 y 1989), así como un trabajo destacado de Graciarena (1988), sobre democracia y desarrollo, y otro de Wolfe (1990), sobre las estructuras sociales y el fortalecimiento democrático a las puertas del decenio de 1990. Un aspecto muy importante de la democracia, que en las décadas de 1990 y del 2000 adquiriría gran significación, es el de la ciudadanía. En un artículo señero sobre el tema, Calderón, Hopenhayn y Ottone (1994) sintetizan la propuesta cepalina de transformación productiva con equidad desde el ángulo cultural.

La propuesta de la CEPAL para los años 1990 considera la promoción de la equidad no solo como un imperativo ético del desarrollo, sino que también como una variable clave para el crecimiento, lo que difiere de las visiones neoclásicas que plantean la existencia de contraposiciones entre crecimiento y equidad. El surgimiento claro y potente del tema distributivo a través de la propuesta de transformación productiva con equidad, permitió un más sólido fortalecimiento de lo social en la visión cepalina del desarrollo. En esta plataforma más amplia de pensamiento adquirieron mayor preponderancia no solo las cuestiones asociadas a la distribución de los ingresos, sino también el enfoque integral de la pobreza. Además, desde la perspectiva de estos dos temas, estrechamente vinculados en la historia socioeconómica de la región, emergieron nuevos temas más específicos y profundos que han enriquecido durante los últimos veinte años las ideas y propuestas de la CEPAL. Hablamos, entre otras cosas, de la preocupación por las políticas sociales, las precariedades y disparidades en los mercados laborales de la región, la dimensión de género (fuertemente vinculada a la inequidad y la precariedad en el mundo del trabajo) y la juventud como sujeto de política social.

En esta su segunda etapa —y, como veremos, aún más en la tercera— la *Revista de la CEPAL* publicó una gran cantidad de artículos sobre los temas de esta índole. Entre los trabajos orientados a presentar y medir las magnitudes de la inequidad y la pobreza como factores estructurales del subdesarrollo regional, destacan los de Altirir (1990 y 1994), Feres y León (1990) y

⁶ Al respecto, véase López Cordovez (1987), Harker (1987), Ortega (1988), Schejtmán (1988) y Dirven (1993).

Wolfe (1991). Entre aquellos referidos a las dimensiones y criterios generales de las políticas sociales sobresalen los de Durston (1988), Franco (1989), Sojo (1990), Rodríguez Noboa (1991), Cohen y Franco (1992) y Hopenhayn (1992). Entre los estudios sobre género, juventud y etnias destacan algunos como los de Krawczyk (1990 y 1993), López y Pollack (1989), Arriagada (1990 y 1994), Almeras (1994) y Durston (1992 y 1993). Finalmente, entre los artículos sobre trabajo y mercado laboral cabe mencionar los de Tokman (1988), Guerguil (1988), Infante y Klein (1991), Calderón (1993) y Rosenbluth (1994); asimismo, se publicó un trabajo pionero por el tema abordado y la significación que este adquiriría en el presente decenio: nos referimos a la protección social en América Latina y al trabajo de Uthoff (1995) sobre las reformas a los sistemas de pensiones en la región.

Tal como lo señala Torres Olivos (2006), una extensión importante de la propuesta de transformación productiva con equidad es su vínculo con el medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sustentable en general, temas que por cierto ya habían sido introducidos en investigaciones anteriores de Sunkel y otros funcionarios de la CEPAL en los años 1970. Respecto al medio ambiente y el desarrollo sostenible cabe mencionar el análisis sobre desastres naturales y sus impactos socioeconómicos que efectúa Jovel (1989); los esbozos de Bustamante y Torres (1990) para una política ambiental eficaz; el enfoque de cuentas ambientales de Gligo (1990); las opciones de política orientadas a abatir la contaminación urbana (Durán de la Fuente, 1991); el trabajo de Valenzuela (1991) y su sugerente título —*El que contamina, paga*— relacionado con la aplicación de impuestos pigouvianos como instrumento de política ambiental; el artículo *Participación y medio ambiente* (Tomic, 1992) y el trabajo de Gligo (1995) sobre la situación y perspectivas del desarrollo sostenible en la región. Respecto de los problemas de los recursos naturales en la región se destaca el artículo de Dourojeanni (1994) sobre recursos hídricos y los trabajos de Sánchez Albavera (1993 y 1995), el primero de los cuales pone en el debate la situación de los recursos naturales en la región a inicios de los años 1990 y el segundo aborda el vínculo entre la globalización y la reestructuración energética en América Latina.

Finalmente, es preciso hacer mención de un debate generado entre fines del decenio de 1980 y comienzos del de 1990, que da pie al surgimiento del llamado neoestructuralismo. El debate asociado a este concepto se basa en los aportes de Fernando Fajnzylber y la propuesta cepalina de transformación productiva

con equidad. Las ideas contenidas en esta propuesta —en donde se rescata el rol del progreso técnico, se propone una nueva industrialización que reconoce encadenamientos e interacciones con otras actividades productivas y se pone al centro de la propuesta tanto la equidad como la búsqueda de una inserción internacional auténticamente competitiva— incentivan a varios intelectuales y estudiosos del pensamiento de la CEPAL a integrar las ideas clásicas y las nuevas en un marco analítico que es denominado neoestructuralista. En este marco se agregan los temas emergentes que han acompañado el pensar y el actuar de la institución durante los últimos veinte años. Así, en el llamado neoestructuralismo cepalino se plasman más nítidamente las reflexiones sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable, la inequidad y la pobreza con análisis más focalizados, la integración comercial y la competitividad y el desarrollo productivo.

En torno al neoestructuralismo, la *Revista de la CEPAL* publicó una gran cantidad de artículos. En primer lugar cabe mencionar el trabajo de Ffrench-Davis (1988), en el cual se ofrece un contrapunto entre la propuesta neoestructuralista y la doctrina neoliberal, tanto en sus dimensiones teóricas como en su aplicación al diseño de políticas públicas. En esta misma lógica de paralelos, Sunkel (1989) entrega una comparación entre el neoestructuralismo y el institucionalismo, con el propósito de explorar enriquecimientos mutuos entre ambas corrientes de pensamiento. Por último, Sunkel y Zuleta (1990) realizan otra comparación entre el neoliberalismo y el enfoque neoestructuralista, pero esta vez apuntan a los desafíos venideros de los años 1990 e indagan si las políticas recomendadas por una u otra doctrina contribuirían o no a que se retome la senda de crecimiento y desarrollo en la región.

En esta etapa de conducción de la revista, su Director Aníbal Pinto recibió en vida honores y reconocimientos por su enorme contribución intelectual a lo largo de una dilatada trayectoria profesional. Entre ellos sobresalen sus Doctorados *Honoris Causa* en la Universidad de Campinas (Brasil, 1989) y en la Universidad Nacional Autónoma de México (1991) y el Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales que le otorgó el Gobierno de Chile en septiembre de 1995, meses antes de su deceso. Junto a todos estos reconocimientos, corresponde hacer hincapié en la gran contribución de Pinto en la dirección de la *Revista de la CEPAL*, donde impulsó de manera protagónica el proceso de renovación del pensamiento cepalino en el cual él también tuvo gran influencia.

IV

La conducción Altimir-Bajraj (1996-agosto del 2008)

Tras el fallecimiento de Pinto, y luego de la publicación del número 58 en abril de 1996, que estuvo a cargo del Secretario Ejecutivo de la CEPAL Gert Rosenthal y de Eugenio Lahera como Secretario Técnico, asumió la dirección de la revista el economista argentino Oscar Altimir, quien se desempeñó en el cargo hasta agosto del 2008. En este período la publicación exhibió logros importantes, tanto en términos de una mayor difusión como de más acercamiento al mundo académico extra-cepalino y de ampliación de su línea editorial. Desde el 2003 la labor de Altimir se vio también beneficiada por la colaboración del economista argentino Reynaldo Bajraj como Director Adjunto de la revista. Tanto Altimir como Bajraj desarrollaron una fructífera carrera funcionaria en labores sustantivas de la CEPAL, la que llevó a cada uno de ellos a ocupar, en su momento, el cargo de Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión. Toda esa experiencia alcanzada contribuyó significativamente a los logros de la *Revista de la CEPAL* en los últimos años.⁷

Muchos de los artículos publicados en esta etapa incorporaron herramientas analíticas que se hallan en la frontera del conocimiento (análisis econométricos, modelos de equilibrio general computables, análisis sectoriales más refinados y otras), lo que ha permitido que, desde diciembre del 2007, nuestra publicación esté incorporada en el *Social Sciences Citation Index* (SSCI) que publica Thomson ISI.

Estos importantes avances se han traducido en mejoramientos de la calidad del material publicado y el reforzamiento de la línea editorial de la revista, basada en una independencia académica e intelectual irrestricta. En cuanto a los asuntos abordados en la publicación,

se ha mantenido un adecuado equilibrio entre los temas económicos, la visión del desarrollo y el largo plazo y los temas sociopolíticos.

Antes de referirnos a los trabajos más destacados en torno a estas líneas recurrentes de investigación, nos parece necesario destacar cuatro hitos importantes en la trayectoria de la *Revista de la CEPAL*: la publicación en octubre de 1998 del Número Extraordinario con motivo del cincuentenario de la casa, la conmemoración del centenario del natalicio de Raúl Prebisch en el número 75, la publicación a partir del 2002 de las ponencias que han presentado connotados intelectuales en las versiones anuales de la Cátedra Raúl Prebisch y, en el 2005, una edición extraordinaria de artículos de la *Revista de la CEPAL* publicados entre 1995 y 2004, traducidos al francés.

Como ya se dijo, la CEPAL conmemoró su quincuagésimo aniversario en 1998. Con motivo de esta celebración, la revista publicó un Número Extraordinario en el mes de octubre, constituido por una treintena de artículos de los más prestigiosos profesionales relacionados —interna o externamente— con la trayectoria de la acción y el pensamiento de la CEPAL. Un artículo importante de este número es el trabajo de Bielschowsky (1998), material recurrente como referencia sobre la evolución de ese pensamiento. Por su parte, Katz (1998) aborda las lecciones y desafíos del aprendizaje técnico, en el contexto de un área clásica de las ideas cepalinas: el desarrollo industrial de la región. Por otro lado, la importancia que la Comisión dio al fenómeno de la globalización desde fines de los años 1990 —es decir, a partir del período de José Antonio Ocampo en la Secretaría Ejecutiva— tuvo su expresión en este Número Extraordinario a través de los artículos *La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo* de Bouzas y Ffrench-Davis (1998), *América Latina y la globalización* de Aldo Ferrer (1998) y un estudio de Di Filippo (1998) que mira la noción centro-periferia a la luz de los años 1990. Destacan también en este número el ensayo de Assael (1998) en torno al desafío de la equidad en la región, y dos estudios sobre los obstáculos a la integración regional. El primero es de Sunkel (1998) y plantea un interrogante: ¿es la integración funcional a

⁷ Oscar Altimir estuvo vinculado a la CEPAL desde mediados de los años 1960 y ocupó altos cargos en ella: Director de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo (1976-1983), de la División Conjunta CEPAL/ONU de Industria y Tecnología (1984-1988) y de la División de Desarrollo Económico (1989-1993); entre 1994 y 1996 fue Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión. Reynaldo Bajraj se vinculó a la CEPAL en 1976, desempeñándose en diversos cargos del ILPES: Experto en Política Económica, Director del Programa de Investigaciones y Director del Programa de Asesorías. En 1987 fue nombrado Director del Centro Latinoamericano de Demografía de las Naciones Unidas (CELADE) y entre 1997 y el 2003 se desempeñó como Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

los objetivos del desarrollo? El segundo es de Urquidí (1998) y aborda desde el punto de vista histórico “los incidentes de integración” en Centroamérica y Panamá durante los años 1950.

El 2001 fue un año significativo para la CEPAL y su revista, por cuanto correspondió al centenario del natalicio de Raúl Prebisch. Se consideró oportuno no solo homenajearlo sino también resaltar sus aportes al pensamiento sobre el desarrollo. Por lo tanto, el número 75 de la *Revista* dedicó una sección de más de cien páginas a material sobre su obra. Abre este homenaje una entrevista hasta entonces inédita a Prebisch realizada por Pollock, Kerner y Love (2001) y lo continúa un ensayo en el que Ocampo (2001) vincula algunas ideas relevantes del pensamiento prebischiano con la agenda de desarrollo de América Latina para el nuevo siglo. El homenaje también incluye los trabajos de Rodríguez (2001), O’Connell (2001), Gurreri (2001), quien se encarga de reseñar las ideas del joven Prebisch, y Cortés Conde (2001) y su ensayo histórico sobre los años en que Prebisch se desempeña en distintos cargos como funcionario del gobierno argentino, especialmente en el Banco Central. La sección concluye con los trabajos de Dosman (2001) y González (2001), el primero sobre las relaciones Estado-mercado en la óptica y evolución del “manifiesto” de Prebisch y el segundo centrado en el proceso de industrialización de América Latina según la concepción de Prebisch y la CEPAL, en contraste con los procesos correspondientes de los Estados Unidos (según el enfoque de Alexander Hamilton), de Alemania (bajo el foco de Frederick List) y un caso más general bajo el prisma neoclásico de John Stuart Mill.

En agosto del 2001, en el marco de las conmemoraciones vinculadas al natalicio de Prebisch, la CEPAL inauguró la cátedra que lleva su nombre y cuyo primer expositor fue Celso Furtado. En el 2002 correspondió al profesor y Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz dictar la segunda Cátedra Prebisch, que estuvo referida a la evolución e impactos de las reformas en América Latina. Desde ese momento la *Revista de la CEPAL* ha publicado ininterrumpidamente, en calidad de artículos, las cátedras dictadas hasta el año 2007. Así, es posible citar el ya mencionado artículo de Stiglitz (2003); el de Cardoso (2004), que analiza las interacciones entre política y desarrollo económico; el de Ricúpero (2004) y sus reflexiones en torno a la vigencia de las ideas prebischianas; el de Rodrik (2005), que aborda la diversificación económica; de Iglesias (2006), que explora el papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina, y el de Halperin (2008), que recoge los aspectos más destacados de su notable ponencia en

torno al contexto histórico de la CEPAL, presentada en la Cátedra Prebisch del 2007.

En el 2005 la *Revista de la CEPAL* marcó un hito de gran importancia al editar un número especial con una compilación de artículos publicados entre 1995 y el 2004, pero ahora traducidos al francés. El hecho tuvo enorme significación, por cuanto la revista pudo mostrar al mundo académico y político francés —históricamente vinculado con el origen y la misión de la CEPAL— una amplia gama de trabajos de gran calidad que hasta esa fecha solo habían tenido llegada en los medios de habla inglesa e iberoamericanos. Este proyecto de la CEPAL contó con el respaldo de instituciones de cooperación y académicas de Francia, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país y del Institut des hautes études pour l’Amérique Latine.

El número especial en francés contiene una colección de 10 de los artículos que se publicaron en la *Revista de la CEPAL* y en *CEPAL Review* durante el período ya indicado, y además dos ensayos de los académicos franceses David Dumoulin Kervran y Jean-François Deluchey. Uno trata de las políticas de conservación del medio ambiente en nuestra región en situaciones de internacionalización y de convergencia de estilos políticos (Kervran, 2005), y el otro analiza el pasado y las perspectivas de los esquemas de seguridad interior en los países de América Latina (Deluchey, 2005).

Naturalmente, los otros diez ensayos guardan relación con las principales líneas de investigación de la CEPAL y su revista, entre ellas la macroeconomía del desarrollo, el cambio técnico y el crecimiento de largo plazo, los aspectos sociodemográficos del desarrollo y otros diversos tópicos centrados en las finanzas públicas y la integración y el comercio.

Haremos mención enseguida a algunos de los artículos incluidos en el número en francés, pero refiriéndonos a sus versiones originales en español. Un artículo destacado de esta colección es el ensayo de Ocampo (1999), en el cual se argumenta que la agenda de reforma financiera internacional debiera ampliarse al menos en dos sentidos: debería ir más allá de la prevención y solución de las crisis y “debería tener en cuenta no solo el papel de las instituciones mundiales sino también el de las regionales y la definición explícita de las áreas en que convendría preservar la autonomía nacional”.

Otro ensayo que resalta es el de Klein y Tokman (2000), cuyo objetivo es analizar los impactos de la globalización en el mercado del trabajo y en la estratificación social. Reconociendo el consenso existente acerca de los beneficios que generaría la globalización para las naciones del mundo, los autores manifiestan sus dudas

sobre los beneficios potenciales netos de este fenómeno, especialmente en lo que respecta a la distribución de tales beneficios. Siempre en torno a la globalización, Frenkel (2003) analiza las crisis financieras y cambiarias que afectaron a América Latina bajo el contexto de la globalización del capital.

Por su parte, Escaith (2001) examina a la luz de la globalización y bajo el marco analítico de las teorías endógenas del crecimiento el caso de las economías de pequeña escala en América Latina y el Caribe. Desde la perspectiva del desarrollo productivo sectorial, Katz (2000) estudia los cambios estructurales y la productividad del sector industrial de la región durante el período 1970-1996. En una dirección similar, pero más genérica y transversal a los distintos sectores productivos, Pérez (2001) “propone una interpretación del desarrollo como proceso de acumulación de capacidades tecnológicas y sociales, en función del aprovechamiento de ventanas de oportunidad sucesivas y distintas”, las que a su juicio estarían determinadas por las revoluciones tecnológicas provenientes de las economías avanzadas.

Una propuesta sugerente —surgida esta vez desde una combinación entre análisis macroeconómico y de los aspectos sociales del desarrollo— se expone en el artículo de Stallings y Weller (2001), que aborda la evolución de los mercados laborales latinoamericanos y caribeños durante la década de 1990 y recalca la importancia del empleo como cimiento principal de la política social en los países de la región.

La educación y las políticas de acumulación de capital humano están estrechamente ligadas al mundo laboral y social, por cuanto fortalecen el desarrollo de capacidades individuales y aumentan las oportunidades de las personas para acceder a más y mejores empleos, especialmente para los y las jóvenes (CEPAL, 2008b). En 1992, la propuesta de transformación productiva con equidad se hizo extensiva a múltiples áreas temáticas. Cuando aún se contaba con la orientación de Fernando Fajnzylber, se abordó precisamente la educación (y el conocimiento) como eje de esa transformación (CEPAL/UNESCO, 1992). En ese trabajo tuvo una participación importante, además de muchos otros profesionales, el experto en educación Juan Carlos Tedesco. Diez años después de esa propuesta interinstitucional, Tedesco y López (2002) examinaron los desafíos enfrentados por la educación secundaria en América Latina, haciendo hincapié en la cobertura y calidad de este nivel educativo.

Aparte de estos artículos incorporados en el número especial en francés, en esta tercera etapa de la *Revista de la CEPAL* se publicaron otros interesantes trabajos

relacionados con el pensamiento de la casa y las elaboraciones de otros científicos sociales de la región. En el ámbito del pensamiento cepalino surge el ensayo de Ocampo y Parra (2003), que analiza la evolución de los términos de intercambio entre productos básicos y bienes manufacturados. Tomando como base la tesis seminal de Prebisch y Singer sobre el deterioro secular de la relación de precios del intercambio (idea que fue un elemento clave en el pensamiento de Prebisch y la CEPAL en el decenio de 1950) y haciendo uso del instrumental analítico de la econometría de series de tiempo, Ocampo y Parra determinan el comportamiento tendencial de 24 productos básicos, concluyendo que “las profundas transformaciones que enfrentó la economía mundial alrededor de 1920 y de 1980 se tradujeron en un deterioro escalonado, que se reflejó a largo plazo en una caída cercana al 1% anual de los índices agregados de los precios relativos de las materias primas”.

En este período, los temas macroeconómicos han tenido una importante presencia en la revista, desde el punto de vista tanto fiscal como de los ciclos financieros y reales y el crecimiento de largo plazo. Mencionaremos solo algunos de estos trabajos, ya que citarlos a todos escapa a los alcances de este documento. En primer lugar cabe nombrar a Heymann (2000) quien analiza las relaciones entre los *shocks* macroeconómicos, las expectativas y las respuestas de política. Martner (2000), por su parte, examina el papel de los estabilizadores fiscales. Continúa Morley (2000) y su exploración sobre los efectos distributivos del crecimiento y las reformas estructurales en América Latina en el decenio de 1990. Moguillansky (2002) analiza la inversión y la volatilidad financiera en la región en el decenio de 1990; usando análisis econométricos, la autora concluye que si bien la afluencia de capital hacia los países de la región tuvo efectos positivos, estos se vieron atenuados por los efectos negativos de la volatilidad asociada a tales corrientes financieras. Por su parte, Ibarra (2004) indaga, con una perspectiva histórica, en la adopción de reformas importadas en el marco de los distintos “factores rectores del orden económico internacional”. En esta perspectiva macro, los últimos análisis de la CEPAL sobre la sostenibilidad del crecimiento económico han apuntado a la necesidad de reducir la volatilidad real, lo que subraya la importancia del papel que puedan desempeñar las instituciones financieras regionales. Estos vínculos son los analizados precisamente en Machinea y Titelman (2007).

En los tres últimos años, los análisis sobre las políticas fiscales retornaron a las páginas de la revista. Así, Paunovic (2005) aborda la sostenibilidad de la

deuda pública en la región; Jiménez y Tromben (2006) estudian el auge de los precios de los recursos naturales no renovables (entre el 2003 y el 2007), la bonanza generada en las finanzas públicas a partir de ese auge y sus implicaciones en materia de política fiscal; Ocampo (2007) se aboca a la macroeconomía de la bonanza económica y Aldunate y Martner (2006) examinan la protección social desde el ángulo de las políticas de Hacienda.

En lo que se refiere a los aspectos políticos, sociales y demográficos del desarrollo, Hopenhayn (2001) trata las formas tradicionales y emergentes de ciudadanía; Sojo (2001) analiza las reformas de gestión en salud en la región; Schkolnik y Chackiel (2004) relacionan los sectores más postergados de la región y la transición de la fecundidad; Saraví (2004) aborda la segregación urbana y el espacio público en la Argentina con posterioridad a la crisis del 2001, apuntando en especial a los segmentos juveniles de los enclaves de pobreza estructural. También desde una perspectiva demográfica, Dirven (2004) explora la dinámica del empleo rural no agrícola (ERNA) desde los años 1990 y los distintos factores que lo determinan, postulando “que la localización y las diversas ‘distancias’ que la acompañan constituyen un elemento central del ERNA”. El ensayo de Rodríguez (2005), relativo a Chile y con aportes desde lo demográfico, planteó un tema de gran importancia que fue retomado en trabajos posteriores de la CEPAL: la reproducción en la adolescencia. Otro tema social, especialmente por sus implicaciones de política pública, es el que trata Villatoro (2005); este autor se refiere a los programas de transferencias monetarias condicionadas, sintetizando los casos de América Latina.

Lo laboral ha sido siempre objeto de estudio y análisis de política social. Tanto desde los enfoques de demanda como de oferta, en su calidad de factor productivo y fuente de crecimiento de largo plazo, así como por su naturaleza dual —al tratarse de la acción transformadora del hombre en el proceso de producción y del derecho de los individuos a esta vía de subsistencia y bienestar—, el empleo, el mercado laboral y especialmente sus vínculos con la protección social han sido temas permanentemente tratados en la *Revista de la CEPAL*.

En esta línea de investigación se halla el ensayo de Vergara (2005), que analiza la dinámica laboral de Chile a nivel de plantas industriales, con énfasis en los procesos de creación y destrucción de empleos. Se trata de un enfoque de demanda de trabajo que recurre a técnicas econométricas de panel, específicamente de métodos generalizados de momentos (MGM). En estos marcos teórico y metodológico, el autor encuentra

evidencia de la naturaleza procíclica de la creación de empleos y de la naturaleza anticíclica de su destrucción. Asimismo, los resultados muestran que la liberalización comercial aumenta la rotación de empleo.

Con un enfoque más centrado en la oferta, Carlson (2002) analiza el vínculo entre los logros educativos y la posibilidad de obtener empleo (empleabilidad) e ingresos laborales en algunos países de la región. Recurriendo a la metodología de cálculo de la rentabilidad de la inversión en capital humano, diferenciando por nivel educativo y por sexo, la autora encuentra, como es de esperar, rentabilidades positivas para esa inversión y concluye que es necesario conducir las políticas públicas hacia la generación de una fuerza de trabajo más competitiva en virtud de una mayor y mejor dotación de capital humano, que esté en mejores condiciones de asumir la fuerte competencia impuesta por el proceso de globalización.

Una arista muy singular de las fallas en los mercados laborales de América Latina y el Caribe ha sido la compleja inserción de los jóvenes. Weller (2007) analiza precisamente las debilidades de la empleabilidad juvenil, argumentando que el desempleo de la juventud no solo afecta el bienestar de este segmento demográfico, sino también algunos factores clave del desarrollo de largo plazo.

Finalmente, dentro de los temas laborales, la *Revista de la CEPAL* logró en esta tercera etapa difundir los principales mensajes y propuestas de la Comisión en materia de protección social y sistemas de pensiones.

Entre ellos destacan dos trabajos de Mesa-Lago (1996 y 2004): el primero analiza la posición de los organismos internacionales y regionales frente al proceso de reformas a los sistemas de pensiones en varios países de América Latina durante los años 1990 y el segundo, desde una perspectiva temporal más amplia, evalúa las reformas estructurales de estos sistemas, comparando tres tipos de reformas aplicados en 12 países de la región. Jiménez y Cuadros (2003), por otro lado, analizan la cobertura de los sistemas de pensiones, planteando la necesidad de ampliarla. Dos trabajos basales de la propuesta de la CEPAL sobre protección social son los de Uthoff (2002 y 2006): el trabajo del 2002 aborda el esencial vínculo entre mercados laborales y sistemas de pensiones, en tanto que el del 2006 analiza las reformas a tales sistemas en relación con las brechas de bienestar. Titelman y Uthoff (2003) examinan el papel del aseguramiento para la protección social. Teniendo en cuenta que los sistemas y políticas de salud siempre han tenido vínculos con los sistemas de pensiones, Titelman (1999) estudia las reformas al financiamiento de la salud en

Chile, describe “el modelo de financiamiento chileno y plantea la necesidad de redefinir la actual configuración público-privada en el sector salud, para permitir más solidaridad en el financiamiento, reducir el problema de la selección de riesgos y permitir una mejor articulación entre el subsector privado y el subsector público, tanto en la esfera de lo financiero como en el ámbito de la provisión de servicios de salud”.

En síntesis, esta tercera etapa de la *Revista de la CEPAL* concluye con un amplio espectro de temas del desarrollo, en los que se ha ido profundizando desde las visiones más generalistas a las más específicas, enriqueciendo los análisis con enfoques e instrumentos analíticos más refinados y poniendo a la mayoría de los artículos publicados en las cercanías de la frontera del conocimiento y del rigor e independencia intelectuales.

V

Las ideas de Prebisch, Pinto y Altimir plasmadas en la *Revista de la CEPAL*

En esta sección final del trabajo nos referiremos a los tres ensayos que le seguirán, testimonio de los grandes hitos y personas que forjaron la historia de la *Revista de la CEPAL*. Con esos ensayos, publicados alguna vez en la revista y cuyos autores respectivos son Prebisch, Pinto y Altimir, se busca rescatar y poner en perspectiva los aportes teóricos de los Directores de la revista a sus páginas.

El primero de los ensayos indicados es el de Raúl Prebisch “Hacia una teoría de la transformación” (Prebisch, 1980), que puso término a una serie de artículos en los cuales dicho autor expuso sus últimas elaboraciones en torno al capitalismo periférico (Prebisch, 1976, 1978 y 1979).⁸ En el artículo de 1976 había presentado su visión y crítica del modelo capitalista imperante en las economías de la periferia, en el de 1978 se había referido a la estructura y crisis del sistema y en el de 1979 había reflexionado acerca de las visiones neoclásicas del liberalismo económico. El objetivo esencial de esos tres artículos, además de entregar un análisis crítico del modelo capitalista en la periferia, había sido sin duda el de demostrar teóricamente la incapacidad de la ortodoxia neoclásica para interpretar adecuadamente ese modelo. Partiendo de una reseña de estos aspectos, en “Hacia una teoría de la transformación” Prebisch esboza lineamientos de políticas tendientes a la transformación del sistema, en los que subyacen elementos que rescatan valores del liberalismo y el socialismo; pone al centro de la transformación la esencialidad de la democracia y, finalmente, aborda aspectos económicos de la trans-

formación, recurriendo a conceptos que habían estado presentes en toda su obra desde los trabajos pioneros de fines del decenio de 1940: el progreso técnico, los patrones de demanda, la estructura productiva y las especificidades del capitalismo periférico.

En su momento, este ensayo de nuestro primer Director prometió y generó polémica; sin embargo, amerita una relectura profunda a la luz de la coyuntura crítica de este primer decenio del siglo XXI, cuando los fundamentos macroeconómicos ortodoxos se tornan más débiles frente a la posibilidad real de una crisis financiera mundial que se asemejaría, según muchos economistas, a la gran depresión de los años treinta. En el mar de incertidumbres por el que atraviesa la humanidad, da luces respecto de la necesidad de los pueblos latinoamericanos de transformar sus modelos de producción, consumo y relaciones societales para poder reducir la vulnerabilidad a las crisis cíclicas del capitalismo, por un lado, y para corregir, por el otro, las fallas estructurales que este modelo ha mostrado permanentemente en el mundo periférico: la desigualdad y la pobreza, la escasa diversificación productiva, un crecimiento lento y volátil y el agotamiento de las ricas reservas de biodiversidad que caracterizan a nuestro continente.

El ensayo de nuestro segundo Director, Aníbal Pinto, titulado “Notas sobre los estilos de desarrollo”, aborda este tema surgido en el decenio de 1970 pero que mantiene plena validez en la actual fase de la globalización (Pinto, 1976). El trabajo apunta a los aspectos económicos que hacen a un estilo de desarrollo. Pinto precisa de partida el concepto de estilo, que básicamente se asocia al modo en que una sociedad se organiza a través de un determinado sistema económico para resolver tres

⁸ Estos estudios fueron la base de su último libro (Prebisch, 1981).

cuestiones esenciales: qué, cómo y para quién producir. En la idea de estilo de desarrollo se conjugan entonces dos conjuntos de rasgos clave. En primer lugar están los factores de tipo estructural como i) la organización de la producción, ii) la estructura sectorial del producto y el empleo, iii) el progreso técnico incorporado y iv) el modelo de inserción internacional. Los factores estructurales i), ii) y iii) sin duda encuentran su base en una contribución conceptual previa del mismo Pinto y una de las más importantes en su obra, la llamada “heterogeneidad estructural” (Pinto, 1970). En segundo lugar se hallan los factores dinámicos que hacen a un estilo de desarrollo, los que tienen relación principalmente con las características propias de la demanda, es decir, su nivel, su composición y, como antecedente de ellos, la distribución del ingreso.

Por la notable vigencia de este ensayo su relectura es altamente recomendada, con los mismos argumentos con que se recomienda releer Prebisch (1980). Las respuestas que no dan las visiones ortodoxas de cualquier cuño, la profundización de las desigualdades sociales a escala global, la especialización, el deterioro ambiental y las amenazas del calentamiento global, son realidades objetivas que impulsan a replantearse las formas de producir y de organizar las sociedades a través de estilos de desarrollo inclusivos y sustentablemente prósperos. Revitalizar estos debates a través de los enfoques de Pinto y otros estudiosos de los estilos de desarrollo puede aportar antecedentes muy útiles para generar nuevas reflexiones en torno a temas apremiantes como este.

Nuestro tercer Director, Oscar Altimir, también ha publicado artículos en la *Revista de la CEPAL*, sobre todo antes de ocupar ese cargo. Él se ha especializado por más de treinta años en dos de los factores estructurales más característicos del subdesarrollo latinoamericano: la pobreza y la distribución de los ingresos. Sus aportes cuantitativos y analíticos constituyen un acervo invaluable que ha influido tanto en los especialistas cepalinos como en el mundo académico externo. Muchos de estos aportes se materializaron en publicaciones de la Comisión y de entidades académicas. Todos sus artículos incluidos en la *Revista de la CEPAL* han versado invariablemente sobre la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe (Altimir, 1981, 1990, 1994 y 2002).

El ensayo de Oscar Altimir que comentamos aquí se titula *Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste*. Ya el título indica que trata de los efectos de la crisis de los años 1980 y sus procesos de estabilización macroeconómica sobre la distribución

del ingreso, y cómo estos procesos incidieron en la pobreza. En rigor, lo que se analiza es precisamente el costo distributivo de la crisis y el ajuste, por un lado, y por otro los efectos distributivos de la recuperación y la reanudación del crecimiento sostenido a principios de los años 1990. Mediante comparaciones cuantitativas de 10 países de América Latina, Altimir estudia los cambios en la distribución de los ingresos y en ciertos indicadores macroeconómicos importantes, como la tasa de inflación y la tasa de crecimiento. Además, compara la distribución del ingreso antes y después de ajuste.

El trabajo de Altimir tiene el mérito no solo de ser uno de los trabajos señeros de la amplia gama de obras producidas en la CEPAL sobre pobreza y distribución del ingreso, sino además el de haber tenido dos grandes aciertos. El primero fue anticipar a comienzos de los años 1990 un hecho que se ha podido corroborar con el correr del tiempo: aunque el crecimiento en el corto plazo y la reducción de la inflación tienen un efecto de mitigación de la pobreza, el crecimiento sin mejoras distributivas —es decir, sin haberse concretado la transformación productiva con equidad— implica en el mediano y el largo plazo un abatimiento más lento de la pobreza. El segundo acierto fue criticar las modalidades tradicionales y las nuevas formas de política pública, influidas ya plenamente por las reformas propugnadas en el Consenso de Washington, aventurando que ellas tenderían a elevar los niveles de desigualdad.

Estas conjeturas pesimistas se han materializado con creces, dando cuenta de un mundo marcado por enormes y crecientes asimetrías en la distribución de la riqueza e ingentes masas humanas que viven en condiciones de pobreza. Por lo mismo, el estudio de Altimir tiene un alto grado de vigencia, en especial ante la inminente recesión mundial. Tanto la pobreza, que era aún elevada incluso en años de auge regional (2003 a 2007), como la persistencia de la inequidad podrían empeorar por los efectos inmediatos de la crisis y por los costos distributivos que podrían derivar de los ajustes necesarios para la estabilización macroeconómica. El estudio invita a una reflexión profunda —especialmente desde el ámbito normativo— sobre el desarrollo de largo plazo y al diseño de políticas públicas que mitiguen los factores estructurales del subdesarrollo, con la misma determinación con que hoy se aplican múltiples políticas de estabilización de corto plazo con las cuales los gobiernos del mundo y los organismos financieros internacionales intentan el salvataje de la banca mundial y el capital especulativo.

Bibliografía

- Aldunate, E. y R. Martner (2006): Política fiscal y protección social, *Revista de la CEPAL*, N° 90, LC/G.2323-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Almeras, D. (1994): Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Altimir, O. (1981): La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos, *Revista de la CEPAL*, N° 13, E/CEPAL/G.1145, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1990): Desarrollo, crisis y equidad, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1994): Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G.1824-P, Santiago de Chile, abril.
- Altimir, O., L.A. Beccaria y M. González Rosada (2002): La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000, *Revista de la CEPAL*, N° 78, LC/G.2187-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Arriagada, I. (1990): La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1994): Transformaciones del trabajo femenino urbano, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile, agosto.
- Assael, H. (1998): La búsqueda de la equidad, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Bielschowsky, R. (1998): Evolución de las ideas de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis (1998): La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Bustamante, M.I. y S. Torres (1990): Elementos para una política ambiental eficaz, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- Calderón G., F. (1993): Pasado y perspectivas del sistema sindical, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G.1757-P, Santiago de Chile, abril.
- Calderón G., F., M. Hoppenhayn y E. Ottone (1994): Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G.1824-P, Santiago de Chile, abril.
- Cardoso, F.H. (1977): La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, segundo semestre.
- _____ (2004): Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico, *Revista de la CEPAL*, N° 83, LC/G.2231-P, Santiago de Chile, agosto.
- Carlson, B.A. (2002): Educación y mercado del trabajo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 77, LC/G.2180-P, agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1949): *Estudio económico de América Latina 1948*, E/CN.12/82, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1951): *Estudio económico de América Latina 1949*, E/CN.12/164/Rev.1, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1974): *Boletín económico de América Latina*, vol. 19, N° 1-2, Santiago de Chile.
- _____ (2008a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008. Política macroeconómica y volatilidad*, Santiago de Chile, LC/G.2386-P, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- _____ (2008b): *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*, LC/G.2391, Santiago de Chile, octubre, CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cohen, E. y R. Franco (1992): Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad, *Revista de la CEPAL*, N° 47, LC/G.1739-P, Santiago de Chile, agosto.
- Cortés Conde, R. (2001): Raúl Prebisch: los años de gobierno, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Deluchey, J.F. (2005): Architectures de la sécurité intérieure en Amérique latine: entre héritages et nouvelle donne, *Revista de la CEPAL*, número especial en francés, LC/G.2263-P, Santiago de Chile, junio.
- Devlin, R. (1979): Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto, *Revista de la CEPAL*, N° 9, E/CEPAL/G.1096, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1985): Deuda externa y crisis: el ocaso de la gestión ortodoxa, *Revista de la CEPAL*, N° 27, LC/G.1368-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1989): Disyuntivas frente a la deuda externa, *Revista de la CEPAL*, N° 37, LC/G.1547-P, Santiago de Chile, abril.
- Di Filippo, A. (1998): La visión centro-periferia hoy, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Dirven, M. (1993): Integración y desintegración social rural, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G.1792-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2004): El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 83, LC/G.2231-P, Santiago de Chile, agosto.
- Dourojeanni, A. (1994): La gestión del agua y las cuencas en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile, agosto.
- Dosman, E. (2001): Los mercados y el Estado en la evolución del «manifiesto» de Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Durán de la Fuente, H. (1991): Contaminación industrial y urbana: opciones de política, *Revista de la CEPAL*, N° 44, LC/G.1667-P, Santiago de Chile, agosto.
- Durston, J. (1988): Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1992): Tesis errada sobre la juventud de los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 46, LC/G.1717-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1993): Los pueblos indígenas y la modernidad, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G.1792-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Escaith, H. (2001): Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 74, LC/G.2135-P, Santiago de Chile, agosto.
- Eyzaguirre, N. (1989): El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, agosto.
- Fajnzylber, F. (1981): Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático, *Revista de la CEPAL*, N° 15, E/CEPAL/G.1187, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- _____ (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1990): Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1534/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.

- _____ (1991): Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL*, N° 44, LC/G.1667-P, Santiago de Chile, agosto.
- Faletto, E. (1988): Cultura política y conciencia democrática, *Revista de la CEPAL*, N° 35, LC/G.1527-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1989): La especificidad del Estado en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, agosto.
- Feres, J.C. y A. León (1990): Magnitud de la situación de la pobreza, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- Ferrer, A. (1998): América Latina y la globalización, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Ffrench-Davis, R. (1988): Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, *Revista de la CEPAL*, N° 34, LC/G.1521-P, Santiago de Chile, abril.
- Franco, C. (1989): Participación y concertación en las políticas sociales, *Revista de la CEPAL*, N° 37, LC/G.1547-P, Santiago de Chile, abril.
- Frenkel, R. (2003): Globalización y crisis financieras en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 80, LC/G.2204-P, Santiago de Chile, agosto.
- Fuentes, J.A. (1994): El regionalismo abierto y la integración económica, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile, agosto.
- Furtado, C. (1978): Acumulación y creatividad, *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago de Chile, segundo semestre.
- Gligo, N. (1990): Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1995): Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, abril.
- González, N. (1988): Una política económica para el desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 34, LC/G.1521-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2001): Las ideas motrices de tres procesos de industrialización, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Guerguil, M. (1988): Algunos alcances sobre la definición del sector informal, *Revista de la CEPAL*, N° 35, LC/G.1527-P, Santiago de Chile, agosto.
- Graciarena, J. (1976): Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- _____ (1988): Una esperanzada visión de la democracia, *Revista de la CEPAL*, N° 35, LC/G.1527-P, Santiago de Chile, agosto.
- Gurrieri, A. (2001): Las ideas del joven Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Halperin, T. (2008): La CEPAL en su contexto histórico, *Revista de la CEPAL*, N° 94, LC/G.2357-P, Santiago de Chile, abril.
- Harker, T. (1987): La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica, *Revista de la CEPAL*, N° 33, LC/G.1491-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Heymann, D. (2000): Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política, *Revista de la CEPAL*, N° 70, LC/G.2095-P, Santiago de Chile, abril.
- Hofman, A. A. y R. Buitelaar (1994): Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento el caso a largo plazo: el caso de Ecuador, *Revista de la CEPAL*, N° 54, LC/G.1845-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Hopenhayn, M. (1992): ¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G.1748-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2001): Viejas y nuevas formas de la ciudadanía, *Revista de la CEPAL*, N° 73, LC/G.2130-P, Santiago de Chile, abril.
- Ibarra, D. (2004): Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas, *Revista de la CEPAL*, N° 82, LC/G.2220-P, Santiago de Chile, abril.
- Iglesias, E.V. (1983): Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982, *Revista de la CEPAL*, N° 19, E/CEPAL/G.1229, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2006): El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 90, LC/G.2323-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Infante B., R. y E. Klein (1991): Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990, *Revista de la CEPAL*, N° 45, LC/G.1687-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Jiménez, J.P. y V. Tromben (2006): Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 90, LC/G.2323-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Jiménez, L.F. y J. Cuadros (2003): Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 79, LC/G.2200-P, Santiago de Chile, abril.
- Jovel, J.R. (1989): Los desastres naturales y su incidencia económico-social, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, agosto.
- Katz, J. (1998): Aprendizaje tecnológico ayer y hoy, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- _____ (2000): Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996, *Revista de la CEPAL*, N° 71, LC/G.2060-P, Santiago de Chile, agosto.
- Kervran, D.D. (2005): Les politiques de conservation de la nature en Amérique latine: au coeur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques, *Revista de la CEPAL*, número especial en francés, LC/G.2243-P, Santiago de Chile, junio.
- Klein, E. y V.E. Tokman (2000): La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización, *Revista de la CEPAL*, N° 72, LC/G.2120-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Krawczyk, M. (1990): La creciente presencia de la mujer en el desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1993): Mujeres en la región: los grandes cambios, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G.1757-P, Santiago de Chile, abril.
- Kuwayama, M. (1989): El potencial tecnológico del sector primario exportador, *Revista de la CEPAL*, N° 39, LC/G.1583-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Lahera, E. (1988): Cambio técnico y reestructuración productiva, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1990): El Estado y la transformación productiva con equidad, *Revista de la CEPAL*, N° 42, LC/G.1642-P, Santiago de Chile, diciembre.
- López, M. C. y E. M. Pollack (1989): La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 39, LC/G.1583-P, Santiago de Chile, diciembre.
- López Cordovez, L. (1987): Crisis, políticas de ajuste y agricultura, *Revista de la CEPAL*, N° 33, LC/G.1491-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Machinea, J.L. y D. Titelman (2007): ¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales, *Revista de la CEPAL*, N° 91, LC/G.2333-P, Santiago de Chile, abril.
- Martner Fanta, R. (2000): Los estabilizadores fiscales automáticos, *Revista de la CEPAL*, N° 70, LC/G.2095-P, Santiago de Chile, abril.
- Massad, C. (1983): El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor, *Revista de la CEPAL*, N° 19, E/CEPAL/G.1229, Santiago de Chile, abril.
- Medina Echavarría, J. (1976): América Latina en los escenarios posibles de la distensión, *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, segundo semestre.
- _____ (1977): Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago de Chile, segundo semestre.

- Meller, P. (1989): En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial, *Revista de la CEPAL*, N° 37, LC/G.1547-P, Santiago de Chile, abril.
- Mesa-Lago, C. (1996): Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales, *Revista de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1943-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2004): Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Moguillansky, G. (2002): Inversión y volatilidad financiera en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 77, LC/G.2180-P, Santiago de Chile, agosto.
- Morley, S.A. (2000): Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 71, LC/G.2060-P, Santiago de Chile, agosto.
- Mortimore, M. (1989): Conductas de los bancos acreedores de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 37, LC/G.1547-P, Santiago de Chile, abril.
- Ocampo, J.A. (1999): La reforma financiera internacional: una agenda ampliada, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2001): Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2007): La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, LC/G.2347-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Ocampo, J.A. y M.A. Parra (2003): Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX, *Revista de la CEPAL*, N° 79, LC/G.2200-P, Santiago de Chile, abril.
- O'Connell, A. (2001): El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el "ciclo argentino", *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Ortega, E. (1988): La agricultura en la óptica de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 35, LC/G.1527-P, Santiago de Chile, agosto.
- Paunovic, I. (2005): Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteros de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 87, LC/G.2287-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Peres Núñez, W. (1993): Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas, *Revista de la CEPAL*, N° 49, LC/G.1757-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1994): Política de competitividad, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile, agosto.
- Pérez, C. (2001): Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Pinto Santa Cruz, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de América Latina, *El trimestre económico*, vol. 37, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- _____ (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- Pollock, D., D. Kerner y J.L. Love (2001): Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Prebisch, R. (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- _____ (1978): Estructura socioeconómica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años, *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago de Chile, segundo semestre.
- _____ (1979): Las teorías neoclásicas del liberalismo económico, *Revista de la CEPAL*, N° 7, E/CEPAL/1084, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1980): Hacia una teoría de la transformación, *Revista de la CEPAL*, N° 10, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1983): Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo, *El trimestre económico*, vol. 50(2), N° 198, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- Ramos, J. (1989): La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, agosto.
- Ricúpero, R. (2004): La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Rodrik, D. (2005): Políticas de diversificación económica, *Revista de la CEPAL*, N° 87, LC/G.2287-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Rodríguez Vignoli, J. (2005): Reproducción en la adolescencia: el caso de Chile y sus implicaciones de política, *Revista de la CEPAL*, N° 86, LC/G.2282-P, Santiago de Chile, agosto.
- Rodríguez, O. (2001): Prebisch: actualidad de sus ideas básicas, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2006): *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., CEPAL-Siglo XXI Editores, noviembre.
- Rodríguez Noboa, P. (1991): La selectividad como eje de las políticas sociales, *Revista de la CEPAL*, N° 44, LC/G.1667-P, Santiago de Chile, agosto.
- Rosales V. O. (1994): Política industrial y fomento de la competitividad, *Revista de la CEPAL*, N° 53, LC/G.1832-P, Santiago de Chile, agosto.
- Rosenbluth, G. (1994): Informalidad y pobreza en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G.1824-P, Santiago de Chile, abril.
- Rosenthal, G. (1988): La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio, *Revista de la CEPAL*, N° 35, LC/G.1527-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1993): La integración regional en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, agosto.
- Sánchez Albavera, F. (1993): El actual debate sobre los recursos naturales, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G.1792-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1995): Globalización y reestructuración energética en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, agosto.
- Saraví, G.A. (2004): Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural, *Revista de la CEPAL*, N° 83, LC/G.2231-P, Santiago de Chile, agosto.
- Schejtman, A. (1988): La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Schkolnik, S. y J. Chackiel (2004): Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 83, LC/G.2231-P, Santiago de Chile, agosto.
- Sojo, A. (1990): Naturaleza y selectividad de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2001): Reformas de gestión en salud en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 74, LC/G.2135-P, Santiago de Chile, agosto.
- Stallings, B. y J. Weller (2001): El empleo en América Latina, base fundamental de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G.2150-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Stiglitz, J.E. (2003): El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 80, LC/G.2204-P, Santiago de Chile, agosto.
- Sunkel, O. (1980): La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 12, E/CEPAL/G.1130, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1989): Institucionalismo y estructuralismo, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1998): Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.

- Sunkel, O. y G. Zuleta (1990): Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 42, LC/G.1642-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Tedesco, J.C. y N. López (2002): Desafíos a la educación secundaria en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 76, LC/G.2175-P, Santiago de Chile, abril.
- Tokman, V.E. (1988): Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 34, LC/G.1521-P, Santiago de Chile, abril.
- Titelman Kardonsky, D. (1999): Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Titelman Kardonsky, D. y A. Uthoff (2003): El papel del aseguramiento en la protección social, *Revista de la CEPAL*, N° 81, LC/G.2216-P, Santiago de Chile.
- Tomic, T. (1992): Participación y medio ambiente, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G.1748-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Torres Olivares, M. (comp.) (2006): Fernando Fajnzylber, Una visión renovadora del desarrollo en América Latina, *Libros de la CEPAL*, N° 92, LC/G.2322-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Urquidí, V.L. (1998): Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Uthoff, A. (1995): Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2002): Mercados de trabajo y sistemas de pensiones, *Revista de la CEPAL* N° 78, LC/G.2187-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2006): Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 89, LC/G.2312-P, Santiago de Chile.
- Valenzuela, R. (1991): El que contamina, paga, *Revista de la CEPAL*, N° 45, LC/G.1687-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Vergara, S. (2005): Dinámica laboral de la industria en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 86, LC/G.2282-P, Santiago de Chile, agosto.
- Villatoro S. P. (2005): Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 86, LC/G.2282-P, Santiago de Chile, agosto.
- Weller, J. (2007): La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos, *Revista de la CEPAL*, N° 92, LC/G.2339-P, Santiago de Chile, agosto.
- Willmore, L. (1989): La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, agosto.
- Wolfe, M. (1976): Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.
- _____ (1990): Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 40, LC/G.1613-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (1991): Perspectivas sobre la equidad, *Revista de la CEPAL*, N° 44, LC/G.1667-P, Santiago de Chile, agosto.

PALABRAS CLAVE

Capitalismo

Economía

Desarrollo económico

América Latina

Hacia una teoría de la transformación

Raúl Prebisch

Con este artículo el autor pone fin a la serie que iniciara con “Crítica al capitalismo periférico” (publicado en el N° 1), y continuara con “Estructura socioeconómica y crisis del sistema” (N° 6) y “Las teorías neoclásicas del liberalismo económico” (N° 7). Si en todos los anteriores su preocupación principal consistió en interpretar críticamente el funcionamiento del capitalismo periférico y demostrar la incapacidad de la teoría neoclásica para comprenderlo en profundidad, en este procura brindar los lineamientos que debería seguir la transformación de ese sistema.

Después de recordar los rasgos básicos de su crítica al funcionamiento del capitalismo en la periferia (Cap. I), esboza los criterios que deben orientar la transformación, los que, en suma, constituyen una síntesis de valores centrales del socialismo y del liberalismo (Cap. II). A continuación, plantea algunas cuestiones inevitables sobre las condiciones políticas de la transformación, por medio de las cuales reafirma el valor de la democracia como ideal de convivencia (Cap. III). Los capítulos inmediatamente siguientes (IV y V) están dedicados a completar sus planteamientos a través del análisis de problemas de la transformación vinculados a la técnica, la demanda, la estructura productiva, los rasgos específicos del capitalismo periférico, y otros. En los capítulos finales cambia un tanto su foco de análisis para tratar, por una parte, el papel de las relaciones centro-periferia en la transformación (Cap. VI); y, por otra, la crisis actual de los centros y sus repercusiones sobre la periferia (Cap. VII); para finalizar con unas reflexiones sobre ética, racionalidad y previsión (Cap. VIII).

Sus ideas centrales provocarán polémicas, no solo por quien las escribe, sino también porque giran alrededor de las controvertidas nociones de apropiación y uso social del excedente. Pero el autor está convencido de que la crisis actual no será superada con medidas superficiales; si se quiere salir de ella y construir una sociedad desarrollada, democrática y equitativa, será necesario que la transformación llegue hasta las raíces del sistema.

Raúl Prebisch

Director de la *Revista**de la CEPAL* (1976-1986)

Primera parte

I

La dinámica del capitalismo periférico

He creído conveniente iniciar este nuevo trabajo —última etapa de la difícil tarea que me he propuesto— con un resumen de la interpretación del capitalismo periférico expuesta en trabajos anteriores. Me refiero siempre al capitalismo latinoamericano en su conjunto, prescindiendo de ciertas diferencias entre países que, si bien son importantes, no invalidan el significado primordial de aquella interpretación.

En este resumen he procurado responder a algunas críticas certeras dirigidas a la primera versión del presente trabajo, así como a mis escritos anteriores.¹ Creo haber despejado de este modo el camino que nos permita discutir el esbozo de una teoría de la transformación.

1. El fruto del progreso técnico y las fallas del sistema

El capitalismo periférico es excluyente y conflictivo; dos grandes fallas que se acentúan por el carácter centrípeto del capitalismo desarrollado, la incongruencia de sus relaciones con la periferia y las consecuencias de su hegemonía.

El origen interno de esas fallas se encuentra en la forma de apropiación y distribución del fruto de la creciente productividad que trae consigo la penetración de la técnica de los centros en la heterogénea estructura social de la periferia, muy diferente de la de aquellos. En este proceso prevalece el juego de relaciones de poder.

Gran parte de ese fruto queda en los estratos superiores de la estructura en forma de excedente, gracias al poder que deriva de su concentración de los medios productivos.

Esta desigual distribución del ingreso en favor de los estratos superiores estimula en ellos la imitación

prematura de las formas de consumo de los centros, no exentas, por lo demás, de críticas profundas. La sociedad privilegiada de consumo que así se desenvuelve significa un considerable desperdicio del potencial de acumulación de capital, a lo cual se agrega la succión de ingresos por parte de los centros, especialmente por obra de las empresas transnacionales, gracias a su superioridad técnica y económica y a su poder hegemónico.

Esta insuficiente acumulación de capital, tanto en bienes físicos como en formación humana, y el crecimiento extraordinario de la población, explican fundamentalmente que el sistema no pueda absorber con intensidad los estratos inferiores de la estructura social. Tal es la tendencia excluyente del sistema.

Conforme la técnica va penetrando con amplitud en este último, sobrevienen mutaciones estructurales que se manifiestan en la formación de los estratos intermedios, tanto en la órbita del mercado como en la del Estado.

2. Doble presión sobre el excedente

En la órbita del mercado la gran masa de la fuerza de trabajo adquiere poder sindical y político con el avance del proceso de democratización, lo que le permite compartir el excedente, sea directamente o por medio de los servicios sociales del Estado.

A su vez, el Estado pugna por compartir el excedente para absorber una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo, principalmente la de las clases medias tradicionales, que adquieren, como aquella otra, poder sindical y político. En este empleo de la fuerza de trabajo para ampliar los servicios del Estado, entre los cuales están los servicios sociales, suele darse una apreciable absorción espuria de gente innecesaria, por influjo de su poder político. El Estado capta una parte del excedente para responder a ello y a la adquisición de bienes y servicios en el mercado, en cumplimiento de sus funciones.

Esta doble presión, que desde la órbita del mercado y del Estado se ejerce sobre el excedente, va extendiendo la imitación del consumo de los centros a los estratos

¹ Algunas de estas críticas y comentarios se publicarán en números próximos.

Dichas críticas y comentarios representan para mí una contribución muy esclarecedora, y expreso mi gratitud a sus autores. Además, y como siempre, Aníbal Pinto me ha favorecido con la agudeza de sus opiniones. Y Adolfo Gurrieri me ha prestado una colaboración paciente e inteligente, al discutir conmigo el desenvolvimiento de mis ideas con sugerencias muy positivas.

intermedios, aunque con mucha menor intensidad que en el caso de los estratos superiores.

La distribución del ingreso resulta así, fundamentalmente, de un juego cambiante de relaciones de poder, a medida que se operan las mutaciones de la estructura social al avanzar el progreso técnico.

3. La clave dinámica del sistema

Gracias al excedente y al capital que el sistema permite acumular para responder en gran parte al consumo de los estratos superiores, estos tienen en sus manos la clave dinámica del mismo. El sistema funciona regularmente mientras el excedente siga creciendo por sucesivos aumentos de productividad, a pesar de aquella doble presión de compartimiento.

No obedece este proceso a principio regulador alguno, de tal modo que si esa presión alcanza gran intensidad, comprime en tal forma el excedente que termina por resentirse la acumulación y también el desenvolvimiento de la sociedad privilegiada de consumo. Sobrevienen, entonces, los fenómenos conflictivos del sistema. En efecto, las empresas reaccionan elevando los precios para restablecer la dinámica del excedente, a lo cual sigue la contrarreacción de la fuerza de trabajo, con el alza consiguiente de remuneraciones, toda vez que tenga suficiente poder para hacerlo. Así comienza la espiral inflacionaria: nuevo tipo de inflación social que suele superponerse y agravar los efectos de otros factores.

Tal es el comienzo de la crisis del sistema en el curso avanzado del desarrollo, cuando el juego de relaciones de poder cobra gran impulso con el avance irrestricto del proceso de democratización.

La tendencia a este tipo de crisis no se manifiesta, desde luego, en países donde la estructura social no favorece la democratización o cuando las mutaciones de tal estructura llevan más bien a una democracia formal, privada en gran parte de sustancia.

4. El excedente estructural

Conviene recordar, ante todo, la significación estructural del excedente. Si el fruto del progreso técnico se concentra en los estratos superiores, es porque la mayor parte de los trabajadores que la acumulación de capital permite emplear no logra aumentar sus remuneraciones correlativamente a su creciente productividad. Esto se explica por la competencia regresiva de la fuerza de trabajo que permanece en capas técnicas de inferior productividad, o está desocupada. Solo se transfiere parte de este fruto de la técnica a una proporción limitada de

la fuerza de trabajo que en los estratos bajos, sobre todo por su poder social, ha podido adquirir las calificaciones cada vez mayores exigidas por aquella.

El excedente no tiende a desaparecer por la competencia entre empresas, sino que se retiene, circula y se acrecienta debido a la expansión de la demanda que, dada la índole del proceso de producción y sus exigencias monetarias, precede a los productos finales. Tal expansión anticipada de la demanda impide que los precios desciendan con el aumento de productividad.

En la forma de apropiación del excedente radica la desigualdad social inherente al capitalismo periférico. No podría este funcionar sin aquella, pues la sociedad privilegiada de consumo —que es su manifestación saliente— tiene, como hemos visto, su peculiar dinámica. La imitación incesante de las formas de consumo de los centros y la correspondiente acumulación de capital solo pueden cumplirse gracias al crecimiento del excedente.

En efecto, si bien aquel doble compartimiento del excedente tiene efectos positivos en ciertas fases del desarrollo, termina por estrellarse frente a la resistencia de la sociedad privilegiada de consumo. Se inicia así la crisis, pues aquella se resiste a compartir el excedente más allá de cierto límite.

Es una dinámica que no admite correcciones superficiales. Antes bien, los graves problemas que plantea requieren otra dinámica sustancialmente diferente. Requieren la transformación del sistema.

¿Cómo se explica que no pueda avanzar el doble compartimiento del excedente y trasponer este límite crítico? ¿Por qué no podrían crecer los ingresos de la fuerza de trabajo a expensas del consumo privilegiado? La respuesta es categórica. No sería posible hacerlo sin detrimento de la dinámica del sistema; y esto es precisamente lo que sucede.

En efecto, si avanza el compartimiento del excedente más allá del límite crítico, no solo se comprime el consumo privilegiado, sino también la acumulación destinada en gran parte a satisfacerlo. Y no hay en el sistema mecanismo que compense el menoscabo de esta última. El doble compartimiento, tanto de la fuerza de trabajo en la órbita del mercado como del Estado, no va acompañado de un proceso de acumulación que reemplace al de los estratos favorecidos. En el mejor de los casos se trataría de una acumulación consuntiva, ya que no reproductiva. Se resiente pues la acumulación y también el crecimiento del excedente que surge de ella.

Nada está más lejos del designio de los estratos superiores de ingresos que transformar el sistema. Su

reacción es otra: empeñarse en restablecer el crecimiento del excedente, dando comienzo a la espiral inflacionaria, que adquiere considerable impulso cuando se incorporan eventualmente los estratos inferiores a la pugna de compartimiento.

5. Responsabilidad sindical y del Estado

Suele ponerse el acento en la responsabilidad sindical cuando comienza y se desenvuelve la crisis del sistema. Pero la responsabilidad del Estado es también muy importante, y a veces predominante, cuando aumenta su compartimiento del excedente sin sentido de economía. Ello se debe no solamente a la presión política de la fuerza de trabajo para lograr ventajas sociales, sino también a la dinámica propia del Estado que le lleva a ampliar incesantemente sus servicios y su absorción de personal (incluidos los gastos militares).

Va perdiendo eficacia la ortodoxia fiscal conforme adquieren intensidad esas formas de compartimiento en la órbita del Estado. En verdad, aunque se cubra con impuestos el crecimiento exagerado de los gastos, al aproximarse el límite crítico del sistema, y más aún, si ya se ha traspuesto este límite, tales impuestos se vuelven en gran parte inflacionarios cuando recaen de un modo u otro sobre la fuerza de trabajo y esta tiene suficiente poder para resarcirse con el aumento de remuneraciones.

Todavía perduran ideas aplicables a fenómenos pretéritos. En las primeras fases del desarrollo no existe, o es muy débil, el poder sindical; y la fuerza de trabajo carece de capacidad para defenderse de la carga fiscal que sobre ella recae. En tales condiciones, el poder político dominante de los estratos superiores les permite eludir en gran parte su propio esfuerzo fiscal en salvaguardia del excedente.

Los impuestos no son inflacionarios en este caso. Y si ocurre entonces la inflación, es porque no se acude a ellos para cubrir el exceso de gastos. Son muy claras las reglas del juego en estas circunstancias: aumentar los impuestos en la medida en que los gastos no pueden comprimirse. Es la edad de oro de la ortodoxia fiscal y también monetaria.

6. El empleo de la fuerza

La apropiación privada del excedente es arbitraria. También lo es la pugna de compartimiento. Más comparan quienes tienen mayor poder, y esta arbitrariedad se agrava en el curso de la espiral inflacionaria. El empeño de restablecer la dinámica del excedente mediante el alza de los precios se vuelve ilusorio, por lo mismo que

sobreviene en seguida la contrarreacción de la fuerza de trabajo. Sufre pues la acumulación y el surgimiento de nuevos excedentes, esto es, la materia redistribuible. Y al ocurrir estas consecuencias se debilita la capacidad del sistema para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y la que vegeta en las capas inferiores de productividad.

El poder político de los estratos superiores, que parecía ir declinando con el avance democrático, irrumpe nuevamente y sobreviene el empleo de la fuerza, que permite quebrar el poder sindical y político de los estratos desfavorecidos, a fin de lograr el restablecimiento de la dinámica del excedente.

Recuérdese lo que ya he afirmado en otro escrito² acerca del aumento de productividad gracias a la generosa explotación de ciertos recursos naturales agotables. En tal caso, el excedente puede seguir creciendo, sin trastornos, a pesar de la intensidad de la doble presión del compartimiento. Se posterga pues la crisis del sistema, pero no indefinidamente.

Cabe insistir que cuando predomina el poder de los estratos superiores en la estructura social, el poder sindical y político de la fuerza de trabajo no existe o es insuficiente, y el gasto del Estado se mantiene dentro de límites moderados, las crisis del desarrollo son de otra índole.

En el curso avanzado del desarrollo, si quienes detentan el poder militar en sus manos no se encuentran necesariamente bajo el dominio del poder económico y político de los estratos superiores, cabe preguntarse por qué intervienen para servir a la sociedad privilegiada de consumo. Hay por cierto un juego complejo de factores. Pero la explicación fundamental radica, a mi juicio, en que, dada la índole del sistema, no se dispone de otros criterios para restablecer su funcionamiento. Pues como ya se dijo, los estratos superiores tienen en sus manos la clave dinámica de aquel, esto es la capacidad de acumular capital, sin la cual no podría darse impulso al desarrollo. Se impone pues dejarles hacer, si bien con un ingente costo social, además del costo político.

En efecto, los ingresos de la fuerza de trabajo no solo tienen que comprimirse para alentar la acumulación, sino también para que puedan cubrirse en forma no inflacionaria aquellas exlimitaciones en la órbita del Estado, en la medida en que no resultare viable corregirlas. Tal es la aberración del sistema.

² "Biosfera y Desarrollo", informe presentado al Seminario sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente, CEPAL/PNUMA, Santiago, noviembre de 1979.

No está de más insistir aquí en lo que ya he subrayado en trabajos anteriores. El sistema tiende a la crisis cuando, con el impulso del proceso de democratización, se fortalece el poder de la fuerza de trabajo, a la par que se acrecientan las funciones del Estado. En otros términos, cuando la doble presión del compartimiento del excedente se vuelve cada vez más intensa.

7. Los economistas frente al desenlace del sistema

Es realmente trágica la situación de aquellos economistas con sentido de equidad social que participan en la responsabilidad de una política semejante con los nuevos actores políticos que surgen con el empleo de la fuerza. Tienen que resignarse a adoptar las reglas pretéritas de la ortodoxia monetaria y fiscal, pues no disponen de otras a su alcance.

Digo economistas con sentido social, pues los hay también quienes, en plena euforia neoclásica, están persuadidos de la necesidad de sacrificar a la fuerza de trabajo por no haber sabido respetar las leyes del mercado. Hay que restablecer su libre juego suprimiendo lisa y llanamente su poder, y esto ¡no sin cierta fruición punitiva! Solo que se restablece también, por añadidura, el poder de los estratos superiores de captar y acrecentar el excedente.

No quisiera omitir aquí a ciertos economistas que se apartan prudentemente de tan desconcertante escenario. Unos a la espera de que el restablecimiento institucional, que algún día vendrá, les permita acaso recomendar medidas redistributivas concordantes con sus ideologías, o tal vez una política monetaria y fiscal libre de ataduras dogmáticas. Con lo cual se exponen a las vicisitudes de un nuevo ciclo político y una nueva frustración.

Otros, en cambio, esperan su momento para transformar el sistema. Solo que la transformación que preconizan no es la que me propongo exponer aquí.

8. Falta de una nueva opción

Sobreviene el empleo de la fuerza porque solo parece existir otra opción a la preconizada por los economistas neoclásicos: la de transferir al Estado la propiedad y gestión de los medios productivos, opción que se asienta, en última instancia, en un régimen político fundamentalmente distinto del liberalismo democrático. En ambos casos se recurre al autoritarismo. En uno, a un autoritarismo coyuntural que consagra la inequidad social del sistema; y en otro, a un autoritarismo estructural inspirado en un concepto de equidad social.

No parece existir otra opción que combine este concepto de equidad social con el vigor del desarrollo, la participación popular y el avance y consolidación del proceso democrático.

9. La opción neoclásica

El empleo de la fuerza hace posible seguir algunos principios neoclásicos, aunque convenientemente aderezados para responder a intereses dominantes, y no siempre aplicados con destreza.

Más aún, bajo el signo de esos principios, se adoptan medidas muy diferentes según los países y la aptitud de quienes las toman, tanto en lo que respecta al desarrollo interno como a las relaciones con los centros. Y los resultados son muy diversos, tanto en lo que atañe a la intensidad del desarrollo como a las relaciones con los centros. Pero sobre esta diversidad prevalece un común denominador: el agravamiento de la desigualdad social.

El razonamiento neoclásico, como es bien sabido, se basa en el juego regulador del interés personal en un régimen de libre competencia. Conviene recordarlo. Movidos los propietarios de los medios productivos por el poderoso resorte del interés personal, eligen en su actividad económica las técnicas e inversiones de capital de mayor productividad y más elevada ganancia. Pero el juego de la competencia va reduciendo la ganancia hasta eliminarla y solo queda la remuneración empresarial de aquellos. La conclusión es muy clara. Toda la colectividad se beneficia si se deja libre el juego de las fuerzas del sistema.

En nuestros trabajos precedentes hemos procurado demostrar que no es así, pues lejos de tender el sistema a la eliminación de la ganancia, esta se acrecienta y se retiene incesantemente en manos de los propietarios en forma de excedente, dando ímpetu a la sociedad privilegiada de consumo. Este fenómeno estructural del excedente ha sido ignorado por los economistas neoclásicos. Y por ello, sobre todo, sus razonamientos se alejan irremisiblemente de la realidad periférica.

Asimismo, los hechos niegan palmariamente la tendencia espontánea al pleno y eficaz aprovechamiento de los recursos productivos. No advierten tales economistas el desperdicio del potencial de acumulación; ni tampoco el desperdicio de la fuerza de trabajo, principalmente en los estratos inferiores de la estructura social. Y frente al enorme daño que sufre la biosfera con el pleno juego de las leyes del mercado, lo atribuyen a fenómenos exógenos que nada tienen que ver con la virtud de sus principios.

¿Dónde se encuentra aquella ‘mano invisible’ que asignaría sabiamente esos recursos productivos difundiendo equitativamente los frutos del desarrollo?

10. Liberalismo económico y liberalismo político

Que no funciona así el capitalismo periférico, hemos tratado de demostrarlo en reiteradas oportunidades. Promueve la concentración del poder económico y la inequidad distributiva. Y la concentración del poder económico trae consigo la del poder político de los estratos favorecidos.

Es cierto que en el proceso de democratización el poder de compartimiento que va adquiriendo la fuerza de trabajo se contrapone al poder de aquellos, así como la gravitación del Estado. Pero en el desenlace de la crisis se termina por acudir al empleo de la fuerza. Sobreviene así la quiebra del liberalismo democrático, mientras florecen las ideas del liberalismo económico, un liberalismo falseado que, lejos de traer la difusión de los frutos del desarrollo, consolida flagrantemente la inequidad social.

Es evidente que no se ha logrado aún en la periferia latinoamericana asentar sólidamente el liberalismo de-

mocrático; bien conocemos sus vicisitudes, sus avances promisorios y penosos retrocesos. Pero el pasado no sabría explicarlo todo. Aparecen nuevos y complejos elementos a medida que se operan las mutaciones de la estructura social por obra de la técnica. Y el empleo de la fuerza adquiere una significación distinta de la que poseía en otros tiempos: acarrea ese divorcio absoluto entre el liberalismo democrático y el liberalismo económico.

¿Cuál es el concepto esencial del liberalismo democrático? Impedir la concentración arbitraria del poder político en desmedro de las libertades y derechos de los individuos y de su participación social y política. A su vez el liberalismo económico significa distribuir a toda la colectividad los frutos del desarrollo y difundir así el poder económico, en plena concordancia con aquellos objetivos políticos del liberalismo democrático. Ambos surgieron de una vertiente filosófica común y a pesar de ello se vuelven contradictorios en el capitalismo periférico. El empleo de la fuerza permite restablecer el liberalismo económico –según la opción neoclásica–, sacrificando inexorablemente al liberalismo político. Y ambos liberalismos naufragan en aquella otra opción en que se transfiere al Estado la gestión de la economía.

II

Esbozo de la transformación

1. Una síntesis de socialismo y liberalismo

Al iniciar este esbozo debo decir clara y distintamente a dónde me propongo llegar. Estoy buscando una síntesis entre socialismo y liberalismo o, si se quiere, una versión del socialismo basada en la libertad del individuo y en nuevas formas de convivencia social.

Socialismo, en cuanto el Estado tendrá que cumplir una responsabilidad fundamental, además de otras: la responsabilidad de decidir democráticamente cómo ha de emplearse socialmente el excedente a fin de acumular con mucho más intensidad y distribuir equitativamente los frutos del progreso técnico.

Y liberalismo, en cuanto el cumplimiento de esa responsabilidad tiene que ser compatible con el ejercicio de la libertad económica, tanto por lo que significa en sí misma como por ser esencial a la libertad política y a los derechos humanos que le son inherentes.

Esta síntesis entre socialismo y liberalismo es la nueva opción que en estas páginas me propongo explorar.

Al hacerlo quiero manifestar expresamente que no me inspiro en las corrientes de la socialdemocracia de Europa Occidental, donde esclarecidos latinoamericanos creen encontrar la solución de nuestros problemas.

En verdad, se ha conseguido allí la utopía de difundir los frutos del desarrollo a muy amplias capas de la población. Ya no se trata de un asunto de acumulación –en gran parte resuelto por ellos tras un largo proceso–, sino de seguir avanzando y llegar progresivamente a nuevas formas de gestión y participación social.

En la periferia necesitamos resolver, a la vez, los problemas de acumulación y distribución. Y no podríamos invocar, como en aquellas latitudes, la así llamada economía social de mercado, porque la estructura social que está detrás del mercado en la periferia

latinoamericana es fundamentalmente diferente de la de los países que alcanzaron un alto grado de desarrollo.

En el otro extremo del socialismo europeo encuéntrase el marxismo-leninismo. En la Unión Soviética se ha cumplido un esfuerzo ingente y deliberado de acumulación y equidad distributiva. Las exigencias de esa doctrina, las condiciones históricas en que se ha iniciado este gran experimento social y la constelación adversa de fuerzas internacionales en que ha tenido que desenvolverse, han contribuido allí, junto a consideraciones ideológicas, a estructurar un régimen donde la propiedad de los medios productivos y su gestión por parte del Estado tienen consecuencias que no se concilian con las aspiraciones del liberalismo democrático y sus valores inherentes, y tiene esto para mí una significación definitiva. Me aparto de este sistema –por mucho que respete lo conseguido– por consideraciones políticas además de otras de índole económica.

Me explayaré más adelante sobre las razones de mucho peso que tengo para pensar así. Debo expresar aquí un juicio valorativo de carácter irrenunciable. No basta que un sistema permita la equidad social y el vigor del desarrollo; tiene asimismo que ser compatible con la vigencia de ciertos principios que se han ido cristalizando en el curso accidentado del liberalismo democrático. Es una herencia que hemos recibido de la civilización occidental, cuya plena significación nunca se siente y comprende mejor que cuando tales principios se vulneran y eclipsan.

Escapemos pues a una dependencia intelectual que entorpece la visión de los problemas nuestros. Ello exige hacer bien explícitos nuestros objetivos y, sobre todo, subrayar clara y distintamente los valores que los inspiran.

El objetivo social es evidente. Son muy graves las disparidades distributivas de carácter estructural en el capitalismo periférico y hay que corregirlas mediante el uso social del excedente. Tal es el objetivo de equidad, que no podría lograrse persistentemente sin un más alto ritmo de acumulación de capital, no solo en bienes físicos, sino en formación humana.

Esto último reviste gran importancia, pues además de esas desigualdades estructurales hay otras de carácter funcional que provienen de las diferencias de capacidad en los individuos para hacer frente a las exigencias de la técnica, cada vez más complejas. En la adquisición de esas capacidades gravita fuertemente el poder social inherente a la posición de aquellos en la estructura de la sociedad. Y la corrección de las disparidades estructurales sería muy incompleta si, gracias a un esfuerzo intenso de formación humana, no se disolvieran

progresivamente las grandes diferencias de poder social. No podrían justificarse de otro modo las desigualdades funcionales.

La distribución del ingreso tiene que ser dinámica para que sea perdurable; requiere, pues, un vigoroso desarrollo. Si en los centros se ha dado en pensar en una posible detención del impulso dinámico, muy lejos estamos aún en la periferia de haber llegado a condiciones que hagan posible entrar en una fase semejante. Decididamente, debe acelerarse el ritmo de crecimiento del producto, pero no con la misma composición, sino con otra que responda a requerimientos de equidad social. Y también a las exigencias de la biosfera.

Este empeño de crecer más intensamente nos plantea una disyuntiva cuya importantísima significación no podría soslayarse. Nos hemos referido de pasada a ello. ¿Será posible transferir la propiedad y gestión de los medios productivos al Estado para conseguir el uso social del excedente sin desmedro de la libertad personal?

Parte integrante e inseparable de la libertad personal es la libertad económica. Aquí encontramos un juicio valorativo cuyo alcance es preciso definir. Cuando en ejercicio de esa libertad económica el afán de consumir adquiere proporciones exageradas, es fatal que termine erosionando otros valores humanos. ¿Habría que reprimir esa tendencia? ¿Sería obra del Estado omnipotente y omnisciente? La solución tiene que brotar de aquellos derechos esenciales del individuo y de su convivencia social. Persuasión y no coerción. Pero una persuasión de signo muy diferente a la que despliegan los formidables intereses que impulsan la sociedad de consumo.

Persuasión y participación creadora, desde la escuela hasta los medios masivos de información y difusión social.

¿Por qué no emplear esos medios para elaborar y propagar valores humanos que el consumo conspicuo está sofocando? ¿Por qué no habrán de surgir nuevas motivaciones que frenen la penetración del interés económico más allá de lo que exige la eficacia económica del sistema?

Trátase de valores humanos de carácter trascendente. No sabríamos discurrir ahora acerca de ellos. Habrá quienes sepan hacerlo mejor que nosotros en el ancho suelo de América Latina. Pero la transformación deberá crear las condiciones propicias al surgimiento y fructificación de tales valores. Y también a la recuperación de ciertos principios éticos que naufragan en el juego del mercado.

Son principios esenciales a la cohesión social, sin la cual el nuevo sistema quedaría expuesto a una

inestabilidad desintegradora. Y esos principios no podrían imponerse por la coacción del Estado.

2. El uso social del excedente

Ya se ha visto en el lugar pertinente que el uso privado del excedente carece de racionalidad colectiva y es, en última instancia, el origen de grandes fallas en el sistema. Su racionalidad responde primordialmente al ámbito limitado de la sociedad privilegiada de consumo.

En consecuencia, el Estado tiene que determinar en qué forma deberá emplearse el excedente para cumplir los objetivos económicos y sociales de la transformación. Para satisfacer estos objetivos se impone elevar con la mayor intensidad posible el ritmo de acumulación de capital, para ocupar con creciente productividad el incremento de la fuerza de trabajo, así como la que se encuentra en los estratos inferiores y aquella que, principalmente en los estratos intermedios, el sistema absorbe espuriamente, debido en gran parte a su insuficiente acumulación.

El uso social del excedente permitirá imprimir al nuevo sistema una dinámica fundamentalmente diferente de la que caracteriza al capitalismo periférico.

Explicaré a continuación en qué consiste el uso social del excedente, a través de una presentación más bien esquemática, pues me limitaré a exponer mis ideas en líneas generales para facilitar su análisis crítico. Por consiguiente, no me propongo entrar en aspectos que, si bien son importantes, distraerían la atención de lo que considero primordial. Espero tener, de todos modos, la oportunidad de hacerlo en algún otro trabajo.

El uso social del excedente responde a la necesidad de establecer por parte del Estado una disciplina impersonal y colectiva de acumulación y distribución compatible con el ejercicio de la libertad económica en el juego del mercado.

En esa disciplina de acumulación todas las empresas debieran acrecentar la cuantía del excedente que se dedica a la acumulación a expensas del consumo de los propietarios de los medios productivos.

Además, tendrían también que acrecentar su acumulación a expensas del consumo quienes desempeñan responsabilidades ejecutivas y el personal de las empresas que, debido a sus calificaciones, comparte espontáneamente una parte del excedente en los estratos superiores y la franja más alta de los estratos intermedios.

Si bien todas las empresas deberían acrecentar su acumulación, solamente tendrían responsabilidades redistributivas aquellas que derivan la mayor parte del excedente por concentrar una fuerte proporción de los

medios productivos. En consecuencia, las empresas medianas y pequeñas solo tendrían responsabilidad de acumular.

Una parte del excedente de las grandes empresas se redistribuiría no solamente a su fuerza de trabajo, sino a la que se desempeña en el conjunto de las empresas. De esta manera se irían corrigiendo paulatinamente las disparidades distributivas de carácter estructural. Y así podría acrecentarse el consumo privado y social de la fuerza de trabajo, a expensas del consumo de los estratos privilegiados.

La pugna distributiva que ahora trastorna el funcionamiento del sistema habría sido sustituida entonces por una disciplina inspirada en consideraciones de equidad social compatibles con la eficiencia económica del nuevo sistema.

Solamente subsistirían las diferencias de remuneraciones de carácter funcional. Conforme aumenten su capacidad, experiencia y calificaciones, los individuos irían elevándose por sobre el conjunto en la escala de responsabilidades y remuneraciones. Esta indispensable movilidad social requiere formas adecuadas de formación para ir disolviendo las diferencias de poder social.

Además de esta forma de estímulo a la productividad individual, se conciben otras concernientes a todo el personal de cada empresa y en relación al crecimiento de su excedente.

3. Propiedad y acumulación de capital

Corresponde ahora discurrir acerca de la propiedad del capital que se va acrecentando con la acumulación del excedente. Conviene antes recordar que los grandes males del sistema no provienen de la propiedad en sí misma, sino de la apropiación privada del excedente y la concentración que trae consigo. Hay tres formas, y diferentes combinaciones entre ellas:

- la difusión del nuevo capital en la fuerza de trabajo;
- la mayor acumulación en manos de quienes tienen los medios productivos;
- la acumulación por el Estado.

La primera forma significa dar a la fuerza de trabajo una creciente participación en la responsabilidad, de acumular. Esta creciente acumulación de capital por parte de la fuerza de trabajo iría abriendo paso a su gestión en las grandes empresas, las que así llegarían a convertirse en empresas de gestión autónoma cuando su participación fuera mayoritaria.

La segunda forma, concerniente a la acumulación obligatoria por los mismos propietarios actuales de

los medios productivos, daría a estos un mayor interés en el funcionamiento de las empresas que en el caso precedente, pero también se reforzaría la concentración del capital en los estratos superiores. Sin embargo, al desaparecer los propietarios, el capital acumulado podría redistribuirse en parte a la fuerza de trabajo, y se iniciaría de este modo la redistribución de sucesivos excedentes. En tal caso las empresas también se convertirían en empresas de gestión autónoma, si bien al cabo de un tiempo más prolongado que en el caso anterior. Ahora bien, en todo ello tienen gran importancia consideraciones de índole pragmática.

Veamos ahora la tercera forma de acumulación en que el nuevo capital pasaría a ser del Estado. No se trataría de la socialización de todas las empresas, sino de las grandes empresas. Se contrarrestaría de esta manera la tendencia hacia la concentración privada y los hombres que se encuentran en la cúspide del Estado, si bien lograrían adquirir de esta manera un considerable poder político, este no sería incontrovertible como en el caso de la socialización total, punto este sobre el cual volveremos en el lugar pertinente.

Más aún, esta socialización parcial sería compatible con una efectiva pluralidad política, a diferencia de la socialización general. Sin embargo, la contienda de partidos podría tener muy serias consecuencias sobre la vida de las empresas. No se trata de imaginar estas consecuencias, sino de comprobar aquello que, con ciertas excepciones, ocurre en nuestros países. La elección de dirigentes de las empresas del Estado no se efectúa generalmente con criterios de eficiencia, sino por interés político. Y este hecho, además de la absorción espuria de personal, menoscaba el excedente; más aún, este a veces se destruye o se transforma en pérdidas.

Es evidente que estas consecuencias adversas podrían atenuarse, si no evitarse, toda vez que se decidiera la participación del personal en la gestión de las empresas del Estado. Se trataría pues de un régimen donde habría ciertos elementos que atañen a la empresa autónoma.

Conviene examinar ahora otra faceta importante de la acumulación cuando esta la realiza la fuerza de trabajo. Los recursos provenientes del excedente que se dedicasen a tal propósito quedarían en gran parte en las mismas empresas de donde surgen, para hacer frente a su expansión o a la formación de nuevas empresas; el Estado, con el remanente, promovería también la formación de nuevas empresas, o apoyaría la expansión o el mejoramiento de ciertas empresas existentes, especialmente las medianas y las pequeñas.

Cabe reiterar que la distribución del capital a la fuerza de trabajo no se efectuaría por empresa, según la acumulación que a cada una correspondiere, sino al personal del conjunto de las empresas y de acuerdo con normas impersonales.

Además de esta participación en el capital, el incentivo para el buen funcionamiento aconsejaría distribuir al personal de cada empresa una proporción del excedente que sobrepasara ciertos límites.

4. Complicaciones de la distribución

El uso social del excedente es apenas el punto de partida de muy difíciles problemas de distribución. Para comprender la índole de esos problemas debe tenerse presente la composición heterogénea de la fuerza de trabajo y las relaciones de poder que ella genera, contrariamente a lo que suele suponerse en algunos razonamientos inspirados en la errónea noción de dualidad social.

A los fines de nuestra exposición conviene distinguir, en forma esquemática, los siguientes grupos estructurales, según el examen de trabajos anteriores.³

- la fuerza de trabajo que, en gran parte por su poder social y también por su experiencia, posee las calificaciones crecientes exigidas por la penetración de la técnica. Se encuentra principalmente en los estratos superiores y también en los tramos más altos de los estratos intermedios, y comparte en forma espontánea el aumento del excedente sin necesidad de poder sindical; si bien suele recurrir a ciertas combinaciones para elevar los ingresos a veces con extraordinaria intensidad;
- la extensa gama de la fuerza de trabajo de los estratos intermedios que, no obstante tener calificaciones, si bien inferiores a las otras y de fácil adquisición, necesita poder sindical y político para compartir el excedente en el sistema vigente.

Esta fuerza de trabajo en los estratos intermedios se desenvuelve tanto en la órbita del mercado como en la del Estado. Y los intereses de ambas órbitas a veces son coincidentes y otras divergentes, según diferencias en el poder sindical y político:

- la fuerza de trabajo en los estratos inferiores, con escaso o nulo poder redistributivo, y
- el incremento de la fuerza de trabajo.

³ No pretendo por ahora examinar detalladamente la estructura y la gran diversidad de intereses que en ella se mueven. Me he limitado a mencionar los grupos sociales que tienen gran importancia en las relaciones de poder y, por tanto, en el juego distributivo.

El aumento del ritmo de acumulación de capital, no está de más recordarlo, es necesario sobre todo para absorber con creciente productividad la fuerza de trabajo de los estratos inferiores y el personal, principalmente de los estratos intermedios, empleado espuriamente en el Estado, así como el incremento de la fuerza de trabajo. De ello depende fundamentalmente la eficacia social del nuevo sistema.

Esta mayor acumulación plantea muy serios problemas. Hemos señalado ya que el excedente tiene que redistribuirse a la fuerza de trabajo y que una parte se haría bajo la forma de nuevo capital.

No habría razones, obviamente, para incluir en la redistribución a los estratos superiores de la fuerza de trabajo y también a los tramos más altos de los estratos intermedios que ahora participan espontáneamente del fruto de la creciente productividad. Más aún, la responsabilidad de acumular, que recae también sobre ellos, debiera cumplirse a expensas de su propio consumo.

Por el contrario, la acumulación del resto de los estratos intermedios, a medida que se benefician con la distribución del excedente, se haría sin comprimir su consumo anterior, que más bien mejoraría en medida compatible con las exigencias de acumulación.

A los estratos inferiores no cabría extender estas exigencias de acumulación: en ellos las consideraciones de consumo inmediato podrían prevalecer sobre la necesidad de acumular. Compréndese fácilmente la justificación de esto último. La distribución dinámica del ingreso es un proceso que necesita un tiempo más o menos prolongado para cumplirse, por lo cual habría que responder en cierta medida a la presión inmediata del consumo privado y social de tales estratos inferiores.

Después de lo que acaba de decirse, se hace evidente que la transformación podría frustrarse en gran parte si la presión del consumo no permitiera responder a las exigencias de racionalidad colectiva, tanto en lo que atañe al acrecentamiento de capital como a su composición social.

5. Los incentivos

Y también podría frustrarse hasta comprometer seriamente la dinámica del nuevo sistema si esa presión del consumo llegara a menoscabar la eficiencia económica del sistema. Las consideraciones de eficiencia social no podrían exagerarse en detrimento de aquella otra. Aquí llegamos al punto de los incentivos que ya hemos mencionado. La penetración de la técnica requiere calificaciones cada vez mayores en la fuerza de trabajo, desde las más elevadas hasta las más modestas. Se

necesitan incentivos –y también oportunidades– para adquirir tales calificaciones y utilizarlas plenamente en la actividad económica.

Suele haber una lamentable confusión acerca de los incentivos que conviene disipar. El aumento de la productividad es el resultado de la combinación de dos elementos, a saber: las innovaciones técnicas que se cristalizan en los bienes de capital, por decirlo de alguna manera; y las calificaciones exigidas por el progreso técnico. Pues bien, la participación en el fruto de esa creciente productividad por parte de quienes disponen de tales calificaciones, incluso las de índole empresarial, constituye un incentivo indispensable a la dinámica de cualquier sistema, si bien en el capitalismo periférico suele ser exagerado.

Distinto es el caso del excedente; o sea, la parte de aquel fruto que no se traslada espontáneamente a la fuerza de trabajo debido a la heterogeneidad de la estructura social. Podría pensarse que su captación por los propietarios de los medios productivos constituye un incentivo indispensable para acrecentar la acumulación de capital y obtener así nuevos incrementos de productividad.

Si el excedente se empleara a fondo de esta manera, podría haber una cierta justificación pragmática de su apropiación privada. Pero no sucede así, debido a un incentivo contrario: el incentivo a consumir imitando las formas de existencia de los centros.

Tiene pues que acudir al uso social del excedente para resolver el problema de la acumulación. Pero ¿cómo distinguir qué parte del fruto corresponde a la actividad empresarial de los propietarios de los medios productivos y qué parte corresponde al excedente propiamente dicho?

Los neoclásicos habían llegado a despejar esta incógnita con gran elegancia conceptual: en el punto de equilibrio del sistema se extingue la ganancia y solamente queda la remuneración empresarial; desaparece pues el excedente.

Pero no es así, puesto que las ganancias lejos de desaparecer van formando y acrecentando el excedente global. En consecuencia, el problema solo tiene una solución empírica. Es cierto que en las empresas parecerían distinguirse claramente las remuneraciones de lo que es ganancia. Sin embargo estas remuneraciones, sobre todo en los estratos superiores y en los tramos más altos de los estratos intermedios, están influidas por el excedente y solo sería posible separar estos dos elementos en forma empírica.

En pocas palabras, la dinámica del nuevo sistema requiere, por un lado, incentivos a la productividad y,

por otro, la necesidad de acumular como condición ineludible de la redistribución del excedente a la fuerza de trabajo.

Tampoco podría olvidarse, desde otro punto de vista, que en las calificaciones requeridas por la penetración de la técnica hay, en general, un fuerte contenido de poder social. La solución no está en menoscabar a quienes disponen de ellas (o combatirlos políticamente), sino en eliminar en forma progresiva ese poder social, brindando a todos, en especial a quienes vegetan en los estratos inferiores, adecuadas oportunidades de formación y movilidad social.

Conviene volver a subrayar este asunto de tanta significación. La redistribución del ingreso irá eliminando las disparidades sociales de carácter estructural; pero seguirán presentándose disparidades funcionales. El problema consiste en eliminar el elemento residual de privilegio contenido en estas últimas, antes que sofocar arbitrariamente los incentivos.

Espero que todo esto resulte claro y sencillo. Pero por mucho que así fuere, cabe reconocer las dificultades de una redistribución equitativa y dinámica a la vez, debido al juego de intereses inmediatos. Y digo inmediatos porque hay una indudable convergencia de intereses de largo aliento. Convergencia que solo podría conseguirse después de un período más o menos largo de transición; pero es esta transición, precisamente, lo que interesa examinar. No queda el socorrido recurso de los economistas neoclásicos —y también keynesianos— de pasar de una posición de equilibrio del sistema a otra sin advertir los cambios que ocurren entre ambas posiciones.

6. El Estado y las relaciones de poder

Al examinar el funcionamiento del presente sistema dijimos que los estratos superiores que concentran la mayor parte de los medios productivos tenían en sus manos la clave dinámica de aquel. En el nuevo sistema esta clave pasará al Estado, gracias a su responsabilidad primordial en el uso social del excedente. Asimismo, expresamos que para cumplir esta responsabilidad el Estado no necesita tomar la propiedad de aquellos medios productivos, sino determinar cómo ha de emplearse el excedente para cumplir los objetivos de la transformación. ¿Pero qué Estado? ¿Cómo va a sobreponerse el Estado al juego de relaciones de poder si su funcionamiento es, en gran parte, consecuencia de tales relaciones, además de la dinámica misma del Estado?

Mientras las relaciones de poder permitan mantener el poder dinámico del excedente —basado en la

inequidad social—, no se concibe con facilidad que quienes se apropian primariamente del excedente estén dispuestos a cederlo mediante un consenso democrático. Pero cuando sobreviene la crisis del sistema, su dislocación económica y su desintegración social, el poder democrático de los estratos intermedios e inferiores podría sobreponerse al poder de los estratos superiores, traspasando al Estado esa clave dinámica del sistema. Opción que también podría presentarse a quienes emplean la fuerza para conjurar los trastornos: en tal caso se emplearía para transformar el sistema en vez de sostenerlo. Y si no fuera así, quedaría siempre abierta esta opción cuando las circunstancias permitan volver a la normalidad institucional. Sin embargo, esta normalidad quedaría expuesta a una nueva crisis si no se sustentara en la transformación del sistema y una transformación del mismo Estado.

Para la transformación se necesitan nuevas reglas de juego para guiar la acción de los hombres que tienen la responsabilidad de ejecutar las decisiones democráticas sobre el uso social del excedente. Son hombres políticos y están movidos también por sus intereses políticos inmediatos. Su poder no podría ser discrecional; tiene que ejercerse dentro de ciertas reglas de juego que respondan a los objetivos económicos y políticos de la transformación.⁴

7. Planificación del excedente y mecanismos institucionales

Las nuevas y complejas funciones que así adquiere el Estado van a requerir importantes transformaciones en sus mecanismos institucionales. Se trata de una intervención suprema a fin de conseguir lo que no es dable lograr mediante el funcionamiento del mercado, una intervención muy diferente de la serie numerosa de intervenciones en que incurre el Estado, muchas de ellas provocadas por no haber tenido en sus manos los resortes superiores que determinen la manera en que deberá emplearse el excedente.

⁴ Vienen a propósito aquí las viejas reglas del funcionamiento monetario. Significaban dar un poder considerable a la autoridad monetaria, pero dentro de normas establecidas institucionalmente por el órgano político del sistema. Y quienes tenían la responsabilidad ejecutiva en el órgano político tenían también que limitar su influencia sobre la autoridad monetaria. Este sistema regulador pudo funcionar en general con eficacia mientras el poder de los estratos superiores permitía manejar sin mayores trastornos la clave dinámica del sistema. No así cuando los estratos intermedios y los inferiores adquieren un gran poder de compartimiento del excedente. Las reglas del juego resultan entonces inoperantes o, lo que es peor, contraproducentes.

A fin de responder a las exigencias de una racionalidad colectiva de que el sistema carece actualmente, el Estado deberá determinar cómo ha de repartirse el excedente entre acumulación, consumo y servicios del Estado. Bien sabemos que la incompatibilidad entre estos distintos fines se acentúa en las fases más avanzadas del sistema y conduce a su crisis.

Se impone por tanto compatibilizar, entre sí estos distintos fines. ¿Pero con qué criterios deberá proceder el Estado? ¿En qué medida deberá proponerse la elevación del ritmo de acumulación?

No vacilo en afirmar que de esto depende principalmente el éxito de la transformación, pues el ritmo de acumulación es esencial para la distribución dinámica del ingreso. Para ello debe acelerarse la absorción de los estratos inferiores, y la de la fuerza de trabajo de los estratos intermedios que se ha insertado espuriamente en el sistema, así como el incremento de la población.

¿Cuáles son las dimensiones de esta tarea de absorción de fuerza de trabajo? ¿Hasta dónde deberá elevarse el ritmo de acumulación para lograr este objetivo al cabo de un cierto período de tiempo?

He aquí preguntas de respuesta harto difícil, pues cuanto más se trate de elevar el ritmo tanto menos recursos podrían destinarse a mejorar prontamente el consumo privado y social de la fuerza de trabajo desfavorecida. Asunto este que atañe también, y en gran medida, a la magnitud del excedente que el Estado deberá tomar para acrecentar sus servicios.

El uso social del excedente exige comprimir el consumo de los estratos favorecidos para cumplir los fines que acabamos de mencionar; habría que tomar con tal propósito una parte importante del excedente y de los ingresos de aquellos. Problema este muy delicado pues hay que ponderar por un lado las necesidades de acumulación y distribución y, por el otro, el incentivo que requieren quienes tienen ahora la responsabilidad directiva y ejecutiva de las empresas, y quienes habrán de reemplazarlos en la marcha hacia la empresa social. Esto concierne especialmente a la distinción entre excedente y remuneraciones empresariales que, como llevamos dicho, tendrá que obedecer a consideraciones pragmáticas a falta de criterios certeros.

Y finalmente, una vez determinado el nuevo ritmo de acumulación: ¿cómo distribuir esta responsabilidad entre estratos superiores y el resto de la estructura social a medida que se redistribuye el excedente?

La más simple reflexión acerca de los aspectos que acaban de presentarse así como otros que por brevedad no abordamos, basta para abarcar las complejas tareas que ello va a exigir al Estado.

Estas tareas tendrán que desenvolverse en dos planos estrechamente vinculados: el plano técnico y el plano político. En el primero, deberá elaborarse el examen cuantitativo de los diferentes aspectos del uso social del excedente y presentarse diversas alternativas acerca de las formas de hacerlo para responder a los objetivos de la transformación; tarea esta cuyos resultados deberán pasar al plano político donde habrán de tomarse las decisiones correspondientes.

Recalco esto último, pues si las tareas en el plano técnico son de gran importancia hay que escapar a las seducciones de una tecnocracia autoritaria. Las decisiones fundamentales son políticas y no técnicas. Sin embargo, para tomarlas no podría prescindirse del trabajo de elaboración técnica, ni los hombres que tienen esas responsabilidades políticas podrían sobreponerse a la independencia de examen y la proposición de alternativas de quienes desempeñan responsabilidades técnicas.

De la combinación de tareas en ambos planos deberá surgir el plan de uso social del excedente. La planificación adquirirá de este modo un sentido del que carece actualmente, pues la apropiación privada del excedente conduce fatalmente a trastornos que impiden actuar deliberada y racionalmente sobre los factores del desarrollo.

Basta presentar aquí esta idea sin entrar prematuramente en detalles. Solo cabe agregar que la planificación del excedente tendrá que extenderse a una serie de años para conseguir una razonable estabilidad en el cumplimiento de sus objetivos. Estabilidad y no rigidez, puesto que, aparte de contingencias que obliguen a modificar la ejecución del plan, no sería posible congelar las relaciones de poder emergentes de los diferentes grupos sociales, relaciones donde se manifiestan los cambios que se van operando en la estructura social.

Tampoco ahondaremos en estos primeros esbozos la discusión de los mecanismos institucionales de que el Estado deberá valerse para cumplir sus responsabilidades en el uso social del excedente. Bástenos mencionar aquí los mecanismos relativos a esas tareas de planificación a las que acabamos de hacer referencia, a la participación consultiva de diferentes grupos sociales, a la toma de las decisiones políticas pertinentes, y a la supervisión de la ejecución del plan. Recuérdesse, además, a la luz de los escritos de la CEPAL, que la planificación se impone para que el Estado, con sentido de previsión, determine ciertos cambios de gran importancia en la estructura productiva que se sustrae al funcionamiento del mercado, por más que se hubiese llegado a resolver el problema de acumulación y distribución.

Desde otro punto de vista, el Estado deberá establecer las modalidades del uso social del excedente, tanto en lo que concierne a la acumulación, como a la participación en ella de la fuerza de trabajo, conforme se cumple la redistribución. Esas modalidades tienen que vincularse al régimen fiscal y las modificaciones que en él sería necesario introducir para hacer compatibles objetivos diferentes.

Como ya se ha dicho, una parte importante de la acumulación se haría en las mismas empresas, y otra parte en otras empresas o en empresas nuevas. Aquí el Estado cumplirá funciones de promoción de gran significado dinámico, para lo cual requiere, desde luego, un mecanismo que canalice recursos financieros y técnicos y promueva la investigación tecnológica.

Habría mucho que decir sobre estas y otras materias, pero ello significaría ir más allá del esbozo preliminar de la transformación al que debe limitarse este trabajo. Pero como reconocimiento a las críticas que se me han hecho en cuanto a la estructura productiva, cabrá discutir a su tiempo las medidas indispensables para corregir ciertas desviaciones en la acumulación y el consumo, ya sea modificando el sistema de precios o en otras formas impersonales.

Además, se presenta un amplio campo de discusión donde no podría entrar, tanto para no desbordar mi exposición como por ser materias que exceden mi competencia. Me refiero especialmente al régimen constitucional del excedente, esto es a los principios básicos que debieran presidir su uso social y los mecanismos institucionales necesarios, a las disposiciones legales relativas a estos últimos y a la gestión política del plan y sus eventuales modificaciones. También sería necesario establecer el régimen legal y la responsabilidad del Estado con respecto a las empresas donde debería acumularse una parte del excedente.

Estas reflexiones sobre el Estado llevan a una conclusión que conviene subrayar. Los cambios en las relaciones de poder, en la estructura del poder político, son condición indispensable, pero de ningún modo suficiente de la transformación del sistema. Es necesario saber para qué se transforma y cómo se transforma; en suma, es necesaria una teoría de la transformación.

A su vez, tampoco es suficiente construir esa teoría si no cambia la estructura del poder político.

Esa opción democrática se vislumbra, aunque no se ha formulado aún; debemos buscarla afanosamente. Espero que sea una síntesis entre socialismo y liberalismo, de un liberalismo inspirado en su vertiente filosófica primigenia.

8. Las empresas en la transformación

Tampoco entraremos en este punto, pero sí conviene mencionar los cambios que deberían ocurrir en las empresas como consecuencias del uso social del excedente. A la luz de lo expresado, cuando se discurría acerca de la acumulación y de lo que se dirá enseguida, habría las siguientes categorías de empresas:

- las empresas pequeñas donde la acumulación y la gestión quedarían en manos de sus propietarios;
- las empresas medianas donde parte de la acumulación comenzaría a realizarse gradualmente en favor del conjunto de la fuerza de trabajo, en tanto que la gestión de aquellas continuaría siendo responsabilidad de los propietarios;
- las empresas grandes y las que llegaran a serlo por el crecimiento de las medianas. En este caso la progresiva acumulación en manos de la fuerza de trabajo abriría el paso a la gestión autónoma del personal;
- las empresas cuyo capital sería del Estado;
- las empresas extranjeras.

Cabe detenerse brevemente acerca de la significación de esta pluralidad empresarial.

No ha de sorprender el tratamiento especial de las empresas pequeñas y medianas si se recuerda lo que se lleva dicho sobre la significación de la propiedad de los medios productivos. Lo que importa fundamentalmente es evitar su concentración, pues de ella surge la concentración del excedente y, a su vez, un nuevo proceso de concentración del capital. Esto se conseguirá con la difusión social de este último en el conjunto de la fuerza de trabajo de todas las empresas.

En cambio, desde el punto de vista de la dinámica del sistema y de los incentivos que han de moverlo, conviene que el capital de estas empresas medianas y pequeñas se acumule en la mayor medida posible en manos de sus propietarios. Debe recordarse, sin embargo, que comenzaría a distribuirse el excedente de tales empresas a la fuerza de trabajo a partir de cierto punto.

La importancia de la acumulación por parte del personal de las empresas va mucho más allá de una operación redistributiva. En efecto, la difusión del nuevo capital iría acrecentando la proporción de la propiedad de los medios productivos en manos del personal. Llegaría así un momento en que este adquiriera una mayoría que le permitiera asumir la gestión de las empresas, transformadas en empresas de gestión autónoma, tanto con relación a quienes concentraban el capital como al Estado.

Este es un punto de gran trascendencia. La gestión autónoma concierne a grandes empresas cuya complejidad técnica y económica exige un fuerte sentido de responsabilidad en la elección de quienes han de formar los cuerpos directivos, los cuales, a su vez, deberán designar las personas que ocuparán los cargos ejecutivos. Se conciben diferentes formas de hacerlo. Una de ellas, acaso la más aconsejable, sería formar tres estamentos de igual gravitación: el estamento del personal superior de directores y técnicos; el de empleados medios y obreros calificados, y el de empleados de inferior jerarquía y obreros no calificados. Los representantes de estos tres estamentos integrarían el consejo directivo de cada empresa autónoma, a los que se agregarían representantes del Estado cuando este hubiera aportado recursos para la ampliación o renovación de la empresa.

Estos representantes participarían, junto a los de los propietarios actuales, en proporción a su participación en el capital, cuya composición social irá cambiando en la forma que se ha explicado más arriba.

En cuanto a las empresas de propiedad del Estado son bien conocidos los motivos que las justifican. Se refieren, sobre todo, a aquellos casos de actividades que por su índole se sustraen a la concurrencia en el mercado, a casos donde por sus dimensiones y complejidad técnica es importante la promoción por parte del Estado, y al designio de contrarrestar la penetración de la empresa extranjera en campos privativos de decisión del propio país.

Pero también sabemos que los resultados de la empresa pública no siempre son positivos. De ahí la conveniencia de dar participación al personal en su gestión, combinándola con la gestión de representantes del Estado. Más aún, no habría razones para sustraer a la fuerza de trabajo de la participación en el capital de tales empresas.

La empresa extranjera plantea un problema especial en cuanto a la acumulación. Pues contrariamente a lo que acontece en el caso de las empresas del país, el uso de parte del excedente se realiza fuera de la jurisdicción nacional. Este hecho y otras consideraciones aconsejan establecer un régimen especial. Entre estas consideraciones debe tenerse en cuenta que los cambios que el uso social del excedente provocarán en la demanda obligarán a ciertos reajustes en el funcionamiento de tales empresas que favorezcan su transferencia a manos nacionales.

En todo esto el Estado tendrá que proceder con criterio estrictamente selectivo, tanto en lo que concierne al establecimiento de nuevas empresas como al

desplazamiento de la propiedad a manos nacionales del país, cuando se hubiera formado la capacidad técnica y económica para manejarlas en un régimen de gestión autónoma.

9. Las desviaciones en el uso social del excedente

Por más que el nuevo sistema se base en un cambio muy importante en la estructura del poder político, no por ello se habrán dominado las consecuencias de la heterogeneidad estructural de la fuerza de trabajo. Transcurrirá un tiempo más bien prolongado hasta llegar a una relativa homogeneidad social.

Mientras tanto, el nuevo sistema no podrá escapar a peligrosas tensiones que pudieran menoscabar el régimen de disciplina social de acumulación y distribución, con muy serias consecuencias políticas.

De acuerdo con el nuevo régimen institucional, ningún grupo social podría mejorar su compartimiento del excedente por su sola determinación. No me refiero por supuesto a las diferencias correspondientes a la contribución individual al proceso productivo, o sea las diferencias de índole funcional, sino a las de origen estructural. Solo podrá modificarse ese compartimiento según el procedimiento orgánico que se hubiera establecido, sujeto desde luego a las modificaciones que fuere necesario introducir. Pues bien, al mejorar un grupo social su participación relativa en el excedente empeoraría la de otros grupos, salvo que se hiciera en detrimento de la acumulación; otro tanto cabría decir de la parte que el Estado tome directa o indirectamente del excedente.

Adviértase la diferencia de fondo con el sistema vigente, donde esas distintas presiones se ejercen sin tener en cuenta su incidencia ulterior y sus efectos inflacionarios más allá de cierto punto.

Tal sería la racionalidad del nuevo sistema y su exigencia elemental de planificación. Pero la planificación, a pesar de su racionalidad, no bastará por sí sola para contener presiones dislocadoras. ¿Cómo conciliar los diferentes intereses inmediatos entre sí y lograr asimismo su compatibilidad con las exigencias de acumulación?

Muy lejos me encuentro de abrigar una ilusión mecanicista. Las más sabias y previsoras disposiciones constitucionales están siempre expuestas al riesgo de extravíos y violaciones. Pero se sabría cómo restablecer su regularidad, tal vez con algunas reformas aconsejadas por la experiencia; y lo mismo podría decirse del régimen institucional del excedente. El poder de ciertos

grupos sociales podría salirse de su cauce y conseguir decisiones políticas que trastornen el nuevo sistema; o este podría sufrir las consecuencias de la irresponsabilidad populista. Pero de acuerdo con nuevas reglas del juego se conocería con precisión cuál es la incidencia social de esas desviaciones, y se sabría también cómo volver al funcionamiento correcto del régimen institucional del excedente: otra gran diferencia con el sistema presente, donde no hay reglas del juego que contengan la espiral inflacionaria.

Sin embargo, no se necesita gran imaginación para entrever las consecuencias de extravíos persistentes en cuyo curso los grupos de más poder político terminarían por minar las bases mismas del nuevo sistema. Los acontecimientos podrían así provocar el empleo de la fuerza, sea para imponer aquellas reglas del juego o para retornar autoritariamente al capitalismo periférico, o para imponer el autoritarismo estructural estableciendo el Estado omnipotente mediante la transferencia y gestión de los medios productivos.

Digo esto con gran franqueza, porque no creo haber encontrado una solución inexpugnable. Estoy muy consciente de los grandes obstáculos que habrá que vencer. No se trata en verdad de fórmulas que, una vez adoptadas, surtirán por sí solas sus efectos benéficos. Se necesitará una gran convicción, tanto para llegar a un nuevo sistema como para sobreponerse a los grandes obstáculos que surgirán en su funcionamiento.

¿Pero existe otro camino? ¿Un camino que permita combinar el vigor del desarrollo y la equidad distributiva con la libertad individual? Si lo hubiere, si esta discusión enderezara hacia ese otro camino, no vacilaría en seguirlo, desandando todo lo que laboriosamente he andado hasta ahora.

10. El uso social del excedente y el grado de desarrollo

De todo cuanto he dicho hasta ahora podría pensarse que mis razonamientos atañen solamente a los países de un grado avanzado de desarrollo y en los cuales el proceso de democratización se vuelve incompatible con el régimen de acumulación y distribución.

Sin embargo, no es así. En verdad, he puesto el acento en esos casos, tanto por la importancia que revisten, como para despejar la perspectiva que tienen por delante aquellos otros países de menor grado de desarrollo, si no aprovechan a tiempo la experiencia de los que están más avanzados.

Es cierto que hay diferencias muy pronunciadas.

En países de incipiente industrialización es elevada la proporción de la fuerza de trabajo que se encuentra en la agricultura y en otras actividades de escasa productividad. Y también suele ser muy alta la tasa de crecimiento demográfico. En consecuencia, el problema de absorción se presenta con muy grandes dimensiones relativas. ¿Cómo afrontarlo si el excedente es exiguo en la incipiente industria?

Es pues forzoso acudir al excedente real o potencial de la agricultura y otras fuentes de producción primaria. Es cierto que ello se impone asimismo en países de mayor grado de desarrollo; pero allí existen también excedentes en la industria y en otras actividades técnicamente avanzadas.

Ahora bien, en tales países de menor grado de desarrollo se presentan las dos situaciones que mencionamos en el capítulo IV, en materia de tenencia de la tierra. Propiedades técnicamente bien explotadas y propiedades que no lo son. En las primeras hay que captar el excedente para usarlo socialmente. En tanto que en estas otras debe crearse primero el excedente, forzando en una u otra forma su mejor explotación. Parte del excedente que se capte en uno y en otro caso tiene que emplearse tanto en la agricultura como en dar impulso a una industrialización ineludible.

Lo mismo podría decirse con referencia a los recursos naturales no renovables, donde una magnitud desproporcionada del excedente suele desplazarse a los centros.

Trátase de problemas de solución nada fácil, pero habrá que llegar a ella si un país ha de desarrollarse con vigor y equidad distributiva.

De cualquier manera, la experiencia de los países de mayor desarrollo demuestra que si en tales circunstancias no se obra deliberadamente sobre la acumulación y la distribución, se habrá seguido un cauce que desemboca necesariamente en los fenómenos excluyentes y conflictivos que tanto nos preocupan.

En efecto, tarde o temprano comenzará a tomar impulso el proceso de democratización, o a recuperarse si hubiera ocurrido un eclipse. Y como quiera que se trate de un movimiento espontáneo o violento, se impone precaverse a tiempo del riesgo que se corre si este proceso se orienta primordialmente hacia formas inmediatas de distribución olvidando exigencias dinámicas de decisiva importancia.

Por donde llegamos al mismo problema fundamental que es común a todos, cualquiera que fuere su grado de desarrollo: el de la acumulación, principalmente de capital reproductivo, a fin de asentar sobre bases firmes la distribución dinámica del ingreso.

Si los movimientos inspirados por la equidad social no encaran este problema, la democratización se expone a devorarse a sí misma.

Las diferencias en cuanto al grado de desarrollo atañen más bien a quienes realizarán la acumulación y a los propósitos que han de perseguir. Desde luego, siendo incipiente la industrialización, la acumulación tendrá

que efectuarse en las empresas pequeñas y medianas en manos de sus propietarios. Son las que con el tiempo evolucionarán hacia formas técnicas más avanzadas y mayores dimensiones productivas. Mediante el uso social del excedente podría apoyarse técnica y financieramente la iniciativa de los empresarios; papel muy importante, por cierto, para el Estado promotor.⁵

III

El arte político de la transformación

1. Cambios en la estructura del poder político

Es obvio que la transformación del sistema —ya se trate de la socialización del excedente o de los medios productivos— no podría acontecer sin cambios fundamentales en la composición del poder político.

Es cierto que estos cambios ocurren conforme se desenvuelven las mutaciones de la estructura social. Los movimientos políticos impulsados por el poder creciente de los estratos intermedios, al que se agrega eventualmente el de los estratos inferiores, van fortaleciendo su aptitud para compartir el excedente. Son, sin embargo, movimientos esencialmente distributivos, que no han ido al fondo del problema, si acaso pudieron haberlo hecho. En verdad, ha prevalecido la creencia de que en esta forma llegaría a corregirse gradualmente la inequidad del sistema y a alejarse así el riesgo de soluciones radicales.

Ahora es posible ver más claro que la democracia distributiva tiende a devorarse a sí misma al provocar el empleo de la fuerza.

Para decirlo sin ambages, frente a la opción de socializar los medios productivos, no se ha ofrecido otra opción que pudiera lograr un consenso mayoritario y evitar de esta manera el recurso a la fuerza. No me refiero, por supuesto, a la opción neoclásica que se sustenta en una flagrante supresión del proceso democrático.

El empleo de la fuerza no puede mantenerse indefinidamente. Como lo demuestra la experiencia, la fuerza se desgasta con el andar del tiempo, nuevos hombres toman la responsabilidad de ejercerla y crecen las aspiraciones populares de libertad política y equidad distributiva. Y si no se abren cauces al reestablecimiento institucional, el sistema se expone de más en más a violentas confrontaciones.

De todos modos, yo no podría discurrir acerca de estrategia política sin desbordar el propósito que estos escritos persiguen y, acaso, por mi falta de competencia. Por lo demás una estrategia tiene que tomar en cuenta las condiciones de la realidad, así en lo que atañe al desarrollo interno, como las relaciones con los centros. La difícil tarea que me he impuesto es otra: ¿Qué hacer cuando, cualquiera que fuere la estrategia, se hubiera logrado una composición del poder político favorable a la transformación del sistema?

El cambio en la estructura política es condición necesaria, pero no suficiente. Y he procurado dar respuesta a esta pregunta explorando una nueva opción donde se combinen, como expresé en otro lugar, el vigor del desarrollo, la equidad social y la democracia participativa con la vigencia de los derechos esenciales que le son inherentes.

En esta exploración me he propuesto examinar especialmente los fenómenos que acontecen en el curso avanzado del desarrollo periférico. Considero que, tarde o temprano, han de presentarse en otros países, habida cuenta de sus particulares condiciones. Pero, mientras tanto, las crisis políticas de estos últimos son de otra índole.

Trátase de países donde no se ha abierto paso al proceso de democratización, sea porque a ello se

⁵ No es el caso de entrar aquí a discurrir sobre las posibles aplicaciones del capital que se acumula, pero sí conviene subrayar la significación que podría tener la intervención del Estado en materia de comercio exterior. Aquí también es aleccionadora la experiencia pasada. No solo se impone la sustitución de importaciones, sino el estímulo de las exportaciones. Habrá que evitar la asimetría de la industrialización. Es cierto que ello depende en buena parte de la actitud de los centros que, como bien sabemos, no se han caracterizado por su aperturismo, si se me permite emplear a la inversa este vocablo. Frente a este hecho, es tanto más necesario retomar con vigor el camino tan prometedor del comercio recíproco.

opone el poder dominante de los estratos superiores que concentran una gran proporción de la tierra y el capital, o porque este proceso está frenado o contenido por las distintas formas de cooptación o manipulación que caracterizan a una democracia aparente, donde las formas exteriores prevalecen sobre su sustancia genuina.

¿Podrá mantenerse indefinidamente la inhibición del proceso o su falseamiento? ¿Podrá el sistema resistir crecientes aspiraciones de democracia y equidad social? Si no fuera así y si sobreviniera un cambio importante en la estructura del poder de esos países: ¿Qué hacer? ¿Cómo escapar a las ilusiones de una democracia meramente redistributiva a fin de no repetir el proceso de aquellos países más evolucionados? La respuesta no podría ser la misma que en estos, aunque tampoco fundamentalmente distinta, como se verá a su tiempo.

Volvamos ahora a los países en donde ha avanzado el proceso de democratización. No obstante las diferencias ideológicas que caracterizan el pluralismo político de un régimen democrático, suelen haber coincidencias en formas de redistribución directa e inmediata y en la expansión de los servicios del Estado, prescindiendo de la necesidad primordial de acumulación. Sin embargo, este último, como lo hemos dicho con insistencia, es el único medio de conseguir una redistribución dinámica del ingreso y, por tanto, el mejoramiento persistente de los estratos desfavorecidos.

2. La solución política de la crisis

Sin embargo, cuando se agudiza la crisis del sistema, aparece una división irreconciliable entre quienes siguen firmemente adheridos a una ideología genuinamente democrática y aquellos que profesan otras ideologías de un sentido político sustancialmente diferente. Son demasiado conocidas esas discrepancias para que se justifique distraernos en una discusión bizantina acerca del empleo de palabras, aunque tales discrepancias terminan por convertirse en obstáculo infranqueable para una solución política de la crisis sustentada en un consenso mayoritario.

Con ser muy importante este obstáculo, no es el único. Los movimientos políticos que sostienen la necesidad ineludible de un Estado omnipotente, basado en un partido único y disciplinado, que permite disolver el poder de los propietarios privados de los medios productivos y tomar su gestión, cuentan con una doctrina articulada de la transformación que se

proponen realizar; no sucede otro tanto con aquellos otros movimientos de signo democrático. Con frecuencia se discurre en estos últimos acerca de una sociedad que no sea ni capitalista ni socialista, y aunque tales movimientos se inspiran en la justicia distributiva, suelen abstenerse de atacar resueltamente el origen mismo de las grandes fallas del sistema, esto es, la apropiación privada del excedente.

Todo ello es muy serio y desconcertante. No es extraño que en estas circunstancias se pretenda cargar a los hombres políticos con la responsabilidad de no encontrar soluciones para resolver la crisis del sistema. Trátase, sin embargo, de una responsabilidad que quienes discurrimos sobre el desarrollo debemos compartir, y en grado sumo, pues no hemos sabido contribuir a la búsqueda de una nueva opción.

No hemos ofrecido esta nueva opción a los movimientos democráticos inspirados en la equidad social; ni tampoco a quienes emplean la fuerza en el empeño, no siempre logrado, de restablecer el funcionamiento regular del sistema. Mal podríamos sorprendernos cuando, arrastrados estos últimos por las circunstancias, y también por ciertas preferencias doctrinarias, se dejan atraer por la simplicidad de las fórmulas del liberalismo económico. ¡Y puesto que el poder sindical y político de la fuerza de trabajo ha violado las leyes del mercado, trayendo consigo el desquicio del sistema y su desintegración social, hay que suprimirlo para contener la inflación responsable de esos males!

He aquí nuestro problema fundamental. Es necesario ofrecer una nueva opción a los movimientos democráticos para prevenir a tiempo ese grave desenlace. Ya sea que la democratización se abra paso resueltamente donde no había podido desenvolverse, o que se restablezca donde se había suprimido.

Ya no se tendría en tales casos la opción de un liberalismo económico que solo puede mantenerse con el empleo de la fuerza. Y la falta de una nueva opción podría llevar a serías claudicaciones en quienes, inspirados en hondas aspiraciones de equidad social, pudieran dejarse atraer por la ilusión de que la transferencia de los medios productivos y de su gestión al Estado es el mejor camino para realizar esas aspiraciones sin sacrificar la pluralidad democrática.

Es notoria, por otro lado la gran efervescencia social de la Iglesia. Y compréndense las tribulaciones de teólogos y fieles que, heridos profundamente por el espectáculo de la gran desigualdad social, parecerían dispuestos a ciertos compromisos con ideologías de transformación cuya filosofía primigenia parecería irreconciliable con el poder espiritual de la Iglesia. No

necesitan hacerlo. Espero que ellos quieran examinar las ideas que se exponen en este trabajo. Al escribirlas me ha impresionado fuertemente esta reciente declaración de Juan Pablo II: “sobre toda propiedad privada grava una hipoteca social”.⁶ ¿Se trata, acaso, de la hipoteca del uso social del excedente?

Además, ¿por qué no habría de presentarse también esta nueva perspectiva al poder militar? Nos hemos referido una y otra vez al empleo de la fuerza para implantar el liberalismo económico sin cambiar los fundamentos del sistema. Por mucho que no les preocupe necesariamente el costo político, que algunos consideran transitorio e inevitable, cuando no aceptable, es notorio que las consecuencias sociales de un falseado liberalismo económico terminan por desconcertar a muchos de ellos, consecuencias que se prolongan, cuando no se agravan, con el transcurso del tiempo.

No es extraño entonces que después de una fase de euforia —confortada con ciertas pruebas externas de admiración— vaya cundiendo el desconcierto acerca de esas graves consecuencias sociales de este tipo de desarrollo, además de su ingente costo político.

Los acontecimientos impulsan así aspiraciones crecientes de retorno a la normalidad, con algunos reajustes institucionales. Pero hay que llegar al fondo del problema. La normalidad exige, desde luego, restablecer el poder redistributivo de la fuerza de trabajo. ¿Cómo evitar entonces el desenvolvimiento de un nuevo ciclo político? ¿Cómo contener las tendencias conflictivas de una nueva espiral inflacionaria o de la acentuación de una espiral que no se hubiera conseguido extirpar? ¿Cómo contrarrestar las tendencias excluyentes del sistema que, lejos de atenuarse, suelen más bien agravarse en un régimen de fuerza?

Aleccionadas por aquella frustración de su experiencia, las fuerzas armadas podrían tal vez interesarse en examinar otras opciones, como las que aquí se exponen; pero no para imponerlas, sino para comprender

⁶ En su discurso inaugural en la reunión del CELAM, el 28 de enero de 1979, hace explícita, además, el Sumo Pontífice, la misión evangélica de la Iglesia frente a la inequidad social en los siguientes términos: “...debe predicar, educar a las personas y a las colectividades, formar la opinión pública, orientar a los responsables de los pueblos. De este modo estará trabajando en favor de la sociedad, dentro de la cual este principio cristiano y evangélico terminará dando frutos de una distribución más justa y equitativa de los bienes, no solo al interior de cada nación, sino también en el mundo internacional en general, evitando que los países más fuertes usen su poder en detrimento de los más débiles”.

“Aquellos sobre los cuales recae la responsabilidad de la vida pública de los Estados y naciones deberán comprender que la paz interna y la paz internacional solo estarán aseguradas si tiene vigencia un sistema social y económico basado sobre la justicia”.

el sentido de los movimientos democráticos que se propongan realizarlas.

A falta de aquellas otras opciones, nadie podría asegurar que el curso de los acontecimientos no las incline, también a ellas, a vencer ciertas resistencias doctrinarias a la opción socializadora de los medios productivos, que hasta ahora parecían ser muy fuertes.

3. Significación política de la socialización

La nueva opción que presentamos en las páginas anteriores se basa en el uso social del excedente. La sola mención de esta idea vuelve el pensamiento hacia la socialización de los medios productivos, puesto que de ellos surge el excedente. Parecería tratarse de una imposición lógica de la transformación del sistema.

Mas no lo creo así; voy a expresar las razones que me asisten. La socialización de los medios productivos y su gestión por parte del Estado tienen muy serias consecuencias políticas, tanto o más importantes, a mi juicio, que las consecuencias económicas. La socialización va unida de un modo indisoluble a un régimen político que difiere sustancialmente de los valores que han guiado y siguen orientando las grandes luchas de América Latina en favor de una democracia representativa y participativa, con plena vigencia de los derechos humanos fundamentales.

Me encuentro en una posición cómoda para expresarme sin ambages acerca de tales consecuencias, por la circunstancia de que estoy muy lejos de haber presentado en mi trabajo anterior la apología del capitalismo periférico. Lo he criticado tanto desde el punto de vista económico como del social y político. En consecuencia, cuando me opongo a la socialización de los medios productivos, no se interprete que lo hago para exaltar las virtudes de aquel capitalismo, ni mucho menos para defender su inequidad social.

Como quiera que fuere, tanto la socialización de los medios productivos como la transformación que estoy preconizando impugnan la apropiación privada del excedente. Una y otra tienen como punto común de partida el uso social de este último, pero es muy diferente el camino que ha de seguirse después.

La gestión de todos los medios productivos en manos del Estado otorga un poder incontrastable a quienes se encuentran en la cúspide de aquél, cualquiera haya sido la manera de llegar a ella. Las líneas de comando parten de allí. Y el curso vital de la fuerza de trabajo, o para decirlo mejor, de toda la población, su ingreso, su promoción, el discernimiento de méritos, dependen en última instancia de decisiones superiores. Y en ello

se combinan no solamente la capacidad personal, sino la lealtad militante al sistema.

La unidad ideológica es elemento esencial de esta lealtad y de la estabilidad de este último. No se trata de una ideología que se nutre de la libre y espontánea expresión del pensamiento, sino que surge de quienes tienen la responsabilidad del poder y la necesidad de afianzarlo por distintos medios. No caben pues disidencias fundamentales que comprometan la unidad ideológica, la disciplina partidaria y la cohesión del sistema. Cohesión que podría verse comprometida si el ejercicio de la libertad de expresión traspusiera ciertos límites, o si la creación artística y literaria y la actividad intelectual salieran de los cauces trazados desde arriba. Tal es la cohesión inherente al sistema, e impuesta por el mismo, que no admite otra manifestación de autoridad.

Compréndese, por tanto, que la autoridad espiritual de la Iglesia se juzgue incompatible con la omnipotencia y omnisciencia del Estado.

A esa exigencia de cohesión en la doctrina y en la praxis no podrían escapar ni aun los hombres de la cúspide. Pues si unos disienten en cuestiones de peso, se incurre en el disfavor de los otros, lo cual es muy serio, pues quienes pierden su posición jerárquica en esas disputas internas no tienen la alternativa de emplear sus esfuerzos en la órbita de la actividad privada, que sencillamente no existe. La prolongación indefinida de los dirigentes en sus funciones, por dilatada que fuere, se vuelve pues factor importante de unidad forzada. ¡Estabilidad del sistema y gerontocracia!

Por lo demás, la serie de eslabones jerárquicos de decisión y vigilancia hacen posible sofocar en su propio germen cualquier atisbo de disconformismo sustancial. El sistema tiene su propia lógica interna y se necesita un temple excepcional para salirse de sus férreas exigencias.

4. La desvirtuación del mercado

Por lo demás, la propiedad y gestión de los medios productivos en manos del Estado va unida a un cambio fundamental en la índole del mercado, pues lo que se ha de producir y consumir depende, en última instancia, de una autoridad central. El mercado pierde así su significación política, que trasciende a la económica. Tampoco voy a idealizar en esto al capitalismo periférico; sin embargo, por más que el curso del desarrollo traiga consigo una creciente concentración del poder económico, el margen de libertad individual es considerable. Sin ella no se hubiera podido desenvolver

el poder sindical y político de la fuerza de trabajo en el avance de la democratización. Solo que cuando ese poder trastorna la dinámica del excedente, el empleo de la fuerza permite suprimirlo.

Como he sostenido en mis trabajos precedentes, las grandes fallas del sistema no radican ni en el mercado en sí mismo, ni en la libertad económica sobre la que se asienta. Esas fallas surgen de la estructura social y de las relaciones de poder que pervierten la eficiencia social del sistema por la arbitrariedad de la distribución y la insuficiente acumulación de capital.

Es cierto que en un régimen fuertemente autoritario se concibe la libertad económica de las empresas y los individuos, factor esencial de eficiencia económica. Pero si esta libertad llegara a ser genuina, el núcleo dominante perdería un elemento de cohesión indispensable a la estabilidad del sistema y a su continuidad en el poder.

Más aún, si hay libertad económica y libertad de iniciativa en los dirigentes empresariales, y si estos surgen del seno mismo de las empresas y no de quienes concentran el poder político: ¿Cómo sería posible evitar que aspiren a la libertad de expresión y a la participación en las decisiones políticas? ¿Hasta qué punto cabría entonces separar la libertad política de la libertad económica? ¿No exigiría la lógica del sistema reprimir la libertad política de quienes, habiendo adquirido libertad económica, manifiestan discrepancias con tal sistema o la forma en que funciona? ¿Podría aislarse de estas consecuencias la libertad económica?

5. Pluralismo político y socialización

Detengámonos ahora un breve instante en una interpolación doctrinaria. En la teoría científica de Marx —que hay que distinguir del marxismo militante— las doctrinas son parte integrante de la superestructura, que está condicionada decisivamente por la estructura básica del sistema. Los cambios en la estructura, conforme se desenvuelven las fuerzas productivas, impulsan la modificación de la superestructura. No hay ideologías de valor permanente.

Me pregunto, entonces, si los cambios que han venido ocurriendo en la estructura son ajenos a las nuevas corrientes ideológicas que están surgiendo en otras latitudes, y a las cuales se les atribuye a veces un valor circunstancial y transitorio, más que una significación perdurable. De todos modos, habría que considerarlas dentro de un más amplio contexto doctrinario.

En estas nuevas corrientes se acepta de un modo explícito el pluralismo político, en contraposición al

concepto, hasta entonces dominante, de dictadura del proletariado, como quiera que se le defina. El pluralismo es condición esencial del liberalismo democrático. Y no comprendo cómo podría conciliarse este último con un Estado omnipotente que concentra todos los medios de producción y desempeña la gestión de estos medios. Si realmente se persigue una transformación democrática, esas nuevas corrientes no podrían eludir la franca discusión de este problema.

6. Algunos riesgos políticos iniciales de la transformación

En estas páginas estoy desplegando una acción persuasiva. Quiero llevar al ánimo de mis lectores que hay una opción transformadora compatible con la democracia y que es necesario explorarla a fondo. De llegarse a resultados positivos, ello sería apenas el primer paso para inspirar e impulsar amplios movimientos políticos que puedan traducirse en consenso mayoritario.

Sin embargo, hechos ulteriores podrían desvirtuar ciertos elementos básicos de la transformación hasta comprometer la existencia del nuevo sistema.

Entre esos elementos quisiera mencionar la colaboración de los actuales propietarios de grandes empresas que desempeñan efectivamente tareas directivas. En nuestros países todavía son importantes esas tareas empresariales de los propietarios. Hay que darles la oportunidad de continuar ofreciéndoles suficientes incentivos, aunque, es cierto, ya no podrán disponer del excedente, pues la clave dinámica de la acumulación pasará al Estado. Pero los propietarios seguirían percibiendo el interés correspondiente al capital acumulado en la misma forma que la fuerza de trabajo que acumulara nuevo capital. Los propietarios recibirían además la remuneración que les correspondiera por sus tareas empresariales y otros incentivos vinculados a la productividad global de las empresas.

Si a pesar de ello hubiera resistencias obstinadas a aceptar el nuevo orden de cosas, quienes tengan la responsabilidad política del nuevo sistema podrían verse

llevados a transferir todos los medios productivos al Estado. Así pues, en vez de un cambio gradual en la composición del capital de las grandes empresas hasta llevar a su gestión a la fuerza de trabajo, se habría pasado súbitamente a la propiedad y gestión del Estado.

Es fácil comprender las serias perturbaciones que traería consigo esta alteración de algunos de los elementos básicos del nuevo sistema. No se trataría solamente de las grandes empresas. Explicamos ya que las empresas medianas acrecentarían su acumulación en manos de sus actuales propietarios. Pero al aproximarse en dimensiones a las grandes empresas, aquellos correrían el riesgo de que, precisamente por haber acumulado más, quedarían expuestos a que el capital y la gestión se transfirieran al Estado. Se debilitaría pues el impulso de crecimiento, de tanta significación en el nuevo sistema.

Tanto o más serios serían estos efectos si se desconociera la necesidad de brindar incentivos especiales a los ejecutivos, técnicos y demás miembros del personal de las grandes empresas. La colaboración de este personal es de la mayor importancia en sí misma; y mucho más cuando no se pudiera contar con la de los propietarios. Si se llegara a prescindir de este personal por exceso de celo político, solo con el andar del tiempo se podría llenar este vacío. Y, entonces, habría que ofrecer incentivos similares a los que habrían dejado de darse anteriormente.

Con sentido fuertemente realista debo reconocer que las grandes dificultades iniciales de la transformación —no solo interna, sino también internacional—, pudieran llevar a los hombres responsables a cierto autoritarismo, un autoritarismo coyuntural si se quiere, pero de todos modos sumamente lamentable. Se necesitaría una gran convicción para evitar que ello se transformara en autoritarismo estructural. No cabe duda que ante resistencias enconadas, la transferencia al Estado de la propiedad y gestión de los medios productivos sería un instrumento formidable de autoridad suprema de carácter estructural. Y se habría cerrado, acaso por un tiempo dilatadísimo, el cauce del avance democrático.

IV

Técnica, demanda y estructura productiva

1. Consecuencias de la desigual distribución

En mi análisis crítico del capitalismo periférico he atribuido, en gran parte, a la desigual distribución del fruto del progreso técnico, la explicación de las grandes fallas del capitalismo periférico. El uso social del excedente se propone corregirlas, según se ha visto en páginas precedentes.

La desigual distribución influye de dos maneras principales sobre la estructura productiva. Por un lado, imprime a la demanda una conformación que hace desperdiciar capital físico y fuerza de trabajo; y, por otro, promueve cierta elección de técnicas, y por tanto formas de acumulación, que también representan un desperdicio de recursos productivos. Creo que el régimen de acumulación y distribución que preconizo permitirá corregir en gran parte esas deficiencias de la estructura productiva.

Pero ello no sería suficiente, pues la penetración de la técnica de los centros en una estructura social periférica muy diferente de la de aquellos, trae consigo ciertas consecuencias adversas al eficaz empleo del capital, que no podrían corregirse bajo el signo de ese nuevo régimen, sino que requieren una intervención deliberada del Estado en la estructura productiva.

Se me ha criticado y, con razón, por haber puesto de lado esas consecuencias adversas, así como otras provenientes de la incorrecta elección de técnicas, en mi afán por subrayar la influencia prevaleciente del régimen de acumulación y distribución que caracteriza el capitalismo periférico.

En verdad, nada me ha costado tener en cuenta los fenómenos a los que la crítica se refiere, pues los he examinado en trabajos precedentes de esta *Revista* y en otras publicaciones anteriores. Así pues, en este capítulo quisiera presentar sucinta y coherentemente esas explicaciones y subrayar su significación.

Advierto que en esto podría haber algo más que una simple cuestión de acento teórico, pues no me sorprendería que la influencia de tales fenómenos, que afectan a la estructura productiva, aliente cierta tendencia favorable a que el Estado tome a esta en sus manos valiéndose de la socialización de los medios productivos. Considero que desde el punto de vista del uso social del excedente, la socialización y la gestión

de tales medios por el Estado no es admisible, por razones fundamentalmente políticas que expuse en su momento, además de sus consecuencias económicas. Pues no cabe duda que ello significaría otorgar al Estado un poder considerable e incompatible con la vigencia de libertades esenciales.

Si ello es así, mal podría recurrirse a la socialización, no ya para resolver el problema de acumulación y distribución, sino para corregir deficiencias que podrían persistir en un nuevo sistema, a pesar del uso social del excedente. Sostengo que el Estado puede disponer de otros medios para hacerlo.

2. Técnicas reproductivas y consuntivas

Para comprender los cambios que ocurren en la estructura productiva en el curso del desarrollo hay que recordar el significado de la dualidad de la técnica; por un lado, las técnicas que persiguen el aumento de la productividad; y, por otro, las orientadas principalmente a conseguir la diversificación de bienes y servicios.

Hemos llamado reproductivo al capital que requieren las primeras técnicas, por cuanto el aumento de productividad que con estas se consigue permite acrecentar la acumulación con nuevos incrementos de productividad, y así sucesivamente, en un proceso multiplicador del empleo.

Las técnicas de diversificación también requieren capital, pero no para lograr una mayor productividad, sino para conseguir bienes y servicios más eficientes, de mejor calidad o que satisfagan aspiraciones de variedad de vida y consumo conspicuo, así como de prestigio social y ostentación de riqueza.

Estas técnicas de diversificación no podrían desenvolverse sin las técnicas reproductivas. Es el aumento de productividad y de los correspondientes ingresos que aportan estas técnicas lo que aguija el progreso de las técnicas de diversificación, a fin de estimular y captar la demanda creciente generada por tales ingresos.

No tendría sentido, en verdad, producir abundantemente los mismos bienes y servicios más allá de ciertos límites, gracias a la mayor productividad. Por el contrario, la diversificación permite emplear el crecimiento del ingreso en un despliegue incesante de nuevos y mejores bienes cada vez más cuantiosos.

El progreso de las técnicas de diversificación es pues una consecuencia lógica de las técnicas reproductivas que se combinan estrechamente con las otras de un mismo proceso productivo. Tiende así a subir la proporción de las primeras en la composición del capital.

Ahora bien, al distribuirse tan desigualmente el fruto de la productividad, el empleo de las técnicas de diversificación se desenvuelve más intensamente de lo que ocurriría de otro modo. Aumenta así en forma exagerada la proporción de capital consuntivo, a expensas del capital reproductivo. Y esto reviste considerable importancia en el capitalismo periférico.

Este desperdicio social del capital es uno de los factores más importantes del sentido excluyente del capitalismo periférico. Hay casos en que ha aumentado extraordinariamente la productividad debido a la introducción de nuevas capas técnicas, pero debido a su desigual distribución, el fruto de este aumento de productividad se dedica en gran parte a satisfacer el consumo diversificado de los estratos favorecidos, en desmedro de la integración social de los estratos inferiores.

3. Sociedad de consumo y acumulación

Una de las críticas que se me han dirigido señala precisamente casos en que se ha desarrollado de manera notable la sociedad privilegiada de consumo y, a pesar de ello, se ha logrado un alto coeficiente de acumulación. No hay pues insuficiencia de capital, se nos dice.

Sin embargo, la insuficiencia se manifiesta en el capital reproductivo. Este fenómeno se agrava cuando la supresión del poder sindical y político de la fuerza de trabajo consigue comprimir las remuneraciones reales en favor de estratos sociales más elevados. Estos estratos pueden entonces acrecentar más aún su consumo diversificado y su acumulación consuntiva.

Recuérdese de paso lo que dijimos en trabajos anteriores. Una parte apreciable de esta última acumulación corresponde a la inversión conspicua en viviendas costosas por parte de aquellos estratos, así como ciertas inversiones del Estado que escapan a consideraciones de economía. No basta, pues, comprobar que ha subido el ritmo de acumulación; es preciso saber también qué es lo que se acumula.

Conviene hacer aquí una observación adicional antes de dejar este aspecto. Si con el desarrollo no solo se busca la eficiencia económica sino también la eficiencia social, la acumulación consuntiva debe tener una adecuada relación con la acumulación reproductiva. Sin embargo, la desigual distribución del ingreso impulsa la demanda hacia bienes y servicios diversificados

que exigen aumentar la acumulación consuntiva. Se emplea de esta manera capital escaso, no obstante haber capital acumulado y, por tanto, capacidad disponible para producir bienes similares, aunque con técnicas menos avanzadas y menor grado de diversificación. Esta desviación de la demanda lleva a desperdiciar el capital invertido en estos bienes inferiores, y aumentar la inversión de capital consuntivo, mientras es socialmente insuficiente el capital reproductivo.

Es claro, sin embargo, que en el curso del proceso de desarrollo esas técnicas inferiores terminan por abrir paso a técnicas más avanzadas de diversificación, como ha ocurrido generalmente con el desarrollo capitalista de los centros. Pero este proceso se anticipa prematuramente en el capitalismo periférico.

Todavía cabe agregar algunas consideraciones pertinentes acerca de la demanda y la estructura productiva.

Es notorio que los medios masivos de difusión social, tan estrechamente vinculados a la sociedad privilegiada de consumo, emplean todas las formas de sugestión colectiva disponibles para extender el consumo de bienes diversificados. Y de esta manera tratan insistentemente de penetrar hacia abajo en la estructura social, propagando allí la imagen atrayente de ciertos bienes que los estratos superiores van dejando atrás al adoptar las nuevas formas con que se manifiesta continuamente el proceso de imitación a los centros. Está de más mencionar que el abuso crediticio en que se incurre en estas campañas de sugestión colectiva suele desempeñar un papel muy activo.

Por supuesto que las empresas transnacionales tienen una gran responsabilidad en la promoción del consumo imitativo. Pero me inclino a pensar que, aun sin ellas, se habría desarrollado la sociedad privilegiada de consumo debido, sobre todo, a la desigualdad distributiva, como tantas veces lo hemos visto. ¡No se subestime el vigor de nuestro genio imitativo!

Por cierto que al perder importancia la sociedad privilegiada de consumo, los medios masivos de difusión social y las empresas transnacionales verían comprimirse notablemente su campo de acción. Pero es posible que sobrevivan ciertas formas exageradas de diversificación que afectan adversamente la acumulación reproductiva.

El Estado tendría, pues, que intervenir en forma deliberada valiéndose del impuesto, esto es, elevando los precios de los bienes donde se manifiesta principalmente esa tendencia a ciertas extralimitaciones del consumo.

Pero entiéndaseme bien. Aliento francamente la intervención del Estado por razones de acumulación

o de carácter sanitario, y la necesaria en defensa de la biosfera. Tal como se justifican los impuestos y subsidios para influir sobre la estructura productiva en materia de comercio exterior, o sea donde el mercado no tiene eficacia.

Pero fuera de esto, considero esencial asegurar la libertad del individuo para seguir sus propias preferencias en materia de consumo, como en la vasta gama de actividades humanas, mientras no perjudique la libertad de los demás.

Pues, ¿cómo justificar que el Estado se sobreponga a esas preferencias y decida en lugar del individuo? ¿Qué razones habría para que tome en sus manos la estructura productiva a fin de conseguir este designio autoritario? ¿O para que use una extensa gama de impuestos para desvirtuar esas preferencias?

4. Las alternativas de acumulación

Veamos ahora otro aspecto de la penetración de la técnica en la estructura social. La distribución del ingreso, en efecto, influye también sobre la elección de alternativas técnicas y, a través de ese mecanismo, sobre la estructura productiva, favoreciendo combinaciones de capital y fuerza de trabajo contrarias a la absorción de esta última.

Es un hecho bien conocido que las técnicas originarias de los centros significan una gran contradicción: economizan mano de obra abundante y exigen intensificar el empleo del capital escaso. Creo que en la CEPAL hemos estado entre los primeros en examinar este fenómeno ya a comienzos de los años cincuenta.⁷

Esta incorrecta elección de técnicas, con el correspondiente desperdicio de capital, se explica sobre todo por un falseamiento de los precios relativos. He sostenido en otra oportunidad que el interés del capital y el nivel de salarios no responden a lo que suponen las teorías neoclásicas y su concepción de equilibrio. En el fondo, encontramos el fenómeno del excedente que aquellas teorías ignoran. Gracias al excedente, las empresas solo tienen que acudir al mercado para una parte de sus necesidades de acumulación, con lo cual la tasa de interés resulta inferior a lo que sería de otro modo. Además, el nivel de salarios no es el que determina de manera espontánea el mercado, sino que está considerablemente influido por la pugna de la fuerza de trabajo para compartir el excedente, tanto por su poder sindical como por su poder político.

En verdad, en los casi treinta años transcurridos desde que llamamos la atención sobre esos fenómenos, no parecerían haberse presentado esas alternativas tecnológicas, salvo de una manera muy parcial y limitada.

Mientras tanto, se ha discurrido mucho acerca de cómo aproximarse a precios que reflejen mejor la realidad. Se ha hablado de impuestos sobre los bienes de capital o subsidios al empleo de fuerza de trabajo para responder mejor a la disponibilidad de estos factores productivos. Estas y otras ideas no han prosperado, sospecho que por no haberse avanzado suficientemente en materia de alternativas tecnológicas que están fuera del interés inmediato de los centros.

Hay otra forma de desperdicio de capital estimulada por el falseamiento de los precios relativos. En países como los nuestros, con escasez de capital, llama la atención que las fábricas trabajen generalmente un solo turno, cuando podrían hacerlo durante dos o tres turnos. Pero no se trata solamente de ese falseamiento sino también de otros obstáculos que se oponen a este mejor aprovechamiento del capital. Como sería difícil, si no imposible, recurrir en estos casos a precios especiales, se ha discurrido acerca de diversas medidas que podrían promover el aprovechamiento del capital.

Finalmente, en otras críticas se hace hincapié en que a medida que se introducen nuevas capas técnicas de mayor productividad que las precedentes, el descenso de los precios lleva a la liquidación de las empresas afectadas, con la consiguiente pérdida de capital. Es un argumento que suele presentarse con cierta frecuencia. ¿Pero hasta qué punto es un fenómeno del capitalismo periférico?

Me inclino a creer que el fenómeno general es de otra naturaleza, pues, como ya lo hemos demostrado, los precios no tienden a bajar conforme aumenta la productividad. No creo que la competencia de precios, en casos semejantes, constituya un hecho frecuente. En la dinámica del desarrollo las nuevas inversiones se orientan más bien a aprovechar el crecimiento de la demanda que se diversifica, antes que a desalojar violentamente del mercado a empresas de costos más elevados. Ello permite cosechar las ganancias para sí en vez de esparcirlas por el descenso de los precios. El medio para captar el mercado no es este último, sino la oferta de nuevos y mejores bienes.

Dejo abierta, sin embargo, la posibilidad de que se presenten pruebas en contrario. De todos modos, me pregunto si en tal caso habría que acudir al sistema de precios u otras formas adecuadas de intervención, o caer en la gestión estatal de los medios productivos.

⁷ *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973 (Primera versión, 1951).

Sin embargo, aún admitido este último supuesto, podría discutirse si aquella intervención tendría que efectuarse mediante instrucciones generadas desde el comando superior del sistema, o si se acudiría también al sistema de precios y al juego del mercado, a fin de morigerar la burocratización creciente del sistema, que tanto preocupa en todas partes, sin exceptuar a los países socialistas.

5. El sistema de precios

Permítaseme ahora una breve digresión. Tan pronto como se menciona la posibilidad de emplear el sistema de precios con fines como los mencionados, se corre el riesgo de que se descubra en ello algún resabio de neoclacismo. No es así, terminantemente.

En verdad, las teorías neoclásicas se han apoderado por completo del sistema de precios como si fuera privativo de sus lucubraciones. En verdad es la quintaesencia de sus razonamientos acerca de la tendencia hacia el equilibrio del sistema, si no se lo perturba con intervenciones artificiosas. Pero el sistema de precios ha existido durante largos siglos de precapitalismo. No se explicarían en otra forma, ni el famoso edicto del Emperador Diocleciano, ni las admoniciones tomistas en el medioevo. Sucede, sin embargo, que los neoclásicos lo convirtieron, dogmáticamente, en supremo regulador de la economía.

Para que el sistema de precios cumpla este papel regulador los neoclásicos admiten desde luego ciertas intervenciones, a fin de corregir las así llamadas imperfecciones del mercado. Recurren para ello a impuestos que permiten corregir esas imperfecciones, como en el caso de aquellas desviaciones de la técnica a los que nos referimos oportunamente.

Por este camino, sin embargo, podría llegarse muy lejos, como cuando se preconiza el sistema de precios para proteger el medio ambiente. ¿Podría decirse que el serio deterioro que este ha venido sufriendo se debe a imperfecciones del mercado? ¿No sería más correcto hablar de las consecuencias nocivas del juego irrestricto de las leyes del mercado?

Hay también economistas neoclásicos que reconocen plenamente que las leyes del mercado no resuelven los graves problemas de la distribución del ingreso en los centros. Si se asomaran con más detenimiento a la periferia, comprobarían que aquí las leyes del mercado tampoco resuelven el importantísimo problema de acumulación de capital. Si ello es así, ¿qué queda del papel de supremo regulador de la economía atribuido a esas leyes?

Las teorías neoclásicas ignoran la estructura social y sus mutaciones, así como las relaciones de poder que las acompañan y su considerable significación en la distribución del ingreso. ¿Cómo podrían impugnar entonces la sociedad privilegiada de consumo?

V

La especificidad del capitalismo periférico

1. El capitalismo imitativo

Podría preguntarse ahora, ¿por qué una teoría de la transformación? ¿No sería posible reproducir en la periferia el desarrollo capitalista de los centros?

Esta pertinaz ilusión podía justificarse hace algunos decenios, pero no ahora. Se está desvaneciendo, en verdad, la ilusión de desarrollarnos a imagen y semejanza de aquellos países donde el bienestar se ha difundido a las grandes masas de la población (aunque tampoco del todo) y se ha desenvuelto vigorosamente el proceso de democratización (aunque no exento de defectos).

¿Qué diferencia nuestro capitalismo imitativo del capitalismo desarrollado e innovador? Hemos tratado de explicarlo en nuestros trabajos. Y ahora, antes de

ocuparnos de las relaciones con los centros, parece conveniente subrayar los rasgos específicos del capitalismo de nuestras tierras, que en verdad son muy importantes.

Recuérdese que hemos caracterizado el desarrollo periférico como un proceso de irradiación y propagación desde los centros de técnicas, modalidades de consumo y demás formas culturales, ideas, ideologías e instituciones. Todo ello en una estructura social fundamentalmente diferente. Allí se encuentran las contradicciones de donde surgen las grandes fallas internas del capitalismo periférico.

Este proceso imitativo se cumple bajo el signo histórico de la hegemonía de los grandes países desarrollados, principalmente de los Estados Unidos, bajo

el impulso de un capitalismo cuyo carácter centrípeto ha tenido y sigue teniendo relevante significación, como que es el origen de las grandes contradicciones que también se presentan en las relaciones con aquellos países y que acentúan las grandes fallas del desarrollo periférico.

A esto último dedicaremos el capítulo siguiente; en tanto que aquí recordaremos sucintamente aquellos rasgos específicos evocando lo expuesto en otras oportunidades.

La especificidad que caracteriza la estructura social periférica concierne principalmente a la técnica y al consumo, al grado de desarrollo y la democratización, a la tenencia de la tierra, a la formación del excedente, y al crecimiento demográfico.

2. Técnica y consumo

Debido a la gran heterogeneidad de la estructura social, el fruto de la penetración de la técnica es apropiada, principalmente, por los estratos favorecidos. No niego, por supuesto, que haya pasado lo mismo durante la evolución histórica del capitalismo de los centros. La diferencia está en que, gracias a esa forma de distribución se adoptan, en la periferia, modalidades de consumo que se han desvenuelto gradualmente en los centros, conforme la acumulación de capital permitía a la técnica penetrar cada vez con mayor profundidad en la estructura social. En la periferia, por el contrario, imitamos esas formas de consumo cuando la acumulación no basta para cumplir la función absorbente de fuerza de trabajo. Y esto se agrava con la succión de ingresos que los centros realizan por su supremacía técnica y económica y por la gravitación de su hegemonía. Compréndasenos bien. La especificidad no está tanto en la imitación del consumo de los centros, que es en rigor un fenómeno planetario, sino en las dimensiones que este fenómeno adquiere en la periferia, gracias a la flagrante desigualdad distributiva. En otros términos, la especificidad atañe al carácter privilegiado de la imitación.

Ello se acentúa porque el progreso técnico de los centros no favorece alternativas técnicas que respondan mejor a las condiciones periféricas, de donde resulta una de las más graves contradicciones del desarrollo imitativo; lo que hace tanto más necesario, pues, aprovechar a fondo el potencial del excedente.

3. Grado de desarrollo y democratización

Por otro lado, el proceso de democratización se ha abierto paso y desvenuelto en los centros cuando se había conseguido una considerable acumulación de

capital. En tanto que la democratización periférica se desvenuelve antes que la acumulación responda a las exigencias dinámicas del desarrollo; además la democratización toma un sesgo esencialmente distributivo, y también conflictivo.

Adviértase que no estoy deplorando una democratización prematura, sino subrayando las serias consecuencias de haberse empeñado en una distribución inmediata dejando de lado la ineludible exigencia de acumulación de capital.

A ello se agrega la tendencia a la desmesurada expansión de los servicios del Estado, que en gran parte también responde a las diferentes formas de presión distributiva y de absorción espuria de fuerza de trabajo. Pero no podría olvidarse que a ello suele añadirse la fuerte presión de los gastos militares; no ha de sorprender, en consecuencia, que los gastos del Estado representen una proporción del producto que los países desarrollados tardaron mucho tiempo en alcanzar.

4. La tenencia del suelo

Desde otro punto de vista, no cabe duda que el régimen prevaleciente de tenencia de la tierra ha sido y sigue siendo un obstinado obstáculo al desarrollo, como tantas veces lo ha expresado la CEPAL. En los centros industriales se había logrado eliminar tempranamente este obstáculo con favorables consecuencias sociales y técnicas. Pero no así en la periferia, donde la industrialización se superpone a un régimen de tenencia que suele frenar la penetración de la técnica y la productividad, en detrimento del desarrollo. He aquí otro rasgo de especificidad del desarrollo periférico que pasamos a examinar.

Al discurrir acerca de la estructura productiva, nos hemos referido a la diversificación de la demanda. Esto concierne sobre todo a los bienes industriales y los servicios calificados; pero no a la agricultura, donde la diversificación es muy limitada. La demanda tiende pues a orientarse de más en más hacia esos bienes y servicios en desmedro de aquella. Y la ocupación tiende a desplazarse a las actividades diversificadas. Desciende pues la proporción de la agricultura en la estructura productiva y la ocupación. Esa tendencia al desplazamiento de fuerza de trabajo se acentúa a medida que se eleva la productividad.

Pero no es solo esto. La distribución regresiva del ingreso y la insuficiente acumulación de capital, en perjuicio principalmente de los estratos inferiores, explican que la demanda de alimentos sea relativamente débil a pesar de la manifiesta deficiencia del consumo.

Esto lleva con frecuencia a frustrar las consecuencias favorables que podría tener el aumento de productividad; no hay demanda para absorber la mayor cuantía de bienes. Y la tendencia al deterioro de la relación de precios que ello trae consigo desalienta el aumento de la producción.

Véase, pues, aquí una de las más flagrantes contradicciones del sistema. La desigual distribución desplaza el crecimiento de la demanda hacia bienes cada vez más diversificados, en detrimento de bienes menos diversificados o de escasa o ninguna diversificación, como son los bienes agrícolas.

Si se aprovechara a fondo el potencial de acumulación del excedente, la demanda y la estructura productiva adoptarían una conformación diferente en favor de los estratos sociales menos favorecidos.

Sin embargo, no todo es cuestión de demanda. El régimen de tenencia de la tierra que caracteriza la estructura productiva, parece innecesario decirlo, tiene primordial importancia cuando prevalece la concentración de la gran propiedad. Según sucede generalmente en América Latina, la cuantiosa renta que se deriva de la tierra, desmesurada por su misma extensión, vuelve indiferentes a muchos propietarios a las posibilidades que ofrece el progreso técnico, sobre todo en materia de rendimientos. Por eso les atrae más la mecanización, pues no necesitan dedicar a la tierra todo el tiempo que exige la aplicación de técnicas biológicas.

Es cierto que durante los decenios recientes estas técnicas se estuvieron extendiendo con ponderables efectos sobre la productividad. Pero el gran propietario, renuente a hacerlo, comprueba sin embargo, que aumenta el valor de su predio en virtud de su mayor capacidad potencial. He ahí un hecho muy importante que caracteriza también la tierra urbana: la valorización del suelo por el trabajo ajeno, además del crecimiento de la población.

Reflexiónese sobre el contraste que ello representa, con el capital físico, para comprender mejor el caso de la agricultura. El propietario de capital físico, que se abstiene de utilizar el progreso técnico, no ve aumentar el valor de lo que posee sino todo lo contrario, pues termina por ser desalojado por empresarios más alertas al progreso técnico.

Parecería, como acaba de expresarse, que en materia de productividad agraria hay un avance perceptible en América Latina. Pero conforme se va eliminando una de las grandes fallas va surgiendo otra. Es cierto que al difundirse el progreso técnico en la agricultura se acrecienta el excedente; en buena hora así sea. Pero desgraciadamente la cuantía exagerada que se dedica

a la sociedad privilegiada de consumo y se gira al exterior tiene efectos negativos sobre la acumulación de capital.

El excedente agrícola, por lo demás, se cristaliza en el valor del suelo, si se me permite la expresión. Y con ello agrava el fenómeno de concentración de la riqueza.

La agricultura presenta pues características muy especiales. Si no se introduce el progreso técnico, el excedente resulta inferior al que podría lograrse. Y si se introduce y acrecienta el excedente, y este se dedica al consumo conspicuo, se malogra su potencial de acumulación. En uno y otro caso son francamente desfavorables las consecuencias sobre la absorción de fuerza de trabajo y la distribución del ingreso.

Más serias son aún esas consecuencias cuando se introduce la mecanización y se desperdician las posibilidades de acumulación por el mayor excedente que trae aparejado. Aun cuando la mecanización respondiera a estrictos criterios de economicidad, ese desperdicio impide emplear la fuerza de trabajo que se desocupa y contribuir a la absorción de la que tenía escasa productividad, en virtud del poder multiplicador del capital reproductivo. En consecuencia, al desperdicio del potencial de acumulación se añade el desperdicio de potencial humano, ya sea que permanezca redundante en el campo, o vaya a engrosar las filas de los pobres en las ciudades.

Esta observación concierne también a quienes, al aducir que la mecanización no se puede introducir en pequeños predios agrícolas, preconizan la gran propiedad. ¿Pero a dónde iría la gente desplazada? No se quiere ver la otra cara de la economicidad. Téngase en cuenta, por lo demás, que en la pequeña propiedad, así como en la mediana, los rendimientos por unidad de tierra suelen ser más elevados que en las grandes propiedades, sobre todo si es eficaz la acción técnica del Estado. Es una forma socialmente eficiente de retener fuerza de trabajo en el campo hasta que la aceleración del desarrollo —la transformación del sistema— haga posible la solución de fondo de este grave problema.

5. La eutanasia del excedente

Volvamos ahora a fijar nuestra atención en el excedente, en torno al cual han girado nuestras explicaciones teóricas. No es por cierto su apropiación un fenómeno periférico, sino universal del capitalismo; pero también aquí se manifiesta la especificidad periférica. Conviene detenerse aquí un instante, por ser esto de bastante significación.

Hemos explicado fundamentalmente este fenómeno estructural por la competencia regresiva de la fuerza de trabajo que permanece en capas técnicas de menor productividad, cuando nuevas capas técnicas de mayor productividad se sobreponen a estas últimas.

Reflexiónese bien sobre las consecuencias de este fenómeno. Gracias a la acumulación de capital que el excedente posibilita, la técnica ha penetrado en profundidad en los centros y, al absorber fuerza de trabajo de menor productividad de los estratos inferiores, ha ido atenuando espontáneamente en el sistema la competencia regresiva que impide a la fuerza de trabajo mejorar sus remuneraciones correlativamente a la creciente productividad.

Así, pues, el excedente tendería a disminuir y, finalmente, a desaparecer, conforme va atenuándose la heterogeneidad de la técnica. Se concibe así un grado de desarrollo en que toda la fuerza de trabajo esté empleada en capas superiores con las técnicas más avanzadas que se dan en un momento determinado. Se habría extinguido entonces el excedente por haberse eliminado en el sistema una fuente importante de aumento de productividad, además de la presión creciente que ejerce sobre el mismo el intenso acrecentamiento de los servicios del Estado.

Quedaría, sin embargo, otra fuente importante: el aumento de productividad proveniente de sucesivas innovaciones.

Al aproximarse el sistema a su homogeneidad sobrevendría la eutanasia del excedente, y los economistas neoclásicos podrían regocijarse con la ilusión de haber alcanzado esa fase ideal en que la competencia entre empresarios haría desaparecer rápidamente el fruto de aquellos sucesivos incrementos de productividad por el aumento de remuneraciones. Más aún, podrían señalar las consecuencias favorables del juego irrestricto del mercado, sin necesidad de poder sindical y político. Pero la ilusión podría ser muy fugaz, pues la eutanasia del excedente plantearía un serio problema de acumulación. En efecto, nada hay en el sistema que lleve espontáneamente a la fuerza de trabajo a compensar con su propia acumulación lo que ya no podrían seguir haciendo los estratos superiores.

Esta digresión nos permite comprender mejor la índole estructural y esencialmente dinámica del excedente. En resumidas cuentas, se trata de una categoría histórica en el desarrollo del capitalismo.

Por supuesto que la periferia dista mucho de esta situación debido tanto a su gran heterogeneidad estructural como al desperdicio del potencial de acumulación. Este desperdicio dificulta sobremanera la absorción de

los estratos inferiores y de los estratos intermedios de la fuerza de trabajo que se insertan espuriamente en el sistema. He aquí este otro elemento de especificidad periférica.

Y como hemos explicado en otro lugar, la doble presión del Estado y de la fuerza de trabajo sobre el excedente en la periferia tiende a llevar al sistema, mucho antes de un lejano fenómeno de eutanasia, a una fase crítica, pues cuando esa doble presión llega a vulnerar la clave dinámica del sistema en desmedro de la acumulación y el consumo privilegiado de los estratos superiores, el sistema reacciona con el alza de precios, lo cual lleva fatalmente a la espiral inflacionaria. Y la espiral no trae consigo, por supuesto, un nuevo régimen de acumulación. No digo que los centros escapen a esta tendencia aunque allí suele darse en condiciones diferentes.

6. Especificidad del crecimiento demográfico

Cuando los adelantos técnicos que defienden y prolongan la vida humana hacen descender la tasa de mortalidad de los centros, las mutaciones de su estructura social, y las consecuencias psicosociales que traen aparejadas, favorecen también el descenso en las tasas de natalidad. En tanto que la rápida penetración de esas mismas técnicas en la periferia ocurre en una estructura social donde tienden a prevalecer elevadas tasas de natalidad. De ahí el extraordinario crecimiento de la población durante los últimos cuatro decenios.

Constituye este fenómeno otro rasgo de especificidad periférica. Agrava a veces con gran intensidad el problema de la insuficiente acumulación de capital, tanto en lo que atañe a la absorción de fuerza de trabajo como a las inversiones que se requiere realizar antes de que esta última alcance la edad productiva.

7. Pobreza y estructura productiva

Las consideraciones antes formuladas acerca de la agricultura, nos ayudan a comprender el problema de la pobreza en el contexto general del desarrollo: otro rasgo de especificidad periférica. Pues la pobreza rural se manifiesta en forma impresionante, así como entre los grupos sociales desplazados hacia las ciudades.

Frente a este problema de la pobreza, estamos presenciando cierta efervescencia en torno a una de esas fórmulas seductoras que, esta vez, no brota de nuestra exuberancia insustancial de economistas subdesarrollados, sino de ciertas tierras nórdicas, a mi juicio tal vez erróneamente. Desde allí se nos recomienda ahora

con celo apostólico combatir la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la colectividad. ¿Se ha descubierto un tanto tardíamente la pobreza del mundo en desarrollo y se nos demuestra que este execrable fenómeno social también existe en nuestras tierras!

Ignórase, desde luego, a la CEPAL, y no sé en verdad si es preferible ignorarla que atribuirle lo que jamás dijo o propuso, como suele hacerse con frecuencia. Se desconocen sus trabajos en los centros, o se los conoce de segunda o tercera mano, manos no siempre bien inspiradas, y frecuentemente desdeñosas de nuestras formas de pensar. De mucho tiempo atrás la CEPAL viene señalando la persistencia de la pobreza y la necesidad ineludible de elevar el ritmo de acumulación para emplear los estratos inferiores con creciente productividad y mayores ingresos.⁸ En otros términos, preconizó la distribución dinámica del ingreso, según lo explicamos en otro lugar.

Sucede, sin embargo, que quienes se proponen desarraigar la pobreza presentan generalmente su fórmula sin enunciar explícitamente la manera de aplicarla. ¿Se trata de una redistribución simple y directa? ¿Podría resolverse el problema de la equidad social sin tocar el sistema? Compréndese que esto último sea realizable en países donde se ha logrado al cabo de mucho tiempo una gran acumulación de capital, en contraste con las dimensiones relativamente reducidas de la pobreza. Pero en los países periféricos, donde esos términos son notoriamente diferentes, no cabría eludir la necesidad de elevar con la mayor intensidad posible el ritmo de acumulación. Y ya sabemos que, más allá de cierto límite, ello no es compatible con la dinámica de la sociedad privilegiada de consumo.

Si se trata, por el contrario, de una redistribución dinámica, si se reconoce la necesidad de una transformación del sistema, habrá que decirlo, y decirlo lisa y llanamente. Y no parecería ser este el caso.

Como quiera que fuere, el ingenio de los promotores de esta fórmula se dedica sobre todo a discurrir acerca de qué necesidades han de satisfacerse para eliminar la pobreza. Y es claro que ya por esta senda generosa, la euforia va muy lejos, hasta compilar una extensa lista de necesidades básicas del género humano y no solamente las inherentes a la pobreza.

Reconozco, sin embargo, que acercándose algo más a los hechos tangibles, algunos admiten la necesidad de cambios en la estructura productiva. Pero no se pasa de esto, imaginando tal vez que esos cambios

sobrevendrán de alguna manera sobre todo si el Estado asume la responsabilidad de aquella.

Me excuso, sin embargo, por no presentar aquí un capítulo elocuente acerca de las necesidades básicas. Algún ingenio tendría yo también para hacerlo; pero he preferido emplearlo, tal vez por ser el mío escaso, en la crítica del sistema y su posible transformación.

Por lo demás, sostengo que las necesidades individuales no debieran regimentarse, porque la regimentación significa, fatalmente, imposición autoritaria. He manifestado en otro lugar mi preocupación al respecto. Y ahora, más que nunca, me domina el concepto primordial de libertad del individuo, con el solo límite de no invadir la libertad de los otros, pero en el contexto de un nuevo sistema.

Pienso a veces, y discúlpese cierta suspicacia, que algunos de quienes, desde los centros, ofrecen esas fórmulas a la periferia lo hacen para eludir los problemas del nuevo orden económico internacional. ¿Por qué escuchar toda esa retórica perturbadora de la periferia en vez de atacar directamente la pobreza? ¿No sería más fácil cederle para ello algunos recursos financieros?

Sería injusto, sin embargo, sostener que todos piensan así. Hay quienes creen sinceramente en esta solución del problema de la pobreza. Mientras otros, sin caer en ilusiones, consideran que solo así, utilizando la imagen de la desnutrición, las enfermedades y la ignorancia de la periferia, se podrá despertar el adormecido sentido ético de los centros.

Supóngase por un momento que con esa magia benévola pudiera desarraigarse la pobreza sin necesidad de acumular más capital para absorber con creciente productividad los estratos inferiores. En el mejor de los casos se habrían corregido precariamente las tendencias excluyentes del sistema, pero no sus tendencias conflictivas. Antes bien, estas últimas podrían agravarse.

Por cierto que hay países afortunados con otra magia en sus manos: abundantes recursos financieros provenientes de su riqueza natural agotable. Si en vez de disipar esos recursos en la sociedad privilegiada de consumo se dedicaran en la mayor medida posible a la acumulación cabría atacar con eficacia al problema de la pobreza. Y una más alta proporción del excedente podría dedicarse a satisfacer las presiones de consumo inmediato. Sin embargo, ya está visto y comprobado que la opulencia, y no solamente la escasez de recursos, suele perturbar la racionalidad del desarrollo.

Conviene tener siempre a la vista la distinción, tan importante, entre las tendencias excluyentes y conflictivas del sistema. Pues la crisis de este no proviene tanto de la presión de los estratos inferiores con escaso

⁸ *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

o ningún poder redistributivo, sino de los estratos intermedios que han ido adquiriendo una creciente aptitud para compartir el excedente. Es claro que si también adquieren poder redistributivo aquellos estratos inferiores, se acentúa la intensidad de la espiral con todas sus consecuencias.

Hay, pues, dos males que atacar, dos males estrechamente ligados entre sí que no admiten arbitraria segregación. Sin embargo, unos ponen toda su atención en la pobreza y otros en la espiral; todo depende del cristal con que se mira. Y unos y otros se abstienen generalmente de penetrar en las raíces profundas de esos males. Sospecho que si lo hicieran, no podrían escapar a la conclusión irrecusable de que hay que transformar el sistema.

8. Especificidad y transformación

A la luz de lo que acabamos de exponer sucintamente siguiendo nuestros trabajos, se justifica este afán de explorar nuevas vías en el desarrollo periférico.

Nos hemos apartado decididamente de las enseñanzas neoclásicas; y no encontramos en la teoría marxiana la clave de nuestra transformación. Para aquellas el problema de la acumulación se resuelve

espontáneamente en el juego irrestricto del mercado. Y para Marx la acumulación era un resultado espontáneo y automático del desarrollo capitalista. La periferia no entraba en su horizonte intelectual.

Acumular deliberadamente por obra del Estado ha sido, sin embargo, una preocupación dominante en la praxis del socialismo de Lenin y Mao. Un socialismo basado fundamentalmente en la socialización y gestión por el Estado de los medios productivos. Hubo en ello autenticidad, en respuesta a un designio de llegar a un socialismo acorde con las condiciones objetivas de una realidad diferente de la que suponía la crítica marxiana al capitalismo. Pero sobre fundamentos políticos muy distintos de los que quisiéramos en esta parte del mundo.

Hay también una necesidad ineludible de autenticidad en la transformación periférica; por eso precisamente hemos subrayado la especificidad del capitalismo vigente.

Como quiera que fuere, hay que precaverse una vez más de otra ilusión imitativa. Hay mucho que aprender de la experiencia de los demás y aprovecharla para llegar a la síntesis entre socialismo y liberalismo. Esta síntesis sería la respuesta de la periferia a la especificidad de su transformación.

Segunda parte

VI

Las relaciones centro-periferia en la transformación

Significado del capítulo

No se ha cumplido la ilusión del capitalismo imitativo de la periferia de desarrollarse a imagen y semejanza de los centros; lo hemos demostrado ya en nuestros trabajos. Ni se han ido corrigiendo las grandes disparidades sociales, por el contrario, se han ahondado. Tampoco se ha avanzado en el proceso de democratización: otra esperanza frustrada.

Más aún, el capitalismo que se pretendía imitar se encuentra en una grave crisis que, por su carácter estructural, es mucho más compleja y difícil de superar que la gran depresión de los años treinta. Sus repercusiones sobre la periferia ya han comenzado a

manifestarse. Surgen nuevamente problemas pertinaces en nuestras relaciones con los centros, cuestiones a las cuales la CEPAL dedicó preferente atención desde sus primeros escritos.

Parecían haberse esfumado esos problemas durante los largos años de bonanza que preceden a esta crisis de los centros. Fueron años de extraordinario desarrollo en estos últimos y también en la periferia, donde, como tantas veces hemos señalado, ha sido impresionante la prosperidad de la sociedad privilegiada de consumo.

Los centros, y muy particularmente el centro dinámico principal del capitalismo, se vincularon cada vez más estrechamente a este tipo de desarrollo basado en una flagrante inequidad social. Jugaron resueltamente sus

cartas en su favor. Pero como suele suceder en tiempos de bonanza, se desvió la atención de los problemas de fondo, esto es, de las grandes contradicciones en las relaciones centro-periferia.

No podría continuar ahora repitiéndose esa situación frente a la crisis de los centros. Está evidentemente fuera de nuestro alcance dilucidar la índole de esta crisis, pero hemos querido señalar algunos elementos que en ella intervienen para comprender mejor sus repercusiones periféricas. Lo haremos después de examinar sucintamente los problemas de fondo en las relaciones con los centros.

El capitalismo desarrollado ha sido y sigue siendo centrípeto. Es un mito aquello de su poder expansivo en el ámbito planetario. Por grande que haya sido la iniciativa y el empuje de sus empresarios no ha llevado espontáneamente la industrialización a la periferia, en los tiempos de crecimiento hacia afuera. La industrialización la inició deliberadamente la misma periferia; ha sido una imposición de las crisis de los centros. Y se cumple con gran retardo esta exigencia ineludible de su desarrollo, y ese mismo retardo ha suscitado una serie de problemas derivados de la disparidad de la estructura productiva de la periferia con la de los centros. Atañen primordialmente estos problemas:

- a la tendencia inmanente hacia el desequilibrio exterior que frena el desarrollo periférico;
- a la fragmentación económica de esta última, y
- a las considerables diferencias de poder económico y tecnológico que caracterizan los fenómenos de dependencia periférica bajo la hegemonía histórica de los centros.

Esta crisis de los centros es también la crisis de una ideología de desarrollo que, desde el centro dinámico principal del capitalismo, se ha extendido a la periferia, sobre todo a la periferia latinoamericana. Muy incompleto sería este capítulo si no lo termináramos con algunos comentarios que, sobre ser pertinentes, son oportunos frente a lamentables extravíos y retrocesos de la política de desarrollo y las relaciones con los centros.

El carácter centrípeto del capitalismo

1. La industrialización deliberada y las ideas de la CEPAL

No dejará de sorprender mi afirmación acerca del carácter centrípeto del capitalismo avanzado, pues este, como otros fenómenos del desarrollo, escapan a las teorías convencionales. Se debe, fundamentalmente, a la retención por parte de los centros de los frutos de su

progreso técnico. Bien sabemos que estos frutos no se difunden al resto del mundo por la disminución de los precios conforme aumenta la productividad. Para bien o para mal, el desarrollo capitalista habría sido completamente diferente si aquello no hubiera ocurrido.

Como quiera que tales frutos se hayan distribuido internamente, la demanda generada por el crecimiento del ingreso en la dinámica del desarrollo se desenvuelve en los mismos centros, salvo aquella fracción que se dedica a adquirir productos primarios en la periferia. Más aún, los ingresos generados por las correspondientes exportaciones de esta última también se traducen en demanda de bienes industriales de los centros.

Estos bienes industriales se diversifican incesantemente en virtud del progreso técnico y las inversiones correspondientes. No hay incentivo para realizar estas inversiones en la periferia, sino en los mismos centros, donde se desenvuelve el proceso diversificador estimulado por aquel acrecentamiento de la demanda.

De esta manera, cuanto más tiempo transcurre, más aumentan las diferencias de estructura productiva entre centros y periferia, con importantes consecuencias sobre el desarrollo.

Decíamos antes que la industrialización periférica no fue el resultado espontáneo de la expansión capitalista de los centros: en sus comienzos tuvo que recurrirse a ella para producir bienes técnicamente simples que no podían importarse debido a las crisis de aquellos (dos guerras mundiales y la gran depresión entre ambas).

Hasta entonces no convenía, en verdad, al interés inmediato de los centros ni al de los grupos dominantes de la periferia producir internamente bienes que esta importaba a precios inferiores a los que hubiera costado su producción interna.

En aquellos tiempos de crisis que impusieron la sustitución de importaciones no pudo pensarse seriamente en la exportación de manufacturas; pero cuando iba alcanzando impulso el proceso industrializador se vio claramente la necesidad de hacerlo. Acaso en la CEPAL fuimos los primeros en subrayar esta necesidad.⁹

⁹ Así, en un trabajo publicado en 1961, se llamó la atención acerca de la "excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno", debido a la "política de desarrollo seguida por los países latinoamericanos y la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales".

Y se expresaba que "la política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles y otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desvirtuado así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían

2. Renuencia de los centros a aceptar exportaciones periféricas

En los escritos de la CEPAL se ha reconocido más de una vez la responsabilidad de la periferia por haber concentrado todos sus esfuerzos en la sustitución de importaciones, sin conceder suficiente atención a las exportaciones de manufacturas. Pero al mismo tiempo se subrayaba la responsabilidad de los centros, y se afirmaba que no habría bastado poner a la producción exportable en el mismo pie de igualdad que la producción sustitutiva interna. Se hubiera necesitado medidas que facilitaran en los grandes centros ciertas importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo, dando a estos mayor capacidad para importar precisamente aquellos productos donde son mayores las diferencias de costos. Se habría desarrollado así en el campo industrial una conveniente división del trabajo, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales.

Sin embargo, ni los centros alentaron las exportaciones de manufacturas de la periferia, ni esta se resolvió emprender una política francamente favorable a las mismas, hasta que el ritmo extraordinario de desarrollo alcanzado por los centros, a medida que avanzaba el decenio de los años sesenta, demostró la posibilidad de hacerlo.

Las consecuencias de la prosperidad de los países avanzados se manifiestan tanto en las exportaciones periféricas de productos primarios como, sobre todo, en las manufacturas. Estas últimas se desenvuelven en algunos casos con gran celeridad y no solo se debilita la política sustitutiva de importaciones, sino que llega a renegarse de ella.

Durante esos años queda encubierta en cierto modo la tendencia centripeta del capitalismo, pero esta

haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos". CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973. (Primera versión: 1961), p. 19 y ss.

Y se agrega en otro trabajo, algo posterior, que "la protección ha sido desde luego indispensable en los países latinoamericanos. Pero no se ha otorgado con moderación ni ha habido en general una política trazada racionalmente y con sentido de previsión indispensable para atenuar —si es que no evitar— las crisis de balance de pagos".

Para decir después que "la industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremedida la exportación de manufacturas al resto del mundo..." R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963. pp. 86-87.

no desaparece. En efecto, el gran esfuerzo exportador que desenvuelve la periferia no llega a los centros en la medida exigida por las crecientes necesidades de importación y el pago de servicios financieros.

La periferia apenas participa marginalmente en el caudaloso crecimiento del intercambio industrial de los centros, alentado por una franca política de liberalización. Sus nuevas exportaciones industriales a los centros, realizadas en gran parte por las empresas transnacionales, conciernen principalmente a bienes donde las innovaciones han dejado de serlo gracias a nuevos avances de la técnica, o se limitan a fragmentos de bienes avanzados en aquellas empresas que aprovechan los bajos salarios, pero sin el designio de introducir formas avanzadas de industrialización integral.

Es comprensible que las transnacionales, llevadas espontáneamente por su propio interés, según se dijo ya en otro lugar, prefieran invertir en los mismos centros donde se registran aquellas innovaciones incesantes y donde se concentra una demanda cada vez más diversificada.

Sin embargo, la periferia podría enviar a los centros bienes técnicamente menos avanzados en los cuales va adquiriendo condiciones competitivas, y ha demostrado aptitud para hacerlo por el empeño de sus propias empresas. Pero a estos bienes no ha llegado la política de la liberalización, sino todo lo contrario.

Esto concierne a la etapa presente del desarrollo periférico. Pero esto no significa en modo alguno que dada una nueva política de industrialización no pueda abordarse la producción y exportación de bienes de creciente complejidad técnica. Tal es la dinámica del desarrollo.¹⁰

De donde una manifiesta paradoja en las relaciones centro-periferia. Se ha liberalizado en la Ronda Kennedy, como así en la Ronda Tokio, aquello donde la periferia no tiene por ahora ventajas comparativas debido a la superioridad técnica y económica de los centros, que se manifiesta sobre todo a través de las transnacionales. Y escapan a la liberalización —defendidos por diferentes formas de proteccionismo— aquellos bienes manufacturados (y también primarios) donde la periferia tiene ventajas comparativas o podría tenerlas fácilmente gracias a sus propias empresas.¹¹ Y surgen

¹⁰ Y esta es la tesis que desenvuelve Héctor Sosa en un trabajo en preparación para esta *Revista*.

¹¹ Un informe reciente donde se evalúa la Ronda Tokio, concluye afirmando que los resultados de las rebajas arancelarias fueron muy magros, ya sea estimados por la merma en la recaudación de aranceles que provocaría su reducción, o por el aumento que dichas rebajas habrían provocado sobre las importaciones de los países desarrollados

nuevas manifestaciones de un proteccionismo inveterado en los centros industriales.

Nada importante se ha hecho pues en los centros, durante sus épocas de prosperidad, para alentar las importaciones provenientes de la periferia. Es bien sabido que el régimen de preferencias, logrado tras largos años de negociación, ha resultado tener escasa significación por las serias limitaciones que entraña.

A todo ello se agregan las consecuencias adversas de la crisis por la que aquellos atraviesan. Ha descendido la tasa de crecimiento de las exportaciones periféricas y, a pesar de ser aún relativamente elevada su cuantía, dista mucho de ser suficiente para que el ritmo de desarrollo se eleve nuevamente, si se ha de evitar el agravamiento de las tendencias excluyentes y conflictivas del sistema, con muy serias consecuencias sociales y políticas. Problemas de solución hartamente difícil si se tiene presente, además, la necesidad de elevar más aún las exportaciones para cubrir el encarecimiento del petróleo sin acudir indefinidamente al endeudamiento exterior.

3. La disparidad de estructuras productivas

A fin de comprender cabalmente la índole de estos problemas conviene examinarlos desde el punto de vista de la estructura productiva.

Se ha explicado en otra parte que el desarrollo trae consigo cambios en la composición de la demanda gracias al incremento de la productividad y al ingreso por habitante; para satisfacer esos cambios también hay que modificar la estructura productiva. Y aquí se plantean dos opciones de la mayor importancia: desarrollar la estructura productiva para satisfacer una parte del crecimiento de la demanda mediante el intercambio de exportaciones por importaciones, o producir internamente en vez de importar.

Es evidente que elegir la opción económicamente más conveniente depende, sobre todo, de la actitud de

los centros, además de la decisión de política comercial de la periferia.

La actitud de los centros fue naturalmente negativa en los tiempos de crisis que alentarón la industrialización de la periferia. Como ya se ha visto, y no está demás repetirlo, la periferia tuvo que recurrir ineludiblemente a la producción interna sustituyendo importaciones. Y es un hecho plenamente comprobado en los estudios de la CEPAL que, gracias a ello, los países latinoamericanos pudieron tener un ritmo de desarrollo superior al ritmo de crecimiento de sus exportaciones a los centros industriales. El costo más alto de la sustitución fue compensado con creces por el incremento mucho mayor del producto. Tal fue la economicidad de la sustitución, que pudo ser más importante si se hubiese seguido una política más racional como observamos antes.

No digo que sea igual la situación que ahora se le presenta a la periferia a raíz del descenso del ritmo de desarrollo de los centros, tan inferior al de los tiempos de euforia, y a la acentuación del proteccionismo. La periferia ha aprendido a exportar y parte de estas exportaciones van a los centros. Pero como ya expresamos, su cuantía es muy inferior a la requerida, tanto más si se logra acelerar el desarrollo.

Hubo un cambio importante en la estructura productiva, pero el mismo dista mucho de ser suficiente. Y en la medida en que los centros no admitan más importaciones de la periferia, esta deberá orientar también su estructura productiva para satisfacer mediante la sustitución de importaciones lo que no pueda hacerse mediante el intercambio.

De donde se llega a una conclusión palmaria: en esta crisis, así como en otras más lejanas, los centros han forzado y están forzando a la periferia a sustituir importaciones.

La diferencia con dichas crisis lejanas consiste en que ahora es posible combinar el esfuerzo de la sustitución con el necesario para seguir acrecentando las exportaciones industriales.

Ahora bien, la forma en que se combinan estos esfuerzos depende primordialmente de la actitud de los centros con respecto a tales exportaciones industriales de la periferia. Si el empeño por acrecentarlas encontrara graves obstáculos, tanto por la tendencia centrípeta del capitalismo desarrollado como por los restantes factores adversos ya mencionados, la periferia no tendría otra solución que orientar con más intensidad su estructura productiva hacia la sustitución de importaciones, para no comprimir su propio ritmo de desarrollo o desarrollarse con más intensidad de lo que de otro modo fuera posible. No sabríamos decir si las empresas transnacionales

procedentes de América Latina si ellas hubieran estado vigentes desde 1976. Asimismo, persiste en los centros tanto un escalonamiento tarifario que grava más pesadamente los bienes finales que a las materias primas —en especial minerales, cueros y fibras textiles— como una extensa y enmarañada red de barreras no arancelarias. Por último, si bien los seis Códigos de Conducta y la reforma al propio Acuerdo General otorgan mayor transparencia al comercio internacional, en el fondo solo consagran institucionalmente las prácticas ya aplicadas por los países desarrollados. Véase Pedro Mendive, "Evaluación de los resultados alcanzados en las negociaciones comerciales multilaterales (Ronda Tokio) hasta el 30 de octubre de 1979", CEPAL (documento mimeografiado), enero de 1980; y del mismo autor,* "Proteccionismo y desarrollo. Nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, N° 6, segundo semestre de 1978.

podieran contribuir eventualmente a corregir esa tendencia centrípeta exportando a los centros bienes avanzados; hasta ahora no lo han hecho en magnitudes impresionantes, si bien han desempeñado un papel importante en las exportaciones a países periféricos. Y podrían tenerlo mucho más aún si la sustitución se cumpliera en el ámbito regional, punto este sobre el que volveremos oportunamente.

Este hecho, y la succión de ingresos periféricos, explican que las transnacionales, si bien contribuyen primero a corregir el desequilibrio externo con la sustitución de importaciones, tienden después a acentuarlo en las relaciones con los centros cuando la transferencia de sus ganancias y otros pagos desde el exterior excede sus nuevas aportaciones de capital, al mismo tiempo que se van agotando las posibilidades de nuevas sustituciones.

A estas formas de succión de ingresos se agregan otras que provienen de la superioridad técnica y económica de los centros y la gravitación de su poder político.

Como bien sabemos, las disparidades de la estructura productiva tienen su origen en el retardo del desarrollo periférico debido a la tendencia centrípeta del capitalismo de los países avanzados. Dos puntos importantes conviene destacar a este respecto.

El primero concierne a la elasticidad ingreso de la demanda por parte del centro de importaciones primarias de la periferia. Esta elasticidad es relativamente baja, salvo algunas excepciones. Y el empeño de la periferia, en los tiempos de crecimiento hacia afuera, de acrecentar sus exportaciones más allá del límite impuesto por el desarrollo de los centros estaba —y sigue estando— expuesto al deterioro de la relación de precios.

A esta debilidad congénita de las exportaciones primarias se agrega su gran vulnerabilidad exterior, como que los movimientos cíclicos de los centros se transmiten a aquellas con más intensidad que en estos.

La baja elasticidad ingreso se manifiesta asimismo en la producción primaria de los mismos centros. Y los ha llevado a restringir deliberadamente la producción, como en los Estados Unidos, o a restringir las importaciones, como en la Comunidad Económica Europea. Como la periferia no tiene esas posibilidades, la tendencia al deterioro ha llevado a frenar la producción, casi siempre espontáneamente en perjuicio del mayor excedente que pudo haberse logrado si el fruto del progreso técnico hubiera podido retenerse en mayor proporción en la periferia.

En consecuencia, en aquellos tiempos de desarrollo hacia afuera y en la medida en que los centros no

admitían con liberalidad exportaciones industriales de la periferia, solo cabía la producción sustitutiva interna para desarrollarse. No había otra forma de contrarrestar la tendencia hacia el desequilibrio externo provocado por la gran diferencia entre esa elasticidad ingreso relativamente baja de la demanda en los centros de exportaciones primarias de la periferia, según se anotó poco antes, y la elasticidad ingreso relativamente alta de la demanda de exportaciones industriales provenientes de los centros en la periferia y sujetas incesantemente a la diversificación.

Es este un fenómeno transitorio del desarrollo; pero se trata de una transición que requiere un tiempo prolongado. Se concibe, en efecto, que las mutaciones de la estructura productiva de la periferia permitan acercarse progresivamente a un equilibrio exterior de carácter estructural. Ello depende, en última instancia, de la actitud favorable de los centros y de la sustitución de importaciones en el ámbito latinoamericano, así como del intercambio con otros países periféricos.

No faltan por cierto economistas en los centros que, aun dejando de lado estos fenómenos estructurales de las relaciones centro-periferia, señalan las ventajas de realizar importaciones de bienes menos avanzados pagándolas con exportaciones de bienes avanzados de gran productividad por hombre. Pero no bastan estas consideraciones racionales para que puedan adoptarse decisiones políticas que modifiquen tanto la estructura productiva de los centros como la de la periferia. Más aún, durante esos años de extraordinario desarrollo de los países avanzados, el desempleo de la fuerza de trabajo que pudo haber ocurrido en las industrias perjudicadas por la competencia periférica habría podido compensarse con el empleo en aquellas otras industrias y actividades de intenso crecimiento. Se ha preferido, sin embargo, emplear trabajadores de otros países menos desarrollados, lo cual ha probado posteriormente tener también alguna racionalidad, aunque no muy humana: despedirlos y repatriarlos cuando se redujo el ritmo de desarrollo.

4. Las ventajas comparativas

A la luz de estas consideraciones, habría que reexaminar ciertas tesis que, como la de las ventajas comparativas y la reciprocidad del intercambio, suelen presentarse nuevamente sin referencia a las grandes disparidades en la estructura productiva entre centros y periferia.

Frente a los fenómenos del capitalismo centrípeta y su renuencia a liberalizar aquellos bienes industriales donde la periferia tiene estas ventajas comparativas, no

le resta a esta última otra solución que sustituir importaciones. Ahora bien, esta sustitución debe responder a consideraciones de economicidad. ¿Cómo podrían seguirse estas consideraciones? Desde luego, y sobre todo durante una cierta fase inicial, la producción sustitutiva interna representa un mayor costo que las importaciones, esto es, una desventaja comparativa. Pues bien, esas consideraciones de economicidad aconsejan sustituir aquellos bienes donde sea menor la desventaja comparativa. Entiéndase bien: desventaja directa, pues como se expresó oportunamente, esta desventaja se supera con creces con el aumento del producto.

Es muy diferente la situación al respecto, según los países; hay algunos relativamente pequeños donde, por ejemplo, ciertas líneas de sus exportaciones agrícolas podrían desenvolverse sin detrimento de su relación de precios, sobre todo cuando se trata de bienes que, por sus condiciones particulares, tienen sostenida demanda en los centros. También hay ciertos bienes industriales que poseen esa particularidad.

Casos semejantes pueden darse asimismo en países de mayores dimensiones, pero no hay razones para pensar que ello tenga carácter general, y que esas exportaciones basten para lograr un ritmo de desarrollo suficiente para resolver las fallas del tipo de desarrollo prevaleciente.

5. La reciprocidad en el intercambio

Si bien los centros no reconocen las ventajas comparativas de la periferia, hay allí quienes vuelven a oponerse a la sustitución de importaciones, y esgrimen la vieja tesis de reciprocidad en el intercambio. Según esta tesis, cualquier liberalización de las importaciones provenientes de la periferia debería acompañarse aquí de una liberalización similar de las importaciones provenientes de los centros. Sigue desconociéndose la tendencia al desequilibrio exterior del desarrollo periférico provocada por la disparidad de elasticidades. Y lo más grave es que estas ideas, que pudieran haberse considerado superadas por el esclarecimiento de los fenómenos del desarrollo, dominan de nuevo en ciertos sectores de nuestros países.¹²

¹² Parece oportuno, pues, recordar lo que dijimos en 1963:

“Los países periféricos están en posición diametralmente opuesta a la de los centros en materia de reciprocidad en el intercambio. Estos exportan manufacturas cuya demanda tiende a crecer en forma intensa con el crecimiento del ingreso periférico; en tanto que aquellos exportan productos primarios que tienden a crecer con lentitud con el ingreso de los centros”.

“En consecuencia, los centros no necesitan sustituir importaciones desde este punto de vista, pues el desequilibrio comercial con la periferia tiende a ser positivo, esto es, a un exceso de exportaciones”.

Frente a estas ideas de la CEPAL, que no han perdido en forma alguna su vigencia, es sorprendente que en América Latina se haya llegado a rebajar aranceles y exponer industrias a la competencia destructiva del exterior, a la espera de que los centros decidan practicar la reciprocidad liberalizando las importaciones provenientes de la periferia. ¡Mucho me temo que esta espera se prolongará indefinidamente!

Todo esto es hartamente conocido en el seno de la CEPAL. Y si lo recuerdo ahora, es para acercar a la realidad a algunos de nuestros economistas que viven en un mundo aséptico donde incuban sus doctas elucubraciones. Discurren así sobre internacionalización de la producción y apertura exterior. ¡Excelente, pero que los centros comiencen primero! Largos años de lucha, principalmente en la UNCTAD, no lograron modificar la actitud restrictiva de los centros. ¿Creen acaso que podrán conmovierlos con el espectáculo de industrias que cierran debido a la apertura exterior?

Que hay ciertas industrias que deben aumentar su productividad o desaparecer, no cabe duda alguna; trátase de industrias que por su considerable desventaja comparativa no debieran haberse establecido. Pero sería un grave error desbaratarlas mientras una mayor acumulación de capital reproductivo y la elevación del ritmo de desarrollo no permita reabsorber el desempleo.

“En cambio, la tendencia al desequilibrio negativo en los países periféricos les impone la sustitución dentro de las pautas presentes de intercambio para evitar el déficit en el balance de pagos”.

“Más aún, si los centros, por otras razones justificables o no, sustituyen importaciones provenientes de los países periféricos, agravan esa disparidad de la demanda internacional. En cambio, la sustitución de importaciones provenientes de los centros en los países periféricos, tiende a corregir la disparidad para hacer posible el desarrollo.

“Esta desigualdad fundamental exige la revisión del concepto hasta ahora vigente de reciprocidad, pues si los centros, reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos. Y al suceder así, también acrecentarán sus importaciones, en virtud de la intensa demanda que para ellas existe.”

“Exigir a un país en desarrollo concesiones arancelarias equivalentes significaría lesionar su industrialización en claro desmedro de su desarrollo económico”.

En seguida se aclaraba que la idea de reciprocidad implícita no suponía que se dejara de lado la corrección de los abusos del proteccionismo. Todo lo contrario... “es necesario rebajar en forma gradual los aranceles frente al resto del mundo, guiándose por conceptos de economicidad, y a fin de que la industria se vea continuamente estimulada por la competencia exterior a reducir sus diferencias de productividad con los grandes centros”.

“Es claro que una reforma de esta naturaleza no podría cumplirse en condiciones de estrangulamiento progresivo. Antes tiene que venir el alivio exterior, la aceleración del ritmo de las exportaciones. En otros términos, la racionalidad de la tarifa arancelaria tiene que ser parte de un plan internacional de expansión de intercambio sobre nuevas bases. No podrá adelantarse a esta política, sino ser consecuencia de ella.” Téngase en cuenta que esto se decía antes de la UNCTAD. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, op. cit., pp. 89 y ss.

Es un problema de oportunidad y tiempo. Primero hay que hacer avanzar la estructura productiva, sea para exportar o para sustituir importaciones, ateniéndose a las ventajas o desventajas comparativas; y después abordar el reajuste a fondo de la protección abusiva. No destruir hasta poder construir mejor.

6. La fragmentación económica de la periferia

En los centros el cambio en la estructura productiva ha sido enérgico y continuo. Pero ningún país ha pretendido producir intensamente todo lo que exigían las mutaciones incesantes de la demanda; por el contrario, se ha dividido el trabajo entre los distintos países avanzados desarrollando en forma extraordinaria el intercambio, alentado por incesantes innovaciones tecnológicas. Tal ha sido el significado dinámico de las dos rondas de liberalización que ya mencionamos.

Sin embargo, los países periféricos no han sabido establecer formas racionales de división del trabajo entre ellos. En la medida en que no les ha sido posible exportar suficientemente a los centros, cada país ha desenvuelto su producción industrial con prescindencia del intercambio con los restantes. Es indispensable por ello que la sustitución se cumpla en el ámbito latinoamericano.

Desde los primeros escritos de la CEPAL, a comienzos de los años cincuenta, y antes del Mercado Común Europeo, hemos llamado la atención acerca de la tendencia al agotamiento de las sustituciones fáciles y la necesidad de pasar a una producción técnicamente más compleja y que exigía mercados mucho más amplios que los compartimientos estancos de los diferentes países.

Surgió así la idea del mercado común latinoamericano, basado tanto en la reducción progresiva de aranceles y otras restricciones, como en acuerdos de especialización industrial concertados por los gobiernos.

La idea del mercado común fue resistida inicialmente por los centros, sobre todo por los Estados Unidos. Influidos por sus intereses inmediatos, no supieron advertir la significación dinámica de esta iniciativa latinoamericana.

Terminaron finalmente por aceptarla, pero oponiéndose a la especialización concertada, pues esta privaba a las empresas transnacionales de la libertad de decidir lo que mejor se acordaba a sus intereses.

Me inclino a creer que este ha sido un factor adverso, pero lo que más ha influido en el desaliento de la marcha hacia el mercado común fue aquella euforia del intercambio provocado por el ritmo extraordinario

de desarrollo de los centros. No solo me refiero al intercambio de la periferia con estos últimos, sino al intercambio entre los diferentes países periféricos, fuertemente estimulado por las repercusiones de aquel otro proceso.

Vuelve a plantearse ahora el mismo problema de sustitución de importaciones en el ámbito latinoamericano. No creo en forma alguna que tenga que recurrirse a las fórmulas originarias: ¡Ha pasado mucha agua bajo los puentes! Hay que extraer enseñanzas de la experiencia y llegar a fórmulas que, entre otros aspectos, aseguren la distribución equitativa de ventajas, tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados y los de mediano desarrollo.

Es necesario superar la fragmentación económica de nuestros países. Es esta otra de las manifestaciones del retardo histórico de su desarrollo provocado por la índole centrípeta del capitalismo; cada país periférico convergía separadamente de los otros en el abastecimiento de productos primarios. Y cuando sobrevino la industrialización como consecuencia de las crisis de los centros, no supimos romper el viejo esquema centro-periferia con una división racional del trabajo.

Este esquema sigue vigente en gran parte en las relaciones entre nuestros países. Se impone cambiarlo ahora que se ha disipado nuevamente el mito de la expansión indefinida del capitalismo. Más todavía, aunque los centros siguieran una política más favorable hacia las importaciones periféricas, mal podríamos volcar sobre ellos todas las exportaciones que se requiere para satisfacer las exigencias dinámicas del desarrollo y la transformación del sistema.

7. Hegemonía y dependencia

El retardo con que comienza el desarrollo integral de la periferia –basado en la industrialización– se manifiesta notoriamente en la superioridad económica y técnica de los centros, sobre todo del centro dinámico principal del capitalismo. Y esta superioridad trae consecuencias económicas y políticas que conviene distinguir, si bien ambas están estrechamente relacionadas, y se desenvuelven bajo el signo hegemónico de aquellos.

Esta hegemonía se manifiesta en distintas formas y grados sobre los países periféricos, en el empeño de los centros por promover y defender sus intereses económicos, políticos y estratégicos. Y en el ejercicio directo de esa hegemonía los centros tienen instrumentos poderosos: la cooperación financiera, económica y tecnológica, así como la ayuda militar.

Las transnacionales, además de sus propios objetivos, suelen ser agentes eficaces en esa hegemonía. Los centros promueven su penetración en diferentes ramas de la actividad interna de la periferia; y las transnacionales, a su vez, sostienen en una u otra forma aquellos intereses hegemónicos. En lo que concierne a sus propios intereses, las transnacionales tienen una doble influencia. La tienen en los centros y en la periferia sobre los medios masivos de difusión social, sobre los movimientos políticos que sustentan el sistema y sobre los gobiernos. Y en los centros hay, además, toda una constelación de intereses que gravitan sobre la periferia y sus gobiernos.

Todo esto configura las consabidas relaciones de dependencia con diferente intensidad según la aptitud de los países para defender su autonomía. La dependencia lleva a hacer a un país periférico lo que de otro modo no haría, y a dejar de hacer lo que de otro modo haría. Y la capacidad de negociación es limitada.

Nunca aparece más notoriamente la dependencia que cuando un país periférico menoscaba el interés hegemónico de los centros, sobre todo el centro principal. Se mueve entonces contra aquel toda aquella constelación de intereses y sobrevienen, en una u otra forma, medidas punitivas que en el pasado —nada lejano por cierto— desembocaron en operaciones militares.

Hay economistas y sociólogos que extienden el concepto de dependencia a todas las relaciones centro-periferia. No habría nada que objetar si examinaran con claridad las diferentes consecuencias de la índole centrípeta del capitalismo, como hemos tratado de hacerlo en páginas anteriores. Pero con frecuencia no sucede así; por ello nos hemos esforzado en este esclarecimiento, a riesgo de repetir lo dicho en otros trabajos.

Más aún, se ha llegado a sostener que la dependencia, como quiera que se la interprete, es responsable del subdesarrollo. Traducido esto a nuestro lenguaje, significa que la pobreza de las grandes masas excluidas del desarrollo habría sido generada por la acción de los centros.

Nada se gana en el campo de la teoría, como así tampoco en el de la praxis, con este género de afirmaciones, lo cual no significa negarles eficacia en el adoctrinamiento político.

Hay que distinguir entre la existencia de la pobreza y su persistencia. Cuando comienza a penetrar la técnica de los centros en las actividades exportadoras de

la periferia, gran parte de la población se encontraba en la pobreza, y esta ha ido disminuyendo conforme la técnica penetra más allá de aquellas actividades. Pero los frutos de la técnica, en vez de capitalizarse plenamente, impulsan a la sociedad privilegiada de consumo y a la succión de ingresos por parte de los centros, de manera que aparece la tendencia excluyente del sistema, cuya explicación huelga repetir aquí. De donde la persistencia de la pobreza, acentuada por el intenso crecimiento demográfico.

Los centros y sus relaciones de dependencia no crean la pobreza, pero sí contribuyen a hacerla perdurar, debido a la índole centrípeta del capitalismo. Podría decirse que ello ocurre precisamente por no cumplirse el mito de la expansión planetaria de aquel. Por cierto que, si se hubiese hecho realidad este mito, lo hubiera sido en gravísimo desmedro de la autonomía periférica, por precaria que ella fuese ahora.

Tampoco han faltado en la periferia quienes creyeron que las empresas transnacionales podrían realizarlo. Pero bien sabemos que no ha ocurrido así, debido a las mencionadas tendencias centrípetas del capitalismo. Como llevamos dicho, en el plano internacional no hay factores que lleven espontáneamente a contrarrestar tales tendencias. Las transnacionales tienen otro horizonte y no podría esperarse de ellas que cambien por sí mismas de actitud para ayudar a la periferia a profundizar la penetración de la técnica en su estructura social.

¿Pero acaso lo está haciendo la misma periferia? ¿Acaso está empleando a fondo el potencial de acumulación de capital proveniente de su progreso técnico para absorber con creciente productividad los estratos inferiores que vegetan en la indigencia? No lo permite el interés de quienes disfrutan de la sociedad privilegiada de consumo.

He ahí una conclusión terminante: el simple juego del interés privado, por legítimo que fuese, no podría transformar la dinámica limitada de la sociedad privilegiada de consumo ni la índole centrípeta del capitalismo. Trátase, en el fondo, de problemas en gran parte estructurales que requieren grandes decisiones políticas así en los centros como en la periferia.

Sin embargo, los centros atraviesan por una crisis que hace mucho más difícil tomar estas decisiones; y otro tanto ocurre en la periferia. Trataremos, en la parte siguiente, de destacar, pues, los principales elementos de esta crisis.

VII

La crisis del capitalismo en su centro dinámico principal y sus repercusiones sobre la periferia

1. Una primera visión

La crisis presente del capitalismo es muy compleja, y más difícil de resolver que la gran depresión de los años treinta.

Trátase, a mi juicio, de una crisis provocada por el mismo vigor del capitalismo. Este se ha salido de madre, ha desbordado sus propios cauces, y no ha encontrado aún cómo recuperar la regularidad de su desarrollo.

He tratado de comprender estos fenómenos que, además de la enorme importancia que revisten para los centros, repercuten intensamente sobre la periferia. Es la mía una interpretación desde esta última, vista a la distancia, y expuesta a errores que, así lo espero, no sobrepasen a los que suelen cometer quienes, desde los centros, dictaminan desprevenidamente sobre la periferia.

Antes de los trastornos de los últimos tiempos, ha habido un extraordinario aumento de la productividad y el producto global en los Estados Unidos, cuyas consecuencias se difundieron internacionalmente. Este hecho, sin embargo, encerraba un elemento de falsedad, pues esa productividad se había logrado en gran parte gracias a técnicas depredatorias de recursos naturales agotables y que, además, traían consigo un grave deterioro del medio ambiente. Se ha estado consumiendo el capital natural de la biosfera.

Exigencias crecientes de consumo, inversión y gastos del Estado acompañaron a ese aumento del producto, sin que en su asignación hubiera un criterio de compatibilidad. Más aún, en gran parte por la inflación provocada por los gastos del Estado, tales exigencias han superado el crecimiento del producto, y se han cubierto a expensas del producto del resto del mundo, a cambio de signos monetarios que han propagado internacionalmente la inflación, y a lo cual han venido a añadirse las consecuencias del encarecimiento del petróleo.

La corrección de ese falso elemento en la dinámica del desarrollo requerirá cuantiosas inversiones que, no obstante su positiva significación ecológica y social, no traerán consigo nuevos incrementos de productividad. Descenderá pues la productividad media.

Este descenso va a agregarse al que ya venía registrándose tanto por la evolución orgánica del sistema

como por ciertas inversiones que, por su índole y cuantía, venían deprimiendo también la productividad.

El sistema se encuentra ante una realidad incontrastable. Se ha desvanecido la ilusión de una prosperidad lograda en detrimento de la biosfera; y también la ilusión del poderío ilimitado del dólar.

Que el sistema tiene una enorme vitalidad, no cabe duda. Pero sería necesario un período de transición, por ahora indefinido, para introducirle grandes reajustes a fin de superar sus trastornos.

Tendrá que reorientarse la técnica y también la acumulación de capital. Pero acumular capital cuando descende la productividad plantea un problema nuevo y difícil al desarrollo capitalista. Problema que se agrava si se ha de eliminar la inflación.

Será inescapable la disminución del ritmo de consumo en un país acostumbrado a su incesante expansión. Pero no parecería haber todavía clara conciencia de esta imposición de la realidad.

Mas no es eso solamente. Me pregunto insistentemente si los mecanismos vigentes de acumulación y distribución resultan adecuados a la solución de aquellos problemas. Tanto más cuanto que ya venían manifestándose ciertas perturbaciones en la evolución del sistema.

Vamos a desenvolver ahora las ideas que tan sucintamente se acaban de exponer.¹³

2. Extraordinaria productividad a expensas de la biosfera

Es posible ahora ver con mayor claridad que antes en el desarrollo capitalista de los centros. El extraordinario impulso de los últimos decenios hasta tiempos recientes no es solo consecuencia de un impresionante adelanto técnico, sino también de la explotación irracional de recursos naturales, sobre todo del recurso energético que, a su vez, ha influido notablemente en la orientación de la técnica, de donde aquel elemento de falsedad de muy dramáticas consecuencias mundiales.

¹³ En las páginas siguientes he utilizado parte del trabajo ya citado sobre "Biosfera y desarrollo".

En todo ello ha sido de importancia decisiva el poder hegemónico de los centros en la periferia de la economía mundial, sobre todo el de Estados Unidos. Los países exportadores de petróleo carecían de poder para contrarrestar esa hegemonía, si bien de tiempo atrás tenían clara noción de que este recurso agotable se estaba malbaratando, pero hubieran encontrado grandes resistencias en cualquier empeño por contener esta explotación desorbitada.

Los países exportadores solo pudieron restringir concertadamente el incremento de la producción en una coyuntura internacional que les permitió adquirir poder y enfrentar el poder de los centros.

Si bien se reflexiona, la irracionalidad en la explotación del recurso energético como consecuencia del empleo de nuevas técnicas y del incentivo de ganancias de las empresas petroleras, se propagó a todo el sistema. El bajo costo del petróleo influyó considerablemente en la investigación tecnológica, orientándola hacia formas en extremo abusivas de utilización de este bien agotable, y también de otros recursos naturales. Todo ello, alentado por la distribución desigual del fruto de la creciente productividad de la técnica, dada la índole de la estructura social y sus mutaciones.

Pero no se trata de eso solamente. La investigación tecnológica, hasta tiempos recientes, no se había preocupado de los efectos adversos de la técnica sobre el medio ambiente. Tal es la ambivalencia de la técnica: su enorme contribución al bienestar humano gracias al aumento incesante de la productividad y, a la vez, sus graves consecuencias sobre la biosfera.

Filósofos y humanistas se vienen ocupando desde hace tiempo de las consecuencias psicosociales de la técnica, pero los economistas han sido generalmente renuentes a insertar su ambivalencia en la interpretación de los fenómenos del desarrollo. La han considerado elemento exógeno, como a los elementos políticos, sociales y culturales de la realidad. Preocupados por una peculiar asepsia doctrinaria, se han resistido a la inserción de estos elementos, y de las mutuas relaciones que existen entre ellos, en la dinámica del desarrollo.

3. Exigencias incompatibles con el crecimiento del producto

Decíamos que no obstante el crecimiento extraordinario del producto, este no había sido suficiente para responder a exigencias que competían entre sí para captar una parte creciente de aquel en el centro dinámico principal del capitalismo. Se trata de la creciente magnitud de las inversiones internas y extranjeras, del gran impulso al

consumo privado y de la expansión considerable de los servicios del Estado, entre ellos los servicios sociales y los gastos militares.

Este incremento de los gastos del Estado ha sido en gran parte inflacionario. El Estado, por comprensibles razones políticas, ha sido renuente al aumento de impuestos, y ha tenido que recurrir a la expansión monetaria para cubrir el déficit fiscal. Sin embargo, de haberlo hecho, las consecuencias también hubieran sido en gran parte inflacionarias. En efecto, si los impuestos hubiesen recaído, en una u otra forma, sobre la fuerza de trabajo, esta hubiera tratado de resarcirse mediante el aumento de sus remuneraciones en desmedro del excedente económico, y ello habría traído consigo el alza de precios. Las empresas se habrían defendido en la misma forma si los impuestos hubieran gravado directamente al excedente, en menoscabo de la acumulación de capital.

Como quiera que fuere, el financiamiento inflacionario del déficit ha provocado el alza de los precios; y el reajuste siguiente de las remuneraciones ha acentuado considerablemente la espiral inflacionaria que ya venía desenvolviéndose en forma moderada. Y a todo ello se agrega el nuevo impulso inflacionario provocado por la crisis energética y la defensa del medio ambiente.

Sin embargo, estas diferentes presiones se han aliviado gracias a que una parte de la expansión inflacionaria de la demanda debida al déficit fiscal ha podido satisfacerse con el incremento de las importaciones, esto es, a expensas del producto bruto del resto del mundo. En las dimensiones de este hecho, agravado con el aumento de las importaciones de petróleo y su considerable recargo de valor, ha influido de manera considerable la distribución regresiva del ingreso que ha acompañado a la inflación. En efecto, ha crecido intensamente la importación de aquellos bienes hacia los cuales se orienta con preferencia la demanda de los grupos sociales favorecidos por la inflación, sobre todo en detrimento del consumo de los grupos sociales de menor poder redistributivo y defensivo.

Este crecimiento de las importaciones por sobre las exportaciones y otros recursos exteriores, ha sido el factor más importante en el déficit crónico del balance de pagos de los Estados Unidos. Además de ello, cabe agregar las inversiones de las transnacionales en el exterior, en la medida en que no fueron cubiertas con sus propias ganancias externas.

Expresado esto en otra forma: la expansión de los gastos del Estado no se ha cubierto en detrimento del consumo –salvo el consumo de los grupos sociales perjudicados–, sino que se ha superpuesto a él y a las

inversiones privadas. Y el exceso consiguiente de la demanda en relación al producto interno ha desbordado hacia afuera, y se ha satisfecho con importaciones.

4. Descenso orgánico de la productividad

Para comprender el descenso de la productividad que acontece en el curso avanzado del desarrollo capitalista, debe tenerse en cuenta las dos manifestaciones donde aquella se presenta: las innovaciones tecnológicas que se incorporan continuamente al sistema, por un lado, y, por el otro, el aumento de productividad que ocurre por el desplazamiento de fuerza de trabajo de ocupaciones de menor productividad a otras de superior productividad.

Conforme crece la acumulación de capital en bienes físicos y formación humana, va disminuyendo progresivamente la proporción de fuerza de trabajo empleada con inferior productividad. Dicho de otro modo, hay una tendencia a la homogeneización de la técnica y de la productividad, con efectos importantes sobre los ingresos.

Ahora bien, a medida que se opera esta tendencia, habrá un descenso en la productividad media del sistema si no aumenta el ritmo de la productividad de la nueva acumulación que exigen las innovaciones. Tendría que elevarse este ritmo para compensar el efecto de la homogeneización de la técnica.

Pero hay algo más de mucha importancia. Como se ha explicado en otro lugar, el aumento de la productividad proveniente de la acumulación de capital reproductivo, estimula la diversificación incesante de bienes y servicios mediante la acumulación de capital consuntivo. Se trata de técnicas que, si bien no aumentan la productividad, mejoran la eficacia y la aptitud de los bienes para responder a nuevas necesidades o a consideraciones de jerarquía social y consumo conspicuo.

Estas técnicas, así como la acumulación correspondiente, se combinan estrechamente desde luego con las de productividad, pero a medida que ello acontece, va aumentando la proporción de capital consuntivo en menoscabo del capital reproductivo. Tal es una consecuencia lógica de la evolución orgánica del sistema: no tendría sentido aumentar la productividad acrecentando continuamente la disponibilidad de los mismos bienes y servicios, pues es evidente que ello disminuye el ritmo de la productividad.

En consecuencia, el ritmo de la productividad media disminuye tanto por los efectos de la homogeneización de la técnica sobre el desplazamiento de la fuerza de trabajo, como por una proporción cada vez mayor de

la fuerza de trabajo que así se desplaza y dirige, con la correspondiente acumulación de capital, a satisfacer la tendencia cada vez más intensa de la demanda por la diversificación de bienes y servicios en que se acrecienta más la eficacia que la productividad.

Suele decirse a veces que el descenso de la productividad media se debe a que sube cada vez más la proporción de los servicios calificados en relación a los bienes. Es correcto, pero no es suficiente para explicar este fenómeno. Pues, como se acaba de ver, también sube la proporción de los bienes que se diversifican y en los cuales la técnica mejora su eficacia más bien que su productividad.

Se expresó más arriba que la diversificación es una consecuencia de la creciente productividad del sistema; pero también tiene considerable influencia la distribución del fruto de la productividad. Así pues, los estratos sociales favorecidos por la distribución tienden a acrecentar la demanda de bienes y servicios diversificados mucho más intensamente que los estratos desfavorecidos, cuya demanda se concentra en bienes de escasa diversificación. Este fenómeno se acentúa con los efectos regresivos de la inflación y agrava el descenso de la productividad media del sistema.

Finalmente, hay que añadir a todo esto un factor muy importante: la acumulación de capital para producir armamentos. Es obvio que esta acumulación contribuye también en el descenso de la productividad media, aunque no hay que olvidar, sin embargo, que las innovaciones en la técnica armamentista han tenido gran influencia en otras innovaciones del sistema.

Si abundamos al respecto, aunque en forma un tanto esquemática, es porque tiene gran importancia para comprender la incidencia del descenso de la productividad sobre el excedente económico, en donde se encuentra la clave dinámica del sistema, y también para abarcar la complejidad de los grandes reajustes exigidos por la crisis de este último, sobre todo en el centro principal del capitalismo.

5. Excedente y descenso de productividad

En el examen del capitalismo periférico hemos atribuido primordial importancia al fenómeno estructural del excedente que también se ha presentado en el desarrollo histórico del capitalismo de los centros. Pero en estos, aquella tendencia a la homogeneización que antes señalamos, va estrechando el excedente formado por sucesivos aumentos de productividad. Cuanto más intensa es esta tendencia y disminuye tanto más la proporción de fuerza de trabajo en técnicas inferiores,

más se fortalece su aptitud espontánea para mejorar sus remuneraciones.

Pero, al mismo tiempo, ha ido desarrollando su poder sindical y político, de manera que acrecienta cada vez más su presión sobre el excedente. Asimismo, el intenso desenvolvimiento de los servicios del Estado también presiona, directa o indirectamente, sobre el excedente. Este último está pues sujeto a dos movimientos opuestos. Por un lado, nuevos incrementos de productividad y, por otro, esa doble presión del Estado y de la fuerza de trabajo. Nada hay en el sistema que regule esta doble presión.

Siendo ello así, se llega a una fase de la evolución del sistema en que esa doble presión impide al excedente, sobre todo el de los estratos superiores de la estructura social, cumplir su papel dinámico. Pues esa doble presión se cumple en detrimento de la acumulación de capital y el consumo de tales estratos, a pesar de nuevos aumentos de productividad. Tarde o temprano, las empresas donde ellos prevalecen suben los precios, a fin de restablecer el crecimiento del excedente o, si se quiere, el de sus ganancias, si se me permite en esta escueta presentación de un complejo fenómeno, identificar las ganancias con el excedente.

Cuando la fuerza de trabajo tiene gran poder sindical y político, como ha ocurrido en los centros, al aumento de precios sigue el de las remuneraciones. Tal es la significación de la espiral inflacionaria.

Me inclino a creer que la espiral que se desarrolló en los Estados Unidos, antes que alcanzara grandes dimensiones el déficit fiscal, era la consecuencia de estos fenómenos. En la presentación que acaba de verse, hemos preferido sacrificar el rigor a la simplicidad del razonamiento.

6. Las exigencias de la crisis y el régimen de acumulación y distribución

Todo indica que el centro principal, así como los otros centros, tendrán un ritmo de crecimiento de la productividad y el producto sensiblemente inferior al de aquellos años de ritmo extraordinario. Habrá pues un período de transición, después de los grandes reajustes que exige el sistema, sobre cuya duración sería aventurado opinar. Pueden ocurrir, sin embargo, grandes innovaciones tecnológicas, o la plena utilización de innovaciones recientes, que eleven nuevamente la productividad sin aquellos elementos de falsedad que indicamos al comienzo.

Sin embargo, la eliminación progresiva de tales elementos de falsedad va a requerir pesadas inversiones. Subirá pues la proporción de un nuevo tipo de acumu-

lación energética y de defensa del medio ambiente en relación a la acumulación reproductiva. Si bien se trata de una acumulación de enorme importancia, ella no aumentará inmediatamente la productividad media del sistema; por el contrario, acentuará el descenso del ritmo de la productividad media y del ritmo de crecimiento del producto global.

Examinemos la incidencia de estos hechos. El descenso del ritmo del producto obligará inevitablemente a un descenso correlativo en el ritmo del consumo, pues si en vez de ello se comprimiera el ritmo de acumulación, haría más intenso aún el descenso del producto.

Esta incidencia adversa del consumo plantearía un difícil problema social y político. ¿A qué grupos sociales afectarían estos reajustes? ¿Qué mecanismos tiene el sistema para hacerlo?

Ante todo, téngase presente que aquellas inversiones relativas a la biosfera representan un mayor costo por unidad de producto, que las empresas trasladarán sobre los precios. En materia de petróleo, estos han subido inmediatamente por el encarecimiento de las importaciones, y un alza similar se reflejará progresivamente en el costo bastante más elevado de las nuevas fuentes energéticas. Pues bien, dado el poder de la fuerza de trabajo, sobrevendrá el alza de las remuneraciones y el empeño consiguiente de las empresas de proteger su excedente mediante una nueva elevación de los precios. ¿Habrá forma de evitarlo?

Es claro que si la fuerza de trabajo no tuviera poder sindical, o este fuera incipiente, no tendría por qué sobrevenir esa nueva alza de precios con la espiral consiguiente o su mayor impulso. La espiral es, en verdad, la consecuencia de una confrontación de poder. La política monetaria solo puede evitarla si las consecuencias adversas de una restricción monetaria sobre el empleo debilitan el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y el juego del mercado hace descender los salarios. No creo que este sea el caso en los Estados Unidos, donde ese poder sindical y político, a pesar del desempleo, trata de contrarrestar el aumento de los precios con el de las remuneraciones. Más aún, estas tenderán a subir si además de la incidencia del petróleo actúan otros factores que llevan al alza de precios, entre ellos las consecuencias inflacionarias de los subsidios a los desocupados y también de otros gastos fiscales. Es el nuevo fenómeno de la estanflación, claro síntoma de los cambios que han sobrevenido en las relaciones de poder.

El problema podría resolverse momentáneamente si la fuerza de trabajo se abstuviera de compensar el alza de los precios con aumentos de remuneraciones.

Sería lo que se proponen quienes preconizan alguna forma de pacto social. Reflexiónese, sin embargo, en lo que ello significa. Este sacrificio de los ingresos, con la consiguiente compresión del consumo, se haría para que los estratos sociales favorecidos pudieran seguir acrecentando su propia acumulación. ¿Se concibe que esto fuera una solución perdurable?

Es claro que si la fuerza de trabajo compensara estos efectos adversos con su propia acumulación, continuaría el proceso acumulativo; lo mismo podría decirse si el Estado desempeñara este papel compensador. Pero, evidentemente, no es así como funciona el sistema.

De estas explicaciones se desprende una conclusión de la mayor importancia, que conviene recalcar. Los mecanismos de captación y retención del excedente respondían racionalmente a las exigencias dinámicas del sistema en una estructura social donde gravitaba sin mayor contrapeso el poder económico, social y político de los estratos superiores. Pero ha dejado de ser racional cuando, por las mutaciones de la estructura social, se desenvuelve y afianza el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, y se dilatan considerablemente los servicios del Estado.

Por lo demás, no parecería que tales mecanismos estén preparados para que las empresas puedan absorber aquellos mayores costos de producción comprimiendo su excedente, pues allí se encuentra la clave dinámica del sistema, según expresamos en otro lugar. Por cierto, una clave muy sensible, y además muy importante por el poder político de quienes la tienen en sus manos, principalmente en los estratos superiores.

Carezco de la posibilidad de cuantificar las dimensiones de este complejo problema. Acaso no sean desproporcionadas con relación al elevado nivel de consumo personal de Estados Unidos; pero es este solo un elemento del problema, pues la sociedad de consumo, que se ha extendido sobre toda la estructura social, si bien con grandes disparidades, ha adquirido un notorio impulso. Sin embargo, no podrá mantenerse el impulso, por lo menos durante un período muy difícil de transición.

Difícil no solamente por los factores internos en juego, pues la euforia generada por aquella sociedad de consumo y las grandes dimensiones de los gastos del Estado han podido alcanzarse no solo gracias al extraordinario aumento de la productividad —al cual ha seguido un franco descenso—, sino a expensas del producto del resto del mundo, como ya expresamos. Este se vincula a otra de las grandes ilusiones que ahora se disipan: el poderío del dólar. Ha llegado, pues, el momento de abordar este aspecto.

7. Reflexiones sobre el poderío del dólar

La crisis del centro dinámico principal del capitalismo es también una crisis del apogeo financiero de los Estados Unidos, cuya dramática expresión es la caída del valor del dólar, cuya utilización como moneda internacional ha significado para los Estados Unidos una gran ventaja y una enorme responsabilidad.

Es la gran ventaja del señoreaje, es decir, el beneficio resultante de la creación de sus propios signos monetarios para responder al desenvolvimiento del intercambio mundial.

Esto acarrea implícitamente la responsabilidad de regular la creación de aquellos signos monetarios con un claro sentido internacional, además de consideraciones internas.

Se ha cumplido con cierta eficacia esa responsabilidad antes de la inflación provocada principalmente por el déficit fiscal. Pero el déficit ha terminado por desquiciar todo el sistema monetario internacional y a ello se han agregado los efectos del alza del petróleo. Y el señoreaje se ha convertido en aquella ingente transferencia a Estados Unidos de una parte del crecimiento del producto mundial, como se dijo en páginas anteriores de este mismo capítulo.

Ya se había advertido de tiempo atrás las graves consecuencias del empleo del dólar como moneda internacional. Robert Triffin, el eminente profesor de Yale, lo advirtió con admirable insistencia.¹⁴

Dominaba en Estados Unidos la ilusión de un poderío ilimitado del dólar. Acaso esta ilusión contribuyó a que se acudiera a la expansión monetaria interna para cubrir los ingentes gastos de la guerra de Viet Nam que vinieron a superponerse a los cuantiosos gastos sociales de la “gran sociedad” del Presidente Johnson. Guerra notoriamente impopular, hacía difícil recurrir al empréstito o al impuesto para financiarla. ¿Por qué hacerlo, en verdad, si en vez de hacer recaer todo su costo sobre el consumo interno, la creación de dólares permitía captar gratuitamente una parte del producto del resto del mundo?

Hubo pues una extraordinaria inundación de dólares fuera de los Estados Unidos. Se habló entonces de una gran liquidez internacional: eufemismo que no atempera por cierto las graves consecuencias de este fenómeno.

Pero no fue eso solamente, ya que los dólares que así flotaban, multiplicaron sus efectos inflacionarios en

¹⁴ Véase su artículo “The International Role of the Dollar”, *Foreign Affairs*, Vol. 57, N° 2, Invierno 1978-79, donde el profesor Triffin, frente al desorden monetario internacional, lamenta comprobar que sus oportunas y severas advertencias no hayan sido escuchadas.

el mercado de eurodólares. En efecto, los depósitos en dólares a favor de los países con superávit se emplean para prestar a otros países, de tal modo que a sus depósitos originales se agregan nuevos depósitos, con lo cual se intensifica la presión inflacionaria.

Estas operaciones parecen similares a las que ocurren dentro de un país a raíz de un incremento de dinero creado por su banco central. Hay sin embargo una gran diferencia, pues mientras este último tiene los medios para regular los efectos multiplicadores de esa creación inicial de dinero, tal mecanismo regulador no existe en el mercado de eurodólares.

Se ha llegado en esta forma a una verdadera abeurración monetaria, que, además de los efectos referidos, llega a desvirtuar la política monetaria interna.

Debe admitirse, sin embargo, que no todo ha sido negativo en el mercado de eurodólares; han tenido un papel útil para hacer frente a los desequilibrios externos resultantes del súbito encarecimiento del petróleo. Como el Fondo Monetario Internacional no estaba preparado para hacer frente a necesidades de tan inusitadas dimensiones, los países afectados pudieron conseguir financiamiento en aquel mercado. En esta forma pudieron evitar una restricción de importaciones de otros bienes esenciales para mantener su actividad económica.

También han recurrido a sus facilidades los países socialistas de Europa Oriental, donde los gastos militares absorben una proporción considerable del producto global. En la Unión Soviética se calcula esta proporción entre 12 y 13%, o sea, cerca del doble de la proporción de los Estados Unidos. Es obvio que ello es incompatible con la aspiración muy generalizada de acrecentar el consumo de la población y las inversiones necesarias. Tales países han recurrido, pues, al mercado de eurodólares.

Y no deja de ser paradójico que la inflación provocada en gran parte por los gastos militares de los Estados Unidos haya contribuido a aliviar, en cierta medida, el financiamiento de los mismos gastos en la órbita socialista.

De todos modos, los Estados Unidos siguieron lanzando dólares al mundo para hacer frente al agravamiento de su desequilibrio externo debido al alza del petróleo. Es muy explicable esta preferencia, pues si hubiesen recurrido al mercado de eurodólares, habrían tenido que pagar interés por sus préstamos, como lo están haciendo los otros países deudores. Como quiera que fuere, esta nueva creación de dinero y sus efectos multiplicadores aumentaron la presión inflacionaria en el ámbito mundial.

No cabe duda que esa expansión monetaria ha sido indispensable para evitar una seria contracción mundial,

pero tampoco cabe duda que hubiera sido posible recoger los fondos así creados, pero no en forma de depósitos como en el mercado de eurodólares, sino invirtiéndolos en títulos internacionales que hubieran evitado los efectos multiplicadores de la expansión originaria. Pero tampoco estaba preparado el Fondo Monetario Internacional para este género de operaciones.

Es evidente que operaciones de esta naturaleza serían de carácter transitorio hasta que los países deficitarios, pudieran acrecentar sus exportaciones en la medida necesaria para cubrir el aumento de sus importaciones de petróleo.

Desde otro punto de vista, los Estados Unidos insistieron acerca de la necesidad de que los países con superávit aumentaran sus importaciones provenientes de ese país para contribuir a la corrección de su déficit. Para que ello ocurriera, tales países hubieran debido expandir su crédito sobre la base de sus acrecentadas reservas monetarias, y esto habría acentuado las consecuencias de la inflación de origen externo. Es pues comprensible que se siguiese más bien una política monetaria cautelosa. Si se hubiese procedido de otro modo, los países con superávit hubieran devuelto a Estados Unidos dólares que habían salido anteriormente. Sin embargo, así como al salir tales dólares aliviaron la presión inflacionaria interna difundíendola hacia afuera, al transformarse ahora en demanda de importaciones habrían dado más intensidad a esa presión interna. De donde se comprueba una verdad muy antigua: no hay otra manera de corregir los efectos de la inflación provocada por el déficit fiscal que evitándola.

Acaba de decirse que los países con superávit habían optado por una política monetaria restrictiva. También tienen que acudir a ella los Estados Unidos en su empeño por frenar la inflación. En uno y en otro caso se sacrifica el crecimiento del producto que de otro modo se hubiera podido lograr. Tales son las consecuencias dinámicas contraproducentes por haber cubierto inflacionariamente el déficit fiscal: ¡agravar su incidencia sobre un producto que se encoge!

Sea como fuere, es indudable que el agravamiento de la inflación de aquel país no solo ha dado cada vez mayor amplitud a la espiral interna, sino que ha desatado externamente la espiral inflacionaria del petróleo. En el aumento originario de los precios de este último había influido, desde luego, la inflación que ya venía desenvolviéndose. Pues bien, el alza de precios vino a acentuar esta inflación y el deterioro del valor internacional del dólar. De esta manera se erosionaron de nuevo aquellos precios y también el valor de las considerables tenencias de dólares de los exportadores de petróleo. Y es bien

sabido que esto condujo a estos últimos a encarecer nuevamente los precios. Compruébase de esta manera que, así como la aptitud de la fuerza de trabajo para resarcirse de los efectos adversos de la inflación impulsa la espiral interna, el poder recientemente logrado por los países petroleros les permite también resarcirse dando impulso a la espiral internacional.

8. Incidencia de la crisis sobre la periferia

Los países periféricos no exportadores de petróleo están sintiendo agudamente los efectos del alza de precios de este producto y, además, los de la elevación inflacionaria de los precios de sus importaciones provenientes de los centros.

Apenas podrían resarcirse de este deterioro de su relación de precios, elevando los precios de sus exportaciones, sujetas como están a una elasticidad ingreso relativamente baja de su demanda internacional.

La periferia tendrá, pues, que acentuar su empeño exportador de manufacturas, donde ha adquirido comprobada aptitud. Pero no cabría esperar que ello pudiera contrarrestar el resurgimiento de la tendencia al desequilibrio exterior, agravada ahora por el descenso del ritmo de crecimiento de los centros y el recrudescimiento de su proteccionismo.

Frente a ello, la sustitución de importaciones se ha vuelto ineludible, como lo fue durante otras crisis de los centros, sobre todo en la gran depresión. No es asunto de preferencias doctrinarias, sino una imposición de la realidad internacional.

Por claras razones de economicidad, la sustitución no debiera continuar en aquellos compartimientos estancos que ha impugnado la CEPAL ya desde sus primeros tiempos. Ahora más que nunca hay que hacerlo racionalmente en el ámbito latinoamericano y mediante fórmulas de intercambio con otros países en desarrollo.

Pero todo esto lleva tiempo y, mientras tanto, habrá que seguir haciendo frente al desequilibrio exterior. Se comprende muy bien que continuar acudiendo al endeudamiento en el mercado de euromonedas no es la mejor solución; pero tampoco hay otra mientras los países petroleros no adopten medidas compensatorias de los altos precios del petróleo con respecto a los países más afectados, como se viene discutiendo de largo tiempo atrás. En verdad, la proporción de petróleo que consumen tales países es de menor cuantía, lo cual no los dispensaría, en caso de compensación, de tomar severas medidas para economizar energía.

No cabe exagerar los efectos adversos que todo esto significa para la periferia. Su ritmo de desarrollo

ha descendido, aunque menos de lo que hubiera ocurrido sin el endeudamiento. Terminaron los tiempos de bonanza cuando la tasa de crecimiento había llegado a sobrepasar un promedio de 7% anual.

Reflexiónese, sin embargo, en que esa tasa era aún insuficiente desde el punto de vista dinámico. Un análisis reciente de la CEPAL¹⁵ sostiene que para absorber el incremento de la fuerza de trabajo sería necesaria una tasa de 7,5%. Perduraría pues la tendencia a excluir del desarrollo a grandes masas humanas relegadas en los estratos inferiores de la estructura social; y se acentuarían las tendencias conflictivas del sistema.

¿Qué significación tienen estos fenómenos? Muy serio, en verdad, lo que vuelve más imperioso el uso social del excedente. No cabe hacerse ilusiones, sin embargo, acerca de la posibilidad de esta transformación fundamental, pues ha de tomar un tiempo más o menos largo la tarea de persuasión doctrinaria así como la preparación política. Pero, de todos modos, parecería inevitable comprimir el consumo privilegiado, no solo para aumentar la acumulación, sino también para aliviar la incidencia del alza exterior de precios sobre la gran masa de la población. ¡Este objetivo mal podría lograrse acentuando la inflación!

Téngase presente, sin embargo, que mientras no se contrarreste la tendencia al desequilibrio exterior podría frustrarse, al menos parcialmente, esa mayor acumulación. No basta acumular más: hay que contar asimismo con la posibilidad de emplear los correspondientes recursos en la importación de bienes de capital que, al menos momentáneamente, no se pudieran lograr mediante el intercambio periférico.

A la luz de estas consideraciones, es evidente la necesidad de recursos financieros del exterior, con fines de acumulación. No cabe esperar una cooperación significativa de los centros en el período de transición que será necesario para superar la crisis. Por otro lado, los préstamos en euromonedas no podrían sustituir indefinidamente al financiamiento de las entidades de crédito internacional. Sobre todo si se introducen en ellas ciertas reformas, podrían constituir un mecanismo idóneo para encauzar cuantiosos recursos financieros del petróleo que ahora se emplean en aquel mercado o se revierten a los centros.

No se ha avanzado mucho en orientar esos recursos a la periferia, ni a través de tales entidades, ni en forma directa mediante inversiones realizadas por los mismos

¹⁵ "América Latina y la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo: enunciación de metas y objetivos", E/CEPAL/L.210, 1979 (versión mimeografiada).

países petroleros.¹⁶ Sería la mejor forma de reversión de recursos financieros a los centros en pago de importaciones de bienes de capital realizadas por la periferia con esos recursos: una reversión triangular.

Cabe aguardar, en este sentido, que ciertas iniciativas de formar multinacionales de países latinoamericanos, países petroleros y otros países en desarrollo puedan incrementarse; estas multinacionales podrían desempeñar un papel muy importante en dicha sustitución colectiva de importaciones, especialmente en bienes de capital y bienes intermedios de complejidad técnica. Esto abriría la posibilidad de una provechosa participación de los centros, de acuerdo con adecuadas reglas del juego.

9. Transformación de la periferia y relaciones con los centros

Por todo lo dicho queda claro que aunque las fuerzas democráticas consiguieran la transformación del sistema en la periferia, serían impotentes para cambiar por sí mismas la índole de las relaciones con los centros. No basta demostrar la incongruencia de estas relaciones y sus consecuencias adversas para la periferia. Acaso los desastres de la biosfera terminen por persuadir a los centros que el ejercicio de su poder hegemónico y el libre juego de las fuerzas económicas en el plano internacional acentúa las tendencias excluyentes y conflictivas del desarrollo de la periferia con muy serias consecuencias

políticas; pero la periferia carece de poder. ¡Tiene poder, sí, para trastornar, pero no para transformar!

Solo una visión de largo alcance podría conducir a los centros a encarar sus responsabilidades mundiales; podrían desempeñar un papel importantísimo en la transformación. Hacerlo es algo que concierne a la periferia: hacerlo y cómo hacerlo. Sin embargo, los centros por su parte podrían contribuir notablemente al éxito de la transformación y también, conviene decirlo francamente, a su significación política.

¿Pero qué interés podrían tener aquellos para desempeñar ese papel? Han jugado sus cartas a favor de la sociedad privilegiada, movidos casi siempre por sus intereses de corto alcance. Y comprueban ahora que ese tipo de desarrollo se asienta sobre la inequidad social. Y acaso se persuadan también que en el curso avanzado del desarrollo solo es posible mantener la sociedad privilegiada de consumo con el ejercicio real o potencial de la fuerza.

Equidad social, democracia efectiva y clara vigencia de los derechos humanos son valores firmemente arraigados en los centros, después de muchas vicisitudes históricas. Compréndese pues ciertas manifestaciones de ansiedad y desconcierto cuando esos grandes valores humanos son menoscabados en la periferia. ¡Mas esto no impide que las transnacionales demuestren su aptitud de acomodarse a esas claudicaciones políticas cuando no exaltan los méritos de un eclipse democrático!

VIII

Ética, racionalidad y previsión

1. Privilegio y utopía del bienestar humano

Por primera vez en la vida del planeta el portentoso desenvolvimiento de la técnica nos ofrece ingentes posibilidades de bienestar humano –y también de dignidad– no exentas de perniciosos efectos. Estamos al borde de la realización de una utopía; sin embargo, esas posibilidades están naufragando en la ambivalencia señalada y en el privilegio inherente a la estructura social de la periferia, así como a las formas de articulación con los centros.

¹⁶ En momentos en que esto se escribe, informan los cables acerca de importantes decisiones que estarían dispuestos a tomar los países petroleros.

Es característica de todos los tiempos; en la larga trayectoria de la existencia humana, la vida afortunada de unos pocos se ha asentado siempre sobre el trabajo extenuante y la sujeción social de los muchos, apenas aliviados por una técnica rudimentaria de muy lenta evolución.

En verdad, dadas aquellas condiciones no cabía aguardar resultados ponderables en materia de redistribución del ingreso; tampoco, por cierto, una redistribución dinámica. La miseria parecía ineluctable. Y cabe preguntarse si la civilización occidental hubiera florecido sin la desigualdad. ¿Acaso Platón o Aristóteles, y tantos otros, no defendían la esclavitud? ¿Hubiera podido darse sin la desigualdad el esplendor del arte y la literatura, de la filosofía y de la ciencia, expresada a través de episodios brillantes y fugaces del talento humano?

Como quiera que fuere, ha cambiado hondamente la significación del privilegio, pues ahora constituye un obstáculo formidable a la realización de esa utopía de bienestar humano. Y también al acceso de todos a las conquistas de la cultura, a la exaltación del abundante talento creador que se pierde con el relegamiento social de los desfavorecidos.

2. La ética del desarrollo

Es el privilegio del excedente. ¿A quién corresponde el excedente? Esta cuestión carece de respuesta científica, pues su respuesta es ética. Por su origen y naturaleza, pertenece a toda la colectividad y debe responder al interés colectivo.

Sin un cierto consenso ético no lograrán vigor perdurable los movimientos políticos de transformación. Pero tampoco sería posible lograr sus objetivos sin racionalidad, una racionalidad impuesta en última instancia por el desenvolvimiento de la técnica y su ambivalencia.

Dos siglos de creencia en las virtudes reguladoras de las leyes del mercado han contribuido también a sofocar la ética del desarrollo. Olvídense que Adam Smith fue profesor de ética antes de escribir su libro monumental; en verdad, hay una ética subyacente en sus razonamientos, así como en la doctrina neoclásica que le ha seguido. Todo ello se ha frustrado.

3. Una responsabilidad conjunta

En su empeño por conseguir la modificación de las relaciones con los centros, la periferia suele invocar la responsabilidad moral de aquellos. Sin embargo, la ética es indivisible. Y dista mucho de haberse reconocido nuestra propia responsabilidad moral frente a la inquietud social del desarrollo periférico. Nada sólido podrá conseguirse sin una conjugación de responsabilidades.

Digámoslo sin reticencias: impulsados por su poder hegemónico cultivan los centros sus intereses inmediatos, económicos, políticos y diplomáticos, pero carecen fundamentalmente de aquella visión de largo alcance, de un sentido de previsión del futuro y de contención de su poder.¹⁷

Son dramáticas las consecuencias de la falta de previsión frente a los recursos energéticos. ¿Enseñará esta crisis a tenerla en la explotación y empleo de otros recursos naturales?

¿Habrán aprendido los centros a contener su poder hegemónico? ¿Se han dado cabal cuenta que ello se impone para no perjudicar fatalmente sus propios intereses?

La falta de contención en el ejercicio de ese poder y una inconcebible imprevisión han llevado al caos monetario internacional.

También han prevalecido actitudes similares en las relaciones con la periferia.

¿Habrá que esperar una sucesión de crisis para que se modifiquen tales actitudes? ¿Esperan los centros defenderse del turbión social periférico que se está incubando?

Grandes y angustiosas incógnitas, todas estas, y de profunda significación mundial, provocan perplejidad y desconcierto en los dirigentes. Y parecería haberse perdido la aptitud para guiar y orientar ante la corriente de los acontecimientos, esa aptitud dirigente que siempre reclamaron las grandes vicisitudes históricas.

¿Qué hacer? No saben decirlo en los centros quienes tienen la responsabilidad teórica de esclarecer el camino y discurrir soluciones.¹⁸

Es también ingente la responsabilidad de la periferia. No creo, sin embargo, que nos encontremos aún preparados para cumplir una gran tarea de transformación, de donde el sentido último de estas páginas. Si logran provocar una discusión a fondo, si llevan a profundizar la significación de los hechos y discurrir cómo habríamos de actuar sobre ellos para conseguir los grandes objetivos del desarrollo, estas páginas habrán conseguido el propósito que las inspira.

Que no es solo asunto nuestro, sobra decirlo. En el empeño por esclarecer y persuadir hay que llegar también a los centros, quienes allí buscan afanosamente dar respuesta a los problemas del mundo de hoy, un mundo muy diferente del de ayer, tanto por las grandes posibilidades que ofrece como por los grandes riesgos que presenta. Posibilidades y riesgos que, unos y otros, debemos afrontar sin demora, sin que nos intimide la imagen del pasado. Pues también nos corresponde una clara responsabilidad moral al participar en esta gran aventura humana del desarrollo; al menos en las ideas quienes ya no podríamos hacerlo en la acción.

concretar vigorosamente sus posiciones frente a los países desarrollados. Ha prevalecido en estos, salvo algunas preclaras excepciones, una concordancia en actitudes negativas.

Compréndese pues la seria preocupación que ha venido dominándome en el curso de mi experiencia internacional, la preocupación de presenciar acontecimientos que van a la deriva.

¹⁸ Véase la carta de K. Galbraith al *New York Times* del 7 de mayo de 1979.

¹⁷ Nada importante, nada realmente constructivo se ha hecho desde que los países en desarrollo comenzaron, hace dos decenios, a

PALABRAS CLAVE

Modelos de desarrollo

Análisis económico

América Latina

Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina

Aníbal Pinto

La discusión sobre estilos de desarrollo se ha visto complicada por el uso inadecuado de este y otros términos conexos. Para evitar malentendidos, este artículo examina ante todo los conceptos de sistema y estructura y, sobre esa base, define un estilo de desarrollo como el modo en que “dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios”. Más concretamente, señala en los estilos dos conjuntos de rasgos: a) los que componen la base estructural de la organización productiva, en especial la estructura sectorial del producto y del empleo, los diversos estratos tecnológicos y el tipo de relacionamiento externo predominante, y b) los elementos dinámicos del sistema, que se revelan a partir del análisis del nivel y composición de la demanda y de sus antecedentes, que son el nivel y distribución del ingreso. Ambos conjuntos de rasgos están estrechamente vinculados por medio de un círculo de causalidad acumulativa.

El artículo no se limita solo a una elucidación conceptual; sobre la base de material estadístico caracteriza los estilos económicos predominantes en América Latina, los problemas fundamentales que los aquejan y las posibles opciones para resolverlos.

Aníbal Pinto

Director de la *Revista*

de la CEPAL (1988-1995)

I

Conceptos generales¹

Dado el interés cada vez mayor por los “estilos de desarrollo” y los debates que ellos suscitan, se corre el riesgo de reeditar viejas discusiones y problemas bajo nuevos lemas, que pueden agregar poco de sustantivo y, en cambio, quizá acentúen malentendidos o sustenten ejercicios estériles.

Admitir lo anterior y considerarlo como una advertencia útil no debe llevar al extremo de menospreciar el tema y los esfuerzos que se vienen haciendo desde hace tiempo por dilucidarlo. Como bien se sabe, cambios importantes de significado y enfoque suelen iniciarse con modificaciones que parecen o se consideran puramente formales o semánticas. Tal es el caso, por ejemplo, del tránsito de la noción de “crecimiento” a la de “desarrollo”, cuya diferencia conceptual tomó tiempo en cristalizar. Posteriormente, la noción de desarrollo ha ido experimentando continuas reinterpretaciones, que todavía no cuajan en un término nuevo que las exprese adecuadamente. Hasta ahora solo se ha popularizado una ampliación —“desarrollo social” o “integral”— y una caricatura —“desarrollismo”— que es poco más que la noción restringida o insuficiente de “crecimiento”, y a la que se agregan algunas consideraciones críticas sobre la dependencia y las perspectivas de largo plazo.²

Sea como sea, lo cierto es que el vocablo “estilos” se emplea de muy distintas maneras y que esto se presta a confusión.

Antes de ensayar o recordar definiciones, parece conveniente ubicar el tema en un marco histórico concreto.

¹ En este artículo se han tenido en consideración los trabajos de Marshall Wolfe y de Jorge Graciarena, que aparecen en esta misma publicación. Nos parece evidente la necesidad de integrar las diversas aproximaciones y de avanzar por ese camino, pero también estamos seguros de la utilidad de cierta “división del trabajo” en el esfuerzo, al menos a estas alturas de la discusión. Nos atendremos por lo tanto a criterios predominantemente económicos. No caben, pues, referencias con cierto dejo peyorativo al “economicismo” (aunque sea “amplio”), lo mismo que estarían fuera de lugar las que aludieran al “sociologismo” o “politicismo” de otros enfoques.

La información en que se sustenta este artículo ha sido preparada con laboriosidad e imaginación por el economista Santiago Jadue, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

² Es oportuno señalar que si bien el “desarrollismo” llegó a ser el blanco fácil y preferido de mucha literatura, pocos se dieron el trabajo de desentrañar y exponer su significado. Una de las excepciones conspicuas es la de Luciano Martins en su *Industrialização e Desenvolvimento*, Editora Saga, Río de Janeiro, 1967.

Preguntémonos ante todo por los orígenes, relativamente recientes por lo demás, del interés por la materia. Como se sabe, la discusión proviene de fuentes muy diversas.

Por un lado, nace de la creciente insatisfacción con la “calidad de la vida” y el deterioro del medio ambiente en las sociedades industrializadas o postindustriales. La profusa y variada literatura sobre el tema permite eludir una digresión al respecto.

Por otra parte, con menor intensidad, pero con clara tendencia a acentuarse, los mismos y otros argumentos se reproducen en las economías semi industrializadas (como las latinoamericanas, por ejemplo), que comienzan a tomar conciencia de los problemas que plantea el proseguir la marcha hacia donde han llegado sus congéneres avanzados, y a sufrir los efectos de este proceso.³

La crítica surge también en muchos países (principalmente de Asia y África) que no han llegado a los umbrales de la sociedad industrial, o que están lejos de alcanzarlos. En este caso, el descontento se alimenta de una combinación de elementos más o menos explícitos y racionalizados, como la visión poco halagüeña del modelo occidental industrializado, la idea de que ese patrón amenaza o es antagónico a valores culturales de vieja raíz y dignos de preservarse, y la conciencia de que el esquema rechazado no tiene viabilidad ni posibilidades de resolver sus problemas cardinales.

Dicho en otra forma, la preocupación por el “estilo de desarrollo” proviene de los que están saciados y hastiados con la “sociedad opulenta”; de los que se hallan a medio camino y critican la supuesta deseabilidad de esa meta y, en último término, de quienes no quieren y tienen poca o ninguna posibilidad de reproducir el modelo rechazado.

La primera observación que suscita este cuadro guarda relación con el profundo cambio de perspectiva que entraña con respecto a los hábitos del pasado. En general, al irse creando una economía y una sociedad internacionales, prevaleció el criterio de que eran las comunidades adelantadas y dominantes las que establecían las pautas para la evolución y el progreso de

³ Avanzados, sin comillas, puesto que lo son indudablemente en términos de la perspectiva de desarrollo que los orienta y del hecho objetivo del grado de “liberación de la necesidad” (efectivo o potencial) conseguido por las economías industrializadas.

todas las naciones. Esto es, tendían a transformar el mundo a su “imagen y semejanza”, según las palabras del Manifiesto Comunista.⁴

En el presente, por el contrario, el desaliento y pesimismo de unos se conjuga con la hostilidad y el resentimiento de otros, pese al hecho irrefutable de que la economía internacional y la de los países capitalistas industrializados, en particular, vivieron un cuarto de siglo de excepcional crecimiento material.

En otras palabras, las críticas al “estilo dominante” emergen y se extienden en una coyuntura que difiere señaladamente de las que caracterizaron el eclipse o declinación de otros grandes órdenes constituidos: el imperio romano, la organización feudal, etc. Este hecho le da a la crisis presente un significado *sui generis*, que no ha sido debidamente desentrañado. Dicho sea de paso, tampoco ha habido originalidad en los repetidos paralelos entre la coyuntura actual y la depresión de los años treinta.

A propósito de estas preocupaciones cabe señalar un hecho menos considerado, pero de importancia primordial para la discusión. Esto es, que ellas y las censuras y reservas consiguientes se circunscriben a un ámbito social bastante restringido, aunque sin duda en aumento. Dicho de otro modo, son ajenas al debate las grandes mayorías, en los países centrales, en los semi industrializados y en la periferia. Más aún, si se pudiera llegar a conocer su sentir sobre estos puntos, me parece casi evidente que la abrumadora mayoría se inclinaría por “padecer” los males de la sociedad opulenta consumista antes que mantenerse en su situación presente o, en el caso de las masas en los países centrales, arriesgar lo que han alcanzado (reciente y dificultosamente) en aras de otro e incierto estilo o modalidad de desarrollo.

Aunque pueda prestarse a malentendidos, es necesario subrayar el aspecto anterior, tanto para aquilatar la naturaleza y profundidad de las preocupaciones

aludidas, como para comprender la vital importancia de esclarecer otras vías capaces de obtener el apoyo o comprensión de aquellas mayorías.

Si abordamos la cuestión desde otro ángulo, fácil será convenir con lo señalado por diversos autores —entre ellos mis colegas Wolfe y Graciarena— sobre la confusión de términos y conceptos en el debate. Estilos, modelos, sistemas, estructuras, patrón, perfil, etc., se emplean corrientemente como si fueran sinónimos, o no se precisan con rigor las diferencias entre los vocablos y sus sentidos particulares. En lo que a mí respecta, por ejemplo, confieso que en una versión preliminar de este estudio, equiparé indebidamente “sistema” y “estilo”.⁵

No creo que sea viable o apropiado ensayar una serie de definiciones tentativas sobre cada uno de esos y otros términos barajados. Tomaremos otra vía, con la intención de identificar tres conceptos básicos, que se entrecruzan en la discusión.

El primero es el de *sistema*, que para nuestro propósito, y en un alto nivel de generalidad, asociaremos con las dos formas principales de organización que lidian y conviven en la realidad contemporánea: la capitalista y la socialista.⁶

Las características fundamentales de ambos modelos son bien conocidas. Difieren sobre todo en el arreglo institucional y en la estructura sociopolítica, pero desde el ángulo que aquí interesa su contraste básico reside en la importancia relativa del gasto público y del privado, tanto de consumo como de inversión. En un caso, el capitalista, la composición y la dinámica de la demanda están vinculadas *principalmente* a las directrices del mercado en materia de consumo e inversión *privados* y a la rentabilidad de la asignación de recursos. En el otro, el socialista, el elemento *principal* son las resoluciones del Estado (o el Plan) respecto a la inversión y el consumo *público-colectivo*.⁷

Si se atiende a este concepto, y a la luz de lo planteado al comienzo, bien se sabe que para algunos la insatisfacción y crítica del “estilo” o situación presente es nada más que un efecto o concomitante

⁴ En la introducción al documento “Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina; análisis general y recomendaciones para una política tecnológica”, ST/CEPAL/Conf.53/L.2, noviembre de 1974, se exponía el asunto de esta manera: “Es sabido que las dos corrientes principales que afloraron y prevalecieron en el siglo XIX y todavía rivalizan en este —la que podría llamarse liberal y la marxista—, coincidían en la visión de que el capitalismo industrial iba a extenderse urbi et orbi, reproduciendo las líneas gruesas de las economías centrales. Naturalmente, ambas perspectivas diferían en alto grado respecto a los costos sociales de la transformación y sus destinos posteriores, pero las dos, vale la pena reiterarlo, confiaban en que la revolución de las formas y modo de producción —el progreso técnico, en fin— despejaría los caminos del desarrollo de las trabas materiales, institucionales y culturales que amarraban a las comunidades precapitalistas o en fases incipientes de la evolución del sistema”.

⁵ A. Pinto, “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, ECLA/IDE/DRAFT 103, borrador para observaciones y comentarios, diciembre de 1973.

⁶ Para nuestros fines no tiene mayor importancia que muchos sostengan que ni los llamados “capitalistas” ni los llamados “socialistas” son tales en relación con paradigmas “puros”.

⁷ En 1970, la Unión Soviética gastó en educación, salud y actividades culturales de diversos tipos el 23 % del ingreso nacional. Véase V. Komarov, “The service sphere and its structure”, en *Problems of economics*, Nueva York, julio de 1973, Vol. xvi, No 3.

necesario de las modalidades y contradicciones del sistema capitalista. Como es obvio, esto significa por oposición que el otro sistema sería inmune a todos los problemas generados por el primero.

Puesto que evidentemente no son idénticas las reservas y dificultades suscitadas por uno y otro sistema,⁸ no es menos cierto que se ha reducido considerablemente el número de quienes sustentan ese criterio extremo y simplificado. A la inversa, aumentan quienes piensan que hay ciertas cuestiones que rebasan esa dicotomía, como las que se relacionan con el medio ambiente, la aglomeración urbana, la insatisfacción juvenil, etc.

Siguiendo otra ruta, nos encontramos con una segunda categoría primordial, que deriva de la clasificación en países industrializados y en países subdesarrollados o “en vías de desarrollo”. Se trata en lo esencial de una diferencia de estructuras y, como consecuencia, de funcionamiento y de colocación y relaciones (dominantes o subordinadas) en el esquema mundial.

Desde este ángulo, parece meridiano que la preocupación por los “estilos” se vincula primordialmente con las implicaciones de la comunidad industrializada, tanto en su auge como cuando está a medio camino, tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas.

En las economías o agrupaciones sociales subdesarrolladas, los problemas se acercan más a la cuestión elemental de la supervivencia, otra vez tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas. Sin embargo, en ambas realidades hay también un aspecto común ya señalado: la convicción de algunos de que la continuación o reproducción del modelo “industrial desarrollado” es no deseable o no viable, o ambas cosas a la vez.

Ambas perspectivas son pertinentes para el examen y deben combinarse. Tendríamos así, de partida, una diferencia de *sistema* y otra de *estructura*, que nos llevaría a identificar cuatro tipos de situaciones básicas, a saber:

- a) capitalistas industrializadas,
- b) capitalistas subdesarrolladas,
- c) socialistas industrializadas,
- d) socialistas subdesarrolladas.

⁸ Por ejemplo, algunas cuestiones como el desempleo, la estabilidad, la asignación de recursos en función de necesidades elementales, etc., son más propias del sistema capitalista que del socialista. Otras, relacionadas con los niveles de apertura y participación política, el dinamismo e innovación tecnológica, etc., aquejan con más fuerza a los regímenes socialistas.

Como bien se sabe, dentro de esos cuadros de “sistemas-estructuras”, la experiencia histórica ha mostrado que caben variantes muy disímiles.

Respecto al primer grupo, sobra hacer referencia a los contrastes en el desarrollo y perfil actual de economías capitalistas industrializadas, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Francia o Suiza.

A la vez, no se requiere un recuento de la diferencia entre esas experiencias y las de comunidades capitalistas subdesarrolladas, digamos Grecia, India, Egipto, México o Nigeria, ni de las que caracterizan a las segundas y las distinguen entre sí.

Lo mismo puede extenderse al mundo socialista. A pesar del parentesco de “sistema”, sobresalen rasgos muy disímiles, tanto entre las naciones más industrializadas —Unión Soviética, Checoslovaquia, Alemania oriental— como entre estas y China o sus propios congéneres europeos (Bulgaria o Rumania).

No es esta la oportunidad de ahondar en las causas de esas diferencias. Recuérdese solamente que en ellas influyen cuestiones tan primordiales como la dotación cuantitativa y cualitativa de recursos materiales y humanos (compárese la Unión Soviética y China; Estados Unidos y Japón; India y Brasil; Argentina y México; Rumania y Albania, etc.); la formación histórica y cultural (viejas y nuevas civilizaciones); el relacionamiento externo (entidades dominantes, “filiales” como los ex dominios británicos y las ex colonias); los grados y tipos de organización y participación política y social, etc.

Teniendo presente lo expuesto y para nuestros propósitos, lo que interesa sustentar es que dados esos contextos de sistema y estructura y a causa de una variedad de elementos significativos, dentro de cada una de esas agrupaciones generales se perfilan *estilos* muy diversos y específicos, que se manifiestan en todos los niveles de la vida social. Más adelante nos detendremos a considerar el sentido económico del concepto, teniendo ante la vista el panorama de América Latina.⁹

Desde este ángulo, en consecuencia, coincido casi enteramente con una de las definiciones propuestas por J. Graciarena,¹⁰ según la cual *estilo* sería “la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado”. En cambio, no comulgo con su apreciación de que “esta proposición se refiere más bien a una estructura (o a una formación social) que a un estilo”. Para mí, su

⁹ Véase en la primera nota de este artículo las razones de tal “reducción metodológica”.

¹⁰ *Op. cit.* Esta preferencia no significa rechazo de las otras sugerencias sobre la materia.

referencia al “ámbito” debe entenderse, precisamente, como una consideración del hecho estructural del complejo “desarrollados-subdesarrollados” al que aludimos anteriormente.

Entendida esa acepción general, se vislumbran varias posibilidades en cuanto a la amplitud y contenido de las proposiciones sobre estilos.

En una, la más restringida, esas posibilidades se plantean como opciones *dentro* de un sistema y estructura existentes, pero que entrañarían transformaciones del estilo predominante más o menos significativas y en distintas direcciones, según sean los valores rectores.

Esta fue, a mi juicio, la orientación que prevaleció en el ensayo pionero que se realizó en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de Venezuela, bajo la inspiración de Oscar Varsavsky y siguiendo con un trabajo iniciado en tiempos del recordado Jorge Ahumada.¹¹ Los tres estilos allí discutidos (el “consumista”, el “autoritario” y el “creativo”) se suponían compatibles con el marco general dado de la sociedad venezolana. En las palabras del trabajo citado, “no hay en las hipótesis usadas ninguna discontinuidad, ni un cambio brusco de política que pueda provocar situaciones revolucionarias o golpistas”.

Una segunda posibilidad es que la crítica del estilo vigente y la búsqueda de otros optativos requiera la modificación del proceso global. Por un lado, esto podría significar que se estima esencial el cambio de *sistema*, o sea, el reemplazo de uno capitalista por otro socialista, o viceversa.¹²

Parece claro que esta segunda posibilidad (y sus distintas combinaciones) traspone las fronteras conceptuales del término “estilos”. En cambio la primera, es decir, la acepción estricta, limita considerablemente la sustancia y, si se quiere, el atractivo del vocablo.

Esta reflexión no anula la importancia del enfoque y sí contribuye a esclarecer su sentido y su ubicación frente a otros que atienden de preferencia, como ya se vio, al marco institucional o político.

Siguiendo la digresión, conviene detenerse en las posibles relaciones entre esas categorías o aproximaciones.

Desde luego, puede imaginarse una realidad básica que admita hipotéticamente diversas opciones en cuanto a estilos, esto es, volviendo a la definición de Graciarena,

que permita diversas “modalidades concretas y dinámicas” dentro de “un sistema, en un ámbito definido y en un momento histórico determinado”.

Para ilustrar la situación puede pensarse en algunos países capitalistas desarrollados como, por ejemplo, los escandinavos. Es concebible que en esos países y en otros similares haya un margen relativamente amplio para introducir modificaciones sensibles en el estilo prevaleciente. De hecho, en varios de ellos han estado adoptándose medidas de largo alcance para combatir problemas graves de la civilización industrial, como la contaminación y la congestión urbana. En otros, como el propio Estados Unidos, existen también condiciones potenciales para modificaciones en apariencia marginales, pero que podrían tener consecuencias muy profundas en su modalidad de desarrollo. Basta pensar como ejemplo en la proyección de un cambio radical en el sistema de precios relativos a raíz del alza de precio del petróleo, cuya baratura hasta 1974 imprimió un carácter particular al uso y asignación de los recursos productivos.

Algo parecido podría decirse con respecto al panorama de algunas economías subdesarrolladas, que por su potencialidad productiva o por la mayor flexibilidad de sus marcos institucionales y sociales, admiten la posibilidad de transformaciones más o menos importantes de su estilo de crecimiento.

Las mismas especulaciones podrían hacerse si se tienen a la vista las situaciones particulares de distintos países adscritos al sistema socialista.

En otras circunstancias, en cambio, el radio de maniobra es muchísimo más estrecho o simplemente inexistente, de manera que son muy escasas las posibilidades de modificar el estilo dominante a menos que haya una transformación de la base institucional y estructural.

Desde este ángulo, la experiencia de China es una de las más impresionantes. Son muy pocos los que ponen en duda que la mutación de su sistema político después de la guerra fue un factor fundamental para la superación de muchos de sus problemas agudos y seculares. Más aún, su rechazo del esquema de desarrollo “clásico” de la economía industrial ha sido otro elemento primordial para definir su estilo tan *sui generis*, frente a los sistemas capitalistas o a otros socialistas que siguen, en lo fundamental, aunque con características propias, el modelo de la comunidad industrial.

Naturalmente, lo dicho no significa que la experiencia china pueda ser reproducida en otras condiciones, como a veces se postula con manifiesta ingenuidad. Desde el punto de vista operativo y de las oportunidades reales o potenciales de cambio, es indispensable tener en cuenta la diferencia de situaciones.

¹¹ Véase CENDES, “Estilos de desarrollo”, en *El trimestre económico*, 144, Fondo de Cultura Económica, México, octubre-diciembre de 1969.

¹² Nos viene a la memoria un divulgado artículo de P. Sweezy, “Transición pacífica del socialismo al capitalismo”, a propósito de la experiencia de Yugoslavia.

Desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que *dentro de un determinado sistema* se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios.

Son evidentes las influencias recíprocas entre el “para quién” producir y el “qué” producir, como los nexos entre ellas y el problema de “cómo” producir. De todos modos, no parece aventurado postular que el factor de mayor jerarquía en la contestación global de las interrogaciones planteadas es el que tiene que ver con “para quiénes” producir. Como se comprende, no se trata de opciones absolutas, sino que de preferencias relativas en cuanto a la repartición social de los principales componentes del producto, aspecto este que puede tener importancia substancial, como se verá más adelante. Las inclinaciones del sistema productivo a beneficiar en distintas proporciones a los grupos sociales deben evaluarse desde un ángulo que considere la dinámica del proceso; se trata entonces de un fenómeno acumulativo, que va reforzando las tendencias que apuntan a una mayor o menor desigualdad.

II

La base estructural

Los antecedentes respectivos serán presentados teniendo en consideración el conjunto de América Latina y dos casos nacionales contrastantes, que representan variantes del “estilo general”, *determinadas primordialmente por los grados de desarrollo*.

En el cuadro 1 puede apreciarse la conformación de las estructuras de producción y empleo de la región en 1970.¹³ Los rasgos distintivos son bien conocidos y no hay necesidad de extenderse sobre ellos, salvo en dos aspectos. El primero tiene que ver con la todavía muy alta participación del empleo agrícola, signo genérico del incipiente desarrollo de las fuerzas productivas, que se reflejará finalmente en el producto o ingreso per cápita.¹⁴

El estilo prevaleciente (y sus alternativas) se afirma en esta realidad básica. El segundo aspecto de importancia

La caracterización económica de un estilo podría hacerse considerando dos clases de elementos, estrechamente vinculados. Por una parte los de orden estructural, que revelan la forma en que se ha organizado el aparato productivo, desde el ángulo de sus recursos económicos y de la composición de la oferta. Es una perspectiva estática, pero fundamental: corresponde al esqueleto del sistema en un momento dado.

La otra clase de factores engloba aquellos que son vitales para el funcionamiento o dinámica del sistema; que “lo mueven”, en fin. Tienen que ver con el nivel y composición de la demanda y con su antecedente básico, el nivel y la distribución del ingreso.

A riesgo de exagerar las reiteraciones, no debe olvidarse la interrelación de esos aspectos. Los que “mueven” o dinamizan la estructura productiva están obviamente condicionados por la configuración de esa estructura, *cuya relativa rigidez en el corto plazo gravita significativamente sobre la operación de las fuerzas motrices*. Estas, a su vez, influyen permanentemente en la estructura productiva, ya sea en favor de su modificación, o acentuando sus perfiles.

para nuestros propósitos son las disparidades entre las representaciones del producto y el empleo por sectores, que constituyen otro de los elementos que definen el subdesarrollo, a la vez que influyen en la conformación del estilo de crecimiento.

Los registros señalados permiten una primera aproximación a las cuestiones de “qué” y “cómo” producir. La composición del producto y los niveles (y desniveles) de la productividad sectorial indican la realidad sobre esas materias.

En el mismo cuadro 1, se incluyen las cifras correspondientes a dos variantes de la situación regional. El contraste de los perfiles de Argentina y Nicaragua es por demás elocuente, tanto en lo que se refiere a las proporciones sectoriales como en lo que atañe a las relaciones entre ocupación y producto. El espectro que se observa en Argentina es, a la vez, más “desarrollado” y más “equilibrado”, esto último si se consideran las cuotas relativas al importante sector agropecuario. Sin embargo, acusa marcados desniveles en lo que respecta a la significación de los “otros servicios” y de la industria manufacturera en ambos respectos. Mientras se

¹³ Para más informaciones sobre el asunto, véase “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana en el decenio de 1960”, en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1970, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.72.II.G.I.

¹⁴ Hacia 1970, alrededor de 500 dólares, cifra sensiblemente más elevada que el de otras regiones subdesarrolladas.

CUADRO 1

Estructura del producto y del empleo, 1970

	América Latina		Argentina		Nicaragua	
	Población ocupada	Producto interno bruto	Población ocupada	Producto interno bruto	Población ocupada	Producto interno bruto
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	43,7	16,4	15,3	14,8	46,4	29,0
Minas y canteras	1,2	4,1	0,7	1,8	0,6	1,1
Industrias manufactureras	12,7	24,6	22,1	35,7	12,0	15,9
Construcción	6,0	3,5	6,6	5,2	3,7	4,1
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	0,5	2,0	7,6	9,6	0,6	2,4
Transporte y comunicaciones	3,8	6,2			3,4	5,4
Comercio y finanzas	9,0	22,0	{ 15,5	18,7 }	10,9	19,0
Otros servicios	23,1	21,2	32,2	14,2	22,4	23,1
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

revela una ocupación excesiva en esos servicios, sucede lo contrario en lo que corresponde a la industria. En cambio, el sistema de Nicaragua es más “homogéneamente subdesarrollado”.

La estructura productiva puede analizarse desde otro ángulo, teniendo en consideración los estratos tecnológicos, de manera de apreciar los agudos desniveles que se registran en los estándares de productividad de las actividades económicas. Se trata, como se sabe, del discutido problema de la heterogeneidad estructural, que tiene un patente influjo en las cuestiones de qué, cómo y para quiénes producir.¹⁵

En el cuadro 2 se presentan las estimaciones conjeturales sobre estratos tecnológicos para América Latina en su conjunto, para Argentina y para Centroamérica.

Si se atiende primero al cuadro global de la región, se comprueba de partida que una parte bastante reducida de la población labora en el sector moderno (poco más del 12%), pero que este genera más de la mitad de la producción de bienes.¹⁶ Como se verá más adelante, ciertos bienes (y servicios), que satisfacen directa o indirectamente determinados tipos de demanda, son

producidos de preferencia o exclusivamente por este estrato.

Los sectores de la minería y la manufactura son los que tienen mayor representación en la esfera modernizada, especialmente el primero, a causa de los grandes establecimientos exportadores que lo caracterizan. En la agricultura, en cambio, resalta la escasa absorción de fuerza de trabajo de su sector moderno, que establece la relación más desigual entre las variables escogidas.

En el otro extremo del espectro se encuentra el sector llamado primitivo, que todavía retiene más de una tercera parte de la ocupación regional, aunque su contribución al producto material solo llega al 5%.¹⁷

Como puede verificarse al observar nuevamente el cuadro 2, gran parte de la ocupación agrícola (65,5%) y una no despreciable del producto agrícola (casi 20%), están vinculadas al sector primitivo. Parece claro que aquí se da una cuota apreciable del autoconsumo rural. No ocurre lo mismo con la fabricación de bienes de origen manufacturero, que solo aportaría 1,5% del producto, aunque brinda casi 18% del empleo industrial.

El estrato intermedio es el más “equilibrado” desde el punto de vista de las relaciones empleo-producto.¹⁸ Casi la mitad del empleo y poco más del 40% del

¹⁵ Sobre heterogeneidad estructural, véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1968, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 70.H.G.I; también A. Pinto, “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina”, en *El trimestre económico* N° 145, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo de 1970.

¹⁶ No se han considerado los servicios por las limitaciones, en este caso, del concepto de productividad. Sin embargo, las actividades de ese sector presentan iguales o más profundos desniveles. La productividad del sector moderno se equipararía a la productividad media de los países desarrollados y podría calcularse en unos 12.000 a 15.000 dólares por hombre ocupado.

¹⁷ El sector primitivo engloba principalmente las actividades agrícolas de subsistencia y parte de la producción artesanal. Si se consideran los servicios, no cabe duda de que incluye a una fracción elevada de los no calificados. Su productividad anual por persona sería del orden de los 300 a 400 dólares.

¹⁸ Como es obvio, las actividades de este estrato tienen niveles de productividad que giran en torno al promedio nacional. En términos absolutos girarían en torno a los 2.500 dólares por persona ocupada.

CUADRO 2

**América Latina: conjetura sobre la composición de la ocupación
y del producto por estratos tecnológicos a fines de los años sesenta**

	América Latina				Centroamérica				Argentina			
	Moderno	Intermedio	Primitivo	Total	Moderno	Intermedio	Primitivo	Total	Moderno	Intermedio	Primitivo	Total
<i>Producto total</i>												
Empleo	12,4	47,7	34,3	100	8,1	33,6	55,0	100	21,3	65,8	5,3	100
Producto	53,3	41,6	5,1	100	42,6	48,0	9,4	100	58,6	40,5	0,9	100
<i>Agricultura</i>												
Empleo	6,8	27,7	65,5	100	5,0	15,0	80,0	100	25,0	57,0	18,0	100
Producto	47,5	33,2	19,3	100	43,9	30,6	25,5	100	65,1	32,3	2,6	100
<i>Manufacturas</i>												
Empleo	17,5	64,9	17,6	100	14,0	57,4	28,6	100	25,6	70,6	3,8	100
Producto	62,5	36,0	1,5	100	63,6	30,4	3,3	100	62,1	37,5	0,4	100
<i>Minería</i>												
Empleo	38,0	34,2	27,8	100	20,0	60,0	20,0	100	50,0	40,0	10,0	100
Producto	91,5	7,5	1,0	100	57,2	40,0	2,8	100	77,8	21,6	0,6	100

Fuente: CEPAL, *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, E/CN.12/1, 15 de octubre de 1964.

producto dependen de él. Su papel es especialmente importante en las actividades manufactureras, pues ocupa 65% de la fuerza de trabajo industrial y genera más de un tercio del producto. Su participación es muy reducida en la producción minera; sin embargo, allí trabaja más de un tercio de los ocupados por esa actividad, lo que establece la relación más desfavorable entre los sectores considerados.

Situaciones y perspectivas diferentes ofrece el examen y cotejo de las cifras de Argentina y Centroamérica.

Desde luego, en una apreciación global, fácil es comprobar la mayor significación del estrato moderno en Argentina, sobre todo si se consideran las cifras de empleo. El cuadro respectivo para Centroamérica es mucho más “desequilibrado” ya que una cuota sensiblemente menor de la ocupación (8% frente a poco más de 21% en la Argentina), genera una parte considerable del producto global (42,6% frente a 58,6% en la Argentina).

Desde el ángulo opuesto, puede verificarse que en la Argentina el estrato primitivo tiene una importancia muy limitada. En cambio, en lo que atañe a Centroamérica, nada menos que un 55% del empleo total y un 80% del agrícola están ligados a actividades primitivas.

No es posible extenderse aquí más sobre las características estructurales de la economía latinoamericana. Sin embargo, no podría cerrarse esta par te sin recordar aquellos aspectos ligados a la colocación o “relacionamiento” externo de América Latina que

tienen mayor significación para el examen de los estilos de desarrollo.

Habría que referirse ante todo al grado de apertura de las economías latinoamericanas, que ilustra sobre el grado en que ellas se integran al esquema de división internacional del trabajo. Como se sabe, la región presenta coeficientes relativamente bajos de exportación e importación,¹⁹ en lo cual gravita decisivamente la situación de los países más grandes. Tales coeficientes van desde alrededor de 10% para Brasil, México y Argentina, hasta más de 30% para algunas economías centroamericanas. La gran mayoría elevó esos coeficientes en el pasado decenio, y se abrió aún más en el primer trienio de los años setenta.

Otros fenómenos han acentuado esa tendencia y contribuido a crear una distinta situación estructural. Por una parte, en el decenio de 1960 se acrecentó la importancia del financiamiento externo en el enjuagamiento de déficit también mayores del balance comercial y en cuenta corriente.²⁰ Por la otra, el “relacionamiento” externo también se robusteció con la gravitación cada vez mayor de las empresas transnacionales en las economías regionales.²¹

¹⁹ Véanse antecedentes sobre la materia en “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana”, *op. cit.*

²⁰ El financiamiento externo total (excluida Venezuela, cuya realidad es *sui generis*) pasó de 6.600 millones en 1950-1959 a 13.850 millones en 1960-1969 (véase “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana”, *op. cit.*).

²¹ No se dispone de cifras globales sobre el porcentaje de la producción

A lo anterior cabe agregar las modificaciones acaecidas en la composición de las exportaciones e importaciones.

Respecto a las primeras, se registró en el decenio de 1960 una discreta pero sensible merma del grado de concentración en las exportaciones primarias,²² mientras se acrecentaba la participación de las ventas de productos manufacturados.²³ Conviene tener en cuenta que en 1970 alrededor del 36% de esas exportaciones regionales provenía de las empresas transnacionales.

En cuanto a las importaciones, el cambio más destacado, sin ser espectacular, fue la menor participación de los bienes de consumo (bajó de 21% en 1955 a 16% en 1968) y el incremento correlativo de la correspondiente a bienes de capital.

Naturalmente, estas transformaciones globales de la región esconden muchas variaciones nacionales. Ellas han sido mucho más significativas en las economías de mayor tamaño (México, Brasil y Argentina), aunque las mismas tendencias —y por

ende los mismos reajustes estructurales—, se repiten en casi todos los países latinoamericanos.

En último término, éstos apuntan en algunas direcciones básicas, de gran importancia para el asunto que se analiza, y principalmente, hacia el fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar “internacionalización” o inserción dependiente de las economías regionales. Este camino se plantea con algunos rasgos distintos del viejo modelo de crecimiento hacia fuera, pues hace hincapié en la mayor diversificación de las exportaciones y, sobre todo, en la “internalización” y trasplante a través de empresas transnacionales, de pautas de producción y demanda (o consumo) y formas de progreso técnico, comercialización y financiamiento prevaecientes en los centros capitalistas desarrollados.

Huelga poner de relieve la enorme significación de este proceso para el estilo de desarrollo, o si se mira desde otro ángulo, para las cuestiones primordiales de qué, cómo y para quiénes producir.

III

El funcionamiento del estilo

Tanto o más que la base estructural del estilo interesa la dinámica del mismo, vale decir, las fuerzas que mueven el sistema y que lo transforman, acentuando o modificando sus perfiles básicos.

Aunque los antecedentes sobre la materia son precarios, aquí se han reunido algunas cifras relativas a América Latina, y en algunos casos a variantes nacionales, que permiten discernir ciertos elementos sobresalientes.

En el cuadro 3 figuran las tasas de crecimiento de las principales agrupaciones industriales. Con ciertas excepciones y reservas, nos dan una idea de la dinámica global, ya que reflejan indirectamente el comportamiento de los sectores primario y terciario.²⁴

regional o por países que cubren las empresas transnacionales, pero fácil es comprobar su predominio o exclusividad en muchos rubros principales de la producción de bienes de consumo duraderos (principalmente vehículos automotores) y bienes de capital.

²² Entre 1955 y 1968, la participación del principal producto de exportación bajó de 62% a 50% y la de los tres productos principales, de 80% a 65% (véase “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana”, *op. cit.*).

²³ Ellos representaban alrededor de 2,5% del total en 1955. Para 1970 la cifra se acercaba al 10% y en la segunda mitad de los años sesenta crecieron a una tasa superior al 20% anual.

²⁴ Del primario adquieren insumos; el sector terciario, a su vez, seguirá

Si se observan los guarismos correspondientes a la región en el período 1960-1971, se comprobará a primera vista que la tasa media de crecimiento de todas las industrias (6,8%) experimenta claras oscilaciones si se atiende a cada agrupación. En términos generales, ella es más baja para las llamadas actividades tradicionales, donde predominan industrias de bienes de consumo no duraderos; bordea o sobrepasa el promedio en lo que respecta a las actividades intermedias y lo excede más o menos holgadamente en lo que se refiere a las industrias metálicas básicas, en especial a las vinculadas con los bienes duraderos pesados: artefactos, vehículos automotores y otros.

Las cifras que describen la evolución de Argentina, Brasil y México confirman las mismas tendencias, más atenuadas en el primero de estos países, y de particular vigor en el Brasil. Para este último país se prefirió el lapso 1967-1971, tanto porque el plazo más

en alguna medida la dilatación de las agrupaciones industriales. La inclusión de la producción primaria para consumo directo (deducidas las exportaciones y los insumos) no alteraría sino que reforzaría el sentido del cuadro indicado, ya que su tasa de crecimiento ha sido inferior. Por otro lado, es evidente que el cuadro tiene menos significación para los países de menor desarrollo industrial, en los cuales gravita más la composición de las importaciones.

CUADRO 3

América Latina: tasas de crecimiento del sector manufacturero por agrupaciones industriales

(Tasa media anual acumulativa para el período 1960-1971)

	Promedio América Latina ^a	Argentina	Brasil ^a	México
Alimentos, bebidas y tabaco	4,8	3,7	7,6	5,8
Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas	4,6	3,1	7,9	5,7
Industrias de bebidas	4,9	5,7	6,3	6,9
Industria del tabaco	4,3	4,9	7,1	4,5
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	4,1	2,0	7,1	7,2
Industrias de la madera y productos de la madera, incluidos muebles	2,9	3,8		4,8
Fabricación de papel y productos de papel; imprentas y editoriales	7,4	5,9	7,5	8,2
Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico	9,0	7,9	13,1	9,2
Sustancias químicas industriales	{ 9,9 }	13,3	13,6	12,8
Otros productos químicos		6,6		7,8
Refinerías de petróleo		6,3	10,6	
Productos derivados del petróleo y carbón	{ 6,4 }	15,4		
Fabricación de productos de caucho	7,3	6,9	13,9	6,5
Minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	7,0	7,1	12,1	8,7
Industrias metálicas básicas	8,8	8,7		8,8
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	9,5	6,9	13,2	11,9
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	8,3	8,4	18,4	9,0
Maquinaria, excepto la eléctrica		5,3	17,9	14,1
Maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	10,4	5,8	12,7	11,5
Construcción de material de transporte	10,2	7,4	23,5	13,1
Vehículos automóviles	13,5	10,4		15,4
Otras industrias manufactureras	8,2	3,0		7,7
Total industrias manufactureras	6,8	5,6	12,2	7,8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a 1967-1971.

largo encierra períodos muy disímiles, como porque los últimos años, de activo y sostenido crecimiento, permiten vislumbrar con mucha claridad las fuentes de dinamismo del estilo prevaleciente. En el caso brasileño, como puede verificarse en el mismo cuadro 3, la tasa media global de 12,2% se compone de un ritmo bastante elevado de expansión de las actividades “tradicionales” (alrededor del 7%) —aspecto que no puede pasarse por alto y de otros extraordinariamente acelerados en las industrias metálicas básicas, en especial de bienes duraderos pesados.²⁵

²⁵ La distinción entre actividades dedicadas a la formación de capital y a la producción de bienes de consumo duradero (con todas las dificultades que plantea fijar ese límite) sería fundamental para arrojar más luz sobre el asunto. Lo mismo puede decirse respecto a la descomposición de los rubros de consumo corriente en bienes de consumo popular y otros tipos de bienes de destino más restringido, como ciertos productos alimenticios o textiles.

El cuadro emergente no es de sorprender y se ha anticipado o supuesto en muchos análisis. También es por demás conocida la explicación habitual de esas tendencias, que se atribuyen (casi tautológicamente) a las distintas elasticidades-ingreso de la demanda de bienes y servicios.

Pero lo que importa averiguar es de dónde arranca esa elasticidad ingreso, esto es, en qué grupos se origina la demanda y qué magnitud tiene para las diferentes clases de productos.

En otras palabras, las tasas de crecimiento dispares de las agrupaciones industriales señalan aproximadamente las inclinaciones del sistema o estilo en cuanto a qué producir. Cabe ahora inquirir respecto a los destinatarios de ese esfuerzo que, al mismo tiempo, son sus mandantes económicos, esto es, verificar “para quiénes” produce el sistema (preferente o exclusivamente) los diversos bienes.

En el cuadro 4 se intenta dar una respuesta aproximada a esas interrogaciones teniendo en cuenta

la participación de distintos estratos de ingresos en el consumo total de rubros principales, ordenados según su naturaleza: alimentos, indumentaria, vivienda, servicios, bienes duraderos.

Sin entrar a una descripción detallada de los antecedentes, es posible poner de relieve algunas relaciones primordiales.

Si se toman como puntos de referencia las participaciones del estrato que compone la mitad más pobre de la población y del 10% de ingreso más alto, resalta de inmediato que la del primer grupo es invariablemente más baja que la del segundo, salvo en lo que toca al consumo de cereales, y que va disminuyendo cuando se trata de bienes más caros y servicios más calificados y costosos. Por el contrario, la participación del 10% de la población con ingresos más altos llega a niveles muy elevados en bienes como automóviles (85%), recreaciones (75%), servicios domésticos (82%), artefactos (50%), ropa (44%), carne (40%), vivienda (44%), etc.

Si al consumo de ese estrato se agrega el correspondiente al 20% de la población que lo sigue en ingresos, se verá que los consumos de esos grupos cubren entre el 75 y casi 100% del total en varios casos, sobre todo en el de los bienes de consumo duraderos de mayor precio unitario.

Los antecedentes relativos a la Argentina y Honduras (véanse los cuadros 5 y 6), muestran, como era de esperar, versiones más atenuadas o agudizadas del cuadro regional. La participación del estrato superior es siempre más reducida en la Argentina, así como es más elevada la que cabe a la mitad inferior. Desde el ángulo del consumo total, el 30% de mayores ingresos absorbe el 56% del consumo en la Argentina y el 73% en Honduras.

Por otro lado, si se consideran algunos rubros claves en las pautas modernizadas de consumo, podrá apreciarse que el gasto del 50% de la población de menores ingresos en artefactos eléctricos y mecánicos cubre apenas un 3% del total en Honduras, en tanto que la cifra respectiva para la Argentina es de 25%. En el caso de los

CUADRO 4

América Latina:^a participación de distintos estratos de población en el consumo total por rubros de consumo, alrededor de 1970

Rubros de consumo	Estratos de población			
	20% más pobre	50% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos, bebidas y tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereales	8	32	24	19
Otros alimentos	5	25	28	28
Bebidas y tabaco	5	22	29	30
Indumentaria	2	14	32	42
Ropa	2	13	32	44
Calzado	3	16	32	36
Vivienda ^b	2	15	29	44
Transporte	1	5	25	64
Cuidado personal ^c	2	15	31	41
Servicio doméstico	–	1	16	82
Otros servicios personales	1	4	25	67
Recreación y diversión ^d	–	3	20	75
Bienes de uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	–	1	13	85
Casas y departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
<i>Total</i>	3	15	28	43

Fuente: Estimaciones de CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

^a Promedio estimado sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

^b El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

^c El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

^d El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

CUADRO 5

Argentina: participación de distintos estratos de población en el consumo total por rubros de consumo, alrededor de 1970

Rubros de consumo	Estratos de población			
	20% más pobre	50% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos, bebidas y tabaco	9	32	26	21
Carne	9	33	26	20
Cereales	11	37	25	18
Otros alimentos	9	32	26	22
Bebidas y tabaco	7	27	29	23
Indumentaria	5	20	28	31
Ropa	4	18	29	34
Calzado	6	26	28	24
Vivienda ^a	8	28	27	26
Transporte	3	15	32	40
Público	5	23	29	29
Privado (funcionamiento)	1	7	34	51
Cuidado personal ^b	8	30	27	27
Servicio doméstico	2	6	26	61
Otros servicios personales	2	13	28	40
Recreación y diversión ^c	3	14	28	44
Bienes de uso duradero	2	12	27	47
Automóviles (compra)	—	5	27	60
Casas y departamentos (compra)	1	7	29	53
Muebles	1	6	20	70
Artefactos eléctricos y mecánicos	5	25	26	24
<i>Total</i>	6	25	27	29

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

^a El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

^b El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

^c El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

automóviles, sin embargo, la mitad de la población con ingresos más bajos apenas pesa en la Argentina, pues la adquisición de estos bienes se concentra en el estrato superior (60%). Naturalmente, la cifra respectiva para Honduras es muchísimo mayor: 94%.

Aunque no son estrictamente comparables, los cuadros sobre ritmos de expansión de las actividades industriales y sobre la distribución social de diversos consumos son lo bastante claros y elocuentes para fundamentar una hipótesis conocida: que los núcleos más dinámicos del aparato productivo están enlazados

y dependen *de preferencia y a veces con exclusividad* de la demanda de los grupos colocados en la cúspide de la estructura distributiva. Dicho en otras palabras, *dado el ingreso medio regional y de los países*, para que funcione y avance el presente estilo de desarrollo es indispensable que el ingreso y el gasto se concentren en esos estratos, de manera de sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos. En la medida que ello ocurra, el aparato productivo irá —o seguirá— ajustándose para atender con preferencia esos tipos de demanda.

CUADRO 6

Honduras: participación de distintos estratos de población en el consumo total por rubros de consumo, alrededor de 1970

Rubros de consumo	Estratos de población			
	20% más pobre	50% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos, bebidas y tabaco	6	18	29	35
Carne	3	9	30	52
Cereales	9	25	25	25
Otros alimentos	6	18	30	35
Bebidas y tabaco	7	21	33	27
Indumentaria	5	13	28	46
Ropa	5	13	27	47
Calzado	5	13	30	44
Vivienda ^a	4	12	30	46
Transporte	2	6	28	60
Cuidado personal ^b	4	12	30	45
Servicio doméstico	-	-	17	82
Otros servicios personales	2	5	23	67
Recreación y diversión ^c	1	3	14	81
Bienes de uso duradero	3	8	23	61
Automóviles (compra)	-	-	5	94
Casas y departamentos (compra)	4	12	26	49
Muebles	3	8	25	58
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	3	28	66
<i>Total</i>	5	14	28	45

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

^a El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos

^b El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

^c El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

IV

Interrogantes y opciones

La realidad descrita plantea algunos interrogantes que pueden presentarse en forma de alternativas.²⁶

- el fenómeno prosigue y en su curso se van incorporando gradualmente otros estratos sociales a los nuevos consumos hasta generalizarlos;
- el fenómeno prosigue, pero sin promover una integración creciente y significativa de grupos numerosos, que continúan marginados de dichos consumos y además siguen en una situación mísera en cuanto a satisfacción de necesidades vitales.

La primera opción reproduce el proceso de las economías capitalistas centrales. Las diferencias al respecto se han destacado en muchos trabajos y no es del caso recapitularlas aquí.²⁷ De todos modos, el “caso especial” de la Argentina indica que la marginalización en gran escala no es un elemento obligatorio en la experiencia latinoamericana. (El problema se considerará más adelante en el plano regional.) Sin embargo, es evidente que hay de por medio una fundamental cuestión de plazos. La incorporación gradual, que pudo tomar un siglo o muchos decenios en el pasado de las economías

²⁶ No por desconocerla o subestimarla dejamos de lado otra posibilidad evidente, sobre todo para los países de menor desarrollo relativo: que el estilo no funcione. Para estos países tiene mucho mayor significación la variable exterior.

²⁷ Entre otros, véase del autor “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, en *El trimestre económico*, 125, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo de 1965.

centrales, no parece viable en las circunstancias actuales, a menos que se apliquen restricciones político-sociales, cuya probabilidad no puede olvidarse, dadas ciertas experiencias dentro de la región.

Algunas consideraciones antedichas valen para apreciar la segunda opción. En esta, el estilo prevaleciente deja de mano a fracciones importantes de la población, que se localizan en los ámbitos rurales y regionales marginalizados y en la periferia de las ciudades. De este modo, en términos absolutos y quizá relativos, se incrementan los no participantes, que se mantienen en niveles de pobreza crítica.

Sin pronunciarse sobre la viabilidad concreta de ese camino a corto o largo plazo, es evidente que él no es aceptable en términos de los valores profesados por la comunidad internacional.²⁸

Para adentrarse más en el tema puede ser útil valerse de algunas cifras sobre la distribución del ingreso en la región y los cambios que ha experimentado entre 1960 y 1970 (véase el cuadro 7). Aunque la documentación es reconocidamente insatisfactoria, las tendencias y relaciones que se vislumbran parecen próximas a los hechos.

Si se examinan los antecedentes sobre participaciones de los estratos en el ingreso total, varios aspectos llaman la atención. Por un lado, cae ligeramente la cuota

del 20% más pobre y casi no varía la del 50% inferior. En el otro extremo —y contrariamente a lo que habitualmente se supone— se reducen moderadamente las representaciones del 10 y el 5% de mayores ingresos. En cambio, se eleva la del estrato correspondiente al 20% anterior al 10% de ingresos más altos (de 24,6 a 28%). En verdad, este último grupo y el compuesto por el 30% que se halla por encima del 20% más pobre son los únicos que mejoran su posición relativa.

Desde estos ángulos, en consecuencia, podría argüirse que se observa una leve desconcentración del ingreso en lo que a la cúspide social se refiere y en beneficio de los grupos medios altos. En el otro platillo de la balanza gravitaría la pérdida de representación del estrato más pobre.

La perspectiva anterior debe complementarse con la visión de las magnitudes absolutas, la que precisa y también modifica algunas de las hipótesis planteadas en los párrafos precedentes.

Como puede apreciarse, el ingreso personal per cápita habría aumentado en la región en 27% entre 1960 y 1970, lo que representaría 95 dólares (de 1960) en cifras absolutas.²⁹ Esta mutación media o global tiene muy distinta significación para los diversos estratos. Por de pronto, los menores incrementos porcentuales de

CUADRO 7

América Latina: ingresos per cápita en dólares de 1960 y cambios en la participación de los distintos estratos socioeconómicos en el ingreso total de la región

Estratos socioeconómicos	Participación de cada estrato en el ingreso total		Ingreso per cápita ^a (dólares de 1960)		Incremento del ingreso per cápita		Incremento total por estratos (millones de dólares de 1960)	Incremento década estrato como porcentaje del incremento total
	1960	1970	1960	1970	Porcentual	Dólares de 1960		
20% más pobre	3,1	2,5	53	55	3,8	2	107,6	0,4
30% siguiente	10,3	11,4	118	167	41,5	49	3 919	15,4
50% más pobre	13,4	13,9	92	122	32,6	30	4 025	15,8
20% siguiente	14,1	13,9	243	306	25,9	63	3 359	13,2
20% anterior al 10% más rico	24,6	28,0	424	616	45,3	192	10 237	40,3
10% más rico	47,9	44,2	1 643	1 945	17,7	292	7 785	30,7
5% más rico	33,4	29,9	2 305	2 630	14,1	325	4 332	17,1
Total	100,0	100,0	345	440	27,5	95	25 406	100,0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

Nota: La distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de informaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay y Venezuela.

^a Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

²⁸ Véase CEPAL, "Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General". (Texto revisado de la versión española del documento E/CN.5/477 del 25 de octubre de 1972, presentado al

23° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas).

²⁹ Entre los años mencionados la depreciación interna del dólar fue de casi 32%.

los dos grupos de mayores entradas involucran mejoras absolutas de 325 dólares para el 5% de ingresos más altos y de 292 dólares para el 10% superior. Para el estrato siguiente (el 20% que queda por debajo del 10% más alto), el importante aumento relativo (45%) significa un aumento absoluto de 192 dólares, que duplica el incremento medio del conjunto (95 dólares).

Si se observan los otros escalones de la pirámide distributiva, lo primero que llama la atención es el estancamiento, a niveles muy bajos de ingreso, del 20% más pobre. Por su parte, el 50% más pobre solo acrecienta su ingreso absoluto en 30 dólares, llegando en 1970 a apenas 122 dólares anuales, aunque otra vez conviene atender a los incrementos del grupo (30%) que sigue al 20% más bajo.

Si se enfocan estos aspectos sobresalientes desde el ángulo de estas notas, pueden deducirse algunas incidencias sobre las fuerzas que mueven el sistema o el estilo de desarrollo.

Para el efecto y en primer lugar se ha calculado lo que representa el aumento de ingreso personal acaecido en el período, que alcanza a la suma de 25.406 millones de dólares e involucra un incremento del 27% respecto a 1960. Desde un ángulo restringido —ya que no se consideran otras partidas (como las utilidades retenidas y el ahorro gubernamental), esa suma representa el principal factor de expansión del mercado o de la demanda global interna.

Ahora bien, ¿cómo se ha distribuido ese mayor poder de compra entre los estratos sociales considerados?

Como puede apreciarse en las últimas columnas del cuadro 7, casi la tercera parte del incremento (31%) corresponde al 10% de ingresos más altos, cuota que se eleva al 71% si se incluye al siguiente 20%.

Por otro lado, en lo que atañe a la mitad más pobre, esta solo habría recibido un 16% del total, incremento del que quedó excluido casi por completo el 20% colocado en la base de la pirámide.

Si se agrega a los estratos de esa mitad el acrecimiento obtenido por el 20% que sigue, 70% de las personas habría dispuesto del 29% del mayor ingreso, cuota inferior a la recibida por el 10% más rico (31%).

Desde otro ángulo y considerando las cifras absolutas, podría decirse que la ampliación del mercado atribuible al 30% superior alcanzó a unos 18.000 millones de dólares, y la del 70% inferior a solo 7.400 millones.

Las cifras indican con claridad en qué estratos se han concentrado los acrecimientos de ingresos en el período considerado, y es evidente que esa inclinación corresponde en sus líneas gruesas a la observada en la asignación de recursos, traducida, como vimos, en dife-

rentes tasas de expansión de las actividades productivas. Vale repetir, el “qué producir” ha debido ajustarse al “para quiénes” producir.

El asunto puede percibirse con más nitidez si volvemos sobre las cifras absolutas de ingreso y tasa relacionamos con los rubros principales de consumo. Sobre la materia, y a la vista de los guarismos del cuadro 7, pueden plantearse algunas hipótesis razonables.

En primer lugar, parece claro que, *en el plano regional*, alrededor de la mitad de la población tiene ingresos medios por persona de unos 120 dólares al año, de modo que se encuentra constreñida a la satisfacción precaria de las necesidades más elementales. Dentro de ese espectro, probablemente el 30% más pobre está por debajo de cualquier “línea de pobreza” que se trace.³⁰ El otro 20% cuyo ingreso se acerca a los 200 dólares al año, podría hallarse ligeramente sobre ella.

La capa superior de ese segmento más el 20% de la población que se halla inmediatamente sobre él y cuyo ingreso medio es de unos 300 dólares, seguramente ya ha entrado al mercado de los productos industriales básicos de menor costo y de una gama de servicios urbanos baratos. En cambio, solo con sacrificios considerables, o la reducción de consumos esenciales, este grupo puede acceder a bienes duraderos y servicios más calificados. Ni la participación ni los incrementos absolutos de estos estratos muestran cambios significativos en esta etapa.

Muy distinta, como ya se hizo ver, es la evolución experimentada por el 20% que queda debajo del 10% de ingresos más altos. Tanto su participación como el incremento absoluto de su ingreso per cápita (alrededor de 45% en el decenio, lo que lo lleva sobre los 600 dólares anuales) adquieren indudable significación. En el hecho, ese estrato absorbe el 40% del aumento del ingreso global, que representa más de 10 000 millones de dólares. (Véase otra vez el cuadro 7).

Parece razonable pensar que sus componentes han cruzado el umbral del mercado de bienes duraderos. Si se mira de nuevo el cuadro 4, podrá apreciarse que ese grupo absorbe 37% del consumo de artefactos eléctricos y mecánicos, 30% de las compras de vivienda y de los

³⁰ El ingreso medio de ese 30% de la población apenas excedería los 70 dólares. La División de Desarrollo Económico de la CEPAL está trabajando en la identificación, desde diversos ángulos, de “los pobres de América Latina”, por países, actividades, distribución rural-urbana, etc. Vale la pena hacer notar que en algunos estudios la “línea de la pobreza” se coloca en los 50 dólares por persona al año. Véase *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*, The Development Research Center, Banco Mundial y The Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Washington, D.C., agosto de 1973.

gastos ligados a ese bien, 32% del consumo de ropa y calzado, etc. En cambio, todavía es reducido su acceso a bienes muebles más caros, como el automóvil (solo 13%), aunque probablemente tenga participación cada vez mayor en el comercio de automóviles usados.³¹

Sin volver sobre lo que representan los estratos más altos en el sistema, bien se puede recapitular algunas hipótesis sobre lo expuesto.

Por un lado, poca duda cabe de la tendencia concentradora del estilo prevaleciente, que se vislumbra con particular nitidez si se hace hincapié en los incrementos absolutos de los ingresos por persona y del mercado potencial. Desde este ángulo parece claro que existe un círculo de causalidad acumulativa, en que esa tendencia de la distribución del ingreso gravita sobre las orientaciones del sistema productivo, y en la medida en que ellas consolidan o profundizan una estructura dada de la oferta, esta reclama un esquema afín de distribución. Dado el ingreso medio y el destino social de las producciones más dinámicas, ese esquema será

obligadamente concentrador. Y así continúa el círculo.

Por otro lado, sin embargo, dicho estilo parece ser menos excluyente que lo que a veces se sostiene. Los antecedentes sugieren que ha sido capaz de ampliar su base de sustentación en las capas medias altas (el 20% anterior al 10% de mayores ingresos) y que incluso ha logrado producir algunos cambios positivos en los segmentos mejor colocados de la mitad más pobre de la población, aunque en cifras absolutas sus ingresos continúan siendo muy bajos. (Véase otra vez el cuadro 7).

El tercer aspecto digno de considerar es la indudable marginación y deplorables condiciones en que vive una parte apreciable de la población —alrededor de un tercio por lo menos— que se sitúa inequívocamente bajo la línea de la pobreza crítica. De allí surge la interrogante básica con relación al estilo prevaleciente, esto es, si su funcionamiento abre o no posibilidades de elevar apreciablemente el nivel de vida de los más desposeídos en un plazo razonable desde el punto de vista ético, social y político.

V

Dimensión de la pobreza crítica

Antes de referirnos a las posibilidades que brinda el estilo dominante para abordar el problema de la pobreza crítica, puede ser útil tener una noción aproximada de lo que esto significa. Para obtenerla se ha considerado la situación regional en materia de algunos consumos básicos: alimentos (carne, cereales y otros) e indumentaria (ropa y calzado), y se la ha comparado con los niveles medios que se registran en la Argentina.

Como se observa en el cuadro 8, los estándares de consumo de por lo menos el 70% de la población latinoamericana se hallan muy distantes de las cifras argentinas, salvo en lo que toca a los cereales, lo que refleja más bien el desequilibrio de la alimentación en partes importantes de la región. En cambio, los consumos del tercer estrato (20% anterior al 10% de mayor ingreso) se acercan a esas marcas que, a su vez, son excedidas con amplitud por el estrato de ingresos más altos.

En el cuadro 9 se ha proseguido con el ejercicio de aquilatar la magnitud de los aumentos que serían necesarios para llegar a los niveles de la Argentina, y en qué proporción habría que repartirlos entre los

grupos para que cada uno alcanzara ese objetivo.

Resalta de inmediato la magnitud de los incrementos necesarios: salvo en el caso de los cereales, habría que duplicar o poco menos los consumos de los distintos rubros. Por otro lado, se comprueba lo obvio: que las mayores disponibilidades deben concentrarse de preferencia en el 20% más pobre. El 50% siguiente debería recibir una cuota algo mayor que la proporción de la población que representa, sobre todo en las partidas correspondientes a indumentaria.

Por último, en el cuadro 10 se exponen las tasas de crecimiento que habría que conseguir en distintos plazos (cinco, diez y quince años) para que la población regional alcanzara los niveles de consumo deseados.

Indudablemente el esfuerzo requerido es de gran magnitud. Para lograr el objetivo señalado, en un plazo de cinco años se necesitarían ritmos de expansión fuera del alcance de cualquier sistema, y aun si el plazo fuese de 10 años, se impondría una tensión considerable al sistema productivo.³²

³¹ En la Argentina, su participación en la compra de automóviles es de 27%; en Honduras es de solo 5%. Véanse de nuevo los cuadros 5 y 6.

³² Sobre este punto, véase de nuevo el cuadro 3 y especialmente las tasas de crecimiento de las industrias tradicionales del Brasil. Aun teniendo en cuenta que ellas también comprenden bienes que consumen

CUADRO 8

**Consumo per cápita de alimentos, ropa y calzado en Argentina
y en los distintos estratos de la población de América Latina, 1970**
(Dólares per cápita de 1960)

	América Latina				
	Argentina	20% más pobre	50% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos	317	42	133	251	515
Carnes	81	4	19	71	172
Cereales	29	16	39	47	74
Otros alimentos	207	22	74	133	269
Indumentaria	93	6	25	85	221
Ropa	69	4	17	63	172
Calzado	24	2	8	22	49

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

CUADRO 9

**América Latina: incrementos de los alimentos, ropa y calzado necesarios
para lograr en estos rubros un consumo per cápita a lo menos igual al
consumo medio de ellos en la Argentina en 1970**

	Incrementos porcentuales necesarios en la disponibilidad actual de cada rubro	Participación en el incremento total que debería corresponder a los distintos estratos de población			
		20% más pobre	50% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos	90,9	34,3	57,4	8,3	—
Carne	118,1	32,9	61,0	6,1	—
Cereales	-15,6	43,0	-85,0	-58,0	—
Otros	125,4	31,2	56,4	12,5	—
Indumentaria	99,0	32,9	64,1	3,0	—
Ropa	101,7	32,3	64,5	3,2	—
Calzado	91,1	34,7	62,5	2,8	—

Fuente: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

Estas necesidades de crecimiento, que están lejos de alentar simplismos optimistas, deben asociarse con las demandas reales en otros campos de primordial importancia para el bienestar social, como son la salud, la educación y otros servicios colectivos. Ellos también reclaman ingentes recursos, si se ha de modificar sensiblemente el estado de pobreza crítica.

De todos modos, para colocar las cosas en un plano realista, debe comprenderse que los niveles medios de consumo de la Argentina son muy altos si se les compara con los prevalecientes en la región, y también con metas hipotéticas de consumo de subsistencia.

Según un estudio reciente,³³ para alcanzar estos últimos y eliminar así la pobreza crítica, los ingresos mínimos del 50% más pobre de la población latinoamericana, deberían llegar por lo menos a 238 dólares (de 1970) per cápita al año, suma con la cual podrían satisfacerse las necesidades mínimas de alimentación y vestuario. Hacia 1970 esa cifra era de 73 dólares por año para el 30% más pobre de la población, y de 122 dólares para el 50% con ingresos más bajos.

Considerando estos antecedentes se ha preparado el cuadro 11, donde se presentan los ingresos por persona de los diferentes estratos en 1970 y su proyección para

de preferencia los grupos de ingreso alto, con tales ritmos de expansión tomaría más de 15 años alcanzar los niveles señalados.

³³ Véase "La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial", (versión preliminar), documento preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO para la XIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, agosto de 1974.

1980, teniendo como objetivo que el ingreso mínimo per cápita llegue por lo menos a los 238 dólares anuales. Para esclarecer mejor las perspectivas se han considerado dos hipótesis. La primera entraña una modificación de la estructura distributiva de 1970, en tanto que la segunda supone la mantención de la misma.

Como se verá, en el primer caso, para llegar al consumo deseado con una tasa de incremento del ingreso medio per cápita de 3% anual —similar a la registrada en el decenio de 1960— se requeriría que los ingresos del 30% más pobre de la población regional crecieran a un ritmo de 12,5% al año, en tanto que el 50% que ocupa el tramo inferior de la escala de ingresos debería lograr una tasa de incremento del 6,9%. Para que esto fuera posible tendrían que modificarse las participaciones relativas de cada estrato en los ingresos totales.³⁴ Como puede apreciarse en la sección IV del cuadro 11, se necesitarían cambios más bien moderados en la participación

CUADRO 10

América Latina: tasas de crecimiento acumulativo anual de la producción de alimentos, ropa y calzado necesarias para que la región logre en plazos de cinco, diez y quince años un consumo mínimo per capita en estos rubros igual al promedio de Argentina en 1970

	5 años	10 años	15 años
Alimentos	16,7	9,6	7,3
Carne	19,8	11,0	8,2
Cereales	-0,4	1,2	1,8
Otros	20,5	11,4	8,5
Vestuario	17,6	10,0	7,6
Ropa	18,0	10,2	7,7
Calzado	16,7	9,6	7,3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

Nota: Las tasas se calcularon suponiendo un incremento de la población de América Latina de 2,9% anual.

CUADRO 11

América Latina: ingresos per cápita por estratos en 1970 y proyección para 1980 con el supuesto de que el ingreso mínimo per cápita llegará por lo menos a los 238 dólares anuales que representan el gasto medio per cápita en alimentación y vestuario del 30% de la población cuyos ingresos son superiores a la mediana (Dólares de 1960 y tasas de crecimiento anual)

	I		II		III		IV	
	Ingreso per cápita en 1970	Hipótesis I El incremento del ingreso medio per cápita en la región es de 3% anual		Hipótesis II Manteniendo la estructura distributiva de 1970		Participación relativa de cada estrato en los ingresos totales		
		Ingresos per cápita	Tasa anual 1970 - 1980	Ingresos per cápita	Tasa anual 1970 - 1980	Hipótesis I	Hipótesis II	
Primer 30%	73	238	12,5	238	12,5	12,0	8,3	
Primer 50%	122	238	6,9	238	6,9	20,1	13,9	
20% siguiente	306	381	2,2	595	6,9	12,9	13,9	
20% anterior al 10% más alto	616	767	2,2	1 200	6,9	26,0	28,0	
10% más alto	1 945	2 424	2,2	3 794	6,9	41,0	44,2	
5% más alto	23 630	3 277	2,2	5 130	6,9	27,7	29,9	
<i>Total</i>	<i>440</i>	<i>591</i>	<i>3,0</i>	<i>860</i>	<i>6,9</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	

Fuente: Columna I: Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

de los segmentos que se hallan en la mitad superior de la pirámide distributiva, los cuales, además, serían compatibles con aumentos absolutos de sus entradas entre 1970 y 1980. Así, por ejemplo, aunque el 10% más rico de la población vería mermar su participación

de poco más del 44% a 41%, vería aumentar su ingreso de 1.945 dólares en 1970 a 2.424 en 1980.

La situación es diferente si suponemos que debe conservarse la estructura distributiva de 1970, como lo plantea la hipótesis II. En este caso, para que el 50% más pobre de la población alcanzara el nivel mínimo establecido, el ingreso por persona debería aumentar anualmente casi 7% —más del doble de la tasa histórica— lo que indudablemente se encuentra fuera de toda posibilidad razonable.

³⁴ Téngase en cuenta que estos cambios no significan necesariamente transferencias monetarias de unos grupos a otros. También podrían realizarse por la vía de prestaciones reales financiadas, claro está, por conductos fiscales y monetarios.

En otras palabras, si se fija un objetivo más modesto que el del ejercicio anterior, la meta buscada no resulta demasiado ambiciosa si de una u otra manera se consigue una transformación apreciable, sin ser radical, de la estructura distributiva. Aunque no es el momento de desarrollar este tema, conviene recordar que los antecedentes expuestos ponen de relieve que por el lado de los ingresos medios per cápita la supresión o reducción sustancial del fenómeno de la pobreza crítica no es un

objetivo utópico. Y lo sería aún menos si se examinara el asunto desde un ángulo real, o sea, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de la potencialidad productiva y las distintas posibilidades de aprovechamiento y asignación de esa potencialidad.

En todo caso, la solución del problema que nos preocupa no puede abordarse sin una apreciable movilización y reasignación de recursos humanos y materiales.

VI

Opciones

El aserto anterior encuentra cierta confirmación en los ejercicios que se han realizado con un modelo numérico en un proyecto conjunto de la División de Desarrollo Económico y el Centro de Proyecciones Económicas, de la CEPAL.³⁵

Tomando como base el estilo prevaleciente de crecimiento, una tasa bastante dinámica de expansión (7% anual) y antecedentes relativos a una economía semejante a la del Brasil (y en alguna medida, por lo tanto, al conjunto de la región), se ha tratado de vislumbrar lo que ocurriría hasta fines de siglo en algunos aspectos básicos, entre ellos los del empleo y la distribución del ingreso, que están íntimamente relacionados.

En lo que se refiere a empleo, la proporción de fuerza de trabajo desempleada o arraigada en los estratos rezagados (el primitivo y la parte inferior del intermedio), bajaría de un 53 a un 45% aproximadamente entre 1970 y fines de siglo, en tanto que su magnitud en cifras absolutas se doblaría. La composición de ese grupo se modificaría sensiblemente haciéndose más urbana que rural.

Las diferencias consiguientes de productividad se acentuarían y al término del plazo, el empleo en la agricultura y los servicios tradicionales solo llegaría a un cuarto del promedio nacional, y a una fracción mucho más baja del correspondiente al estrato moderno.

Esta concentración del progreso técnico (y su contrapartida, la marginalización absoluta o conside-

rable de parte significativa del sistema) se reproduce simétricamente en lo que toca a la distribución de sus frutos.

Como señala un trabajo citado:³⁶ “Lo que el modelo revela acerca de la distribución del ingreso deriva directamente de la estructura del empleo y su evolución... Hay algún mejoramiento, pero persiste el desequilibrio fundamental. A fines de siglo hay un pequeño desplazamiento ascendente en la composición selectiva de la fuerza de trabajo: el grupo de ingresos bajos desciende a menos de la mitad del total, el grupo intermedio aparece marginalmente mayor y el grupo de ingresos altos considerablemente mayor, pues abarca aproximadamente un sexto de todos los perceptores de ingreso”.

Otra vez se observa la cuestión ya planteada: que el estilo admite o involucra cierto grado de “desconcentración” o participación “por arriba”, pero que enfrenta sobre todo la postergación absoluta o considerable de una fracción apreciable de la “mitad más pobre”.

Para delinear con más precisión los aspectos anteriores se ha efectuado un ejercicio sumario que figura en el cuadro 12. Aquí se exponen dos hipótesis respecto a políticas que se propusieran disminuir el grado de heterogeneidad productiva característico de la estructura latinoamericana, o, mirado desde el ángulo opuesto, promover una tendencia definida hacia la homogeneización de esa estructura. Para ello se considera una perspectiva de largo plazo, entre 1970 y el año 2000.

La primera hipótesis es la más radical. Ella envuelve la desaparición del estrato primitivo o de

³⁵ Véanse especialmente, CEPAL, *Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas*, E/ICN.12/907, 1971 y “Diferentes modelos o estilos de desarrollo”, *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIX, N° 1 y 2, 1974, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S. 75.II.G.2.

³⁶ “Diferentes modelos o estilos de desarrollo”, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

subsistencia y la reducción del estrato intermedio. De este modo, la participación del estrato moderno en el empleo pasaría del 15% al 70%, en tanto que la porción del producto generado por este estrato subiría del 57% hasta casi el 76%. En el hecho, pues, se trataría de una economía que hacia el año 2000 mostraría un nivel altísimo de homogeneidad y de modernización. Para que fuera posible tal cosa sería necesario que la economía global y el estrato moderno crecieran con mucha rapidez (a tasas de 7 y 8%, respectivamente) y que la productividad *media* del estrato moderno continuara siendo la de 1970, aunque la productividad media del sistema elevara su eficiencia a razón de 4,4% al año.

Evidentemente, esta visión está muy distante de las posibilidades reales. Sin embargo, aun en esta versión extrema o utópica, conviene tener en cuenta que ella no envuelve, como a veces se ha pensado, postulación alguna de pausa o congelamiento tecnológico, pues la productividad de la economía en su conjunto aumenta, como ya vimos, al muy elevado ritmo de 4,4%. Y por lo que respecta al estrato moderno, el hecho de que su productividad *media* se mantenga no excluye que *dentro de él* pueda haber

ramas o empresas que acrecienten su eficiencia a ritmos mucho más rápidos, incluso más rápidos que el de la economía global.

La segunda hipótesis postula cambios más moderados. De conformidad con ella, hacia el año 2000 el estrato de subsistencia todavía albergaría al 9% de la población activa, pero gracias a la disminución de su contingente, su producto por persona pasaría de unos 200 a unos 900 dólares por año. Por otro lado, el estrato intermedio tendría un mayor papel en lo que se refiere a acoger parte de los desplazados de la economía de subsistencia. Así, como es obvio, se acrecentaría la importancia del estrato moderno como fuente de empleo, y, a la vez, tendría un mayor margen para elevar tanto su productividad media (1% por año) como la de ramas o empresas de gran prioridad.

Estos ejercicios, vale la pena insistir, no constituyen profecías ni programas. Entre ellos y la realidad concreta del futuro próximo y distante median las acciones de la sociedad (interna y externa) y, desde un ángulo más concreto, de la política económica y social. En otras palabras, son tan válidas como lo sean o sigan siéndolo los supuestos en que se basan, que son, por definición, mutantes.

CUADRO 12

América Latina: proyección de los estratos de productividad al año 2000, sobre la base de una tendencia hacia la homogeneización de la economía

	Estructura porcentual				Producto por persona ocupada (dólares de 1960)		Tasas de incremento medio anual (1970-2000)		
	Empleo		Producto		1970	2000	Empleo	Producto	Producto / hombre
	1970	2000	1970	2000	1970	2000			
<i>Hipótesis A</i>									
Estrato primitivo	35	–	4,7	–	210	–	–	–	–
Estrato intermedio	50	30	38,1	24,3	1 200	4 400	1,0	5,4	4,4
Estrato moderno	15	70	57,2	75,7	6 000	6 000	8,0	8,0	0,0
Economía global	100	100	100,0	100,0	1 500	5 500	2,6	7,0	4,4
<i>Hipótesis B</i>									
Estrato primitivo	35	9	4,7	1,5	210	900	-2,0	3,0	5,0
Estrato intermedio	50	37	38,1	24,4	1 200	3 900	1,5	5,5	4,0
Estrato moderno	15	54	57,2	74,1	6 000	7 700	7,0	8,0	1,0
Economía global	100	100	100,0	100,0	1 500	5 500	2,6	7,0	4,4

Nota: En la hipótesis A desaparece el sector primitivo absorbido por el sector moderno, que incrementa su fuerza de trabajo en un 8% anual y mantiene estancado su producto por persona ocupada.

VII

Interrogantes

De todos modos, y retomando el tema inicial, esta discusión nos lleva inevitablemente a la interrogación esencial sobre la posibilidad de llevar a efecto los cambios que se consideran deseables, necesarios e históricamente viables a la luz de las circunstancias materiales y en un plazo determinado. Dicho en otros términos más cercanos a debates que todos conocemos: ¿se trata de un cambio en el *estilo* de desarrollo o también se requiere la mutación del *sistema*?³⁷

Es evidente que no podemos dar una respuesta a esta interrogación. Más aún, no creemos que exista una que sea válida para cualquier tiempo y lugar y que no precise los términos concretos en que se plantea. Desde este ángulo parece obvio que así como ciertas mudanzas de un estilo prevaleciente pueden implicar o exigir una transformación radical de los parámetros institucionales y políticos —esto es, del sistema— hay otras que caben dentro de un cuadro existente, aunque siempre requerirán ponerlo en jaque y modificarlo en cierto grado. La experiencia histórica a la que aludimos en la primera sección es rica y variada en esta materia.

Por otra parte, la misma experiencia también nos muestra que el reemplazo de un sistema por otro no

significa la desaparición de todos los problemas del antiguo estilo, aunque sí puede importar la aparición de otros nuevos, para desconsuelo del “ideologismo utópico”. Pero esto por sí solo no desmiente la necesidad o conveniencia de ese cambio.

Desde un ángulo más concreto, y pensando en América Latina y sus problemas, me atrevería a sostener, por ejemplo, que son varios los países que podrían eliminar o aliviar considerablemente la pobreza crítica en un plazo razonable, sin que ello requiriera obligadamente una transformación total del sistema vigente, aunque este, como es claro, tendría que experimentar mudanzas sensibles en su estructura y funcionamiento.

Diferente es la situación de otros países, pero aun respecto a éstos convendría tener en cuenta que en no pocos casos no se trata del mero imperativo de trastocar el sistema, sino que también hay envueltos aspectos de gran alcance o complejidad, relativos por ejemplo a dotaciones de recurso, tamaño económico, culturas autóctonas difíciles de “modernizar” o de dinamizar dentro de sus estructuras tradicionales, etc.

Al final, solo la acción, el ensayo y el error, podrán dar las respuestas esperadas en cada situación y respecto a cada cambio deseado del estilo existente.

³⁷ Desde otro ángulo, pero con relación a estos problemas, puede verse, del autor, *Inflación: raíces estructurales*, especialmente el artículo “Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina” (pp. 104 y ss), Fondo de Cultura Económica,

México, 1973. También, de A. Pinto y A. Di Filippo, “Nota sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina”, en Alejandro Foxley (compilador), *Distribución del ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1974.

PALABRAS CLAVE

Pobreza
Distribución del ingreso
Medición
Ajuste estructural
América Latina

Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste

Oscar Altimir

Este artículo analiza los costos distributivos de la crisis y los ajustes de los años ochenta, así como los efectos de la recuperación y del inicio de sendas de crecimiento sostenido. Para ello se basa en pares comparables de estimaciones de la distribución del ingreso y en las estimaciones de pobreza de la CEPAL para los diez países mayores de la región, predominantemente urbanos. El método de análisis consiste, por un lado, en comparar los cambios distributivos y los cambios en las variables macroeconómicas y del mercado de trabajo durante fases macroeconómicas similares a lo largo del proceso de ajuste en diferentes países y, por otro, en comparar las situaciones distributivas en cada país, antes y después del ajuste. Se concluye que, si bien la recuperación económica y el abatimiento de la inflación están aliviando las situaciones de pobreza, el crecimiento de mediano plazo sin mejoramiento de la distribución del ingreso traerá un proceso demasiado largo de reducción de la pobreza, y que hay bases para suponer que la nueva modalidad de funcionamiento y las nuevas reglas de política pública de estas economías pueden implicar mayores desigualdades de ingreso.

Oscar Altimir
Director de la *Revista*
de la CEPAL (1996-2008)

I

Introducción

La mayoría de los países de América Latina están recuperándose arduamente de la prolongada crisis que padecieron durante los años ochenta y de los ajustes traumáticos por los que tuvieron que pasar para liberarse de ella y establecer las bases de una nueva fase de crecimiento sostenido.

La transferencia neta de recursos hacia la región, que antes de la crisis representaba más de 2% de su PIB, súbitamente se volvió negativa. Entre 1982 y 1989 la exportación neta de capital de los países de América Latina fue equivalente a casi 4% de su PIB agregado. El cambio en la transferencia neta de recursos equivalió a una presión permanente de 6% sobre los recursos internos durante el período.

Después del ajuste externo y la recesión que redujeron en 10% el producto per cápita entre 1980 y 1983, la mayor parte de las economías de América Latina oscilaron entre la recesión y la inflación y enfrentaron como pudieron el problema de la deuda y sus consecuencias internas durante la mayor parte del decenio. Al finalizar la crisis, el producto per cápita aún se situaba al nivel de 1983 y el ingreso nacional real per cápita era 15% inferior al de 1980. Sin embargo, durante 1991-1993 el crecimiento fue más constante, hubo señales de reactivación de la inversión privada junto con el regreso de importantes corrientes de capital, se generalizó la tendencia a la estabilización de los precios y la mayor parte de los enormes ajustes fiscales de los años anteriores logró mantenerse.

Aunque en algunos casos los procesos de estabilización todavía muestran cierta fragilidad, la mayor parte de las economías de América Latina se asienta sobre

bases nuevas. Estas se caracterizan por una orientación más firme hacia las exportaciones (cuyo volumen, en muchos casos, al menos se duplicó durante el pasado decenio), la liberalización del comercio, la austeridad fiscal, una gestión más prudente de la política monetaria y mayor renuencia a recurrir a la regulación estatal de la actividad económica.

Para los grupos pobres y de ingresos medianos bajos, la grave crisis económica de los años ochenta significó un deterioro tanto del ingreso real como del acceso y la calidad de los servicios sociales.

Casi todos los países experimentaron una pronunciada redistribución del ingreso entre los hogares durante ese decenio, en la mayoría de los casos con resultados regresivos netos al final de él. Por otra parte, los cambios regresivos en el ingreso relativo y la caída del ingreso real per cápita durante la primera mitad del decenio, cuando la mayor parte de las economías experimentaba ajustes recesivos o había apenas empezado a recuperarse, significaron incrementos importantes de la pobreza absoluta, que solo en unos cuantos casos lograron anularse parcialmente con los procesos de estabilización y crecimiento de los últimos años.

La recuperación económica y el descenso de la inflación en algo mejoraron la situación en cuanto a la pobreza; sin embargo, cunde la sensación de que la nueva modalidad de funcionamiento de las economías y las nuevas reglas de política pública suponen, en relación con el pasado, mayores desigualdades de ingreso y situaciones más precarias en cuanto a empleo en un entorno fiscal ciertamente más restrictivo.

□ El autor agradece los valiosos comentarios de Robert Devlin, Norberto García y Arturo León, así como la experta colaboración de

Gloria Bensan y Guillermo Mundt, sin que ello signifique responsabilidad alguna de su parte por los resultados finales.

II

El método de trabajo

1. La base de datos sobre la distribución del ingreso y la pobreza

La confiabilidad de las estadísticas sobre distribución del ingreso en América Latina es muy variable, y estas no pueden compararse directamente entre sí.¹

Muchos son los factores que distorsionan su comparabilidad; entre ellos, la subestimación del ingreso afecta de manera diferente tanto los niveles de ingreso como su concentración. Para obviar de alguna manera este obstáculo, el análisis de los cambios en la distribución relativa del ingreso se basa en pares de estimaciones

CUADRO 1

América Latina (10 países): Cambios en la distribución del ingreso en períodos seleccionados

Países	Períodos	Fuentes	Cobertura ^a	Conceptos de ingreso ^b	Cambios en la concentración (porcentajes)		Cambios en la participación de los grupos de ingreso (porcentaje del ingreso total)		
					Coefficiente Gini	Coefficiente 10% de ingr. + alto y 40% de ingr. + bajo	40% bajo	50% intermedio	10% alto
Argentina	1970-1974	Altimir (1986)	AM	IH	4	9	-0,7	-0,7	1,4
	1974-1980	Altimir (1986)	AM	IPCH	10	28	-2,1	-1,2	3,3
	1980-1986	CEPAL (1991b)	AM	IPCH	11	27	-1,5	-3,2	4,7
	1980-1989	Psacharopoulos y otros (1992)	AM	IPCH	17	47	-2,9	-3,0	5,9
	1985-1990	Beccaria (1991)	AM	IPCH	...	33 ^c	-1,4 ^d	-3,4 ^e	4,8
Brasil	1979-1987	CEPAL (1991b)	AM	IPCH	4	32	-2,3	-1,3	3,6
			RU	IPCH	7	9	2,7	-5,5	2,8
	1979-1989	Psacharopoulos y otros (1992)	N	IPCH	7	28	-1,3	-2,4	3,7
	1987-1989	Hoffman (1992)	U	IR	8	31 ^f	-2,1 ^g	-2,8 ^h	4,9
	1987-1990	Hoffman (1992)	U	IR	2	9	-1,0	-	1,0
	1987-1990	CEPAL (1991b;1993)	AM	IPCH	-6	-18	0,4	6,3	-6,7
			RU	IPCH	1	53	-5,1	5,2	-0,1
Colombia	1978-1988	Londoño (1990)	N	IR	-1	-3	-0,2	0,3	-0,5
	1980-1986	CEPAL (1991b)	AM	IPCH	-3	-12	0,2	0,8	-1
			RU	IPCH	-5	...	0,4	3,0	-3,4
	1980-1989	Psacharopoulos y otros (1992)	U	IPCH	-9	-27	1,9	3,2	-5,1
	1986-1990	CEPAL(1991b;1993)	AM	IPCH	-2	-1	-0,4	2,7	-2,3
RU			IPCH	-9	-2	1,9	1,4	-3,3	
Costa Rica	1981-1988	CEPAL (1991b)	AM	IPCH	7	22	-1,5	-1,6	3,1
			RU	IPCH	14	3	-1,9	-3,2	5,1
	1981-1989	Psacharopoulos y otros (1992)	N	IPCH	-3	-10	1,4	-1,9	0,5
	1988-1990	CEPAL (1991b;1993)	AM	IPCH	-6	-13	1,1	1,1	-2,2
			RU	IPCH	-6	-15	0,4	3,0	-3,4

(continúa)

¹ Véase en Altimir (1987) un análisis de la confiabilidad de la medición del ingreso a partir de diferentes tipos de encuestas en América Latina y de sus problemas de comparabilidad.

CUADRO 1 (continuación)

Países	Períodos	Fuentes	Cobertura ^a	Conceptos de ingreso ^b	Cambios en la concentración (porcentajes)		Cambios en la participación de los grupos de ingreso (porcentaje del ingreso total)		
					Coefficiente Gini	Coefficiente 10% de ingr. + alto y 40% de ingr. + bajo	40% bajo	50% intermedio	10% alto
Chile	1968-1974	Heskia (1980)	AM	IH	-10	-23	2	1,8	-3,8
	1974-1980	Heskia (1980), Riveros (1985)	AM	IH	21	60	-2,8	-6,2 ^h	9,0 ⁱ
	1981-1983	Riveros (1985)	AM	IH	2	14	-1,1	-0,5 ^h	1,6 ⁱ
	1968-1983	CEPAL (1979), Rodríguez (1985)	N	IH	23	38	-1,6	-6,2	7,8
	1969-1978	Ffrench-Davis, Raczynski (1987)	AM	GH	...	54 ^j	-4,9	-1,6 ^h	6,5 ⁱ
	1978-1988	Ffrench-Davis, Raczynski (1987)	AM	GH	...	23 ^j	-1,9	-1,7 ^h	3,6 ⁱ
	1987-1990	CEPAL (1991b; 1991c)	U	IPC I I	-2	-3	0,4	-0,4	...
México	1977-1984	CEPAL (1988), Lustig (1992)	N	IH	-9	-41	2,8	0,7	-3,5
	1984-1989	Lustig (1992)	N	IH	...	28	-1,4	-3,7	5,1
Panamá	1979-1989	Psacharopoulos y otros (1992)	N	IPCH	16	66	-3,5	-2,8	6,3
Perú	1985-1986-1990	Psacharopoulos y otros (1992)	AM	IPCH	2	5	-0,7	0,5	0,2
Uruguay	1973-1979	Melgar (1981),	AM	IPH	32	100	-4,7	-8,3	13,0
	1979-1981	Melgar (1981), Melgar-Villalobos (1987)	AM	IPH	-2	-4	-1,2	6,3	-5,1
	1981-1986	CEPAL (1991a; 1991b)	AM	IPCH	7	20	-1,2	-2,4	3,6
	1986-1989	CEPAL (1991a; 1991b)	AM	IPCH	-9	-19	1,4	3,1	-4,5
			RU	IPCH	-7	-12	1,5	0,1	-1,6
	1981-1989	Psacharopoulos y otros (1992)	U	IPCH	-3	-7	0,8	-0,2	-0,6
Venezuela	1981-1986	CEPAL (1991b)	AM	IPCH	8	19	-2,5	-1,7	4,2
			RU	IPCH	18	46	-2,6	-3,1	5,7
	1981-1989	Psacharopoulos y otros (1992)	N	IPCH	3	8	-0,4	-1,3	1,7
	1986-1990	CEPAL (1991b; 1993)	AM	IPCH	-4	-7	0,8	-0,4	-0,4
			RU	IPCH	-	3	-	-0,6	0,6
	1987-1989	Márquez-Mukherjee (1991)	N	IPCH	6	11	-0,2	-3,5	3,7
1989-1990	Márquez-Mukherjee (1991)	N	IPCH	-4	-14	0,9	1,8	-2,7	

^a AM: área metropolitana; RU: resto de áreas urbanas; U: áreas urbanas; N: nacional.

^b IH: ingreso del hogar; IPH: ingreso primario del hogar; IPCH: ingreso per cápita del hogar; GH: gastos del hogar; IR: ingreso del receptor.

^c Relación 10 alto/30 bajo.

^d Corresponde al 30% inferior.

^e Corresponde al 60% intermedio.

^f Relación 10 alto/50 bajo.

^g Corresponde al 50% inferior.

^h Corresponde al 40% intermedio.

ⁱ Corresponde al 20% superior.

^j Relación 20 alto/40 bajo.

CUADRO 2

América Latina:^a Estimaciones de pobreza e indigencia en 1980, 1986 y 1990

Área	Pobreza ^b						Indigencia ^c					
	1980		1986		1990		1980		1986		1990	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
	Hogares											
Nacional	24,2	35	32,1	37	37,0	39	10,4	15	14,6	17	16,9	18
Urbana	11,8	25	18,7	30	22,7	34	4,1	9	7,0	11	8,7	13
Rural	12,4	54	13,4	53	14,3	53	6,3	28	7,6	30	8,2	30
	Personas											
Nacional	135,9	41	170,2	43	195,9	46	62,4	19	81,4	21	93,5	22
Urbana	62,9	30	94,4	36	115,5	39	22,5	11	35,8	14	44,9	15
Rural	73,0	60	75,8	60	80,4	61	39,9	33	45,6	36	48,6	37

Fuente: Para 1980 y 1986: CEPAL, 1991a. Para 1990: CEPAL, 1992a.

^a 19 países. Basadas en datos de: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela para 1980 y 1986, y también de Chile, Honduras y Paraguay para 1990.

^b Corresponde al ingreso per cápita de los hogares por debajo de las líneas de pobreza equivalentes al doble de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países, que varían de 22 a 34 dólares de 1988 por persona al mes, para las áreas urbanas.

^c Corresponde al ingreso per cápita de los hogares por debajo del valor de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países utilizados para trazar las líneas de pobreza.

disponibles (que pueden verse en el cuadro 1), elegidas por su similitud (y, por consiguiente, su aparente comparabilidad) respecto del concepto de ingreso, la técnica de medición del ingreso y la cobertura geográfica de las encuestas utilizadas para recopilar los datos, así como respecto de las unidades y criterios utilizados por los autores respectivos al procesar o ajustar los datos de las encuestas.² Sin embargo, las diferencias corroboradas o supuestas respecto de cualquiera de estos aspectos invalidan en muchos casos ir más allá de estas comparaciones de pares para utilizar simplemente un fondo común (*pooling*) de estimaciones.

Las estimaciones de la pobreza (cuadro 2) corresponden a las producidas por la CEPAL (1991a y 1992a). Son el resultado de cortar las distribuciones estimadas de los hogares según su ingreso per cápita, previamente ajustado para tener en cuenta una subestimación de ingreso,³ mediante líneas de pobreza específicas por países; estas representan presupuestos normativos mínimos del consumo privado basados en presupuestos alimentarios mínimos que cubren adecuadamente las necesidades

nutricionales.⁴ Las líneas de pobreza utilizadas para los diversos años del decenio de 1980 se mantuvieron constantes en términos reales, criterio aceptable para un período de recesión y recuperación.⁵

En el presente artículo se utilizan como medida de la pobreza solamente relaciones de incidencia (*headcount ratios*), correspondientes a varios años del último decenio con respecto a cada país estudiado.⁶ Se muestran en el cuadro 3, que también incluye la incidencia de la extrema pobreza o indigencia, definida como la proporción de hogares con un ingreso per cápita menor que el valor del presupuesto alimentario mínimo.

⁴ Véanse en CEPAL (1991a) los detalles acerca de los presupuestos alimentarios mínimos específicos por países y la manera cómo se establecieron. Las canastas mínimas de alimentos se obtuvieron sobre la base de la composición del consumo de alimentos de los estratos de hogares que en cada país alcanzaron con cierta amplitud las necesidades nutricionales mínimas, aunque estas canastas de referencia se ajustaron a esos mínimos así como a la disponibilidad media nacional de cada alimento, excluyendo aquellos artículos de un alto precio por caloría o de un valor nutricional superfluo. Por consiguiente, el criterio para establecer las canastas mínimas de alimentos se basó en los hábitos, teniendo en cuenta la disponibilidad y el costo, más que en el costo mínimo, teniendo en cuenta la disponibilidad y los hábitos, como hizo Altimir (1979) a fin de obtener las estimaciones para 1970.

⁵ Véase en Altimir (1991) un análisis de los argumentos en favor de desplazar las líneas de pobreza a lo largo de períodos de crecimiento económico.

⁶ En CEPAL (1991a) también se incluyen estimaciones de las brechas de pobreza, pero solo para 1986.

² Véase en Altimir (1992) una compilación detallada de las estadísticas sobre distribución del ingreso en cada país y la selección de pares comparables. En particular, la selección basada en la similitud de los datos y su tratamiento permite comparar los coeficientes de Gini (y calcular sus variaciones, como se hace en el cuadro 1), que se han computado sobre la base de datos agrupados en forma similar.

³ Véase el método del ajuste aplicado en Altimir (1987) y los detalles de los ajustes en CEPAL (1991a).

CUADRO 3

América Latina (10 países): Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los años ochenta
(Porcentajes de hogares)

	Pobreza			Indigencia		
	Áreas urbanas	Áreas rurales	Nivel nacional	Áreas urbanas	Áreas rurales	Nivel nacionales
Argentina						
1980	7	16 ^a	9	2	4 ^a	2
1986	12	17 ^a	13	3	6 ^a	4
1990	19 ^b					
1991	15 ^b					
Brasil						
1979	30	62	39	10	35	17
1987	34	60	40	13	34	18
1990	39	56	43	17	31	20
Colombia						
1980	36	45 ^a	39	13	22 ^a	16
1986	36	42	38	15	22	17
1990	35	12				
Costa Rica						
1981	16	28	22	5	8	6
1988	21	28	25	6	10	10
1990	22	25	24	7	12	10
Chile						
1980	32 ^c	41 ^c	33 ^c			
1987	37	45	38	13	16	14
1990	34	36	35	11	15	12
México						
1977	32	10				
1984	23	43	30	6	19	10
Panamá						
1979	31	45	36	14	27	19
1986	30	43	34	13	22	16
1989	34	48	38	15	25	18
Perú						
1979	35	65 ^a	46	10	38 ^a	21
1985/86	45	64	52	16	39	25
Uruguay						
1981	9	21 ^a	11	2	7 ^a	3
1986	14	23 ^a	15	3	8 ^a	3
1989	10	23 ^a	15	2	8 ^a	3
Venezuela						
1981	18	35	22	5	15	7
1986	25	34	27	8	14	9
1990	33	38	34	11	17	12

Fuente: CEPAL (1991a, 1991b; 1992a).

^a Estas estimaciones deben considerarse como "conjeturas informadas" basadas en informaciones pertinentes pero indirectas.

^b Estimaciones del autor, basadas en Beccaria y Minujin (1991).

^c Estimaciones del autor, basadas en Pollack y Uthoff (1987). Véase Altimir (1991).

Estas estimaciones de hecho construyen mediciones nacionales de la pobreza a partir de estimaciones urbanas y rurales. Sin embargo, cabe tener presente que las estimaciones de la incidencia de la pobreza en las zonas rurales son de una calidad considerablemente menor que las estimaciones para las áreas urbanas. Por una parte, las normas utilizadas para trazar la línea de pobreza tienen un sesgo urbano inevitable, no obstante que se toman en cuenta las diferencias entre zonas urbanas y rurales en materia de precios y consumo. Por otra parte, las mediciones existentes del ingreso rural y su distribución generalmente son aún menos precisas que las del ingreso urbano de la misma encuesta. Finalmente, algunas de las estimaciones rurales son solo “conjeturas informadas” basadas en datos pertinentes pero indirectos (Altimir, 1991).

El conjunto de países estudiados en el presente trabajo incluye los más importantes de América Latina, así como otros respecto de los cuales se dispone también de mediciones comparables de desigualdad y pobreza tanto al comienzo del decenio como en un período posterior. Se excluyen los países predominantemente rurales, como Guatemala y Honduras, para los que la CEPAL produjo asimismo estimaciones de la pobreza, debido a que el método de análisis utilizado en esta ocasión y las variables sobre las que se funda recogen más que nada fenómenos urbanos. La sola dimensión de la pobreza rural, según esas estimaciones (afecta a las cuatro quintas partes de la población rural y representa al menos las tres cuartas partes de todos los pobres), subraya la falta de pertinencia en tales casos de un análisis centrado en las zonas urbanas y sugiere que la medición y el análisis de la pobreza en esos países debe basarse en encuestas, criterios de pobreza y variables explicativas relacionados más estrechamente con las condiciones rurales.

En esta base de datos el ingreso mide generalmente aquél en efectivo⁷ disponible en los hogares, incluidos los ingresos primarios (sueldos y salarios e ingresos empresariales) y otros ingresos monetarios (pensiones, transferencias, alquileres, intereses, etc.) después del pago de los impuestos directos. Por consiguiente, excluye el ingreso imputado proveniente de bienes y servicios públicos prestados gratuitamente o fuertemente subsi-

⁷ Los ingresos en especie y los ingresos imputados, como el proveniente de actividades de subsistencia de la familia o alquileres de viviendas ocupadas por los dueños, se excluyen explícitamente o bien se miden de manera tan deficiente que no se tienen en cuenta en la mayoría de las encuestas consideradas en la base de datos, que son encuestas ocupacionales o de ingreso. Solo una minoría de ellas son encuestas de ingresos y gastos, que de alguna manera pueden medir esos rubros (Altimir, 1987).

diados y, por lo tanto, los efectos redistributivos de esos gastos públicos. Estas mediciones del ingreso tampoco recogen la influencia de los impuestos indirectos sobre el ingreso real de los hogares.

2. El método de análisis

Las advertencias anteriores deben prevenirnos de no confundir el mapa con el territorio. Aunque nuestra preocupación en última instancia sea determinar los cambios en la estratificación social y distinguir entre los que reestructuran permanentemente las sociedades de América Latina y aquéllos relacionados con ajustes transitorios propios de tiempos difíciles, en este caso solo podemos centrar la atención en los cambios agregados en la redistribución relativa del bienestar y en la incidencia de la pobreza, prescindiendo de las variaciones en la composición de los hogares y en sus estrategias económicas, incluida su manera de participar en los mercados laborales.

Además, el análisis se limita a las modificaciones en la distribución del ingreso privado y excluye la distribución del ingreso social (es decir, el que reciben los hogares en forma de bienes o subsidios públicos), para centrarse en los resultados distributivos de la participación de la gente en el proceso productivo y de sus derechos institucionalizados. Este enfoque deja en la penumbra las consecuencias redistributivas inmediatas de las políticas sociales aplicadas mediante el gasto público (no así los resultados del derecho a recibir pagos de la seguridad social), pero capta tanto los efectos de corto plazo de la política económica sobre la distribución del ingreso como las influencias más mediatas y finales de la política pública sobre la estructura del ingreso, que sin embargo aparecen entremezcladas con los cambios estructurales que tienen lugar mucho más allá de la influencia de las políticas.

Con estas limitaciones, he tratado de evaluar aquí el *costo redistributivo* de la crisis y los ajustes, que es más que el “costo social” a veces medido como las pérdidas del bienestar agregado, pero es mucho menos que el costo social total, si reconocemos que la estructura social es más que la distribución del bienestar y que las condiciones de vida no solo están determinadas por el ingreso.

Evaluar el costo de qué, es otro asunto. Los cambios redistributivos registrados por las mediciones disponibles de la distribución del ingreso incorporan los efectos del ajuste, los cambios institucionales que suponen reformas de las políticas y que son la base de los procesos de reestructuración, así como los efectos

del ajuste fallido y de la aceleración de la inflación. Sin embargo, puesto que la crisis de los años ochenta es la contraparte de una transformación trascendental del desarrollo de América Latina, las pérdidas distributivas estimadas se atribuyen a aquellos procesos de transformación, marcados en algunos países por períodos de inestabilidad e inflación, políticas fallidas o políticas que suponen un sobreajuste.

El enfoque no se centra en la interacción de las variables macroeconómicas (que se analizó en otros trabajos),⁸ sino en las relaciones entre los cambios en la distribución del ingreso y en la incidencia de la pobreza y los procesos de ajuste, la reforma de políticas y la mutación estructural que están tras los cambios en esas variables macroeconómicas.

Sin embargo, ni la profundidad ni las características de la reestructuración productiva se revelan adecuadamente a través de los cambios en el conjunto de las variables macroeconómicas utilizadas, y solo pueden insinuarse sus consecuencias distributivas permanentes mediante el examen de las situaciones distributivas después de la estabilización y el ajuste.

Por otra parte, la asociación de los cambios distributivos con las reformas de política plantea problemas metodológicos y otros vinculados al horizonte temporal. Las reformas de la política económica orientadas a facilitar o promover el crecimiento sostenible sobre la base de un comercio más liberal y de la inversión privada pueden tener cierta participación en los efectos de corto plazo sobre la distribución del ingreso del conjunto de políticas de estabilización y ajuste junto con las cuales esas reformas se pusieron en práctica. Más aún, algunos de esos efectos pueden haber sido impuestos por la economía política de las reformas para que se arraigaran. A más largo plazo, las reformas pueden tener efectos distributivos negativos en la medida en que se perciba una contraposición entre el crecimiento y la equidad o si esa contraposición pueda preverse sobre la base del modelo de crecimiento promovido por las reformas emprendidas. Para verificar empíricamente en qué medida la reestructuración económica promovida por esas reformas y por las nuevas circunstancias estructurales ha de significar una distribución más desigual del ingreso habrá que aguardar la manifestación a largo plazo de todos sus efectos. Por el momento, solo podemos considerar lo que parecen ser las estructuras distributivas “normales” o más o menos “estables”, cuando cada economía retoma una trayectoria de crecimiento sostenido.

⁸ Por ejemplo, véanse Bianchi, Deblin y Ramos (1985 y 1987) y CEPAL (1986).

Aun cuando los costos distributivos del ajuste externo, la estabilización, el ajuste fiscal y la reestructuración económica están entremezclados, las características y la secuencia del conjunto de políticas que se aplica ciertamente influyen en la magnitud y duración de las pérdidas distributivas (véase, por ejemplo, García, 1991). Sin embargo, las estimaciones en nuestra base de datos sobre la distribución del ingreso y la pobreza están demasiado espaciadas para derivar de ellas algo más que indicaciones muy generales.

Además, en muchos casos los períodos de análisis impuestos por la disponibilidad de datos incluyen políticas de ajuste o estabilización, seguidas por su fracaso y la aceleración de la inflación, y abarcan por lo tanto los costos distributivos de ambos tipos de procesos.

Los criterios básicos de evaluación que he utilizado en el presente estudio son, por una parte, la comparación entre los cambios distributivos y las modificaciones en las variables macroeconómicas y del mercado laboral durante fases macroeconómicas similares a lo largo del proceso de ajuste en diferentes países y, por otra parte, la comparación de las situaciones distributivas antes y después del ajuste en cada país.

En consecuencia, el análisis se realiza con respecto a diferentes fases de la evolución macroeconómica de cada economía durante los años ochenta, con la hipótesis implícita de que pueden existir diferentes relaciones entre los cambios distributivos y las variaciones macroeconómicas durante períodos de inestabilidad, recesión, recuperación y crecimiento cercano a la frontera de producción. Esta situación, habida cuenta de la escasez de mediciones distributivas para cada país y la falta de uniformidad en cuanto a su correspondencia con fases macroeconómicas similares, nos impide emprender un ejercicio econométrico formal.

En la selección de las variables macroeconómicas se han tenido en cuenta la disponibilidad y la pertinencia analítica. El modelo conceptual implícito relaciona los cambios de desigualdad con los del ingreso nacional real per cápita,⁹ el tipo de cambio real como sustituto de los precios relativos, los gastos de consumo del sector público a precios constantes¹⁰ como sustituto del empleo

⁹ Esto es, el producto per cápita después del pago neto de los factores y el efecto de las variaciones de los términos de intercambio; por consiguiente, esta variable incorpora el efecto directo (es decir, contable) de los *shocks* externos representados por las variaciones de los términos de intercambio y de los intereses devengados sobre la deuda externa.

¹⁰ Es decir, el gasto de consumo público a precios corrientes deflacionado por el deflactor del PIB, que es distinto del gasto por consumo público en términos reales según se estima en las cuentas nacionales, que en la práctica latinoamericana refleja, en el mejor de los casos, el empleo del sector público.

y de los salarios reales del gobierno, la inflación, los salarios reales urbanos y la subutilización de la mano de obra urbana (es decir, el desempleo urbano y el empleo informal). Los cambios de la pobreza urbana se relacionan a su vez con las variaciones del ingreso real per cápita, de la desigualdad y del salario mínimo real. Los cambios en la pobreza rural, por otra parte, se relacionan con las variaciones del ingreso real per cápita, el producto agrícola y el tipo de cambio real.

Existen varias limitaciones relacionadas con la medición que impiden establecer una asociación rigurosa entre los cambios observados en la distribución del ingreso y la pobreza y los cambios observados en las variables macroeconómicas. La más importante es que las distribuciones del ingreso observadas, por lo general provenientes de encuestas de hogares sobre mano de obra, miden el ingreso en un mes específico del año, mientras que las mediciones de la mayor parte de las variables macroeconómicas pertinentes se han obtenido en forma anual. Por otra parte, los años respecto de los cuales se dispone de mediciones de la distribución del ingreso o de la pobreza no siempre corresponden a las fases pertinentes de los movimientos coyunturales de la economía (los que, además, en muchos casos han sido numerosos y a menudo en dirección diferente) o a períodos en que determinado conjunto de políticas estaba vigente.

Los análisis de la asociación entre los cambios distributivos y las variables macroeconómicas se centran en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas, con solo un análisis sucinto de los

cambios en la pobreza rural. Hay varias razones para desglosar el análisis. En primer lugar, como se observó anteriormente, las mediciones de la distribución del ingreso y la pobreza a nivel nacional incorporan o mezclan mediciones urbanas y rurales de muy distinta confiabilidad o precisión, lo que hace menos sostenible la hipótesis del “sesgo constante a través del tiempo”. Empero, también la mayoría de las variables macroeconómicas tiene una relación diferente con el ingreso urbano o el rural (por ejemplo, el tipo de cambio) o una relación tenue o distante con el ingreso rural (por ejemplo, el desempleo urbano o el empleo informal), o casi ninguna relación con ellos en el corto plazo (por ejemplo, los salarios urbanos); así, el análisis basado en la distribución global del ingreso o la pobreza a nivel nacional vuelve impreciso su valor diferencial explicativo.

Además, respecto de algunos países o períodos solo se dispone de mediciones para las áreas urbanas. Sin duda, esto es un obstáculo para el análisis distributivo. No obstante, su gravedad es menor que en el caso de otras regiones en desarrollo, puesto que en la mayoría de los países de América Latina estudiados más de 60% de la población es urbana (más de 80% en los países del Cono Sur y Venezuela) y menos de la mitad de la población es rural (20% o menos en los países del Cono Sur y Venezuela).

Finalmente, los cambios distributivos de los años ochenta se evalúan asimismo en el ámbito de las tendencias de los años setenta, antes de la crisis, cuando tuvieron lugar diferentes procesos de crecimiento y, en algunos países, se emprendieron reformas de política.

III

El historial de los años setenta

1. La desigualdad

El análisis de los cambios en la distribución del ingreso y el crecimiento en los principales países de la región durante los años setenta (Altimir, 1992) señala lo siguiente (cuadro 4):

- i) Los países cuyo crecimiento durante la década sufrió agudas perturbaciones, aunque exhibían muy diferentes grados de concentración del ingreso a principios de ella —como Argentina, Chile o Perú— experimentaron considerables aumentos de la desigualdad.
- ii) Los países que registraron una expansión moderada del producto per cápita (entre 2% y 3%) durante la década, y en los cuales el grado de concentración del ingreso a principios de la misma era intermedio —como Costa Rica y Uruguay—, vieron deteriorarse su situación distributiva.
- iii) Tres países (Colombia, México y Venezuela) que registraron ritmos elevados (superiores a 3% anual) y sostenidos de expansión del producto real per cápita, disminuyeron significativamente sus altos grados de concentración anteriores (coeficientes Gini superiores a 0,5).

CUADRO 4

América Latina (10 países): Ritmo de crecimiento y cambios en la distribución del ingreso y la incidencia de la pobreza en los años setenta

Países	Cambios en la concentración del ingreso ^a	Cambios en la incidencia de la pobreza ^a		
		Nacional	Urbana	Rural
Crecimiento lento (<1%)				
Argentina	I	M	I	D
Chile	I	I	I	I
Perú	I	D	I	D
Crecimiento moderado (2 a 3%)				
Costa Rica	I	D	M	D
Panamá	...	M	I	D
Uruguay	I		I	
Crecimiento rápido (>3%)				
Brasil	M	D	M	D
Colombia	D	D	D	D
México	D	D	D	D
Venezuela	D	D	D	D

Fuente: Altimir (1992).

^a I: incremento; M: mantenimiento; D: disminución.

iv) En cambio Brasil, también con una alta y sostenida tasa de expansión (cerca a 6% anual per cápita) durante los años setenta, no disminuyó su muy elevada concentración establecida en la década anterior (coeficiente Gini de aproximadamente 0,6).

2. Pobreza

Los cambios en la incidencia de la pobreza absoluta dependen del crecimiento del ingreso real medio, de los cambios en la distribución del ingreso y también de la postura respecto de la variación de las normas de pobreza a lo largo del tiempo.¹¹ Si se utilizan estimaciones comparables de la incidencia de la pobreza en 1970 y alrededor de 1980, tanto con líneas de pobreza constantes como con variación a lo largo del tiempo (Altimir, 1992), destaca lo siguiente para la muestra de países (cuadro 4):

i) Argentina, Chile y Perú, grupo de países con creciente desigualdad y crecimiento bajo e inestable durante el decenio —como consecuencia de perturbaciones económicas y alteraciones institucionales—, tuvieron resultados desalentadores o decididamente

desastrosos en materia de pobreza. En Argentina la incidencia de la pobreza a nivel nacional puede haberse incrementado levemente y en Perú inclusive disminuyó, si se aceptan las “conjeturas informadas” respectivas acerca de la disminución de la pobreza rural, pero en ambos países la pobreza urbana tendió a aumentar. En Chile hubo una virtual explosión de la pobreza tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

- ii) En los dos países que experimentaron un crecimiento moderado con desigualdad creciente (Costa Rica y Uruguay), la incidencia de la pobreza urbana se mantuvo invariable o se incrementó, en tanto que la pobreza rural disminuyó o se mantuvo aproximadamente constante, respectivamente.
- iii) Los países que lograron altas tasas de crecimiento per cápita y desigualdad decreciente (Colombia, México y Venezuela) mostraron una reducción significativa de la pobreza absoluta, tanto en las áreas urbanas como rurales.¹²
- iv) El intenso crecimiento de Brasil se tradujo en la reducción de la pobreza, aunque no mejorara la distribución relativa del ingreso; sin embargo, si se acepta algún desplazamiento de la línea de pobreza, en reconocimiento de los efectos de ese

¹¹ A la inversa de la modalidad generalizada de utilizar líneas de pobreza constantes en el tiempo en términos reales, hay un sólido argumento en favor de modificar inclusive las líneas de pobreza absoluta a lo largo del tiempo, en una situación de crecimiento y progreso social (véase Altimir, 1991).

¹² Aun con un desplazamiento de las líneas de pobreza, a causa del elevado crecimiento, la pobreza habría disminuido, aunque en menor grado.

proceso de crecimiento en el estilo de vida prevaliente, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas se habría mantenido aproximadamente constante.

- v) La incidencia de la pobreza en las áreas rurales mostró una tendencia declinante durante los años setenta en casi todos los países estudiados, con independencia del ritmo o estabilidad de su crecimiento, salvo la notoria excepción de Chile.
- vi) Las migraciones rurales-urbanas, que fueron especialmente intensas en los años setenta, pueden

haber contribuido más que el mejoramiento de las condiciones económicas de las áreas rurales a la reducción absoluta de los pobres rurales en Argentina, Brasil y Venezuela. Por el contrario, el último factor ha influido más que las migraciones para reducir la pobreza rural absoluta en Colombia, México y Panamá y la incidencia de la pobreza rural en Costa Rica y Perú. En Chile, las migraciones rurales-urbanas simplemente amortiguaron el aumento de la incidencia de la pobreza.

IV

Los años ochenta: reseña de diez países

La concentración del ingreso y la pobreza aumentaron en las áreas urbanas de casi todos los países de América Latina durante los años ochenta (cuadros 1 y 3). Colombia es la única excepción inequívoca, mientras que México y Costa Rica parecen haber logrado de alguna forma amortiguar el deterioro distributivo causado por los ajustes del decenio y Panamá solo se vio afectada cuando fue perturbada por conflictos políticos e internacionales. Brasil, con un alto grado de desigualdad, también tuvo un deterioro adicional relativamente menor. Chile, Argentina y Uruguay experimentaron graves pérdidas distributivas durante fases diferentes de sus procesos de reforma y ajuste de los últimos dos decenios; su historial de los años ochenta debe considerarse en ese contexto. Perú y Venezuela también experimentaron fuertes pérdidas distributivas como resultado de distintas combinaciones de crisis y políticas fracasadas. Los cambios en la concentración del ingreso¹³ y la pobreza urbana en cada país y período se comparan con los cambios en las variables macroeconómicas y del mercado laboral que se resumen en el cuadro 5.

El caso excepcional es *Colombia*, donde todos los datos con que se cuenta muestran un mejoramiento

de la distribución del ingreso durante el decenio; entre 1978 y 1988 una reducción relativamente leve de la concentración del ingreso entre los asalariados (Londoño, 1990); entre 1980 y 1986 una disminución significativa de la proporción correspondiente al decil superior de los hogares, principalmente a favor de los estratos medios; además, hasta 1990 ese mejoramiento se profundizó, favoreciendo asimismo los cuatro deciles inferiores de hogares. Sin embargo, la incidencia de la pobreza urbana en 1990 fue aproximadamente similar (alrededor de 35%) a las marcas de 1980 y 1986.

Los resultados son generalmente congruentes con las condiciones iniciales antes de la crisis, las tendencias macroeconómicas del período y el estilo tradicionalmente prudente de las políticas económicas colombianas. Cuando estalló la crisis financiera sistémica de los años ochenta, Colombia no tenía un fuerte endeudamiento; el ajuste solo tuvo lugar en 1984-1985 y entonces la política económica indujo gradualmente a reducir al mínimo las pérdidas de salarios y empleos. En realidad, durante el resto del decenio las políticas económicas incluyeron la creación de puestos de trabajo y el mantenimiento de los salarios entre sus objetivos (García, 1991).

¹³ Inclusive con mediciones confiables de la distribución del ingreso no se puede captar el ingreso que los residentes del país devengan sobre activos en el extranjero. La fuga de capitales durante los años iniciales de la crisis fue considerable, particularmente en Argentina, México y Venezuela (véase Cumby y Lebich, 1987). Con los rendimientos corrientes en ese entonces, el ingreso por concepto de ventas provenientes de activos acumulados en el extranjero por el sector privado de esos países puede haber representado alrededor de 3% del ingreso disponible de los hogares en Argentina y México

y hasta 5% en Venezuela. Es muy probable que estos porcentajes hayan incrementado la participación del decil o quintil superior en el ingreso total de los hogares, agregándose a los cambios registrados en el cuadro 1 para la primera mitad del decenio. Análogamente, la caída posterior de la tasa de interés internacional y de los rendimientos conexos debería haber representado un cambio inverso (aproximadamente la mitad del anterior) de la participación "total" (es decir, de fuentes internas y extranjeras) de los grupos superiores de ingreso.

CUADRO 5

América Latina (9 países): Cambios en las variables macroeconómicas y laborales y cambios distributivos en fases diferentes de los años 80
(Porcentajes de variación en cada período)

Países	Períodos	Variables macroeconómicas ^a			Mercado laboral ^b						Cambios distributivos ^c	
		INR _{pc}	TCR	INF ^d	SR	SMR	SENA	EINA	DU	CG _{pc}	Concentración (coeficiente Gini)	Pobreza urbana
I. Períodos de ajuste recesivos a <i>shocks</i> externos												
Argentina	1980-83	-23	77	I	-1	37	10	1	81	-19	I?	I+?
Brasil	1979-83	-13	26	I	-18	-5	20	24	8	-7	M	I
Colombia	1980-83	-5	-12	D	8	7	12	9	21	7	D	M?
Costa Rica	1980-83	-26	40	I/D	-18	-1	12	12	42	-30	I?	I+
Chile	1981-83	-22	34	I	-11	-19	32	5	111	-8	I	I
México	1981-84 ^e	-12	40	I	-30	-32	12	7	36	-14	I?	I?
Perú	1982-84	-12	14	I	-25	-20	32	31	35	-22	...	I+
Uruguay	1981-86	-19	55	I	-13	-14	...	...	60	-14	I	I+
Venezuela	1981-86	-30	51	-	-19	6	24	6	78	-21	I	I+
II. Períodos de recuperación después del ajuste externo												
Argentina	1983-86	-	-	D	8	7	10	8	19	24	I	I?
Brasil	1983-87	19	13	D/I	37	-23	-11	-1	-45	42	I	D
Colombia	1983-86	10	67	I	4	6	4	-2	18	-3	D	M
Costa Rica	1983-88	8	15	I	8	16	-4	8	-25	11	I?	D?
Chile	1983-87	12	72	-	-3	-27	-25	-16	-37	-23	I	...
Panamá	1982-86	10	-	-	16	13	...	...	26	-3	...	M?
Perú	1984-87	16	-	D/I	40	-3	-15	-7	-46	28	...	D?
Uruguay	1986-89	13	12	M/I	6	-12	...	...	-20	-20	D	D
Venezuela	1986-89	-6	52	I	-38	-15	-5	4	-20	-20	I	I
III. Períodos de recesión a causa de desequilibrios internos												
Argentina	1986-89	-13	34	I/H	-19	-62	14	8	36	...	I	I+
Brasil	1987-89	-1	-31	I	-11	-1	-6	-6	-11	17	I	I
México	1984-87	-8	44	I	-16	-17	21	36	-32	-20	I?	...
Panamá	1986-89	-22	-	-I	-1	...	...	61	-22	I?	I	
Perú	1987-90	-30	-49	I/H	-69	-64	...	...	73	-58	I?	I
IV. Períodos de desinflación y recuperación												
Argentina	1990-91	5	-24	D	-7	39	...	...	-13	...	...	D
México	1987-89	2	-11	D	-2	-16	9	14	-7	-10	I?	...
V. Períodos de crecimiento más allá de la recuperación												
Colombia	1986-90	4	31	I	-5	-5	-13	-7	-25	20	D	D
Costa Rica	1988-90	-	-4	D/I	2	5	-4	1	-14	20	D	I
Chile	1987-90	18	5	I	11	27	-15	1	-45	-3	D	D
Venezuela	1989-90	10	4	D	1	-5	2	-	8	-9	D	...

Fuente: Cambios en las variables macroeconómicas y laborales: CEPAL y PREALC. Cambios distributivos: cuadros 1 y 3.

^a INR_{pc}: ingreso nacional real per cápita; TCR: tipo de cambio efectivo real; INF: inflación.

^b SR: salarios reales urbanos o industriales; SMR: salario mínimo real; SENa: subutilización de la fuerza laboral no agrícola (por persona activa) equivalente a EINA+DU; EINA: fuerza laboral no agrícola en actividades informales (definición de prealc); DU: tasa de desempleo urbano; CG_{pc}: gasto de consumo real del gobierno per cápita.

^c I: se incrementó; I+: se incrementó mucho; D: disminuyó; m: se mantuvo; "?" indica la suposición más probable para la fase (véase el texto) en el ámbito de los cambios observados en los cuadros 1 y 3 del anexo durante un período más largo.

^d I: se incrementó; D: disminuyó; M: la tasa de inflación se mantuvo; H: entró en hiperinflación.

^e Este período incluye una recuperación pasajera.

En 1986 el país acababa de completar un ajuste externo relativamente leve, el ingreso real per cápita era ya 5% superior al de 1980 y los salarios reales 12% mayores. Sin embargo, el desempleo urbano era cuatro puntos mayor (es decir, casi 50% más) que en 1980 y 2% más de la fuerza de trabajo urbana (es decir, 27% de ella) se empleaba en actividades informales. El período 1986-1990 fue de crecimiento con cierta estabilidad para la economía colombiana, aunque la situación macroeconómica se deterioró un poco en 1990. El ingreso real per cápita creció más de 4% durante el período; las exportaciones, los gastos de consumo público y el consumo privado encabezaron la expansión. El desempleo disminuyó consecuentemente (en más de tres puntos) al igual que la importancia del empleo informal, pero los salarios reales aumentaron levemente hasta 1989 y disminuyeron significativamente solo en 1990.

En *México* las mediciones existentes muestran una disminución considerable de la desigualdad, junto con una reducción de la pobreza a nivel nacional entre 1977 y 1984 y el deterioro consiguiente entre 1984 y 1989, período durante el cual cambió radicalmente la posición del gobierno en materia de políticas (Lustig, 1992). La observación de 1984 se ubica en medio del primer programa de ajuste y estabilización, en momentos en que tenía lugar una moderada recuperación económica después del ajuste recesivo (Lustig, 1992). Sin embargo, los salarios reales habían bajado casi 30% en dos años y los gastos de consumo público per cápita habían disminuido 14%. Es probable que el mejoramiento de la concentración en relación con 1977, más allá de la posibilidad siempre presente de que las dos mediciones no sean comparables, oculte un deterioro respecto de una situación distributiva considerablemente mejor alcanzada durante el período de crecimiento vigoroso (6% anual) anterior a la crisis, particularmente en las áreas urbanas.

Sea como fuere, hay pruebas indicadoras de una mayor desigualdad entre 1984 y 1989, cuando la economía mexicana se recuperaba a un ritmo de crecimiento moderado con inflación controlada, después de haber absorbido los efectos de la crisis del petróleo (el ingreso nacional real per cápita aún era 7% menor que en 1984) y en un período en que la disciplina fiscal y las reformas de las políticas avanzaban progresivamente. Durante ese lapso, los gastos de consumo público per cápita se redujeron más de 30% en términos reales y los salarios reales urbanos disminuyeron un 26% adicional. Al mismo tiempo, el desempleo descendió a niveles inferiores a los observados durante la bonanza del petróleo y el empleo informal aumentó diez puntos a más de 30% de la mano

de obra no agrícola. Ambos hechos, concordantes con la notable flexibilidad de los salarios reales, deben haber amortiguado el impacto sobre el ingreso de los hogares pobres y de estratos populares (Lustig, 1992).

Costa Rica se ha caracterizado tradicionalmente por su estabilidad política y económica y el ajuste de su economía durante los años ochenta recibió la ayuda importante de transferencias oficiales procedentes de los Estados Unidos. Sin embargo, la distribución del ingreso urbano empeoró entre el comienzo y el final del decenio, aunque el mejoramiento del ingreso rural puede haber contribuido a mantener la concentración anterior del ingreso a nivel nacional.¹⁴ El deterioro que se produjo entre 1981 y 1988 solo se invirtió parcialmente durante el bienio posterior y ello favoreció a los estratos de clase media más que a los pobres. En consecuencia, la pobreza urbana aumentó notoriamente entre 1981 y 1988 y avanzó un poco más hasta 1990.

Hay evidencia de que durante el ajuste recesivo externo de 1981-1982 el empobrecimiento se agudizó, mientras que la posterior estabilización y recuperación en 1983-1986 produjo una disminución de la pobreza absoluta a niveles de incidencia cercanos a los que existían antes de la crisis (Trejos, 1991). Al menos esto es lo que al parecer sucedió a nivel nacional; la devaluación real puede haber incrementado el ingreso de los pobres rurales, como sostienen Morley y Álvarez (1992), y el aumento real, después del ajuste, de los salarios en las actividades formales puede haber mejorado la situación de los estratos medios bajos. Por otra parte, el deterioro del ingreso real en las actividades informales, que se habían ampliado, puede haber incrementado el número de pobres urbanos.¹⁵

En el período posterior, marcado por las reformas de las políticas (especialmente la liberalización comercial) y la expansión inestable, los datos de que se dispone señalan una estabilización relativa de la incidencia de la pobreza a nivel nacional (Trejos, 1991; CEPAL, 1992a), pero también, como ya se indicó, una tendencia al aumento de la pobreza urbana, en el marco de una reducción del salario real, la baja gradual del ingreso real per cápita y una estabilidad relativa del tipo de cambio. Por otra

¹⁴ Morley y Álvarez (1992, cuadros 7b y 7c) sostienen que la devaluación real que fue preciso efectuar para el ajuste externo supuestamente incrementó los salarios agrícolas después de 1981, aunque la mayor parte de la devaluación se produjo ese año. También comprueban que entre 1981 y 1989 el ingreso nominal rural en los deciles inferiores de la distribución nacional aumentó más que el de los hogares urbanos en los mismos deciles.

¹⁵ Según Morley y Álvarez (1992, cuadro 7h), hubo un brusco deterioro de los salarios nominales en los servicios no básicos en relación con la industria en los hogares urbanos, entre 1981 y 1986.

parte, el aumento de los gastos de consumo público en términos reales (20% per cápita) debe haber contribuido al mejoramiento observado en la posición relativa de los grupos de ingreso medio.

Los *shocks* externos que encendieron la crisis en otros países latinoamericanos tuvieron un impacto desfasado y atenuado en la economía de Panamá, que solo sufrió un breve estancamiento de la actividad económica en 1983-1984. A pesar del incremento de 23% del ingreso real per cápita y un aumento de 14% de los salarios reales, entre 1979 y 1986 la pobreza urbana solo disminuyó levemente, a menos de 30% de los hogares. La crisis política combinada con el conflicto internacional que llevó a la economía panameña a la recesión en 1988-1989, hizo caer el ingreso real per cápita a 5% por debajo del nivel de 1979 (aunque esto no sucedió con los salarios reales), redujo los gastos de consumo público per cápita en más de 20% e incrementó 10 puntos porcentuales el desempleo abierto de la mano de obra urbana. Con esto se incrementó significativamente la concentración del ingreso, al igual que la pobreza, que afectó al 34% de los hogares urbanos.

La distribución sumamente desigual del ingreso que ya existía en Brasil, y que no había mejorado durante el decenio anterior de elevado crecimiento, empeoró más aún en los años ochenta. La desigualdad de la distribución del ingreso de los hogares se mantuvo relativamente estable durante la recesión de 1981-1983 y la recuperación posterior, y mejoró leve y brevemente en 1986 en el marco del crecimiento y la estabilidad temporal creados por el Plan Cruzado. Por el contrario, entre ese año y 1989, al acelerarse la inflación y comenzar la recesión actual, la concentración del ingreso se incrementó. Sin embargo, hay datos (Hoffman, 1992) que indican que la desigualdad del ingreso de los hogares mejoró un tanto en 1990.

En consecuencia, la distribución del ingreso en 1989 estaba más concentrada que en 1979 y la pobreza afectaba a 5% más de los hogares urbanos, mientras el ingreso nacional real per cápita y los salarios industriales se hallaban casi al mismo nivel que al final del decenio anterior; pero el desempleo había aumentado más de 3%, al igual que el empleo informal. Por otra parte, el aumento de los gastos de consumo público (55% per cápita entre 1979 y 1989) debe haber contribuido a amortiguar el deterioro relativo de los grupos de medianos ingresos. La caída de la actividad económica y del ingreso en 1990, junto a una reducción real de 20% de los salarios industriales, aumentó la pobreza urbana otro 4% hasta alcanzar casi 39% de los hogares.

Los *shocks* externos y las reformas de política bajo el régimen autoritario de Pinochet, junto con la consiguiente inestabilidad y un bajo crecimiento medio, provocaron cambios importantes en la distribución del ingreso y la pobreza en Chile durante los años setenta y ochenta. La distribución del ingreso experimentó un deterioro significativo; no solo se revirtió la efímera redistribución que duró hasta 1974 sino que el patrón distributivo en la sociedad chilena sufrió una metamorfosis.

En 1980, después de la recuperación de la profunda depresión (el PIB per cápita era solo 6% superior al de 1970), la puesta en práctica de un programa radical de liberalización comercial, la reversión de la reforma agraria y la implantación de reformas institucionales permitieron una mayor flexibilidad del mercado laboral, pero también dieron lugar a la represión laboral (Ffrench-Davis y Raczynski, 1987), el decil superior de los hogares percibía al menos cinco puntos más del ingreso total que en 1968, en detrimento de la participación —e ingreso real— de los estratos medios y bajos. Los salarios reales aún eran 10% menores que en 1970, 17% de la fuerza laboral estaba sin empleo y 28% se dedicaba a actividades informales. La pobreza absoluta estalló virtualmente en las áreas urbanas, donde pasó de 12% en 1970 a cerca de 28% en 1980, y en las áreas rurales, lo que llevó a la incidencia de la pobreza a nivel nacional a cerca de 30% de los hogares (Altimir, 1991).

Durante la crisis de 1982-1983 se agravó más la desigualdad existente, aunque quizá de manera marginal respecto del vuelco del período anterior, y la pobreza urbana se incrementó aún más.¹⁶ El deterioro puede haber continuado hasta 1987, cuando el ingreso real per cápita y los salarios reales todavía eran respectivamente 12% y 5% menores que en 1980, los gastos de consumo público per cápita se habían reducido más de 30% y el desempleo todavía afectaba a 17% de la fuerza de trabajo, aun cuando había disminuido la proporción de las actividades informales. En esas circunstancias, la pobreza urbana se había elevado cerca de cuatro puntos (14% calculada sobre una base per cápita) y la distribución del ingreso se había concentrado más aún en favor del quintil superior, cuya proporción de los gastos se incrementó en casi 4% del total respecto de 1978, en detrimento de los estratos medianos y bajos; estos últimos sufrieron una mayor pérdida relativa.

Solamente entre 1987 y 1990, cuando la economía chilena alcanzó plena utilización de la capacidad productiva y con las reformas progresivas de las leyes

¹⁶ Pollack y Uthoff (1987) estiman un incremento de ocho puntos porcentuales (de 40% a 48%) de la pobreza absoluta en el Gran Santiago.

laborales, mejoró un tanto el panorama distributivo. El ingreso real per cápita aumentó 18%, los salarios reales 11% y el desempleo se redujo en casi seis puntos hasta cerca de 7% de la fuerza laboral. No obstante estos resultados, la concentración del ingreso urbano solo disminuyó levemente en favor de los grupos de menores ingresos y la pobreza urbana se redujo en dos puntos; la pobreza rural disminuyó más significativamente, lo que llevó la incidencia de la pobreza a nivel nacional a menos de 35% de los hogares.

En Argentina han tenido lugar asimismo cambios distributivos importantes desde los años setenta, en períodos sucesivos de inestabilidad económica y desorganización política. Después del advenimiento del régimen militar en 1976 se llevaron a cabo reformas de política para liberalizar los precios, el comercio y el mercado financiero, pero no el empleo y los salarios (que estuvieron bajo control durante la mayor parte del período). La actividad económica se caracterizó por su intermitencia en el ámbito de un régimen de alta inflación, a pesar de la decisiva postura antiinflacionaria que se adoptó en materia de política económica y que fue un elemento dominante en tres programas sucesivos (Canitrot, 1981).

Entre 1970 y 1980 la concentración del ingreso aumentó considerablemente: el decil superior de hogares incrementó su participación en el ingreso total en casi cinco puntos, mientras los estratos más bajos perdieron casi tres puntos. La pobreza urbana aumentó dos puntos hasta 7%. La mayor parte de ese deterioro, sin embargo, tuvo lugar después de 1974.¹⁷ En 1980 el ingreso real per cápita era aproximadamente similar y los salarios reales en las manufacturas todavía eran 14% inferiores a los de 1974, mientras el desempleo era muy bajo.

Las grandes fluctuaciones de la actividad económica, la magnitud de los *shocks* externos y de los consiguientes ajustes, así como las oscilaciones de los precios relativos, asociadas con una inflación alta y acelerada durante los años ochenta, se acompañaron de movimientos en la distribución relativa del ingreso, aunque quizá no tan intensos como el flujo y reflujo macroeconómico (Beccaria, 1991). En 1986 había aumentado más la concentración del ingreso respecto de 1980, lo que suponía un cambio espectacular a partir del comienzo de los años setenta: la participación del decil superior en el ingreso había aumentado casi tanto como en el decenio anterior, pero esta vez a expensas principalmente de los estratos de nivel medio. La pobreza urbana había subido seis

puntos (es decir, casi se duplicó) y afectaba a más de 12% de los hogares. Aunque la economía se recuperaba en virtud de un acertado programa de estabilización, el ingreso real per cápita era aún 22% inferior al nivel de 1980, el desempleo se situaba tres puntos más arriba y el empleo informal dos puntos más arriba; por otra parte, el salario real era 6% superior que al comienzo del decenio.

Después de 1986, la aceleración inflacionaria y la baja de los salarios reales fueron a la par con un mayor deterioro de la distribución relativa del ingreso, que culminó en 1989; cuando estalló la hiperinflación y la recesión alcanzó el punto más hondo, la concentración llegó al nivel máximo. En 1990 la concentración del ingreso entre los receptores individuales retrocedió a los niveles ya elevados que alcanzó en 1988 (Beccaria, 1991). Entre 1986 y 1990 la pobreza puede haber abarcado un 6% adicional de los hogares urbanos (aumento de más de 50% sobre una base per cápita) y solo mejoró en 1991, cuando los precios se estabilizaron y comenzó la recuperación económica.

Uruguay es otro país del Cono Sur que había emprendido reformas de política en los años setenta, bajo un régimen autoritario, con importantes consecuencias distributivas. A partir de 1974 se liberalizó el mercado financiero y se eliminaron gradualmente los controles de precios, mientras los salarios siguieron siendo administrados; a partir de 1979 entró en vigor un programa de liberalización comercial. El período 1973-1981 fue de crecimiento económico relativamente alto (3,4% per cápita al año); sin embargo, la distribución del ingreso se deterioró abruptamente entre 1973 y 1979, a expensas de los estratos medianos y bajos, y mejoró algo posteriormente, solo para beneficio de los estratos de ingresos medios. Esa evolución siguió muy de cerca la relación entre el ingreso nacional real per cápita y los salarios reales: el primero aumentó 12% entre 1973 y 1979, mientras que estos últimos bajaron 32%; entre 1979 y 1981 el ingreso real se incrementó 4%, pero los salarios reales crecieron cerca de 17%. Por otra parte, la pobreza urbana aumentó en cuatro puntos porcentuales (40% sobre una base per cápita) entre 1970 y 1981.

Los *shocks* externos y los ajustes consiguientes redujeron radicalmente el ingreso per cápita en 19% entre 1981 y 1986; el salario real descendió 8% y el desempleo aumentó cuatro puntos, mientras los gastos de consumo público per cápita se redujeron en más de 30%. La concentración del ingreso aumentó nuevamente y la pobreza urbana creció otros cinco puntos porcentuales, al 14% de los hogares. Como resultado de la recuperación económica y la ulterior estanflación, el ingreso real per

¹⁷ Véase en Altimir (1986) la evolución de la distribución del ingreso, y en Beccaria y Minujin (1991) la evolución de la pobreza absoluta durante el período.

cápita en 1989 fue 13% superior al de 1986 y los salarios reales 6% mayores, mientras el desempleo había disminuido dos puntos porcentuales. Por consiguiente, mejoró la distribución del ingreso urbano y se redujo la pobreza urbana en cuatro puntos porcentuales. De modo que al final del decenio la distribución relativa del ingreso y la incidencia de la pobreza absoluta eran aproximadamente similares a las del comienzo, en tanto que los salarios reales eran considerablemente menores y el desempleo algo mayor que en 1981.

El constante deterioro del ingreso nacional real en *Venezuela* entre 1980 y 1986, provocado por la caída de los ingresos del petróleo y la consiguiente reducción (alrededor de 20%) de los salarios reales y los gastos de consumo público per cápita se acompañó de un fuerte empeoramiento de la situación distributiva. Entre 1981 y 1986 la pobreza urbana aumentó siete puntos porcentuales (casi 40% sobre una base per cápita) mientras se acentuó también la desigualdad en la distribución relativa del ingreso.

La política económica no logró ajustarse a la caída de los precios del petróleo en 1986; aumentaron los desequilibrios externos y fiscales y se triplicó la tasa de inflación. El programa ortodoxo de estabilización puesto en marcha a principios de 1989, junto con las primeras medidas de liberalización de los precios y el comercio de un programa de reformas de política, causaron una recesión y bajas pronunciadas de los gastos de consumo público y de los salarios reales, mientras que quedaron anulados los avances logrados anteriormente en materia de empleo y se expandieron las actividades informales. Por consiguiente, aumentó la pobreza¹⁸ y la distribución del ingreso aparentemente

se “igualó hacia abajo”. El aumento de los ingresos del petróleo por el conflicto del Golfo Pérsico en 1990, y el consiguiente gasto público en 1991, alimentaron una expansión extraordinaria e insostenible de la actividad económica. Ello, sin embargo, fue principalmente en beneficio de los estratos medios altos; la pobreza urbana en 1990 aún era nueve puntos porcentuales mayor que en 1986 y 16 puntos mayor (es decir, casi el doble) que la de 1981. Por otra parte, hay datos que indican que en 1991 la pobreza quizá haya disminuido un tanto, al menos a nivel nacional.¹⁹

El empeoramiento de la distribución del ingreso en las áreas urbanas de *Perú* en los años setenta se agravó durante la crisis y ajuste externo de 1982-1985, en un clima de violencia cada vez mayor. A fines de 1985 y comienzos de 1986, cuando la economía se recuperaba bajo el impulso de un programa de estabilización heterodoxo e insostenible puesto en práctica por el gobierno recién elegido de García, el ingreso nacional real per cápita y los salarios reales en el sector privado todavía eran 9% y 5% menores que en 1979, en tanto que un 10% adicional de la fuerza de trabajo no agrícola estaba empleada en actividades informales (alcanzando a más de 40%). En ese entonces, la pobreza urbana aún afectaba a 45% de los hogares urbanos, 10 puntos porcentuales más que en 1979.

Aunque no existen observaciones comparables para los años subsiguientes, hay algunos datos que indican que en 1990, en medio de la hiperinflación y el colapso económico, la pobreza puede haber aumentado más de 50% con respecto a 1985-1986, y que empeoró aún más en 1991, cuando el gobierno de Fujimori puso en ejecución el actual programa de estabilización.²⁰

¹⁸ Márquez (1992) estima que la pobreza, a nivel nacional, afectaba a 28% de los hogares en 1985, 32% en 1987 y 41% en 1989.

¹⁹ Según Márquez (1992), la pobreza a nivel nacional en ese año abarcó 35% de los hogares, en comparación con 41% en 1989, momento en que fue sin duda mayor que en 1990.

²⁰ Véase Figueroa (1992, cuadro 2) y Abugattas y Lee (1991, cuadro 4). Por otra parte, la comparación de las distribuciones del ingreso de los

hogares de Lima según la magnitud de los gastos de consumo per cápita, a partir de los estudios de medición de los niveles de vida de 1985-1986 y 1990 (Psacharopoulos y otros, 1992), revela un escaso incremento de la desigualdad entre las dos observaciones; ello puede reflejar otro caso de “igualación hacia abajo” por recesión, en el cual el consumo real de los pobres descendió casi 7% al año y el consumo real del decil más rico casi 6% al año.

V

La pobreza rural

En la mayoría de los países de nuestra muestra se observa una disminución, aunque leve en algunos casos, de la incidencia de la pobreza rural en los años ochenta, con lo que de algún modo se continúa, al menos por inercia, la tendencia a la disminución de la pobreza rural que se manifestó en el decenio anterior. Las únicas excepciones claras son Panamá y Venezuela, donde la tendencia parece haberse invertido al final del decenio, y posiblemente Argentina, país para el cual se ha estimado un leve aumento de la pobreza rural. Chile es un caso especial: en este país el empobrecimiento rural de los años setenta continuó hasta bien entrado el decenio siguiente, pero se revirtió en los últimos años (cuadro 3).

Esos incrementos excepcionales se asocian con la caída del ingreso real per cápita, pero lo contrario no es cierto: de los nueve intervalos registrados de reducción de pobreza rural, solamente en cuatro²¹ aumentó el ingreso real per cápita; en los cinco restantes la pobreza rural disminuyó a la vez que bajaba el ingreso nacional real. Por el contrario, existe una estrecha asociación entre una menor pobreza rural y el aumento de la producción agrícola, que se confirma en ocho de los nueve casos, lo que indica que los campesinos de alguna manera participan de la prosperidad rural general. Sin embargo, en contra de la opinión aceptada, el nexo con la devaluación real del tipo de cambio es menos estrecho,²² puesto que se

CUADRO 6

América Latina (8 países): Cambios en la pobreza rural y en las variables macroeconómicas pertinentes en los años 80 (Porcentaje de variación en cada período)

Países	Períodos	Cambios en la pobreza rural ^a (porcentaje)	Cambios en las variables macroeconómicas (porcentajes)		
			Ingreso nacional real per cápita	PIB agrícola	Tipo de cambio real
Argentina	1980-1986	4	-23	12	75
Brasil	1979-1987	-3	4	41	43
	1987-1990	-6	-7	-	-38
Colombia	1980-1986	-7	5	11	47
Costa Rica	1981-1988	-3	-5	18	-6
	1988-1990	-10	-	10	-4
Chile	1980-1987	11	-13	33	89
	1987-1990	-19	18	14	5
Panamá	1979-1986	-4	23	11	-
	1986-1989	11	-22	7	-
Perú	1979-	-2	-9	12	-9
	1985/1986				
Venezuela	1981-1986	-3	-30	23	51
	1986-1990	12	3 ^b	1	59

Fuente: CEPAL.

^a Tomado de las estimaciones del cuadro 3.

^b 1986-1989: -6%.

²¹ Brasil (1979-1987), Colombia (1980-1986), Chile (1987-1990) y Panamá (1979-1986).

²² Al menos sin admitir desfases temporales entre la devaluación

real, la reasignación de recursos a los bienes transables, la expansión resultante de la producción agrícola y la consiguiente participación de campesinos y obreros en esa expansión.

observa solamente en cuatro de los casos, y en la mayor parte de ellos con bajos parámetros (cuadro 6).

Todo esto indica que, a falta de una reforma institucional profunda,²³ los cambios estructurales de lenta evolución en el medio rural afectan al proceso de reducción de la pobreza rural más que los cambios a corto e incluso mediano plazo en las variables macroeconómicas, aunque estas pueden disminuir el ritmo de ese proceso o aun invertirlo temporalmente.

Esos cambios de lenta evolución se reflejan en

parte en la transferencia constante de la pobreza rural a las áreas urbanas a través de las migraciones. En los años ochenta, estas fueron menos intensas que en el decenio anterior, pero de todos modos considerables. En la mayoría de los países las migraciones del campo a la ciudad constituyeron la fuerza de sustento principal de la tendencia hacia la reducción de la pobreza en las áreas rurales, aunque quizá no hayan sido suficientes, como lo fueron en los años setenta, para impedir el aumento absoluto de los pobres rurales.

VI

Cambios transitorios y permanentes en la distribución del ingreso

Con el fin de esclarecer en alguna medida si los cambios en la desigualdad producidos en la década de crisis y ajustes pueden ser permanentes, y hasta qué punto, es vital considerar las diferentes fases macroeconómicas por las que han atravesado los países de América Latina y cuáles son las condiciones estructurales en que cada uno de ellos se halla actualmente, así como la índole y profundidad de las reformas de política emprendidas. En el cuadro 5 se resumen los cambios de las variables macroeconómicas y laborales y los cambios distributivos en períodos seleccionados que corresponden a distintas fases macroeconómicas de los años ochenta.²⁴

1. Distribución del ingreso y la pobreza en las distintas fases de los procesos de ajuste

El ajuste recesivo ante los *shocks* externos a comienzos del decenio ha tenido efectos adversos sobre la desigualdad y efectos devastadores sobre la pobreza urbana en toda América Latina. No cabe duda de que la concentración del ingreso aumentó en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela y quizá también en Costa Rica y México, mientras que en Brasil la desigualdad aparentemente se mantuvo invariable a través del rápido ajuste de 1981-1984 (Hoffman, 1992). En todos estos casos, la

pobreza urbana aumentó durante el ajuste, junto con la subutilización de la fuerza de trabajo urbana²⁵ (que se incrementó entre 10% y 20%, según el país); asimismo, hubo bajas considerables del ingreso real per cápita, de los salarios reales medios²⁶ y de los gastos reales de consumo público per cápita.

Colombia destaca como excepción, debido en parte a la menor carga inicial de su deuda. La economía pasó por un ajuste externo, aun con una valorización real de la moneda, y por una reducción sin sobresaltos del ritmo inflacionario, lo que permitió aumentos reales en los sueldos y salarios mínimos e inclusive la expansión real de los gastos de consumo público per cápita. Tal era el telón de fondo para un mejoramiento probable de la distribución del ingreso y el no agravamiento de la pobreza absoluta. Aunque Panamá pasó también por un ajuste leve en 1982-1984, con aumento de los salarios reales pero con un mayor desempleo, en este caso no tenemos ningún indicio de los cambios distributivos en ese período.

²⁵ El indicador de subutilización de la fuerza de trabajo urbana usado en este caso es la suma de la tasa de desempleo abierto (urbano) y la proporción de la fuerza de trabajo no agrícola en las actividades informales, estimada por PREALC.

²⁶ En Argentina, sin embargo, los salarios reales se recuperaron y el salario mínimo dio un salto en 1983, al final del régimen militar en desintegración, pese a la aceleración de la inflación. En Chile el salario real medio (en las actividades formales) aumentó hasta 1982, en el marco de una inflación moderada, una alta subutilización de la mano de obra (casi la mitad de la fuerza laboral no agrícola) y un nuevo régimen laboral que concedió flexibilidad total al mercado laboral (García, 1991).

²³ Como la reforma agraria en Perú o la marcha atrás de esta en Chile, ambas en los años setenta.

²⁴ Los intervalos entre mediciones de la pobreza (cuadro 3) o de la distribución del ingreso (cuadro 1) suelen abarcar más de una fase de la evolución económica; en esos casos, los cambios distributivos indicados en el cuadro se basan también en la evidencia mencionada en el texto.

La recuperación después del ajuste externo solo en algunos países trajo alivio en el frente de la pobreza. En Brasil ello puede asociarse al incremento acumulativo del ingreso real per cápita (cerca de 20%) y los salarios reales (37%) y a una merma de la subutilización de la mano de obra, a pesar de un probable incremento de la desigualdad.²⁷ Si Perú experimentó también una disminución de la pobreza urbana durante esta fase —lo que no se sabe con certeza, pero es verosímil— puede haberse debido a una configuración similar de cambios en el nivel de actividad y el mercado laboral. La disminución de la pobreza en Uruguay —junto con la desigualdad— y quizá en Costa Rica y Panamá, y el mantenimiento posible de su ya reducida incidencia en Colombia, también se asocian con cambios en el ingreso y las variables laborales, en el mismo sentido aunque de magnitud menos espectacular.²⁸

Por el contrario, la recuperación en Argentina, Chile y Venezuela se acompañó de nuevos aumentos de la pobreza urbana, aunque por distintas razones. En Argentina una recuperación vacilante y solo parcial, y el incremento del desempleo y la mano de obra informal, aparentemente pesaron más que el alza moderada de los salarios reales y la reducción temporal de la inflación. Asimismo en Venezuela, hasta 1989, la recuperación había sido parcial y sujeta a shocks externos adversos, con aceleración de la inflación; por otra parte, la reducción (-38%) de los salarios reales y de los gastos de consumo per cápita (-20%, en términos reales) predominó sobre una disminución muy limitada de la subutilización de la mano de obra; tal fue el escenario en que tuvieron lugar los aumentos de la desigualdad y la pobreza urbana. En el caso de Chile la total flexibilidad del mercado laboral dio lugar a un deterioro de la equidad a mediano plazo; la recuperación de 1983-1987 fue vigorosa y la subutilización de la mano de obra disminuyó significativamente, aunque todavía se situó por encima de la tercera parte de la fuerza laboral urbana; pero los salarios reales y los gastos de consumo público per cápita se mantuvieron a duras penas, en una situación de inflación moderada y más o menos constante. Tanto la desigualdad como la pobreza absoluta aumentaron.

En los países que de nuevo se hundieron en la recesión después de recuperarse del ajuste externo, debido

a desequilibrios internos generalizados, *shocks* externos adicionales y la aceleración de la inflación combinada con esfuerzos de estabilización, los aumentos de la desigualdad y la pobreza absoluta fueron aún mayores.

En Argentina y Perú esos desequilibrios condujeron la economía a la hiperinflación y en Brasil la llevaron al borde de ella; los ingresos y salarios reales cayeron en picada y aumentó la subutilización de la fuerza laboral, al igual que la pobreza absoluta y la desigualdad del ingreso. La superación de la hiperinflación en Argentina en 1990 detuvo la caída e inclusive trajo cierto mejoramiento marginal de la desigualdad, aunque no impidió un mayor incremento de la pobreza. La aceleración del ritmo inflacionario en Brasil tuvo lugar junto con cierta expansión económica y más aumentos en los gastos de consumo público per cápita, aunque con un estancamiento del ingreso real per cápita y la declinación de los salarios reales; sin embargo, el programa de medidas de estabilización de 1990 provocó desinflación con recesión, lo que aparentemente aumentó más aún la pobreza.

Los *shocks* externos en 1985-1986 y los esfuerzos de estabilización determinaron también en México un nuevo período recesivo; el aumento de la informalidad y la caída de los salarios reales sugieren un mayor incremento de la pobreza urbana y, asimismo, junto con el descenso de los gastos de consumo público per cápita, que parte del incremento observado de la desigualdad hasta 1989, puede haber tenido lugar durante este período. En Panamá la profunda recesión de 1988-1989, desencadenada por conflictos políticos e internacionales, aumentó la pobreza urbana y posiblemente también la desigualdad.

Los dos casos de estabilización y recuperación después de una alta inflación y recesión a finales de los años ochenta (Argentina en 1990-1991 y México en 1987-1989) mostraron incrementos moderados del ingreso real y de la utilización de la mano de obra urbana y también reducciones moderadas de los salarios reales. En Argentina disminuyó la pobreza urbana desde los altos niveles de incidencia alcanzados durante los períodos anteriores. En el caso de México no hay pruebas que indiquen una reducción similar de la pobreza o una disminución de la desigualdad.

En casi todos los pocos casos observados de crecimiento sostenido o aun insostenible después de la recuperación, tales circunstancias trajeron consigo un mejoramiento de la distribución relativa del ingreso y cierta disminución de la pobreza urbana. Solamente en Costa Rica en 1990 aumentó la pobreza urbana, con la aceleración de la inflación y particularmente con la eliminación de los subsidios y el alza de las tarifas de los

²⁷ Sin embargo, el incremento conspicuo de los gastos reales de consumo público per cápita (42%) debe haber mejorado la posición relativa de algunos estratos de ingresos medios.

²⁸ La breve y leve recuperación de México en 1984 no modificó significativamente los resultados de la anterior fase recesiva, aunque "las mismas circunstancias que [la] desencadenaron contribuyeron en parte a su extinción" junto con un empeoramiento de los términos de intercambio en 1985 (Lustig, 1992, pp. 34-36).

servicios públicos. En Colombia y Chile disminuyeron la desigualdad y la pobreza; en este último caso, los aumentos del ingreso y los salarios reales fueron más marcados, pero en Colombia aumentaron los gastos reales de consumo público per cápita. En Venezuela hay indicios de una menor concentración del ingreso en 1989-1990, a pesar del descenso de los salarios reales y un mayor desempleo.

2. Cambios permanentes en la concentración del ingreso

Examinemos primeramente los países que ya han alcanzado una etapa de crecimiento a plena capacidad. Colombia es el único en que la concentración del ingreso en dicha etapa es menor que antes de la crisis. Por otra parte, en Costa Rica en 1990 la desigualdad urbana fue solo levemente mayor que en 1981. En ambos países el salario real y los gastos de consumo público per cápita fueron mayores que al comienzo del decenio (cuadro 7).

Por el contrario, en Chile, después de que se retomara la trayectoria de crecimiento a mediano plazo, la estructura del ingreso está significativamente más concentrada que antes de la crisis y ciertamente mucho

más que la distribución relativa del ingreso prevaleciente a finales de los años sesenta, antes del experimento socialista-populista y las reformas estructurales autoritarias de los años setenta (cuadro 1). Ello a pesar de un salario real casi recuperado. Asimismo, en Venezuela la concentración del ingreso es mayor que antes de la crisis, después de que la recuperación evolucionó hacia un crecimiento rápido pero insostenible; en este caso, tanto los salarios reales como los gastos de consumo público per cápita son significativamente menores que antes de la crisis.

México y Uruguay, aunque en 1989 todavía no se hallaban en una trayectoria de crecimiento a plena capacidad, se aproximaban a la culminación de sus recuperaciones respectivas; en dicha etapa la desigualdad del ingreso casi había vuelto en ambos casos a los niveles anteriores a la recesión.²⁹ En México ello ocurrió a pesar de la radical reducción de los salarios reales y los gastos de consumo público, mientras que en Uruguay ambas variables sufrieron un desgaste moderado.

Los países que al final de los años ochenta todavía bregaban duramente con la recesión y la inestabilidad (Argentina, Brasil, Panamá y Perú) mostraron grados de desigualdad considerablemente mayores que los que

CUADRO 7

América Latina (10 países): Desigualdad, pobreza urbana y variables macroeconómicas al final de los años ochenta en relación con los niveles anteriores a la crisis (Índices)

Países	Años	Años base	Fase macro ^a	Aplicación de reformas de política significativas	Desigualdad (coeficiente Gini)	Pobreza urbana (incidencia)	PIB	INR _{pc} ^b	CG _{pc} ^c	EFNA ^d	SR ^e	SMR ^f	TCR ^g
Argentina	1990	(1980 = 100)	DyR	Reciente	113	205	93	69	...	88	77	40	185
Brasil	1990	(1979 = 100)	RNI	Parcial	108	130	127	97	158	98	85	55	89
Colombia	1990	(1980 = 100)	CSD	Parcial	91	96	135	110	125	99	106	108	192
Costa Rica	1990	(1981 = 100)	CSD	Sí	103	138	128	95	115	103	102	134	90
Chile	1990	(1981 = 100)	CSD	Sí	113	107	126	104	69	108	96	76	240
México	1989	(1977 = 100)	DyR	Sí	100?	>95	147	106	76	89	54	41	111
Panamá	1989	(1979 = 100)	RNI	No	116	111	116	95	99	...	108	93	
Perú	1990	(1979 = 100)	RNI	Reciente	...	190	94	72	62	...	36	24	40
Uruguay	1989	(1981 = 100)	RCP	Sí	98	109	100	92	86	...	93	76	173
Venezuela	1990	(1981 = 100)	CIN	Reciente	110	188	105	72	68	93	48	63	240

^a DyR: Desinflación y recuperación; RNI: Recesión debida a desequilibrios internos; CSD: Crecimiento sostenido luego de la recuperación; RCP: Recuperación después del ajuste externo; CIN: Crecimiento con inestabilidad.

^b INR_{pc}: Ingreso nacional real per cápita.

^c CG_{pc}: Gasto de consumo real del gobierno, per cápita.

^d EFNA: Índice de la proporción de la fuerza laboral no agrícola en actividades formales (lo contrario de SENA: subutilización de la fuerza laboral no agrícola por persona activa).

^e SR: Salarios reales urbanos o industriales.

^f SMR: Salario mínimo real.

^g TCR: Tipo de cambio efectivo real.

²⁹ Sin embargo, si la desigualdad antes de la recesión (aproximadamente 1981) en México era aún menor que el grado observado en 1977, como

se señaló anteriormente, la desigualdad después de la recuperación habría sido un tanto mayor que esa marca anterior.

predominaban antes de la crisis. La estabilización y la recuperación en Argentina solamente produjeron alguna disminución de la desigualdad del ingreso, que de todas maneras siguió siendo alta en relación con el nivel anterior a la crisis, que a su vez era marcadamente mayor que el que prevalecía antes de los trastornos de los años setenta. Por otra parte, en los períodos de recuperación después del ajuste externo, las mejoras en la distribución del ingreso —donde se produjeron— solamente tuvieron lugar junto con incrementos de los salarios reales, como se señaló anteriormente; es menos probable que estos ocurran durante los procesos de estabilización que aún enfrentan Brasil y Perú, y no se han producido durante la actual recuperación de Panamá.

Por consiguiente, no cabe prever un mejoramiento significativo de la equidad en esos países como resultado de la estabilización y la recuperación. Aún más, el pleno despliegue de las reformas de políticas y las medidas de ajuste conexas, particularmente en el frente fiscal, todavía pueden aportar algún aumento a mediano plazo de la desigualdad del ingreso. Además, si las experiencias de Colombia y Chile se toman como ejemplo, todos estos países solo pueden aguardar una limitada atenuación de las desigualdades del ingreso más adelante, cuando logren una trayectoria de crecimiento sostenido.

En resumen, los patrones distributivos “normales” en la próxima fase de crecimiento sostenido —cuando este se materialice en la mayoría de los países latinoamericanos una vez recuperados de la crisis y sus secuelas, y se hayan completado los ajustes estructurales y desplegado las reformas de políticas— tienden a ser más desiguales, al menos en las zonas urbanas, que aquellos que prevalecían en las últimas etapas de la fase de crecimiento anterior, durante los años setenta.

Solamente Colombia, Costa Rica y Uruguay —aparentemente quizá también México— han logrado restablecer sus grados anteriores de desigualdad (cuadro 7). Difícilmente es por azar que esto haya sucedido en países en los que los valores de la justicia social han impregnado tradicionalmente las instituciones, los objetivos de equidad han sido incorporados en forma bastante sistemática en el diseño de las políticas durante la fase de ajuste y tanto el ajuste como las reformas de políticas han sido abordados de manera gradual y pragmática.³⁰ Ello indica que las tendencias al incremento de la desigualdad de los ingresos primarios (antes de las correcciones que supone el gasto social público) pueden modificarse positivamente mediante el diseño y ejecución de las políticas económicas.

VII

Perspectivas de alivio a la pobreza

Aun sin cambios significativos en la distribución relativa del ingreso,³¹ el crecimiento económico hará disminuir la pobreza absoluta; de manera más rápida al menos según las estimaciones de los economistas si se usan líneas constantes de pobreza; con más parsimonia si se considera normativamente más apropiado el desplazamiento de las líneas de pobreza con el progreso societal.

El historial de los años setenta, esbozado anteriormente, muestra que la pobreza urbana disminuyó solo en las economías de rápido crecimiento, que mantuvieron

o redujeron la concentración del ingreso de los hogares. En Colombia, México y Venezuela, donde mejoró la equidad, la reducción de la pobreza urbana reveló elasticidades de -0,5 a -1 con relación al incremento del ingreso real per cápita y de -0,4 a -2 con respecto a los salarios reales. En Brasil, donde no se produjo mejora significativa alguna en la concentración del ingreso, esas elasticidades fueron mucho más bajas (cuadro 8).

La recesión y la recuperación en los años ochenta dejó a la mayoría de los países latinoamericanos con una mayor incidencia a veces abismal de pobreza en las zonas urbanas que antes de la crisis. Solo Colombia y posiblemente México pudieron poner fin a sus respectivas fases de recuperación con menor pobreza urbana que antes de la recesión, en ambos casos debido a una disminución de la desigualdad (cuadro 7).

Las estimaciones existentes sobre la pobreza rara vez permiten diferenciar con nitidez los períodos recesivos

³⁰ El método gradual se abandonó en México en la última fase del proceso de reformas, pero en circunstancias en que este proceso quedó supeditado a la incorporación del país al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), salto estratégico que, cuando se lleve a cabo, cambiará radicalmente las condiciones estructurales de la economía mexicana y, entre ellas, las estructuras distributivas.

³¹ Incluida, indudablemente, la invariabilidad de la composición de los hogares y de sus estrategias laborales y de utilización de los recursos, lo que es un supuesto sumamente artificial.

de los de recuperación. Cuando ello sucede, los efectos benéficos de la recuperación en la pobreza parecen más débiles que los efectos negativos de la recesión anterior. En Uruguay la elasticidad de la pobreza respecto del ingreso real en la recuperación de 1986-1989 fue -2, mientras que durante la recesión había sido -3. En Argentina la desinflación combinada con recuperación disminuyó la pobreza tan elásticamente (-4) como la recesión la había incrementado, pero la recuperación misma era entonces muy incipiente. En Venezuela, por otra parte, la consumación de la recuperación ni siquiera impidió que la pobreza aumentara más.

En otros casos (Brasil en 1979-1987, Costa Rica en 1981-1988, Chile en 1980-1987 y Perú en 1979-1986) la culminación de la fase de recuperación dejó la economía con un grado más alto de desigualdad y una mayor incidencia de pobreza urbana. En Costa Rica ni siquiera el crecimiento sostenido después de 1988 pudo evitar el incremento de la pobreza urbana tras la liberalización de los precios (cuadro 8).

En la mayoría de los casos los salarios reales al final de la recuperación eran menores que antes de la crisis, lo que ayuda a explicar el débil efecto de la recuperación en la pobreza. Aunque en Argentina

CUADRO 8

América Latina: Cambios en la pobreza urbana y su relación con los cambios en la concentración del ingreso y en el ingreso real en diferentes períodos

Países	Períodos	Cambios en la concentración del ingreso ^a	Variación (%)				Elasticidad de la pobreza urbana en relación con:		
			Pob. urbana	INR _{pc} ^a	SR ^b	SMR ^c	INR ^d	SR	SMR
I. Períodos de crecimiento en los años setenta									
Brasil	1970-1979	M	-14	67	48	-1	-0,2	-0,3	14
Colombia	1970-1980	D	-21	44	17	27	-0,5	-1,2	-0,8
México	1970-1984	D	-30	31	15	-20	-1,0	-2,0	1,15
Venezuela	1970-1981	D	-30	71	...	-3	-0,4	-0,4	10
II. Períodos de recesión y recuperación en los años ochenta									
Argentina	1980-1986	I	71	-23	7	47	-3,1	10	1,5
	1986-1990	I	52	-15	-22	-64	-4,0	-2,4	-0,8
	1990-1991	...	-22	5	-7	39	-4,4	3,1	-0,6
Brasil	1979-1987	I	13	3	19	-27	4,2	0,7	-0,5
	1987-1990	I	15	-6	-29	-26	-2,5	-0,5	-0,6
Colombia	1980-1986	D	-	5	12	13	-	-0,1	-
Costa Rica	1981-1988	I	31	-5	16	27	-6,5	1,9	1,1
Chile	1980-1987	I	14	-13	-5	-31	-1,1	-2,8	-0,5
México	1977-1984	D	-6 ^b	14	-34	-40	-0,4	-0,2	0,2
Panamá	1979-1986	I	-3	23	14	-6	-0,1	-0,2	0,5
	1986-1989	...	13	-22	-1	-1	-0,6	-13	-13
Perú	1979-1986	...	29	-7	-5	-39	-4,1	-5,8	-0,7
Uruguay	1981-1986	I	56	-19	-13	-14	-3,0	-4,3	-4,0
	1986-1989	D	-29	13	6	-12	-2,1	-4,8	2,4
Venezuela	1981-1986	I	39	-31	-19	6	-1,3	-2,1	6,5
	1986-1990	D	32	3	-41	-19	9,4	-0,8	-1,7
III. Períodos de crecimiento al final de los años ochenta									
Colombia	1986-1990	D	-3	4	-5	-5	-0,7	0,6	0,6
Costa Rica	1988-1990	D	5	-2	2	5	-2,8	2,5	1,0
Chile	1987-1990	D	-8	18	11	27	-0,4	-0,7	-0,3

Fuente: Cuadro 5.

^a INR_{pc}: Ingreso nacional real per cápita.

^b SR: Salarios reales urbanos o industriales.

^c SMR: Salario mínimo real.

^d INR: Ingreso nacional real.

y Brasil —al término de los respectivos programas heterodoxos de estabilización— y en Costa Rica los salarios reales fueron más elevados, ese hecho de por sí parece haber sido compensado por otros factores que incrementaron la desigualdad y, en el primer caso, particularmente por la caída del ingreso real per cápita. Al contrario, en Colombia y Panamá el aumento de los salarios reales ha reforzado la recuperación del ingreso real en impedir el incremento de la pobreza urbana. Tal no fue el caso de México, donde los salarios reales en 1984 eran apreciablemente más bajos que antes de la crisis (cuadro 8).

Por otra parte, los escasos períodos de crecimiento observados al final de los años ochenta (1986-1990 en Colombia y 1987-1990 en Chile), muestran elasticidades similares con respecto al ingreso real per cápita (-0,7 y -0,4, respectivamente) a las registradas en los años setenta en las economías de rápido crecimiento, donde disminuía la desigualdad del ingreso. Solo en Chile, sin embargo, la reducción de la pobreza ha sido más elástica con respecto a los salarios reales que con relación al ingreso real, como sucedió en todos los casos en los años setenta (cuadro 8).

VIII

Conclusiones

Después de superar las dificultades del decenio de 1980, los países de América Latina se lanzan a una nueva era de crecimiento potencial con arreglo a una modalidad diferente de desarrollo y un nuevo estilo de intervención estatal. Los ajustes para absorber tanto los cambios exógenos como los inevitables en materia de disponibilidad y utilización de recursos y los cambios estructurales todavía en curso, han dejado en la mayoría de las sociedades latinoamericanas la impronta de una distribución más desigual del ingreso y una mayor incidencia de la pobreza entre su gente. Las raras excepciones son el resultado de un esfuerzo deliberado y persistente en favor de la equidad en el diseño y la ejecución de las políticas económicas. Además, las perspectivas de aliviar la pobreza solamente a través del crecimiento, sin mejorar la distribución relativa del ingreso y sin vigorosas políticas sociales, parecen tan lejanas como para causar desaliento y ser contraproducentes para la integración social y, en definitiva, para el crecimiento sostenido (CEPAL, 1990).

Las migraciones del campo a la ciudad continuarán ejerciendo presión sobre la capacidad de las economías de aliviar la pobreza urbana. Si la experiencia de los dos últimos decenios (Altimir, 1991) constituye un indicio de lo que pudiera suceder, en los países relativamente menos urbanizados con alta incidencia de pobreza en las áreas rurales los migrantes rurales pobres pueden engrosar la cantidad de pobres urbanos a un ritmo equivalente a 1,3 a 2% al año de incremento absoluto.

Sintetizando todos estos datos, es probable, por una parte, que los países que logran recuperarse hasta llegar al crecimiento a plena capacidad modifiquen su capacidad de reducir la pobreza urbana en el corto plazo y requieran una expansión relativamente mayor de la actividad económica que en la fase de recuperación para cada punto porcentual de reducción de la pobreza. Por otra parte, el crecimiento en el mediano plazo sin una reducción de la desigualdad del ingreso representaría un lento proceso de mitigación de la pobreza: más lento que en los casos de elevado crecimiento y mejoramiento de la equidad en los años setenta, y más lento que durante los recientes períodos de crecimiento en Colombia y Chile, donde también mejoró la distribución del ingreso.

Habida cuenta de las escasas perspectivas de que los ingresos primarios se vuelvan menos desiguales, inclusive bajo la tutela de las políticas económicas, el mejoramiento de la equidad y particularmente la reducción de la pobreza absoluta tendrán que depender mucho más de las políticas sociales y de su eficacia. Sin embargo, con recursos fiscales reducidos o todavía presionados por la carga de la deuda, el margen para las transferencias por concepto de prestaciones sociales se limitará casi exclusivamente a proporcionar un sistema básico de seguridad social, dándose más espacio a los gastos sociales que puedan considerarse inversiones en recursos humanos.

Los avances que en definitiva tengan lugar en la estructura de distribución del ingreso dependerán de la difusión de las mejoras de la productividad y de su apropiación efectiva por los hogares. Las transformaciones estructurales en curso tienden a incrementar la productividad del capital y la productividad total de los factores, con lo que se mejora la productividad laboral

en la economía en general. Sin embargo, para que la distribución del ingreso mejore en función de los incrementos diferenciales de productividad se necesitan tres condiciones. Primeramente, debe ampliarse el empleo en actividades formales o modernas, y los incrementos de productividad, a una proporción mayor de la fuerza de trabajo, absorbiendo de esa forma el subempleo. En segundo lugar, las mejoras en materia de productividad deben traducirse realmente en aumentos proporcionales de los salarios. Por último, deberá elevarse en forma espectacular el capital por trabajador de la fuerza laboral que permanezca en el sector informal, la pequeña empresa y el sector tradicional de la economía.³²

Para ello, así como para aumentar la productividad del capital en general, es necesario incrementar las calificaciones de los diferentes segmentos de la fuerza laboral, y al mismo tiempo reestructurar la disponibilidad de calificaciones para mejorar las capacidades tecnológicas del sistema productivo en general. Para lograrlo y asegurar su sustentación a largo plazo, se necesitarán considerables inversiones en recursos humanos (educación, capacitación y readiestramiento, nutrición y salud) para complementar las inversiones en capital fijo (CEPAL, 1992b). Aún más, en la medida en que pueda preverse una mayor contribución de aquéllos a la productividad total de los factores, en un plazo suficientemente largo, existe cierto margen para sustituir la inversión en capital físico por inversión en capital humano.

Satisfacer esos requerimientos supone considerables recursos de inversión, que habrán de originarse y manejarse parcialmente en el mercado, pero también deberán en parte ser recogidos y asignados por el Estado. Por lo demás, para que las mayores calificaciones se reflejen en el ingreso de los trabajadores, las estructuras de remuneraciones deberán enfrentarse al desafío de ser, al mismo tiempo, institucionalizadas y flexibles.

³² Quizá deberá duplicarse para el caso de quienes permanezcan en esas actividades, lo que sin embargo exigiría mucho menos capital que el requerido para cada puesto de trabajo creado en las actividades más modernas o de grandes empresas.

La absorción eficiente de capital por los subempleados, el acceso verdaderamente generalizado a la capacitación y su aplicación eficaz a la producción, la correspondencia entre las contribuciones a la productividad y los ingresos, demandan todas mejoras organizativas importantes a nivel de la empresa y profundas reformas institucionales de las políticas públicas.

La reducción de la pobreza estructural va por la misma vía que el mejoramiento general de la distribución del ingreso pero plantea obstáculos diferentes, para que las políticas sean eficaces. Por una parte, el capital físico necesario puede ser inferior que en el caso de las actividades modernas, pero el desnivel de calificaciones es mayor. Por otra parte, las políticas públicas eficaces son más exigentes en materia de organización y creatividad institucional. Por último, los correctivos deben abordar todo el círculo vicioso de circunstancias que reproducen la pobreza de generación en generación.

Las estrategias para mejorar la equidad deben tener en cuenta esas diferencias. El diseño de las políticas sociales como ha sido la práctica habitual —de manera tal que el acceso se restringe más que nada a los estratos que se hallan por encima de la línea de pobreza, para los cuales esas políticas pueden ponerse en práctica con más facilidad, y “se tira por la borda” a los pobres— puede conducir a un mayor progreso de un segmento integrado de la sociedad y ratificar de hecho la desintegración de los estratos más pobres en una subclase segregada. En el otro extremo, una estrategia unilateral que se centre solamente en los pobres puede debilitar aún más los estratos bajos y medios de la población, donde se ubica una reserva abundante de calificaciones, cohesión social y dinamismo político. Lo que se necesita es una estrategia de “dos niveles”, en que se reconozcan las diferencias existentes entre la población pobre y los grupos de trabajadores que no lo son en términos de posibilidades, capacidad de respuesta y deterioro de las condiciones de vida, y apunte a integrar ambos universos en una sociedad única y dinámica.

Bibliografía

- Abugattas, Javier y Dabid R. Lee (1991): *The Economic Crisis, Policy Reforms and the Poor in Peru during the 1970's and the 1980's*, trabajo presentado al Seminar on Macroeconomic Crises, Policy Reforms and the Poor in Latin America, Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre.
- Altimir, Oscar (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 5.81.II.0.48.
- (1982): *The Extent of Poverty in Latin America*, World Bank Staff Working Papers, N° 522, Washington, D.C., Banco Mundial.

- (1986): Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980, *Desarrollo económico*, vol. 25, N° 100, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social
- (1987): Income distribution statistics in Latin America and their reliability, *The Review of Income and Wealth*, series 33, N° 2, New Haven, CT, International Association for Research in Income and Wealth.
- (1991): *Latin American Poverty in the Last Two Decades*, trabajo presentado al Seminar on Macroeconomic Crises, Policy Reforms and the Poor in Latin America, Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre.

- (1992): *Cambios en las desigualdades de ingreso y en la pobreza en América Latina*, trabajo presentado al Fifth Interamerican Seminar on Economics, Buenos Aires, 8 al 9 de mayo, National Bureau of Economic Research, Inc. Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Instituto Torcuato Di Tella.
- Banco Mundial (1991): *World Development Report 1991. The Challenge of Development*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Beccaria, Luis A. (1991): Distribución del ingreso en la Argentina: explorando lo sucedido desde mediados de los setenta, *Desarrollo económico*, vol. 31, N° 123, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Beccaria, Luis y Alberto Minujin (1991): *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina*, Working Paper N° 8, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Bianchi, Andrés, Robert Deblin y Joseph Ramos (1985): *External Debt in Latin America. Adjustment Policies and Renegotiation*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc./CEPAL, Naciones Unidas.
- (1987): El proceso de ajuste en la América Latina, 1981-1986, *El trimestre económico*, vol. 54 (4), N° 216, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
- Canitrot, Adolfo (1981): Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981, *Desarrollo económico*, vol. 21, N° 82, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Canitrot, Adolfo y Silbia Junco (1992): *Apertura y condiciones macroeconómicas: el caso argentino*, serie de documentos de trabajo, N° 108, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (1979): *América Latina en el umbral de los años 80* (El CEPAL/G.1106), Santiago de Chile, noviembre.
- (1986): *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, Cuadernos de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.12.
- (1988): *Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso*. México, 1950-1977, Serie distribución del ingreso, N° 7 (LC/G.1445), Santiago de Chile.
- (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- (1991a): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 81 (LC/G.1653-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.10.
- (1991b): *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta* (LC/G.1686), Santiago de Chile.
- (1991c): *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1990* (LC/R.1069), Santiago de Chile.
- (1991d): *Estabilización y equidad en América Latina en los ochenta* (LC/R.1132), Santiago de Chile.
- (1992a): *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90* (LC/L.716(Conf.82/6)), Santiago de Chile.
- (1992b): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5. (1993): *Panorama social de América Latina. Edición 1993* (LC/G.1768), Santiago de Chile.
- Cumby, R. y R. Lebich (1987): On the definition and magnitude of recent capital flight, D. Lessard y J. Williamson (eds.), *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel (1990): *Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Ffrench-Davis, Ricardo y Dagmar Raczynski (1987): *The Impact of Global Recession on Living Standards*, Notas técnicas CIEPLAN, N° 97, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Figuroa, Adolfo (1992): *Social Policy and Economic Adjustment in Peru*, trabajo presentado a la Conference on Poverty and Inequality in Latin America, Washington, D.C., Brookings Institution/Diálogo Interamericano, julio.
- García, Norberto E. (1991): *Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo*, Investigaciones sobre empleo, N° 34, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT/Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Heskia, Isabel (1980): *Distribución del ingreso en el Gran Santiago, 1957-1979*, Documento serie investigación, N° 53, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Departamento de Economía, octubre.
- Hoffmann, Rodolfo (1992): *Crisis econômica e pobreza no Brasil no período 1979-90*, Brasil, Universidade de São Paulo/Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"/Departamento de Economia e Sociologia Rural, julio.
- Londoño, Juan Luis (1990): Income distribution during the structural transformation. Colombia 1938-1988, tesis de doctorado, Harbard University, mimeo.
- Lustig, Nora (1992): Mexico: *The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Márquez, Gustavo (1992): Poverty and social policies in Venezuela, trabajo presentado a la Conference on Poverty and Inequality in Latin America, Brookings Institution/Diálogo Interamericano, Washington, D.C., Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración, mimeo.
- Márquez, Gustavo y Joyita Mukherjee (1991): *Distribución del ingreso y pobreza en Venezuela*, Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración, noviembre.
- Melgar, Alicia (1981): *Distribución del ingreso en el Uruguay*, Serie investigaciones, N° 18, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Melgar, Alicia y F. Villalobos (1987): *La desigualdad como estrategia*, Argumentos del CLAEH, Montevideo, CLAEH
- Morley, Samuel A. y Carola Alvarez (1992): Poverty and adjustment in Costa Rica, Washington, D.C., BID, Department of Economics, enero, mimeo.
- Pollack, M. y A. Uthoff (1987): *Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago*. 1969-1985, Documentos de trabajo, N° 299, Santiago de Chile, OIT/PREALC.
- Psacharopoulos, George y otros (1992): *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*, Report N° 11266-LAC, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Riveros, Luis A. (1985): Desempleo, distribución del ingreso y política social, *Estudios Públicos*, N° 20, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Rodríguez G. Jorge (1985): *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile 1983*, ILADES, Santiago de Chile.
- Trejos, Juan Diego (1991): *Crisis, ajuste y pobreza: la experiencia de Costa Rica en los ochenta*, trabajo presentado al Seminar on Macroeconomic Crises, Policy Reforms and the Poor in Latin America, Cali, Colombia, 1 al 4 de octubre.
- Williamson, John (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Policy Analyses in International Economics, N° 28, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE), enero.

PALABRAS CLAVE

Condiciones políticas
 Condiciones económicas
 Democracia
 Gobernabilidad
 Corrupción política
 Participación política
 Desarrollo económico
 Distribución del ingreso
 América Latina

Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina

Fernando Calderón

“La ‘consistencia’ tradicional de América Latina se extingue hoy sin remedio a la vista de todos. (...) Ante ella son, en consecuencia, ineludibles dos interrogantes fundamentales. Primero, ¿cuáles son los soportes de la nueva estructura que está sucediendo a la anterior y que ésta portaba ya en su seno desde los comienzos de su descomposición? Segundo, ¿dónde se encuentra el último fundamento de la prise de conscience que abre con el nuevo ciclo económico la fisonomía del futuro inmediato?”

José Medina Echeverría
 Sociología latinoamericana

América Latina vive un momento de crisis, inflexión y cambio político, en el cual las relaciones entre institucionalidad y equidad son fundamentales para la gobernabilidad democrática futura. En particular, la crisis y la inflexión son, ante todo, socioculturales. La política y los actores políticos no estarían en condiciones de resolver los problemas político-institucionales a menos que fuesen capaces de enfrentar los problemas de la sociedad, particularmente aquellos referidos a la equidad y a la pobreza. Este artículo sintetiza y examina un conjunto de tendencias sociohistóricas, formula reflexiones que pretenden ilustrar y desagregar sus principales hallazgos, plantea perspectivas de mediano plazo y propone pautas para mejorar la gobernabilidad democrática en América Latina.

Fernando Calderón
 Coordinador regional Informe Sub-
 regional de Desarrollo Humano,
 Juventud y desarrollo humano
 en el Mercosur

✉ fernando.calderon@undp.org

I

Introducción

Este trabajo busca sintetizar las tendencias sociohistóricas de América Latina, que afectan de manera determinante los escenarios de gobernabilidad democrática, y reflexionar sobre ellas.

Luego de un período de importantes reformas estructurales y transición democrática, América Latina inicia un nuevo ciclo histórico. Esto se observa particularmente en los países que integran el Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios de Corto y Mediano Plazo (PAPEP) y que aquí son objeto de estudio.¹ La experiencia vivida ha causado un clima de desencanto y malestar, pero también de grandes expectativas de cambio y progreso dentro de un régimen democrático que la sociedad sigue percibiendo como la forma más aceptable de gobierno. El malestar convive con la generación de una ciudadanía más autónoma y crítica, vinculada a nuevos espacios públicos de participación, conflicto y diálogo.

La idea que organiza este trabajo es que América Latina pasa por un momento de crisis, inflexión y cambio político, en el que las relaciones entre institucionalidad y equidad son fundamentales para la gobernabilidad democrática futura. En gran medida, de cómo se avance en ambos planos —enmarcados en contextos

económicos internacionales y nacionales específicos— dependerán las posibilidades de que el momento de inflexión se transforme en una ruta renovadora de la democracia y el desarrollo.

Se postula asimismo que la crisis y la inflexión son primordialmente socioculturales: la política y los actores políticos no estarán en condiciones de resolver los problemas político-institucionales si no son capaces de encarar los problemas de la sociedad, particularmente aquellos referidos a la equidad y a la pobreza.

Una pregunta fundamental es cómo construir opciones político-institucionales que resuelvan esos problemas. O, dicho de otra manera, cómo —en un contexto de acelerada globalización— la política y las instituciones de la democracia procesarán los cambios que vienen experimentando las sociedades latinoamericanas.

En este artículo se examinan tendencias sociohistóricas y se ofrecen reflexiones que pretenden ilustrar y desagregar sus principales hallazgos. También se plantean perspectivas de mediano plazo bajo la forma de escenarios básicos. Asimismo formula una propuesta para mejorar la gobernabilidad en América Latina, que contiene algunas pautas básicas sobre los aspectos en los que debe hacerse mayor hincapié.

II

Problemas y desafíos sociohistóricos

Entre la variedad de problemas y desafíos que enfrentan los distintos países latinoamericanos se han detectado algunos que afectan la gobernabilidad democrática y

que constituyen marcos de referencia para los escenarios políticos de corto y mediano plazo. A continuación se examinan los principales.

□ Este estudio contó con la colaboración de Juan Enrique Vega y Caterina Colombo. El autor agradece muy especialmente los comentarios y sugerencias al texto preliminar formulados por Fernando Henrique Cardoso, Manuel Castells, Juan Gabriel Valdés y los colegas de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Versiones previas fueron presentadas en seminarios internos PAPEP-PNUD. El autor agradece también la cooperación de Diego Achard, Antonio Aranibar, Luis Eduardo González, Armando Ortuño, Gerardo Noto, Eugenia Bóveda y Emilio Sampietro. El presente trabajo ha tomado en consideración

estudios nacionales sobre coyuntura y escenarios de corto plazo de Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Nicaragua y Uruguay, así como estudios del Observatorio Regional del PAPEP, una amplia bibliografía y datos secundarios sobre el tema.

¹ El PAPEP se enmarca en la estrategia regional del PNUD sobre gobernabilidad democrática en América Latina y busca contribuir al fortalecimiento de esa gobernabilidad. Entre las actividades del Proyecto destaca la elaboración de informes de coyuntura y de escenarios de corto y mediano plazo (véase más información en <http://www.papep.org>).

1. Las situaciones de crisis y los riesgos político-institucionales

Las situaciones de crisis y los riesgos político-institucionales que ha venido experimentando buena parte de los países latinoamericanos afectan la evolución democrática, están modificando el perfil político de la región y plantean nuevas formas de vinculación entre las instituciones y la sociedad.

En lo corrido del siglo actual, más del 30% de las democracias latinoamericanas experimentó crisis político-institucionales agudas que afectaron sus instituciones centrales (presidencia y legislatura).² En conjunto, estas situaciones de crisis aguda y de riesgo o de cuasi crisis ponen de manifiesto que la consolidación de las democracias latinoamericanas es un proceso difícil cuyo éxito no está asegurado. Por lo demás, varios de los regímenes democráticos más consolidados de América Latina están pasando por procesos de inflexión socio-política “suave”.³

Un dato empírico que es clave en la relación entre instituciones y sociedad está dado por las expectativas insatisfechas de la población, las que sumadas a instituciones públicas frágiles y condiciones económicas precarias pueden desencadenar episodios de ingobernabilidad.⁴ Tales situaciones revelan las debilidades de las democracias latinoamericanas y los riesgos que

enfrentan y que probablemente seguirán enfrentando. Para contribuir a la consolidación de la democracia en América Latina es necesario entonces entender mejor la naturaleza del cambio político y las perspectivas que genera, para buscar soluciones que ayuden a avanzar en el desarrollo democrático.

2. Los límites de los sistemas de representación e intermediación

Los problemas político-institucionales están asociados a los límites de los sistemas de representación y a una desconfianza generalizada frente a las instituciones, particularmente los partidos políticos y en general los mecanismos de intermediación (gráfico 1). El surgimiento de un ciudadano autónomo, crítico y reflexivo, así como las demandas de participación local, de reconocimiento de los movimientos indígenas y de equidad de género, son factores que pueden reconfigurar los sistemas de representación.

Los problemas institucionales se relacionan con la débil capacidad de acción política de los partidos para representar institucionalmente a la sociedad. Esto se traduce en crisis de representación e intermediación políticas. La consigna “¡Que se vayan todos!” que se escuchó en Argentina, la crisis de octubre del 2003 en Bolivia y las demandas de la llamada Rebelión de los Forajidos en Ecuador son ejemplos del desencanto generalizado con la política y los partidos políticos en la región. Según el *Informe Latinobarómetro 2006*,⁵ un 58% de los latinoamericanos considera que no puede haber democracia sin partidos políticos, pero solo el 22% confía en ellos.

En algunos países la crisis de representación se torna más compleja por las expresiones multiculturales, especialmente de los denominados “pueblos originarios”, dada la histórica incapacidad de los sistemas institucionales para representarlos. Las demandas de participación y cambio que plantean estos pueblos recorren gran parte de América Latina y están modificando significativamente el sistema político, sobre todo en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala.

También se observa en muchos países latinoamericanos la persistencia de los límites institucionales a la participación femenina. La desigualdad de género es producto de un conjunto de desigualdades culturales y

² Desde el inicio del siglo XXI al menos seis países han vivido crisis de esta naturaleza: Paraguay (2000), Perú (2000), Argentina (2001), Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2005) y Ecuador (2000 y 2005). De las ocho situaciones mencionadas, seis concluyeron con la caída de los respectivos presidentes (Fujimori en Perú, De la Rúa en Argentina, Sánchez de Losada y Mesa en Bolivia y Mahuad y Gutiérrez en Ecuador), ya sea porque la legislatura los destituyó o porque renunciaron; una, con participación militar, culminó con la destitución de Cubas Grau como presidente de Paraguay e incluyó el asesinato de un vicepresidente, y la última fue un golpe de Estado fracasado contra el presidente venezolano Chávez. Hubo otros casos de crisis políticas que se acercaron a situaciones extremas como las mencionadas, pero sin llegar a un momento de ruptura. Entre ellas habría que mencionar la de Nicaragua (fines del 2004 y principios del 2005) y la de Honduras (principios del 2006).

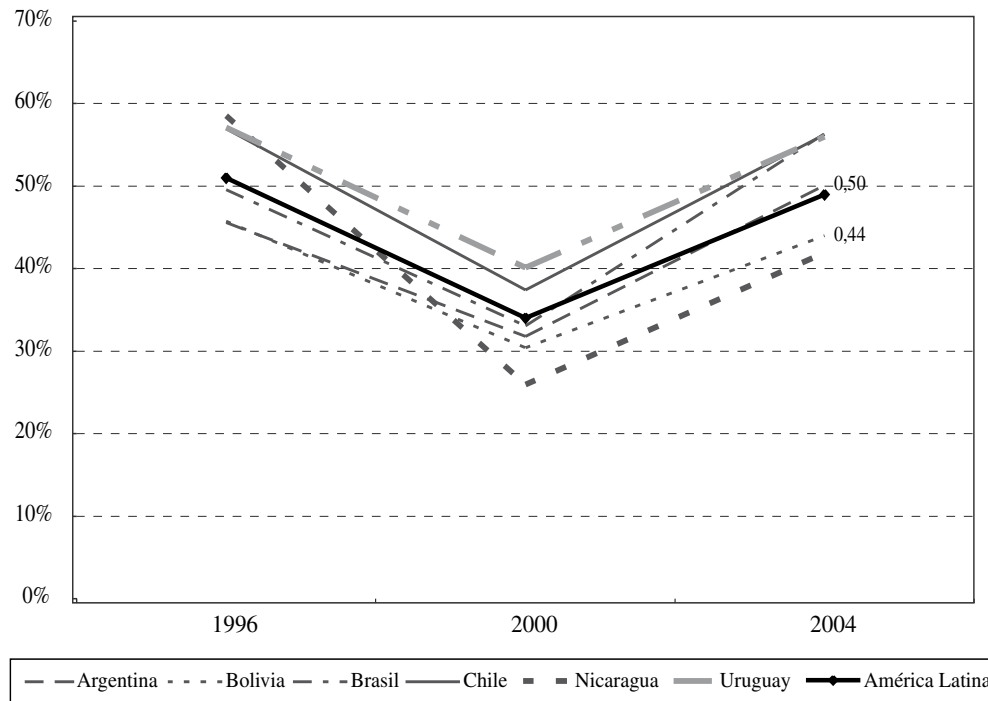
³ Tal es el caso de Uruguay. Como afirma Moreira (2006), Uruguay no se encuentra en una situación de crisis; sin embargo, “la llegada de la izquierda al gobierno marca un punto de inflexión que, al igual que las crisis, significa una excelente ventana de oportunidad para la búsqueda de un debate público que ponga en común nuestras distintas visiones y perspectivas sobre el país”.

⁴ Un análisis de González (2006) demuestra empíricamente la relación entre las fragilidades institucionales (índice de efectividad judicial-legal) y las expectativas insatisfechas (crecimiento del PIB per cápita 1975-2003), comprobando una asociación moderada pero significativa entre las dos variables señaladas. Los siete países que experimentaron crisis políticas agudas muestran registros negativos en ambas variables, mientras que los tres países “consolidados” (Chile, Costa Rica y Uruguay) se hallan en el extremo opuesto.

⁵ El *Informe Latinobarómetro* está registrado en la bibliografía de este artículo por el nombre de la entidad que lo publica, la Corporación Latinobarómetro.

GRÁFICO 1

América Latina: confianza en las instituciones del Estado, 1996, 2000 y 2004
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de la Corporación Latinobarómetro (varios años).

políticas que se refuerzan mutuamente. Estas condiciones el acceso de las mujeres a derechos de propiedad, riqueza y educación, restringiendo su ingreso a los mercados laborales y, en general, a las esferas de poder. A pesar de los avances registrados por las mujeres en materia de políticas públicas y participación política,⁶ los actores político-institucionales aún tienen dificultades para procesar los cambios y las demandas en función de la equidad de género. Esto tiene efectos adversos sobre la calidad de la democracia y la gobernabilidad democrática.

Por último, en América Latina parecen profundizarse las divisiones entre regiones subnacionales (territorios).

⁶ Los datos empíricos muestran que la participación política de la mujer en los países en estudio se ha incrementado, aunque sigue siendo baja. Si bien en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú se han establecido cuotas que determinan un nivel mínimo de representación femenina —entre 20% y 40%— en las listas partidarias de elecciones legislativas, solo en Argentina la participación de la mujer en el Parlamento es superior al 30%. En los demás países el porcentaje oscila entre el 23%, en México, y el 6%, en Honduras (CEPAL, 2006a).

Se están generando nuevos conflictos y oposiciones entre lo global, lo local y lo nacional. Hoy las regiones subnacionales buscan formas propias de legitimidad democrática, autonomía en el ámbito nacional y conexión directa con la globalización; estas demandas y aspiraciones se traducen en tensiones económicas, con manifestaciones políticas y electorales, y a veces en grandes crisis político-institucionales. Este fenómeno se observa claramente en Bolivia —entre el altiplano y las tierras bajas—, cuyas élites consideran que los factores regionales subnacionales se hallan entre los principales componentes de la crisis. Pero en muchos otros países se observan fracturas subnacionales (costa-sierra o norte-sur) que se expresan políticamente. En este plano también hay tensiones por el surgimiento de un nuevo orden institucional.

3. Demandas de más participación del Estado y de mayor control ciudadano

De distinta manera y con diferente intensidad se han instalado en el espacio político, por una parte, demandas de

mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y la expansión de la institucionalidad democrática y, por otra, demandas de mayor control ciudadano sobre el poder público.

Buena parte de la población aboga por una nueva relación entre el Estado y la economía, en la que el Estado genere integración social y equidad pero a la vez potencie la economía en el marco de la globalización. Según el *Informe Latinobarómetro 2005*, solo un promedio de 31% de los latinoamericanos entrevistados considera que las privatizaciones fueron provechosas. Por su parte, en el *Informe Latinobarómetro 2006* se indagó en la responsabilidad por la producción de riqueza. Para tal efecto se utilizó una escala de 1 a 10, en la que “1= el Estado tiene que producir la riqueza” y “10 = los privados tienen que producir la riqueza”; se advirtió un grado de estatismo medianamente alto entre los latinoamericanos, ya que el índice medio de la región fue de 4,1. En Argentina, según entrevistas realizadas a las elites y encuestas de opinión pública, existe el deseo compartido de que se redefinan las relaciones entre las empresas y el Estado. En efecto, el 28,5% de los encuestados afirmó que el Estado debe intervenir para garantizar una justa distribución de los beneficios del crecimiento económico; el 45,6% expresó el deseo de que las empresas de servicios públicos vuelvan a ser estatales y el 44,7%, de que sigan siendo privadas pero con mayor control estatal (PNUD Argentina, 2005). De manera similar, más del 70% de los bolivianos manifestó su deseo de que el Estado tenga mayor participación en el negocio del gas (PNUD Bolivia, 2004). En general, todos los estudios nacionales realizados rescatan la idea de fortalecer la “estatalidad” para reforzar la gobernabilidad democrática.

También es probable que esta demanda de mayor intervención estatal se relacione, por una parte, con la necesidad de más seguridad humana que afecta de manera creciente la vida cotidiana de los ciudadanos⁷ y, por otra, con el aumento de acciones anómicas por parte de grupos sociales excluidos, especialmente de jóvenes, que reflejan los límites de la cohesión social y cierto grado de fractura social.

Por otro lado, hay demandas de coordinación entre la ciudadanía y el Estado para propiciar la incorporación de mecanismos que permitan una mayor participación

⁷ De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en 1991 era de 16,7, mientras que en el 2000 ascendía a 27,5. Información disponible en http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/annex.pdf.

CUADRO 1

América Latina (13 países): índices de percepción de la corrupción, 2005
(En orden descendente)

País	Posición	Índice
Chile	21	7,3
Uruguay	32	5,9
Colombia	55	4,0
Brasil	62	3,7
México	65	3,5
Panamá	65	3,5
Perú	65	3,5
Argentina	97	2,8
Honduras	107	2,6
Nicaragua	107	2,6
Bolivia	117	2,5
Ecuador	117	2,5
Guatemala	117	2,5

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

ciudadana, así como demandas de consolidación de las instituciones del Estado, con un sentido público y de unidad estatal. En unas y otras ronda el tema de la rendición de cuentas (*accountability*), que tiene que ver con la transparencia, la información y los mecanismos de control ciudadano en lo que se refiere a las políticas públicas. Las demandas de un poder judicial transparente, autónomo e institucional revelan que este constituye un elemento de referencia muy importante para la población, como lo refleja claramente el índice de percepción de la corrupción que elabora Transparencia Internacional (cuadro 1).

4. Los problemas de desigualdad y pobreza

Estos problemas están en el centro de las tendencias socioeconómicas y pueden constituir los factores que más inciden tanto en la gestación de nuevas opciones políticas como en la gobernabilidad democrática de los países estudiados.

Las políticas de reforma estructural aplicadas por los países de América generaron un conjunto de transformaciones socioeconómicas que modificaron la conformación de las diversas sociedades nacionales. Uno de sus efectos más significativos fue el de hacer cada vez más complejos los procesos de diferenciación social, lo que ha afectado la calidad de las formas de reproducción social.

Si bien los procesos de diferenciación social se han traducido en un incremento de las disparidades entre los países en desarrollo y los industrializados —América Latina sigue siendo una de las regiones con mayor

desigualdad en el mundo e incluso viene incrementando las desigualdades y diferencias entre naciones—, los países en desarrollo se caracterizan porque en ellos ha persistido o aumentado la mayoría de las brechas internas. En muchos creció la participación del 20% más rico de la población en los ingresos, mientras que la participación del 20% más pobre se mantuvo constante o disminuyó (cuadro 2).⁸ Diversos indicadores sociales también muestran profundas disparidades: de género, entre regiones subnacionales, socioeconómicas y étnicas.

En cuanto a las disparidades de género, persisten importantes diferencias salariales entre varones y mujeres con la misma cantidad de años de estudio aprobados (cuadro 3). En promedio, las mujeres ganan aproximadamente el 80% de lo que ganan los varones. Los efectos

CUADRO 2

América Latina (13 países):^a concentración del ingreso de las personas, 1990 y 2005
(En porcentajes)

País	20% más pobre de la población			20% más rico de la población		
	1990	2005	Variación	1990	2005	Variación
Argentina ^b	4,1	3,5	-0,6	54,9	57,2	2,3
Bolivia	1,3	1,5	0,2	61,2	64,4	3,2
Brasil	2,1	2,4	0,3	66,8	65,5	-1,3
Chile	3,5	3,7	0,2	60,6	60,4	-0,2
Colombia	3,7	2,9	-0,8	57,8	63,0	5,2
Ecuador ^b	4,8	3,8	-1,0	51,9	56,3	4,4
Guatemala ^c	2,7	3,7	1,0	62,7	59,3	-3,4
Honduras	2,4	2,4	0,0	65,7	62,4	-3,3
México	3,9	3,7	-0,2	58,7	57,6	-1,1
Nicaragua	2,1	2,5	0,4	61,3	61,7	0,4
Panamá	2,8	2,5	-0,3	60,0	58,2	-1,8
Perú ^d	3,0	3,8	0,8	57,9	55,2	-2,7
Uruguay ^b	5,1	4,8	-0,3	51,9	50,7	-1,2

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2007).

^a Criterio de selección: se incluyen los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

^b Zonas urbanas.

^c Los datos corresponden a 1990 y 2002.

^d Los datos corresponden a 1997 y 2003.

⁸ Entre 1990 y el 2005 el coeficiente de Gini disminuyó en Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, México y Uruguay, se mantuvo invariable en Chile, Nicaragua y Panamá y aumentó en Argentina, Bolivia y Ecuador. Más aún, en el 2005 solamente Uruguay puede incluirse entre los países con baja desigualdad, en tanto que gran parte de los países de la región exhibe altos niveles de desigualdad, y en el caso de Brasil, Argentina y Honduras, esos niveles son muy altos (CEPAL, 2007).

CUADRO 3

América Latina (13 países):^a relación entre los salarios de hombres y mujeres, según años de estudio aprobados, alrededor del 2004
(En porcentajes)

País	Año	Total	13 y más años de educación
Argentina	2004	86,6	76,6
Bolivia	2002	74,4	64,2
Brasil	2003	76,7	61,9
Chile	2003	81,7	69,0
Colombia	2002	89,2	80,0
Ecuador	2002	83,7	72,9
Guatemala	2002	82,4	87,0
Honduras	2002	82,8	68,7
México	2004	82,1	69,6
Nicaragua	2001	83,0	71,9
Panamá	2002	82,7	71,4
Perú	2003	77,4	70,8
Uruguay	2002	80,8	66,8

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2006a).

^a Criterio de selección: se incluyen los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideran pertinentes para referencia y comparación.

adversos de esta desigualdad salarial pueden agudizarse por el incremento del número de jefas de hogar.

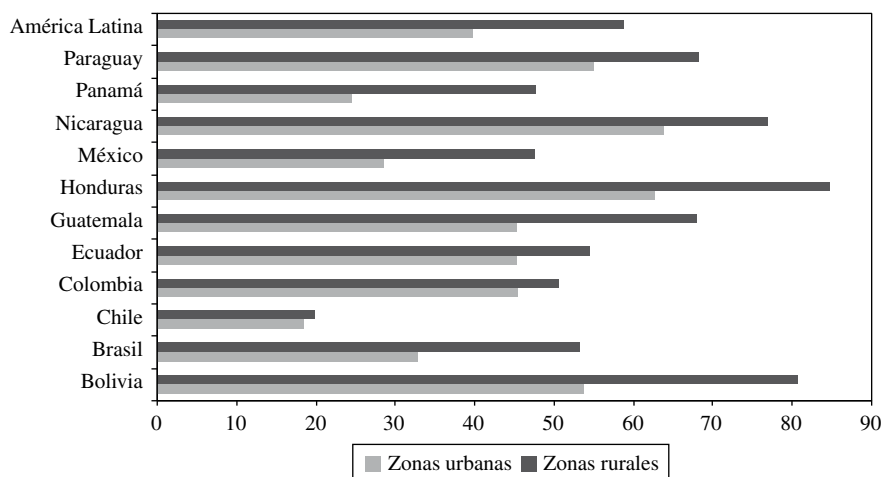
La diferenciación social también se advierte en las considerables disparidades entre países en la proporción de indigentes, lo que tiene efectos significativos en la gobernabilidad. En un extremo (Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua), la indigencia afecta a más del 30% de la población total, mientras que en el otro (Chile, Costa Rica y Uruguay) los niveles de indigencia son inferiores al 10% (CEPAL, 2007).

Cabe señalar que la pobreza en los países latinoamericanos no es homogénea, sino diferenciada social y culturalmente, lo que se comprueba al observar la desigual proporción de pobres por zona geográfica, género y origen étnico. En el 2005, el 39,8% de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, pero al considerar exclusivamente las zonas rurales este porcentaje aumentaba al 58,8% (gráfico 2).

Además, como señalan Buvinic y Roza (2004), el género y el origen étnico interactúan y generan un grado de exclusión social aún mayor. Como consecuencia, los niveles educativos de las mujeres indígenas son mucho más bajos que los de las mujeres no indígenas. Más del 50% de las niñas indígenas de Bolivia y Guatemala han abandonado el colegio a los 14 años (Arias y Duryea, 2003). En Bolivia, Perú y Guatemala, las mujeres

GRÁFICO 2

América Latina (11 países):^a proporción de personas pobres en zonas rurales y urbanas, 2005
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2007).

^a Criterio de selección: se incluyen los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideran pertinentes para referencia y comparación.

indígenas tienen mayores probabilidades de obtener empleos de baja remuneración y en el sector informal (Duryea y Genoni, 2004). A la interacción adversa señalada se agrega otro factor, la zona geográfica, ya que los pueblos indígenas suelen habitar zonas rurales que presentan niveles de pobreza superiores a los de las áreas urbanas.

Para ser eficaces, la gobernabilidad y las políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza deben tener en cuenta cuán complejas y heterogéneas son la desigualdad y la pobreza misma. La relación entre gobernabilidad y desigualdad social también está asociada con las percepciones subjetivas de las personas, con la disposición social a cambiar la situación, con la frustración de las expectativas de una población más educada, con el comportamiento limitado de las elites, en el sentido de que no alcanzan a dirigir sus sociedades y solo las dominan, y, muy especialmente, con la dinámica de los viejos y nuevos conflictos socioculturales. Enfrentar la cuestión de la pobreza y la inequidad significa sobre todo potenciar la acción de las sociedades y los Estados para generar políticas que fortalezcan las capacidades ciudadanas de los más pobres y excluidos. Por su parte, los mismos pobres y/o discriminados estarían buscando transformar sus necesidades en demandas que se expresen en el siste-

ma político y que generen resultados. Lo que estaría en juego entonces en la gestión de la gobernabilidad democrática sería la capacidad de gestión del cambio que ya está en curso.

5. Frustración de expectativas en la población

Un factor crucial de la relación entre cambio político-institucional y cambio social es una creciente frustración de las expectativas de la población, que responde a los graves problemas de desigualdad y pobreza descritos, unidos a niveles de educación más altos y mayor acceso a los medios de comunicación tradicionales y nuevos (cuadro 4). El resultado son sociedades más expuestas al consumo cultural y con mayor educación, pero sin los medios para satisfacer las demandas que tal exposición origina. Este fenómeno genera frustración de expectativas y probablemente es una de las principales fuentes del conflicto y malestar que dificultan la gobernabilidad democrática.

En este contexto, la ciudadanía ya no se satisface con las ofertas políticas (que se perciben como incumplidas) ni con las opciones de una prometedora economía de mercado. Los ciudadanos tienden a ser más realistas, críticos e informados y poseen una visión más clara de su autonomía y libertad de acción.

CUADRO 4

América Latina (13 países):^a indicadores de uso de tecnología, 1990 y 2002
(Por cada 100 habitantes)

País	Líneas telefónicas y teléfonos móviles			Computadores personales			Usuarios de Internet		
	1990	2004	Variación	1998	2004	Variación	1996	2004	Variación
Argentina	9,3	58,1	48,8	5,5	8,2	2,7	0,2	16,1	15,9
Bolivia	2,8	27,0	24,2	0,8	2,3	1,5	0,2	3,9	3,7
Brasil	6,5	59,8	53,3	3,0	1,7	7,7	0,5	12,2	11,7
Chile	6,7	83,6	76,9	6,3	13,9	7,6	0,7	27,9	27,2
Colombia	6,5	40,1	33,6	3,0	5,5	2,5	0,5	8,9	8,4
Ecuador	4,8	39,1	34,3	1,9	5,5	3,6	0,1	4,7	4,6
Guatemala	2,1	34,0	31,9	0,8	1,8	1,0	0,0	6,0	6,0
Honduras	1,7	15,7	14,0	0,8	1,6	0,8	0,0	3,2	3,2
México	6,6	53,9	47,3	3,7	10,7	7,0	0,2	13,4	13,2
Nicaragua	1,3	16,8	15,5	1,9	3,5	1,6	0,1	2,2	2,1
Panamá	9,3	38,8	29,5	2,7	4,1	1,4	0,2	9,5	9,3
Perú	2,6	22,1	19,5	3,0	9,7	6,7	0,3	11,6	11,3
Uruguay	13,4	49,4	36,0	9,1	13,3	4,2	1,9	21,0	19,1
<i>América Latina</i>	<i>6,4</i>	<i>50,1</i>	<i>43,7</i>	<i>3,4</i>	<i>9,1</i>	<i>5,8</i>	<i>0,3</i>	<i>11,9</i>	<i>11,6</i>

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL (2007).

^a Criterio de selección: se incluyen los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideran pertinentes para referencia y comparación.

6. Liderazgo débil de las elites dirigentes

Un elemento que contribuye a las crisis institucionales es el débil liderazgo nacional de las elites dirigentes.

Pareciera que los cambios y las limitaciones estructurales del liderazgo social y político, particularmente de los grupos de poder, inciden en el bajo perfil institucional de la mayoría de los países latinoamericanos. Cabe preguntarse entonces cuál es la capacidad de las elites para articular una visión y una práctica nacional dirigidas a resolver los problemas socioinstitucionales en los marcos de una gobernabilidad global.

Por otra parte, la percepción de las elites es de especial relevancia para explorar la evolución de la gobernabilidad democrática. Las entrevistas realizadas por el PAPEP a 206 líderes empresariales, políticos y sociales revelan que en esos grupos existe un consenso generalizado de que los problemas de pobreza y de institucionalidad constituyen los principales desafíos que enfrenta la democracia en América Latina. La información obtenida por el Observatorio Regional PAPEP indica que: i) alrededor del 50% de las elites de Argentina, Brasil y México considera que la pobreza y la inequidad son las causas recurrentes de los problemas de la democracia en

la región; ii) la mayoría de las elites europeas cree que el principal problema de la región es la mala distribución del ingreso y la pobreza estructural, y iii) las elites de los Estados Unidos tienen opiniones divididas, ya que el 47% cree que el principal desafío de América Latina son las falencias institucionales y el 44%, que lo son la pobreza y la desigualdad (Observatorio Regional PAPEP, 2006-2007).

La opinión pública coincide con las elites en considerar que la pobreza y la desigualdad afectan el funcionamiento de la democracia en América Latina. Según el *Informe Latinobarómetro 2005*, en una escala de 1 (los más pobres) a 10 (los más ricos), la autocalificación que se dan los latinoamericanos es en promedio de 3,66. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se señala que más del 66% de los latinoamericanos considera que los países son gobernados por unos pocos grupos poderosos que solo buscan su beneficio personal. Más aún, en Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá menos del 20% de sus habitantes cree que se gobierna para beneficiar a toda la población. Por su parte, las elites de Argentina están sintonizadas solo parcialmente con la percepción de los ciudadanos ya que, a diferencia de estos, muestran cierta renuencia a valorar la evolución de los años recientes y priorizar la

lucha contra la pobreza.⁹ En Honduras, el desprestigio de las elites afecta particularmente a los jueces, en quienes no confía el 51% de los hondureños, y a los diputados del Congreso Nacional, de quienes desconfía el 71% de la población (PNUD Honduras, 2005).

Parecería que en América Latina persisten orientaciones culturales que han sido tradicionales de las elites —referidas a falta de austeridad y de solidaridad y a escasa articulación entre fines y medios— que explicarían la distribución desigual del poder y las percepciones de la opinión pública. Sin embargo, también ha habido cambios en el patrón de comportamiento de las elites, o han emergido nuevas elites con orientaciones culturales diferentes. Un mayor conocimiento de las modificaciones en la composición, las formas de socialización y las orientaciones de las elites ayudaría a construir mejor el mapa político, factor clave para diagnosticar las tendencias de la gobernabilidad democrática en la región.

7. Aumento y fragmentación de los conflictos sociales

En términos generales, los conflictos sociales en las sociedades latinoamericanas han aumentado y se han hecho más intensos, pero también se han fragmentado. Se trata en algunos casos de conflictos de reacción y protesta y en otros de nuevas fuerzas socioculturales que configuran nuevas opciones políticas. Estos conflictos ponen de manifiesto las dificultades de las instituciones y del Estado para lograr integración, reconocimiento y progreso social. De alguna manera se están gestando nuevos mapas políticos que no tienen un único referente de orientación sino varios, intensos y limitados. Se puede decir entonces que estas sociedades son policéntricas.

Los ciudadanos han buscado otros canales para expresar sus demandas y su malestar con la política, tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como a través de movilizaciones en las calles. Varias de estas movilizaciones confluyeron en proyectos políticos alternativos, como el del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, o en apoyo a fuerzas progresistas en varios países del continente. También se observan conductas

de anomia, sobre todo de los jóvenes, contra un orden que no reconocen ni los integra.

En síntesis, los problemas de institucionalidad y los de inequidad y pobreza se refuerzan mutuamente, además de ser afectados por la situación social preexistente. Esto marcaría con fuerza los límites de la democracia en América Latina y perfilaría escenarios muy difíciles. De ahí la importancia crucial de vincular la reforma social con la reforma político-institucional para mejorar la gobernabilidad democrática

8. Los espacios de comunicación

Los espacios de comunicación, sean ellos los tradicionales o las nuevas redes electrónicas, son cada vez más importantes para entender los ámbitos y agendas del poder y el cambio político. El conjunto de los actores políticos y socioculturales participa y toma decisiones en estos espacios y la gobernabilidad no puede ser entendida fuera de ellos.

Un fenómeno de especial relevancia es la mediatización de la política por la televisión y, más recientemente, por los medios de comunicación horizontales, como Internet, la telefonía celular y otros. La arena de expresión o representación de la política es cada día más mediática y los medios de comunicación se caracterizan principalmente por ser los espacios donde se expresa el poder. En la región, según datos del *Informe Latinobarómetro 2006*, la televisión y la radio se encuentran entre las instituciones más confiables: 69% y 64% de los consultados, respectivamente, afirma confiar en ellas; además, la televisión es el medio de información más utilizado: en 2006, el 83% de los latinoamericanos vio las noticias en la televisión.

De hecho, en rondas de consultas a 231 líderes de América Latina, un 65% de ellos ubicó a los medios de comunicación entre los principales poderes fácticos de la región (PNUD, 2004). En Bolivia los medios de comunicación, y en particular la televisión, tienen un impacto creciente en el ejercicio de la política (PNUD Bolivia, 2004). En Ecuador, durante la Rebelión de los Forajidos (abril del 2005), decenas de miles de familias convocadas por correo electrónico y telefonía celular ocuparon las calles de Quito, lo que llevó a la renuncia del Presidente Lucio Gutiérrez. Por lo general, el espacio mediático determina la dinámica de los sistemas de representación política y condiciona la legitimidad institucional en la región; asimismo, plantea el surgimiento de la democracia de lo público, tema que requiere más investigación y análisis.

⁹ Solo 17% de los empresarios considera que la pobreza es el principal problema del país, mientras que 30,2% de los argentinos encuestados mencionó el desempleo y la pobreza como los dos aspectos que más deben mejorar en el país (PNUD Argentina, 2005).

III

Escenarios básicos de gobernabilidad

La evolución de la economía mundial entre los años 2005 y 2007 fue favorable, en particular para América Latina que tuvo una tasa de crecimiento positiva —aproximadamente 5% en el 2006—, con una leve desaceleración en el 2007 (CEPAL, 2006b), debido al menor ritmo de la actividad económica mundial, el aumento del precio del petróleo y la incipiente crisis *sub prime* que desataría durante el año en curso los actuales vientos de recesión mundial. La moderación del crecimiento fue acompañada por una convergencia regional en torno a la tasa de crecimiento media de América Latina y el Caribe. En este sentido, es posible establecer dos categorías de países: i) aquellos con tasas de crecimiento excepcionalmente altas en el 2004 (Argentina y Uruguay), que crecerían a un ritmo más cercano al promedio, y ii) aquellos que ese mismo año tuvieron un ritmo de crecimiento inferior al promedio (Bolivia), ritmo que se aceleraría.

La actividad económica de la región fue impulsada en gran medida por la demanda externa. Al respecto, mejoró para América Latina la relación de precios del intercambio y en medida aún mayor para los países exportadores de petróleo, gas o minerales metálicos (como Bolivia, Chile, Perú y República Bolivariana de Venezuela). En un escenario optimista, se espera que los precios del café y del azúcar se mantengan en los altos niveles actuales, al igual que las remesas que efectúan los migrantes a sus países de origen.

Los escenarios de crecimiento de la economía son relativamente favorables o menos negativos para la región en el mediano plazo. Sin embargo, el crecimiento que se logre no generará automáticamente una mayor equidad social ni se articulará por sí solo adecuadamente con la política y las instituciones. Cabe preguntarse entonces cómo afectará este crecimiento a la dinámica socioinstitucional, de qué manera las orientaciones del crecimiento económico promoverán dinámicas de equidad social y cuál será el rol del Estado nacional.

Las diversas fuerzas políticas están planteando distintos modos de integrar las demandas sociales y la presión popular. En este contexto es posible visualizar cuatro orientaciones políticas generales y tres tipos de escenarios de gobernabilidad.

1. Orientaciones políticas generales

Para agrupar tales orientaciones se ha elaborado la siguiente tipología, basada en las características políticas predominantes en la región.¹⁰

- i) *Modernización conservadora*: modernización del sistema de partidos, retorno y reforzamiento de la autoridad, reforma institucional para vincular actores y sistemas, relegitimación de la autoridad sobre la base de valores indiscutibles y compartidos, orden moral asociado a la expansión del mercado y asociación ideológica con los Estados Unidos.
- ii) *Reformismo práctico*: renovación y recreación del sistema de partidos, orden laico, construcción de alianzas, búsqueda por el Estado de una gestión institucional que combine crecimiento económico con políticas de inclusión, sistema de partidos moderno y relación pragmática con los Estados Unidos.
- iii) *Nacionalismo popular*: búsqueda de hegemonía política, papel central del Estado en la organización del desarrollo y la democracia, movilización de masas, liderazgo carismático legitimado por la democracia, primacía de la redistribución por sobre la producción y antiimperialismo.
- iv) *Indigenismo neodesarrollista*: participación política ampliada y democracia deliberativa, movimientos sociales e indígenas fuertes, Estado que negocia con las empresas transnacionales y busca inclusión; orden igualitario y antiimperialismo moderado.

Dadas estas orientaciones, cabe preguntarse en qué formas se encaran los siguientes interrogantes: ¿Cómo se gestionan las demandas de la sociedad y cómo se distribuye la riqueza? ¿Cómo se opera en condiciones de movilización social creciente, particularmente en países con importantes recursos naturales? ¿Cómo se logra un control político democrático del conjunto del

¹⁰ Esta tipología, de carácter cualitativo, se construyó sobre la base de discursos de líderes políticos, programas partidarios y resultados electorales.

aparato estatal? En suma, ¿cómo se combina crecimiento, transformación institucional y distribución del poder?

2. Escenarios

En un escenario ideal se lograría una interacción virtuosa entre reformas sociales y transformaciones institucionales, con una alta capacidad de anticipación y de gestión del conflicto; el resultado sería una gobernabilidad progresiva y un dinamismo económico sostenible. En un segundo escenario, de carácter inercial, persistiría un divorcio entre lo social y lo institucional: solo se realizarían las reformas políticas y sociales indispensables para mantener una gobernabilidad económica mínima, y las capacidades de anticipación y gestión de conflictos serían irregulares. En un tercer escenario, se generarían explosiones sociales, fragmentación de conflictos y quiebres institucionales que podrían llegar incluso a situaciones de caos social, crisis económica y regresiones democráticas; la capacidad de anticipación y de gestión del conflicto sería muy baja.

En realidad, los escenarios probables están condicionados por las capacidades políticas de los actores nacionales para articular los cambios internos con la participación en el cambio global. Posiblemente se hallarán cerca de alguno de los tres escenarios señalados, combinando de diferentes maneras institucionalidad, equidad-pobreza y capacidad de innovación de los actores del sistema político. Tal vez ponderarán de

distinta manera cada componente y tendrán diversas trayectorias políticas. Algunos privilegiarán los avances en la institucionalidad y buscarán disminuir la pobreza, mientras que otros procurarán mejorar la equidad con escasos avances institucionales. Quizás otros busquen combinaciones *sui generis*. Así, las combinaciones serán diversas, como resultado de las acciones y las orientaciones políticas prevaletentes en la región.

Los escenarios enfrentan constantemente cambios y riesgo. La forma en que los riesgos sean transformados en oportunidades y en que se pueda vivir la incertidumbre —inherente al cambio moderno— seguramente influirá en la conformación de las trayectorias políticas que pueda asumir la sociedad en cuestión. Las bases institucionales previas y los avances registrados en términos de equidad y de lucha contra la pobreza constituyen otros importantes antecedentes de las trayectorias políticas. En el mismo sentido, la fuerza y la calidad de la participación ciudadana tendrán un influjo crucial en la calidad del cambio. Allí donde se potencie a ciudadanos capaces de optar por alternativas o de construirlas, asumiendo riesgos, mayores serán las posibilidades de que haya una evolución virtuosa. En suma, la calidad de la matriz política que se logre será un factor decisivo.

Los escenarios de mediano plazo que se plantean en diversos estudios nacionales prefiguran las tendencias probables que exhibirán los países de la región que integran el proyecto PAPEP.¹¹

IV

Pautas para una agenda de gobernabilidad democrática

El momento de inflexión histórica que vive América Latina ofrece nuevas posibilidades de combinar la oportunidad económica con el fortalecimiento de la capacidad de los actores políticos y socioculturales para impulsar un nuevo ciclo de democracia y desarrollo en función de más y mejor equidad social. Las opciones políticas son variadas y el desafío que se enfrenta es comprender los cambios que están ocurriendo y actuar sobre ellos a partir de las nuevas tendencias que se dan en la sociedad, la economía y la política. En todos los países está surgiendo una nueva forma de ciudadanía y han aparecido nuevas formas de vinculación entre sociedad

y Estado. Parece probable que haya una redistribución social del poder.

En una agenda para la acción en materia de gobernabilidad democrática cabría incluir los aspectos que se describen a continuación.

i) *Recuperar y fortalecer la ética política en función de la equidad y el respeto a las instituciones*. Es necesario promover una cultura política que valore el bien público, pero asociada a rigurosas políticas de fiscalización de

¹¹ Véase información más detallada en www.papep.org.

la actividad pública. Por lo tanto, es necesario reforzar la fiscalización por los ciudadanos y el desarrollo de instituciones independientes con facultades específicas de investigación judicial, e incluso permitir auditorías de organizaciones internacionales (por ejemplo, de Transparencia Internacional).

ii) *Vincular la renovación de la política con los cambios experimentados por la sociedad —nueva estructura social, nuevos mecanismos de reproducción intercultural, nuevos patrones de socialización, desarrollo de la sociedad-red, importancia estratégica de la migración y otros— y también con los nuevos problemas y desafíos de la globalización.* Esto supone reconstruir la capacidad de gestión política de la sociedad, fortalecer a los actores políticos y socioculturales, mejorar la capacidad de análisis autónomo e independiente (en universidades, centros académicos y otras instituciones) con el fin de elaborar propuestas de corto y mediano plazo, impulsar procesos de deliberación, construir opciones compartidas, establecer nuevas gramáticas del conflicto (es decir, nuevos lenguajes con reglas distintas y más complejas), y orientar la renovación hacia resultados que legitimen la propia acción política. En definitiva, se trata de establecer agendas enfocadas a gestionar la renovación de la política. Ningún partido político posee por sí solo los recursos para dirigir los procesos de desarrollo. La nueva complejidad social exige una coordinación policéntrica, una red de negociaciones y acuerdos, y también avanzar más allá de las democracias puramente electorales, sin que esto signifique desconocer su valor intrínseco. La renovación de los partidos políticos no puede provenir únicamente del interior del sistema de partidos, sino que debe partir de una nueva relación entre Estado y sociedad.

iii) *Proponer nuevas formas de representación y participación para recuperar la confianza en el sistema de partidos y en las instituciones de la democracia.* Esto significa incluir en el juego institucional los temas de reconocimiento cultural. Dicha inclusión supone reconocer formas históricas de autogobierno y en especial la interculturalidad en todos los ámbitos de la vida pública, así como crear mecanismos institucionales (asambleas indígenas, de regiones subnacionales y otras) con derechos específicos dentro de la estructura institucional del Estado. También implica asumir la representación y deliberación públicas como forma de autoorganización que promueve nuevos canales de participación tanto temáticos como vinculados a regiones subnacionales. Parece fundamental conectar la participación social y multicultural con los gobiernos locales y de regiones subnacionales, de modo de fortalecer la sociedad civil

en esos ámbitos y reforzar la autonomía territorial, manteniendo el principio de subsidiariedad y la unidad del Estado. Esto involucra el uso de la comunicación electrónica para el libre acceso a la información pública, como medio de consulta, interacción y debate y para asegurar la igualdad de oportunidades. Con este fin será preciso ampliar la utilización comunitaria de los medios electrónicos y acrecentar los equipamientos y fondos públicos para facilitar el ejercicio de la participación democrática por los ciudadanos. Además, habrá que buscar formas innovadoras de entregar financiamiento público a las instituciones de la sociedad civil para fortalecer la participación y el ejercicio de la ciudadanía. Resulta fundamental en esta perspectiva el trabajo coordinado de la sociedad civil y del Estado en función del bien común. Sin embargo, la sociedad civil no puede ser confundida con un partido político o con una propuesta de poder; no puede tener una estrategia acabada de transformación social. Toda aspiración a copar el espacio público por un actor social o cultural o un proyecto político implica negar el espacio propio de la diversidad y la libertad, imprescindible para que la sociedad civil misma pueda expandirse. Es necesario reforzar la capacidad de autonomía de las personas y de la sociedad civil, como mejor defensa contra todo tipo de hegemonía o absolutismo. El desafío, entonces, consiste en comprender y fomentar la articulación de los diversos actores, intereses y orientaciones en nuevos espacios de deliberación y participación que generen una nueva cultura cívica y política y promuevan opciones de democracia y desarrollo.

iv) *Aumentar la capacidad de acción del Estado.* El mercado y el Estado, en una concepción renovada del desarrollo, pueden actuar de manera concomitante en función de la sociedad y la provisión de bienes públicos. Así lo han puesto de manifiesto recientemente los actores y las orientaciones renovadas de la política y el desarrollo. La reorganización y renovación del Estado deben considerar al menos tres aspectos:

- La inserción en los mercados globales se rige por el paradigma de competitividad sistémica; lo que pesa no es la competitividad de una u otra empresa, sino la capacidad de organización y gestión del país para articular factores económicos y no económicos. La competitividad implica un rol coordinador del Estado en los distintos procesos de competitividad sistémica.
- El peso del mercado y sus tendencias disgregadoras otorgan un rol primordial al Estado como instancia para asegurar la cohesión social. La reformulación del Estado de bienestar y de las políticas de desarrollo es un paso clave para hacer viable el desarrollo.

— El Estado de derecho comprende la acción ciudadana autónoma, ya que, en suma, es un Estado democrático capaz de expresar y cohesionar a la comunidad ciudadana. Resulta indispensable incrementar la capacidad de acción de un Estado legítimo que pueda participar en la globalización en nombre de la sociedad y en relación constante con ella. La capacidad de cohesión social del Estado permitirá, de acuerdo con los intereses de la nación, vincular el crecimiento económico, las políticas distributivas y las políticas de desarrollo para mejorar la justicia social y reducir la pobreza. Es fundamental regenerar las instituciones del Estado, lo que supone a la vez fortalecer una sociedad autónoma del Estado que solo puede ser definida en cada país según su situación histórica particular. En síntesis, parece esencial fortalecer la capacidad y legitimidad del Estado para asumir y desempeñar eficazmente la función de agente del desarrollo y de la democracia. Esta “estatalidad”, más allá de la función de asistencia técnica, puede traducirse en la integralidad de los programas nacionales a partir de una visión agregada e intersectorial; la necesidad de coordinación a través de áreas programáticas específicas y de jurisdicciones institucionales; la incorporación de mecanismos de transparencia en la gestión y también de responsabilidad del poder político y de los actores privados y las organizaciones de la sociedad civil; la articulación público-privada en el desarrollo, con la puesta en práctica de programas y proyectos, y la adaptación de políticas e instrumentos a las diferentes realidades nacionales y a los retos planteados por la relación nación-municipios.

v) *Asociar los avances en el plano de la equidad con el fortalecimiento y la renovación de las instituciones de la democracia.* Es imprescindible la interacción virtuosa entre equidad e institucionalidad, en función de valores y metas sociales comunes. La equidad supone primordialmente el reconocimiento práctico de la igualdad de todos y la eliminación definitiva de prácticas estamentales y de clientelismo, tan comunes en la vida política de América Latina. Es importante promover una cultura política práctica asociada con mecanismos de sanción institucional para la discriminación étnica, de género, de migrantes y de otros grupos minoritarios. La equidad no solamente implica corregir una distribución desigual sino también considerar las demandas y disposición de los ciudadanos, con el propósito de reconocer y modificar situaciones de inequidad a las que están sometidos variados grupos sociales. En este sentido, el problema estructural de la pobreza y la desigualdad en América

Latina debe ser entendido como un problema político y encarado con medidas encaminadas a que los pobres y excluidos transformen sus carencias en demandas que sean recogidas por el sistema institucional.

vi) *Fortalecer las capacidades de ciudadanos hoy más autónomos y activos.* Es muy importante reforzar y legitimar la práctica de una ciudadanía activa y autónoma, con ciudadanos más informados, que arraigan mejor su autonomía y libertad y que tienen más capacidad de hablar y ser escuchados. Los partidos políticos ya no pueden imponerse sin escuchar, ni gobernar sin convencer, y deben responder cada vez más a exigencias de verdad, transparencia y respeto ciudadano. Ante el surgimiento y consolidación de una ciudadanía de esta índole y la apertura de nuevos espacios de deliberación política, se hace indispensable renovar los sistemas de representación y acción políticas.

vii) *Aquilar la importancia de los nuevos medios de comunicación en la configuración del espacio público.* Las sociedades latinoamericanas están cada vez más interconectadas. Los ciudadanos se informan y adoptan sus posiciones en materias de interés público a partir de la deliberación que se da en espacios abiertos, especialmente a través de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de información. Los ciudadanos escuchan y se hacen oír, además, mediante la opinión pública y su nexos con los medios de comunicación. Si bien las tendencias al control privado de la comunicación pública son evidentes, parece fundamental que los ciudadanos desarrollen capacidades tecnológicas que les posibiliten nuevas formas de participación y comunicación a través de teléfonos celulares, *blogs*, Internet y otros medios. Las modernas tecnologías de la información y de las comunicaciones son poderosas fuerzas de un nuevo tipo de comunicación personal, participativa e interactiva. La comunicación electrónica puede facilitar la deliberación, la formación de opiniones y la difusión de ideas. Sería útil formular propuestas políticas que abran nuevas formas de participación de la ciudadanía y de fiscalización ciudadana sobre la acción de las instituciones públicas y que se sometan al debate público a través de estos sistemas de comunicación que penetran cada vez más en la vida cotidiana de las personas. El futuro de la gobernabilidad democrática está vinculado a la transformación de las esferas públicas tradicionales en sistemas de comunicación interactivos. Es difícil combatir la política del escándalo o la conspiración restringiendo a los medios de comunicación: lo que debe hacerse es fomentar la deliberación y disminuir la corrupción. Para alcanzar estos objetivos es esencial mejorar el

acceso de los medios de comunicación a las fuentes de información sobre prácticas corruptas, para incidir en su disuasión; establecer un estatuto de protección

del periodista, y adoptar, en conjunto con los medios de comunicación, medidas encaminadas a regular las acciones de estos medios.

Bibliografía

- Arias, O. y S. Duryea (2003): *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know?*, Working Paper, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buvinic, M. y V. Roza (2004): *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, wID 108. Disponible en <http://www.iadb.org/sds/doc/women.pdf>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, LC/G.2311-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.06.II.G.1.
- _____ (2006b), *Primer informe sobre proyecciones económicas para el PAPEP*, Santiago de Chile.
- _____ (2007): *Panorama social de América Latina 2006*, LC/G.2326-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- Corporación Latinobarómetro (2005): *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_01.pdf
- _____ (2006): *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006_01.pdf
- Duryea, S. y M.E. Genoni (2004): Ethnicity, race and gender in Latin American labor markets, en M. Buvinic, J. Mazza y R. Deutsch (comps.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/ Johns Hopkins Press.
- González, L.E. (2006): Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo, en D. Achard y L.E. González (comps.), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009*, Tegucigalpa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Moreira, C. (2006): *De la "Suiza de América" al "paisito": escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia*, PAPEP-PNUD Uruguay.
- Observatorio Regional PAPEP (2006-2007): *Situación actual y perspectivas de América Latina, según elites político-profesionales de EE.UU., elites europeas y elites de Argentina, Brasil y México*, PAPEP-PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea-Taurus/Alfaguara.
- PNUD Argentina (2005): *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, Buenos Aires, PAPEP-PNUD Argentina.
- PNUD Bolivia (2004): *Informe nacional de desarrollo humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*, La Paz, Plural.
- PNUD Honduras (2005): *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*, Tegucigalpa, Editorial Guaymuras.

PALABRAS CLAVE

Migración interna
 Migración rural-urbana
 Urbanización
 Tendencias demográficas
 Política migratoria
 Desarrollo económico
 Desarrollo social
 Estadísticas demográficas
 América Latina
 Caribe

Distribución espacial, migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe

Jorge Rodríguez Vignoli

Al examinar los vínculos entre migración y desarrollo mediante microdatos censales de quince países latinoamericanos, se encuentra que: i) la intensidad de la migración interna baja, algo no previsto por la literatura especializada; ii) la migración interna, si bien parece útil para las personas y beneficiosa para las regiones pujantes, erosiona los recursos humanos de las regiones más pobres, y iii) debido a la creciente urbanización, la migración urbana-urbana reemplaza a la rural-urbana como corriente migratoria predominante e incrementa modalidades de migración como la intrametropolitana que, a diferencia de la clásica, obedece a factores residenciales y no laborales. En cuanto a las políticas, rige el principio de libre movilidad en el territorio nacional, sin restricciones ni reubicaciones. Para influir en las decisiones migratorias los gobiernos deben recurrir a incentivos y medidas indirectas; sin embargo, las regulaciones y medidas locales sí influyen en las decisiones de migración intrametropolitana.

Jorge Rodríguez Vignoli
 Asistente de investigación
 CELADE/División de Población de la CEPAL

✉ jorge.rodriguez@cepal.org

I

Introducción

América Latina y el Caribe han experimentado grandes transformaciones en los últimos 30 años, varias de ellas vinculadas con la migración dentro de los países, vale decir, la migración interna. Este artículo examina algunas tendencias de tal migración en los últimos 25 años y procura relacionarlas con los procesos de desarrollo nacional y subnacional, así como con las condiciones de vida de la población.

La noción de migración interna que se utiliza aquí se refiere solo a los cambios de residencia que

implican cruzar un límite geográfico subnacional preestablecido: político-administrativo, socioecológico u otro (Macció, 1985). En el contexto general de la amplia gama de modalidades de migración interna, este ensayo se concentra en los desplazamientos entre divisiones administrativas (mayores y menores), entre el ámbito urbano y rural, y entre una ciudad y otra. La mayor parte de la información que se presenta proviene del procesamiento de las bases de microdatos censales en formato REDATAM.¹

II

Marco de referencia

El propósito último de este trabajo es pasar revista a algunos de los debates actuales en materia de migración interna y aportar a ellos información novedosa de América Latina, obtenida mediante el procesamiento de los módulos de migración de los microdatos censales. Por ello, más que un marco teórico unificado, lo que se hace en esta sección es poner en contexto el debate, tratando de identificar las posiciones y argumentos en pugna.

1. Migración interna y desarrollo económico y social

Desde Ravenstein (1885) en adelante ha predominado la idea de que el progreso material estimula la migra-

ción, porque promueve la expansión de medios y vías de transporte y la disminución de los costos de viaje (Aroca, 2004; Greenwood y Hunt, 2003; Cardona y Simmons, 1975).

Si bien esta idea sigue siendo hegemónica (Van der Gaag y Van Wissen, 2001), en el estudio de Zelinsky (1971) ya se plantean dudas sobre la posibilidad de predecir la migración interna en función del desarrollo económico y social. En efecto, Zelinsky postula que existe una relación compleja entre ambos fenómenos, por cuanto en el largo plazo el desarrollo económico y social favorece ciertos tipos de migración interna pero desincentiva otros. El resultado es una ambigüedad teórica sobre la relación entre desarrollo e intensidad de la migración interna.

Estas dudas han sido reforzadas recientemente por nuevos argumentos. Se arguye, entre otras cosas, que: i) el desarrollo tiende a reducir las disparidades entre distintos territorios de un país, con lo cual se atenúa una de las principales causas de los desplazamientos internos; ii) el desarrollo reduce los costos de migrar, lo que se traduce en la sustitución de la migración interna por la

□ Este trabajo es una versión revisada (abreviada en sus contenidos empíricos pero más amplia en su marco de referencia y su análisis final de políticas) de una ponencia del autor en la Reunión de Expertos sobre Población, Distribución, Urbanización, Migración Interna y Desarrollo, organizada por la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y realizada en la Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, del 21 al 23 de enero del 2008. Ni este artículo —que sistematiza y resume un esfuerzo de varios años apoyado por instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)— ni la ponencia inicial representan necesariamente la posición institucional de CELADE-División de Población de la CEPAL. El autor agradece los comentarios de un evaluador anónimo, que fueron de gran utilidad para elaborar esta versión final, y naturalmente asume la responsabilidad por posibles omisiones, limitaciones y falencias.

¹ Programa computacional del CELADE-División de Población de la CEPAL para el procesamiento de bases de datos jerárquicas, como las censales, y con amplias capacidades para operar a diferentes niveles geográficos. Disponible en www.eclac.cl/redatam/.

migración internacional y la movilidad cotidiana; iii) el desarrollo incrementa el ingreso familiar y, por lo tanto, facilita la adquisición de una vivienda, poderoso factor de fijación territorial; iv) el desarrollo actual favorece la aparición de espacios virtuales, por lo que limita los desplazamientos migratorios gracias a la posibilidad de estar presente sin estarlo físicamente, y v) el desarrollo es sinónimo de urbanización y esta conduce al agotamiento de la migración campo-ciudad, lo que tiene como efecto directo una menor intensidad de las migraciones (Van der Gaag y Van Wissen, 2001). En suma, hay un debate en curso sobre la tendencia a largo plazo de la intensidad de la migración y la relación entre migración y desarrollo, asunto sobre el cual este artículo pretende arrojar alguna luz empírica.

2. Relación entre migración interna y desarrollo

Las desigualdades socioeconómicas territoriales son el principal factor desencadenante de las corrientes migratorias, de lo que se deduce que los países con más heterogeneidad interna deberían mostrar una mayor intensidad migratoria.

Como son muchos los factores que diferencian a un territorio subnacional de otro, es necesario precisar cuáles serían los que ejercen una mayor influencia en las corrientes migratorias internas. En la teoría predominante (Rosenzweig y Stark, 1997; Lucas, 1997; Todaro, 1980) se destaca el efecto que tienen en este ámbito las diferencias de empleo e ingresos, y se plantea que los individuos decidirían emigrar si estiman que el aumento de ingreso previsto debido al traslado compensa los costos de la migración. Los posibles migrantes también considerarían la probabilidad de conseguir empleo en el lugar de destino, tal como lo expuso Todaro (1969) en su modelo clásico. Por consiguiente, otra hipótesis operativa sobre esta relación es que las corrientes migratorias internas deberían ir desde regiones menos desarrolladas, donde los ingresos son más bajos, a regiones más desarrolladas, con ingresos más altos.

La teoría dominante ha sido criticada por varias razones. Descuida las fuerzas de expulsión en el origen, las que limitan las posibilidades de una elección racional e informada del destino (Lall, Selod y Shalizi, 2006; Villa, 1991). Olvida muchas causas de la migración distintas de la maximización de ingresos; es el caso de los desplazamientos por motivos residenciales, que apuntan a mejorar las condiciones del hábitat o del diario vivir, ya sea mudándose a una vivienda más cómoda o a un entorno más agradable, o a reducir el tiempo que se dedica al traslado (Rodríguez, 2004a). Pasa por alto

que el salario y el desempleo medios de los potenciales destinos pueden ser irrelevantes en los casos de migración contratada (Aroca, 2004), sobre todo si es especializada, en cuyo caso los migrantes suelen percibir salarios superiores al promedio.

Por otra parte, hay varias situaciones específicas en las que la teoría dominante flaquea. Una de ellas es la de las regiones en proceso de colonización, cuyo atractivo no se basa en condiciones de vida superiores ni en salarios mayores al promedio, sino en la dotación de recursos naturales, en expectativas de ganancias rápidas y, en muchos casos, en políticas que alientan la inmigración. Otro ejemplo son las regiones de progreso económico reciente debido, entre otros factores, a una inserción exitosa en la economía global a partir de niveles de desarrollo relativamente bajos, pero cuyo dinamismo laboral se convierte en un imán para los migrantes. Un tercer caso lo constituyen las regiones metropolitanas en proceso de suburbanización o de “desconcentración concentrada”, es decir, aquellas en las cuales hay emigración a áreas cercanas, tendiendo a configurar áreas metropolitanas extendidas (Pinto da Cunha, 2002; Rodríguez, 2002); estas regiones, pese a tener índices de desarrollo superiores al promedio, expulsan población por falta de espacio, deterioro de la calidad de vida o por efecto de regulaciones y políticas urbanas. Y un cuarto caso, que es el reverso del anterior, deriva de la llegada de emigrantes de las zonas metropolitanas a áreas escasamente dotadas pero que por su cercanía a tales zonas permiten un vínculo regular con ellas.

3. Contribución de la migración a la convergencia o divergencia de la dotación de recursos humanos a nivel nacional

Considerando la hipótesis anterior, que postula la existencia de una relación positiva entre desarrollo y atractivo migratorio, y teniendo en cuenta la selectividad etaria y educativa de la migración interna —tema que se analizará más adelante—, se puede afirmar que las corrientes migratorias internas tienden a profundizar las diferencias en materia de estructura por sexo y edad y disponibilidad de recursos humanos entre territorios, por lo que no cabe esperar que la migración favorezca la convergencia regional dentro de los países. Lo anterior no equivale a descartar la hipótesis de la convergencia territorial dentro de los países que se colige de la economía neoclásica, la que debe examinarse sobre la base de indicadores económicos territoriales específicos; algunos estudios recientes que así lo han hecho sugieren que en

la región estaría ocurriendo, más bien, un proceso de divergencia socioeconómica territorial dentro de los países (ILPES, 2007).

El análisis empírico del papel que desempeña la migración en la evolución de las desigualdades territoriales puede ser muy variado. En el extremo de mayor complejidad se encuentran los modelos económicos de equilibrio general o parcial; en el extremo opuesto, las comparaciones de los perfiles socioeconómicos de los migrantes y la población local. Los resultados que se presentan en este artículo se obtuvieron mediante la utilización de un procedimiento específico desarrollado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, y difundido mediante diversas publicaciones desde el 2004 (Rodríguez, 2004b).

4. Modificación de los patrones y características de la migración interna asociada a la urbanización

La urbanización incide por varias vías en la intensidad y configuración de las corrientes de migración interna. Una de esas vías es aritmética, pues a medida que un país se aproxima a un nivel de urbanización de 100% la importancia relativa de la migración del campo a la ciudad tiende a reducirse. Como contrapartida, el avance de la urbanización promueve el predominio de las migraciones de origen y destino urbanos, ya sea interurbanas o intraurbanas. Y a diferencia del pasado, el sentido de los movimientos entre ciudades ya no parece seguir un patrón que lleve a concentrarse en las más grandes. Por diferentes razones, las metrópolis más pobladas y extensas han perdido atractivo —por el mayor costo y menor calidad de vida, la descentralización productiva, la expansión de las redes de servicios al resto de la red urbana y otros factores—, de modo que la migración entre ciudades podría estar contribuyendo a la desconcentración demográfica, y en especial a la diversificación del sistema de ciudades y al incremento del peso relativo de las ciudades intermedias.

Por otra parte, la urbanización de América Latina y el Caribe guarda alguna relación con su propio desarrollo, más débil que el exhibido por los países actualmente industrializados (Martine y Rodríguez, 2008). En la práctica, la urbanización regional se ha dado en un contexto de ingresos bajos, recursos limitados y deficiencias institucionales. Se

agrega a eso que los últimos años han sido de dinamismo productivo primario y agrícola en la región, lo que ha dado origen a planteamientos que prevén una recuperación del atractivo migratorio de su campo. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que las condiciones de vida en el campo latinoamericano siguen siendo inferiores a las que ofrecen las ciudades. Por lo tanto, es probable que persista una inmigración neta en las zonas urbanas, lo que tratará de comprobarse en este trabajo.

5. Hipótesis orientadoras

El presente estudio se ha ordenado en torno a hipótesis que se desprenden directamente de los acápites anteriores de este marco de referencia. Estas hipótesis son las siguientes:

- i) Como resultado del proceso de desarrollo económico y social, la intensidad de la migración interna debería estar aumentando.
- ii) La migración interna guarda una relación cada vez más compleja con el proceso de desarrollo a escala subnacional. Si bien todavía la dirección de la corriente migratoria puede anticiparse por las disparidades de desarrollo entre ámbitos subnacionales, hay varias excepciones que ponen en duda la fortaleza de esa relación.
- iii) Por el sentido aún predominante de las corrientes migratorias (ver hipótesis anterior), y por la selectividad etaria y educativa de la migración, es improbable que esta contribuya a reducir las desigualdades territoriales.
- iv) Es altamente probable que la migración contribuya a generar trampas de pobreza territoriales en las zonas históricamente rezagadas en términos socioeconómicos.
- v) La migración del campo a las ciudades sigue erosionando el crecimiento demográfico rural, pero influye cada vez menos en el crecimiento de las ciudades.
- vi) Las ciudades grandes de la región exhiben una emigración neta genuina y no una mera “desconcentración concentrada”.

Luego de pasar revista a estas hipótesis en las distintas secciones del artículo, se señalan implicaciones de política vinculadas a los hallazgos de la investigación.

III

Migración interna y desarrollo en América Latina y el Caribe: hipótesis y evidencia

1. ¿Aumenta la migración interna?

En el cuadro 1 se presentan niveles y tendencias de proporciones de migrantes según tipos de migración. Respecto de los niveles de migración interna,² aunque a primera vista parezcan elevados, cuando se comparan con los estadounidenses resultan bastante menores. Respecto a las tendencias, se constata que la región presenta estabilidad o alza ligera en el acervo de migrantes internos, pero una baja de la tasa de movilidad interna³ que es la relevante para marcar la tendencia. Como en este resultado influye mucho lo que sucede en Brasil y México, el gráfico 1 presenta los casos nacionales —se trata de la migración de los últimos cinco años entre divisiones administrativas mayores (DAM)—, ratificando que, en la mayoría de los países, la tasa de movilidad interna registra una tendencia a la baja. Para explicar

esta tendencia se requieren investigaciones adicionales. Por lo pronto, sin embargo, cabe descartar que se deba a una atenuación de las desigualdades socioterritoriales dentro de los países, las que se mantienen muy elevadas en la región (ILPES, 2007).

Ahora bien, el hallazgo anterior no significa ausencia de relación entre nivel de desarrollo y movilidad interna. De hecho, esta relación es positiva y estadísticamente significativa en un análisis de corte transversal, por cuanto los países menos desarrollados tienden a registrar niveles de movilidad interna marcadamente más bajos. De esta manera, tal vez pasado un cierto umbral el desarrollo deja de estimular la migración interna, pero las cifras respaldan, en términos generales, el planteamiento según el cual el desarrollo facilita la movilidad dentro del espacio nacional.

CUADRO 1

América Latina y el Caribe: migrantes internos según tipo de migración, 1990 y 2000^a
(Porcentajes)

Ronda censal	Migración absoluta o de toda la vida		Migración reciente (en los cinco años previos)	
	División administrativa mayor	División administrativa menor	División administrativa mayor	División administrativa menor
1990	17,5	34,2	5,1	12,6
2000	17,7	35,2	4,0	8,7

Fuente: procesamiento especial de las bases de microdatos censales, 18 países en 1990 y 20 en 2000 (no todos con datos para los cuatro tipos de migración).

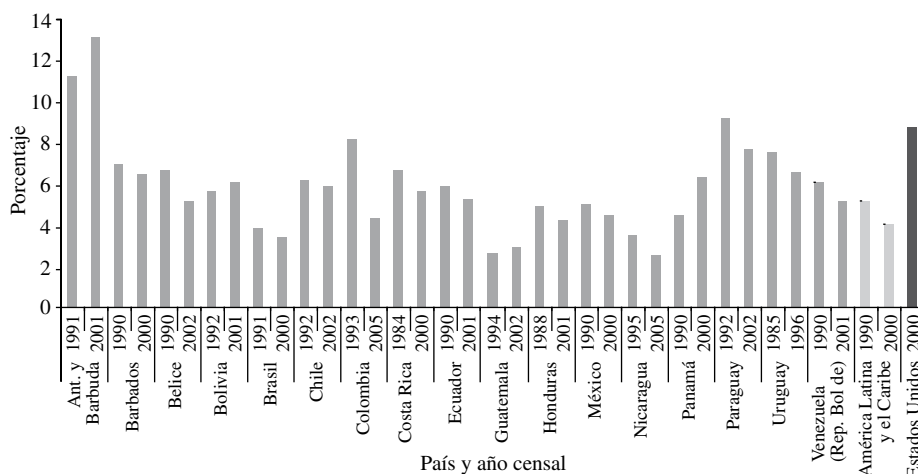
^a En general, los cuadros sobre migración interna creados mediante el procesamiento de microdatos censales requieren ciertos filtros. Algunos son obvios y por ende han sido aplicados a todos los cuadros del presente artículo. Así, se excluye a las personas que omiten respuesta en alguna de las consultas relevantes para construir la matriz de migración. Asimismo, como en este ensayo solo se analiza la migración interna, en todos los cuadros se excluye a los que residen habitualmente en el extranjero. En el caso de la migración absoluta se excluye a los nacidos en el extranjero y en el caso de la migración reciente, a los que residían en otros países cinco años antes del censo. Finalmente, otros filtros son específicos a ciertos tipos de migración. Así, en todos los cuadros de migración reciente se excluye a los menores de cinco años.

² El autor reconoce que la comparación de indicadores de “niveles” de migración interna entre países tiene limitaciones (Bell, Rees y Wilson, 2005; Xu-Doeve, 2005; Van der Gaag y Van Wissen, 2001), por lo que sugiere cautela al revisar y analizar estos resultados.

³ Es decir, la proporción de población de cinco años y más que cambió residencia en los cinco años previos al censo.

GRÁFICO 1

América Latina y el Caribe y Estados Unidos: tasa de movilidad interna reciente^a entre divisiones administrativas mayores, países con censos disponibles de la ronda de 1990 y de 2000



Fuente: CEPAL (2007) y Oficina del Censo de los Estados Unidos.

^a Cinco años antes del censo.

2. ¿Siguen las corrientes de migración interna el patrón esperado: desde áreas de menor desarrollo a otras de mayor desarrollo?

La evidencia disponible muestra en la mayoría de los países de la región una relación positiva estadísticamente significativa entre el nivel de desarrollo subnacional, medido por el índice de desarrollo humano (IDH) que calculan las oficinas nacionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto de las divisiones administrativas mayores de sus países, y el atractivo migratorio, medido por la tasa de migración interna neta (cuadro 2).

Sin embargo, la correlación es débil y en varios países no es significativa, lo que obliga a una indagación más minuciosa. Esta última puede efectuarse con base en los cuadrantes que figuran en el diagrama 1, que permiten clasificar a las DAM según su atractivo migratorio⁴ en los censos de las rondas de 1990 y 2000. Sin entrar a un análisis caso a caso, de la inspección de estos cuadrantes emerge un conjunto de DAM que no se ajustan a la relación general entre desarrollo y atracción migratoria.

⁴ Usando la tasa de migración neta derivada de la pregunta por la DAM de residencia cinco años antes del censo. Las categorías son: i) atractiva (migración neta positiva en ambos censos); ii) expulsora (migración neta negativa en ambos censos); iii) ascendente (migración neta negativa en el primer censo y positiva en el segundo), y iv) descendente (migración neta positiva en el primer censo y negativa en el segundo).

CUADRO 2

América Latina y el Caribe (algunos países): correlación lineal simple entre el índice de desarrollo humano y la tasa de migración interna neta a nivel de divisiones administrativas mayores, censos de la ronda del 2000

País y año, indicador y año de referencia, cantidad de divisiones administrativas mayores (DAM) con datos	Índice de correlación simple entre el indicador y la tasa de migración neta (valor <i>p</i> entre paréntesis)
Argentina, 2001 IDH 1996 24 DAM	0,407 (0,0242) ^a
Bolivia, 2002 IDH 1994 9 DAM	0,619 (0,0378) ^a
Brasil, 2000 IDH 1996 27 DAM	0,451 (0,0091) ^a
Chile, 2002 IDH 1998 13 DAM	-0,01136 (0,5147)
Colombia, 2005 IDH 2000 24 DAM	0,414 (0,0222) ^a
Cuba, 2002 IDH 1996 14 DAM	0,770 (0,0006) ^a
Ecuador, 2001 IDH 1999 15 DAM	0,650 (0,0044) ^a
Guatemala, 2002 IDH 1995-1996 22 DAM	0,442 (0,01972) ^a
Honduras, 2001 IDH 1996 18 DAM	0,697 (0,0006) ^a
México, 2000 IDH 1995 32 DAM	0,408 (0,0102)
Nicaragua, 2005 IDH 2000 17 DAM	0,055 (0,4170)
Panamá, 2000 IDH 2000 12 DAM	0,484 (0,0554)
Paraguay, 2002 IDH 2000 18 DAM	0,133 (0,29936)
Uruguay, 1996 IDH 1991 19 DAM	0,063 (0,60097)
Venezuela (R.B. de), 2001 IDH 1996 23 DAM	0,0686 (0,3780)

Fuente: tasas de migración: procesamiento especial de los microdatos censales respectivos. Datos socioeconómicos: informes de desarrollo humano nacionales y estadísticas subnacionales oficiales. Valor *p* de las correlaciones: <http://home.clara.net/sisa/signif.htm>

^a Índice significativo con un nivel de significación de 95% (valor *p* < 0,05).

DIAGRAMA 1

América Latina y el Caribe (18 países): clasificación de las divisiones administrativas mayores según su condición migratoria interna en los censos de la ronda de 1990 y 2000^a

Antigua y Barbuda			Barbados		
	Ganan población TMN (+) 2001-1996	Pierden población TMN (-) 2001-1996		Ganan población TMN (+) 2000-1995	Pierden población TMN (-) 2000-1995
TMN (+) 1992-1987	St. John's Rural, St. George's, St. Peter's		TMN (+) 1991-1986	St. Peter, St. Philip, Christ Church, St. James	
TMN (-) 1992-1987		St. Phillip's, St. Paul's, St. Mary's, St. John's City, Barbuda	TMN (-) 1991-1986	St. George, St. Thomas	St. Michael, St. John, St. Joseph, St. Andrew, St. Lucy
Belize			Bolivia		
	Ganan población TMN (+) 2001-1996	Pierden población TMN (-) 2001-1996		Ganan población TMN (+) 2001-1996	Pierden población TMN (-) 2001-1996
TMN (+) 1992-1987	Cayo District	Belize District	TMN (+) 1992-1987	Cochabamba, Tarija, Santa Cruz, Pando	Beni
TMN (-) 1992-1987	Stann Creek District	Corozal District, Orange Walk District, Toledo District	TMN (-) 1992-1987		Chuquisaca, La Paz, Oruro, Potosí
Brasil			Chile		
	Ganan población TMN (+) 2000-1995	Pierden población TMN (-) 2000-1995		Ganan población TMN (+) 2002-1997	Pierden población TMN (-) 2002-1997
TMN (+) 1991-1986	Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins, Espírito, Santo, São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso; Goiás, Distrito Federal Rondônia	Pará, Sergipe, Mato Grosso do Sul	TMN (+) 1992-1987	Valparaíso, Tarapacá	Atacama, Metropolitana de Santiago
TMN (-) 1991-1986	Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro	Acre, Maranhão, Piauí, Ceará; Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul	TMN (-) 1992-1987	Antofagasta, Coquimbo, Lib. Gral. Bernardo O'Higgins, Los Lagos	Maule, Bío Bío, la Araucanía, Aisén, Magallanes y la Antártica
Colombia^b			Costa Rica		
	Ganan población TMN (+) 2005-2000	Pierden población TMN (-) 2005-2000		Ganan población TMN (+) 2001-1996	Pierden población TMN (-) 2001-1996
TMN (+) 1993-1988	Bogotá, Risaralda, Valle, Casanare, Cundinamarca, Quindío	Bolívar, Atlántico, Guajira, Arauca	TMN (+) 1984-1979	Alajuela, Cartago, Heredia, Limón	
TMN (-) 1993-1988	Antioquia, Santander, Meta	Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Chocó, Huila, Magdalena, Nariño, Sucre, Tolima, Amazonas, Caquetá, Cesar, Norte, Santander, Putumayo, San Andrés, Guaviare, Vichada	TMN (-) 1984-1979		San José, Guanacaste, Puntarenas
Cuba			Ecuador^c		
	Ganan población TMN (+) 2002-1997	Pierden población TMN (-) 2002-1997		Ganan población TMN (+) 2001-1996	Pierden población TMN (-) 2001-1996
TMN (+) 1981-1976	La Habana, Ciudad Habana, Matanzas, Cienfuegos, Ciego de Ávila, Camagüey, Isla de la Juventud		TMN (+) 1990-1985	El Oro, Guayas, Pastaza, Pichincha, Galápagos, Sucumbíos	Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe
TMN (-) 1981-1976	Sancti Spíritus	Pinar del Río, Villa Clara, Las Tunas, Holguín, Ganma, Santiago de Cuba, Guantánamo	TMN (-) 1990-1985	Azuay, Cañar	Bolívar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Esmeralda, Imbabura, Loja, Los Ríos, Manabí, Tungurahua

Diagrama 1 (continúa en página siguiente)

Diagrama 1 (continuación)

Guatemala			Honduras		
	Ganan población TMN (+) 2002-1997	Pierden población TMN (-) 2002-1997		Ganan población TMN (+) 2001-1996	Pierden población (-) 2001-1996
TMN (+) 1994-1989	Guatemala, Sacatepéquez, Peten		TMN (+) 1988-1983	Atlántida, Cortés, Francisco Morazán, Islas de la Bahía	Colón, Comayagua, Yoro
TMN (-) 1994-1989	Chimaltenango, Escuintla	El Progreso, Santa Rosa, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos, Huehuetenango, Quiche, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Izaba, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa	TMN (-) 1988-1983		Copán, Choluteca, El Paraíso, Gracias a Dios, Intibuca, La Paz, Lempira, Ocotepeque, Olancho, Santa Bárbara, Valle
México			Nicaragua		
	Ganan población TMN (+) 2000-1995	Pierden población TMN (-) 2000-1995		Ganan población TMN (+) 2005-2000	Pierden población TMN (-) 2005-2000
TMN (+) 1990-1985	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro de Arteaga, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala		TMN (+) 1995-1990	Atlántico Norte, Managua, Río San Juan	Jinotega
TMN (-) 1990-1985	Coahuila, Hidalgo, Yucatán	Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz Llave, Zacatecas	TMN (-) 1995-1990	Masaya, Granada, Carazo, Rivas, Nueva Segovia	Madriz, Estelí, Chinandega, León, Matagalpa, Boaco, Chontales, Atlántico Sur
Panamá ^d			Paraguay		
	Ganan población TMN (+) 2000-1995	Pierden población TMN (-) 2000-1995		Ganan población TMN (+) 2002-1997	Pierden población TMN (-) 2002-1997
TMN (+) 1990-1979	Panamá	Bocas del Toro, Darién	TMN (+) 1992-1987	Alto Paraná, Boquerón, Canindeyú, Central	
TMN (-) 1984-1979		Coclé, Colón, Chiriquí, Herrera, Los Santos, Veraguas	TMN (-) 1992-1987	Presidente Hayes	Alto Paraguay, Amambay, Asunción, Caaguazú, Caazapá, Concepción, Cordillera, Guaira, Itaipú; Misiones, Ñeembucu, Paraguarí, San Pedro
Uruguay			Venezuela (República Bolivariana de) ^e		
	Ganan población TMN (+) 1996-1991	Pierden población TMN (-) 1996-1991		Ganan población TMN (+) 2001-1996	Pierden población TMN (-) 2001-1996
TMN (+) 1985-1980	Canelones	Artigas, Cerro Largo, Montevideo, Rivera, Rocha, Treinta y Tres	TMN (+) 1990-1985	Lara, Anzoátegui, Aragua, Barinas, Carabobo, Cojedes, Miranda, Nueva Esparta, Amazonas	Bolívar
TMN (-) 1985-1980	Maldonado, San José	Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Salto, Soriano, Tacuarembó	TMN (-) 1990-1985	Delta Amacuro, Mérida, Monagas, Yaracuy	Apure, Falcón, Guarico, Sucre, Táchira, Trujillo, Zulia, Distrito Capital, Portuguesa

Fuente: elaboración propia con datos de MIALC, procesamiento especial de los microdatos censales, procesamiento en línea del censo de Colombia del 2005 y datos enviados por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de Cuba.

^a TMN= tasa de migración neta.

^b No se cuenta con información sobre las divisiones administrativas mayores (DAM) de Guainia y Vaupes en el censo de 1993.

^c No se cuenta con información sobre la DAM de Orellana en el censo de 1990.

^d No se cuenta con información sobre las DAM Comarca Kuna Yala, Comarca Emberá y Comarca Gnobe Bugle en el censo de 1990.

^e No se cuenta con información sobre las DAM Vargas y Dependencias Federales en el censo de 1990.

Varias de estas excepciones se explican por factores sistemáticos, lo que valida la posibilidad de anticipación teórica y modelación analítica, por cierto usando marcos conceptuales específicos. Entre estas DAM anómalas cuyo comportamiento migratorio podría explicarse por factores distintos de su grado de desarrollo están: i) las regiones de colonización; ii) las regiones de progreso económico reciente; iii) las regiones “metropolitanas” en proceso de suburbanización y/o desconcentración, y iv) las regiones próximas a las metropolitanas en proceso de suburbanización.

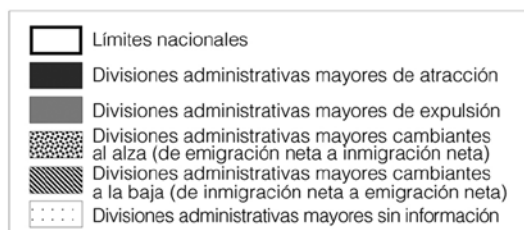
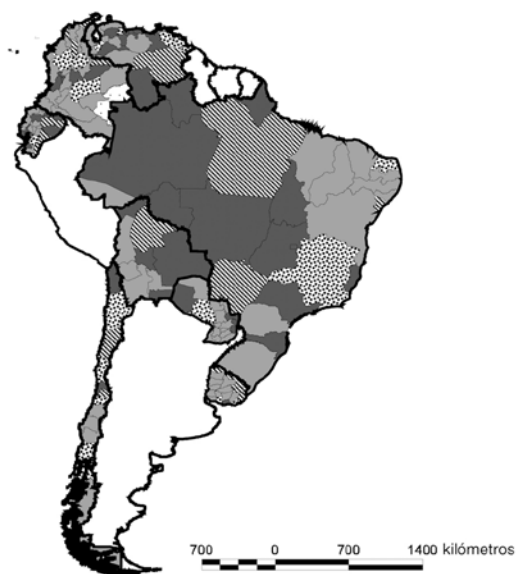
Hasta la década de 1980 el atractivo de las regiones de colonización se basó, en gran medida, en políticas que

las promocionaban (CEPAL, 2007; CELADE, 1984). En la actualidad, sin embargo, tales políticas prácticamente no existen, sea porque las restricciones financieras del sector público las afectaron directamente, porque fueron mal evaluadas en sus resultados, porque fueron criticadas por su escasa consideración de los derechos de las personas o porque se tomó conciencia de sus consecuencias ambientales adversas. En algunos países este eclipse de los programas de colonización implicó la conversión de la zona afectada en una de emigración neta, como le sucedió, por ejemplo, a la Región de Aisén en el sur de Chile y el Beni en Bolivia; pero en varios otros el atractivo se ha mantenido, como en el oriente de Bolivia, Ecuador y Paraguay, la Amazonía brasileña y el extremo sur de Argentina (mapas 1 y 2). Esto último sugiere que la abundancia de recursos naturales, en particular la tierra, y las expectativas de ganancias rápidas pueden imponerse como factores de atracción a otros clásicos, como los salarios y las condiciones de vida.

En las regiones de progreso económico reciente, los salarios y las condiciones de vida pueden ser incluso inferiores al promedio nacional, porque han partido de

MAPA 1

América del Sur (algunos países): divisiones administrativas mayores según su condición migratoria, con base en los censos de las rondas 1990 y 2000

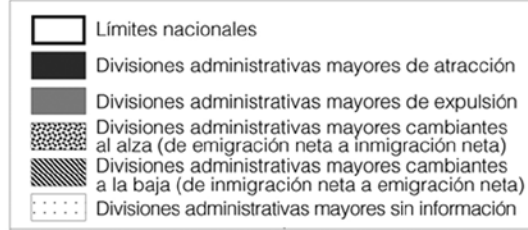
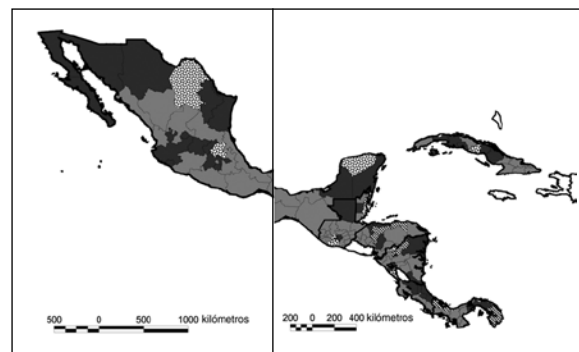


Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL, según las tasas obtenidas de la base de datos de MIALC e información proporcionada por los países.

Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

MAPA 2

México, Centroamérica y el Caribe (algunos países): divisiones administrativas mayores según su condición migratoria (censos de las rondas de 1990 y 2000)



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL, según las tasas obtenidas de la base de datos MIALC, e información proporcionada por los países.

Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

niveles bajos. Sin embargo, estas regiones se distinguen por una acelerada creación de empleo y buenas perspectivas, que a su vez generan expectativas de progreso individual y regional. Su dinámica productiva, y por ello también la migratoria, se vincula estrechamente con la economía mundial, pues su pujanza suele deberse a una inserción exitosa en los mercados globales mediante, por ejemplo, productos primarios provenientes de la piscicultura y silvicultura en la Región de Los Lagos, en Chile; el turismo, en el estado mexicano de Quintana Roo; la industria, en la provincia argentina de San Luis, o las remesas, en la provincia del Azuay en Ecuador (mapas 1 y 2). En el futuro, el dinamismo económico de estas DAM puede llevarlas a niveles elevados de salarios y de condiciones de vida, con lo que su atractivo dejaría de ser anómalo. Sin embargo, como este atractivo depende críticamente de los mercados mundiales, podrían volver a ser anómalas bajo recesiones mundiales que afectaran la demanda externa de su producto principal, pero en un sentido diferente al actual: serían regiones ricas pero en crisis y, por ende, potenciales expulsoras de población.

Los otros dos tipos de DAM anómalas corresponden a las dos caras de un mismo proceso subyacente: la suburbanización de las metrópolis. El agotamiento del suelo para usos residenciales en las zonas céntricas va generando una ampliación horizontal de la ciudad. Se trata de un proceso complejo que puede expresarse de muchas formas distintas. En América Latina se ha manifestado históricamente en la rápida expansión de la periferia de las metrópolis, donde el suelo más barato o disponible para ocupación ha atraído a inmigrantes, en su mayoría pobres, desde otras partes del país o desde el interior de las metrópolis mismas. De esta manera, por efecto del crecimiento periférico y en particular por la suburbanización, en varios países las DAM donde se asienta la ciudad principal —por ejemplo, Buenos Aires en Argentina, el Distrito Federal en México, Montevideo en Uruguay, el Distrito Capital en la República Bolivariana de Venezuela— registran emigración neta, pese a tener los mejores indicadores de ingresos y condiciones de vida de sus países (mapas 1 y 2). Por cierto, este comportamiento se debe en gran medida a un factor extrínseco, cual es que se trata de DAM de menor extensión y si bien a principios del siglo XX las ciudades que hoy albergan cubrían solo una parte reducida de su superficie, el acelerado crecimiento de estas urbes durante la centuria pasada llevó a la saturación de estas DAM y al desborde de la mancha urbana hacia las DAM vecinas. Justamente por tal motivo, estas últimas pasan a ejercer una atracción migratoria muy

fuerte (mapas 1 y 2), que contrasta con sus niveles de vida e ingreso, más bien bajos.

De esta manera, el examen del comportamiento migratorio relevante en el caso de las DAM metropolitanas no debe limitarse solo a ellas mismas, sino que debe considerar también a todas las DAM alcanzadas por la mancha urbana de las metrópolis. En términos operativos, esto exige analizar la migración a nivel más desagregado (por ejemplo, el de los municipios), lo que se hará más adelante con el objeto de averiguar si la emigración metropolitana persiste luego de tomar en cuenta el efecto de la suburbanización. Si lo hace, las áreas que históricamente han tenido el mayor desarrollo relativo habrían pasado a ser de emigración neta. Y esto pudiera deberse a un deterioro de su posición en materia de desarrollo relativo (en cuyo caso no habría nada anómalo en su comportamiento, si sus flujos de salida se dirigen hacia las áreas con mayor desarrollo relativo actual), o a una preeminencia de factores diferentes, como la calidad de vida, cuya búsqueda pasaría a ocupar un papel clave en las corrientes migratorias internas.

En síntesis, las mejores condiciones de vida siguen siendo uno de los imanes más poderosos para los migrantes. Sin embargo, estas condiciones resultantes de un largo proceso pueden desalinearse con el dinamismo económico y la generación de empleo, que son más volátiles, con lo cual el escenario para las decisiones migratorias se hace más complejo. Por lo demás, la probabilidad de disfrutar de espacios económicos boyantes o de interés sociocultural sin residir en ellos ha aumentado por la suburbanización y los viajes a larga distancia para trabajar. Así, la relación entre las condiciones de vida, la localización de la residencia y la migración es hoy más compleja y ya no puede describirse como un simple intercambio funcional entre zonas rezagadas y adelantadas, como ocurría cuando predominaba la migración del campo a la ciudad.

3. ¿La migración interna reduce o ensancha las disparidades territoriales?

El primer efecto de la migración en las zonas de origen y de destino se manifiesta en el volumen de su población. En general, tiende a favorecer la convergencia del crecimiento demográfico entre espacios subnacionales, pues, como ya se vio, las regiones de atracción tienden a ser las más desarrolladas, a estar más avanzadas en el proceso de transición demográfica y, por ende, a tener un menor crecimiento natural. Pero el impacto de la migración también es cualitativo. Según sus características, los migrantes pueden modificar el perfil de la

población, tanto en el lugar de origen como en el de destino. Por lo tanto, la migración influye de manera decisiva en las disparidades sociodemográficas entre ámbitos subnacionales. Por ejemplo, si las mujeres migran hacia las zonas con mayor índice de masculinidad, las disparidades subnacionales en materia de composición por sexo se atenuarán.

Considerando la evidencia previa sobre una persistente relación positiva entre desarrollo y atractivo migratorio, y teniendo en cuenta la histórica selectividad etaria, de género y educativa de la migración interna en América Latina (Rodríguez, 2004a) —cuya vigencia será examinada más adelante—, la migración interna debería ensanchar las diferencias territoriales en materia de composición por sexo y por nivel educativo. Lo anterior porque en ambos atributos hay una disparidad acumulada, como resultado de la migración previa y del proceso de desarrollo económico y social. Así, las regiones más desarrolladas tienen menores índices de masculinidad y presentan niveles educativos más altos. Y como siguen siendo receptoras netas de corrientes migratorias con predominio de mujeres y de personas con educación superior al promedio, la migración acentuará las disparidades territoriales en ambos atributos. En el caso de la estructura etaria, cabe esperar que acentúe las disparidades de carga de crianza, pues la emigración neta de las zonas menos desarrolladas es principalmente de jóvenes, con lo que se eleva en ellas la proporción de niños.⁵

El procedimiento para evaluar esta hipótesis en términos empíricos ha sido elaborado por el CELADE y difundido mediante diversas publicaciones desde el 2004 (Rodríguez, 2007, 2004a y 2004b; CEPAL, 2007). La idea central es utilizar la matriz de indicadores de flujo (proveniente de la matriz de migración reciente), cotejar sus marginales⁶ y deducir a partir de esa diferencia si la migración tuvo un efecto (neto y exclusivo) de incremento o de reducción del atributo. Como la tarea de examinar la situación de cada DAM

escapa a los objetivos y a los límites de este ensayo,⁷ se optó por usar un indicador sintético que muestra la forma en que dicho efecto influye en las disparidades territoriales. Este indicador es el coeficiente de correlación simple entre el efecto neto y exclusivo de la migración y el nivel inicial del atributo afectado (masculinidad, estructura etaria, nivel educativo). Si la correlación entre el efecto neto y exclusivo de la migración y el valor inicial del atributo es positiva, entonces la migración tendería a ensanchar las diferencias territoriales, pues las DAM con niveles más altos del atributo en el momento inicial (cinco años antes del censo) tenderían a registrar un mayor incremento en él a causa de la migración. Si la correlación es negativa, en cambio, la migración tendería a estrechar las diferencias territoriales. En el cuadro 3 se presentan estas correlaciones para algunos países de la región (en función de la disponibilidad de los datos necesarios para hacer los cálculos).

Se observa, en primer lugar, que en la gran mayoría de los países la migración entre DAM tiende a ensanchar las disparidades territoriales en la proporción de niños. Los coeficientes positivos que predominan ampliamente sugieren que las DAM con mayor proporción inicial de niños (típicamente las más pobres) son las que, en promedio, más aumentan esta proporción por efecto del intercambio migratorio con otras DAM. El mecanismo por el cual se produce este efecto, como ya se indicó, es indirecto, pues no deriva de la llegada de niños a estas DAM, sino de una salida masiva de jóvenes que eleva la proporción de menores de 15 años.

Asimismo, la migración entre DAM acentúa las disparidades en materia de distribución territorial de la población según sexo. Esta última, modelada con antelación por las corrientes migratorias, en particular las del campo a la ciudad, ha estado marcada por un desequilibrio básico: la existencia de una mayoría de mujeres en las DAM más urbanizadas, que históricamente han sido de atracción. Según los coeficientes que muestra el cuadro 3 (la mayor parte de ellos significativos con un nivel de significación de 95%), la migración reciente ha profundizado las desigualdades. En efecto, sus signos positivos indican que en las DAM con mayor índice de masculinidad inicial se ha dado una tendencia a aumentarla en virtud del efecto neto y exclusivo de la migración.

⁵ La proporción de niños generalmente es más alta en las regiones de menor desarrollo, porque en ellas la fecundidad tiende a ser mayor.

⁶ Los marginales de una matriz de origen y destino corresponden a los totales verticales y horizontales de las celdas, los que identifican a los residentes actuales y a los residentes en el pasado. Uno de los marginales corresponde al atributo en el momento del censo, o sea, con el efecto de la migración realmente acaecida, y el otro al mismo atributo, pero con la distribución territorial que tendría si no hubiese habido migración en el período de referencia. Lo que se compara es un escenario observado actual con un escenario contrafactual. El supuesto clave del procedimiento es el de constancia del atributo en el tiempo (en el caso de variables como el sexo, por ejemplo) o de variación común a toda la población (en variables como la edad).

⁷ Véase un análisis más detenido al respecto, puede consultarse el capítulo IV del *Panorama Social de América Latina 2007*, que trata, justamente, de la migración interna en la región (CEPAL, 2007).

CUADRO 3

América Latina y el Caribe (13 países): correlaciones entre algunas variables sociodemográficas y su variación por efecto de la migración interna reciente, censos de la ronda del 2000^a

País	Correlación simple entre el nivel inicial del indicador y el efecto neto y exclusivo de la migración sobre el mismo indicador				
	Promedio de edad	Porcentaje de niños	Porcentaje de adultos mayores	Relación de masculinidad	Promedio de años de estudio (30-59 años de edad)
Argentina, 2001	-0,27	<i>0,61</i>	-0,04	<i>0,64</i>	0,02
Bolivia, 2002	0,26	-0,32	<i>0,67</i>	0,17	<i>0,85</i>
Brasil, 2000	-0,05	0,00	<i>0,47</i>	<i>0,46</i>	-0,02
Chile, 2002	0,08	0,18	0,61	0,78	-0,71
Costa Rica, 2000	-0,19	0,42	0,35	0,27	0,06
Ecuador, 2001	-0,27	-0,13	0,43	<i>0,47</i>	-0,55
Guatemala, 2002	-0,67	0,21	-0,21	<i>0,48</i>	-0,04
Honduras, 2001	-0,32	<i>0,62</i>	<i>0,44</i>	<i>0,43</i>	-0,70
México, 2000	-0,17	0,29	<i>0,50</i>	0,19	-0,22
Panamá, 2000	-0,34	-0,24	0,23	<i>0,87</i>	0,31
Paraguay, 2002	-0,11	0,26	0,17	<i>0,84</i>	-0,38
República Dominicana, 2002	-0,43	<i>0,80</i>	0,20	0,92	-0,16
Venezuela (República Bol. de), 2001	0,19	<i>0,49</i>	<i>0,46</i>	<i>0,36</i>	0,14

Fuente: elaboración propia con datos de Migración Interna de América Latina y el Caribe (MIALC) y con procedimientos descritos en el texto.

^a Se han destacado con cursivas los coeficientes significativos a un nivel de significación del 95%.

Por último, respecto de los atributos que tienen que ver con la formación de los recursos humanos, los coeficientes resultan menos concluyentes. Aunque predominan los de signo negativo, sugiriendo que la migración contribuye a reducir las disparidades territoriales en materia de educación, solo en tres casos este coeficiente es significativo con un nivel de significación de 95%, y en uno de ellos se trata de un coeficiente positivo. De cualquier manera, la evidencia no sugiere que la migración pueda contribuir a una distribución más equilibrada de los recursos humanos calificados en el territorio.

4. La emigración desde zonas de pobreza crónica, ¿agrava la situación de esas zonas?

Las DAM de pobreza crónica tienden a ser expulsoras de población y a agruparse territorialmente, configurando uno o más ámbitos subnacionales de gran envergadura y claro rezago socioeconómico (mapas 1 y 2). Ejemplos ilustrativos son el nordeste brasileño, el occidente boliviano, el centro-sur chileno, y el sur mexicano.

En el cuadro 4 se presenta una síntesis de seis países de la región cuyos espacios subnacionales deprimidos son relativamente fáciles de identificar. Los resultados se despliegan para cada división política-

administrativa de estos espacios —se excluyen unas pocas que registraron migración neta positiva—, según el último censo de su país. De manera sistemática, la migración a la que están expuestos estos ámbitos subnacionales pobres remodela la estructura etaria de manera desventajosa, pues tiende a elevar la representación de los niños y los adultos mayores como contrapartida contable de la merma de la población en edad activa. Por ende, la emigración eleva la relación de dependencia demográfica en la población de estos ámbitos deprimidos, lo que complica aún más su ya difícil situación inicial. Además, la migración que experimenta la gran mayoría de las DAM examinadas tiende a reducir la escolaridad media, erosionando el escaso capital humano con que cuentan.

Así, la emigración desde estas zonas puede ser una vía de escape para quienes emigran, pero agrava la situación de estas regiones y, con ello, tiene efectos adversos sobre quienes permanecen allí, en lo que constituye una trampa territorial de pobreza.

5. ¿Persiste el éxodo rural?

Solo en cuatro países de la región —Brasil, Nicaragua, Panamá y Paraguay— el censo de la ronda del 2000 incluyó consultas que permiten estimar directamente

CUADRO 4

América Latina y el Caribe (seis países): tasa de migración neta y efecto neto y exclusivo de la migración interna sobre la estructura etaria y la escolaridad de la población en divisiones administrativas mayores (DAM) que forman parte de territorios subnacionales históricamente deprimidos y de emigración neta
(Tasas por mil y efecto en puntos porcentuales de cambio del atributo)

Noroeste de Argentina (2001)				Altiplano de Bolivia (2001)				Centro-sur de Chile (2002)						
DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar
Salta	-0,91	0,69	0,70	-0,082	Chuquisaca	-6,27	0,76	1,73	1,724	Del Maule	-0,42	1,73	1,22	0,19
Jujuy	-2,09	1,30	1,05	-0,735	La Paz	-3,11	0,14	0,20	-0,393	Bío Bío	-2,21	1,15	1,18	-0,46
Tucumán	-0,27	0,04	0,29	-0,006	Oruro	-8,88	2,38	2,94	-2,268	Araucanía	-0,48	1,66	1,19	0,25
Santiago del Estero	-1,40	0,87	0,71	-0,143	Potosí	-14,76	1,67	3,34	-2,168					
Nordeste de Brasil (2000)				Sierra ecuatoriana (2001)				Sur de México (2000)						
DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar	DAM de emigración neta	Tasa de migración neta (por mil)	Proporción de niños	Proporción de adultos mayores	Escolaridad de los jefes de hogar
Maranhão	-6,88	0,77	2,52	-0,248	Carchi	-13,13	2,91	2,27	-1,9833	Oaxaca	-4,24	0,79	1,68	0,039
Piauí	-4,06	1,32	1,83	-0,657	Imbabura	-1,89	1,08	0,85	0,23049	Guerrero	-6,42	0,36	2,14	-0,149
Ceará	-0,72	0,47	0,57	0,599	Cotopaxi	-5,13	1,40	0,99	-0,2953	Chiapas	-2,85	0,69	0,99	-0,268
Paraná	-3,92	0,82	1,86	-0,173	Tungurahua	-1,79	0,94	0,20	-0,2927	Puebla	-1,14	0,28	0,37	0,068
Pernambuco	-3,21	0,49	1,14	-0,072	Bolívar	-15,16	3,67	2,36	-3,0228	Veracruz	-6,89	1,66	2,98	-0,971
Alagoas	-5,70	0,40	2,61	-0,033	Chimborazo	-9,01	1,91	2,56	0,15052					
Sergipe	-0,61	0,31	1,13	-0,063	Loja	-9,30	2,47	2,30	-0,5514					
Bahía	-4,50	0,42	1,95	0,081										

Fuente: elaboración propia con datos de MIALC (censos de la ronda del 2000) y procedimientos descritos en el texto.

CUADRO 5

América Latina y el Caribe (cuatro países,^a población de cinco años y más): estimaciones directas de la migración reciente entre zonas urbanas y rurales, ronda de censos del 2000^{a b}

País y censo	Zona de residencia actual	Zona de residencia cinco años antes		
		No migrantes a nivel de DAME ^b	Urbana	Rural
Brasil, 2000	Urbana	111 027 460	10 775 021	3 244 288
	Rural	24 965 713	2 168 599	1 161 891
Nicaragua, 2005	Urbana	2 109 103	67 567	338 008
	Rural	1 744 706	119 443	64 210
Panamá, 2000	Urbana	1 297 825	152 089	74 836
	Rural	832 551	40 798	29 741
Paraguay, 2002	Urbana	2 175 943	248 014	31 361
	Rural	1 734 786	91 592	53 867

Fuente: elaboración propia basada en un procesamiento especial de microdatos censales.

^a En los cuatro países el censo incluye consultas que permiten esta estimación.

^b Brasil y Paraguay captan la migración campo-ciudad en las divisiones administrativas menores (DAME), mientras que Nicaragua y Panamá no lo hacen.

la migración campo-ciudad y, por ende, identificar los cuatro flujos migratorios posibles entre ambas zonas. En el cuadro 5 se presenta un resumen de los resultados obtenidos. Los datos muestran que, como se espera por el alto nivel de urbanización de los países de la región, predomina la migración entre zonas urbanas.⁸

Las cifras ratifican, por otra parte, que no hay procesos de contraurbanización en curso, pues persiste la transferencia neta de población del campo a la ciudad,⁹ y la de la ciudad al campo se inscribe mayoritariamente en procesos de suburbanización (Guzmán, Rodríguez y otros, 2006) y de urbanización del campo (Ferrás, 2007), por lo que no rige para los países mencionados la tesis de “retorno al campo”.

Por su parte, la migración entre zonas rurales tiende a ser la menos cuantiosa, lo que se explica en parte por el avance de la urbanización, el debilitamiento de los programas de colonización y el agotamiento de la frontera agrícola en muchos países. Con todo, puede estar

subestimada por el carácter temporal de muchos de estos desplazamientos, que los censos no captan. Cualesquiera sean sus niveles, la migración de esta índole merece especial atención porque sus efectos ambientales pueden ser severos, en particular si se trata de movimientos hacia fronteras agrícolas o de poblamiento (Reboratti, 1990; Pinto da Cunha, 2007).

Dado que las estimaciones directas solo se aplican a cuatro países de la región, y en dos de ellos los resultados parecen inconsistentes, la utilización de procedimientos indirectos permite una visión más cabal del saldo migratorio neto campo-ciudad.¹⁰ Las cifras del cuadro 6 se basan en la aplicación del procedimiento indirecto denominado “relaciones de supervivencia”. Sus resultados permiten varias conclusiones. Primero, se ratifica la persistencia de la emigración rural neta en todos los países de la región. Segundo, se comprueba que esta migración ya no es la fuente principal del crecimiento de la población urbana, y que de hecho su peso en este crecimiento cayó del 36,6% en la década de 1980 a un

⁸ Con la excepción de Nicaragua, donde la migración campo-ciudad es la más cuantiosa. Con todo, hay serias razones para concluir que este movimiento fue sobrestimado por el censo de Nicaragua, ya que no guarda coherencia con cifras de otras fuentes, como la Encuesta Nacional de Medición de Niveles de Vida, del 2001, y tampoco calza con el moderado ritmo de urbanización que tuvo el país entre 1995 y el 2005.

⁹ La excepción es Paraguay, donde el campo —de acuerdo a la pregunta que se utilizó— habría ganado más de 60.000 personas por migración interna en el período 1997-2002. Sin embargo, estos resultados han sido descalificados por el organismo a cargo del censo (Sosa, 2007).

¹⁰ Estas estimaciones son órdenes de magnitud y no cifras precisas, pues se basan en procedimientos cuyos supuestos son poco robustos. Además, proporcionan la tasa neta de transferencia de población campo-ciudad, la que combina el saldo migratorio neto campo-ciudad y la reclasificación de localidades. Por esto último, sus resultados están típicamente sobrestimados, ya que la reclasificación de localidades suele significar el “ascenso” de localidades rurales a urbanas por crecimiento de la población.

CUADRO 6

América Latina y el Caribe: migración neta campo-ciudad de la población de 10 años y más y crecimiento de la población urbana, 1980 al 2000

Países	Migración neta campo-ciudad		Crecimiento de la población urbana de 10 años y más		Importancia relativa de la migración campo-ciudad sobre el crecimiento urbano	
	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000
Argentina	1 248 867	829 981	4 146 455	3 414 868	30,1	24,3
Bolivia	565 718	341 525	882 210	1 174 625	64,1	29,1
Brasil	9 167 628	9 483 867	22 868 322	26 856 555	40,1	35,3
Chile	146 535	382 623	1 447 011	1 939 951	10,1	19,7
Colombia	—	—	—	—	—	—
Costa Rica	82 656	338 002	194 507	717 006	42,5	47,1
Cuba	735 083	370 110	1 525 671	918 531	48,2	40,3
Ecuador	647 934	612 251	1 341 021	1 598 897	48,3	38,3
El Salvador	294 277	—	535 196	—	55,0	—
Guatemala	226 021	824 486	525 724	1 384 850	43,0	59,5
Honduras	258 003	303 742	501 918	685 610	51,4	44,3
México	3 997 266	4 183 486	12 108 257	13 103 802	33,0	31,9
Nicaragua	139 920	—	484 649	—	28,9	—
Panamá	113 677	234 038	292 298	432 624	38,9	54,1
Paraguay	280 103	296 914	504 441	652 302	55,5	45,5
Perú	1 001 406	—	2 990 661	—	33,5	—
República Dominicana	218 172	553 575	709 784	1 096 408	30,7	50,5
Uruguay	83 300	34 446	233 238	132 306	35,7	26,0
Venezuela (República Bolivariana de)	735 042	847 392	3 171 190	4 235 917	23,2	20,0
<i>Total</i>	<i>19 941 608</i>	<i>19 636 438</i>	<i>54 462 553</i>	<i>58 344 252</i>	<i>36,6</i>	<i>33,7</i>

Fuente: cálculos propios, usando el procedimiento de relaciones de supervivencia intercensales.

33,7% en los años 1990.¹¹ Tercero, se verifica una gran heterogeneidad entre países, ocurriendo lo previsible: la importancia de la migración del campo a la ciudad para el crecimiento de la población urbana tiende a elevarse en aquellos con menor urbanización. Y cuarto, cuando el foco se pone en la población rural, la transferencia neta del campo a la ciudad está lejos de ser una cifra menor (gráfico 2). Es más, en algunos países, como Brasil, la emigración del campo todavía podría calificarse como un éxodo masivo, por la cuantía relativa que alcanza respecto de la población rural del país.

6. Las ciudades y su atractivo migratorio: ¿desconcentración concentrada?

En el marco del examen ya avanzado de la desconcentración de los sistemas urbanos que está experimentando América Latina (Rodríguez, 2008),

en este apartado se efectúa un análisis más fino, centrado en las tres ciudades más pobladas de diez países latinoamericanos. Como valor añadido al análisis, se distingue entre indígenas y no indígenas para verificar patrones migratorios específicos de cada uno de estos grupos.

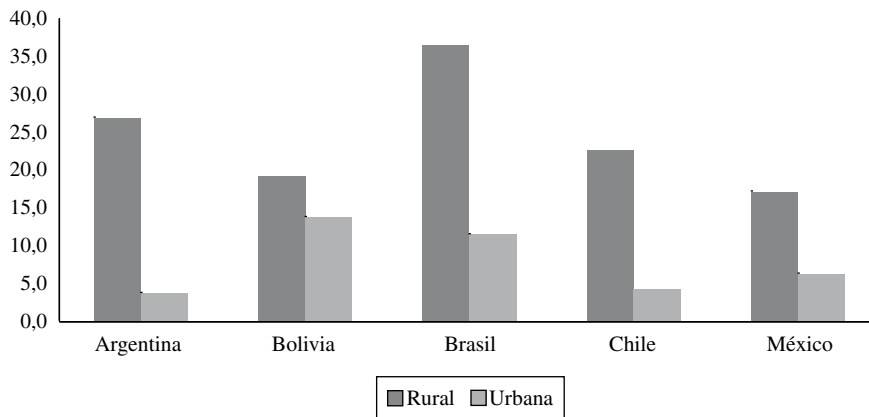
Los resultados que muestra el cuadro 7 permiten concluir que este segmento superior de los sistemas urbanos de la región sigue siendo atractivo, ya que la mayor parte de sus componentes aún registra inmigración neta. En países como Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá y Paraguay —casi todos ellos con un porcentaje urbano inferior al promedio regional—, la ciudad más poblada (o las dos más pobladas) todavía ejercen una gran atracción, por lo que aún presentan tendencias macrocefálicas o bicefálicas.¹² Sin embargo, una de cada tres ciudades es de emigración neta, lo que sugiere una paulatina extensión de esta condición —inexistente en la región hasta fines de los años 1980— entre las ciudades principales de los países.

¹¹ Cifras compatibles con otros estudios (Naciones Unidas, 2001). Por cierto, esta constatación no invalida que la migración del campo a la ciudad siga siendo el motor de la urbanización, habida cuenta del mayor crecimiento vegetativo del campo (CEPAL, 2005 y 2007).

¹² En estos últimos casos, el índice de primacía puede estar bajando, pero la concentración del sistema urbano en las dos ciudades principales puede estar ascendiendo.

GRÁFICO 2

América Latina (cinco países): relación entre la migración neta del campo a la ciudad en 1990-2000 y la población rural y urbana en 1990
(Porcentajes)



Fuente: cálculos propios, usando el procedimiento de relaciones de supervivencia intercensales.

En particular, las metrópolis (5 millones de habitantes o más) de la región son en su mayoría de emigración neta, varias de ellas desde la década de 1980. Tal inflexión se debería, entre otros factores, a las deseconomías de escala y al redireccionamiento de la inversión pública y privada (UNFPA, 2007; Montgomery, 2004; Henderson, 2000), a las dificultades de gobernabilidad y a la multiplicación de problemas urbanos como la inseguridad ciudadana, la congestión vehicular y la contaminación. Con todo, estas ciudades siguen recibiendo nutridos flujos de inmigrantes; lo que cambió respecto del pasado es su capacidad de retener población local, que disminuyó fuertemente.

Como lo anterior pudiera relacionarse directamente con la hipótesis de la “desconcentración concentrada” —pues la emigración podría orientarse a zonas cercanas en el marco de procesos de suburbanización, constitución de ciudades difusas o de ciudades-región (Diniz, 2007)—, se procedió a segmentar las corrientes migratorias de las metrópolis entre un componente cercano y otro lejano (cuadro 7). La principal conclusión de este ejercicio es que solo en el caso de las metrópolis de Brasil parece operar la “desconcentración concentrada”, ya que la emigración neta del Gran São Paulo y del Gran Río de Janeiro se debe exclusivamente al intercambio con otros municipios de su mismo estado y, en contrapartida, ambos aglomerados siguen ganando población por migración en el intercambio con el resto de los estados. En los demás países, las ciudades expulsoras tienen emigración neta con

ambos segmentos o solo con el lejano, por lo que la desconcentración sería efectiva y no aparente. Ahora bien, en varias ciudades grandes que aún ejercen atracción se aprecia un patrón de intercambio migratorio compatible con el planteado por la hipótesis de la desconcentración concentrada, y que correspondería a procesos de suburbanización en marcha. Es el caso, por ejemplo, de Ciudad de Guatemala y Quito.

Finalmente, el signo de la migración neta tiende a coincidir para indígenas y no indígenas, lo que sugiere que en la mayor parte de los casos la atracción o rechazo de las ciudades no tiene un sesgo étnico. Entre aquellas en que sí hay diferencias por la condición indígena están La Paz y Cochabamba, Tegucigalpa, Ciudad de México, Guadalajara y Asunción. El caso de las ciudades bolivianas y mexicanas es sobresaliente, no solo por el peso de la población indígena en ambos países, sino porque en todas ellas se trata de urbes que pierden población no indígena y, en cambio, ganan población indígena. Es obvio que esto contribuye a aumentar el peso de los indígenas en estas ciudades, pero tal vez más importante que lo anterior es que los indígenas están llegando a ciudades que ya no resultan atractivas para los no indígenas. Las razones de este contrapunto, así como sus implicancias, deberán ser objeto de indagaciones ulteriores, que pueden enmarcarse en un esfuerzo de mayor aliento tendiente a identificar y precisar los vínculos entre migración y segmentación social de los espacios metropolitanos (Rodríguez, 2007).

CUADRO 7

América Latina (10 países): indicadores de la migración interna de los tres aglomerados metropolitanos principales, censos de las rondas de 1990 y el 2000
(Cantidad de personas y tasas)

País y año	Aglomerado metropolitano ^a	Indígena			No indígena			Total			
		Migración neta	Tasa (por mil)	Migración neta cercana	Migración neta	Tasa (por mil)	Migración neta cercana	Migración neta	Tasa (por mil)	Migración neta cercana	Migración neta lejana
Bolivia, 2001	La Paz	12 212	2,9	23 961	-11 749	-6 978	3 140	5 234	27 101	27 101	-21 867
	Santa Cruz	24 279	17,9	-338	24 617	21 532	2 110	45 811	1 772	1 772	44 039
	Cochabamba	752	0,6	-1 159	1 911	-2 528	-1 242	-1 776	-2 401	-2 401	625
Brasil, 2000	São Paulo	-164	-1,1	-747	583	-231 657	-339 707	108 050	-231 821	-340 454	108 633
	Río de Janeiro	435	3,1	-175	610	-29 854	-49 505	19 651	-29 419	-49 681	20 262
	B. Horizonte	311	4,3	89	222	61 886	42 691	19 195	62 197	42 780	19 417
Chile, 2002	Santiago	-411	-0,5	-947	536	-49 306	-30 945	-18 361	-49 717	-31 892	-17 825
	Valparaíso	231	5,4	24	207	8 927	1 361	7 566	9 158	1 385	7 773
	Concepción	-387	-5,4	-46	-341	-7 438	711	-8 149	-7 825	665	-8 490
Costa Rica, 2000	San José	-78	-2,6	-13	-65	-13 849	229	-14 078	-13 927	216	-14 143
	Heredia	6	2,1	5	1	4 442	-2 265	6 707	4 448	-2 260	6 708
	Cartago	28	36,8	8	20	2 874	644	2 230	2 902	652	2 250
Ecuador, 2001	Quito	5 005	28,6	-592	5 597	18 198	-29 157	47 355	23 203	-29 749	52 952
	Guayaquil	3 068	23,9	31	3 037	41 068	11 609	29 459	44 136	11 640	32 496
	Cuenca	714	49,1	147	567	11 322	2 968	8 354	12 036	3 115	8 921
Guatemala, 2002	C. de Guatemala	10 666	14,4	-3 028	13 694	489	-28 459	28 948	11 155	-31 487	42 642
	Quetzalten	1 007	3,8	681	326	98	216	-118	1 105	897	208
	Escuintla	-152	-6,7	-9	-143	-2 556	-561	-1 995	-2 708	-570	-2 138
Honduras, 2001	Tegucigalpa	-219	-12,7	-32	-187	11 671	1 218	10 453	11 452	1 186	10 266
	San Pedro Sula	181	3,7	-42	223	6 708	-11 439	18 147	6 889	-11 481	18 370
	La Ceiba	258	6,7	-10	268	1 089	203	886	1 347	193	1 154
México, 2000	C. de México	1 137	1,7	1 226	-89	-72 063	-1,0	17 596	-70 926	18 822	-89 748
	Guadalajara	41	1,1	-46	87	-14 719	-1,0	-8 256	-14 678	-8 302	-6 376
	Monterrey	1 965	52,9	-2	1 967	40 656	-148	40 804	42 621	-150	42 771
Panamá, 2000	C. de Panamá	8 101	67,7	161	7 940	74 220	14,5	5 979	82 321	6 140	76 181
	Colón	270	17,3	8	262	1 499	2 105	-606	1 769	2 113	-344
	David	651	62,2	287	364	266	5 402	917	5 689	4 772	-4 772
Paraguay, 2002	Asunción	-219	-12,7	-32	-187	11 671	3,2	1 218	11 452	1 186	10 266
	C. del Este	88	200,0	11	77	-2 257	-2,4	-1 861	-2 169	-1 850	-319
	Encarnación	4	20,0	-2	6	-3 592	-8,7	-1 213	-3 588	-1 215	-2 373

Fuente: procesamiento especial de la base de microdatos censal.

^a Definición del área metropolitana derivada de la base de datos Distribución Espacial y Urbanización de la Población en América Latina y el Caribe (DEPUALC), disponible en www.eclac.cl/celade/depualc/. Población de cinco años y más, residentes en el país cinco años antes del censo y con respuestas válidas en las consultas sobre lugar de residencia habitual y lugar de residencia cinco años antes.

IV

Implicaciones de política

Hasta la década de 1990, era relativamente sencillo identificar políticas y programas dirigidos a influir sobre la migración interna en diferentes países del mundo y la región. Lo anterior porque la agenda pública se concentraba en un par de modalidades de esta migración —la del campo a la ciudad, y la dirigida a áreas de colonización—, para las cuales existía un conjunto de instrumentos y medidas de intervención disponibles. En general, estas políticas se dividían en directas e indirectas. Las primeras ejercían potestad sobre la localización de las personas y sus desplazamientos e incluían prohibiciones para el ingreso o salida de ciertos lugares, restricciones de determinados desplazamientos y reasentamientos obligados. Las segundas apuntaban a influir sobre los factores de rechazo o atracción de los lugares, por lo general mejorando las condiciones de vida, ofreciendo incentivos específicos o promoviendo la generación de empleo en los ámbitos expulsivos (Oberai, 1983). Los programas de colonización, tan importantes en la región durante el siglo XX, estaban en una posición intermedia, por cuanto sin ser, en principio, impositivos apuntaban a un reasentamiento masivo de población mediante movimientos dirigidos y en alguna medida controlados por la autoridad (Oberai, 1988). Finalmente, una amplia gama de políticas públicas tenía potenciales efectos sobre las decisiones migratorias, aunque solo fuera porque significaban asignación territorial de recursos, inversiones y equipamiento.

La descripción anterior no significa que estas políticas tuvieran respaldo unánime o que hubiese una manera única de aplicarlas. Más aún, el listado anterior no implica que tales políticas fuesen exitosas y, de hecho, hay numerosos ejemplos de fracasos, objetivos y expectativas incumplidas, y de daños colaterales (Martine y Rodríguez, 2008; UNFPA, 2007; Henderson, 2000; CELADE, 1984).

Estas dudas y evidencias adversas generaron cuestionamientos que minaron la confianza en esas políticas, sobre todo luego de desatarse la crisis económica y social del decenio de 1980. En efecto, la creciente escasez de recursos fiscales, el descrédito de las grandes iniciativas públicas y la urgencia de otros asuntos económicos y sociales se tradujo en un abandono progresivo de los grandes programas de redistribución territorial de la población, al punto de que a mediados de los años 1990 estaban casi extinguidos.

En la actualidad, en cambio, existe un renovado interés en las intervenciones públicas en materia territorial (ILPES, 2007) y, por ende, en relación con la movilidad de la población. En parte esto se debe a que los gobiernos aún están insatisfechos con la distribución espacial de su población y la persistencia de situaciones consideradas como problemas: entre otras, agudas desigualdades regionales, deseconomías y dificultades de diversos tipos en las ciudades más grandes y pertinaz despoblamiento de las zonas históricamente más pobres (Naciones Unidas, 2008). Pero también se debe a la aparición de nuevos asuntos, como transformaciones de las economías regionales subnacionales en el marco de la globalización, la articulación de sistemas de ciudades cada vez más complejos, la conformación de áreas metropolitanas extendidas y la creciente visibilidad de la segregación residencial.

Pero el marco normativo internacional vigente para la intervención en materia de migración difiere significativamente del que existía hasta la década de 1980. Este marco se redefinió en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo efectuada en El Cairo en 1994, cuyo Programa de Acción contiene un capítulo específico sobre “Distribución de la población, urbanización y migración interna” (www.unfpa.org/icpd/icpd-programme_spa.cfm). Si bien este capítulo mantiene algunos énfasis pretéritos —sobre todo en la búsqueda de una distribución territorial de la población más equilibrada y una merma de los factores de expulsión, en particular los que provocan la migración del campo a la ciudad—, se suma al espíritu de este Programa de Acción, cual es definir las políticas de población en función del cumplimiento de los derechos humanos. Esto queda plasmado en la primera medida propuesta en dicho capítulo y que dice: “Al formular políticas de distribución de la población los gobiernos deberían velar por que los objetivos y metas de esas políticas sean compatibles con otras políticas y metas de desarrollo y con los derechos humanos fundamentales”. Pese a su generalidad, esta primera medida establece tres puntos centrales: i) la acción sobre la migración no tiene un sentido predefinido ya que, más bien, abona a un proceso de desarrollo que es políticamente guiado; ii) la acción sobre la migración no puede ser aislada sino que debe ser interactiva con otras acciones

públicas; iii) la acción sobre la migración no puede ir contra el ejercicio de los derechos humanos. Es fácil advertir que este último punto es una estocada profunda contra las políticas de migración interna directas. En efecto, al ser el libre movimiento dentro del territorio nacional un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entonces las limitaciones a este desplazamiento o las acciones de relocalización (en particular las coercitivas) se sostienen solo si hay otros derechos involucrados o prerrogativas públicas claramente apoyadas en la ley. Aunque todavía existen países que ejercen controles administrativos sobre los desplazamientos internos, siendo tal vez el más conocido el sistema Hukou en China (Chan, 2008), la tendencia apunta a eliminar este tipo de políticas, al menos en lo que atañe a desplazamientos entre regiones, ciudades o zonas urbanas y rurales.

Por otro lado, la diversidad de la migración interna contemporánea en la región contrasta con el abultado predominio que tenía en la agenda pública la migración campo-ciudad hasta la década de 1980. Esta diversidad de la migración interna amplía significativamente la gama de políticas, programas y medidas disponibles para actuar sobre ella. Por ejemplo, las intervenciones relevantes para la migración laboral entre regiones —que han recuperado protagonismo en concomitancia con el renovado vigor de las políticas de desarrollo regional (ILPES, 2007)— son diferentes a las útiles para los desplazamientos intraurbanos o las que tienen impacto sobre los movimientos de la ciudad al entorno rural. Por lo anterior, aunque choque aparentemente con la aseveración anterior relativa al abandono de las políticas directas sobre la migración, en la actualidad los instrumentos normativos y administrativos pueden ser claves para la intervención sobre algunos tipos de migración, como la intrametropolitana.¹³

Es claro, entonces, que la creciente diversidad de la migración interna exige mayor conocimiento, precisión y criterio a los formuladores de políticas, quienes deben

seleccionar sus intervenciones de acuerdo al tipo de migración que procuran influenciar. En cualquier caso, la estrategia debe ceñirse a la máxima doctrinaria de combinar el ejercicio del derecho a migrar dentro del país en las mejores condiciones posibles, por una parte, con el combate a las discriminaciones territoriales que tienden a generar trampas de pobreza, por otra. Los cuatro pilares de las estrategias que se han de utilizar en materia de migración interna son los incentivos para personas y empresas, la asignación geográfica de infraestructura y servicios públicos, el uso de instrumentos de ordenamiento y dinamización económica territoriales, y el conocimiento y manejo de los efectos migratorios imprevistos de diferentes políticas sociales.

Un ejemplo nítido de lo anterior son los programas de renovación urbana y repoblamiento de áreas céntricas. Para atraer inmigrantes a ellas, las esferas decisorias y técnicas disponen de un vasto repertorio de instrumentos económicos (subsidios), sociales (localización de servicios) y administrativos (modificación de las normas de uso del suelo). Esta evidente ventaja tiene un lado oscuro, por cuanto tales instrumentos no se diseñaron para influir en la migración intrametropolitana, sino para organizar la ciudad y optimizar su funcionamiento, que son los objetivos estratégicos y prioritarios. Por ello, si las fuerzas migratorias son muy poderosas, el uso de estas herramientas para contrarrestarlas puede generar desequilibrios que terminan por expresarse en costos para la ciudad y sus habitantes (entre otros, alza de los precios del suelo, hacinamiento, congestión, expansión periférica y segregación residencial). Una cosa es contar con instrumentos de política y otra que estos sean inocuos.

Mientras que intentar detener el avance urbano o la migración campo-ciudad mediante políticas específicas ha resultado infructuoso —y según muchos especialistas, equivocado e inconducente (UNFPA, 2007)—, redireccionar las corrientes migratorias entre ciudades todavía sigue siendo un objetivo deseado en muchos países que estiman muy elevada la concentración de la población en la ciudad principal y que, con base en estudios recientes (ILPES, 2007; UNFPA, 2007; Cohen, 2006; Guzmán, Rodríguez y otros, 2006; Davis y Henderson, 2003), consideran que una red urbana sólida, densa y diversificada contribuye al desarrollo nacional. Sin embargo, persiste el debate respecto de la eficacia de los programas puestos en marcha para reducir la concentración. La idea natural de promover algunas ciudades en detrimento de otras, aunque sea por omisión, debe pasar varias pruebas: la del beneficio para el desarrollo nacional, la de coherencia, o al menos no

¹³ Un reciente estudio basado en la variopinta experiencia (entre estados y entre condados) de los Estados Unidos señala que, en suma, las normativas locales configuran la forma construida y la idiosincrasia de ciudades, pueblos, condados y regiones enteras. La zonificación, los grandes planes reguladores, el financiamiento de la infraestructura, la contención urbana, las moratorias y los límites a los permisos de construcción pueden propiciar las urbanizaciones de baja densidad y la descentralización metropolitana, o bien alentar una modalidad de urbanización más compacta. También pueden influir directamente en la composición socioeconómica de la población local, abriendo o cerrando puertas a los arrendatarios y personas de bajos ingresos (Pendall, Puentes y Martin, 2006. p. 6).

contradicción, con una dinámica económica definida por el mercado (nacional y global), la de aceptación de los actores locales involucrados y la del respeto de los derechos individuales. Como se aprecia, las limitaciones a la discrecionalidad de la acción pública provienen de muchas fuentes en este ámbito.

Cabe hacer un llamado de atención final respecto a la formulación de políticas públicas sin considerar sus efectos sobre la movilidad de la población. Entre las políticas que afectan esa movilidad se cuentan las

de vivienda y de transporte, que tienen consecuencias directas, a veces casi mecánicas, en los cambios de residencia, sobre todo dentro de las ciudades o entre las ciudades y su entorno. Es necesario que esos efectos sean tenidos en cuenta al momento de formular tales políticas; incluso más, se las puede formular de manera tal que influyan en un sentido deseado sobre la migración y la movilidad, sin que, por cierto, descuiden su objetivo natural de ofrecer hábitat y conectividad de buena calidad a la población.

Bibliografía

- Aroca, P. (2004): Migración intrarregional en Chile. Modelos y resultados 1987-2002, *Notas de población*, N° 78, LC/G.2229-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas: S.05.II.G.14.
- Bell, M., P. Rees y T. Wilson (2005): *Comparing Internal Migration between Countries: Who Collects What?*, Discussion paper, N° 2003/05, Queensland, Queensland Centre for Population Research School of Geography, Planning and Architecture, Universidad de Queensland. Disponible en: http://eprint.uq.edu.au/archive/00001030/01/qcpr_05_03.pdf.
- Cardona, R. y A. Simmons (1975): Hacia un modelo general de la migración en América Latina, en R. Cardona (comp.), *América Latina: distribución espacial de la población*, Bogotá, D.C., Editorial Canal Ramírez-Antares.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL) (1984): Políticas de redistribución de la población en América Latina, *Notas de población*, año 12, N° 34, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005): *Panorama social de América Latina 2004*, LC/G.2259-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.148.
- _____ (2007): *Panorama social de América Latina 2007*, LC/G.2351-P, Santiago de Chile.
- Chan, K.W. (2008): Internal labour migration in China: trends, geographical distribution and policies, *Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development*. Disponible en: http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/EGM_PopDist_Report.pdf
- Cohen, B. (2006): Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability, *Technology in Society*, vol. 28, Amsterdam, Elsevier.
- Davis, J. y J.V. Henderson (2003): Evidence on the political economy of the urbanization process, *Journal of Urban Economics*, N° 53, Amsterdam, Elsevier.
- Diniz, C. (2007): A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, espacialização e novas funções, *EURE*, N° 98, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo.
- Ferras, C. (2007): El enigma de la contraurbanización. Fenómeno empírico y concepto caótico, *EURE*, N° 98, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, mayo.
- Greenwood, M. y G. Hunt (2003): The early history of migration research, *International Regional Science Review*, vol. 26, N° 1, Londres, Sage Publications.
- Guzmán, J.M., J. Rodríguez y otros (2006): La démographie de l'Amérique latine et de la Caraïbe depuis 1950, *Population-F*, vol. 61, N° 5-6, París. Disponible en: http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1249/publi_pdf1_chronique_ameriquelat.pdf
- Henderson, J.V. (2000): *The Effects of Urban Concentration on Economic Growth*, Documento de trabajo, N° 7503, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2007): *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*, documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Brasilia, 26 y 27 de junio de 2007).
- Lall, S., H. Selod y Z. Shalizi (2006): *Rural-urban Migration in Developing Countries: a Survey of Theoretical Predictions and Empirical Findings*, Policy Research Working Paper Series, N° 3915, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lucas, R. (1997): Internal migration in developing countries, en M. Rosenzweig y O. Stark (comps.), *Handbook of Population and Family Economics*, Amsterdam, Elsevier.
- Macció, G. (1985): *Diccionario demográfico multilingüe*, Lieja, Editorial Ordina.
- Martine, G. y J. Rodríguez (2008): Urbanization in Latin America: Experiences and lessons learned, en G. Martine, G. McGranahan y otros (comps.), *The New Global Frontier: Cities, Poverty and Environment in the 21st Century*, Londres, Earthscan Publications.
- Montgomery, M. (2004): *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World*, Londres, Earthscan Publications.
- Naciones Unidas (2001): *The Components of Urban Growth in Developing Countries*, ESA/P/WP.169, Nueva York.
- _____ (2008): *World Population Policies 2007*, ST/ESA/SER.A/272, Nueva York. Disponible en: http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2007/Publication_index.htm
- Oberai, A. (1983): *State Policies and Internal Migration. Studies in Market and Planned Economies*, Londres, Croom Helm.
- _____ (1988): *Land Settlement Policies and Population Redistribution in Developing Countries*, Nueva York, Praeger.
- Pendall, R., R. Puentes y J. Martin (2006): *From Traditional to Reformed: A Review of Land Use Regulations in the Nation's 50 Largest Metropolitan Areas*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Pinto da Cunha, J.M. (2002): *Urbanización, territorio y cambios socioeconómicos estructurales en América Latina y el Caribe*, serie Población y desarrollo, N° 30, LC/L.1782-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2007): *Dinâmica migratória e o processo de ocupação do centro-oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso*, documento presentado en el Seminario "O Brasil e suas fronteiras

- agrícolas: diagnósticos e perspectivas” (Campinas, Brasil, 2 de agosto). Disponible en: http://72.232.29.50/~ifnepo/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=638&texto_id=849
- Ravenstein, E. (1885): The laws of migration, *Journal of the Statistical Society of London*, vol. 48, N° 2, Londres, Royal Statistical Society, junio.
- Reboratti, C. (1990): Fronteras agrarias en América Latina, *Geocrítica*, N° 87, Barcelona, Universidad de Barcelona, mayo. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/geo87.htm>
- Rodríguez, J. (2002): *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas*, serie Población y desarrollo, N° 32, LC/L.1831-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.137.
- (2004a): *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*, serie Población y desarrollo, N° 50, LC/L.2059-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.3.
- (2004b): Explotando el módulo sobre migración interna de los censos de población y vivienda de América Latina, *REDATAM informa*, N° 10, LC/L.2261, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2007): Paradojas y contrapuntos de dinámica demográfica metropolitana: algunas respuestas basadas en la explotación intensiva de microdatos censales, en C. de Mattos y R. Hidalgo (comps.), *Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana*, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- (2008): Spatial distribution of the population, internal migration and development in Latin America and the Caribbean, United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development (New York, 21-23 January 2008), ESA/P/WP.26, Nueva York, Naciones Unidas, marzo.
- Rosenzweig, M. y O. Stark (comps.) (1997): *Handbook of Population and Family Economics*, Amsterdam, Elsevier.
- Sosa, Z. (2007): Fuentes de datos y medición de la migración. El caso de Paraguay, documento presentado en el Seminario internacional “Migración y desarrollo: el caso de América Latina” (Santiago de Chile, 7 y 8 de agosto). Disponible en: <http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/7/29527/soza.pdf>
- Todaro, M. (1969): A model of labor migration and urban unemployment in LDCs, *American Economic Review*, vol. 59, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- (1980): Internal migration in developing countries: a survey, en R. Easterlin, *Population and Economic Change in Developing Countries*, Chicago, University of Chicago Press.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2007): *Estado de la población mundial 2007*, Nueva York.
- Van der Gaag, N. y L. Van Wissen (2001): Economic Developments and Internal Migration Propensities, documento presentado en la Conferencia Europea de Población (Helsinki, 7 al 9 de junio). Disponible en: <http://www.vaestoliitto.fi/toimintayksikot/vaestontutkimuslaitos/eapskonferenssi/Papers/>
- Villa, M. (1991): *Introducción al análisis de la migración: apuntes de clase; notas preliminares*, Serie B, N° 91, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) -División de Población de la CEPAL.
- Xu-Doeve, W. (2005): The Demographic Measurement of Migration and its Adjustment for Underenumeration, documento presentado en la XXV Conferencia Internacional de Población de la Unión Internacional de Estudios Científicos de Población (Tours, Francia, 18 al 23 de julio de 2005), inédito.
- Zelinsky, W. (1971): The hypothesis of the mobility transition, *Geographical Review*, N° 61, Londres, Sage Publications.

PALABRAS CLAVE

Finanzas internacionales
Liberalización de mercados financieros
Movimientos de capital
Desarrollo económico
Financiación del desarrollo
Asistencia al desarrollo
Instrumentos financieros
Deuda externa

Finanzas internacionales y desarrollo: ¿oportunidad o amenaza?

Jorge García-Arias

El volumen de activos que se intercambian en los mercados financieros internacionales ha alcanzado dimensiones gigantescas. Cabe preguntarse entonces si las finanzas internacionales podrían desempeñar un papel decisivo a la hora de proporcionar recursos suficientes y estables para la financiación del desarrollo. En este artículo se analiza la función que las finanzas internacionales podrían tener y la que realmente han tenido en esta materia, centrándose específicamente en el estudio de las corrientes de capital privado, la asistencia oficial al desarrollo y el endeudamiento externo. Se concluye que se precisan reformas estructurales de gran calado en el funcionamiento del sistema financiero internacional y en los instrumentos y mecanismos de financiación del desarrollo, si queremos ponerlos al servicio de objetivos de desarrollo de largo plazo.

Jorge García-Arias
Profesor Titular de Economía
Departamento de Economía
Universidad de León,
España
✉ jrgara@unileon.es

I

Introducción

Incluso los análisis menos sofisticados de las estadísticas financieras internacionales ponen de manifiesto la existencia de una disparidad enorme entre la cantidad de activos que circulan por los mercados financieros internacionales y el volumen de esos activos que se destinan a financiar actividades de desarrollo. Por ejemplo, los últimos datos oficiales muestran que diariamente se transan en el mercado de divisas activos por valor de 3.200 miles de millones de dólares —lo que nos ofrece un rango de entre 832.000 y 1.000.000 de miles de millones de dólares transados a lo largo del año 2007, solo en este mercado (BPI, 2007). Por su parte, el conjunto de los principales donantes de ayuda oficial al desarrollo han destinado a este objeto poco más de 100.000 millones de dólares en el 2007 (OCDE, 2008), mientras que los estudios más rigurosos sobre el tema estiman que serían precisos, anualmente, al menos 50.000 millones de dólares adicionales para alcanzar los principales objetivos de desarrollo a largo plazo (Atkinson, 2005).

Esta dimensión tan espectacular alcanzada por los mercados financieros internacionales es fruto de un largo proceso de liberalización financiera internacional que intensifica las interconexiones de los sistemas bancarios, monetarios y financieros nacionales, y que conduce a la aparición *de facto* de un espacio financiero mundial al que quedan subordinados. Dicho proceso, a su vez, es consecuencia de una radical ruptura del régimen de regulación de las operaciones financieras y de control de los movimientos de capital, que se inició a finales de los años 1950 con la apertura del Euromercado, recibió un impulso definitivo en los años 1970 y se profundizó en las dos décadas siguientes.

Este fenómeno de globalización financiera es la resultante de un proceso complejo que puede caracterizarse por una serie de elementos, entre los que se incluirían el incremento de la capacidad técnica para el desarrollo

de relaciones financieras avanzadas, la integración de los mercados y agentes nacionales en un mercado más global, una difuminación de las distinciones clásicas entre las instituciones financieras de diversa índole y las actividades y los mercados en los que operan, y el surgimiento de conglomerados bancarios y financieros de dimensión planetaria.¹

Por otra parte, la mundialización financiera ha consolidado dos tipos de asimetrías de extraordinaria relevancia. De un lado, un escenario con una moneda de referencia claramente hegemónica —el dólar— que vertebra todas las relaciones financieras y comerciales;² de otro, un mercado financiero mundial aparentemente democratizado y con infinidad de pequeños agentes que interaccionan libremente en él, aunque un análisis más detallado muestra un mercado claramente oligopólico, donde un grupo muy reducido de agentes controla la parte principal de los recursos que por él se canalizan y en el que se detectan evidentes comportamientos de rebaño (*herd behavior*) entre ellos (García-Arias, 2006).

Este proceso de internacionalización y liberalización financieras que, desde un punto de vista teórico, se asentaba en la primera parte del teorema fundamental de la economía del bienestar (TFEB) y en la hipótesis de los mercados eficientes (HME),³ suponía una situación en la que todos los actores internacionales ganarían. En general, el capital fluiría desde los países fuertemente desarrollados (excedentarios en capital y con rendimientos

¹ Por ejemplo, véase un análisis detallado en Palazuelos (1998).

² El rol hegemónico de los Estados Unidos en este contexto de globalización financiera no se manifiesta exclusivamente en el papel central que desempeña su moneda. También se traduce, por ejemplo, en la posibilidad de llevar adelante políticas económicas insostenibles para el resto de las economías, como el mantenimiento de déficit gemelos (el fiscal y el externo corriente) o la capacidad de atraer recursos externos (en parte para financiar dichos déficit gemelos), afectando así la disponibilidad de recursos para otras economías y, por consiguiente, la financiación del desarrollo.

³ En general, el teorema fundamental de la economía de bienestar se ocupa de la eficiencia en la economía real y la hipótesis de los mercados eficientes enlaza los mercados financieros con los fundamentos macroeconómicos. Combinados, reflejan una situación en la que la eficiencia económica depende de mercados liberalizados (de bienes y servicios, de factores, financieros) y de un sector público minimizado. La liberalización financiera (entre otras) había de ser necesariamente beneficiosa en la medida en que significaba eliminar las distorsiones al libre juego de los mercados, las cuales son, según se afirma, de por sí ineficientes. Véase un análisis teórico al respecto en García-Arias (2002b).

□ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la maestría de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Universidad de Valladolid, España. El autor agradece los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos de la *Revista de la CEPAL*, que han contribuido a mejorar sustancialmente el trabajo inicial. Cualquier error que persista es responsabilidad exclusiva del autor.

más ajustados) hacia los países emergentes (deficitarios en capital y con retribuciones más altas a dicho factor); esto aceleraría el crecimiento en los países receptores, y tanto donantes como receptores se beneficiarían, dado que las oportunidades de diversificación financiera de ambos crecerían. A este marco general de beneficios potenciales se añadían otros más específicos, como el incremento de la competitividad y eficiencia del sistema, la diversificación internacional de las carteras de inversión, el aumento de las rentabilidades esperadas, la reducción del riesgo y muchos más.

Esta visión idílica, mitológica, del desenvolvimiento de los mercados financieros liberalizados ha sido, cuando menos, puesta en cuarentena tras la proliferación de trabajos que la cuestionan y detectan empíricamente problemas que introducen serios motivos de preocupación. Entre esos problemas destacan el incremento dispar de oportunidades para prestamistas y para prestatarios, el desplazamiento de recursos netos hacia los países más desarrollados, la enorme volatilidad de las corrientes de capital encauzadas hacia los países con menores tasas de desarrollo, la mayor fragilidad del sistema financiero internacional por la profundización de los procesos de crisis cambiarias, bancarias y financieras y el aumento del sobreendeudamiento externo.⁴

II

Las finanzas internacionales y el desarrollo

1. La situación en el cambio de siglo

Hasta principios del siglo XXI, las corrientes de capital internacionales dirigidas a los países en desarrollo tenían varias características distintivas (Ocampo, 1999a). En primer lugar, las corrientes de capital institucional y las de capital privado habían mostrado tendencias divergentes: mientras las primeras tendían a disminuir, las segundas experimentaban un incremento a medio plazo.

En segundo lugar, los distintos tipos de corrientes de capital privado habían exhibido diferencias notorias en materia de estabilidad: mientras que la inversión extranjera directa (IED) se había mantenido relativamente inalterada durante las crisis, las corrientes financieras

A estos problemas habría que añadir los vinculados tanto al origen (actividades ilícitas, blanqueo de capitales) como al destino (financiación de actividades ilegales, paraísos fiscales) de ese gigantesco volumen de capital.

En suma, las finanzas internacionales sin duda podrían hacer una enorme contribución al crecimiento y desarrollo de todas las economías del mundo y al bienestar de la humanidad. No obstante, presentan dificultades que derivan del origen del capital, del tipo de capital, de la forma en que se mueve y de su destino.

De ahí que los muchos retos generados por el proceso de internacionalización y liberalización financiera han propiciado un gran debate en torno a la necesidad de repensar ese proceso y, sobre todo, de modificar la arquitectura financiera internacional.⁵

Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo el principal problema es que dicho proceso no ha contribuido a encauzar corrientes de capital suficientes hacia las economías en desarrollo (y menos aún hacia las de menor desarrollo relativo). Conviene, pues, analizar la relación que se establece, no siempre idílica, entre estos dos fenómenos: las finanzas internacionales y el desarrollo.

privadas habían mostrado una marcada volatilidad y efectos de contagio. Por su parte, en contraste con el dinamismo mostrado por los flujos de capital privado,

⁴ Efectuar un análisis detallado de tales cuestiones escapa a los límites del presente ensayo. Véase en Agüera Sirgo y García-Arias (2000) un examen más profundo de las promesas y realidades de este proceso de liberalización e internacionalización financiera.

⁵ Si bien la idea de reformar la arquitectura financiera internacional es entendida de manera diferente por distintos autores, bajo este epígrafe solemos incluir (la lista no es necesariamente exhaustiva) aspectos relacionados con: i) la mejora de la transparencia y los estándares contables, ii) el incremento de la autorregulación y/o de la supervisión externa, iii) la modificación de los mecanismos de gestión de las cuentas de capital, iv) las modificaciones en la elección de los regímenes de tipos de cambio, v) el diseño de las políticas económicas nacionales y de las que plantean los organismos económicos internacionales, vi) la provisión de liquidez internacional y vii) los mecanismos de prestamista de última instancia y quiebras y suspensiones de pagos internacionales. El tema ha sido intensamente trabajado por la literatura económica y ha experimentado un crecimiento exponencial en la última década. Evidentemente, este trabajo no pretende exponer las diferentes aportaciones y enfoques de la cuestión, pero el lector interesado puede consultar, entre otros muchos, los trabajos de Caballero (2003), Eatwell (2002), Eichengreen (1999), Griffith-Jones, Gottschalk y Cailloux (2003), Kenen (2001) y Ocampo (1999b).

la financiación oficial para el desarrollo (y sobre todo su principal componente, los fondos de asistencia bilateral) había tenido una evolución poco satisfactoria (*aid fatigue*), disminuyendo en términos reales a lo largo de la década.

En tercer lugar, las corrientes de capital privado se habían concentrado en los países de ingreso medio, tendencia que solo había sido compensada parcialmente por el efecto redistributivo de las corrientes financieras públicas a nivel mundial.

Por último, la volatilidad de las corrientes financieras privadas, por una parte, y su fuerte concentración en los países de ingreso medio, por otra, habían terminado generando necesidades de financiación excepcional de magnitudes sin precedentes. Esa financiación excepcional se había dirigido a unas pocas economías emergentes. Como consecuencia, el financiamiento proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI), incluido el del servicio financiero reforzado de ajuste estructural, había presentado una marcada trayectoria anticíclica en relación con las corrientes de capital privado y se había concentrado en un escaso número de países, los que debieron cumplir con exigencias de política económica de sobra conocidas (ajuste estructural).

Así las cosas, aunque la volatilidad y el contagio que mostraban las corrientes de capital privado eran indudablemente problemáticos, también lo eran la marginación de los países más pobres de las corrientes de capital privado y la reducción de la asistencia bilateral de la que dependían en gran medida. La reforma de la estructura financiera internacional, por lo tanto, debía ofrecer soluciones a todos estos problemas. Además, el excesivo endeudamiento de muchos países en desarrollo, sobre todo de los más pobres, seguía limitando notablemente sus posibilidades de desarrollo.

En este contexto, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que se realizó en Monterrey, México, bajo el auspicio de las Naciones Unidas, adoptaron una resolución para hacer frente a los problemas de esta índole: el Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002).

2. El Consenso de Monterrey

El Consenso de Monterrey está construido sobre la idea de que la cooperación internacional al desarrollo debe ser

vista como una tarea en la que deben participar tanto los países desarrollados como los países subdesarrollados y/o en vías de desarrollo (PSVD).

Más concretamente, en esta alianza cada PSVD acepta ser el principal responsable de su propio desarrollo, por lo cual deberá i) mejorar su gobernanza interna; ii) combatir la corrupción; iii) implementar las políticas y efectuar las inversiones que conducen al crecimiento y al empleo, y iv) maximizar los recursos nacionales disponibles para financiar estrategias de desarrollo adicionales. Por su parte, los países desarrollados acuerdan que aquellos PSVD que adopten estrategias de desarrollo transparentes, creíbles y bien diseñadas deben recibir el apoyo pleno que necesitan, en forma de i) mayor asistencia para el desarrollo; ii) un sistema de comercio internacional más orientado al desarrollo; iii) medidas de alivio o condonación del endeudamiento, y iv) un aumento de la financiación privada para el desarrollo. Y, por último, las instituciones internacionales garantes del Consenso aceptan i) acrecentar la coherencia de sus actuaciones; ii) coordinarse y cooperar en la programación de sus actividades y en la implementación de políticas de desarrollo internacionales, y iii) modificar la estructura y el funcionamiento del sistema financiero internacional para ayudar a la consecución de estos objetivos.

Para ello, el Consenso de Monterrey distinguió seis aspectos principales relacionados con el desarrollo: i) la movilización de recursos financieros nacionales de los propios PSVD; ii) el uso del comercio internacional como instrumento de desarrollo; iii) la afluencia de capital internacional privado hacia los PSVD; iv) la asistencia oficial para el desarrollo; v) el endeudamiento externo, y vi) el sistema financiero internacional y su relación con el financiamiento para el desarrollo.

Aunque los dos primeros son sin duda cruciales en un enfoque holístico de la financiación para el desarrollo, escapan del ámbito estricto de las finanzas internacionales en las que se centra este ensayo. Por otra parte, resulta evidente que es preciso modificar, como ya se ha señalado, la arquitectura general del sistema financiero internacional con el propósito, entre otros, de convertir el proceso de liberalización financiera en un elemento dinamizador del desarrollo. En todo caso, el resto del trabajo se centrará en las cuestiones relacionadas con las corrientes de capital privado, con la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y con el endeudamiento externo.

III

Las corrientes internacionales de capital privado

En teoría, las corrientes de capital privado pueden desempeñar un papel muy importante en el desarrollo de los países receptores. Sin embargo, como lo hemos señalado, la evidencia empírica indica que en las últimas décadas dichos flujos no solo han sido escasos, volátiles y altamente reversibles —viéndose afectados por comportamientos grupales y de contagio—, sino que además han tendido a circunvalar a los países más empobrecidos.

Aunque la inestabilidad, la volatilidad y el comportamiento de rebaño son elementos inherentes a los mercados financieros (nacionales e internacionales), no todos los tipos de capital exhiben estas características en igual medida. En concreto, la IED es mucho más estable que otras formas de capital (como la inversión de cartera o los créditos bancarios).

Por otro lado, no toda la responsabilidad de esta situación recae en los mercados internacionales. También los propios sistemas financieros de los países receptores exhiben diferencias con los de países más desarrollados que incrementan su fragilidad. Estas diferencias son las siguientes:

- la incapacidad de muchos PSVD de emitir obligaciones denominadas en su propia moneda, especialmente a largo plazo (el “pecado original”, según Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2003); esto genera un gran conjunto de fragilidades en los sistemas financieros nacionales, al conectarlos básicamente con el dólar.
- las diferencias en el nivel de desarrollo de sus sistemas financieros y de sus mercados de capitales, lo que lleva a una escasa disponibilidad de instrumentos financieros de largo plazo en estos mercados.
- el reducido tamaño de los mercados financieros internos de estos países frente a los gigantescos mercados financieros internacionales.

La historia reciente de los movimientos internacionales de capital muestra tres oleadas de capital privado hacia los PSVD. Las dos primeras tuvieron lugar en la década de 1970 y en la de 1990.

- En la de los años 1970, el rápido crecimiento de los créditos bancarios otorgados a los países en desarrollo —por el reciclaje de los ingentes superávits externos de los países productores de petróleo y la desregulación de mercados financieros nacionales

e internacionales— fue interrumpido por la crisis de la deuda en América Latina (y otras regiones económicas).

- La de los años 1990, dominada por las corrientes de IED e inversión de cartera, especialmente hacia los países del sudeste asiático, fue cortada de raíz por las crisis cambiarias y financieras que sufrieron estos países a finales de la década⁶ y que se extendieron a Rusia y América Latina.

La tercera oleada se inició el 2003 y continúa hasta hoy, como consecuencia de la mejora de las condiciones económicas en los PSVD, del panorama mundial de crecimiento económico y de la persistente política de intereses bajos en los países desarrollados.

Este tercer ciclo de recuperación de las corrientes de capital hacia los PSVD difiere no obstante de los dos precedentes (Ocampo, Kregel y Griffith-Jones, 2007). En concreto, en el período 1997-2005 hubo una transferencia neta de recursos desde los PSVD hacia los países desarrollados, debida fundamentalmente a la enorme cantidad de reservas que están acumulando los países en desarrollo (especialmente los del sudeste asiático) como seguro frente a crisis financieras futuras —y a la fecha de revisión de este trabajo ya concretadas—. Además, aumentó significativamente la concentración de las corrientes de capital hacia los PSVD en el este y el sudeste asiáticos, y muy particularmente en China, a expensas de América Latina.

En este escenario generalizado de recuperación de las corrientes privadas de capital hacia los PSVD, la preocupación fundamental de estos últimos no es solo saber si ellas serán suficientes para financiar su desarrollo, sino también saber si mostrarán cierta estabilidad o si —como ha venido siendo habitual— serán marcadamente volátiles y reversibles.

En tal sentido, conviene tener claro, como indicamos más atrás, que no todas las corrientes de capital privado —es decir, la IED, la inversión de cartera y los créditos bancarios— exhiben la misma volatilidad.

La IED tiene tres componentes principales: la inversión en bienes de capital, las utilidades locales reinvertidas localmente y los préstamos intrafirma.

⁶ Véase en García-Arias (2002a) un análisis detallado de las crisis asiáticas.

En el último ciclo, la IED —sobre todo la dedicada a bienes de capital— se convirtió en la fuente principal de financiamiento externo y ha demostrado ser, a lo largo de la historia, mucho más estable que el resto de las corrientes internacionales. Por lo demás, ofrece ventajas adicionales: entre otras, eleva la productividad de los países receptores por la transferencia de tecnología y conocimiento técnico (*know-how*) y facilita el acceso a los mercados internacionales de bienes y financiamiento.

No obstante, la IED también presenta inconvenientes: por ejemplo, sus vínculos con la estructura económica local suelen ser muy limitados, exacerba los déficit comerciales y restringe la competencia y la inversión de riesgo en los países de destino.

Aunque el debate es intenso en torno al monto real de los beneficios de la IED y al desfase temporal con que los reciben los países de destino, la literatura económica suele convenir en que el saldo neto es positivo, pero con enormes diferencias entre los distintos países y dentro de cada uno de ellos.

En este último ciclo los beneficios claramente han crecido, lo que resulta esperanzador, sobre todo porque la inversión en bienes de capital viene representando unas dos terceras partes de la IED total (Banco Mundial, 2004). Además, se detectan algunos cambios en la composición y destino de la inversión. Lo más relevante es su rápido crecimiento en el sector servicios, principalmente por la expansión de las empresas transnacionales en ese segmento de los PSVD, debida en muchos casos a procesos de privatización. Aunque en general el comportamiento anticompetitivo característico de las empresas transnacionales tiene consecuencias adversas cuando la normativa para la defensa de la competencia local es laxa, la IED en el sector terciario ha tenido efectos diferentes en las distintas áreas económicas de destino. Por ejemplo, el salto hacia el sector servicios de la IED en América Latina parece haber tenido un efecto de expulsión sobre las compañías locales (Agosin y Mayer, 2000). Algo similar ha sucedido en el sector bancario latinoamericano, aunque esta orientación de la IED hacia los sectores financieros parece haber generado efectos más positivos en el sudeste asiático (Banco Asiático de Desarrollo, 2004) o en los países del este europeo (Weller, 2001). Otro aspecto relevante de la IED es el crecimiento de las corrientes Sur-Sur, que benefician en especial a los PSVD de menores ingresos y nivel de desarrollo. No obstante,

el conjunto de la IED presenta un problema: el 75% de ella se concentra en solamente 10 países.

Al tenor de lo expuesto, los PSVD podrían aplicar un conjunto de medidas para lograr que la IED contribuya más al desarrollo, entre ellas las siguientes: formular políticas que potencien los enlaces entre las empresas extranjeras y las locales; favorecer las exportaciones con alto valor agregado y la transferencia de conocimientos, destrezas y tecnología; incentivar a las empresas extranjeras para que inviertan en la formación del factor trabajo, y crear un clima económico interno favorable mediante inversiones en infraestructura y capacitación, códigos de conducta transparentes y estabilidad normativa.

Por otro lado, la inversión de cartera tiende a ser procíclica y fuertemente reversible y volátil. Durante años (en las dos oleadas anteriores) fue la fuente principal de la afluencia de capital internacional privado hacia los PSVD, alcanzando su punto más alto en 1996. A partir de ese momento, como consecuencia de las crisis cambiarias y financieras asiáticas y sus contagios, experimentó una fuerte caída, de la que está recuperándose en los últimos años. Pese a que sus efectos pueden llegar a ser devastadores en el caso de una reversión rápida, continúa siendo la fuente principal de financiación de la deuda en los PSVD, especialmente en América Latina.

En cuanto a los créditos bancarios, cabe señalar que ellos pueden contribuir en cierta medida al desarrollo, especialmente si están ligados a transacciones comerciales internacionales. Son proporcionados por bancos, instituciones financieras y no financieras, organismos oficiales de exportación, bancos de desarrollo regionales, aseguradoras privadas y compañías especializadas.

Su participación creció marcadamente hasta las crisis de 1997; de hecho, tuvo una responsabilidad importante en el fenómeno, básicamente al incentivar un ciclo auge-depresión (García-Arias, 2002a) y al potenciar el comportamiento de rebaño en los agentes (García-Arias, 2006). Su papel, sobre todo en el caso de los créditos comerciales, tiene especial importancia para países de bajos ingresos que difícilmente acceden a otras clases de financiamiento en los mercados internacionales. En este sentido, convendría alentar el papel de las agencias oficiales de exportación y de los bancos de desarrollo regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo, para que actúen de manera contracíclica mediante garantías y avales para créditos de esta índole.

IV

La asistencia oficial para el desarrollo

1. Las fuentes tradicionales de esta asistencia

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo fundamental para suplementar los recursos de los PSVD, sobre todo en el caso de economías muy empobrecidas que tienen especiales dificultades para atraer capital privado. Sin embargo, tras alcanzar un máximo de 0,5% del producto interno bruto (PIB) de los países más desarrollados en la década de 1960, dicha asistencia cayó hasta un histórico 0,22% del PIB en los momentos previos a los acuerdos de la Cumbre del Milenio, de las Naciones Unidas. En este sentido, el Consenso de Monterrey reafirma el objetivo tradicional de que la asistencia alcance al menos el 0,7% del PIB de los países donantes (del cual al menos un 0,15-0,20% debería destinarse a los países pobres muy endeudados (los PPME).

En el 2007, la AOD de los principales donantes —los 22 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)— superó los 103.000 millones de dólares (cifra 8,4% inferior a la del 2006). Esta asistencia representó un 0,28% del PIB del conjunto de países del comité (OCDE, 2008).

La caída experimentada por la AOD después del 2005 se debe, paradójicamente, al tipo de partidas de ayuda que causaron el fuerte incremento de ese año. Así, las operaciones de condonación de deuda externa representaron cerca de 23.000 millones de dólares cuando el incremento total ascendía a más de 26.000 millones. Descontando las operaciones de condonación de deuda en el 2005, el incremento de la AOD respecto del año anterior se hubiese limitado a cerca del 9% en dólares corrientes. Por el carácter excepcional de estos paquetes de asistencia centrados en la condonación de deuda —y, en muy menor medida, en ayuda de emergencia tras el devastador *tsunami* del 2004 en las costas del este y sudeste de Asia— era difícil que se mantuviera el ritmo de crecimiento.

A la hora de valorar la cuantía de la asistencia oficial para el desarrollo conviene tener presente que, según los datos disponibles, se precisan anualmente unos 50.000 millones de dólares de AOD adicional para alcanzar los objetivos de desarrollo más perentorios (Naciones Unidas, 2001). Por ejemplo, garantizar la escolarización primaria universal demandaría unos 10.000 millones de dólares adicionales por año, reducir

la pobreza extrema a la mitad unos 20.000 millones de dólares adicionales por año y disminuir la mortalidad materna e infantil unos 12.000 millones de dólares anuales adicionales (HM Treasury, 2003). Esto nos lleva a establecer que el nivel de AOD ha tendido a ser insuficiente.

Además, pese a que su valor total creció desde fines de los años 1990, la asistencia oficial para el desarrollo presenta algunos problemas importantes:

- i) *Su composición.* Los cambios en la composición de la AOD hacen más difícil que esta asistencia sea eficaz para alcanzar objetivos de desarrollo sólidos. La razón es que los tres componentes que más han crecido en los últimos años son el alivio de la deuda, la ayuda de emergencia y la cooperación técnica. Aunque todos cumplen funciones importantes, la ayuda de emergencia no está diseñada para lograr objetivos de desarrollo de largo plazo y la cooperación técnica, que puede proporcionar beneficios importantes para el desarrollo, solo tiene un impacto financiero real pequeño. En consecuencia, la AOD ha ido decreciendo como fuente de recursos financieros para los países receptores, en lo que se refiere a lograr objetivos de desarrollo. Esta situación es evidente sobre todo en el caso de los países pobres muy endeudados, dado que si se descuenta la ayuda de emergencia y el alivio de la deuda, la asistencia oficial para el desarrollo se ha visto reducida casi en 50% desde el inicio del programa de los objetivos del Milenio (Ocampo, Kregel y Griffith-Jones, 2007).
- ii) *Su volatilidad.* Para el eficaz cumplimiento de objetivos de desarrollo de largo plazo se precisa cierta estabilidad en las corrientes de inversión y en la afluencia de ayuda a lo largo del tiempo. Sin embargo, las corrientes de AOD han mostrado una clara tendencia cíclica ligada a los ciclos económicos de los países donantes, la cercanía ideológica, política o cultural de los países receptores y las variaciones de las políticas de desarrollo en los países donantes. Esta situación reviste especial gravedad, porque la AOD tiene a su vez un efecto procíclico (Pallage y Robe, 2001; Bulir y Hamann, 2003): cuando la ayuda cae, provoca severos ajustes fiscales en el país receptor (reducción de gastos públicos, incremento de los ingresos públicos), lo

que refuerza el efecto del descenso de los fondos de asistencia.

- iii) *Su condicionalidad*. No solo los países donantes imponen exigencias específicas a los receptores, sino que estas habitualmente vienen acompañadas del requisito de que estos países sean miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) y cumplan razonablemente con sus programas de ajuste estructural. El incumplimiento de los requisitos del FMI tiene un doble efecto adverso: hace perder la ayuda del FMI y también los fondos de AOD de los países donantes.
- iv) *Su concentración espacial*. La AOD se concentra en unos pocos países receptores, a saber, los que han llevado a cabo reformas estructurales auspiciadas por los organismos financieros internacionales y que son vistos por los donantes como gestores eficientes de la ayuda.

Por otro lado, conviene tener claro que no hay evidencia empírica concluyente de que la AOD sea eficaz para reducir la pobreza y estimular el crecimiento y el desarrollo. Numerosos estudios señalan que esta asistencia funciona bien solo cuando va dirigida a países que aplican “buenas políticas”, entendiendo por tales las del Consenso de Washington (Banco Mundial, 1998; Burnside y Dollar, 2000; Collier y Dollar, 2001). Otros trabajos, en cambio, achacan los resultados de esos estudios a problemas en la especificación econométrica de los modelos (Hansen y Tarp, 2000; Beynon, 2003), e incluso encuentran evidencia de que la ayuda favorece el crecimiento, con independencia del “ambiente político” (Morrissey, 2001). Y algunos concluyen que no son las “buenas políticas” sino otras variables —como la vulnerabilidad económica, la existencia de perturbaciones externas (Collier y Dehn, 2001), la presencia de conflictos (Collier y Hoeffler, 2002) e incluso factores geográficos (Dalgaard y Hansen, 2001)— las que influyen significativamente en la eficacia de la ayuda.

No obstante, los temas de la buena gobernanza, los cambios institucionales y la puesta en práctica de políticas ortodoxas siguen dominando el debate.

En todo caso, los países donantes están cada vez más preocupados de las cuestiones relativas a la eficacia de su ayuda. En este sentido, en el 2003 se llevó a cabo en Roma el Foro de Alto Nivel sobre Armonización, y luego en París el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, con miras a elaborar un plan de acción tendiente a armonizar (entre ellos y con los países receptores) las políticas de asistencia y las prácticas y procedimientos de los donantes.

Otro elemento destacable de la AOD es lo que se ha llamado la cooperación Sur-Sur, esto es, el hecho de que algunos PSVD donen ayuda para el desarrollo a otros PSVD. Si bien tradicionalmente el donante principal ha sido Arabia Saudita, seguida por los Emiratos Árabes y Kuwait, otras naciones, como China y la República de Corea, se han incorporado y están adquiriendo un peso creciente. Básicamente se trata de cooperación técnica, o de foros de consulta y coordinación, por lo general en áreas económicas o sectoriales específicas (un ejemplo es el Foro de Diálogo IBSA, con participación de India, Brasil y Sudáfrica).

2. Los instrumentos innovadores del financiamiento para el desarrollo

En los últimos años, principalmente como consecuencia de la dificultad política para cumplir el objetivo de que la AOD llegue al 0,7% del PIB de los países donantes, han aparecido varias propuestas para financiar el desarrollo, distintas de las tradicionales. Se trata de propuestas muy diversas que apuntan a aumentar en el corto plazo el volumen de recursos financieros destinados al desarrollo de los países pobres, con el fin de maximizar las probabilidades de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio para el 2015.

La propia Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución S-24/2 del 1 de julio del 2000, llamó al estudio riguroso de las ventajas, desventajas e implicaciones de un conjunto heterogéneo de “fuentes innovadoras de desarrollo, tanto privadas como públicas”. Asimismo, la Comisión Europea ha estimulado el estudio y el debate sobre estas nuevas fuentes de financiación para el desarrollo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005).⁷

En este cajón de sastre de instrumentos innovadores para la financiación del desarrollo caben propuestas muy heterogéneas, pero algunas de las principales son: i) las plataformas de emisión de nuevos instrumentos financieros que permitan adelantar fondos para el desarrollo, como el propuesto servicio de financiación internacional (IFF por su sigla en inglés)⁸ o la emisión de nuevos derechos especiales de giro en el FMI; ii) las donaciones a alianzas público-privadas y a fondos globales; iii) las medidas para lograr que las remesas de los migrantes tengan un

⁷ Se han dado algunos pasos en esta dirección, puesto que las Naciones Unidas ha financiado y publicado un estudio sobre el tema llevado a cabo por prestigiosos expertos mundiales en cuestiones de financiación para el desarrollo (Atkinson, 2005).

⁸ International Finance Facility.

mayor impacto sobre el desarrollo; iv) los impuestos globales (sobre algunas transacciones financieras, el tráfico de armas, las emisiones de gases contaminantes o los billetes aéreos), y v) una lotería mundial.

El servicio de financiación internacional es un mecanismo de financiación del desarrollo propuesto por el Reino Unido (HM Treasury, 2003), que permitiría prefinanciar el desembolso de la ayuda gracias a un plan de endeudamiento garantizado por los Estados participantes con la finalidad de duplicar las actuales corrientes de ayuda y permitir que se alcancen los objetivos del Milenio. Este instrumento aportaría una nueva fuente de financiación estable y previsible y funcionaría de la siguiente manera: primero registraría los compromisos de contribuciones futuras irrevocables, formales y plurianuales de los países donantes, que serían sus accionistas; a continuación, emitiría bonos en los mercados financieros cuyo pago estaría garantizado por los compromisos de los donantes. Estos bonos, por estar plenamente respaldados, tendrían la máxima calificación crediticia, lo que permitiría generar recursos a tasas de interés menores a las que tendrían que pagar los PSVD por endeudarse; por último, los ingresos generados por la emisión de bonos serían distribuidos a los países en desarrollo en forma de donaciones, nunca de préstamos. Además, los fondos estarían “reservados”, es decir, destinados a países, programas o proyectos beneficiarios concretos, según la decisión de los países donantes. Estos últimos podrían fijar también condiciones para el desembolso de la ayuda.

Por otro lado, los derechos especiales de giro (DEG) son, como se sabe, activos de reserva internacionales emitidos por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Se asignan en proporción a las cuotas de cada miembro en el Fondo, sirven también como unidad de cuenta internacional y su valor está basado en una cesta de las principales monedas del mundo. Los DEG representan un activo potencial frente a las monedas de libre uso de los países miembros del FMI. Los tenedores de DEG pueden obtener esas monedas a cambio de sus derechos mediante dos operaciones: primero, se conciertan acuerdos de canje voluntario entre países miembros; segundo, el FMI designa países miembros con una sólida situación externa para que compren DEG a miembros con una situación poco firme. Solo los gobiernos, los bancos centrales, el FMI y otros pocos tenedores oficiales pueden poseer DEG. La asignación de DEG proporciona a cada miembro un activo gratuito por el que devenga y paga intereses netos a la misma tasa. Por lo tanto, si las tenencias de DEG de un miembro superan el nivel asignado, este devenga intereses sobre

el excedente; a la inversa, si mantiene menos DEG de los asignados, paga intereses sobre el déficit.

La Junta de Gobernadores del FMI aprobó en septiembre de 1997 una asignación excepcional de DEG mediante la propuesta de una cuarta enmienda del Convenio Constitutivo. Ella duplicaría las asignaciones, que llegarían a una cifra acumulada de 42.900 millones de DEG, con lo cual todos los miembros del FMI, antiguos y nuevos, podrían participar de forma equitativa en el incremento de las reservas de DEG. No obstante, la cuarta enmienda mencionada todavía no ha entrado en vigor, por falta del necesario consenso entre los miembros del FMI. Por lo tanto, ante todo habría que conseguir el apoyo político necesario para su aprobación. Enseguida, los países desarrollados —que reúnen el 60% de las cuotas— podrían llegar a un acuerdo para poner sus asignaciones a disposición de los países en desarrollo o de fondos multilaterales capaces de conceder préstamos anticíclicos adaptados a los PSVD.

Las remesas de los migrantes, que según datos del Banco Mundial se aproximaron a los 200.000 millones de dólares en el 2006, pueden ser importantes para el desarrollo, básicamente por dos razones: i) suelen ser menos procíclicas que otras corrientes de capital privado, con lo que constituyen una fuente de financiación más estable y previsible; ii) los ingresos derivados de las remesas suelen destinarse a gastos como la alimentación, la vivienda y los servicios básicos, de modo que constituyen una red de seguridad alternativa para los PSVD. Como los costos de intermediación y transferencia de las remesas son considerables, toda reducción significativa de ellos repercutiría directamente en la lucha por el desarrollo. En este sentido, el objetivo concreto más importante es abaratar el costo de envío y fomentar la bancarización y la inversión en capital físico y humano en los países receptores de remesas.

En relación con las alianzas público-privadas y los fondos globales, la idea es fortalecer los incentivos tributarios y económicos a la generosidad privada, para lograr el compromiso de los ahorradores en el circuito de las finanzas solidarias y apoyar de esta forma las iniciativas de carácter económico de los socios y de personas naturales o jurídicas que actualmente están excluidas del sistema bancario. En concreto, se estudia establecer nuevos mecanismos que estimulen a los consumidores, productores, filántropos y banqueros a contribuir a las acciones de solidaridad internacional. Un ejemplo de tales mecanismos sería la utilización de etiquetas que identifiquen a los donantes y de medios de pago que actúen de intermediarios en estas operaciones (por ejemplo, tarjetas de crédito).

Por otra parte, los activos monetarios y financieros son objeto de intercambio en mercados amplios, profundos y líquidos, muchos de los cuales operan a nivel mundial. Por lo tanto, las transacciones financieras internacionales (de divisas y valores) representan una base tributaria atractiva y muy dinámica. De ahí la idea de proponer un impuesto sobre tales transacciones.

Con tasas impositivas muy bajas (0,1% - 0,2% en las propuestas más ambiciosas y 0,01% - 0,02% en las más moderadas)⁹ podrían obtenerse ingresos elevados, siempre que se apliquen de forma relativamente coordinada entre los principales centros financieros. Además, estos impuestos pueden ayudar a corregir externalidades si con ellos se eliminan transacciones consideradas de utilidad nula o negativa desde el punto de vista de la eficiencia del mercado, ya que generan una excesiva volatilidad de los precios.¹⁰

El efecto que un impuesto tendría sobre las decisiones de inversión sería probablemente muy escaso en comparación con el que tendrían otras medidas o con el impacto de la regulación prudencial sobre las decisiones de cartera de muchas entidades e intermediarios financieros.

Los impuestos sobre las transacciones financieras suelen ser objeto de crítica desde el punto de vista de la eficiencia económica: se alega que elevarían los costos y reducirían el volumen de las transacciones; que modificarían artificialmente el horizonte temporal del inversor a costa del corto plazo; que reducirían la liquidez del mercado y con ello podrían contribuir indirectamente a aumentar la volatilidad, y que por su propia naturaleza darían lugar a fenómenos en cascada. Además, se aduce que no se puede conocer ni prever su impacto real, que podría ser muy superior al gravamen teórico. Que su incidencia sería arbitraria y existiría un riesgo de doble imposición (sobre todo con respecto a las transacciones efectuadas a través de intermediarios o empresas de inversión colectiva). Y que existiría un peligro importante de evasión. No obstante, las últimas aportaciones al debate (Nissanke, 2005) parecen haber dejado claro que existen mecanismos técnicos para establecer dicho gravamen y minimizar las distorsiones que cause. El único obstáculo que persiste es, evidentemente, de naturaleza política (Agüera Sirgo y García-Arias, 2000).

En la literatura económica han surgido diversas propuestas en torno a la idea de gravar diferentes actividades generadoras de externalidades ambientales negativas: por ejemplo, los llamados impuestos pigouvianos o, cuando se relacionan con la protección del medio ambiente, impuestos ambientales. De todas esas propuestas, la que ha recibido mayor atención es un impuesto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (y muy especialmente de CO₂). Quizá este ámbito de la tributación ambiental, que escapa a los límites del presente ensayo, sea el que más publicaciones ha generado en los últimos años.¹¹

En relación con estos instrumentos de financiación innovadores, cabe destacar aquí algunas conclusiones (Atkinson, 2005):

- i) los únicos dos impuestos mundiales capaces de generar recursos suficientes para alcanzar el objetivo presupuestario considerado (unos 50.000 millones de dólares adicionales por año) serían un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales y un impuesto sobre las emisiones de CO₂. Ambos son técnicamente factibles y tendrían un impacto limitado sobre la eficiencia y la producción.
- ii) dado que las tasas impositivas propuestas, viables desde el punto de vista técnico y político, se sitúan en el extremo inferior de la banda posible, son pocas las posibilidades de generar dobles dividendos. Seguramente no quedará más remedio que escoger entre instrumentos de financiación para el desarrollo e instrumentos para enfrentar externalidades negativas.
- iii) existen alternativas a los impuestos globales: el incremento de recursos necesario se alcanzaría con solo cumplir el requisito de destinar el 0,7% del PIB de los países desarrollados a la cooperación para el desarrollo, implementando el servicio de financiación internacional.
- iv) el impacto económico global de los diferentes instrumentos de política solo puede aproximarse *ex ante*. Mientras esas medidas no sean puestas en práctica será imposible conocer su impacto real y los beneficios y costos totales asociados a ellas.

De las medidas propuestas, solo se han llevado a la práctica tres iniciativas innovadoras: un impuesto sobre los billetes aéreos, el Servicio Financiero Internacional

⁹ Véase en Nissanke (2005) un análisis detallado de las propuestas.

¹⁰ Las operaciones con divisas representarían un caso especial; un posible objetivo de un impuesto sobre las transacciones en divisas sería el de combatir la especulación y contribuir a la estabilización de los tipos de cambio (Agüera Sirgo y García-Arias, 2000).

¹¹ Véase en Sandmo (2005) una excelente evaluación de las posibilidades de generar recursos para el financiamiento del desarrollo mediante los impuestos ambientales, así como un repaso de la literatura sobre el tema.

para la Inmunización (IFFIM, por su sigla en inglés) y los compromisos anticipados de mercado (AMC, por su sigla en inglés),¹² que aseguran futuros mercados viables para vacunas o medicamentos que se estén investigando (Olivie y Steinberg, 2007).

En el 2004, Francia, junto con Chile y el Reino Unido, propuso la creación de un impuesto nacional (no mundial) sobre los billetes aéreos. En la Conferencia sobre Fuentes Innovadoras de Financiación del Desarrollo (París, febrero del 2006) Brasil, Chipre, Congo, Costa de Marfil, Gabón, Isla Mauricio, Jordania, Luxemburgo, Madagascar, Nicaragua y el Reino Unido apoyaron la propuesta y se comprometieron a crear el impuesto a medio plazo, pero no fijaron una fecha concreta para hacerlo. Actualmente casi una veintena de países ha dado su apoyo a la iniciativa. Los recursos que se obtengan serán gestionados por UNITAID (organismo creado en septiembre de 2006 en el seno de la Organización Mundial de la Salud) con el propósito de mejorar el acceso a tratamientos contra el VIH-SIDA, la malaria y la tuberculosis en los PSVD, a precios más bajos que los de mercado. Aunque la recaudación esperada sea poca (unos 450 millones de dólares anuales), constituye el primer ejemplo de que, existiendo voluntad política, es posible concebir impuestos innovadores y llevarlos a la práctica en un contexto internacional.

El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización, mencionado más atrás, tuvo su origen en la ausencia de un acuerdo suficiente para la implementación del propuesto IFF (básicamente en lo relativo a gobernanza, destino de los fondos y niveles de apalancamiento). Siendo este el caso, se optó por establecer una suerte de IFF reducido, destinado a financiar un programa de vacunaciones a gran escala.

En este sentido, todos los nuevos fondos que se generen financiarán programas de salud, en particular vacunaciones. Esto porque existe consenso en torno a la idea de que las vacunaciones están relacionadas con bienes públicos globales de elevada rentabilidad de largo plazo y de que no actuar (no vacunar) socavaría el potencial de crecimiento y desarrollo de los PSVD. El

proyecto, que comenzó a operar en noviembre del 2006 y que generará 4.000 millones de dólares por año hasta el 2015, está financiado por Alemania, Austria, Brasil, Francia, España, Italia, el Reino Unido y Suecia, y por la *Bill and Melinda Gates Foundation*. Los recursos obtenidos mediante donaciones de estos contribuyentes serán gestionados y distribuidos por la Alianza Mundial para las Vacunas y la Inmunización (GAVI,¹³ por su sigla en inglés), en la que participan el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el UNICEF, la *Bill and Melinda Gates Foundation* y varios gobiernos de países donantes y receptores. Las donaciones se destinan a la compra de vacunas y a su distribución a 72 países con ingreso anual *per capita* inferior a 1.000 dólares, lo que permitirá acelerar el cumplimiento de varios objetivos de desarrollo del Milenio en los países de menores ingresos (de manera directa, la reducción de la mortalidad infantil y la mejora de la salud materna; de manera indirecta, la reducción de la pobreza y la mejora de la educación).

Por lo que se refiere a los AMC, su objetivo no es otro que modificar la estructura de incentivos de las grandes empresas farmacéuticas transnacionales, para que estas inviertan más en la investigación y producción de medicamentos y vacunas para curar o evitar enfermedades con enorme prevalencia en los PSVD. El desarrollo de estos fármacos y vacunas implica una enorme inversión y, dada la pobreza de los países afectados por estos males, no hay certeza de contar con un mercado en el cual venderlos. Ante esta situación, en febrero del 2007 algunos países (Canadá, Italia, Noruega, el Reino Unido y Rusia) y la *Bill and Melinda Gates Foundation* donaron 1.500 millones de dólares destinados a fomentar la investigación para encontrar una vacuna contra la enfermedad del neumococo (que ocasiona 11 millones de muertes infantiles por neumonía en los PSVD). Aunque esta medida ha sido criticada por no centrarse en la búsqueda de una vacuna contra la malaria o contra el VIH-SIDA, tal vez permita demostrar empíricamente la eficacia de este tipo de sistema, de cara a su implementación futura.

¹² *Advanced Market Commitments*.

¹³ *Global Alliance for Vaccines and Immunization*.

V

El endeudamiento externo

El endeudamiento en el exterior ha servido tradicionalmente para complementar y reforzar los recursos internos de los PSVD. No obstante, como todo endeudamiento supone pago de intereses, estos países han debido enfrentar servicios de la deuda crecientes, que han ido lastrando sus posibilidades de crecimiento y exigiendo repetidas reestructuraciones o renegociaciones de su endeudamiento (crisis de deuda).

Dado que el servicio de la deuda absorbe una gran proporción de la ayuda oficial y de las corrientes de capital privado que reciben los PSVD, el Consenso de Monterrey estableció que la reducción o eliminación de este costo constituye una importantísima fuente adicional de financiación para el desarrollo. Naturalmente, la reducción del endeudamiento ha de venir acompañada de políticas que movilicen los recursos internos de los países receptores y que canalicen los recursos liberados del yugo de la deuda hacia la consecución de objetivos de desarrollo de largo plazo. Por otra parte, la condonación parcial o total de la deuda sólo será eficaz si, desde ese momento, el endeudamiento en que incurran dichos países se mantiene en niveles sostenibles y es asumible dadas sus condiciones económicas.

Si analizamos históricamente la evolución del endeudamiento de los PSVD, encontramos una situación especialmente dramática: si bien la mayoría de los países redujeron el peso de su deuda a partir de la década de 1990, los países más pobres y muy endeudados vieron cómo esta carga crecía. Como consecuencia, en 1996 se puso en marcha la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados (PPME), con miras a reducir el nivel de endeudamiento de estos países, renegociar sus deudas con el Club de París y destinar los recursos liberados a objetivos de desarrollo.

Si bien la iniciativa PPME cubría inicialmente un periodo de tres años, en 1999 se convino una extensión —la iniciativa PPME reforzada— que concluyó en el 2006 (tras una prórroga desde el año 2004) y que benefició a 29 países. No obstante, el Banco Mundial y el FMI han establecido una lista de otros 11 países que en el 2006 reunían los requisitos para ser objeto de un proceso de condonación y reestructuración de la deuda similar al de la iniciativa PPME.

En el periodo 1996-2006, los efectos en los 29 países han sido moderadamente positivos. El valor presente del

endeudamiento para el conjunto se ha reducido en dos tercios (en el 2005, el servicio de la deuda de estos 29 países representaba el 2,5% de su PIB). El servicio de la deuda como proporción de sus exportaciones ha bajado, en promedio, del 16% en 1996 al 8% en el 2005. Además, parte del ahorro logrado sí ha ido a gasto en desarrollo; por ejemplo, el gasto público en programas de reducción de la pobreza en el conjunto de los 29 países creció del 6% del PIB en 1999 a 9% en el 2005.

No obstante, a pesar del éxito relativo de la iniciativa PPME, los elevados compromisos de gasto social de estos países han superado los recursos que liberó la iniciativa, llevándolos a seguir acrecentando su nivel de endeudamiento.

Dada la persistencia de los problemas de endeudamiento externo, han ido surgiendo nuevas iniciativas para paliarlos. Por ejemplo, una iniciativa del Reino Unido (*Multilateral Debt Relief Initiative*, MDRI) propone una reducción del 100% del servicio de la deuda y un canje de la deuda por créditos concedidos por las instituciones financieras internacionales. Canadá ha hecho una propuesta similar, pero con financiación bilateral. Los Estados Unidos también han hecho su aportación a través del FMI, el Fondo Africano de Desarrollo, la Asociación Internacional de Fomento y muchas otras entidades.

No obstante, todas estas iniciativas están dirigidas a países pobres muy endeudados, cuya deuda total está próxima a los 55.000 millones de dólares. Y se calcula que el endeudamiento total de los PSVD ronda los 2.300 miles de millones de dólares.

Los países muy endeudados pero no muy empobrecidos y los países endeudados que tienen ingresos medios quedan fuera de estas iniciativas y solo tienen la esperanza de que se concrete de algún modo la llamada Doctrina Evian del Club de París, que propugna una mayor laxitud a sus miembros a la hora de encarar el problema del endeudamiento.

En este sentido, y aunque las iniciativas desarrolladas hasta el momento han liberado recursos para que se los destine a objetivos de desarrollo de largo plazo, conviene no olvidar que el Secretario General de las Naciones Unidas definió el endeudamiento sostenible como aquel que permitiría a un país alcanzar los objetivos del milenio en el 2015 sin incrementar sus niveles de endeudamiento (Naciones Unidas, 2005). Naturalmente,

esto implicaría, para todos los PPME y para buena parte de los PSVD de ingresos bajos y medios, sencillamente la condonación del monto total de su deuda.

En cualquier caso, y aunque se alcanzase una condonación de la deuda con el conjunto de los PSVD (lo que es inviable hasta ahora), la sostenibilidad del nuevo endeudamiento tendría mucho que ver con las posibilidades de crecimiento y de entrada en los circuitos

de comercio internacional de estos países. El endeudamiento sostenible debería ser parte de una estrategia de desarrollo más amplia que tratase los temas de comercio, finanzas y endeudamiento en forma conjunta y coherente. Ligando este asunto con la idea de reformar la arquitectura financiera internacional, parecería perentorio el establecimiento de una corte internacional de quiebras y suspensiones de pago.

VI

Conclusiones

La internacionalización y la liberalización financieras se hallan entre los componentes más destacados del proceso de mundialización económica y sintetizan a la perfección el dualismo que caracteriza a ese proceso: oportunidad y amenaza.

Por un lado, y en teoría, pone a disposición del conjunto de las economías del planeta una cantidad gigantesca de recursos dispuestos a desplazarse al instante hacia las oportunidades de inversión más rentables. Por otro, el camino parece estar sembrado de escollos, tales como agentes oligopólicos y guiados por instintos grupales que dominan los mercados, recursos concentrados en muy pocos centros financieros, blanqueo de capitales, especulación, financiación de actividades ilegales y crisis financieras y cambiarias recurrentes.

Ante el tema del desarrollo, las finanzas internacionales presentan también esta condición dicotómica. Por una parte, sin su desarrollo de las últimas décadas sería difícil explicar los progresos de economías como China, India o las del sudeste asiático, que han dispuesto de corrientes continuadas de capital internacional para financiar su avance económico. El resto de los PSVD necesitan de las corrientes de capital privado y público para tratar de salir de la trampa de subdesarrollo y pobreza en que se encuentran.

Por otra parte, hay desamparos y amenazas que se ciernen sobre la conexión finanzas internacionales/desarrollo. Los primeros porque muchos de los países que más recursos necesitan no están entre las naciones de destino de las corrientes de capital privado. Las segundas porque los países que sí reciben estas corrientes ven minados sus efectos benéficos por problemas de volatilidad, escasez y concentración geográfica, por el carácter especulativo de gran parte de ellas y, muy especialmente, por su reversibilidad.

En este contexto, la AOD está llamada a desempeñar el papel que se asigna habitualmente a toda intervención de naturaleza pública, institucional o, al menos, no estrictamente privada: el de compensar los desequilibrios y rellenar las lagunas que la iniciativa privada genera. No obstante, pese a la evolución relativamente satisfactoria de esta asistencia en los últimos años, quedan problemas importantes por solucionar: entre otros, los vinculados a su escaso monto total, su estructura y composición, su volatilidad y su alto grado de concentración espacial y de condicionalidad.

De todas estas dificultades, la más cercana al tema que se estudia aquí es que dicha AOD no basta para alcanzar los objetivos de desarrollo más imperativos. En efecto, como se señaló más atrás, la literatura sobre economía del desarrollo estima que se necesitan unos 50.000 millones de dólares adicionales por año de ayuda para alcanzar los objetivos del Milenio en la fecha prevista (Naciones Unidas, 2001; Atkinson, 2005). Por lo tanto, tres son las alternativas: i) aumentar la AOD tradicional, ii) idear e implementar medidas para lograr financiación adicional o iii) abandonar los objetivos del Milenio.

Descartando la tercera opción, parece claro que una combinación de las dos primeras es la alternativa con más posibilidades de éxito. Sin embargo, tanto la tendencia a la reducción del monto total de la AOD en los años 2006 y 2007 (debida principalmente a problemas estructurales relacionados con la composición de la AOD) como el poco avance en la aplicación de los instrumentos innovadores de financiación que se han analizado aquí, parecen obligarnos a asociar los objetivos de desarrollo del Milenio con esa secuencia final de las viejas películas de la década de 1940, en las que el protagonista camina y se pierde en la niebla.

Para combatir esa imagen es preciso recoger algunas de las recomendaciones que han sido aportadas al debate con el propósito de colocar, por fin, a las finanzas internacionales al servicio del desarrollo. Se hará centrándose exclusivamente en los tres elementos fundamentales analizados en este ensayo: las corrientes de capital privado, la AOD y los instrumentos innovadores de financiación.

En primer lugar, habrá que reformar profundamente la arquitectura financiera internacional por la que discurren las corrientes financieras privadas internacionales. Esto es, los procesos de liberalización financiera deberían ser considerados, si acaso, el último paso de un largo camino, que debiera iniciarse con, entre otras medidas, la implementación de un marco institucional y legal adecuado, la creación de mercados financieros nacionales eficientes y profundos, transparentes, con buena difusión de la información y una sólida reglamentación financiera.

En cualquier caso, y si se opta por llevarlo a cabo, el proceso debería venir acompañado por la política económica en su conjunto; habría de ser secuencial, selectivo, paulatino, específico para cada economía y con posibilidad de desaceleración o reversión, y estar sujeto a la conducción y supervisión de las autoridades económicas nacionales e internacionales que, en todo momento, tendrían que disponer de los instrumentos de control y regulación pertinentes (García-Arias, 2002a).

Es preciso no solo mejorar la cantidad, la calidad y la transparencia de la información, sino adoptar una posición más activa en el proceso, supervisando y regulando los mercados financieros y cambiarios y las corrientes financieras que en ellos se canalizan. También, promover el establecimiento de un prestamista internacional de última instancia y de una corte internacional de quiebras y suspensiones de pago; tomar medidas para combatir el blanqueo de capitales; llevar a cabo acciones tendientes a dificultar el empleo de paraísos fiscales para evadir o eludir obligaciones tributarias y democratizar las instituciones financieras internacionales.¹⁴

En segundo lugar, es necesario respetar los compromisos cuantitativos de la AOD, destinando a ella un 0,7% del PIB mundial; velar por la calidad de los recursos aportados y, sobre todo, asegurar su estabilidad y constancia. La AOD debe financiar exclusivamente la lucha contra las desigualdades, el acceso de todos a los

derechos económicos y sociales fundamentales y la dotación de bienes públicos globales.¹⁵

En tercer lugar, parece imprescindible reformar los instrumentos de la AOD y reequilibrar su gestión para privilegiar la asociación más que la ayuda, entendiendo el desarrollo como un proceso de progreso económico y social, de reducción de las desigualdades y de acceso de todas las personas a los derechos humanos fundamentales. Hay que apoyar además las estrategias nacionales de desarrollo definidas soberanamente, dar prioridad a los servicios esenciales, reconocer el papel determinante que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil, instaurar una verdadera asociación entre países donantes y receptores y apoyar la asociación de las sociedades civiles y el fortalecimiento de los procesos democráticos.

Por último, es perentorio poner en marcha algunos de los mecanismos innovadores de financiación para el desarrollo, específicamente el propuesto servicio de financiación internacional (IFF) y los impuestos supranacionales. Con respecto al IFF, habría que tener en cuenta que los fondos que recaudaría serían estrictamente adicionales a los procedentes de otras corrientes de AOD; se dirigirían a las poblaciones más pobres; apuntarían al ejercicio de los derechos humanos y al acceso a los bienes públicos globales; procurarían limitar de manera general las condicionalidades y eliminar las que no contribuyeran directamente a lograr los objetivos de desarrollo, y promoverían una gobernanza renovada, con mecanismos de toma de decisiones democráticos, representativos y transparentes y que asociaran a los países del sur y a sus representantes.

En lo referente a la fiscalidad, particularmente a la política impositiva, conviene no olvidar que la tributación supranacional viene a completar de manera indispensable a la nacional —en un contexto en el cual el papel de los sectores públicos ha sido afectado por el proceso de mundialización— por al menos tres razones (García-Arias, 2004): i) la necesidad de proveer los bienes públicos mundiales, los que requieren un financiamiento público internacional estable y sustentable; ii) la erosión del poder económico público y especialmente de su capacidad de conseguir los recursos necesarios para atender las necesidades colectivas de sus ciudadanos, y iii) la asimetría con la que son tratados en la fiscalidad tradicional los propietarios del factor capital, lo que ha socavado las bases impositivas tradicionales de los sectores públicos.

¹⁴ Véase más detalles en García-Arias (2002b).

¹⁵ Para un análisis en profundidad de los Bienes Públicos Globales, consúltese Kaul y otros (1999, 2003) y García-Arias (2002b).

Bibliografía

- Agosin, M. y R. Mayer (2000): *Foreign Investment in Developing Countries: Does It Crowd in Domestic Investment*, UNCTAD Discussion Paper, N° 146, UNCTAD/OSG/DP/146, Ginebra.
- Agüera Sirgo, J.M. y J. García-Arias (2000): Distorsiones del sistema financiero internacional: un impuesto sobre las transacciones financieras en divisas como alternativa, *Revista de economía mundial*, N° 2, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Atkinson, A. (comp.) (2005): *New Sources of Development Finance*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Asiático de Desarrollo (2004): *Asian Development Outlook, 2004*, Manila.
- Banco Mundial (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (2004): *Global Development Finance, 2004*, Washington, D.C.
- Basu, A. y K. Srinivasan (2002): *Foreign Direct Investment in Africa? Same Case Studies*, IMF Working Paper, N° 02/61, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Beynon, J. (2003): *Poverty Efficient Aid Allocations: Collier/Dollar Revisited*, Overseas Development Institute Working Paper, N° 2, Londres, Economics and Statistics Analysis Unit, Overseas Development Institute.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2007): *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and Derivatives Market Activity in April 2007. Preliminary Global Results*, Basilea. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/rpx07.htm>.
- Bulir, A. y J. Hamann (2003): *Aid Volatility: An Empirical Assessment*, IMF Staff Papers, vol. 50, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Burnside, C. y D. Dollar (2000): *Aid, Policies and Growth*, Policy Research Working Paper, N° 1777, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Caballero, R. (2003): *On the International Financial Architecture: Insuring Emerging Markets*, NBER Working Paper, N° 9570, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004*, LC/G.2269-P, Santiago de Chile.
- Collier, P. y J. Dehn (2001): *Aid, Shocks and Growth*, Policy Research Working Paper, N° 2688, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Collier, P. y D. Dollar (2001): Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet the international development goals?, *World Development*, vol. 29, N° 11, Amsterdam, Elsevier.
- Collier, P. y A. Hoeffler (2002): *Aid, Policy and Growth in Post-conflict Countries*, Policy Research Working Paper, N° 2902, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2005): *New Sources of Financing for Development: A Review of Options*, Commission Staff Working Paper, SEC (2005) 467, Bruselas.
- Dalgaard, C.-J. y H. Hansen (2001): On aid, growth and good policies, *Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 6, Londres, Taylor & Francis.
- Eatwell, J. (2002): *The New International Financial Architecture: Promise or Threat*, Cambridge, Cambridge Endowment for Research in Finance.
- Eichengreen, B. (1999): *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, D.C., The Institute for International Economics.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2003): *Currency Mismatches, Debt Intolerance, and Original Sin: Why They Are Not the Same and Why It Matters*, NBER Discussion Paper, N° 10036, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- García-Arias, J. (2002a): La crisis cambiaria y financiera de la ASEAN-4: liberalización financiera disfuncional y comportamiento de rebaño, *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, vol. 33, N° 129, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ (2002b): *Economía política de la estabilidad cambiaria. Una perspectiva desde la teoría de los bienes públicos globales*, Madrid, CES.
- _____ (2004): Mundialización y sector público: mitos y enseñanzas de la globalización financiera, *Comercio exterior*, vol. 54, N° 10, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior.
- _____ (2006): Information cascades and currency crises: a theoretical analysis, *Investigación económica*, N° 255, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Griffith-Jones, S., R. Gottschalk y J. Cailloux (comps.) (2003): *International Capital Flows in Calm and Turbulent Times: The Need for New International Architecture*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Hansen, H. y F. Tarp (2000): Aid effectiveness disputed, *Journal of International Development*, vol. 12, N° 3, Nueva York, Wiley.
- Hanson, G. (2001): *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?*, CID Discussion Paper Series, N° 9, Nueva York, Naciones Unidas.
- HM Treasury/Departamento de Desarrollo Internacional (2003): *International Finance Facility*, Londres.
- Kaul, I., I. Grunberg y M. Stern (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kaul, I. y otros (2003): *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Kenen, P. (2001): *The International Financial Architecture: What's New? What's Missing*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Morrissey, O. (2001): Does aid increase growth?, *Progress in Development Studies*, vol. 1, N° 1, Sage Publications.
- Naciones Unidas (2001): *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo*, Nueva York.
- _____ (2002): *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, 18 a 22 de marzo)*, A/CONF. 198/11, Nueva York.
- _____ (2005): *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Nueva York.
- Nissanke, M. (2005): Revenue potential of the Tobin Tax for development finance: a critical appraisal, en A. Atkinson (comp.), *New Sources of Development Finance*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ocampo, J.A. (1999a): La reforma financiera internacional: una agenda ampliada, *Revista de la CEPAL*, N° 69, LC/G.2067-P, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1999b): *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional*. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, LC/G. 2054, Santiago de Chile, marzo.
- Ocampo, J.A., J. Kregel y S. Griffith-Jones (2007): *International Finance and Development*, Londres, Zed Books.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Net Official Development Assistance in 2007. Preliminary data for 2007*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac>.
- Olivié, I. y F. Steinberg (2007): Un balance de la ayuda al desarrollo 2006: ¿Disminuye la ayuda?, *ARI*, N° 56, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Palazuelos, E. (1998): *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*, Madrid, Síntesis.
- Pallage, S. y M.A. Robe (2001): Foreign aid and the business cycle, *Review of International Economics*, vol. 9, N° 4, Oxford, Blackwell Publishing.

Sandmo, A. (2005): Environmental taxation and revenue for development, en A. Atkinson (comp.), *New Sources of Development Finance*, Nueva York, Oxford University Press.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2003): *World Investment Report, 2003. FDI Policies*

for Development: National and International Perspectives, Ginebra.

Weller, Ch. (2001): *The Supply of Credit by Multinational Banks in Developing and Transition Economies: Determinants and Effects*, DESA Discussion Paper, N° 16, ST/ESA/2001/DP.16, Nueva York, Naciones Unidas.

PALABRAS CLAVE

Capital de riesgo
Innovaciones
Financiación
Crecimiento económico
Estudios de casos
América Latina
Brasil
Chile

Capital de riesgo e innovación en América Latina

Luis Felipe Jiménez

Una de las fuerzas motrices del crecimiento económico es la innovación, que incrementa la productividad mediante la creación de nuevos métodos productivos, tecnologías, productos y empresas. Este artículo examina un instrumento que apoya este proceso, el capital de riesgo, y destaca la necesidad de un sistema de financiamiento para cada fase de la innovación. Comienza por ilustrar el rezago de América Latina en materia de innovación. Luego analiza en general las dificultades con que tropieza el financiamiento de la innovación, así como el aporte del capital de riesgo a su superación. Enseguida examina cómo esos obstáculos se materializan en la región y, teniendo en cuenta la experiencia de Brasil y Chile, de qué manera se les ha enfrentado. En relación con varios de los temas tratados se abordan aspectos atinentes a importantes problemas de desarrollo del sistema financiero.

Luis Felipe Jiménez
Experto,
División de Desarrollo Económico

CEPAL

✦ felipe.jimenez@cepal.org

I

Introducción

El crecimiento económico encuentra en la transformación productiva una de sus manifestaciones más evidentes, así como también una de sus causas determinantes. En efecto, como varios autores han señalado, el crecimiento no se da en forma pareja entre un sector y otro ni dentro de cada sector. Más bien, viene aparejado con la aparición de nuevas tecnologías, productos y empresas, que también lo causan, en tanto que desaparecen o pierden dinamismo actividades cuya competitividad se deteriora como consecuencia de esos avances. Esta visión del crecimiento sitúa como una de sus fuerzas motrices a la innovación, definida en forma amplia como la introducción de nuevas formas de hacer las cosas, incluyendo nuevas estructuras organizacionales, nuevos procesos y productos. Ello se traduce, para los agentes innovadores, en oportunidades de producir en forma más eficiente, ampliar su capacidad productiva, ganar cuotas de mercado o derechamente de crear nuevos mercados y/o nuevos segmentos de ellos merced a la introducción de nuevos productos. El efecto de este proceso sobre el crecimiento dependerá, entre otras cosas, de cuán intenso sea el aprendizaje que desencadenan las innovaciones, del grado en que estas se difundan hacia el resto de los sectores y de cuán profundas sean las relaciones de complementariedad productiva de los agentes innovadores con el resto del aparato productivo (Ocampo, 2005; Ocampo y Martín, 2003).

No es fácil cuantificar apropiadamente el esfuerzo innovador y sus resultados, porque una buena parte de estos últimos consisten en acciones de cambio organizacional o son de naturaleza intangible. Es preciso entonces recurrir a indicadores indirectos de esfuerzo, entre los cuales se suele mencionar la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y los recursos públicos y privados que se orientan a empresas o programas innovadores.

Las estadísticas disponibles señalan que, en comparación con economías avanzadas y con las economías asiáticas de industrialización reciente, la región muestra un importante rezago en I+D. Como muestra el gráfico 1, en la mayoría de las economías incluidas la inversión en I+D es muy baja y no se observan incrementos significativos entre los dos períodos considerados. En la región, Brasil exhibe los mayores niveles de inversión en I+D, a considerable distancia de los países que le siguen: Chile, Argentina y México. A nivel global, son

considerables los esfuerzos por incrementar la inversión en I+D que han desplegado China e India.

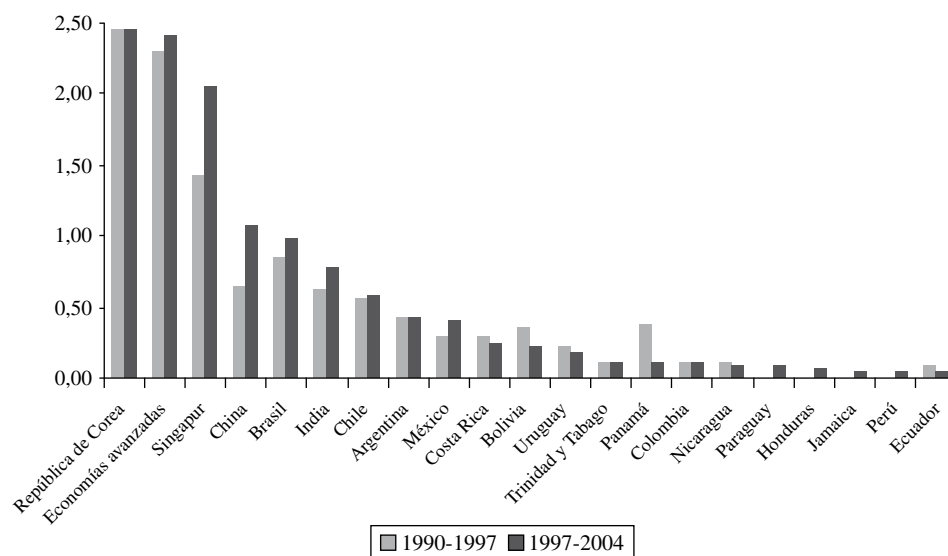
En los países avanzados, un promedio superior al 60% de la inversión en I+D es realizado por empresas privadas. En los países latinoamericanos para los cuales se cuenta con información, la mayor parte de la inversión en I+D es realizada por el gobierno o financiado por este, por las universidades y, en menor grado, por las empresas (OCDE, 2007).¹ Esto es indicativo de que las empresas de estos países han recurrido poco a estrategias de innovación para ganar competitividad frente al resto del mundo, y también que en ellos la estructura económica es menos compleja que en las economías avanzadas.

En general, muchas de las innovaciones se efectúan dentro de empresas existentes. Aún más, suele suceder —sobre todo en las empresas grandes— que haya departamentos especializados que se dedican permanentemente a explorar nuevas ideas y la manera de aplicarlas a procesos productivos, estrategias de comercialización o productos comerciales nuevos o ya existentes. El gasto o inversión consiguiente forma parte de los planes de desarrollo de las empresas que, entre otras cosas, deben procurar el financiamiento apropiado. Al mismo tiempo, muchas innovaciones se traducen en la creación de empresas nuevas, ya sea porque algunas ya consolidadas o sus empleados deciden crear un vehículo separado para desarrollar innovaciones externamente, habida cuenta de su riesgo y rentabilidad esperada, o bien porque las innovaciones son el fruto de la acción emprendedora de agentes independientes. En estos dos últimos casos, una de las condiciones que hacen posible la transformación de una idea innovadora en un producto comercializable y por ende en la generación de los efectos positivos sobre el crecimiento ya mencionados, es la provisión de financiamiento con características adecuadas para superar las barreras al apoyo de la innovación.

¹ Según la OCDE, en Chile la participación de las empresas en la inversión en I+D es levemente superior al 40%, probablemente por la inversión que realizan la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), dos empresas públicas que por su naturaleza disponen de un significativo presupuesto para investigación.

GRÁFICO 1

América Latina y el Caribe, economías avanzadas^a y países asiáticos: inversión en investigación y desarrollo, 1990-2004
(Porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: elaboración propia con datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) e Indicadores del Desarrollo Mundial.

^a Las economías avanzadas incluyen 22 economías pertenecientes a la OCDE.

En las páginas siguientes, la sección II de este artículo analiza, en términos generales, los desafíos que encara el financiamiento de la innovación. La sección III trata del capital de riesgo como instrumento para financiar la innovación.² La sección IV examina en forma más específica las trabas que obstaculizan el desarrollo del

capital de riesgo en la región. La sección V examina la experiencia de Brasil y Chile en la implementación de este tipo de financiamiento, habida cuenta de que estos dos países son los que exhiben mayor avance al respecto en la región. La sección VI, por último, expone algunas conclusiones.

II

Dificultades que enfrenta el financiamiento de iniciativas y empresas innovadoras

Desde el punto de vista del financiamiento, como lo sugiere la experiencia de países que han elevado su productividad recurriendo a la innovación, el apoyo a esta última supone la construcción de un sistema que en cada etapa del proceso supere las dificultades

específicas que obstaculizan su financiamiento.³ Con la referencia a un sistema no se está sugiriendo que este

² Véase en Jiménez (2006) un análisis de las características de otros instrumentos financieros y tributarios de apoyo a la innovación en países desarrollados.

³ Este artículo se centra en los factores financieros que apoyan la transformación de una idea en un producto comercializable, y examina cómo el capital de riesgo se adapta particularmente al apoyo de la innovación. Existen otros factores, como la existencia de un entorno innovador y la disponibilidad de capital humano e instituciones orientadas a la investigación, que determinarán el éxito del esfuerzo innovador y de la tarea de desarrollar el sistema de capital de riesgo. Esos aspectos se abordan en Avnimelech y Teubal (2004) y Jiménez (2006).

deba consistir en uno o varios entes orgánicos bajo el dominio de un organismo público, ni que deba seguir orientaciones de política gubernamental. Más bien se busca destacar que todos los eslabones de tal sistema son necesarios para cumplir con el objetivo perseguido. En el cuadro 1 se analizan las distintas fases del proceso de implementación de la innovación, sus necesidades de financiamiento y algunos estímulos y apoyos.

La distinción de fases que se hace en el cuadro responde más a propósitos analíticos que a una descripción realista del proceso de innovación. Si bien existe cierto orden de precedencia, este no es unidireccional; suele suceder, por ejemplo, que en la fase de implementación comercial y/o productiva surjan cambios que afecten los diseños originales, sobre todo en el caso de empresas que innovan continuamente y que, por lo tanto, pueden estar simultáneamente en las tres fases. El cuadro ilustra también las necesidades de financiamiento de una innovación que se traduce en un producto comercializable. Muchas innovaciones son de índole organizacional o comercial y contribuyen a elevar la

productividad, pero no se traducen necesariamente en nuevos productos.

Las fases iniciales del proceso innovador suelen hacer uso intensivo de I+D y sus resultados se caracterizan por una elevada incertidumbre y por externalidades que dificultan su apropiabilidad. En consecuencia, para el financista potencial la probabilidad de fracaso es alta, en tanto que son bajas las posibilidades de repago mediante garantías basadas en flujos de ingreso futuros. Además, en ciertos casos la infraestructura necesaria para experimentar con nuevos productos y procesos supone fuertes inversiones.

A su vez, las fases de organización de la producción y de su expansión a niveles comerciales suelen adolecer de asimetrías de información entre emprendedores y financistas, así como de conflictos de interés y riesgo moral, factores todos que aumentan el costo de participar en el financiamiento de actividades innovadoras.

Hay asimetría de información si el financista (o capitalista de riesgo, como se le denominará en adelante) no tiene suficiente conocimiento de la naturaleza de la

CUADRO 1

Necesidades de financiamiento en las distintas fases de implementación de la innovación

Fases de implementación de la innovación	Principales falencias que afectan el financiamiento	Tipo de financiamiento requerido	Otros estímulos Necesarios para corregir falencias	Apoyos complementarios
Investigación, ingeniería conceptual y elaboración de prototipos.	Elevada incertidumbre. Dificultad de aprovechar las externalidades. La intangibilidad de las innovaciones limita su uso como garantía.	Capital semilla.	Aportes no reembolsables para proyectos de I+D.	Interacción de organismos institucionales de I+D (universidades, centros de investigación) con las empresas, orientada a crear innovaciones comerciales. Creación de redes de inversionistas "ángeles". Incubadoras de empresas.
Formulación de planes de negocios, ingeniería de detalle, organización de la producción e inicio de la producción comercial.	Asimetrías de información. Ausencia de historial previo de pagos. Inexistencia de garantías.	Aportes de capital para establecer la capacidad productiva inicial. Capital de trabajo (bancos y proveedores) para iniciar la producción.	Aportes no reembolsables para formular planes de negocios e ingeniería y para apoyar a I+D. Líneas de crédito preferencial, apoyo mediante sistemas de garantías de crédito.	Avances en mecanismos para proporcionar capital de riesgo.
Logro del punto de equilibrio. Expansión de la producción con niveles de rentabilidad que den sostenibilidad financiera a la empresa.	Asimetría de información y riesgo moral. Problemas de agencia y conflictos de interés: uso de información privilegiada, transacciones con partes relacionadas, prolongación de proyectos no rentables.	Aportes de capital para la expansión. Capital de trabajo.	Continuidad del apoyo a I+D. Exenciones tributarias a las ganancias de capital. Continuidad del apoyo al acceso crediticio mediante mecanismos de garantías y líneas de acceso preferencial.	Regulaciones para permitir la participación minoritaria de fondos de inversión. Legislación que regule la solución de conflictos de interés. Marco legal que no penalice la quiebra y haga más expedita la solución de situaciones críticas.

Fuente: elaboración propia.

actividad que está apoyando y no le es fácil obtener y procesar información sobre la forma en que el negocio está siendo conducido. En el caso de innovaciones tecnológicas esas asimetrías se agudizan, dado que tales innovaciones suelen tener características altamente especializadas. A su vez, los conflictos de interés surgen cuando los emprendedores están en condiciones de tomar decisiones que los favorecen en desmedro de otros participantes. Por ejemplo, si se hallan en posesión de información privilegiada o en situación de hacer abuso de poder, pueden verse incentivados a realizar transacciones que los favorezcan en forma especial o a prolongar la vida de un proyecto más allá de lo justificable desde el punto de vista económico. Por último, el riesgo moral estriba en las dificultades para prever el futuro comportamiento de pagos del emprendedor, en especial porque bajo ciertas condiciones (de inconsistencia temporal de las decisiones) este puede inclinarse a cambiar su comportamiento de pagos una vez obtenidos los recursos.

En esas circunstancias, el nivel de financiación para emprendimientos innovadores será escaso y probablemente de un tipo inadecuado, además de traducirse en una generación de innovaciones inferior a la óptima. En

efecto, como consecuencia de los problemas señalados y de la prevalencia del financiamiento bancario en la región, aquellas empresas innovadoras que dispongan de garantías podrían tener acceso a recursos de deuda. Ahora bien, como para superar la asimetría de información en el caso de emprendimientos innovadores habría que incurrir en costos de evaluación del riesgo de actividades altamente especializadas, podría encarecerse significativamente el financiamiento provisto por bancos comerciales, que generalmente no poseen ventajas en la evaluación de este tipo de actividades.

Por otra parte, aunque el financiamiento bancario también se necesita, la naturaleza de los proyectos innovadores —que habitualmente no reeditan utilidades por un tiempo largo— y los niveles de riesgo que conlleva la creación de un nuevo producto o proceso, hacen que se prefieran los recursos de largo plazo y los aportes de capital. El capital de riesgo (*venture capital*), cuyas principales características se describen en la sección siguiente, es un esquema organizacional y de financiamiento que busca proveer recursos de capital a empresas innovadoras y superar al mismo tiempo los problemas de asimetrías de información y riesgo moral.

III

El capital de riesgo como instrumento para financiar la innovación

Luego de ensayar diversos diseños, la estructura societaria conocida como sociedad de responsabilidad limitada (*limited partnership*), introducida en los Estados Unidos para proveer capital de riesgo a empresas innovadoras, ha sido adoptada cada vez más por diversos países, con ciertas variaciones. Sus rasgos generales se describen a continuación.

1. La estructura del capital de riesgo

El núcleo del sistema es la sociedad de capital de riesgo (*venture capital*) que, sobre la base de establecer compromisos de aportes de capital por parte de terceros, conforma múltiples fondos de inversión de patrimonio separado, cada uno de los cuales invierte en varios proyectos de riesgo. Cada fondo es administrado por un socio general o administrador (*general partner*) que realiza aportes de capital por cuenta de la sociedad de capital de riesgo (SCR) y, en conjunto con los empresa-

rios innovadores, participa activamente en la gestión de cada proyecto, para lo cual posee derechos de decisión sobre su conducción.

El socio general o administrador es alguien que posee experiencia en organización de empresas y dispone de conocimientos especializados que le permiten apreciar el contenido y calidad de los proyectos innovadores y participar en su gestión.

También aportan al fondo otros socios inversionistas de riesgo (*limited partners*) —personas naturales o fondos de inversión institucionales— que si bien siguen de cerca la conducción de los negocios, no suelen involucrarse directamente en su gestión.

La SCR organiza los compromisos de aporte de capital a cada fondo, los que son desembolsados a medida que avanzan los proyectos. Cada fondo tiene un período de vigencia, al cabo del cual debe liquidarse y distribuir entre los aportantes y el emprendedor las participaciones de capital para ser vendidas a terceros, materializando

así la ganancia o pérdida sobre el aporte original. En lugar de proceder a la venta de las participaciones de capital, el fondo puede renovar su existencia y continuar con los proyectos, pero para ello debe realizar una nueva ronda de compromisos de aportes.

Este arreglo se orienta a superar los problemas de asimetría de información y riesgo moral por tres vías. En primer lugar, la injerencia en la operación del proyecto de un administrador especializado en el área de innovación y con experiencia en creación de empresas reduce los costos de información y el riesgo de que el empresario innovador utilice en beneficio propio el financiamiento provisto, es decir, se reducen los “problemas de agencia”. En segundo lugar, por cuanto la rentabilidad se materializa mediante la distribución de participaciones de capital, se alinean los incentivos para aportante y empresario, ya que ambos estarán interesados en maximizar el valor económico del proyecto del cual recibirán participaciones. Por último, al obligar a una liquidación en fecha preestablecida, se fuerza al socio general/administrador a exhibir un buen desempeño si pretende continuar con el proyecto o financiar otros nuevos.

Además, dado que las SCR poseen experiencia en la creación de nuevos negocios, particularmente en la transformación de nuevas tecnologías en productos comercializables, y participan en redes de creación y difusión tecnológica, son capaces de aportar al desarrollo de la nueva empresa, contribuir a la elaboración de sus planes de negocios y apoyar en el inicio y consolidación de actividades productivas y comerciales. En caso de éxito esto les permite, al cabo de cierto tiempo, lograr rentabilidades elevadas a partir de la venta de las participaciones de capital.

2. Los mecanismos de salida

Puesto que la rentabilidad sobre lo invertido se materializa al momento de vender las participaciones de capital, adquieren importancia clave los mecanismos de salida disponibles, el proceso de formación de precios de activos poco líquidos, los efectos de la tributación sobre las ganancias de capital y las formas de asegurar una liquidez secundaria apropiada.

Cabe destacar que esta forma de establecer la rentabilidad sobre los fondos invertidos no está exenta de problemas, particularmente en el área de gobernabilidad empresarial de una SCR. En efecto, como es muy difícil establecer valoraciones de mercado continuas —ajustes al mercado (*marked to market*)— de una cartera poco líquida de proyectos innovadores, los socios no administradores del fondo se encuentran en cierta

desventaja respecto del administrador y el empresario, por cuanto estos pueden mantener artificialmente alta la valoración de un proyecto para seguir recibiendo los aportes previamente comprometidos, en lugar de reconocer pérdidas. Este fenómeno ayudaría a explicar el muy variable comportamiento de los volúmenes de recursos intermediados por las SCR en años recientes y estaría tras la importante sobreinversión en empresas “punto.com” y su posterior colapso hacia el 2000 en los Estados Unidos. La forma de solucionar este problema es aún materia de análisis. En la práctica, el resultado ha sido la desaparición de numerosas SCR, consolidándose la industria en torno a aquellas con mayor experiencia en la creación de empresas y capacidad para desarrollar proyectos tecnológicos avanzados.

Genéricamente, los mecanismos de salida serían los siguientes: i) la oferta inicial de acciones (IPO) en mercados públicos formales o mercados privados informales; ii) la venta de la nueva empresa a otra empresa, y iii) la compra de la empresa por el propio empresario innovador.

El complemento institucional natural para el desarrollo de la industria del capital de riesgo es la existencia de mercados públicos y privados que faciliten la realización de las ganancias de capital. Dado el auge exhibido por esta industria, algunos gobiernos han querido apoyar el acceso de empresas innovadoras a recursos de capital, sabiendo que los mercados públicos formales imponen exigencias regulatorias que dificultan ese acceso y con ese propósito han impulsado la creación de mercados especializados. Ejemplos de lo anterior son el NASDAQ en los Estados Unidos, el AIM en el Reino Unido, el Neue Markt en Alemania y el Nouveau Marché en Francia, entre otros. Dadas las dificultades que presenta la creación de esas bolsas especializadas, también se ha procurado facilitar la adquisición y fusión de empresas a través de mercados accionarios privados (*private equity*). En la región, Brasil y Chile han llevado a cabo reformas que se han traducido en mejores condiciones de salida para los inversionistas de riesgo, las que se examinarán más adelante.

No es necesario que estos mercados especializados existan en el mismo país en el cual se ha efectuado la inversión de riesgo, pero sí es imprescindible la posibilidad de acceso a un mercado externo apropiado. En el caso de la industria de capital de riesgo de Israel, el acceso al NASDAQ desempeñó un papel clave como mecanismo de salida. En la actualidad, por las mayores exigencias regulatorias derivadas de la aplicación de la ley Sarbanes-Oxley en los Estados Unidos, el AIM de Londres ha cobrado relevancia como mercado para emitir acciones de empresas emergentes.

IV

Obstáculos que enfrenta el capital de riesgo en la región

En varios países de la región se ha manifestado interés por promover el establecimiento del capital de riesgo como instrumento de apoyo a los nuevos emprendimientos, en particular aquellos con un mayor contenido innovador. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú ya hay algún grado de avance de este tipo de financiamiento; en algunos casos este se halla en una fase inicial o intermedia, pero en la mayoría de los países se encuentra en una etapa embrionaria y enfrenta múltiples obstáculos para su fructificación.

Diversos análisis de las condiciones para crear capital de riesgo en países de la región⁴ señalan algunos problemas que son considerados los de mayor incidencia.

En el plano de las políticas y las instituciones, las principales dificultades radican en lo siguiente:

i) *El insuficiente desarrollo de los mecanismos de apoyo para la etapa precompetitiva.* Pocos países cuentan con las instituciones e instrumentos que se necesitan para convertir ideas y proyectos en productos comercializables, planes de negocios y empresas nuevas. El número de incubadoras de empresas es aún bajo y las redes de empresarios innovadores e inversionistas de capital semilla son muy incipientes. Con ciertas excepciones, los programas públicos de apoyo al emprendimiento y la innovación son muy recientes. Como resultado, la afluencia de proyectos nuevos que se traduzcan en demanda de capital de riesgo es aún baja.

ii) *Inadecuadas normas y prácticas de gobierno empresarial que inhiben la participación de socios minoritarios en los emprendimientos de riesgo.* Las normas sobre entrega de información, transacciones con partes relacionadas, uso de información privilegiada, distribución del premio por la venta o toma de control, entre otras, resultan inadecuadas para cautelar los derechos de los accionistas minoritarios, como suelen ser los inversionistas de riesgo. A ello se agregan en ciertos casos disposiciones que prohíben los pactos

entre accionistas o acuerdos de voto y/o la inexistencia en la legislación del vehículo legal (o forma societaria) que normalmente se emplea para organizar las SCR. Además, los mecanismos institucionales para la solución de disputas entre accionistas, o entre estos y la empresa, son lentos y en muchos casos inadecuados para abordar el carácter altamente técnico de esas controversias.

iii) *Dificultades para evaluar la rentabilidad esperada de los proyectos.* Falta uniformidad en las prácticas de registro contable y hay incompatibilidad con estándares internacionales. Existe incertidumbre en torno a la evaluación de pasivos contingentes (tributarios, laborales y medioambientales) por posibles cambios de criterios y normas. Inclusive, en ciertos casos los pronunciamientos de la autoridad supervisora respecto de esos pasivos no son definitivos y pueden ser revisados.

iv) *Doble tributación de los ingresos percibidos por los fondos.* Dado que los fondos de capital de riesgo —tanto para el control y la absorción de riesgos como para la administración de los proyectos en que invierten— se constituyen en un vehículo intermedio entre inversionistas y empresarios, es preciso que el régimen impositivo contemple la posibilidad de transparencia (*pass-through*) tributaria. En ciertos casos no ocurre así y los ingresos percibidos son gravados tanto a nivel del fondo como a nivel del receptor final.

v) *Prohibiciones y límites a la participación en ciertas actividades.* En algunos casos existen, como herencia de experiencias anteriores y por la historia de los países, limitaciones a la participación estatal en la esfera productiva, y en otros casos, prohibiciones y límites a la participación de extranjeros en ciertas ramas de actividad. Sin desconocer los motivos de esas restricciones, sus consecuencias se expresan en una menor disponibilidad de instrumentos de apoyo estatal —aunque la experiencia internacional indica que ellos son importantes catalizadores— y en un restringido acceso al conocimiento y contactos de mercado que ofrecen los inversionistas extranjeros, factor que también ha sido clave para el éxito del capital de riesgo fuera de la región.

vi) *Regulaciones que limitan la participación bancaria.* Pese a que los bancos se hallan entre los principales proveedores de recursos financieros, su

⁴ Véase Charvel, Gonzales y Olivas (2006), Córdova (2005), Echecopar, Angelelli y otros (2006), Jiménez (2006), Kappaz, O'Hare y McNeece (2003), Kappaz (2005), Morrison & Foerster (2000), Nacional Financiera (2005), Choce y Atienza (2006), Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (2002), Wallack (2005) y Zervos (2004).

participación en el capital de riesgo también tiene ciertas restricciones. Ellas se deben principalmente a la adopción de un modelo de banca especializada que, con el objeto de limitar los riesgos y conflictos de interés que pueden producirse si un banco es a la vez dueño y acreedor de una determinada empresa, prohíbe que los bancos participen directamente en la propiedad de empresas. No sucede así en los países donde prevalece un modelo de banca universal y se aplican límites a los porcentajes de la propiedad que un banco puede poseer y a los créditos otorgados a empresas, como mecanismo para mitigar los problemas mencionados. Se ha sugerido que la adopción de medidas de esta índole podría facilitar la participación de la banca especializada en el capital de riesgo.

Entre los rasgos de la estructura de mercado que retrasan el desarrollo del capital de riesgo se encuentran los siguientes:

i) *Cultura emprendedora incipiente y estructura tradicional de la propiedad de las empresas.* Muchos emprendedores y pequeños empresarios con potencial de crecimiento no valoran apropiadamente el aporte que podría realizar un socio, en términos de capacidades gerenciales y de acceso a nuevas tecnologías y mercados. Prefieren no abrir la estructura del capital, tanto por razones de tradición familiar como por el deseo de retener el 100% del control y no compartir la administración de sus negocios con socios externos. Aún más, existiría resistencia a demostrar adecuadamente los resultados de sus empresas y su efectiva situación patrimonial (en especial pasivos financieros y tributarios). Como ya se señaló, la participación en la administración y la entrega de información fidedigna sobre la calidad de la empresa y sus planes de negocios son condiciones básicas para el funcionamiento del capital de riesgo.

ii) *Escasez de inversionistas de riesgo y visión atrasada respecto del riesgo.* Son pocas las personas capacitadas en las habilidades necesarias para identificar, seleccionar y administrar proyectos innovadores y de riesgo. Aquellas con recursos disponibles prefieren inversiones más seguras. Esto se debería en parte a un entorno legal que penaliza el fracaso (por ejemplo, las leyes de quiebra), así como también a una visión de la actividad financiera que considera la toma y administración de riesgos como una forma espuria (casi ilícita) de enriquecimiento, más que como una actividad creadora de valor. Tal actitud no se encuentra solo en el ámbito privado. A modo de ejemplo, la utilización de instrumentos modernos de control de riesgos (como los derivados) por empresas e instituciones públicas y el uso de recursos públicos en emprendimientos riesgosos

(como podría ser el apoyo a empresas nuevas) suele ser resistido por los responsables de la política pública y los legisladores. Subyace una visión que no reconoce la naturaleza incierta de la actividad económica e interpreta un resultado adverso únicamente como la consecuencia de malas decisiones o fraudes.

iii) *Baja participación de inversionistas institucionales.* A medida que han ido madurando reformas que se han traducido en la creación de fondos de pensiones y otras instancias de ahorro institucional, también se ha puesto en evidencia el potencial de esas instituciones para el financiamiento de la inversión. No obstante, por razones propias de la transición desde un régimen de reparto a uno de ahorro privado, inicialmente se restringió el espectro de inversiones elegibles, favoreciendo aquellas menos riesgosas. Esas restricciones han sido levantadas paulatinamente, pero su participación en el capital de riesgo es aún baja como porcentaje de los recursos acumulados por los fondos de pensiones, si bien en ciertos casos es significativa como proporción de los recursos de los fondos de capital de riesgo. Existe, por lo tanto, un importante potencial para canalizar mayores recursos hacia el capital de riesgo; pero es preciso que los inversionistas institucionales sepan más de las características y los riesgos inherentes a la clase de activos que conforma dicho capital. Y también que los legisladores, reguladores y público en general tengan una mayor comprensión de las actividades de administración de riesgo: en particular, de que el aporte de un determinado proyecto a los riesgos de la cartera no es solo el que ofrece directamente, sino que en definitiva depende de cómo ese riesgo se correlaciona con el que presentan los otros activos de la cartera.⁵

iv) *Reducido tamaño económico del mercado de emprendimientos innovadores.* El bajo número de nuevos proyectos innovadores de suficiente rentabilidad se traduce, en el caso de los inversionistas, en menores posibilidades de diversificar riesgos y, en el caso de las SCR, en dificultades para solventar los costos de administración de una cartera pequeña. Esto tiene que ver también con el reducido tamaño de algunas economías, que puede significar una menor riqueza y menos complejidad de las actividades productivas.

v) *Insuficiente desarrollo de los mercados de capital y baja liquidez de los mecanismos de salida para los inversionistas de riesgo.* El desarrollo insuficiente

⁵ A la aclaración de este punto por parte de la autoridad reguladora de los fondos de pensiones de los Estados Unidos se atribuye el fuerte crecimiento de la participación de estos fondos en el financiamiento del capital de riesgo.

de los mercados de capital dificulta las estrategias de salida a través del mercado bursátil, debido a los altos costos de emisión y la ausencia de mecanismos de liquidez para empresas sin historial previo y/o de menor tamaño económico. A la vez, los mercados accionarios privados muestran poco desarrollo, lo que limita las posibilidades de materializar la rentabilidad de las inversiones en capital de riesgo y reduce asimismo el incentivo a participar.

Finalmente, también el crecimiento económico se halla entre las condiciones del entorno que influirían en el surgimiento del capital de riesgo. Este capital se vería favorecido si permanentemente estuvieran apareciendo

nuevos negocios, situación que se da por lo general bajo condiciones de crecimiento sostenido. Por lo tanto, las experiencias de crecimiento magro e inestable en la región no habrían propiciado la aparición de este tipo de financiamiento.

Reconociendo la incidencia de estos factores y la importancia de estimular la innovación y creación de empresas para impulsar el crecimiento económico y lograr mayor competitividad, varios países han emprendido reformas encaminadas a eliminar los obstáculos al desarrollo del capital de riesgo. Entre ellos se hallan Brasil y Chile, cuyos avances en esta materia se examinan en la sección siguiente.

V

Avances en Brasil y Chile en materia de capital de riesgo para financiar la innovación

Según un reciente estudio comparativo, Brasil y Chile son hoy los dos países de la región que más han avanzado en la creación de condiciones propicias para esta industria.⁶ Dicho estudio analiza trece aspectos críticos para el capital de riesgo en once países de América Latina y el Caribe, y los compara con lo observado en cuatro países de fuera de la región en los cuales este sistema de financiamiento exhibe un nivel de desarrollo elevado.⁷ En particular, Brasil y Chile obtienen calificaciones cercanas, y en ciertos casos iguales, a las de los países de referencia en los cinco aspectos de mayor relevancia. Esos aspectos son: i) el tratamiento tributario, ii) la protección de los derechos de los accionistas minoritarios, iii) la disminución de las restricciones a la participación de inversionistas institucionales, iv) el desarrollo del mercado de capital y la factibilidad de las estrategias de salida y v) los requisitos de gobernabilidad empresarial.

1. Los avances en Brasil

Como se señaló anteriormente, diversos indicadores muestran que en la región Brasil es el país que mayor

esfuerzo de innovación realiza. Tres aspectos clave de la experiencia brasileña han sido: la reciente Ley de innovación,⁸ que busca incentivar esta actividad y potenciar la interacción público-privada; los programas de apoyo que llevan a cabo el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), entre ellos uno orientado al capital de riesgo, y la creación por parte de la Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) de condiciones favorables a la participación minoritaria en el capital de las empresas. Esto último por sí mismo representa una innovación valiosa para el desarrollo del mercado de capital en la región, y su importancia trasciende el financiamiento de iniciativas innovadoras.

La Ley de innovación de Brasil fomenta la interacción comercial entre entidades públicas y privadas de innovación. Así, permite que las instituciones públicas de ciencia y tecnología⁹ establezcan alianzas estratégicas y celebren contratos con empresas privadas y organizaciones de derecho privado sin fines de lucro, para llevar a cabo actividades de I+D encaminadas a crear productos y procesos innovadores. Con el mismo fin,

⁶ Esta sección se basa en antecedentes y cifras presentadas en detalle en Jiménez (2007).

⁷ Véase Economist Intelligence Unit (2005). Los países de la región incluidos fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tabago y Uruguay. Las economías empleadas como indicadores de referencia (*benchmark*) fueron España, Israel, el Reino Unido y la provincia china de Taiwán.

⁸ Ley 10.973, del 2 de diciembre del 2004, que entró en vigor el 2005.

⁹ La Ley de innovación define a las instituciones de ciencia y tecnología como órganos o entidades de la administración pública que tienen por misión institucional, entre otras, la de efectuar investigación básica y aplicada de carácter científico o tecnológico.

faculta al sector público y sus entidades autorizadas a participar minoritariamente del capital de una empresa privada cuyo propósito específico sea idear proyectos científicos y tecnológicos para crear productos y procesos innovadores. La propiedad intelectual sobre los resultados es proporcional a la participación en el capital.

Además, estimula la participación de las instituciones de ciencia y tecnología en el proceso de innovación mediante disposiciones que permiten cierto beneficio pecuniario para estas instituciones y aquellos de sus funcionarios que participen en procesos de innovación. Así, las instituciones públicas de ciencia y tecnología pueden celebrar contratos de transferencia tecnológica y de licenciamiento de derechos de uso de sus creaciones tecnológicas y pueden prestar servicios de I+D a empresas privadas.

Como se ve, los criterios de dicha ley divergen marcadamente de las visiones que circunscriben el rol del Estado en el campo productivo a uno de regulación y supervisión y de corrector de fallas de mercado estáticas.

Por su parte, el BNDES y la FINEP llevan a cabo programas de apoyo a empresas innovadoras, en especial aquellas de carácter tecnológico, empleando instrumentos

tradicionales como los subsidios y las líneas de crédito preferenciales, pero también participaciones de capital en empresas innovadoras a través de SCR y programas de incubación de estas sociedades.

El financiamiento proviene de sus propios recursos y de recursos presupuestarios. Entre estos últimos destacan los recaudados mediante impuestos específicos o regalías (*royalties*) aplicados a diversas ramas de actividad, que dan origen a 16 fondos sectoriales cuyo organismo ejecutor es la FINEP. Con cargo a estos fondos, hasta el 2006 se habían invertido casi 600 millones de dólares en ciencia y tecnología. Por su parte, al 2004 los fondos de capital de riesgo habían comprometido 5.580 millones de dólares, en su mayoría para empresas incipientes. Más del 50% de las empresas que estaban en la cartera de estos fondos pertenecían a sectores en los cuales las empresas emergentes suelen estar basadas en nuevas tecnologías¹⁰ (cuadro 2).

A su vez, desde diciembre del 2000 a esta parte el mercado bursátil ha experimentado cambios radicales que, si bien no se dirigen explícitamente a apoyar la inversión en capital de riesgo, en la práctica han sido un factor de estímulo que podría consolidar esta forma de financiar la innovación y el emprendimiento. Los

CUADRO 2

Brasil: distribución por rama industrial de las empresas incluidas en la cartera de los fondos de capital de riesgo, a diciembre del 2004

Rama	Número	%	Rama	Número	%
1. Tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y electrónica	92	30	7. Biotecnología	10	3
<i>Software</i>	50	16	8. Servicios financieros	10	3
Externalización de procesos	14	5	9. Construcción/bienes raíces	9	3
Internet	8	3	10. Viajes y esparcimiento	9	3
Maquinaria y equipo	7	2	11. Agronegocios	8	3
2. Prod. y servicios industriales	41	13	12. Medicina y salud	8	3
Siderurgia	7	2	Productos farmacéuticos	3	1
Maquinaria y equipo	7	2	Prod. médico-hospitalarios	2	1
Industria básica	6	2	13. Energía	7	2
Automatización industrial	4	1	14. Textiles	7	2
3. Telecomunicaciones	28	9	15. Medios de comunicación	7	2
4. Comercio detallista	21	7	16. Distribución y logística	7	2
5. Alimentos, bebidas y tabaco	12	4	Otros sectores	19	6
6. Transporte	11	4	Total	306	100
Aéreo	4	1			
Ferroviario	4	1			

Fuente: Carvalho, Ribeiro y Furtado, 2006.

¹⁰ Se consideran sectores de alta tecnología los siguientes: tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), electrónica,

productos y servicios industriales, telecomunicaciones, biotecnología, medicina y salud.

cambios introducidos buscan atacar los principales factores que disuaden a los inversionistas minoritarios (en particular extranjeros) de participar en el capital de empresas.

En diciembre del 2000, BOVESPA introdujo tres nuevos segmentos para el listado de empresas, con requisitos a los cuales estas se pueden acoger voluntariamente. El primero de estos segmentos es el Novo Mercado, cuyos estándares de gobernabilidad, transparencia y protección de los socios minoritarios son más exigentes que los establecidos en la legislación y en las normas de la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM) y se aproximan a los que exhiben los mercados de países desarrollados. Los otros dos nuevos segmentos de mercado (Nivel 2 y Nivel 1) tienen menores requisitos para facilitar a las empresas su adaptación paulatina a las nuevas reglas. Posteriormente, en el segundo semestre del 2006 se estableció otro nuevo segmento de mercado, BOVESPA MAIS, con la finalidad de crear condiciones para que las empresas pequeñas y medianas accedan crecientemente al Novo Mercado.

La normativa para participar en el Novo Mercado fortalece el poder de los accionistas minoritarios, pues exige que todas las acciones tengan derecho a voto y que en los directorios haya al menos un 20% de directores independientes.¹¹ Evita el uso del control accionario para extraer valor de la empresa a costa de los inversionistas minoritarios, otorgando a estos el derecho de recibir por sus acciones el mismo precio que el controlador obtenga en la venta de las suyas (*tag along*). A la vez, eleva marcadamente las exigencias de transparencia en la presentación de los estados financieros, la publicidad de transacciones con partes relacionadas con el grupo controlador y el uso de información privilegiada (*insider trading*). Con el fin de evitar los largos y complejos procesos judiciales de resolución de disputas de accionistas con la empresa o entre accionistas, exige que estas se resuelvan en una instancia arbitral especialmente creada por BOVESPA. Por último, establece un requisito de presencia en el mercado bursátil que permitiría mantener la liquidez de las acciones y una continua cotización de sus precios.¹²

Inicialmente, la respuesta del mercado a estas innovaciones fue menor a la esperada, pero paulatinamente y en especial a partir del 2004, los nuevos segmentos del

mercado bursátil han ido ganando peso. Así, a mediados del 2008 sus acciones representaron cerca del 80% de la capitalización bursátil y más del 60% del volumen diario negociado. También, según lo atestiguan los índices publicados por BOVESPA, el desempeño de los precios en los nuevos segmentos ha sido superior al exhibido por el resto del mercado. Así, el IGC, índice representativo de los nuevos segmentos de mercado, subió 34% más que el IBOVESPA y se mantuvo a la par con el IBRX50 en el período comprendido entre mediados del 2001, fecha de la creación del IGC, y agosto del 2008. Cabe señalar que el IBOVESPA y el IBRX50 son, respectivamente, el índice de mayor cobertura y el que representa las 50 acciones más transadas y de mayor liquidez del mercado. El dinamismo de los nuevos segmentos de mercado se expresó además en un incremento significativo de nuevas emisiones de acciones en ellos: en sus inicios, 12 empresas los utilizaron, número que a mediados del 2008 llegaba a 161.

Además del marcado aumento de las nuevas emisiones accionarias, los datos disponibles destacan la participación en las ofertas de acciones de empresas que fueron respaldadas por capital de riesgo, probablemente en la modalidad de mercados accionarios privados, representando una fracción significativa del total de nuevas ofertas (cuadro 3). El síntoma es muy importante, porque indica que el sistema brasileño de financiamiento de la innovación y la creación de empresas ha evolucionado hasta el punto de cubrir casi todos los eslabones de la cadena, desde los incipientes apoyos para el capital semilla hasta el desarrollo de mecanismos de mercado que crean condiciones de salida para los inversionistas de riesgo, los que pueden así reiniciar el ciclo de inversiones e innovación.

Desde luego, lo expuesto no significa que no queden carencias por superar en el financiamiento de empresas innovadoras. En general, los países de la región no han internalizado las lecciones aprendidas en países desarrollados luego de la falencia de grandes conglomerados y empresas de auditoría externa como consecuencia de bajos estándares de independencia entre esas empresas auditoras y sus clientes auditados. Las carencias que subsisten pueden perjudicar la calidad de la información sobre los estados financieros, inhibiendo así la participación minoritaria en empresas nuevas.

2. Los avances en Chile

Según diversos indicadores, Chile es el segundo país de la región en términos de esfuerzo innovador (gráfico 1). No obstante, en comparación con la experiencia de Brasil,

¹¹ Según las reglas del Novo Mercado, la definición de director independiente se establece sobre la base de criterios de ausencia de relaciones comerciales, de parentesco y de consanguinidad entre este y el grupo controlador y los administradores de la empresa.

¹² Véase BOVESPA (2006a, 2006b, 2006c y 2006d) y Santana (2007).

CUADRO 3

BOVESPA: ofertas iniciales de acciones en Novo Mercado y Niveles 1 y 2
(Millones de dólares y porcentajes)

	2004	2005	2006	2007 ^a
<i>Total de ofertas</i>				
Valor total de la oferta primaria y secundaria	1 531	2 232	7 052	6 063
Número de ofertas	7	9	26	22
Valor medio de las ofertas	219	248	271	276
Participación de extranjeros (%)	69	62	76	...
<i>Ofertas apoyadas por capital de riesgo^b</i>				
Valor total de la oferta primaria y secundaria	649	527	1 711	...
Número de ofertas	3	3	7	...
Valor medio de las ofertas	216	176	244	...
Participación de extranjeros (%)	72	81	75	...

Fuente: elaboración propia con datos de BOVESPA.

^a Cifras a mayo del 2007.

^b El año 2006, solo hasta octubre.

exhibe importantes retrasos cualitativos que, junto con un inicio más tardío en el apoyo a la innovación, han contribuido a que su desempeño en esta materia sea algo inferior.

Los esfuerzos de apoyo a la innovación en Chile han estado a cargo de numerosas instituciones públicas, privadas y mixtas, entre ellas universidades y empresas, las que han operado en gran medida en forma independiente. Solo el 2005 se creó el Consejo de Innovación para la Competitividad, como instancia asesora de la Presidencia de la República y con el objeto de contribuir a la formulación de una estrategia. Las atribuciones y el estatus jurídico de este consejo aún no se han establecido formalmente mediante una ley, por lo cual en la práctica la situación no ha variado mucho.

En términos generales, en Chile también existen instituciones públicas de apoyo a la innovación, fondos privados de capital de riesgo y un incipiente marco del mercado de capital que favorecería el financiamiento de nuevas empresas, en particular de las innovadoras. A diferencia del caso brasileño, las posibilidades de interacción público-privada han enfrentado importantes tropiezos y aún no se resuelven deficiencias en la normativa de sociedades anónimas que desincentivan la participación minoritaria en el capital de empresas. A modo de ejemplo, la Constitución Política adoptada durante el régimen militar limitó la capacidad del Estado chileno para crear nuevas empresas, ya que requiere autorización legal del Parlamento caso a caso. De ese modo, difícilmente los sectores público y privado pueden establecer emprendimientos innovadores conjuntos.

Asimismo, la actual normativa de sociedades anónimas no protege suficientemente a los accionistas minoritarios (por ejemplo, en cuanto a uso de información privilegiada y transacciones con partes relacionadas), lo que durante los años 2007 y 2008 ha dado pie a publicitados casos en los cuales la autoridad supervisora ha logrado castigar comportamientos flagrantemente violatorios, aunque en un importante número de casos aún no hay sanción. Los proyectos de ley que buscan solucionar esos problemas han sido fuertemente resistidos por el sector privado.

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es uno de los principales órganos públicos que ejecutan políticas de apoyo a la innovación y a la creación de empresas. Entre otros programas de fomento, cuenta con dos grandes líneas de acción.

En primer lugar, a través de su Comité INNOVA CHILE se administran programas de apoyo no reembolsables (subsidios) para las etapas iniciales del desarrollo de empresas, incluida la etapa de incubación. También se entregan subsidios a la puesta en marcha de empresas. Bajo el nombre de Línea de Capital Semilla se otorgan subsidios para empresas sin historia en sus etapas de creación, puesta en marcha e inicio de actividades. A la vez, se respalda a redes de inversionistas mediante subsidios a la organización, formalización y funcionamiento de redes de inversionistas "ángeles", con el objeto de reducir los costos en que se debe incurrir para identificar y evaluar proyectos de creación de empresas.

En segundo lugar, la CORFO lleva a cabo un programa de financiamiento mediante cuasi capital (es decir,

mediante créditos con cláusulas especiales de subordinación y formas de determinación de su costo), en apoyo a la industria de capital de riesgo. Al 2006 estas líneas de crédito reunían aproximadamente 160 millones de dólares, pero exhibían un nivel de desembolso muy bajo, levemente superior a un quinto de ese valor.

Por último, solo en fecha reciente (2006) se aprobó una ley que permite la participación minoritaria y temporal (hasta por siete años) de CORFO como aportante a los fondos de capital de riesgo. Hasta ese momento la posibilidad no existía, ya que una visión subsidiaria del Estado en el plano económico había logrado reducir la participación estatal en la actividad productiva.

Si bien el marco legal para los fondos de inversión en empresas existe desde 1989, el volumen actual de tales fondos es aún bajo, pese a la mayor actividad observada a partir del 2003. La información disponible señala montos comprometidos por 340 millones de dólares el 2006, pero desembolsos por solo la mitad de esa cifra. La mayoría de los fondos de capital de riesgo están aún en formación y en busca de proyectos. El examen del tipo de empresa que recibió recursos cuando se materializaron las inversiones de estos fondos muestra que los recursos se han orientado en primer lugar a la fase de expansión y en segundo lugar a apoyar el inicio de actividades de las empresas, más que a la fase precompetitiva. Esto es coherente con lo que se espera de una industria financiera en formación, que se comporta con cautela ante los riesgos que asume.

Los sectores que reciben más inversión son principalmente los relacionados con el consumo, la agricultura y la construcción (cuadro 4). Si bien no es posible establecer con certeza el contenido de innovación y tecnología de las empresas en las que se invierte, se puede afirmar *a priori* que las inversiones no se concentran en los sectores que suelen caracterizarse por la introducción de nuevas tecnologías. En entrevistas con ejecutivos de fondos de inversión y encargados de programas públicos han emergido algunos factores que influirían en el comportamiento descrito.

Por una parte, se arguye que no hay suficientes proyectos de naturaleza innovadora y con contenido tecnológico cuya rentabilidad permita solventar los costos (de seguimiento y especialización) en que se incurre al incursionar en su financiamiento. Por la misma razón, las posibilidades de diversificar el riesgo mediante la inversión en proyectos de esa índole son bajas, ya que el conocimiento del tipo de riesgos inherente a ellos es aún insuficiente. En suma, existiría una “trampa de la pequeñez”, un círculo vicioso en el cual una escala

CUADRO 4

Chile: distribución por sectores de las empresas incluidas en las carteras de los fondos de capital de riesgo, a junio del 2006

Sector	Número de empresas	Aportes realizados (millones de dólares)	Distribución (%)
Comunicaciones	3	3,07	1,8
Relacionados con la computación	1	1,00	0,6
Relacionados con medicina y salud	1	1,47	0,9
Relacionados con el consumo	9	30,07	17,6
Productos y servicios industriales	2	3,08	1,8
Productos y materiales químicos	1	2,67	1,6
Automatización industrial	2	5,59	3,3
Otras manufacturas	5	18,52	10,8
Servicios financieros	1	0,06	0,0
Otros servicios	2	7,99	4,7
Agricultura	6	30,42	17,8
Construcción	6	32,15	18,8
Otros	11	34,65	20,3
<i>Total</i>	<i>50</i>	<i>170,75</i>	<i>100,0</i>

Fuente: elaboración propia con datos de la Asociación Chilena Administradora de Fondos de Inversión (ACAFI).

menor que la necesaria se traduce en poco crecimiento de la actividad en ese mercado.

En cuanto a la creación de mecanismos de salida, los resultados también son mixtos. Así, el 2001 se introdujo un nuevo segmento de mercado bursátil, denominado Bolsa Emergente, orientado específicamente a empresas que quisieran abrir su estructura de capital. Los requisitos de información anteriores fueron reemplazados por otros, más flexibles, orientados a proveer una evaluación prospectiva de los riesgos; asimismo, se introdujo la figura de un agente patrocinante (*sponsor*), encargado de preparar la información necesaria para establecer de manera fidedigna la situación económica y financiera de la empresa y la calidad de sus planes de negocios. En los demás aspectos relativos a gobierno empresarial y entrega de información sigue rigiendo la actual normativa aplicable a las sociedades anónimas.

Con el objeto de promover una adecuada liquidez de estos nuevos títulos y su frecuente cotización de mercado, las empresas en cuestión deberán contratar a un agente que cree mercado (*market maker*) para que se encargue de otorgar y mantener la liquidez de las acciones emitidas, ofreciendo precios en ambas puntas del mercado en forma permanente. A cambio, las acciones

que emitan estarán exentas del impuesto a las ganancias de capital por un tiempo determinado, cualquiera sea su grado de presencia bursátil. El beneficio descrito existe hoy en Chile para acciones de alta presencia bursátil. Sin embargo, como para calificar la presencia bursátil se utilizan parámetros de frecuencia y volumen de transacciones que los nuevos títulos no podrían lograr a breve plazo, se ha otorgado a las empresas referidas este trato especial.

Como se ve, los cambios introducidos no alcanzan la magnitud de los adoptados en Brasil por BOVESPA ni atacan las falencias de la legislación chilena sobre gobierno empresarial relacionadas, entre otras materias, con el uso de información privilegiada, transacciones con partes relacionadas, presencia de directores independientes, estándares de difusión de información y exigencias de calidad e independencia de los auditores externos. Estas falencias desincentivan la participación minoritaria en el capital de empresas, en particular de aquellas nuevas e innovadoras.¹³

El resultado obtenido hasta el presente es mixto, dependiendo del punto de vista que se adopte. Si se considera que desde 1997 el número de sociedades

registradas en bolsa ha disminuido persistentemente, este nuevo segmento de mercado sin duda contribuyó a moderar y a detener en parte esa tendencia decreciente en el 2005 y el 2006. En 1997 había 294 sociedades inscritas, las que disminuyeron a un mínimo de 238. Desde la creación de este nuevo segmento de mercado y hasta fines del 2007 hubo 14 aperturas, de las cuales 12 se realizaron en virtud de las nuevas reglas. Desde este punto de vista, el resultado es positivo.

Desde otro punto de vista, cabe destacar que las empresas con apertura en la Bolsa Emergente están lejos de ser empresas emergentes o nuevas con gran contenido innovador o alta tecnología, salvo en el caso de una empresa informática grande de larga presencia en el mercado.

Lo anterior, sin embargo, no resta méritos ni importancia al establecimiento del mecanismo de salida indicado. Por un lado, se sabe por experiencias anteriores de varios países que este tipo de mercados demora mucho en madurar y que requiere condiciones propicias. De otro, la existencia del mecanismo de salida estimula el interés de participar en la fase previa del financiamiento de la innovación, es decir, del capital de riesgo.

VI

Conclusión

Si bien el impulso innovador proviene de diversas fuentes, el financiamiento de las iniciativas innovadoras es una condición habilitante esencial para que estas fructifiquen en forma de nuevos productos, procesos o empresas. El análisis efectuado en este artículo subraya la necesidad de un sistema cuyos eslabones cubran las diversas necesidades de financiamiento que surgen en cada fase, adoptando instrumentos que contribuyan a superar las falencias que en cada caso inhiben el apoyo a la innovación.

Tal sistema es necesario porque una de las fuerzas motrices de la innovación es la búsqueda de ventajas competitivas que se traduzcan en mayor rentabilidad. Por

lo tanto, el incentivo para innovar será mayor si existen los apoyos apropiados en un camino que arranca desde las fases primarias, posiblemente en el laboratorio o en la experiencia productiva directa, y que finaliza en alguna instancia de mercado donde se materializa y captura la rentabilidad de la innovación.

Aquí se pasó revista a varios instrumentos que son empleados en esta senda de financiamiento, haciendo hincapié en el capital de riesgo por tratarse de un recurso relativamente nuevo en la región, que ha sido aplicado exitosamente por algunos de los países más innovadores. Obviamente, este no es el único instrumento. Por lo demás, su aplicación debe tomar en cuenta las realidades de los diversos sistemas financieros. Los casos de Chile (que exhibe el mayor grado de profundización financiera de la región) y Brasil (que, con México, posee los mayores sistemas financieros de la región, en términos absolutos) pueden no resultar aplicables a países de menor profundización financiera y/o tamaño absoluto pequeño del sistema financiero, que hacen difícil

¹³ El Gobierno de Chile, consciente de esas carencias en la actual normativa de sociedades anónimas, así como de sus efectos en el mercado de capital, envió un proyecto de ley al parlamento en el 2005. Las propuestas que en el caso de BOVESPA fueron adoptadas en forma voluntaria, han enfrentado en el caso de Chile una fuerte resistencia del sector privado.

o inviable el desarrollo del mercado de capitales y, más aún, del segmento para empresas innovadoras.

En casos en que resulte difícil desarrollar los componentes privados de las fases de precompetitividad y de capital de riesgo de este sistema, la acción pública, probablemente a través de bancos o agencias de desarrollo, deberá ser el eje del financiamiento de la innovación.

A su vez, cuando no sea realista esperar un avance significativo del mercado de capitales, en particular del segmento orientado a nuevas empresas, en el horizonte cercano, será necesario recurrir a otros mecanismos de salida. La respuesta en ciertas experiencias fue vincular las sociedades de capital de riesgo con inversionistas

extranjeros y, por ese medio, con los segmentos de mercados financieros de países más avanzados (Avnimelech y Teubal 2004).

No hay una solución única al financiamiento de la innovación. Los elementos esenciales, desde el punto de vista del financiamiento, son los siguientes: i) cómo los instrumentos —el capital de riesgo, por ejemplo— contribuyen a superar los obstáculos que elevan el riesgo (las externalidades e intangibilidad de los resultados, las asimetrías de información, el riesgo moral); ii) cómo preservar el estímulo para los inversionistas (la obtención de rentabilidad), y iii) cómo evitar la captura del sistema por grupos de interés privados y públicos.

Bibliografía

- Avnimelech, G. y M. Teubal (2004): Venture capital start-up evolution and the emergence & development of Israel's new high tech cluster, *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 13, N° 1, Londres, Taylor & Francis.
- BOVESPA (Bolsa de Valores de São Paulo) (2006a): *Novo mercado*, São Paulo.
- _____ (2006b): Nivel 1, São Paulo.
- _____ (2006c): Nivel 2, São Paulo.
- _____ (2006d): Bovespa Mais, São Paulo.
- Carvalho, A., L. Ribeiro y otros (2006): *Private Equity and Venture Capital in Brazil. 1st Census*, São Paulo, Ed Saraiva.
- Córdova, D. (2005): Mercado de capitales y fondos de inversión de riesgo en Perú, presentación en el seminario "Fondos de capital privado y de riesgo", Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, inédito.
- Charvel, R., L.F. Gonzales y D. Olivas (2006): The unfulfilled need of venture capital in Mexico, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, vol. 6, N° 4-5, Olney, Bucks, Reino Unido, Inderscience Publishers, julio.
- Chocce, G.R. y M. Atienza Ubeda (2006): Venture capital in Latin America: evolution and prospects in Chile, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, vol. 6, N° 4-5, Olney, Bucks, Reino Unido, Inderscience Publishers, julio.
- Echecopar, G., P. Angelelli y otros (2006): *Capital semilla para el financiamiento de las nuevas empresas. Avances y lecciones aprendidas en América Latina*, serie de informes de buenas prácticas, Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Economist Intelligence Unit (2005): Scorecard on the private equity and venture capital environment in Latin America and the Caribbean, Nueva York, Latin American Venture Capital Association (LAVCA)/ Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.
- Jiménez, L.F. (2006): *Capital de riesgo para la innovación: lecciones de países desarrollados*, serie Desarrollo productivo, N° 173, LC/L.2617-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.159.
- _____ (2007): *Capital de riesgo y mecanismos financieros de apoyo a la innovación en Brasil y Chile*, serie Desarrollo productivo, N° 177, LC/L.2763-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.99.
- Kappaz, Ch. (2005): Private equity en América Latina: Colombia en el contexto regional, presentación en el Seminario "Fondos de capital privado y de riesgo", Nueva York, Latin American Venture Capital Association (LAVCA), inédito.
- Kappaz, Ch., K. O'Hare y J.B. McNeece (2003): Review and Action Plan for Development of the Venture Capital Industry in Mexico, Annex B, Consolidated issues paper, México, D.F., Millenia Consulting LLC, Luce Forward Hamilton & Scripps LLP, Edge Development Capital Inc, inédito.
- Morrison & Foerster LLP (2000): *Impediments to Risk Capital in Argentina, Brazil, Chile, Salvador and México*, Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nacional Financiera (2005): Private equity and venture capital in Mexico, presentación en el Seminario "Fondos de capital privado y de riesgo", Nueva York, Latin American Venture Capital Association (LAVCA), inédito.
- Ocampo, J.A. (2005): La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo, en J.A. Ocampo (comp.), *Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad económica*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- Ocampo, J.A. y J. Martín (2003): *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007): *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007. Innovation and Performance in the Global Economy*, París.
- Santana, M. (2007): *Novo Mercado: The Brazilian Experience*, IFC Global Corporate Governance Forum, Washington, D.C.
- Superintendencia de Valores y Seguros de Chile (2002): Un diagnóstico del capital de riesgo en Chile, Santiago de Chile, inédito.
- Wallack, H. (2005): Capital de riesgo y capital privado en América Latina y el Caribe. Tendencias y desafíos, presentación en el Foro Internacional de Tesorería. Asociación Bancaria de Panamá, Nueva York, Latin American Venture Capital Association (LAVCA), inédito.
- Zervos, S. (2004): *The Transaction Cost of Primary Markets Issuance: the Case of Brazil, Chile and Mexico*, World Bank Policy Research Paper, N° 3424, Washington, D.C., Banco Mundial.

PALABRAS CLAVE

Macroeconomía
Tipos de cambio
Competitividad
Oferta y demanda
Inflación
Política monetaria

Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria

Roberto Frenkel

Este artículo plantea que en un régimen macroeconómico de tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE) el componente cambiario puede fomentar la inflación con los mismos mecanismos que estimulan altas tasas de crecimiento del producto interno bruto y del empleo; la presión tendrá que compensarse controlando la demanda agregada a través de las políticas fiscal y monetaria. Encuentra que la política monetaria en un régimen cambiario de ese tipo tiene un grado de autonomía que puede ser utilizado para aplicar políticas monetarias activas. Analiza hasta qué punto la política monetaria puede contribuir a controlar la demanda agregada y concluye que la principal responsabilidad en ese terreno no corresponde a la política monetaria, de modo que el control de la demanda agregada debería realizarse principalmente a través de la política fiscal.

Roberto Frenkel
Investigador Titular,
Centro de Estudios
de Estado y Sociedad (CEDES)
Profesor, Universidad de Buenos Aires

✉ frenkel@cedes.org

I

Introducción

Este trabajo examina algunas características del régimen de tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE). En la sección II, luego de presentar sucintamente el régimen, se plantea que ese tipo de cambio puede inducir una presión inflacionaria permanente a través de los mismos mecanismos que estimulan altas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del empleo. En un régimen de TCRCE que mantenga controlada la inflación, esa presión debe ser compensada por un control sobre la demanda agregada a través de las políticas fiscal y monetaria. En la sección III

se analiza la autonomía monetaria en un régimen de TCRCE y se observa que, por lo general, se cuenta con un considerable grado de autonomía que puede ser utilizado para llevar a cabo políticas monetarias activas. En la sección IV se estudian las posibilidades de que la política monetaria sea el instrumento principal para controlar la demanda agregada. Se concluye que la mayor responsabilidad por el control de la demanda agregada no puede asignarse a la política monetaria, sino que debería corresponder principalmente a la política fiscal.

II

La política de tipo de cambio real competitivo y estable

Desde hace algún tiempo este autor ha venido planteando en varios trabajos que la preservación de un tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE) es una de las contribuciones más importantes que puede hacer la política macroeconómica al crecimiento y el empleo.¹

En primer lugar, el tipo de cambio competitivo es el que determina los incentivos para la producción de una amplia gama de productos comerciables en el ámbito internacional, para su colocación en el mercado externo o el interno. Al ampliar la gama de productos potencialmente rentables se acrecientan también las posibilidades de crecimiento de la producción y del empleo. A diferencia de otros sistemas de incentivos, esta política de promoción generalizada de las actividades comerciables —por encima de las no comerciables— no da lugar a búsqueda de rentas.

Puede ser combinada con la política comercial u otros incentivos específicos para sectores o actividades, pero es la política cambiaria la que adquiere singular importancia en un contexto de acuerdos internacionales que restringen la utilización de aranceles y subsidios. A través de canales de transmisión de corto y largo plazo —denominados respectivamente canal macroeconómico y canal de desarrollo en Frenkel (2004b)— el tipo de cambio competitivo provee un poderoso estímulo al crecimiento y el empleo.

En segundo lugar, el TCRCE fomenta un uso más intensivo de la fuerza de trabajo en las actividades comerciables y también en las no comerciables. A través de este canal —denominado canal de intensidad laboral en Frenkel (2004b)— el TCRCE establece un estímulo particular sobre el aumento del empleo, adicional al que resulta del incremento de la producción.

En tercer lugar, el TCRCE desempeña un papel preventivo de crisis externas y financieras. A través de sus efectos sobre el resultado de la cuenta corriente del balance de pagos y a través de la acumulación de reservas internacionales, el TCRCE reduce la vulnerabilidad de la economía frente a perturbaciones externas negativas, reales y financieras, y precave de tendencias insostenibles en el endeudamiento externo.

□ Versiones anteriores de este trabajo fueron presentadas en el Ciclo de Seminarios de Economía del Banco Central de la República Argentina (10 de abril de 2008) y en el I Encuentro Internacional de la Associação Keynesiana Brasileira (Campinas, São Paulo, 18 de abril de 2008). Se agradecen los comentarios recibidos en esas oportunidades. La presente versión recoge las observaciones de dos evaluadores anónimos, que el autor agradece.

¹ Frenkel (2004a, 2004b y 2006), Frenkel y Taylor (2007), Frenkel y Ros (2006), Frenkel y Rapetti (2008).

¿Qué política cambiaria es más conveniente para instrumentar un TCRCE? La respuesta a esta pregunta debe tener en cuenta que el atributo de estabilidad de la meta de tipo de cambio real no se refiere al corto plazo. Un tipo de cambio real estable no significa una indexación mecánica del tipo de cambio nominal a la diferencia entre la inflación interna y la internacional. El atributo de estabilidad de la meta apunta a plazos más extendidos. Su principal propósito es reducir la incertidumbre acerca del tipo de cambio real en los plazos de importancia para las decisiones de empleo e inversión en actividades comerciables existentes o nuevas.

La política cambiaria debe combinar la emisión de señales relativas a la estabilidad del tipo de cambio real de largo plazo con la flexibilidad de corto plazo. La flexibilidad del tipo de cambio nominal desalienta los movimientos de capitales de corto plazo y tiende a suavizar la cuenta de capital del balance de pagos. Es bueno que haya riesgo cambiario en el corto plazo. La flexibilidad se refiere no solo al comportamiento del precio de la moneda internacional, sino también al comportamiento de la autoridad monetaria en el mercado. Significa que el tipo de cambio se determina en el mercado cambiario y que en el corto plazo no hay compromisos de la autoridad monetaria con relación a este precio. Tal modalidad de intervención no puede ser víctima de ataques especulativos y preserva la capacidad de respuesta frente a un mercado internacional volátil. Estas prácticas de flotación regulada (*managed floating*)² se encuentran en la experiencia reciente de las principales economías de la región y de muchos países de mercado emergente y parecen ser la mejor modalidad de intervención para instrumentar un TCRCE en las circunstancias actuales.

1. El régimen macroeconómico de TCRCE

Hay dos aspectos de la política de TCRCE que este autor ha puesto de relieve desde la propuesta inicial al respecto presentada en Frenkel (2004a). El primero es que la política cambiaria esbozada aquí debe ser parte de un esquema más amplio, que incluya las políticas fiscales y monetarias coherentes con dicha política cambiaria. Por un lado, la preservación de un TCRCE no puede ser el objetivo único de las políticas macroeconómicas. Por otro lado, dichas políticas —cambiaria, monetaria y fiscal— están interconectadas y tienen que ser diseñadas e implementadas de manera coherente. Por estas

razones, la propuesta de una meta de tipo de cambio real competitivo debe ser concebida como componente de un régimen de política macroeconómica que pueda perseguir de manera coherente objetivos múltiples y conflictivos. Tal régimen persigue simultáneamente objetivos de crecimiento, empleo, nivel de actividad e inflación. El tipo de cambio real competitivo y estable es una meta intermedia del régimen, como puede serlo cierta tasa de interés para la política monetaria o determinado superávit primario para la política fiscal.

El segundo aspecto es la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas en una instancia gubernamental con alto poder de análisis y decisión. Se podría sostener que la coordinación en la conducción de las políticas es ventajosa bajo cualquier régimen.³ Pero en el régimen de TCRCE la coordinación es imprescindible. En este régimen las tres políticas macroeconómicas —cambiaria, monetaria y fiscal— son activas y concurren complementariamente al logro de los objetivos. Como hay conflicto entre los objetivos, la complementariedad de las políticas debe ser garantizada por la coordinación emanada de una fuente única de conducción.

2. El TCRCE como impulsor de la expansión de la demanda agregada

Un rasgo singular del régimen macroeconómico de TCRCE es que la política cambiaria mantiene encendido un poderoso motor de expansión de la demanda agregada y del empleo. Precisamente a través de este efecto sobre la demanda de bienes comerciables de producción local, la demanda de inversión y la demanda de trabajo, se manifiesta buena parte de los estímulos al crecimiento de la producción y del empleo que induce este régimen. Por la misma razón, su componente de política cambiaria puede establecer un elemento de presión inflacionaria inexistente en otros regímenes cambiarios.⁴ El grado de

³ Aunque hay quienes argumentan que es mejor segmentar los objetivos y atribuir responsabilidad exclusiva por uno de ellos a una determinada institución. Por ejemplo, un banco central independiente que se responsabiliza exclusivamente por la inflación.

⁴ Que la preservación de un TCRCE induce inflación es una noción muy extendida entre los economistas. Dos ideas diferentes la sustentan en la corriente de pensamiento predominante. Una es que el tipo de cambio real tiende necesariamente a su equilibrio de largo plazo; si el tipo de cambio real está depreciado (con respecto a su equilibrio de largo plazo) y la política cambiaria impide la apreciación nominal, se supone que la tendencia al aumento de los precios internos es el mecanismo que tiende a equilibrar el tipo de cambio real. La otra idea es monetaria. Supone que la intervención compradora del banco central en el mercado cambiario para preservar un tipo de cambio real depreciado expande la cantidad de dinero e induce inflación. No se concibe que en un contexto en el cual la política cambiaria preserva el

² Véase Bofinger y Wollmershäuser (2003).

presión inflacionaria dependerá de la estructura de la economía y también de las circunstancias por las que esta atraviesa. En cuanto a la estructura, por ejemplo, los efectos serán diferentes si se compara una economía con un amplio sector de subsistencia que alimenta continuamente la oferta laboral (China, por ejemplo) con una economía que no ostenta esa característica, como Argentina. En cuanto a las circunstancias, la presión inflacionaria diferirá según el estado de ocupación de la fuerza de trabajo y otros recursos: por ejemplo, la presión será menor a la salida de una recesión que luego de varios años de expansión, pues esta última tiende naturalmente a ocupar las capacidades instaladas y a encontrar cuellos de botella.

El impulso expansivo a la demanda agregada que imprime el tipo de cambio competitivo es difícil de precisar y cuantificar. Uno de los mecanismos de ese impulso son los precios relativos sobre los cuales influye. Cuesta mucho apreciar exactamente la magnitud de estos efectos y su evolución. De partida, no es fácil estimar los complejos efectos de los precios relativos sobre la demanda agregada. La dificultad se acrecienta en la historia económica reciente porque a través del mismo mecanismo han operado otros impulsos expansivos, provenientes de los mayores precios de exportación obtenidos por muchas economías en desarrollo.

Por otro lado, los efectos de los precios relativos no son el único mecanismo expansivo que ofrece el régimen en estudio. El tipo de cambio real depreciado y el superávit de cuenta corriente inducen expectativas de apreciación real y cambios de cartera a favor de activos internos, incluidos bienes inmuebles y también bienes de consumo durables. Como en el caso de los precios relativos, recientemente hubo superposición de estos efectos financieros positivos con factores provenientes del contexto internacional, ya que las tasas de interés internacional fueron bajas durante gran parte de la década presente.

Aunque la magnitud y evolución del efecto del TCRCE sobre la demanda agregada sean difíciles de precisar, sabemos que el mayor crecimiento que experimentan las economías que adoptan el TCRCE⁵ resulta en parte de ese efecto, aunque no sepamos cuál es su importancia relativa

ni cómo varía su peso relativo de un país a otro y con el paso del tiempo. Parece razonable suponer, por ejemplo, que el peso relativo de los distintos efectos expansivos difiere de un país a otro y varía con el paso del tiempo en cada uno de ellos. Por las incertidumbres mencionadas, es muy difícil, si no imposible, una sintonía fina con la política cambiaria para regular el ritmo de crecimiento de la demanda agregada mediante variaciones del tipo de cambio real. Se sabe que existe una asociación positiva entre tipo de cambio real y crecimiento, pero no se sabe si esta relación es no lineal, si tiene umbrales, o cómo difiere de un país a otro y varía con el paso del tiempo. No se dispone entonces de los conocimientos básicos para orientar una política cambiaria de sintonía fina. Además, experimentar con la política cambiaria parece del todo desaconsejable en ausencia del conocimiento que se necesitaría para aplicar una política cambiaria de sintonía fina que permitiera definir cada cierto tiempo una nueva meta de tipo de cambio real más o menos precisa. Como ya se dijo, el objetivo principal de la política de TCRCE es reducir la incertidumbre en las decisiones de inversión y empleo de los agentes. Por lo tanto, efectuar cambios experimentales e inciertos en la meta relativa al tipo de cambio tendría efectos muy adversos sobre el objetivo principal de la política.

En resumen, el régimen de TCRCE se diferencia de otros contextos de política en un aspecto crucial: la política cambiaria en este régimen impulsa una expansión permanente de la demanda que puede dar lugar a presión inflacionaria y este impulso es difícilmente regulable mediante una sintonía fina de la política cambiaria. Estas características singulares del régimen imponen rasgos también particulares a las políticas que deben acompañar a la política cambiaria: la existencia de un impulso expansivo permanente, propio del régimen, acentúa el papel de freno que deben desempeñar las políticas fiscal y monetaria. En general, las políticas macroeconómicas fiscal y monetaria apuntan al control de la demanda agregada y pueden ser expansivas o contractivas. Lo mismo vale en el régimen de TCRCE, pero en este régimen la presión sobre el acelerador es permanente. Así, el control de la velocidad de la expansión, esto es, la regulación del ritmo de crecimiento de la demanda agregada queda, en principio, bajo la responsabilidad de las políticas fiscal y monetaria. Puesto que la presión sobre el acelerador es permanente, la función reguladora más destacada de dichas políticas es decidir cuánto presionar el freno.

tipo de cambio real, las políticas fiscal y monetaria puedan contener la inflación. A diferencia de las dos visiones expuestas, este autor postula que la presión inflacionaria resulta de los mismos mecanismos que estimulan la aceleración del crecimiento (y del propio crecimiento rápido) y puede ser controlada por las políticas fiscal y monetaria que deben acompañar a la política cambiaria.

⁵ Recientemente se han publicado varios estudios comparativos internacionales que agregan evidencia sobre la correlación entre

crecimiento y tipo de cambio real. Por ejemplo, véase Prasad, Rajan y Subramanian (2006) y Rodrik (2007).

Estas consideraciones llevan a los macroeconomistas, y particularmente a los economistas keynesianos, a un territorio poco explorado. Hay debate e importantes antecedentes y experiencias en materia de política monetaria, porque en ella se ha hecho recaer desde hace muchos años la responsabilidad principal por el control de la demanda agregada en las economías desarrolladas y en desarrollo. También hay muchos antecedentes y

análisis sobre el papel expansivo de la política fiscal. Pero ciertamente hay poco debate y experiencia respecto a la función de freno de la política fiscal. En el régimen de TCRCE la política macroeconómica se ve obligada a hacer camino al andar. Para conducirla se requiere creatividad y seguimiento permanente de los datos de la economía y de la coherencia de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal.

III

La autonomía monetaria en el régimen de TCRCE

En esta sección se analiza si en un régimen de TCRCE la economía cuenta con suficiente autonomía para llevar adelante la política monetaria. Se encuentra que generalmente puede contarse con autonomía monetaria suficiente para llevar adelante una política monetaria activa. El poder regulatorio de esa política se examina más adelante, en la sección IV; al respecto se concluye que en un régimen de TCRCE el control de la demanda agregada no puede confiarse principalmente a la política monetaria, lo que subraya el importante papel de la política fiscal.

La principal objeción ortodoxa a la política de tipo de cambio competitivo es que conllevaría la pérdida de la autonomía monetaria. La crítica está basada en el difundido “trilema” de la economía abierta al movimiento de capitales. El “trilema” postula que el banco central no puede controlar simultáneamente el tipo de cambio y la tasa de interés en un contexto de libre movilidad. Como se verá enseguida, el “trilema” es falso en determinadas circunstancias y, consecuentemente, es falso como caracterización general de las economías abiertas.

La condición que posibilita el control del tipo de cambio y la simultánea preservación de la autonomía monetaria es la existencia de un exceso de oferta de moneda internacional al tipo de cambio establecido como meta por el banco central. En este contexto, la autoridad monetaria puede determinar el tipo de cambio mediante la compra del exceso de oferta en el mercado cambiario, y puede controlar la tasa de interés, esterilizando el efecto monetario de esa intervención mediante la colocación de papeles del tesoro o del propio banco central en el mercado monetario. El banco central dispone de dos instrumentos para cumplir sus dos objetivos: la intervención en el mercado cambiario para fijar el tipo de cambio y la intervención en el mercado monetario para determinar la tasa de interés.

El exceso de oferta de moneda internacional, al tipo de cambio meta del banco central y a la tasa de interés vigente, implica un exceso de demanda de activos locales. La intervención completamente esterilizada puede concebirse como una política instrumentada en dos etapas. En la primera etapa, la intervención del banco central en el mercado cambiario genera una expansión de la base monetaria. El resultado es un mayor acervo de base monetaria, el acervo inalterado de activos locales y una tasa de interés menor que la inicial. En la segunda etapa, la esterilización completa compensa totalmente el cambio en la cartera privada que tuvo lugar en la primera. El banco central absorbe el incremento de la base monetaria y coloca un monto de activos locales equivalente al exceso de demanda de activos locales inicial (el exceso de oferta de divisas), reponiendo la tasa de interés local a su nivel previo.

Es el contexto de exceso de oferta de moneda internacional al tipo de cambio meta del banco central el que invalida el “trilema” y faculta a dicho banco para determinar el tipo de cambio y la tasa de interés. Al parecer esta idea está poco difundida porque los estudios que analizan la autonomía monetaria y los regímenes y políticas cambiarios no suelen considerar condiciones de exceso de oferta de moneda internacional y enfocan generalmente situaciones de déficit de balance de pagos. Pero la política de tipo de cambio competitivo, por sus efectos sobre la cuenta corriente y la cuenta de capital, tiende a producir las condiciones que invalidan el “trilema” y posibilitan cierto grado de autonomía monetaria.

La intervención compradora esterilizada es posible en cualquier momento en el tiempo. ¿Pero es posible aplicar continuamente esa política? No en cualquier circunstancia. La sostenibilidad de la política depende de la tasa de interés que se obtiene por las reservas

internacionales y de la tasa de interés local, de la trayectoria del tipo de cambio y de la evolución de las variables que determinan la demanda y la oferta de base monetaria. La conclusión principal de un trabajo propio reciente (Frenkel, 2007) es que existe una tasa de interés local máxima que hace sostenible la política de esterilización. Según ese estudio, en condiciones de exceso de oferta de moneda internacional al tipo de cambio meta —lo que se observa generalmente en un régimen de TCRCE— el banco central puede determinar el tipo de cambio y tiene libertad para fijar sosteniblemente una tasa de interés local igual o inferior a esa tasa máxima.

1. El costo de esterilización y el grado de autonomía monetaria

En cada momento del tiempo el costo unitario de esterilización es $s = i - r - e$, siendo s el costo de esterilización, i la tasa de interés local, r la tasa de interés internacional y $e = dE/E$ ($E = \$ / \text{u}\$$) la tasa de aumento del precio de la moneda internacional. El costo de esterilización s es nulo si $i = r + e$, esto es, si la tasa de interés local es igual a la suma de la tasa de interés internacional más la tasa de aumento del tipo de cambio. O, lo que es lo mismo, si se verifica estrictamente la condición de paridad no cubierta de las tasas de interés.

La política de esterilización es obviamente sostenible si el costo de esterilización es nulo o negativo. Si esta fuera la condición de sostenibilidad, la política de esterilización solo sería sostenible si $i \leq r + e$. Esto es, $r + e$ sería el valor máximo de la tasa de interés que mantendría sostenible la política de esterilización. Tasas mayores que esa tornarían la política insostenible.⁶

⁶ Podría decirse que la definición de sostenibilidad que se utiliza aquí es excesivamente restrictiva, porque se enfoca exclusivamente en el balance y el patrimonio del banco central. Ciertamente, el análisis de la sostenibilidad de la política de esterilización podría hacerse en el marco del balance consolidado del sector público y el banco central, de modo que el déficit en que eventualmente incurriera dicho banco por sus operaciones de esterilización fuera cubierto por aportes fiscales. Pero con ese enfoque la discusión de la sostenibilidad de la política de esterilización se convierte en una discusión acerca de la sostenibilidad de la deuda pública consolidada. Esta última perspectiva envuelve muchos temas, entre los cuales el de la sostenibilidad de la política de esterilización quedaría bastante diluido. Con la perspectiva utilizada aquí, en cambio, puede darse una respuesta precisa a la cuestión de la sostenibilidad de la esterilización y definir y calcular el grado de autonomía monetaria. Si la política de esterilización es sostenible con esta definición de sostenibilidad, también es sostenible desde la perspectiva de las cuentas consolidadas del sector público y el banco central. El carácter restrictivo de la definición de sostenibilidad empleada aquí se deriva principalmente de la orientación de la polémica: este trabajo polemiza con quienes sostienen que con la

En Frenkel (2007) se mostró que la mencionada condición no es necesaria para la sostenibilidad. Se señaló que la política puede ser sostenible con tasas de interés locales mayores que $r + e$ y se calculó la tasa máxima que permite la sostenibilidad de la esterilización. La conclusión resultó simplemente de considerar el conjunto de pasivos del banco central y tomar en cuenta el señoreaje que este banco percibe. En el trabajo citado se formuló un modelo simple que toma en cuenta que además de activos financieros remunerados, el público demanda y el banco central emite base monetaria que no rinde intereses. Nótese que si se quisiera determinar la tasa de interés máxima que hace nulo o negativo el costo de las operaciones de esterilización no podría agregarse el señoreaje. Sin embargo, como lo que se quiere demostrar no es tal costo nulo sino la sostenibilidad del conjunto de operaciones monetarias y financieras del banco central, se puede computar la totalidad del señoreaje y hasta se podrían agregar otras partidas de ingreso, como la rentabilidad de la deuda de bancos comerciales y de bonos públicos. En el presente trabajo se toma en cuenta solamente el señoreaje.

El grado de autonomía monetaria es definido aquí como la diferencia entre la tasa de interés local máxima que permite la sostenibilidad de la esterilización y $r + e$. Así, $g = i_{max} - (r + e)$, siendo i_{max} la mencionada tasa máxima y g el grado de autonomía monetaria.

Dadas la tasa de interés internacional y la tasa de incremento del tipo de cambio, el grado de autonomía es mayor cuanto más alta es la tasa de interés local que pueda determinarse sin hacer insostenible la política de esterilización.

2. La condición de sostenibilidad y la permanencia del grado de autonomía monetaria

En este apartado se presenta sucintamente el modelo del cual derivan las conclusiones que se mencionan. Se supone que el banco central tiene las reservas internacionales como único activo y que emite dos pasivos —base monetaria y papeles de esterilización— que rinden la tasa local de interés i .

$$P = B + L$$

donde P es el acervo total de pasivos del banco central, B es el acervo de base monetaria y L es el acervo de

economía abierta a los flujos de capital, la política de esterilización no es sostenible y no existe autonomía monetaria.

pasivos remunerados. A la tasa de interés vigente i y al tipo de cambio E hay un exceso de oferta de moneda internacional C en el mercado de cambios, la que el banco central compra. R es el acervo de reservas internacionales del banco central (en moneda internacional) y RE es el valor en pesos de dichas reservas. Las reservas internacionales rinden r , la tasa de interés internacional.

Por otro lado, con la tasa de interés i determinada, el incremento en la demanda de base monetaria es $dB = B \beta (p + y)$, siendo p la tasa de inflación, y y la tasa de crecimiento del PIB real y β la elasticidad - PIB nominal de la demanda monetaria.

La condición de sostenibilidad de la política de esterilización es definida como $dP \leq d(RE)$.

La condición significa que la política de esterilización es sostenible si la relación entre pasivos totales del banco central y el valor en moneda local de las reservas internacionales $P/(RE)$ no se incrementa. En Frenkel (2007) se muestra que la condición de sostenibilidad resulta ser $i \leq (e + r) / l_R$, donde $l_R = L/R$ es el cociente entre el acervo de pasivos remunerados del banco central y el valor en moneda local de las reservas internacionales.

Si $l_R < 1$, las tasas de interés locales que preservan la sostenibilidad de la política de esterilización pueden ser superiores a $e + r$ y tanto más altas cuanto menor sea el cociente l_R . Como se dijo antes, las operaciones del banco central determinan en cada momento la tasa de interés local y el tipo de cambio. La sostenibilidad de estas operaciones depende de las tasas local e internacional, de l_R y también de la trayectoria temporal del tipo de cambio.

La tasa de interés local máxima que mantiene la sostenibilidad de la política de esterilización es $i_{max} = (r + e) / l_R$. En consecuencia, el grado de autonomía monetaria es $g = i_{max} - (r + e) = (r + e) (1 - l_R) / l_R$. El grado de autonomía monetaria, esto es, la diferencia entre la tasa local máxima sostenible y $r + e$, es mayor cuanto menor es l_R .

La relación l_R varía con el paso del tiempo, modificando el rango de tasas de interés sostenibles y el grado de autonomía monetaria. Si l_R aumenta con el tiempo, el grado de autonomía tiende a reducirse y a la inversa. Esta consideración aconseja analizar la tendencia de la condición de sostenibilidad para establecer si la tasa de interés máxima que permite la sostenibilidad de la política de esterilización tiende a incrementarse o a reducirse con el paso del tiempo. O, lo que es lo mismo, si la evolución de las variables monetarias y del mercado de cambios determina que el grado de autonomía monetaria tienda a aumentar o disminuir.

En Frenkel (2007) se definió la condición de permanencia del grado de autonomía como:

$$d(L/R E) = dl_R \leq 0.$$

Si las variables monetarias y del mercado de cambios satisfacen esta condición, la tasa de interés máxima sostenible y el grado de autonomía tienden a permanecer estables o a aumentar. Si no la satisfacen, el grado de autonomía tiende a reducirse, aunque esto no significa que la política de esterilización se haga rápidamente insostenible.

En el trabajo citado se mostró que la condición de permanencia del grado de autonomía puede expresarse como una restricción sobre la tasa de interés local:

$$i \leq (e + r) + (B/L) \beta (p + y) - (C/R)(1 - l_R)/l_R$$

Tasas locales iguales o inferiores al segundo miembro de la expresión preservan la permanencia del grado de autonomía. Tasas mayores implican que el grado de autonomía tiende a reducirse, porque la relación entre el acervo de pasivos remunerados del banco central y las reservas tiende a elevarse. La restricción depende de la relación entre la base monetaria y el acervo de pasivos remunerados del banco central (B/L) y de la tasa de crecimiento de la demanda de base monetaria $\beta (p + y)$. Como se ve en el último término de la expresión, la restricción depende negativamente de la relación entre el flujo de compras del banco central en el mercado de cambios y el acervo de reservas (C/R) (equivalente a la tasa de crecimiento de las reservas internacionales, neta de intereses). La intuición es clara: cuanto mayores son las compras del banco central en el mercado de cambios, más rápido crece el acervo de pasivos de esterilización y su costo.

El análisis precedente supone la libre movilidad de capitales. Sin embargo, más allá de la discusión teórica, destaca las funciones que pueden desempeñar el control de los ingresos de capital y las compras de moneda extranjera por parte del gobierno. Las regulaciones de los ingresos de capital que moderan la magnitud de las compras del banco central contribuyen a preservar el grado de autonomía que detenta la economía en determinado momento. Por lo mismo, la política fiscal también puede contribuir a la preservación del grado de autonomía. En condiciones de superávit fiscal, el gobierno puede invertir parte de este superávit en activos externos, reduciendo de esta manera las compras del banco central necesarias para sostener el tipo de cambio establecido como meta.

En resumen, las conclusiones a las que se llegó en Frenkel (2007) son las siguientes. Si se cumple

$i \leq (e + r)/l_R$ y también $i \leq (e + r) + (B/L) \beta (p + y) - (C/R)(1 - l_R)/l_R$, la política de esterilización es sostenible y el grado de autonomía es permanente.

En cambio, si se tiene que $(e + r) + (B/L) \beta (p + y) - (C/R)(1 - l_R)/l_R < i \leq (e + r)/l_R$, la política de esterilización es sostenible pero el grado de autonomía tiende a reducirse.

En el trabajo citado se presentan varios ejercicios numéricos, en diferentes escenarios de inflación y crecimiento y con datos y parámetros plausibles. Sus resultados sugieren que las políticas de esterilización resultan sostenibles y que existen grados considerables de autonomía monetaria permanente en contextos nada extraordinarios para muchas economías en desarrollo. Cabe concluir que la política cambiaría de un régimen de TCRCE por lo general no inhibe el ejercicio de la política monetaria. La crítica ortodoxa al respecto no es válida. Aun con libre movilidad de capitales (en el obvio supuesto de que los activos internos y externos no son sustitutos perfectos), dicho régimen no es incompatible con un considerable grado de autonomía monetaria que puede ser aprovechado.

3. Una digresión para precisar y generalizar las conclusiones precedentes

En el modelo que se utilizó antes para analizar la esterilización se supone una estructura financiera muy simplificada. La cartera de inversiones de los agentes incluye base monetaria, activos locales y activos externos. Hay solamente dos tasas de interés, la tasa local y la tasa internacional.

El anterior análisis de la esterilización se basa en un razonamiento como el siguiente. Dadas cierta configuración de las carteras de inversión y cierta estructura de tasas, cabe imaginar un aumento de la preferencia por activos locales, por cualquier razón. A las tasas vigentes, este cambio determina un exceso de demanda de activos locales y el correspondiente exceso de oferta de activos externos. Como el banco central emite el mismo activo local que es demandado (el único activo local remunerado del modelo), una política monetaria de preservación de la tasa de interés local implica la esterilización completa de la emisión de base monetaria que resulta de la intervención compradora en el mercado cambiario. Con este modelo, la preservación de la tasa de interés equivale a la esterilización completa o, lo que es lo mismo, a mantener inalterado el acervo de base monetaria.

¿Cómo afecta el análisis la existencia de una gama más amplia de activos locales? Para examinar este punto se considera aquí un modelo algo más complejo, con

dos activos locales remunerados. Se supone que la gama de activos locales se compone de base monetaria y dos activos que rinden intereses: activos de corto plazo y activos de largo plazo (bonos o acciones, por ejemplo). Se supone también que el banco central opera solamente en el mercado de activos de corto plazo. Supóngase ahora que el exceso de demanda de activos locales, resultante del cambio de preferencias del razonamiento precedente, se distribuye de alguna manera entre activos locales de corto y largo plazo. El primer paso de la operación del banco central —la compra del exceso de moneda extranjera para preservar el tipo de cambio— resultaría en tasas de interés locales de corto y de largo plazo más bajas que las iniciales. En este caso, si el banco central esterilizara completamente la emisión de base monetaria mediante la colocación de activos de corto plazo, la tasa de interés de corto plazo resultante sería mayor que la inicial. Esto es así porque la tasa de largo plazo sería menor que la inicial y si la elasticidad de sustitución entre base monetaria y activos de largo plazo es significativa, la demanda de base monetaria sería mayor que la inicial. Para mantener la cantidad de base monetaria igual a la inicial, se necesitaría una tasa de interés de corto plazo más alta que la inicial, para compensar el efecto de una tasa de interés de largo plazo más baja.

El aumento de la tasa de interés de corto plazo del ejercicio precedente resulta porque el banco central, que opera exclusivamente con activos de corto plazo, realiza una esterilización completa de su intervención en el mercado cambiario. En cambio, si el banco central persigue reponer la tasa de interés de corto plazo a su nivel inicial (por ejemplo, porque ese es su instrumento de política monetaria), puede hacerlo: para ello no debe realizar una esterilización completa, sino una parcial, permitiendo que la oferta de base monetaria se acomode a una mayor demanda por la influencia de una tasa de largo plazo inferior a la inicial.

El ejemplo con tres activos locales ilustra el caso más general: una gran cantidad de activos locales, incluidos tierras e inmuebles, que son demandados como contraparte de la oferta excedente de activos externos. Claro está que el banco central no puede controlar toda la estructura de tasas de interés, ni en una economía abierta ni en una cerrada. La autonomía monetaria ejercida a través de la política de esterilización debe entenderse como la capacidad de la autoridad monetaria de controlar la tasa de interés instrumental de su política monetaria. La variable objetivo de la política de esterilización debería ser la tasa de interés de los activos con que opera el banco central y no una variable cuantitativa de base (u otra variable monetaria).

Ha habido casos en la práctica, y así suele mencionarse, de políticas de esterilización que inducen el incremento de la tasa de interés local. El análisis precedente ofrece una explicación posible de esos casos y menciones. Si el banco central persigue metas monetarias cuantitativas (por ejemplo, de base u otras variables monetarias) y

para preservarlas realiza la esterilización completa de sus intervenciones compradoras en el mercado cambiario, es probable que se eleve la tasa de interés de la clase de activos con los que el banco opera. En este caso el problema no está en la naturaleza de la política de esterilización, sino en el objetivo que esta persigue.

IV

Las posibilidades de la política monetaria

1. Un modelo simplificado para examinar la regulación de la demanda

Para considerar las posibilidades de que la política monetaria se constituya en el principal instrumento de control de la demanda agregada, se presenta ahora un modelo macroeconómico simplificado que incluye solamente las variables que son objeto del análisis. Por ejemplo, se excluyen variables rezagadas y expectativas en la ecuación que describe la tasa de crecimiento de la economía y se excluyen las expectativas inflacionarias en la ecuación que describe la tasa de inflación. La exclusión de las expectativas despoja al modelo de un mecanismo importante de la política antiinflacionaria, pero la simplificación facilita la presentación de los argumentos sin perder generalidad. Por la misma razón, se expone el modelo en forma determinista.

La tasa de crecimiento de la economía y está dada por la ecuación:

$$y = \hat{y} + a_1 ER + a_2 (i - p) + a_3 f \quad (1)$$

siendo los parámetros $a_1 > 0$; $a_2 < 0$; $a_3 > 0$. ER es el logaritmo del tipo de cambio real y f representa el impulso fiscal. $ER > 0$ implica un tipo de cambio competitivo que estimula el crecimiento. $f > 0$ implica un impulso fiscal expansivo y $f < 0$ un impulso contractivo.

La tasa de inflación p es:

$$p = b_1 p_{-1} + b_2 (e + p^*) + b_3 (y - \hat{y}) \quad (2)$$

siendo los parámetros $b_1 > 0$; $b_2 > 0$; $b_1 + b_2 = 1$; $b_3 > 0$. Y siendo p^* la tasa de inflación internacional.

La forma funcional del modelo requiere imponer restricciones sobre los valores de los parámetros. Para que un aumento de la tasa de interés nominal resulte contractivo y deflacionario, esto es, $(dy/di) < 0$ y $(dp/di) < 0$, debe ser $(1 + b_3 a_2) > 0$.

Obsérvese que $y = \hat{y} \rightarrow p = b_1 p_{-1} + b_2 (e + p^*)$. Esto es, la tasa de inflación resulta un promedio de la tasa pasada y la tasa de variación del precio de los bienes comerciables. Si además la política cambiaria mantiene estable el tipo de cambio real, $e = p - p^* \rightarrow p = p_{-1}$

Así, la tasa de inflación permanece estable. Por lo tanto, con una política cambiaria que mantiene el tipo de cambio real estable, \hat{y} es la tasa de crecimiento que no induce la aceleración o desaceleración de la inflación. No se supone que esta tasa es una constante. Simplemente se supone que en cada momento del tiempo existe cierta tasa de crecimiento con la cual la economía tiende a mantener estable la tasa de inflación.

2. Política de TCRCE y política antiinflacionaria exclusivamente monetaria

Con el modelo definido se examina ahora una política de TCRCE y una política antiinflacionaria exclusivamente monetaria. Esto es, se supone que $ER > 0$; que la política cambiaria mantiene el tipo de cambio real estable $e = p - p^*$ y que el impulso fiscal es nulo: $f = 0$. La política monetaria se instrumenta con una regla de Taylor truncada: $i = \theta p$, con el parámetro de política $\theta > 1$.

Se examina en primer lugar la sostenibilidad de esta política. Por lo explicado arriba, la sostenibilidad de la política de esterilización requiere:

$$i = \theta p \leq (e + r) / l_R = (p - p^* + r) / l_R \\ \text{de donde } \theta \leq [1 + (r - p^*)/p] / l_R$$

Esto es, el parámetro θ no debe superar el segundo miembro de la expresión. Obsérvese que con $l_R < 1$ y magnitudes plausibles de la tasa de interés real internacional y de la tasa de inflación, θ puede tomar

sosteniblemente valores significativamente mayores que 1.

Se considera ahora el objetivo antiinflacionario de la política monetaria. Para que la inflación no se acelere debe ser $y = \hat{y}$, de donde, por la ecuación (1), se sigue que $a_1 ER + a_2 (i - p) = 0$.

Reemplazando en esta expresión la tasa de interés i por la regla de política resulta que $\theta = 1 - a_1 ER / a_2 p$ (con $a_2 < 0$).

Como se ve, la capacidad de la política monetaria de controlar la inflación depende de la magnitud de a_2 , la elasticidad de la demanda agregada ante la tasa de interés. Si la elasticidad a_2 es pequeña, la tasa de interés necesaria para controlar la inflación (y el parámetro θ) debería ser muy alta. En este caso, es posible que

$$\theta = 1 - a_1 ER / a_2 p > [1 + (r - p^*)/p] / l_R$$

Esto es, la política monetaria para controlar la inflación no sería sostenible. Si este fuera el caso, la política de tasas de interés del régimen de TCRCE no debería superar el máximo sostenible (lo que sería insuficiente para evitar por esta vía la aceleración de la inflación) y el control de la demanda agregada debería apoyarse principalmente en el impulso fiscal.⁷

3. La elasticidad de la demanda agregada ante la tasa de interés

Se considerará ahora alguna evidencia empírica sobre la magnitud de la elasticidad de la demanda agregada ante la tasa de interés (la elasticidad-tasa de interés) en economías latinoamericanas. Para ello se pasa revista a análisis empíricos de experiencias recientes de Brasil y México con la política de metas de inflación (*inflation targeting*), teniendo como base dos trabajos sobre Brasil (Barbosa-Filho, 2006 y 2008), uno sobre México (Galindo y Ros, 2008) y también uno que cubre varias economías latinoamericanas (Chang, 2007).

Los trabajos citados sobre las economías de Brasil y México no contienen estimaciones directas de la elasticidad-tasa de interés de la demanda agregada. Pero

sí analizan, con diferentes metodologías, los mecanismos de transmisión de la política de tasas de interés que presentan los esquemas de metas de inflación. Sus conclusiones señalan que la elasticidad-interés de la demanda agregada es pequeña.

El análisis de México cubre el período 1995-2004 y el de Brasil, el período 1999-2006. En ambos casos se observó una primera fase de devaluación y de aceleración inflacionaria, y una segunda fase de desaceleración inflacionaria sistemática asociada con la práctica de metas de inflación. En los dos casos se verificó simultáneamente una apreciación del tipo de cambio. Para los fines de este trabajo, tiene particular interés la fase de desaceleración de la inflación, que se inició en 1998 en México y en el 2003 en Brasil.

La segunda fase de ambos casos se puede resumir mediante la descripción de los hechos estilizados comunes. En los dos se comprobó una progresiva desaceleración de la inflación, una tendencia a la apreciación del tipo de cambio y bajas tasas de crecimiento. Estos hechos estilizados fueron el foco principal de los estudios referidos, que procuraron explicarlos, en forma desglosada, como efectos de las políticas instrumentadas a través de las tasas de interés.

Al explicar la desaceleración inflacionaria, los estudios de ambos países destacaron la apreciación del tipo de cambio —el mecanismo de *pass-through*—⁸ como factor principal. Respecto de ambos países se recaló la relación negativa entre la tasa de interés i y la tendencia del tipo de cambio e . La política antiinflacionaria de tasas de interés altas indujo una oferta de moneda internacional que se tradujo en una tendencia a la apreciación del tipo de cambio. Si bien los bancos centrales de México y Brasil realizaron intervenciones compradoras en los períodos analizados, dichas intervenciones no alteraron el signo de las tendencias del mercado. El tipo de cambio tendió a caer, tendencia que constituyó el factor más significativo de la desaceleración de la inflación. El mecanismo de transmisión de las tasas de interés a las tasas de inflación fue principalmente el tipo de cambio, no la tasa de variación de la demanda agregada.

Por otro lado, el estudio de México atribuyó la baja tasa de crecimiento a la influencia de la apreciación del tipo de cambio real. Este factor también fue mencionado en el caso de Brasil, aunque no se presentó evidencia empírica al respecto. El estudio del caso brasileño dejó

⁷ Por cierto, la conclusión no es teóricamente novedosa. La visión keynesiana reconoce la posibilidad de que la demanda agregada sea poco elástica a la tasa de interés, lo que hace débil la política monetaria y destaca el rol de la política fiscal. Pero parece conveniente actualizar y poner de relieve este tema, dada la primacía que han adquirido las políticas de metas de inflación (*inflation targeting*) en América Latina y muchos países desarrollados.

⁸ Se conoce como “*pass-through*” el efecto de las fluctuaciones del tipo de cambio sobre el nivel general de precios, cualesquiera sean los canales de transmisión.

abierta la posibilidad de que las bajas tasas de crecimiento estuviesen también asociadas a las altas tasas de interés real que rigieron en el período.

Las conclusiones de los estudios mencionados pueden expresarse en términos del modelo expuesto más atrás, interpretando sus resultados como estimaciones de la significación y magnitud de los coeficientes del modelo.

Respecto a la tasa de inflación, expresada en la ecuación (2), los estudios de ambos países resaltaron la significación del coeficiente b_2 , que relaciona la tasa de inflación con la tendencia del tipo de cambio nominal. No hay evidencias sobre la significación del coeficiente b_3 , que relaciona la tasa de inflación con la tasa de crecimiento. Por otro lado, con relación a la tasa de crecimiento, expresada en la ecuación (1), el estudio de México subrayó particularmente la significación del coeficiente a_1 , que relaciona dicha tasa con el nivel del tipo de cambio real. En ninguno de los estudios se presentó evidencia empírica sobre la significación del

coeficiente a_2 , que relaciona la tasa de interés real con la tasa de crecimiento, pero, como ya se dijo, queda abierta la posibilidad de que en el caso de Brasil el coeficiente haya sido significativo, aunque de magnitud pequeña, a juzgar por las altas tasas reales de interés que se observaron en la economía brasileña.

En síntesis, los análisis de los mecanismos de transmisión en las experiencias recientes de Brasil y México con las políticas de metas de inflación encuentran que la elasticidad-tasa de interés de la demanda agregada es pequeña. Esta característica exhibida por las economías de Brasil y México probablemente es compartida por otras economías con grados similares de intermediación financiera. Las conclusiones reseñadas refuerzan la idea de que en un régimen de TCRCE, o de manera más general en contextos en que se procura evitar la apreciación del tipo de cambio, el control de la demanda agregada no puede confiarse exclusivamente a la política monetaria, lo que asigna la mayor responsabilidad por ese control a la política fiscal.

Bibliografía

- Barbosa-Filho, N.H. (2006): *Inflation Targeting in Brazil: 1999-2006*, presentación en la Conferencia Anual de la Eastern Economic Association, Nueva York, febrero.
- (2008): Inflation targeting in Brazil: 1999-2006, en G. Epstein y E. Yeldan (comps.), *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Edward Elgar, por aparecer. Disponible en *Alternatives to Inflation Targeting*, N° 6, Amherst, Political Economy Research Institute (PERI), Universidad de Massachusetts, septiembre.
- Bofinger, P. y T. Wollmershäuser (2003): Managed floating as a monetary policy strategy, *Economics of Planning*, vol. 36, N° 2, Nueva York, Springer.
- Chang, R. (2007): *Inflation Targeting, Reserves Accumulation, and Exchange Rate Management in Latin America*, Rutgers University/ National Bureau of Economic Research, octubre.
- Frenkel, R. (2004a): Las políticas macroeconómicas, el crecimiento y el empleo, *Generando trabajo decente en el Mercosur. Empleo y estrategia de crecimiento*, Lima, Oficina regional para América Latina y el Caribe, Oficina Internacional del Trabajo.
- (2004b): Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico, documento preparado para el G2, Washington, D.C. Disponible en: <http://www.g24.org/fren0904.pdf#search=%22%22roberto%20frenkel%22%22>
- (2006): An alternative to inflation targeting in Latin America: macroeconomic policies focused on employment, *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 28, N° 4, Armonk, M.E. Sharpe.
- (2007): La sostenibilidad de la política de esterilización monetaria, *Revista de la CEPAL*, N° 93, LC/G.2347-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2008): Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007, *International Review of Applied Economics*, vol. 22, N° 2, Londres, Routledge, marzo.
- Frenkel, R. y J. Ros (2006): Unemployment and the real exchange rate in Latin America, *World Development*, vol. 34, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- Frenkel, R. y L. Taylor (2007): Real exchange rate, monetary policy, and employment, en J.A. Ocampo, K.S. Jomo y S. Khan (comps.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Londres, Zed Books. Disponible también en: DESA Working Paper, N° 19, Nueva York, Naciones Unidas, febrero de 2006.
- Galindo, L.M. y J. Ros (2008): Alternatives to inflation targeting in Mexico, en G. Epstein y E. Yeldan (comps.), *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, Edward Elgar, por aparecer. Disponible en *Alternatives to Inflation Targeting*, N° 7, Amherst, Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts, septiembre.
- Prasad, E., R. Rajan y A. Subramanian (2006): *Foreign Capital and Economic Growth*, Washington, D.C., Departamento de Estudios, Fondo Monetario Internacional, agosto.
- Rodrik, D. (2007): *The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence*, Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, julio.

PALABRAS CLAVE

Condiciones económicas
Empleo
Ingresos
Distribución del ingreso
Análisis de datos
Modelos econométricos
Indicadores económicos
Indicadores sociales
Argentina

Efectos distributivos durante la fase expansiva de Argentina (2002-2007)

Fernando Groisman

En este artículo se analiza el comportamiento del mercado de trabajo y la distribución del ingreso en Argentina entre el 2002 y el 2007, utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares y estimaciones econométricas. Luego de la crisis del 2001, la situación laboral a nivel agregado mejoró y hubo una marcada reducción inicial de la concentración de los ingresos. Sin embargo, esta reducción después se moderó, al parecer debido a las dispares posibilidades de acceso de distintos tipos de hogares a los beneficios del crecimiento. Los integrantes de hogares de bajos recursos tuvieron menores oportunidades de empleo y encararon desventajas en materia de inserción laboral y remuneraciones. El aislamiento y la homogeneidad social de los vecindarios en que se insertaban estos hogares parecen haber influido en el resultado distributivo.

Fernando Groisman
Investigador del Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y
Técnicas (CONICET)
y de la Universidad Nacional
de General Sarmiento (UNGS).
✉ fgroisman@tutopia.com

I

Introducción

Luego de la gran crisis del 2001 y el cambio de régimen macroeconómico, Argentina mostró una sostenida y duradera recuperación económica.¹ El mercado de trabajo también mostró una evolución alentadora. Crecieron ostensiblemente el empleo y el poder de compra de los ingresos laborales, se incrementó la proporción de trabajadores registrados y disminuyó la subutilización global de fuerza de trabajo, es decir, descendió la desocupación y la subocupación horaria. Por su parte, la demanda de fuerza de trabajo resultó más intensa para aquellos con mayor nivel educativo, aun cuando las remuneraciones subieron un poco más para los ocupados con menor dotación de capital humano. El corolario de estas tendencias en la distribución del ingreso ha sido una fuerte reducción de la pobreza absoluta, si bien esta continuaba siendo elevada en el 2007, y una baja moderada del grado de concentración de los ingresos (véase más adelante la sección III).

La evolución económica argentina se encuentra en sintonía con lo acontecido en la mayoría de los países latinoamericanos, habiendo tenido incluso un desempeño destacado en muchas de las variables macroeconómicas fundamentales.² En gran parte de los países de la región el producto interno bruto (PIB) ha alcanzado altas tasas anuales de crecimiento, vistas en perspectiva histórica; también superávit en las cuentas corrientes, incrementos de las reservas internacionales y cierto dinamismo de la inversión.³ Sin embargo, la distribución del ingreso no ha exhibido una mejora concordante con la favorable evolución del ciclo económico.⁴ Lo expuesto obliga a centrar la atención en el mercado de trabajo. En efecto, dado que los ingresos de los hogares provienen en su mayor parte de la actividad laboral que desarrollan sus miembros, lo que acontezca en ese mercado será uno

de los factores que más influyan en la evolución futura de la concentración de los ingresos.

Tradicionalmente, el diagnóstico según el cual una parte significativa de este déficit de equidad obedecía a los bajos niveles relativos de creación de empleo resultaba coherente con la evolución de numerosos indicadores laborales. Sin embargo, el nuevo cuadro laboral vigente en Argentina desde el 2002 difiere respecto de períodos anteriores. Efectivamente, aun cuando el nivel de empleo informal y de empleo precario continúa siendo alto, el acelerado descenso del desempleo y el incremento de los puestos de trabajo registrados (con mejores salarios y más estabilidad que los puestos no protegidos)⁵ constituyen una presión hacia la equidad que distingue la fase 2002-2007 de otras fases de recuperación económica.

En parte, la moderada respuesta distributiva a dicha recuperación obedece ciertamente a un déficit histórico. La heterogeneidad estructural del aparato productivo y la recurrente incertidumbre sobre la sostenibilidad macroeconómica, junto a ciertas restricciones de la oferta laboral relacionadas básicamente con su calificación, han contribuido en Argentina al elevado nivel de concentración de los ingresos observado en los tres últimos decenios. Aunque con intensidad variable, estos factores han reaparecido regularmente en la dinámica económica, siendo difíciles de erradicar. Además, otros factores parecen haber tenido una incidencia no despreciable: entre ellos, las dificultades que enfrentan los hogares para incorporar más miembros a la actividad económica cuando el jefe de hogar aporta ingresos bajos. Cabe argüir que esta última limitación se ha ido acrecentando por la acumulación de desventajas que ha recaído sobre los sectores de menores recursos a lo largo del tiempo. Precisamente, la consolidación de un escenario de creciente segmentación social haría más difícil que los niveles de desigualdad descendieran como resultado directo del crecimiento económico.

La rigidez de la estructura social ha llevado a la segmentación del espacio urbano y a la vez se ha visto potenciada por esa segmentación. La segregación residencial, que en Argentina es de naturaleza eminentemente

¹ Véase un análisis del período anterior en Beccaria y Groisman (2008).

² Véase en Frenkel y Rapetti (2008) una descripción del régimen macroeconómico argentino a partir del 2001.

³ Véase CEPAL (2007a).

⁴ Se ha señalado que a lo largo de la historia la pobreza ha mostrado una relación inversa con el crecimiento y lo mismo ha hecho la desigualdad en la distribución del ingreso, pero en menor magnitud. En general ha habido cierto rezago y una fuerte asimetría que ha llevado a la persistencia de elevados niveles de desigualdad (Tokman, 2007).

⁵ En Argentina, los puestos de trabajo registrados son aquellos que se encuentran inscritos en el sistema de seguridad social y, por lo tanto, están protegidos por las normas laborales.

socioeconómica, ha reforzado el aislamiento social y acentuado la severidad de las fronteras sociales.⁶ En consecuencia, se ha ido ensanchando la disparidad en el acceso a activos económicos, financieros y sociales, y acrecentando así sus efectos adversos sobre el bienestar de los hogares.

Si bien existen numerosos diagnósticos que se nutren de estas interpretaciones son todavía escasos los trabajos empíricos sobre el tema. Esta investigación, que pretende aportar algunos resultados relativos al caso argentino, tiene como propósito primordial obtener información acerca de los factores que influyen en las diferencias de ingreso entre los hogares. Estos, constituidos en unidad de análisis, fueron clasificados en dos estratos socioeconómicos (alto y bajo), según el nivel educativo del jefe de hogar. Se contrastó la evolución

de los indicadores laborales y distributivos para ambos grupos de hogares y luego se ponderó la dinámica del mercado de trabajo. Con este enfoque se efectuaron estimaciones para aportar información acerca del papel de la demanda de empleo y la influencia del aislamiento social o del hecho de contar con menores activos sociales en la inserción ocupacional y en los ingresos laborales de los hogares.

El artículo consta de seis secciones. En la sección II se describe la metodología y los datos empleados; en la sección III se examina la evolución de los principales indicadores laborales y la distribución de los ingresos en el período considerado; en la sección IV se procede al análisis por estratos de hogares; en la sección V se introduce el análisis econométrico y en la sección VI se presentan las conclusiones.

II

Metodología y fuente de datos

1. Los métodos de análisis

Para analizar en términos globales la situación laboral del período estudiado se examinó la evolución del empleo y los ingresos por categoría ocupacional, sector de actividad económica y nivel educativo. La distribución del ingreso fue estudiada con un conjunto de indicadores usuales para este propósito. El examen referido a los hogares se realizó mediante el análisis del nivel y la calidad del empleo y del ingreso de cada uno de los dos estratos socioeconómicos indicados. Se pasó revista también a algunos de los factores que influyen en la capacidad de los hogares para responder a las señales del entorno económico. En ese marco se exploró lo acontecido en el período, diferenciando entre el comportamiento de los jefes de hogar y el de los demás integrantes. El universo considerado fue el de hogares con jefes menores de 65 años, esto es, el conjunto de unidades familiares cuyos ingresos provienen fundamentalmente de las remuneraciones obtenidas por sus integrantes en sus respectivas actividades laborales. Este universo incluye alrededor del 79% del total de hogares de las aglomeraciones urbanas en su conjunto. El criterio de clasificación de los hogares es una aproximación a la

estratificación socioeconómica. Se tuvo en cuenta que la escolarización resulta ser la variable exógena que más influye en los niveles de ingreso. En cuanto a educación, se consideró exclusivamente el nivel educativo del jefe de hogar, distinguiendo dos estratos de hogares: i) el estrato bajo (el jefe de hogar tiene hasta educación secundaria incompleta) y ii) el estrato alto o superior (el jefe de hogar tiene al menos educación secundaria completa). Poco más de la mitad de los hogares se halla en el estrato inferior.

Las estimaciones econométricas utilizadas fueron de dos tipos. Las primeras incluyeron modelos de regresión logística multinomiales mientras que las segundas se basaron en funciones de ingreso.

Los modelos de regresión logística multinomiales son una variación de las estimaciones *logit* convencionales y resultan apropiados para evaluar los factores que determinan la inserción laboral. La variable dependiente contiene un conjunto de categorías que en este caso fueron las siguientes: ocupado en una posición no asalariada; ocupado en un puesto de trabajo precario, ocupado en un puesto de trabajo registrado, y no ocupado. Esta última categoría fue la base contra la cual se estimaron los parámetros (apéndice, cuadro A.1). Se recurrió a tres modelos. En el primero de ellos las variables independientes consideradas fueron: el estrato (alto o bajo) del hogar —definido a partir del nivel educativo del jefe—, el tamaño del hogar, la condición de ocupación

⁶ Véase CEPAL (2007b), Kaztman (2001), Wilson (1997), Roberts y Wilson (por aparecer) y Hutchens (2004), entre otros.

del jefe de hogar, el nivel educativo, la edad, la edad al cuadrado, el sexo, la posición en el hogar y la región de residencia. También se incluyeron variables ficticias para cada uno de los períodos (u ondas) incluidos en los datos utilizados (véase el acápite 2 siguiente). En el segundo modelo se introdujeron interacciones de estrato con nivel educativo y de estrato con categoría ocupacional. Por último, en el tercer modelo se incluyó una variable construida para captar el grado de aislamiento social de los hogares. Dicha variable tomó como valor la proporción de hogares del estrato bajo en cada conjunto de viviendas que conformaba cada uno de los puntos muestrales de la encuesta. Este último procedimiento, que solo es posible realizar con la encuesta vigente desde el 2003, permitió calificar cada hogar según una característica que resume la composición social del vecindario de residencia. La utilización de esta variable resultó ser un recurso apropiado como aproximación al vecindario; téngase en cuenta que el promedio de viviendas por unidad territorial así definida fue de 28. Dada la forma en que está diseñada la base de microdatos se optó por su aplicación solo al Gran Buenos Aires.

Los modelos de ingreso, tipo Mincer, utilizaron como variable dependiente el logaritmo del ingreso laboral horario. Se recurrió a métodos de mínimos cuadrados ordinarios y de cuantiles, que forman parte de la batería de técnicas aplicadas habitualmente al análisis de los ingresos. La diferencia entre uno y otro es que la regresión por cuantiles es de tipo semiparamétrico y permite obtener estimaciones de las variables de interés para distintos tramos de la distribución condicionada del ingreso. Las variables independientes fueron las mismas que se utilizaron en los modelos multinomiales, a las que se agregaron las horas trabajadas y la rama de actividad. Se incluyó entre los regresores una variable para corregir el sesgo de selección muestral. Con el fin de efectuar esa corrección, se utilizó el procedimiento habitual propuesto por Heckman, que consiste primeramente en estimar una función *probit* de participación laboral. Las variables independientes en este caso fueron

la posición en el hogar, el tamaño del hogar y la condición de ocupación del jefe. Una vez estimada la ecuación y a partir de sus residuos se calculó la inversa de la razón de Mills, que se incorporó como un regresor más en las funciones de ingreso (apéndice, cuadro A.2).

El universo de análisis estuvo conformado por individuos entre 15 y 64 años que no eran jefes de hogar. Naturalmente, en los modelos de ingreso el universo de análisis fueron los miembros no jefes de hogar ocupados.

2. Los datos utilizados

Los datos que se usan en este estudio provienen de las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que lleva a cabo regularmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Hasta mayo del 2003 la recolección de datos se efectuaba en los meses de mayo y octubre. Desde entonces se realiza en forma continua todas las semanas del año, y da origen a estimaciones trimestrales y semestrales. En este artículo se ha recurrido a datos provenientes de ambos tipos de recolección y para hacerlos comparables se recurrió a un procedimiento de empalme usual: el de ajustar los datos del segundo trimestre del 2003 a las fluctuaciones de las variables de interés entre mayo del 2002 y mayo del 2003. Asimismo, se ha hecho uso de todos los datos disponibles obtenidos en la recolección continua que llegan hasta el primer trimestre del 2007. La Encuesta Permanente de Hogares es de cobertura urbana y se lleva a cabo en 31 aglomeraciones urbanas.

Los modelos econométricos se aplicaron sobre datos mancomunados (*pool* de datos) con el propósito de acrecentar la cantidad de casos y mejorar las estimaciones. Se consideraron las ondas de los primeros y terceros trimestres de los años 2004, 2005 y 2006 y del primer trimestre del 2007, único disponible para ese año. Se eligió el período 2004-2007 por sus características distributivas, lapso durante el cual la concentración del ingreso se mostró más estable.

III

Empleo, ingresos y equidad

1. Empleo e ingresos

El empleo y los ingresos laborales tuvieron un crecimiento similar entre los extremos del período que

va de mayo del 2002 al primer trimestre del 2007. El número de ocupados aumentó un 31%, mientras que el poder adquisitivo de los ingresos creció un 29% (cuadro 1).

Argentina: evolución del empleo y de los ingresos laborales reales,^a
entre mayo del 2002 y primer trimestre del 2007, por trimestres

Empleo	No asalariado		Registrado		No registrado		Industria	Construcción	Servicio doméstico	Comercio	Transporte y comunicaciones	Servicios modernos	Servicios sociales y personales	Sector público	Hogares de bajo nivel educativo ^b		Hogares de alto nivel educativo		
	Total	Total	Registrado	No registrado	Industria	Construcción									Servicio doméstico	Comercio	Transporte y comunicaciones	Servicios modernos	Servicios sociales y personales	Sector público	bajo nivel educativo	alto nivel educativo
Mayo 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
II-2003	105,8	109,5	100,4	111,0	100,2	120,0	100,2	120,0	97,8	108,0	101,1	108,0	101,1	115,9	104,3	111,1	104,3	111,1	
III-2003	110,9	110,4	105,2	120,3	116,0	126,2	116,0	126,2	101,6	109,9	99,0	109,8	113,0	116,6	115,6	118,8	115,6	118,8	
IV-2003	113,7	112,0	108,6	123,6	113,9	139,1	113,9	139,1	117,0	117,0	103,6	109,8	117,0	125,0	122,4	123,1	122,4	123,1	
I-2004	113,6	108,6	111,5	122,6	114,0	151,8	114,0	151,8	96,8	118,0	101,2	111,1	109,4	128,2	122,4	125,5	122,4	125,5	
II-2004	116,7	110,5	114,3	127,3	125,6	142,4	125,6	142,4	104,1	117,7	100,2	122,7	110,4	120,8	122,7	133,4	122,7	133,4	
III-2004	119,0	114,9	117,0	126,8	123,4	153,5	123,4	153,5	103,2	123,2	111,0	117,7	118,1	116,2	126,3	135,1	126,3	135,1	
IV-2004	120,5	114,5	116,2	133,6	128,8	154,4	128,8	154,4	105,4	125,7	111,9	115,7	107,1	130,2	128,2	137,6	128,2	137,6	
I-2005	117,4	108,2	116,3	128,9	126,3	151,3	126,3	151,3	103,9	117,1	106,5	116,0	105,9	136,7	127,4	129,4	127,4	129,4	
II-2005	119,9	111,9	119,0	130,0	123,5	159,9	123,5	159,9	106,3	115,7	107,6	125,0	115,6	137,1	132,2	147,3	132,2	147,3	
III-2005	124,2	116,4	124,2	132,9	127,5	168,5	127,5	168,5	108,4	124,2	112,5	123,0	118,4	136,9	134,1	148,8	134,1	148,8	
IV-2005	125,7	114,8	127,5	134,9	127,8	179,4	127,8	179,4	111,6	124,9	111,2	129,6	115,8	135,0	139,2	152,8	139,2	152,8	
I-2006	124,2	109,1	130,4	131,3	127,7	172,1	127,7	172,1	113,1	121,5	109,9	124,9	118,1	139,7	135,6	152,5	135,6	152,5	
II-2006	128,4	113,8	134,3	135,6	134,9	172,4	134,9	172,4	110,5	126,3	107,6	128,0	125,5	151,8	142,9	161,6	142,9	161,6	
III-2006	128,8	110,3	137,3	136,1	130,4	176,3	130,4	176,3	115,1	129,2	109,8	128,2	122,7	150,5	142,6	163,7	142,6	163,7	
IV-2006	131,4	115,3	138,5	138,4	132,5	193,4	132,5	193,4	118,7	131,4	109,1	132,1	123,6	146,7	142,2	164,3	142,2	164,3	
I-2007	130,8	112,3	141,7	134,8	129,6	193,2	129,6	193,2	117,9	129,1	113,0	127,8	120,9	157,6	140,6	158,4	140,6	158,4	
Ingreso laboral mensual obtenido de la ocupación principal																			
Mayo 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II-2003	88,9	94,6	87,9	92,2	90,2	103,8	90,2	103,8	82,3	80,8	94,2	99,4	88,8	82,7	90,3	87,3	90,3	87,3	87,3
III-2003	95,9	106,3	95,0	104,6	98,4	116,2	98,4	116,2	96,5	92,3	98,1	112,1	91,7	83,3	93,5	93,9	93,5	93,9	93,9
IV-2003	98,7	105,4	97,6	108,1	103,8	121,2	103,8	121,2	92,7	88,3	113,7	113,8	90,7	90,0	98,5	94,2	98,5	94,2	94,2
I-2004	101,9	109,2	100,5	112,3	114,4	120,3	114,4	120,3	95,7	94,7	120,5	113,8	99,5	84,3	104,1	98,6	104,1	98,6	98,6
II-2004	101,4	115,4	97,9	107,5	107,6	119,2	107,6	119,2	89,4	99,4	118,9	112,2	97,0	87,4	103,4	95,7	103,4	95,7	95,7
III-2004	100,3	114,2	97,2	104,8	108,7	118,8	108,7	118,8	80,9	93,8	114,9	113,2	97,5	90,3	101,6	97,0	101,6	97,0	97,0
IV-2004	101,7	117,0	97,8	110,4	108,4	132,2	108,4	132,2	85,8	95,8	117,0	117,3	97,3	82,2	104,4	98,1	104,4	98,1	98,1
I-2005	105,7	116,0	102,7	119,2	116,2	127,0	116,2	127,0	89,6	99,5	117,0	126,5	104,3	85,1	109,5	102,0	109,5	102,0	102,0
II-2005	108,4	126,9	103,7	116,3	119,5	135,5	119,5	135,5	85,9	105,5	113,4	113,2	98,7	101,0	109,4	101,8	109,4	101,8	101,8
III-2005	111,6	128,2	107,1	119,1	119,1	129,1	119,1	129,1	89,7	108,7	126,6	128,8	110,2	98,7	108,4	107,7	108,4	107,7	107,7
IV-2005	113,1	126,3	111,2	115,5	119,3	139,4	119,3	139,4	86,3	109,9	124,9	128,7	116,6	93,8	113,8	108,0	113,8	108,0	108,0
I-2006	116,8	129,7	113,7	120,6	127,7	143,3	127,7	143,3	90,6	112,7	140,8	136,5	114,1	96,0	121,5	109,6	121,5	109,6	109,6
II-2006	118,1	130,3	115,5	122,3	120,3	151,0	120,3	151,0	90,2	118,5	136,0	136,5	113,6	94,9	121,4	109,5	121,4	109,5	109,5
III-2006	120,8	132,2	119,9	120,4	131,7	149,6	131,7	149,6	87,0	120,5	133,6	136,8	117,6	98,0	124,4	112,5	124,4	112,5	112,5
IV-2006	124,6	137,1	122,3	126,7	136,3	161,8	136,3	161,8	95,9	118,8	150,1	137,4	123,5	102,7	125,4	117,4	125,4	117,4	117,4
I-2007	129,1	146,1	124,2	129,2	140,3	168,0	140,3	168,0	93,4	118,9	160,5	151,4	130,3	99,4	133,2	121,1	133,2	121,1	121,1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Total de aglomeraciones urbanas, excluye planes de empleo.

^b El nivel educativo de los hogares se define por el nivel de educación del jefe de hogar: bajo si este tiene hasta educación media incompleta y alto si tiene educación media completa o más.

Aunque con diferencias de intensidad en algunos subperíodos, ambas variables mostraron una recuperación sostenida ya desde el segundo trimestre del 2003. En efecto, solo en el período inmediato a la crisis del 2001 —entre mayo del 2002 y el segundo trimestre del 2003— tuvieron una evolución divergente: los ingresos reales cayeron un 11% al tiempo que el empleo creció un 5,8%. Durante la segunda mitad del 2003 y hasta el segundo trimestre del 2004 el empleo y los ingresos se acrecentaron a un ritmo similar. En los últimos tres trimestres del 2004 los ingresos se mostraron estables mientras que el empleo continuó incrementándose. Finalmente, a partir del 2005 la recuperación de los ingresos exhibió mayor dinamismo que la del empleo.

La expansión laboral recayó en los puestos de trabajo asalariados. Nuevamente —salvo entre mayo del 2002 y el segundo trimestre del 2003, cuando aumentaron fuertemente las posiciones no asalariadas— el rasgo característico del período fue el mayor dinamismo del empleo asalariado, tanto del registrado como del precario. No obstante, hubo diferencias entre ambos. Durante el 2003 fue el empleo precario el que creció con más fuerza pero luego, y hasta el tercer trimestre del 2004, se apreció similar intensidad en los dos. Desde entonces y hasta el segundo trimestre del 2005 los puestos registrados prácticamente no mostraron cambios, mientras que los no registrados continuaron incrementándose, aunque con más variaciones. A partir de la segunda mitad del 2005 se constató una persistente creación de puestos registrados, superior a la de aquellos no registrados, aunque estos últimos continuaron aumentando en cifras absolutas. Al cuarto trimestre del 2006 el empleo registrado y el no registrado habían acumulado incrementos similares —en torno al 38%— respecto de mayo del 2002. Por su parte, el empleo no asalariado casi no tuvo aumentos en comparación con el 2003.

La evolución del empleo descrita recién es la que cabía esperar a la salida de una crisis tan profunda como la que atravesó Argentina. En efecto, el mejoramiento del entorno económico suele impactar en la demanda laboral, haciéndose sentir primero en los puestos precarios y no asalariados, principalmente con el aumento de la jornada laboral. Si la fase expansiva perdura o genera expectativas de permanencia aumentarán los puestos asalariados y entre ellos los puestos protegidos. Sin embargo, el rasgo que cabe destacar es la persistencia de elevados niveles de empleo precario al cabo del período, al parecer impulsado en parte por la dinámica sectorial y el peso de los establecimientos de menor tamaño en la creación de empleo. En efecto, como se verá luego, el crecimiento de sectores con alta concentración de empleo

precario (como la construcción, la industria textil y el comercio minorista) parece explicar su permanencia en la estructura de empleo.

Los ingresos laborales según categoría ocupacional mostraron una evolución consistente con la del empleo. Desde comienzos del 2003 y hasta el primer trimestre del 2004 los salarios se recuperaron marcadamente, siendo algo mayor el alza para los asalariados no registrados, lo que guarda relación con el bajo nivel inicial. En los últimos tres trimestres del 2004 se detuvo la recuperación salarial tanto para los asalariados no registrados como para los registrados aun cuando, como se mencionó antes, el empleo siguió expandiéndose. A partir del 2005 los salarios reales volvieron a subir, mostrando mayor dinamismo los correspondientes a trabajadores registrados.

Parte de la mejora de los ingresos de los asalariados en puestos precarios se debió a un aumento de las horas de trabajo.⁷ Por su parte, la política de ingresos gubernamental, a través de medidas como la asignación de sumas fijas durante el 2003 y el 2004 y el incremento del salario mínimo, contribuyó a elevar los salarios de los trabajadores registrados. Además, en el clima expansivo reinante estos instrumentos empujaron también al alza los ingresos de los trabajadores en empleos precarios. La conjunción de los elementos descritos parece explicar el aumento de los salarios en el 2003 así como su estabilidad en parte del 2004.

A partir del 2005, en cambio, los salarios de los trabajadores registrados fueron los que exhibieron las mayores alzas, al parecer gracias a las negociaciones llevadas adelante por los sindicatos, las que se tradujeron en aumentos salariales significativos y compensaron en parte el rezago generado por la crisis y posterior devaluación del 2001.

En los ingresos de los no asalariados hubo una recuperación muy marcada y sostenida desde el 2003, que contrasta con la estabilidad del volumen de empleo. Dos factores parecen haber incidido en esta evolución. En primer lugar, un segmento de estos trabajadores —los menos calificados— pasó a ocupar posiciones asalariadas. En efecto, la proporción de no asalariados que no habían finalizado la educación secundaria bajó del 59% en el 2002 al 55% en el 2007, mientras que en el total de ocupados casi no hubo cambios. Esto indica que quienes permanecieron como no asalariados fueron aquellos con mejor dotación educativa. En segundo lugar,

⁷ Téngase presente que entre estos trabajadores suele haber más subocupación horaria.

el aumento general de los precios favoreció a los bienes y servicios que producían los trabajadores por cuenta propia y, por el lado de la demanda, habría operado en el mismo sentido la recuperación de los ingresos de los hogares. Al parecer ambos factores confluyeron para que los ingresos del grupo se recompusieran con más rapidez.

La dinámica sectorial del empleo mostró cierta heterogeneidad. La construcción lideró el crecimiento del empleo privado a lo largo de todo el período y la industria lo hizo en algunos subperíodos. En efecto, el fuerte y sostenido ritmo de creación de empleo en el sector de la construcción hizo que a fines del primer trimestre del 2007 se duplicara en esa actividad el número de trabajadores que tenía al 2002. Por su parte, el empleo en la industria acumuló un incremento de 29,6% entre los extremos del período (el crecimiento fue mucho mayor en la etapa inicial, pues ya en el segundo trimestre del 2004 el alza acumulada era de 26%); en los dos años siguientes se mantuvo alrededor de ese nivel y subió nuevamente en el 2006. La reacción inicial parece haber sido la respuesta del sector al aliciente que significó un tipo de cambio competitivo para la producción que sustituía importaciones industriales. También fueron acentuados los incrementos del empleo en el comercio y los servicios modernos, de 29,1% y 27,8% respectivamente, y se observó un fuerte dinamismo en el empleo del sector público, incluidas las empresas del Estado. Por debajo del promedio se ubicó el empleo en las ramas de servicios sociales y personales, de servicio doméstico y de transporte y comunicaciones; las dos últimas tuvieron aumentos de 18% y 13%, respectivamente.

El comportamiento del empleo en servicio doméstico no fue sistemático a lo largo del período. Sus aumentos parecen haber coincidido con las recuperaciones salariales, especialmente a partir del 2005, lo que indica cuánto depende del mejoramiento del ingreso de los hogares.

El ingreso laboral por sector muestra un patrón algo diferente al del empleo, ya que solo en la construcción se observa una asociación estrecha entre ambos. En cuanto a la magnitud de la recuperación de ingresos, los incrementos mayores se dieron en la construcción, el transporte, los servicios modernos y la industria, mientras que los menores correspondieron al sector público y el servicio doméstico, en ese orden.

El examen de estos indicadores admite concluir que el crecimiento económico tuvo su correlato en un mejoramiento paulatino del nivel y calidad del empleo y de los salarios. El nuevo esquema de precios relativos del período, pieza clave de este desempeño, tuvo así un efecto potencialmente progresivo sobre la

distribución del ingreso. Dentro de este cuadro general hubo comportamientos sectoriales concordantes con la nueva orientación “industrialista” de la expansión económica, los que reforzaron esta característica mediante la ampliación de actividades que hacen uso intensivo de mano de obra. A esto se debe que una parte de los beneficios económicos tuviera por destino los hogares con menores recursos, puesto que aproximadamente un tercio de los jefes de esos hogares trabaja regularmente en la industria y en la construcción, dos de los sectores más dinámicos.⁸

Sin embargo, tal información debe complementarse con otras también significativas por sus efectos sobre la desigualdad. La discontinuidad de las políticas de ingreso como las aplicadas en el 2003 y el 2004, la moderación en el aumento del empleo industrial y el escaso dinamismo del empleo y los ingresos en ramas que concentran trabajadores de baja calificación (como el servicio doméstico), habrían limitado la profundización de la mejora distributiva. Cabe tener en cuenta que ya a partir del 2004 los puestos de personas con nivel educativo bajo—hasta enseñanza secundaria incompleta—aumentaron menos que aquellos correspondientes a individuos con un nivel educativo alto (educación secundaria completa y más). Ambas evidencias indican la presencia de límites para una mayor recuperación de los ingresos de los hogares con menores recursos.

2. Desigualdad

En el plano distributivo, la evidencia empírica sobre la mejora de los indicadores de pobreza absoluta es contundente. La pobreza absoluta disminuyó más de 20 puntos porcentuales entre los extremos del período. La reducción del porcentaje de pobres fue algo mayor entre los hogares con jefe de nivel educativo alto que entre aquellos con jefe de nivel educativo bajo: 38% y 35%, respectivamente (cuadro 2).

Este desempeño indica que el balance redistributivo global del crecimiento económico en el período fue de menor cuantía. En efecto, el grado de concentración de los ingresos mostró una mayor resistencia a la baja que la tasa de pobreza. La evaluación de diversos indicadores de la distribución del ingreso per cápita de los hogares confirma una marcada mejora en la equidad al inicio de la fase expansiva (2002-2003), mejora que luego se desaceleró (cuadro 3).

⁸ Datos de la Encuesta Permanente de Hogares, primer trimestre del 2007.

CUADRO 2

**Argentina: evolución de la pobreza,^a por semestres,
entre los segundos semestres del 2003 y el del 2006**

	Total		Hogares con jefe de bajo nivel educativo ^b		Hogares con jefe de alto nivel educativo		Hogares con jefe de bajo nivel educativo y menor de 65 años		Hogares con jefe de alto nivel educativo y menor de 65 años	
	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares
II -2003	48,0	36,5	60,7	24,7	48,0	18,7	65,8	25,7	57,0	20,0
I -2004	44,4	33,5	57,7	22,1	45,6	16,5	62,5	23,0	53,5	17,8
II -2004	40,2	29,8	53,1	18,9	41,5	13,7	58,3	20,1	49,6	15,0
I -2005	38,9	28,8	51,4	18,4	39,8	13,7	56,7	19,6	47,5	15,0
II -2005	33,8	24,7	46,5	13,9	36,0	9,9	51,8	14,7	43,3	10,7
I -2006	31,4	23,1	42,7	13,8	32,9	10,3	47,2	14,7	39,3	11,3
II -2006	26,9	19,2	38,3	10,2	28,7	7,6	42,9	10,8	34,9	8,3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Total de aglomeraciones urbanas.

^b Nivel educativo bajo = hasta educación secundaria incompleta. Nivel educativo alto= al menos educación secundaria completa.

CUADRO 3

**Argentina: evolución de la desigualdad del ingreso per cápita del hogar,^a
mayo del 2002 al primer trimestre del 2007, por trimestres**

	Total de hogares				Hogares con jefes menores de 65 años					
					Descomposición del índice de Theil			Intervalo de confianza del coeficiente de Gini		
	Razón entre cuantiles 90/10	A (1)	Índice de Theil	Coeficiente de Gini	Índice de Theil	Índice de Theil intra	Índice de Theil inter	Coeficiente de Gini	Límite inferior	Límite superior
May-02	24,3	0,638	0,652	0,567	0,687	0,560	0,125	0,585	0,580	0,598
II-2003	18,0	0,513	0,579	0,543	0,589	0,460	0,123	0,554	0,545	0,570
III-2003	17,7	0,511	0,570	0,541	0,579	0,458	0,122	0,552	0,536	0,568
IV-2003	13,6	0,486	0,522	0,524	0,557	0,442	0,114	0,539	0,521	0,557
I-2004	13,5	0,451	0,476	0,510	0,499	0,407	0,092	0,522	0,507	0,536
II-2004	11,7	0,447	0,492	0,509	0,500	0,402	0,098	0,518	0,505	0,531
III-2004	13,3	0,448	0,525	0,516	0,477	0,364	0,113	0,515	0,500	0,529
IV-2004	12,0	0,435	0,492	0,501	0,516	0,413	0,102	0,518	0,501	0,536
I-2005	12,3	0,432	0,475	0,505	0,520	0,419	0,101	0,526	0,509	0,543
II-2005	11,4	0,418	0,455	0,495	0,495	0,393	0,102	0,516	0,503	0,529
III-2005	12,5	0,434	0,482	0,506	0,511	0,403	0,108	0,523	0,506	0,540
IV-2005	11,1	0,385	0,428	0,483	0,444	0,337	0,107	0,497	0,487	0,507
I-2006	12,0	0,427	0,462	0,497	0,479	0,380	0,099	0,511	0,497	0,525
II-2006	10,7	0,390	0,415	0,475	0,431	0,344	0,086	0,488	0,476	0,500
III-2006	12,0	0,401	0,414	0,480	0,433	0,343	0,089	0,495	0,484	0,505
IV-2006	10,4	0,392	0,469	0,487	0,440	0,346	0,094	0,492	0,480	0,505
I-2007	10,6	0,391	0,423	0,480	0,456	0,365	0,091	0,501	0,487	0,515

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Total de aglomeraciones urbanas.

Para ponderar en una perspectiva temporal más amplia la mejora en la equidad se puede tomar como referencia su evolución en la década de 1990. En la primera mitad de ese decenio se redujo el nivel de concentración de los ingresos, que había llegado a ser muy elevado a raíz de los episodios hiperinflacionarios de fines de la década anterior. En contraste, en la segunda mitad de la década de 1990 la situación distributiva volvió a empeorar, primero en el marco de la denominada crisis del tequila (1995) y luego en forma persistente entre 1998 y el 2001. Ante ese derrotero cabe recalcar que, pese a seis años de fuerte crecimiento del PIB, la desigualdad en el 2007 fue solo levemente inferior a la de 1995 y similar a la de comienzos de los años 1990.

El efecto de la evolución laboral sobre la desigualdad se puede apreciar en forma más directa si se restringe el análisis a los hogares cuyos ingresos provienen principalmente del mercado de trabajo —aquellos con jefes menores de 65 años—. Al hacerlo se confirma el mismo patrón distributivo. En realidad, la estimación de los intervalos de confianza estadística del coeficiente de Gini muestra que no hay diferencias entre las mediciones del 2004 y las posteriores.⁹

Otros dos elementos que caracterizaron la evolución distributiva completan el panorama descrito. El primero de ellos es que los indicadores que ponderan en forma más sensible los cambios ocurridos en los extremos de la distribución (por ejemplo, la razón de ingresos y los índices de Atkinson y Theil) reflejaron una reducción de la inequidad algo mayor que la que arrojó el coeficiente de Gini. Esto sugiere que la leve mejora global obedeció a una disminución de las diferencias de los ingresos entre los extremos de la distribución, lo que se confirma al evaluar la distribución del ingreso por quintiles. En efecto, se pudo apreciar que entre los extremos del período analizado el 20% más pobre de los hogares subió en 20% su participación en el ingreso y que el incremento fue reduciéndose hacia los quintiles

superiores de tal forma que el 20% más rico vio mermada su participación. Lo anterior es consistente con algunas de las características de la evolución del empleo ya señaladas, como lo acontecido con los salarios de los trabajadores menos calificados. En efecto, a comienzos del 2004 los ingresos reales de los ocupados de nivel educativo bajo fueron superiores a los que tenían en el 2002, lo que para los trabajadores de nivel educativo alto solo sucedió el 2005. Nuevamente, a partir del 2005 creció con más dinamismo el poder adquisitivo de los ingresos laborales entre los ocupados de menor educación. No se debe pasar por alto el papel que les cupo a los sindicatos en este resultado, pues su capacidad de negociación suele reflejarse en un mejoramiento de las remuneraciones más bajas, superior incluso al que obtienen los trabajadores registrados de mayor calificación. Además, como se mencionó antes, tanto la política estatal de aumentos de los salarios vía la asignación de sumas fijas como el alza de los salarios mínimos parecen haber hecho una contribución nada despreciable.

Pese a ello no se redujeron las diferencias entre los estratos altos y bajos de hogares. De hecho, y este es el segundo elemento que se debe tener presente, la descomposición del índice de Theil en un componente que capta cuánto de la desigualdad responde a las diferencias entre estratos y otro que resume la dispersión dentro del estrato, muestra que el segundo explica aproximadamente el 80% de la desigualdad y que ese porcentaje no exhibió cambios de consideración a lo largo del período (véase nuevamente el cuadro 3). En suma, el balance distributivo muestra que la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares disminuyó moderadamente, manteniéndose su nivel en valores críticos a lo largo de todo el período.

Como se señaló en la sección I, el panorama distributivo se enriquece al introducir en el análisis lo sucedido a nivel de los hogares, que se examina a continuación.

IV

El análisis a nivel de los hogares

El resultado distributivo comentado en la sección III puede ser objeto de diversas evaluaciones. Es posible argumentar que la cuantía del efecto redistributivo que

mostró la fase expansiva, excluyendo naturalmente la importante reducción inicial de la desigualdad, obedeció a cambios en el patrón —es decir, en las decisiones— de participación económica de los integrantes de los hogares. Como lo que acontece a nivel de los hogares resume los comportamientos individuales de

⁹ Obtenida mediante la técnica estadística de remuestreo (*bootstrapping*).

sus miembros, las decisiones de estos de ingresar al mercado laboral o salir de él pueden influir en el nivel de ingresos del hogar.¹⁰ La literatura sobre el tema es extensa y en general señala que estos cambios suelen estar asociados con el devenir laboral del principal proveedor de ingresos. De hecho, la evolución de los ingresos laborales y las oportunidades de empleo que enfrenta este integrante tienen importantes efectos en la participación económica de otros miembros del hogar. Si los ingresos del jefe de hogar, usualmente el principal proveedor de ingresos, disminuyen o aumentan, el resto de los miembros se verá en alguna medida incentivado a ingresar o a salir del mercado de trabajo. Si bien los factores que condicionan esos efectos son numerosos y la relación está lejos de ser lineal, es presumible que se produzcan comportamientos como los señalados.

El caso argentino presenta algunos indicios en esa dirección. En sintonía con lo observado globalmente, en Argentina se comprueba un menor crecimiento del empleo para los integrantes de hogares de menores recursos y que, como se recordará, son aquellos con jefe de nivel educativo bajo (cuadro 4).

Efectivamente, a partir del 2004 y especialmente el 2005, la ocupación creció en forma más pronunciada para los miembros de hogares con jefes de nivel educativo alto. Además, esta ampliación de la brecha de empleo fue aún mayor para los demás integrantes del hogar. Entre los extremos del período, el empleo en los hogares con jefe de nivel educativo bajo acumuló un alza del 16%, contra una de 41% en los hogares con jefes de nivel educativo alto. Para los miembros no jefes de hogar de bajo y alto nivel educativo los incrementos fueron respectivamente de 18% y 53%.

En cambio, la tasa de desocupación de ambos grupos de hogares disminuyó en forma bastante parecida e incluso con algo más de intensidad para los residentes de hogares con menor nivel de educación. Esto refleja un comportamiento diferente de la tasa de actividad.¹¹ Se redujo levemente la participación económica de los miembros de hogares con jefe de nivel educativo bajo, incluidos los beneficiarios de planes de empleo, mientras que la de integrantes de hogares con jefes de nivel educativo alto se incrementó.¹² Nuevamente cabe recalcar que

este resultado derivó de comportamientos diferentes de jefes y no jefes de hogar. En efecto, el aumento relativo de la participación económica en los hogares del estrato alto fue producto del comportamiento más dinámico de los no jefes. Este grupo fue el que más se benefició de la expansión del empleo, contribuyendo a aumentar la distancia social entre ambos estratos de hogares.

El segundo elemento que debe tenerse en cuenta es la evolución de los ingresos laborales, que entre los extremos del período mejoraron más para los miembros de hogares con jefes de menor nivel educativo (33%) que para los ocupados de hogares con jefes de nivel educativo alto (18%). El incremento fue más rápido y algo mayor en las remuneraciones de los jefes (cuadro 5).

El contraste en la evolución del empleo y los ingresos ha generado alguna controversia sobre las motivaciones del comportamiento laboral de los integrantes de los hogares que no son los principales proveedores de ingreso. Desde algunos enfoques se señala que la retracción de la oferta laboral en los hogares de menores recursos puede ser una expresión de desaliento ante el débil comportamiento de la demanda que enfrenta este grupo. Dados los elevados niveles de pobreza que aún persistían en Argentina hacia el 2007, esta interpretación parece tener asidero. Otras visiones, en cambio, sostienen que el mencionado aumento de los ingresos de los jefes de hogar del estrato inferior habría incidido en la retracción de la oferta laboral del resto de los miembros. De ser así, el resultado neto en el ingreso corriente de los hogares resulta *a priori* indeterminado. Más aún, si dentro de los hogares lo que predominó fue un efecto de sustitución y la variación neta de los ingresos no fue muy pronunciada, se estaría ante una situación compatible con una mejora distributiva moderada como la que se observó. Para dar sustento a la hipótesis de que la oferta laboral en los hogares de menores recursos se retrae con el mejoramiento de la inserción ocupacional de los jefes son necesarios más indicios que la respalden.

Una forma directa de evaluar dicha hipótesis es verificar si se modificó la distribución del empleo dentro de los hogares y si el alza de los salarios de los jefes de hogar modificó la pauta de contribución de los diversos integrantes de los hogares al presupuesto familiar. En

¹⁰ Se ha subrayado muchas veces que la familia es una institución vinculada también con las desigualdades sociales (Arriagada, 2004).

¹¹ Sobre las variaciones de la tasa de actividad en períodos anteriores véase Altimir y Beccaria (2000).

¹² Aun excluyendo a los beneficiarios de planes de empleo de la condición de activos, con lo cual se engrosa la población inactiva, la

tasa de participación económica en los hogares de menores recursos subió menos, en términos relativos, que en los hogares con jefe de nivel educativo alto.

CUADRO 4

**Argentina: evolución del empleo, desempleo y participación económica^{a b}
de la población, por trimestres**

Empleo (excluye planes de empleo)	Total de población			Jefes de hogar			No jefes de hogar		
	Total	Con jefe de nivel educativo bajo	Con jefe de nivel educativo alto	Total	De nivel educativo bajo	De nivel educativo alto	Total	Con jefe de nivel educativo bajo	Con jefe de nivel educativo alto
May-02	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II-2003	103,8	97,7	108,1	102,0	99,2	105,2	102,3	96,0	112,0
III-2003	108,9	105,7	112,2	107,8	107,1	108,7	109,1	104,2	116,7
IV-2003	110,9	106,7	115,1	111,7	108,8	114,9	108,6	104,5	114,9
I-2004	111,8	109,2	114,4	111,1	109,3	113,1	111,7	109,0	115,9
II-2004	114,3	108,4	121,1	113,0	109,0	117,4	114,9	107,7	125,9
III-2004	116,9	110,4	124,4	115,6	112,0	119,6	117,4	108,6	130,9
IV-2004	118,1	112,5	124,5	116,9	111,6	122,8	118,6	113,3	126,6
I-2005	115,0	110,9	119,6	115,4	113,2	117,7	113,7	108,4	121,7
II-2005	117,5	109,6	126,7	114,5	109,3	120,2	120,0	109,8	135,6
III-2005	121,7	111,0	134,6	120,6	113,3	128,6	122,0	108,6	142,6
IV-2005	122,7	116,3	130,0	120,6	116,5	125,1	124,2	116,1	136,7
I-2006	121,1	113,6	129,8	118,5	112,9	124,6	123,1	114,2	136,8
II-2006	125,7	116,3	136,7	121,6	114,7	129,1	129,4	117,9	147,1
III-2006	126,2	114,4	140,4	124,0	115,0	133,9	127,7	113,7	149,1
IV-2006	127,6	115,7	141,9	122,8	113,9	132,6	132,1	117,3	154,6
I-2007	127,2	115,6	141,1	122,4	113,3	132,3	131,8	117,8	153,1

Tasa de desocupación (excluye planes de empleo)	Total	Con jefe de nivel educativo bajo	Con jefe de nivel educativo alto	Total	De nivel educativo bajo	De nivel educativo alto	Total	Con jefe de nivel educativo bajo	Con jefe de nivel educativo alto
May-02	24,2%	28,1%	18,5%	15,4%	19,0%	10,9%	32,2%	34,8%	27,5%
II-2003	18,7%	22,6%	13,7%	10,7%	13,3%	7,9%	26,5%	30,5%	20,5%
III-2003	17,1%	20,6%	12,4%	9,8%	12,4%	6,9%	24,2%	27,7%	18,8%
IV-2003	15,2%	18,6%	10,7%	8,0%	9,8%	5,9%	22,6%	26,2%	16,9%
I-2004	15,2%	17,9%	11,5%	7,7%	9,3%	5,8%	22,6%	25,2%	18,4%
II-2004	15,6%	19,3%	10,9%	9,0%	11,6%	6,2%	22,1%	26,0%	16,4%
III-2004	13,8%	17,4%	9,2%	7,5%	9,2%	5,6%	20,1%	24,7%	13,5%
IV-2004	12,5%	15,8%	8,3%	6,5%	9,0%	3,9%	18,6%	21,7%	13,8%
I-2005	13,4%	16,5%	9,3%	7,1%	9,2%	4,7%	19,9%	23,2%	15,0%
II-2005	12,3%	15,0%	9,1%	7,4%	9,3%	5,4%	17,2%	20,1%	13,3%
III-2005	11,2%	14,6%	7,3%	5,7%	7,7%	3,8%	16,9%	21,0%	11,6%
IV-2005	10,2%	12,6%	7,2%	5,5%	6,8%	4,1%	15,1%	17,9%	11,1%
I-2006	11,9%	14,7%	8,5%	6,7%	8,6%	4,8%	17,1%	20,1%	12,9%
II-2006	10,6%	12,5%	8,4%	5,7%	6,8%	4,6%	15,4%	17,5%	12,6%
III-2006	10,4%	12,6%	7,9%	5,4%	6,8%	4,0%	15,5%	17,9%	12,4%
IV-2006	8,9%	10,8%	6,8%	4,2%	5,3%	3,2%	13,5%	15,7%	10,8%
I-2007	10,0%	12,2%	7,6%	4,9%	6,1%	3,8%	15,1%	17,6%	11,9%

Tasa de actividad (incluye planes de empleo)	Total	Con jefe de nivel educativo bajo	Con jefe de nivel educativo alto	Total	De nivel educativo bajo	De nivel educativo alto	Total	Con jefe de nivel educativo bajo	Con jefe de nivel educativo alto
May-02	58,9%	57,9%	60,5%	88,8%	87,4%	90,6%	44,3%	45,0%	43,2%
II-2003	59,6%	58,4%	61,5%	88,7%	87,5%	90,2%	45,4%	45,6%	45,0%
III-2003	60,3%	59,4%	61,6%	88,5%	87,7%	89,6%	46,0%	46,4%	45,2%
IV-2003	59,6%	58,2%	61,7%	89,2%	88,1%	90,6%	44,6%	45,0%	43,9%
I-2004	59,4%	58,0%	61,3%	88,2%	87,4%	89,2%	45,0%	45,2%	44,6%
II-2004	60,2%	58,5%	62,5%	88,7%	87,6%	90,0%	45,6%	45,5%	45,9%
III-2004	60,2%	58,3%	62,8%	88,9%	87,5%	90,6%	45,4%	45,1%	45,9%
IV-2004	59,7%	58,2%	61,8%	89,2%	88,0%	90,7%	44,8%	45,1%	44,4%
I-2005	59,1%	57,7%	61,1%	88,6%	87,8%	89,6%	44,1%	44,3%	43,8%
II-2005	58,8%	56,1%	62,5%	87,6%	85,8%	89,8%	44,2%	42,8%	46,3%
III-2005	59,6%	57,0%	63,1%	88,4%	87,3%	89,6%	44,7%	43,3%	46,8%
IV-2005	59,4%	57,1%	62,6%	88,2%	87,0%	89,4%	44,6%	43,6%	46,0%
I-2006	59,6%	57,2%	62,9%	88,4%	87,1%	89,8%	44,9%	43,9%	46,4%
II-2006	60,4%	57,9%	63,6%	88,2%	86,8%	89,6%	46,0%	44,8%	47,7%
III-2006	60,3%	57,6%	63,6%	88,3%	86,7%	89,9%	45,5%	44,1%	47,3%
IV-2006	59,5%	56,2%	63,6%	87,2%	85,2%	89,3%	45,2%	43,3%	47,9%
I-2007	59,8%	57,0%	63,5%	87,2%	85,0%	89,6%	45,8%	44,4%	47,7%

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Total de aglomeraciones urbanas, hogares con jefes de hasta 65 años.

^b Nivel educativo bajo = hasta educación secundaria incompleta. Nivel educativo alto =al menos educación secundaria completa.

CUADRO 5

Argentina: evolución del ingreso real de los ocupados, ^{a b} por trimestres

Ingreso laboral mensual de la ocupación principal	Miembros			Jefes		No jefes	
	Total	De nivel educativo bajo	De nivel educativo alto	De nivel educativo bajo	De nivel educativo alto	De nivel educativo bajo	De nivel educativo alto
Mayo del 2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
II-2003	88,0	87,8	86,8	89,1	91,3	86,2	84,4
III-2003	94,1	91,4	93,2	93,9	97,2	88,0	97,2
IV-2003	97,1	97,0	94,2	99,9	96,0	95,7	93,1
I-2004	103,1	101,8	102,2	103,4	98,7	98,7	102,3
II-2004	99,3	101,0	94,6	105,0	98,2	96,9	97,8
III-2004	98,3	98,5	94,1	103,0	98,8	91,8	94,4
IV-2004	101,1	102,0	96,9	107,3	98,7	96,4	94,3
I-2005	105,3	108,9	100,5	109,0	102,2	104,8	101,5
II-2005	106,5	107,0	101,9	110,1	108,3	103,1	101,6
III-2005	114,7	109,4	110,8	111,2	108,9	106,9	104,8
IV-2005	111,3	112,6	106,4	114,2	109,8	113,4	109,8
I-2006	117,5	121,5	110,8	122,2	109,5	119,5	116,8
II-2006	116,2	119,8	109,1	123,1	111,8	120,2	114,5
III-2006	119,3	123,4	110,4	127,1	113,6	118,8	114,9
IV-2006	121,9	124,6	113,5	126,7	117,9	125,1	120,7
I-2007	127,6	132,6	118,2	135,0	122,5	133,9	119,6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Excluye planes de empleo. Hogares con jefes menores de 65 años.

^b Nivel educativo bajo = hasta educación secundaria incompleta. Nivel educativo alto: al menos enseñanza secundaria completa.

el cuadro 6 se aprecia que si se descuentan los cambios relativos causados por la reducción de los planes de empleo, el incremento del empleo de cónyuges y sobre todo de hijos fue superior al que correspondió a los jefes de hogar. Con la contribución al ingreso del hogar sucedió algo parecido: el aporte relativo del jefe a los ingresos del hogar disminuyó alrededor de 10 puntos porcentuales. Por lo tanto, el empleo y los ingresos aportados por los demás miembros de los hogares de menores recursos continuaron siendo muy importantes y su incidencia, lejos de reducirse, tendió a aumentar.

La tesis que atribuye lo anterior al débil comportamiento de la demanda de mano de obra de baja calificación parece más consistente y está respaldada por otras evidencias. Una de ellas es la elevada tasa de desocupación que afecta a los hogares con jefes de nivel educativo bajo: al cabo de los seis años de expansión en estos hogares estaba desempleado el 12% de sus miembros y el 17% de los integrantes no jefes (véase más atrás el cuadro 4). Por otra parte,

si bien aumentó la ocupación registrada de los jefes, lo hizo con menor intensidad que en los hogares con jefes de nivel educativo alto. En el 2007 todavía más del 50% de los hogares del estrato bajo no contaba entre sus miembros con un trabajador registrado, lo cual es un indicador aproximado de déficit de cobertura de salud.

En este escenario es oportuno indagar si existen otras restricciones que dificulten el acceso de integrantes de estos hogares a mejores empleos e ingresos más altos. En otras palabras, si la movilización de activos de los hogares de bajos recursos —básicamente fuerza de trabajo— tropieza con impedimentos asociados al concepto de aislamiento social en que se encontrarían los pobres. La literatura especializada se ha referido extensamente a la identificación de estos obstáculos, pero la evidencia empírica es aún limitada. La sección siguiente examinará el papel que desempeñan en este sentido los vínculos e interacciones sociales en cada estrato de hogares y la homogeneidad social del entorno residencial en que viven.

CUADRO 6

Argentina: distribución del empleo y contribución al ingreso laboral del hogar,^a por trimestres

Empleo	Total de hogares					Hogares con jefes de bajo nivel educativo ^b				
	Total	Plan de empleo	Jefes	Cónyuges	Otros miembros	Total	Plan de empleo	Jefes	Cónyuges	Otros miembros
III-2003	100	8,4	49,6	18,7	23,3	100	11,8	44,8	15,4	28,0
IV-2003	100	8,1	50,8	17,8	23,3	100	11,7	45,4	14,9	28,0
I-2004	100	7,9	49,7	18,8	23,5	100	11,4	44,7	15,2	28,7
II-2004	100	6,6	50,9	19,2	23,3	100	10,0	45,8	15,8	28,4
III-2004	100	6,8	50,7	18,8	23,7	100	9,9	45,9	15,4	28,8
IV-2004	100	6,3	50,5	18,8	24,4	100	9,2	45,3	16,2	29,3
I-2005	100	5,9	51,5	18,7	23,9	100	8,6	47,2	16,0	28,3
II-2005	100	5,4	50,0	19,2	25,4	100	8,1	45,8	16,1	30,0
III-2005	100	4,5	51,8	19,2	24,5	100	6,7	47,4	15,6	30,2
IV-2005	100	4,0	51,1	19,5	25,4	100	5,9	46,9	15,9	31,4
I-2006	100	4,1	50,8	19,2	25,9	100	6,1	46,3	15,7	31,9
II-2006	100	3,6	50,2	19,6	26,6	100	5,4	46,1	16,4	32,0
III-2006	100	2,9	51,7	19,9	25,4	100	4,5	47,5	16,7	31,3
IV-2006	100	2,3	51,2	19,6	26,9	100	3,7	47,1	16,1	33,2
I-2007	100	2,0	51,3	19,7	27,0	100	3,0	47,1	16,8	33,0

Ingresos	Total de hogares					Hogares con jefes de bajo nivel educativo ^b				
	Total	Plan de empleo	Jefes	Cónyuges	Otros miembros	Total	Plan de empleo	Jefes	Cónyuges	Otros miembros
III-2003	100	2,1	72,0	17,1	8,8	100	4,8	69,8	11,7	13,6
IV-2003	100	1,9	73,3	15,6	9,2	100	4,4	69,0	11,6	15,0
I-2004	100	1,9	66,6	17,9	13,6	100	4,2	60,1	13,1	22,6
II-2004	100	1,6	66,9	18,0	13,6	100	3,5	61,0	13,5	22,0
III-2004	100	1,6	67,5	17,4	13,6	100	3,5	62,3	12,1	22,1
IV-2004	100	1,4	66,9	17,1	14,5	100	3,1	60,4	13,4	23,1
I-2005	100	1,3	66,8	17,2	14,7	100	2,8	61,1	13,8	22,3
II-2005	100	1,1	65,9	17,1	15,9	100	2,5	59,4	13,4	24,6
III-2005	100	0,9	67,0	17,2	15,0	100	2,0	60,3	12,1	25,6
IV-2005	100	0,8	65,6	18,2	15,4	100	1,7	59,0	13,3	26,0
I-2006	100	0,8	64,6	17,9	16,8	100	1,6	58,8	13,2	26,4
II-2006	100	0,6	64,2	17,9	17,2	100	1,4	58,5	13,3	26,8
III-2006	100	0,5	65,2	18,1	16,2	100	1,1	60,0	13,7	25,2
IV-2006	100	0,4	64,5	18,2	16,9	100	0,9	58,5	13,1	27,4
I-2007	100	0,3	65,4	17,8	16,4	100	0,7	58,9	14,1	26,3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Total de aglomeraciones urbanas. Hogares con jefes menores de 65 años.

^b Bajo nivel educativo = hasta educación secundaria incompleta.

V

Segmentación y aislamiento social

El caso argentino ilustra la ampliación de las diferencias entre estratos sociales.¹³ Ello se refleja en forma directa en la ubicación de los hogares según estrato socioeconómico en la distribución del ingreso per cápita. Efectivamente, los hogares con jefes de bajo nivel educativo —que,

como ya se mencionó, representan algo más de la mitad del total de las unidades domésticas con jefes menores de 65 años— se encuentran mayoritariamente ubicados en los quintiles más bajos. En el primer trimestre del 2004, dentro del quintil más pobre estos hogares representaron más del 83%, mientras que en el quintil superior esta proporción fue inferior al 29%. Al cabo de estos años de expansión la concentración se agudizó. En términos dinámicos, se verificó que estos hogares fueron

¹³ Véase un análisis del período previo en Beccaria y Groisman (2006) y Cortés y Groisman (2007).

CUADRO 7

Argentina: asalariados según nivel educativo y calificación^{a b}
(Porcentajes)

	Calificación				Total
	Profesional	Técnica	Operativa	No calificados	
Nivel educativo alto	14,3	25,2	44,2	16,3	100
Nivel educativo bajo	0,6	4,6	50,4	44,4	100
Año 2004 (trimestres 1 y 3)	8,1	15,8	47,0	29,0	100
Nivel educativo alto	12,6	24,6	46,4	16,4	100
Nivel educativo bajo	0,4	3,3	51,8	44,6	100
Año 2006 (trimestres 1 y 3) y 2007 (trimestre 1)	7,4	15,4	48,7	28,6	100
Asalariados con nivel educativo alto, por calificación					
Año 2004 (trimestres 1 y 3)	96,5	87,0	51,5	30,7	54,7
Año 2006 (trimestres 1 y 3) y 2007 (trimestre 1)	97,9	90,9	54,1	32,7	56,9
Salario de trabajadores con nivel educativo alto respecto del salario de aquellos con el mismo nivel educativo en puestos con calificación profesional	Profesional	Técnica	Operativa	No calificados	
Año 2004 (trimestres 1 y 3)	100	64,1	43,8	31,1	
Año 2006 (trimestres 1 y 3) y 2007 (trimestre 1)	100	68,8	46,9	30,3	

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Datos mancomunados. Hogares con jefes menores de 65 años.

^b Nivel educativo alto = al menos educación secundaria completa. Nivel educativo bajo= hasta educación secundaria incompleta.

abandonando en forma más marcada los quintiles superiores y reubicándose en las posiciones más desfavorecidas de la distribución. En el primer trimestre del 2007 las participaciones relativas de este grupo de hogares habían disminuido 3% y 20% en el quintil inferior y superior, respectivamente. En el marco de una recuperación económica, este aumento de la aglomeración de hogares con bajos recursos en las posiciones más bajas de la distribución del ingreso denuncia la intensificación de su aislamiento social.

Como se mencionó en la sección anterior, uno de los factores que más influyen en la segmentación social es la poca demanda de fuerza laboral de nivel educativo bajo, lo que se agrava si además los puestos de trabajo tradicionalmente ocupados por trabajadores de baja calificación son asignados a personas con mayores credenciales educativas. Si bien estos procesos son graduales y se les debe observar por períodos más prolongados que el que se considera aquí, lo sucedido en Argentina en el período estudiado aporta también algunos indicios en esa dirección. Según muestra el cuadro 7, aunque se mantuvo la estructura de calificaciones del trabajo asalariado, aumentó la incidencia de trabajadores de nivel educativo alto en puestos de baja calificación, sin que esto se viese totalmente reflejado en las diferencias salariales. En otras palabras, los trabajadores de nivel educativo alto que ocuparon puestos de menor califi-

cación fueron retribuidos según las características del puesto que ocupaban y no según su nivel educativo. Esta información es compatible con episodios de devaluación del atributo educativo que habrían terminado por afectar principalmente —por la expulsión del empleo o la reducción de oportunidades laborales— a los individuos con nivel educativo bajo.

Las menores oportunidades de empleo para aquellos con nivel educativo bajo pueden haber estado asociadas también a otros cambios que reforzarían sus problemas de inserción laboral. Uno de esos cambios es el relacionado con las redes sociales por las que circula la información sobre vacantes laborales.¹⁴ Estas redes, que han adquirido una incidencia significativa tanto en la difusión de información sobre oportunidades de empleo como en la propia vinculación con la demanda, actúan muchas veces de hecho como instancias de intermediación laboral. Como los contactos y redes están altamente correlacionados con el nivel socioeconómico del hogar de pertenencia, es válido suponer que la dificultad para acceder a puestos de mejor calidad habrá sido mayor para quienes pertenecen a hogares del estrato inferior. Es

¹⁴ Los estudios sobre lo que puede incluirse bajo el concepto de “capital social” son abundantes. Véase en Durlauf y Fafchamps (2004) un análisis de la aplicación de este concepto en la investigación.

en este estrato donde se observa con mayor frecuencia que ciertos hogares quedan excluidos de dichas redes y circuitos de información y relaciones sociales.

La información descriptiva apunta en esa dirección. En el cuadro 8 se revela que los jefes, cónyuges e hijos integrantes de hogares con jefes de nivel educativo bajo perciben menores ingresos que sus contrapartes de hogares con jefes de nivel educativo alto. En otras palabras, los ocupados de menor calificación no solo percibieron menores ingresos que aquellos con mejor dotación educativa, sino que el hecho de pertenecer a hogares con jefes de nivel educativo bajo habría ocasionado una reducción de sus remuneraciones respecto de las de otros trabajadores de similar nivel educativo y posición en el hogar. La información descriptiva provista muestra también que los cónyuges residentes en hogares del estrato inferior obtienen remuneraciones horarias inferiores a las de aquellos pertenecientes a hogares del estrato superior: la diferencia es de 18% y de 35% para

los de nivel educativo bajo y alto, respectivamente. En el caso de los hijos, la disparidad es de 13% y de 25% para los de nivel educativo bajo y alto, respectivamente.

Estas diferencias de ingresos pueden estar influidas por una desigual composición sectorial del empleo o por el tipo de inserción laboral de los ocupados. De hecho, en el mismo cuadro 8 se aprecia la prevalencia del empleo en los servicios, tanto sociales como del sector público, para los ocupados de nivel educativo alto y, en especial, para los provenientes de hogares con jefes de nivel educativo alto. En el extremo opuesto se observa una mayor concentración de cónyuges de nivel educativo bajo en el servicio doméstico y de hijos de nivel educativo bajo en la construcción. En cuanto a la categoría ocupacional, se aprecia una menor proporción de asalariados registrados entre aquellos de nivel educativo bajo.

Estos datos indican la presencia de un segmento de ocupados que se habría visto relativamente menos favorecido por la expansión económica y en el cual la

CUADRO 8

Argentina: algunas características de los integrantes del hogar ocupados^a

	Hogar con jefe de nivel educativo bajo ^b						Hogar con jefe de nivel educativo alto							
	Jefe		Cónyuge		Hijos		Jefe		Cónyuge		Hijos			
	Nivel educativo bajo	Nivel educativo alto	Total	Nivel educativo bajo	Nivel educativo alto	Total	Nivel educativo bajo	Nivel educativo alto	Total	Nivel educativo bajo	Nivel educativo alto	Total		
Composición		71,8%	28,2%	100	51,2%	48,8%	100	12,8%	87,2%	100	15,2%	84,8%	100	
Edad	44	44	41		23	25		42	40	40		21	25	
Ingreso mensual (pesos del 2002)	515	289	506		281	415		985	412	770		294	521	
Ingreso horario (pesos del 2002)	2,9	2,4	3,9		1,9	2,7		5,8	3,0	6,0		2,1	3,6	
Rama de actividad														
Industria (%)	18,7	12,0	11,0	11,7	18,2	17,7	18,0	15,3	16,6	8,8	9,8	17,2	13,8	14,3
Construcción (%)	17,4	5,9	1,8	4,7	16,7	4,8	10,9	4,5	4,3	1,2	1,6	8,9	3,0	3,9
Serv. doméstico (%)	9,1	35,0	10,1	28,0	9,6	5,0	7,4	2,2	21,0	2,8	5,1	8,7	2,0	3,2
Comercio y transporte (%)	35,1	29,3	27,1	28,7	41,5	40,6	41,1	27,4	35,4	21,1	23,0	49,8	32,6	35,2
Servicios (%)	19,7	17,7	50,1	26,8	13,9	31,9	22,7%	50,7	22,7	66,0	60,5	15,5	48,4	43,4
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Categoría ocupacional														
No asalariados	30,4	28,4	23,8	27,1	19,9	14,0	17,0	27,1	31,6	25,0	25,8	24,4	15,9	17,2
Asalariados registrados	37,6	19,6	53,3	29,1	17,7	45,9	31,5	56,3	26,3	59,1	54,9	15,7	47,7	42,9
Asalariados no registrados	31,9	52,1	22,9	43,8	62,4	40,0	51,5	16,6	42,1	15,9	19,3	59,9	36,3	39,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Datos mancomunados. Hogares con jefes menores de 65 años.

^b Nivel educativo bajo = hasta educación secundaria incompleta. Nivel educativo alto = al menos educación secundaria completa.

pobreza continuó siendo muy elevada, de 42,7% (véase más atrás el cuadro 2).

El panorama descrito es compatible con la existencia de barreras que dificultan el acceso al empleo —y sobre todo a puestos de mayor productividad, ingresos y protección— de quienes integran los hogares desfavorecidos.

Además de los factores mencionados, hay diversas manifestaciones de la segregación espacial que pueden actuar en la misma dirección. En efecto, tanto la disponibilidad de puestos de trabajo como su aceptación pueden verse condicionadas por las insuficiencias de transporte, seguridad y cuidado infantil, entre otras, que caracterizan a los vecindarios donde residen los más pobres. A estas carencias cabe agregar otras que reflejan diferentes mecanismos de discriminación.

Conforme a lo expuesto más atrás en la sección metodológica, para poner a prueba la influencia independiente de estos factores se procedió a estimar los determinantes de la participación en la fuerza laboral y de los ingresos de los miembros no jefes de los hogares. Esta delimitación permite evitar posibles problemas de endogeneidad, al recurrir en primer lugar a un atributo del jefe de hogar para clasificar los hogares, y en segundo lugar al peso del empleo y los ingresos aportados por los demás miembros al hogar (véase nuevamente el cuadro 6). Para estimar la inserción laboral se recurrió a modelos de regresión logística multinomiales en los cuales la categoría de referencia son los individuos que no se encuentran ocupados. Las estimaciones se realizaron para el total de las aglomeraciones urbanas y para el Gran Buenos Aires. Como se recordará, para esta última región se construyó una variable que resume la composición social del entorno de residencia. Los mismos criterios se utilizaron para estimar las remuneraciones y se recurrió a funciones de ingreso estimadas por mínimos cuadrados ordinarios y por cuantiles¹⁵ (véase el apéndice, cuadros A.1 y A.2).

Para el total de las aglomeraciones urbanas, el modelo I muestra que la pertenencia a un hogar del estrato bajo conllevó elevadas probabilidades de acceso a puestos asalariados precarios. En el modelo II (con interacciones) se aprecia que aquellos con nivel educativo alto pero pertenecientes al estrato bajo tuvieron similares probabilidades de ocupar puestos de baja calidad que los individuos con nivel educativo bajo y pertenecientes al estrato bajo, mientras que los ocupados

de bajo nivel educativo pero pertenecientes a hogares del estrato superior enfrentaron probabilidades negativas de caer en esa situación. En suma, si se tiene en cuenta el nivel educativo de los individuos —y el resto de las variables incluidas en los modelos—, la pertenencia a un estrato social dado significó diferencias que no fueron compensadas plenamente por el nivel educativo individual. Esto pone de relieve el efecto pernicioso de la menor dotación de activos sociales de que disponen ciertos hogares.

Si se introduce en el análisis la composición social de los vecindarios —como una variable que aproxima la segregación residencial de índole socioeconómica— se puede refinar el análisis. Recuérdese que la variable construida es continua y toma como valor la proporción de hogares pertenecientes al estrato bajo en cada conjunto de viviendas que conforman cada uno de los puntos muestrales.¹⁶ Esto permite calificar a cada hogar según una característica que resume la composición social del vecindario de residencia. Se comprueba que la incidencia del vecindario —variable homogeneidad social— fue significativa y tuvo el signo esperado: a mayor homogeneidad social —de nivel bajo—, mayor probabilidad de que los individuos ingresaran a puestos precarios. En suma, parece haber una asociación significativa entre residir en un vecindario segregado y tener cierta desventaja para acceder a mejores puestos de trabajo.

En los modelos de ingresos también la pertenencia a un hogar del estrato inferior se mostró asociada a una menor remuneración laboral horaria. Además, esta penalidad se mantuvo cuando se incluyeron en el modelo las interacciones del estrato del hogar con los principales factores determinantes del modelo: educación e inserción laboral. En el mismo sentido que cuando se efectuó el análisis multinomial, la penalidad persistió para los ocupados de nivel educativo alto pertenecientes al estrato inferior de hogares, aunque en menor medida. Esto indica que la dotación de activos individuales logra compensar parcialmente esa diferencia, aunque no la anula. Por otra parte, no se observaron diferencias en la penalidad del no registro según estrato de pertenencia, aunque sí las hubo entre los no asalariados, que vieron reducidos sus ingresos en mayor medida cuando eran miembros del estrato inferior. Esto último es consistente con menores oportunidades de autoempleo para este grupo.

¹⁵ Cabe enfatizar que en ambos casos los modelos tienen los signos esperados para el vector de covariables usuales en estos análisis.

¹⁶ La distribución de la variable construida resultó consistente con otros indicadores que califican la situación social de los hogares, por ejemplo con ingresos laborales y calidad de las ocupaciones (estimados con coeficientes de correlación).

Las regresiones por cuantiles reflejan que la penalidad de ingresos asociada al estrato socioeconómico del hogar fue algo mayor en el extremo superior de la distribución condicionada del ingreso (véase el apéndice, cuadro A.2). Esta pauta de restricción creciente en tal distribución —por factores no observados— puede indicar disparidades en los puestos a los que accedieron quienes tenían similares características personales. Las interacciones de estrato socioeconómico con nivel educativo —modelos II y III— mostraron que los individuos pertenecientes al estrato bajo en el cuantil superior experimentaron mayores caídas en sus ingresos.

Lo anterior es coherente con un mercado de trabajo que todavía tiene limitaciones para incorporar al conjunto de la fuerza de trabajo disponible. Si bien a este nivel de análisis no es posible establecer relaciones de causalidad, los resultados obtenidos dan cuenta de un escenario en el que los hogares con bajos recursos

se ven postergados en sus posibilidades de inclusión social —vía inserción en el mercado laboral— a través de una serie de mecanismos. En primer lugar, porque sus integrantes con bajo nivel educativo disponen, por esa condición, de menores oportunidades de empleo, y en todo caso, tienen acceso mayoritariamente a puestos de baja calidad que significan además menores remuneraciones. En segundo lugar, porque los miembros de nivel educativo más alto y mejores expectativas de inserción laboral, dados sus atributos individuales, no tienen las mismas posibilidades de acceso ni logran los niveles de remuneraciones que obtienen los trabajadores de similar nivel educativo, pero que residen en hogares de nivel educativo más alto. Finalmente, también se comprueba la existencia de una desventaja asociada a la composición homogénea de los vecindarios, que limita y estrecha las posibilidades de interacción social con otros grupos e inhibe el acceso a redes sociales más heterogéneas que podrían facilitar la inserción laboral.

VI

Conclusiones

Desde el año 2002, luego de la profunda crisis de fines del 2001 y del cambio de régimen macroeconómico, Argentina ha experimentado una sostenida recuperación económica. Esta fase expansiva se ha visto acompañada por una importante recomposición de los niveles de empleo y de los salarios en el marco de una mejora global del funcionamiento del mercado de trabajo. Se incrementó la proporción de trabajadores registrados y descendieron la desocupación y la subocupación horaria. En el plano distributivo se produjo una fuerte reducción de la pobreza absoluta. Sin embargo, la desigualdad continuó siendo elevada. En efecto, luego de un descenso inicial marcado, esa reducción se ha visto moderada.

Ante este rumbo distributivo, el análisis de la evolución socioeconómica en los seis años de expansión que van del 2002 al 2007 ha permitido identificar ciertos factores que parecen haber tenido una incidencia no despreciable sobre este comportamiento. Entre otras cosas, se comprueba que la dinámica de empleo tendió a favorecer a aquellos con nivel educativo alto. Este incremento relativo de los ocupados con mayor dotación de capital humano no parece haber respondido a cambios en la estructura de calificaciones de los puestos de trabajo. En todo caso, los cambios en

los criterios de reclutamiento llevaron a estrechar las oportunidades disponibles para los trabajadores de nivel educativo bajo. Justamente, la merma de la participación en la actividad económica de los miembros de los hogares más pobres concuerda con este diagnóstico. La evidencia empírica analizada no avala la hipótesis de retracción voluntaria de la oferta laboral —fundamentalmente de cónyuges e hijos— en los hogares de menores recursos. En efecto, el empleo y los ingresos de estos integrantes continuaron siendo muy valiosos para los hogares y su incidencia, lejos de disminuir, tendió a aumentar.

El análisis efectuado sugiere también que existe segmentación social. En efecto, el aislamiento y la homogeneidad social de los vecindarios donde residen los hogares con menores recursos parecen haber tenido que ver con la situación descrita. Los resultados denotan que esos hogares vieron restringidas sus posibilidades de acceder a los beneficios de la expansión económica. De un lado, como se mencionó, porque sus integrantes con bajo nivel educativo tuvieron, por esa condición, menos oportunidades de empleo y/o menores remuneraciones. De otro, porque sus integrantes cuyo nivel educativo era alto y tenían atributos individuales que podían facilitarles la inserción laboral, no tuvieron

oportunidades de acceso ni niveles de remuneración equivalentes a los que obtuvieron los trabajadores con similar nivel educativo pero que residían en hogares de nivel educativo alto. También se constató la existencia de desventajas asociadas a la homogeneidad de la composición social baja de los vecindarios, factor que habría estrechado las posibilidades de interacción con otros grupos e inhibido el acceso a redes sociales más

variadas que podrían conducir a una mayor integración laboral y social.

Cabe destacar que a este nivel de análisis no es posible establecer relaciones de causalidad y que se requiere más investigación sobre el tema. Sin embargo, la evidencia empírica presentada apunta a la necesidad de aplicar políticas específicas con el propósito de avanzar hacia mayores niveles de equidad.

APÉNDICE

CUADRO A.1

Argentina: modelos logísticos multinomiales, individuos entre 15 y 64 años que no son jefes de hogar y que no se encuentran ocupados^a

Total de aglomeraciones urbanas	Asalariados no registrados		No asalariados		Asalariados registrados	
	Coficiente	Error estándar	Coficiente	Error estándar	Coficiente	Error estándar
Modelo I						
Estrato social bajo	0,502	0,018	0,055	0,024	-0,002	0,020
Nivel educativo bajo ^b	0,020	0,018	-0,420	0,024	-1,426	0,022
Tamaño del hogar	0,012	0,004	-0,030	0,005	-0,081	0,005
Jefe ocupado	-0,140	0,019	0,195	0,027	-0,053	0,023
Cónyuge	-0,551	0,030	0,084	0,042	-0,349	0,034
Hijo	-0,090	0,027	0,235	0,041	0,059	0,032
Edad	0,363	0,004	0,380	0,006	0,528	0,006
Edad al cuadrado	-0,005	0,000	-0,004	0,000	-0,006	0,000
Mujer	-0,728	0,019	-1,345	0,027	-1,056	0,022
Variables ficticias de ondas	Sí		Sí		Sí	
Variables ficticias de regiones	Sí		Sí		Sí	
Constante	-6,924	0,089	-8,433	0,128	-8,049	0,108
Seudo R ²	0,133					
Modelo II (con interacciones)						
Estrato social bajo x nivel educativo bajo	0,506	0,021	-0,370	0,026	-1,427	0,024
Estrato social alto x nivel educativo bajo	-0,091	0,031	-0,576	0,039	-1,508	0,038
Estrato social bajo x nivel educativo alto	0,425	0,024	-0,049	0,031	-0,050	0,023
Seudo R ²	0,134					
Nº de observaciones 129 708						
Gran Buenos Aires						
Modelo III						
Estrato social bajo	0,219	0,044	-0,188	0,060	-0,035	0,046
Nivel educativo bajo	-0,113	0,042	-0,650	0,059	-1,551	0,050
Homogeneidad social	0,349	0,104	0,193	0,148	-0,242	0,118
Tamaño del hogar	-0,011	0,009	-0,024	0,014	-0,146	0,012
Jefe ocupado	-0,248	0,046	0,107	0,072	-0,205	0,055
Cónyuge	-0,657	0,072	-0,091	0,107	-0,776	0,082
Hijo	-0,140	0,067	0,204	0,109	0,074	0,078
Edad	0,307	0,010	0,365	0,015	0,486	0,012
Edad al cuadrado	-0,004	0,000	-0,004	0,000	-0,006	0,000
Mujer	-0,766	0,045	-1,249	0,068	-0,967	0,051
Variables ficticias de ondas	Sí		Sí		Sí	
Variables ficticias de regiones	No		No		No	
Constante	-5,189	0,203	-7,484	0,316	-6,793	0,247
Seudo R ²	0,119					
Nº de observaciones 23 095						

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Datos mancomunados. Hogares con jefes menores de 65 años. Para simplificar la presentación no se informan los parámetros de las variables ficticias de ondas y regiones. Con el mismo fin en el modelo II se muestran solo los coeficientes de interés.

^b Nivel educativo bajo = hasta educación secundaria incompleta. Nivel educativo alto = al menos educación secundaria completa.

CUADRO A.2

**Argentina: modelos de ingreso, individuos entre 15 y 64 años
que no son jefes de hogar y que son asalariados registrados**

Total de aglomeraciones urbanas	Por mínimos cuadrados ordinarios		Por cuantiles			
			Cuantil 10		Cuantil 90	
	Coefficiente	Error estándar	Coefficiente	Error estándar	Coefficiente	Error estándar
Modelo I						
Estrato social bajo	-0,179	0,007	-0,166	0,014	-0,230	0,012
Asalariado no registrado	-0,526	0,008	-0,731	0,020	-0,382	0,010
No asalariado	-0,581	0,009	-1,086	0,024	-0,175	0,013
Nivel educativo bajo	-0,225	0,007	-0,223	0,013	-0,212	0,014
Edad	0,046	0,002	0,049	0,003	0,038	0,003
Edad al cuadrado	0,000	0,000	-0,001	0,000	0,000	0,000
Variables ficticias de ondas	Sí		Sí		Sí	
Mujer	-0,111	0,007	-0,101	0,011	-0,087	0,013
Horas	-0,014	0,000	-0,012	0,000	-0,016	0,000
Variables ficticias de regiones	Sí		Sí		Sí	
Variables ficticias de rama de actividad	Sí		Sí		Sí	
Corrección de sesgo de selección	-0,421	0,037	-0,366	0,077	-0,507	0,064
Constante	2,023	0,054	1,213	0,095	2,975	0,103
R ² ajustado	0,531					
Seudo R ²			0,337		0,330	
Nº de observaciones	39 896					
Modelo II (interacciones)						
Estrato social bajo x asalariado no registrado	-0,538	0,009	-0,733	0,012	-0,399	0,015
Estrato social alto x asalariado no registrado	-0,540	0,011	-0,737	0,018	-0,390	0,022
Estrato social bajo x no asalariado	-0,700	0,012	-1,215	0,032	-0,334	0,023
Estrato social alto x no asalariado	-0,420	0,013	-0,910	0,036	0,000	0,016
Estrato social bajo x nivel educativo bajo	-0,355	0,010	-0,357	0,015	-0,393	0,017
Estrato social alto x nivel educativo bajo	-0,322	0,012	-0,290	0,030	-0,351	0,021
Estrato social bajo x nivel educativo alto	-0,176	0,010	-0,166	0,012	-0,226	0,011
R ² ajustado	0,536					
Seudo R ²			0,339		0,335	
Nº de observaciones	39 896					
Gran Buenos Aires						
Modelo III (interacciones)						
Homogeneidad social	-0,250	0,039	-0,286	0,078	-0,129	0,046
Estrato social bajo x asalariado no registrado	-0,444	0,021	-0,751	0,049	-0,292	0,032
Estrato social alto x asalariado no registrado	-0,444	0,024	-0,635		-0,317	0,048
Estrato social bajo x no asalariado	-0,610	0,029	-1,189	0,067	-0,245	0,044
Estrato social alto x no asalariado nivel educativo	-0,284	0,030	-0,726	0,059	0,114	0,046
Estrato social bajo x nivel educativo bajo	-0,411	0,025	-0,337	0,040	-0,513	0,040
Estrato social alto x bajo nivel educativo	-0,352	0,029	-0,215	0,075	-0,409	0,051
Estrato social bajo x nivel educativo alto	-0,221	0,022	-0,167	0,032	-0,327	0,037
R ² ajustado	0,454					
Seudo R ²			0,292		0,314	
Nº de observaciones	7 378					

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

^a Datos mancomunados. Hogares con jefes menores de 65 años. Para simplificar la presentación no se informan los parámetros de las variables ficticias de ondas, regiones y ramas de actividad. Con el mismo fin, en los modelos con interacciones solo se muestran los coeficientes de interés.

Bibliografía

- Altimir, O. y L. Beccaria (2000): El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina, en D. Heymann y B. Kosacoff (comps.), *La Argentina de los noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Arriagada, I. (2004): Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina, *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, I. Arriagada y V. Aranda (comps.), serie Seminarios y conferencias, N° 42, LC/L.2230-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.150.
- Beccaria, L. y F. Groisman (comps.) (2006): Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina, *Revista de la CEPAL*, N° 89, LC/G.2312-P, Santiago de Chile.
- _____ (2008): *Argentina desigual*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*, LC/G.2355-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.161.
- _____ (2007b): *Panorama social de América Latina 2007*, LC/G.2351-P, Santiago de Chile.
- Cortés, R. y F. Groisman (2007): *Hogares, empleo y pobreza: Argentina 1996-1998 y 2003-2006*, Quito, en prensa.
- Durlauf, S. y M. Fafchamps (2004): *Social Capital*, NBER Working Paper, N° 10485, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10485>
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2008): Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002-2007, *International Review of Applied Economics*, vol. 22, N° 2, Londres, Taylor & Francis.
- Hutchens, R. (2004): One measure of segregation, *International Economic Review*, vol. 45, N° 2, Oxford, Blackwell Publishing.
- Katzman, R. (2001): Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos, *Revista de la CEPAL*, N° 75, LC/G. 2150-P, Santiago de Chile
- Roberts, B. y R. Wilson (comps.) (por aparecer): *Urban Segregation and Governance in the Americas*, Texas, Universidad de Texas.
- Tokman, V. (2007): Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina, serie Políticas sociales, N° 130, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.45.
- Wilson, W. (1997): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

PALABRAS CLAVE

Industria
 Maquinaria agrícola
 Reestructuramiento industrial
 Globalización
 Competitividad
 Exportaciones
 Empresas industriales
 Estadísticas industriales
 Argentina

La industria argentina de maquinaria agrícola: ¿de la reestructuración a la internacionalización?

Graciela M. C. García

Este trabajo se propone mostrar que, tras haber pasado por procesos de reestructuración a nivel microeconómico y sectorial, la industria argentina de maquinaria agrícola depende para su expansión del aumento de sus exportaciones y de sus avances en la internacionalización, objetivos estratégicos de las empresas más grandes. Se concluye que, dado el dinamismo de la demanda mundial de esta maquinaria, el sector puede aumentar sus ventas en el exterior, donde algunos de sus productos tienen buen desempeño competitivo. Fundamental será el comportamiento de la demanda interna, que depende en gran medida de la rentabilidad de la agricultura argentina. Para ampliar su internacionalización, el sector deberá superar algunas limitaciones, sobre todo tecnológicas, y contar con el apoyo de programas gubernamentales y la asistencia de organizaciones empresariales e instituciones científicas y tecnológicas.

Graciela M. C. García
 Investigadora del Consejo de Investigaciones,
 Profesora Titular de Microeconomía II de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística,
 Universidad Nacional de Rosario
 ✉ gragarci@fcecon.unr.edu.ar

I

Introducción

En Argentina, el sector de maquinaria agrícola se desarrolló en la etapa de industrialización sustitutiva de las importaciones. Se configuró con filiales de empresas transnacionales y empresas de capital nacional, que crecieron orientadas al mercado interno y fueron sus exclusivas proveedoras hasta fines de los años 1970. Las últimas tres décadas, caracterizadas por aumentos de las presiones competitivas y cambios tecnológicos en la industria metalmeccánica y la agricultura pampeana, pusieron en evidencia la escasa capacidad competitiva del sector en un mercado interno abierto y globalizado. Como consecuencia, el sector, sus industrias y sus empresas fueron sometidos a procesos de reestructuración. Las empresas, por su parte, también redefinieron sus propias estrategias de crecimiento y mejoraron sus capacidades tecnoproductivas.

Tras esos cambios, la participación del sector en el mercado interno llegó a 35%, cifra apenas superior a la exhibida en las primeras décadas del siglo XX. Sin embargo, en el primer decenio del siglo XXI están activas empresas de capital nacional que evolucionaron a lo largo de seis décadas, viviendo procesos de aprendizaje y maduración tecnológica. Algunas de ellas aumentaron sus exportaciones e iniciaron procesos de internacionalización. ¿Este comportamiento obedeció a una coyuntura favorable o fue un objetivo estratégico de las empresas? ¿El desarrollo tecnoproductivo alcanzado por las empresas las capacita para continuar operando en mercados globales? ¿Cuáles son los factores determinantes del proceso de internacionalización del sector en Argentina? Este artículo busca respuestas a estos y otros interrogantes de la misma naturaleza.

El presente estudio postula como hipótesis que, después de la reestructuración a nivel microeconómico y sectorial, la expansión a largo plazo del sector de la

maquinaria agrícola en Argentina dependerá de su capacidad para operar en mercados globalizados, aumentar las exportaciones e internacionalizarse, y que ese proceso es posible bajo ciertas condiciones macroeconómicas y de política industrial. Para avanzar en esta exploración, sobre la base de los hallazgos de un conjunto de estudios realizados en los últimos años, se examina en primer lugar el desempeño del sector en 1980-2007, junto con los cambios en el régimen de incentivos y el escenario macroeconómico de Argentina.

En segundo lugar, se analizan los vínculos macro/micro fundamentales, se describen los rasgos principales de los sucesivos episodios de reestructuración a nivel sectorial y se analizan los roles y actividades de las instituciones de apoyo.

El estudio del comportamiento de las empresas se aborda desde el enfoque neoschumpeteriano y la teoría de las capacidades dinámicas, construyendo sus “senderos evolutivos” y examinando tres rasgos diferentes e interrelacionados de cada empresa: su estrategia, su estructura y sus capacidades básicas. El proceso de reestructuración del sector y de los mercados se estudia desde el enfoque de organización industrial, y los roles y actividades de las instituciones de apoyo desde el enfoque del Sistema Nacional de Innovación (SNI).

En tercer lugar, se exploran los alcances y límites del sector para avanzar en su proceso de internacionalización y se muestra, sobre la base de un conjunto de estudios de casos, que a partir de los años 1990 las estrategias de las empresas de mayor tamaño apuntan a aumentar las exportaciones y operar en mercados externos. Por último, se reseña la situación del sector frente al desafío de aumentar sus exportaciones y lograr una mayor internacionalización.

□ La autora agradece a Jorge M. Katz sus comentarios y apoyo en la realización de los estudios sobre el sector argentino de maquinaria

agrícola. Agradece asimismo las sugerencias recibidas en relación con este artículo.

II

Régimen de incentivos y capacidad competitiva

1. Apertura del mercado y cambios tecnológicos

En Argentina, el aumento de las presiones competitivas, los cambios en la frontera tecnológica de la industria metalmeccánica y la difusión de la técnica de siembra directa condicionaron el desempeño y la organización del sector de maquinaria agrícola en las últimas tres décadas.

Las presiones competitivas fueron aumentando conforme avanzaba el proceso de apertura y “globalización” del mercado interno. La apertura se inició a fines de los años 1970;¹ se profundizó en 1988 con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil y se consolidó a partir de 1991 con una nueva reforma del sistema arancelario² y los progresos en la formación del Mercosur. Al mismo tiempo, la creciente globalización de las actividades tecnoproductivas de las empresas transnacionales y de los mercados mundiales de maquinaria agrícola acrecentó el comercio intraempresa, también las importaciones de dicha maquinaria y, en definitiva, la globalización del mercado interno.

Por su parte, los cambios en la frontera tecnológica de la industria metalmeccánica se tradujeron en máquinas herramientas más complejas y de mayor productividad que las convencionales. Las más conocidas son las máquinas herramientas de control numérico (MHCN) y las de control numérico computarizado (MHCNC).³ Las MHCN/

CNC y las nuevas tecnologías en general tienen ventajas sobre las convencionales. Otorgan flexibilidad y permiten la producción eficiente de lotes y series menores. Son capaces de lograr determinadas formas y dar precisión y uniformidad a los productos. Asimismo, permiten ahorrar capital de trabajo, energía, mano de obra y controles de calidad, utilizando menos espacio porque una máquina reemplaza a varias (Soifer, 1986).

A nivel mundial y local fueron las empresas transnacionales las primeras en incorporar las nuevas tecnologías en cuanto a máquinas herramientas, diseño y organización industrial. En Argentina comenzaron a hacerlo a fines de los años 1980. El proceso se aceleró en los años 1990 por la creciente globalización de las actividades tecnoproductivas de esas empresas y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Por su parte, en los años 1990 las empresas de capital nacional comenzaron a incorporar MHCN/CNC y tecnologías de diseño, tendencia que se acentuó en la década del 2000.

Otro cambio tecnológico que tuvo importantes efectos en el sector de maquinaria agrícola fue la difusión de la siembra directa en la Argentina,⁴ debido a sus ventajas económicas y su viabilidad tecnológica. La técnica de siembra directa hace uso intensivo de productos agroquímicos, de semillas resistentes y de equipos especialmente diseñados para sembrar sin roturar el suelo. Su difusión fue posible gracias a un “paquete tecnológico”: los avances de la química, que proveyó los agroquímicos; de la biotecnología, que desarrolló las semillas genéticamente mejoradas, resistentes a los agroquímicos, y de la industria de maquinaria agrícola, que diseñó los equipos de siembra.

¹ En 1978 disminuyeron los aranceles a la importación de equipos agrícolas y se inició la liberalización del régimen de la industria del tractor. Ese régimen establecía las piezas y partes del tractor que podían ser importadas, los porcentajes de componentes extranjeros autorizados y los aranceles y derechos de aduana que debían pagarse. Hacia 1990 dejó de exigirse la utilización de componentes nacionales en la fabricación de tractores.

² En 1991 los aranceles para la importación de maquinaria agrícola se establecieron en 22% para bienes finales, 11% para bienes intermedios y 5% para tractores de más de 140 cv. Desde 1995 el arancel es de cero para las importaciones de equipos agrícolas (y sus partes y componentes) que provengan de países miembros del Mercosur. Y desde el 2001, los aranceles para las importaciones de bienes finales desde fuera de la zona son de 14%.

³ También hay robots que integran diversos equipos en “células”, “islas” o “líneas” de producción flexible, así como sistemas gráficos simples o complejos —diseño asistido por computadoras (CAD), ingeniería asistida por computadora (CAE), fabricación asistida por computadoras (CAM), fabricación integrada por computadora (CIM)— y programas computacionales (*software*) para asuntos empresariales y

organizativos. Además, es posible reemplazar el uso de un conjunto de herramientas por un sistema láser.

⁴ La labranza convencional expone a los suelos a la erosión eólica e hídrica, disminuye su capacidad de retención de agua y, de esta manera, agota y destruye sus capacidades agrícolas. En cambio, la siembra directa (labranza cero) sobre los residuos de la cosecha anterior disminuye las labores de roturación y control mecánico de malezas, reduce la erosión, ayuda a incrementar el material orgánico y permite un manejo más sustentable de los suelos y de sus condiciones agrícolas. En Argentina la siembra directa comenzó a utilizarse en la década de 1980 y en 2005/2007 se estabilizó la superficie sembrada de esta manera en 19 millones de hectáreas, esto es, alrededor del 70% de la superficie cultivada total.

Desde el punto de vista económico, los costos medios de la siembra directa son más bajos que los de la siembra convencional. Por un lado, la disminución del uso de tractores significa menos consumo de combustible por hectárea y, por otro, el mejor manejo de la humedad y de los nutrientes del suelo eleva el rendimiento por hectárea. En consecuencia, los costos totales de la siembra directa son inferiores —o similares— a los de la agricultura convencional y sus ingresos son superiores por el mejor rendimiento (García, Ambroggio y Trucco, 2000; Hybel, 2006).

Los cambios en las técnicas de la agricultura pampeana obligaron a idear e incorporar innovaciones en un conjunto de implementos agrícolas (Bisang y Kosacoff, 2006). La siembra directa requiere sembradoras para lotes con rastrojos, tratados con agroquímicos. Algunas empresas de capital nacional comenzaron a fabricar este tipo de equipos a inicios de la década de 1980, perfeccionaron sus productos en la de 1990 y en los últimos años iniciaron su exportación. La siembra directa también hace necesario diseñar y fabricar pulverizadoras autopropulsadas de gran tamaño, aumentar el ancho de corte y mejorar tanto la productividad de las cosechadoras como el uso de sistemas electrónicos globales para determinar los posicionamientos (GPS).

Los cambios tecnológicos y del régimen de incentivos pesaron fuertemente en el comportamiento tecnoproductivo de las empresas, así como en

la organización del sector de maquinaria agrícola argentino. También influyeron en su desempeño la apertura del mercado y las estrategias de las empresas transnacionales.

2. Desempeño del sector en la economía abierta (1980-2007)

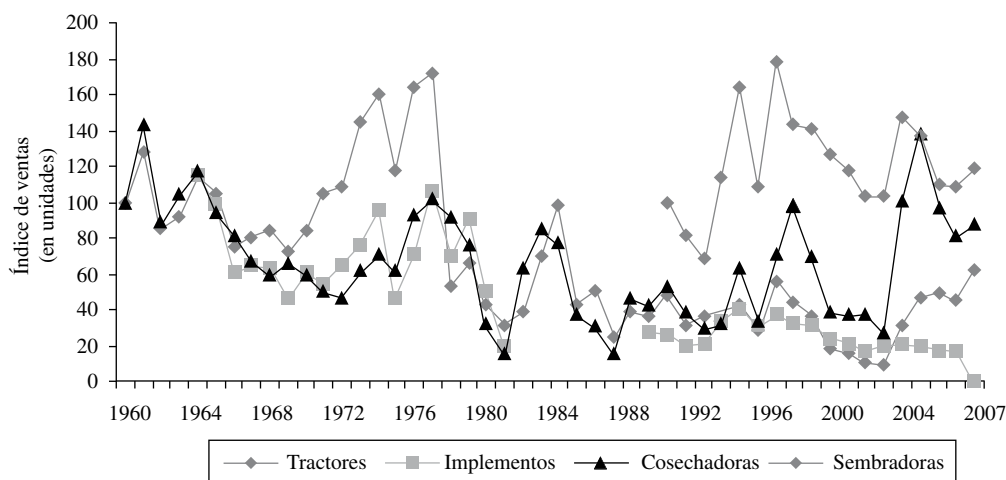
El Estado argentino incentivó el desarrollo del sector de maquinaria agrícola para responder a las necesidades de mecanización de la agricultura pampeana. Desde el decenio de 1950 hasta fines del de 1970, el sector estuvo protegido de la competencia externa por cuotas y elevados aranceles de importación, de modo que sus niveles de actividad reflejaron el comportamiento de la demanda interna.

a) *Comportamiento cíclico de la demanda y reducido tamaño del mercado*

A partir de los años 1960, la demanda pampeana de maquinaria agrícola ha tenido un comportamiento cíclico y amplias variaciones anuales (gráfico 1). La evidencia sugiere que los factores determinantes de este comportamiento son de naturaleza tecnológica y económica y operan tanto en el corto como en el largo plazo. La hipótesis de este trabajo es que los niveles de demanda están relacionados fundamentalmente con las áreas cultivadas y con la rentabilidad agrícola, la

GRÁFICO 1

Argentina: demanda interna de maquinaria agrícola, 1960-2007
(En unidades)



Fuente: elaboración propia sobre la base de AFAT, CAFMA e INDEC; Huici (1988); Fontanals y Lavergne (1988).

cual depende tanto del tamaño de la empresa como de variables tecnológicas, económicas y climáticas. Entre las variables tecnológicas habría que considerar los elementos que contribuyen a mejorar la productividad agrícola —semillas, productos agroquímicos, técnicas agronómicas— y el grado de obsolescencia de los equipos. Entre las de tipo económico, los precios relativos de cereales e insumos, las tasas de interés, la disponibilidad de financiación y la política tributaria para el sector agrícola.

El comportamiento cíclico de la demanda genera variaciones en el tamaño del mercado interno de maquinaria agrícola. Si se compara el tamaño de este mercado con el promedio anual de ventas en un determinado período (cuadro 1), se observa que, en relación a la década de 1990, en el período 2002-2007 aumentó el tamaño del mercado argentino de cosechadoras y tractores; se mantuvo sin cambios el de sembradoras y disminuyó el de equipos de roturación. Este comportamiento está relacionado con la difusión de la siembra directa y la alta rentabilidad de la agricultura pampeana en los últimos años.

En términos monetarios, el tamaño del mercado argentino de maquinaria agrícola es de aproximadamente mil millones de dólares anuales. Aun en su ciclo de expansión, es un mercado más pequeño que el de Brasil y el de los Estados Unidos. El mercado brasileño de esta maquinaria es cinco a siete veces más grande que el argentino y el mercado estadounidense de cosechadoras es alrededor de quince veces mayor que el argentino.

En Argentina, el tamaño del mercado y el comportamiento cíclico de la demanda condicionaron el comportamiento tecnoproductivo y el desempeño de las

empresas, especialmente aquellas de capital nacional que iniciaron sus actividades en la época de la industrialización sustitutiva de las importaciones. Lo pequeño del mercado limitó el surgimiento de proveedores y la explotación de economías de escala y especialización. El comportamiento cíclico de la demanda también desalentó planes de inversión y expansión de largo plazo de las empresas.

b) *Nuevos oferentes y escasa capacidad competitiva*

El cambio en el régimen de incentivos y el ingreso de nuevos oferentes al mercado pusieron a prueba la capacidad competitiva del sector en Argentina. En los años 1980 aumentaron las importaciones, en especial las de cosechadoras y tractores. Posteriormente, entre 1992 y 1998, en un escenario de apertura de la economía, avances en la formación del Mercosur y dinamismo de la demanda, se triplicó el valor de las importaciones y aumentó la participación de ellas en las ventas al mercado interno, excepto en el caso de las sembradoras. En 1998, aproximadamente la mitad de las ventas de tractores y cosechadoras correspondió a equipos importados. En cambio, la participación de las importaciones en las ventas de sembradoras disminuyó de 6% en 1992 a 1% en 1998.

Entre 2002 y 2007, en un contexto de dinamismo de la demanda y limitaciones de la capacidad instalada en el sector de maquinaria agrícola argentino, el valor de las importaciones se sextuplicó y aumentó su participación relativa en las ventas totales. En 2006/2007 aproximadamente el 80% del valor de las ventas de tractores y cosechadoras, y el 27% de las de implementos, correspondió a equipos importados.

CUADRO 1

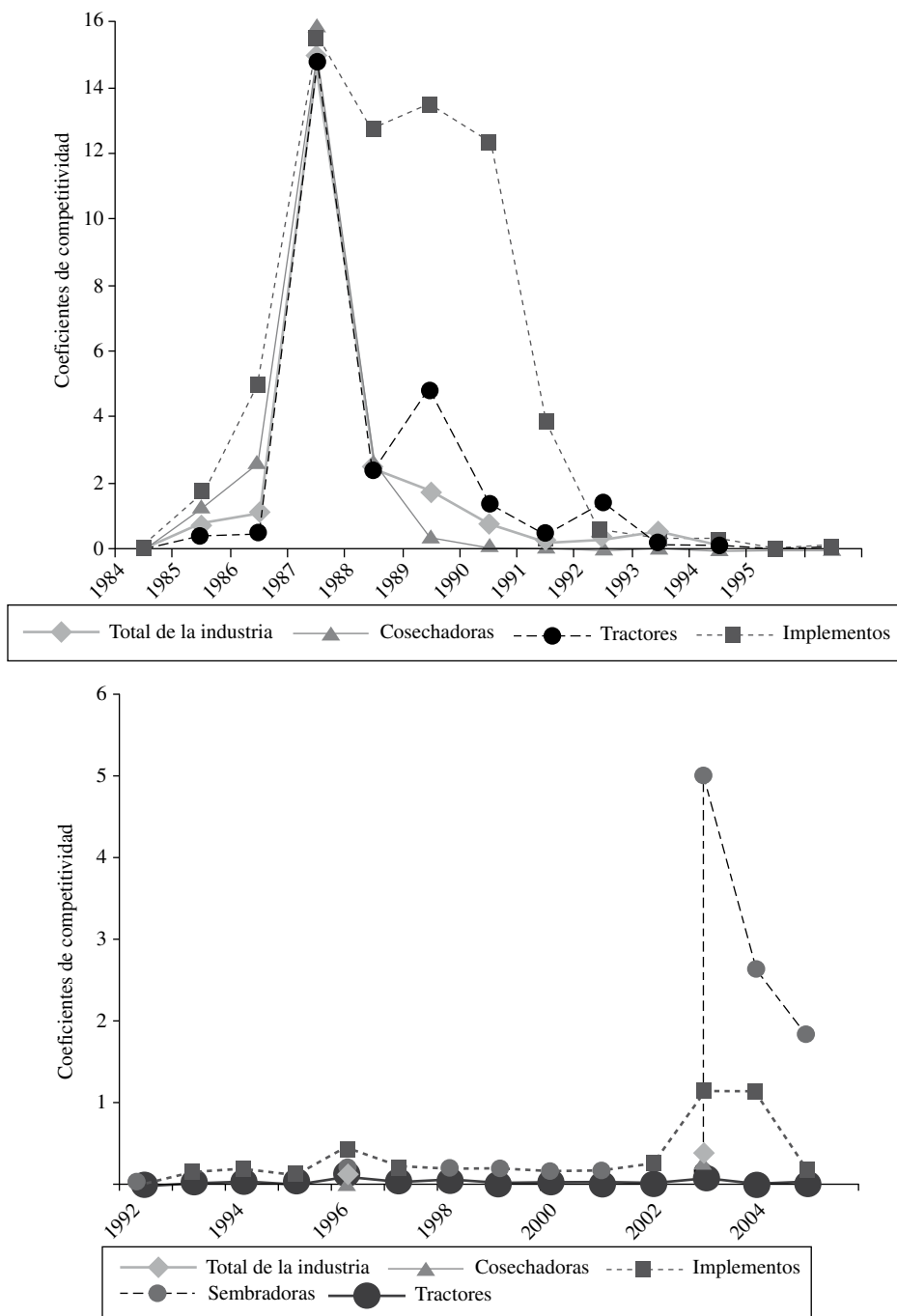
Argentina: tamaño del mercado de maquinaria agrícola, 1980-2007

Ventas totales al mercado interno Período	Tamaño del mercado de tractores (ventas medias anuales, en unidades)	Tamaño del mercado de cosechadoras (ventas medias anuales, en unidades)	Tamaño del mercado de implementos de roturación y siembra ^a (ventas medias anuales, en unidades)	Tamaño del mercado de sembradoras (ventas medias anuales, en unidades)
1979-1984	7 437	1 351	23 058	3 828
1985-1989	5 079	803	10 110	3 280
Década de 1980	6 172	1 036	19 821	3 691
1990-1996	5 188	1 063	10 776	3 840
1997-2001	3 259	1 307	9 258	4 174
Década de 1990 (1990/1999)	4 163	1 224	10 772	4 040
2002-2007	5 349	2 052	6 923	3 992

Fuente: elaboración propia con información de AFAT, CAFMA e INDEC; Huici (1988), y Fontanals y Lavergne (1988).

^a Incluye arados, rastras, sembradoras y cultivadoras.

GRÁFICO 2

Argentina: coeficientes de competitividad^a del sector de maquinaria agrícola, 1984-2004

Fuente: elaboración propia con información del INDEC para 1984-1995; de Chudnovsky y Castaño (2003) para 1992-2001 y Documentos de PROARGENTINA, Serie Estudios Sectoriales, Maquinaria Agrícola (2005) para 2002-2004. En los dos documentos las series de exportaciones e importaciones fueron elaboradas con datos del INDEC.

^a Los coeficientes de competitividad miden el valor de las exportaciones por dólar importado en cada año.

En Argentina fueron las transnacionales las que realizaron la mayor parte de las importaciones de cosechadoras, tractores e implementos agrícolas. En los años 1990 importaban desde sus filiales en Brasil, Alemania y los Estados Unidos; en los años 2000, del 80% al 90% de los tractores y cosechadoras y la mayor parte de los implementos agrícolas fueron importados desde Brasil.

En la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, la participación de las empresas argentinas de maquinaria agrícola en mercados externos fue escasa. En los años 1980 casi no exportaron, salvo en el período 1986-1988. En los años 1990, en un ambiente de intensas presiones competitivas, las exportaciones del sector aumentaron, especialmente las de implementos agrícolas y sembradoras. Esta corriente exportadora se acentuó en los últimos años. Como consecuencia, la participación de las exportaciones en el producto interno bruto (PIB) sectorial aumentó de 3% en 2001 a 30% en 2006/2007. Los productos que mostraron más dinamismo fueron las sembradoras, los implementos agrícolas —incluidas las pulverizadoras— y los tractores. Aunque el sector argentino aún efectúa el 86% de sus ventas en el mercado interno, el aumento sostenido del valor de sus exportaciones sugiere que algunas empresas venden regularmente en mercados externos.

Los coeficientes de competitividad, definidos como el valor de las exportaciones anuales como proporción del valor de las importaciones anuales, dan una visión más amplia de la capacidad competitiva del sector y

sus principales industrias (gráfico 2). Ellos sugieren que a partir de 1991, cuando se inició la formación del Mercosur y se profundizó el proceso de apertura de la economía, disminuyó la capacidad competitiva del sector y de cada una de sus industrias. También sugieren que en los años 1990 la industria con más capacidad competitiva fue la de implementos y aquella con menos capacidad, la de cosechadoras.

De acuerdo con los coeficientes de competitividad, en los años 2000 la capacidad competitiva del sector y sus industrias —excepto la de tractores— fue mayor que en décadas anteriores. Siguiendo la tendencia iniciada en los años 1990, la industria con mayor capacidad competitiva fue la de sembradoras, seguida de la de implementos; la menor capacidad se observó en la de tractores y cosechadoras.

En resumen, en las últimas tres décadas, en un escenario de aumento de las presiones competitivas, el sector argentino de maquinaria agrícola perdió el 80% del mercado interno de tractores y cosechadoras. Esta pérdida obedeció a la reorganización estratégica de las transnacionales radicadas en Argentina, así como también a la escasa capacidad competitiva de la industria local. Sin embargo, en los años 2000 algunas empresas de capital nacional que fabrican cosechadoras y tractores han tenido un buen desempeño competitivo en mercados externos. También han crecido las exportaciones de sembradoras e implementos agrícolas. Aun así, la capacidad competitiva del sector en su conjunto es escasa, tanto en el mercado interno como en el externo.

III

Reestructuración de las empresas y del sector: nuevos actores

En las últimas tres décadas, en medio de cambios en el régimen de incentivos y en el escenario macroeconómico argentino, el sector de maquinaria agrícola y las empresas del rubro pasaron por procesos de reestructuración (Katz, 1996). Asimismo, se crearon nuevas instituciones de apoyo y las ya establecidas asumieron nuevos roles.

1. Las empresas y los vínculos macro/micro

El escenario macroeconómico argentino de 1976-1982 fue de “apertura estabilizadora”: se liberalizó el régimen de la

industria de tractores, bajaron los aranceles a las importaciones y se suspendieron los créditos con intereses subsidiados para la compra de maquinaria agrícola. La demanda disminuyó drásticamente, aumentaron las importaciones y las empresas del ramo perdieron rentabilidad.

En esos años, las grandes empresas transnacionales acometían procesos de reestructuración productiva y comercial, orientados a reducir costos. En este contexto empresarial, para bajar sus costos las filiales argentinas disminuyeron sus gastos en investigación y desarrollo (I+D), desarticulaban departamentos completos y se

reestructuraron para adaptarse a menores niveles de actividad y nuevas combinaciones de productos. Se reorganizaron para producir y comerciar dentro de la empresa transnacional especializándose en la fabricación de aquellos productos en los que sus costos eran relativamente menores que los de otras filiales e importando otros. Uniformaron el diseño de los tractores, se especializaron en fabricar determinados modelos, aumentaron el uso de insumos importados e iniciaron la fabricación de piezas y partes para las filiales en Brasil. También comenzaron a importar tractores fabricados fuera de Argentina y cosechadoras brasileñas, que terminaban de armar en sus plantas locales.

El “escenario desarticulado” del período 1983-1990 se caracterizó por la existencia de profundos desequilibrios macroeconómicos, elevadas y variables tasas de inflación y escasez de financiamiento. En este contexto, el desafío que encaraban las empresas era recuperar su rentabilidad y mejorar sus capacidades tecnoproductivas, operando con mucha capacidad ociosa (50% a 70%).

Las empresas de mayor tamaño relativo buscaron disminuir los costos, ampliando la gama de productos y mejorando sus procesos productivos. Aunque la caída de la demanda y las altas tasas de interés reales desalentaban las inversiones en equipamiento, las filiales de empresas transnacionales y algunas empresas de capital nacional adoptaron nuevas tecnologías e incorporaron MHCN/CNC. Por su parte, la mayoría de las pequeñas y medianas empresas (pymes) que fabricaban cosechadoras ampliaron su plataforma productiva y comercial, y aumentaron el grado de integración vertical para reducir su capacidad ociosa y los riesgos de mercado. Con independencia del tamaño y tipo de producción, las empresas de capital nacional también buscaron disminuir sus costos unitarios mediante asociaciones productivas y comerciales (García, 2005 y 2006).

Asimismo, con miras a estrechar la brecha tecnológica en materia de productos, las empresas fabricantes de cosechadoras introdujeron innovaciones destinadas a elevar la productividad de las máquinas. Por su parte, las empresas productoras de implementos agrícolas incrementaron el tamaño y la potencia de tracción de los equipos e incorporaron mecanismos hidráulicos en ellos.

En 1991-2001, en un escenario de estabilidad, se profundizó la apertura de la economía, se avanzó en la formación del Mercosur y el ambiente se hizo más propicio para que prosperaran las actividades industriales. Se recuperó la demanda interna de maquinaria agrícola y se aceleraron las importaciones. En materia de tributación se aplicaron reintegros de impuestos a las

ventas de las empresas del sector en el mercado interno.⁵ Como contrapartida, hubo un encarecimiento relativo de los bienes y servicios no transables externamente, en especial de los servicios públicos privatizados.

Algunas empresas de maquinaria agrícola de capital nacional modificaron sus estrategias de crecimiento, otras se reestructuraron y la mayoría invirtió para ampliar su capacidad productiva. Una demanda más dinámica y la disminución de los precios de los bienes de capital importados les permitieron construir o ampliar las fábricas y equiparlas con MHCN/CNC y láser. En general, aumentaron sus gastos en I+D, ampliaron sus departamentos técnicos, mejoraron sus capacidades tecnoproductivas y disminuyeron sus costos unitarios de producción. Además, en el marco de la flexibilización del mercado laboral, algunas empresas redujeron el grado de integración vertical.⁶

En las pymes que fabricaban cosechadoras el proceso de actualización tecnológica de los años 1990 estuvo limitado por el reducido tamaño de las plantas, el tipo de equipamiento y las dificultades para reorganizar los procesos de producción. Como consecuencia, algunas empresas abandonaron la industria y otras se asociaron con empresas del sector o diversificaron su producción para aprovechar las capacidades acumuladas. Solamente una firma de cosechadoras se expandió durante la década. Por su parte, en las filiales de empresas transnacionales disminuyeron las actividades tecnoproductivas y se intensificó la comercialización de equipos agrícolas importados, principalmente desde Brasil.

A mediados de la década de 1990, las transnacionales redefinieron nuevamente sus estrategias globales y centralizaron sus decisiones. Localizaron la fabricación de tractores para el Mercosur en Brasil y dejaron de producirlos en Argentina. Algunas filiales argentinas invirtieron para reequipar las plantas e iniciar la producción tanto de motores como de partes, piezas y componentes de tractores y equipos agrícolas para otras filiales, especialmente las de Brasil. También acrecentaron las importaciones de tractores, cosechadoras y otros equipos agrícolas, e iniciaron las de equipos para movimiento de tierra, actividades de vialidad y construcción.

⁵ En 1993 el Estado nacional estableció un régimen que otorgaba a las empresas fabricantes de bienes de capital un reintegro impositivo del 15% sobre las ventas realizadas en el mercado interno. En 1995, el reintegro disminuyó al 10%, y en 1996 se derogó el régimen. Uno con características similares se aplica desde 1999 solo a las fabricantes de maquinaria agrícola.

⁶ El mecanismo funcionaba del siguiente modo: la firma despedía operarios, les financiaba la compra de equipamiento y les compraba las piezas o partes que fabricaban.

A fines de los años 1990 se desaceleró el crecimiento de la economía argentina y se hizo más difícil mantener el tipo de cambio en el nivel establecido por la Ley de Convertibilidad. A partir del 2002, después de la suspensión de pagos de la deuda externa y la devaluación del peso, la tasa de crecimiento se recuperó. Desde el 2005 en adelante el alza acelerada de la tasa de inflación erosiona el tipo de cambio real y la capacidad competitiva de las empresas.

En este escenario, se intensificó el proceso iniciado en los años 1990 de expansión y creación de capacidades tecnoproductivas en las empresas de maquinaria agrícola. Una empresa de capital nacional, la mayor fabricante de cosechadoras, aumentó diez veces su capacidad de producción entre 1990 y el 2004, a la vez que disminuyó sus costos unitarios e inició sus exportaciones. También ingresaron al sector nuevas empresas de tractores y cosechadoras, todas ellas pymes. En este ambiente de dinamismo industrial, aumentó la participación de las instituciones científicas y tecnológicas en la búsqueda de nuevos mercados y en los procesos de innovación de las empresas, especialmente en el caso de empresas de sembradoras e implementos agrícolas para la siembra directa.

En resumen, en la última década las filiales de empresas transnacionales dejaron de fabricar tractores en Argentina, aumentaron sus importaciones y consolidaron su estrategia de especialización y complementación con otras filiales de la empresa matriz. Algunas firmas de capital nacional que fabrican cosechadoras y tractores construyeron nuevas capacidades tecnoproductivas e iniciaron sus exportaciones. Los mayores fabricantes de sembradoras e implementos agrícolas, estimulados por la difusión de la siembra directa, crearon nuevos productos e iniciaron sus exportaciones, individualmente o en sociedad con otras empresas. También desarrollaron productos en otros países, para otros ambientes agrícolas. Sin embargo, en la mayoría de los casos las escalas de producción aún son reducidas y sigue prevaleciendo el equipamiento de tipo convencional.

2. Reorganización del sector de maquinaria agrícola: las industrias y los mercados

A fines de los años 1970, en los países industrializados este sector se caracterizaba por la presencia de grandes empresas, algunas de ellas transnacionales, que fabricaban varias líneas de equipos agrícolas. En Argentina, en cambio, prevalecían en el sector las pymes especializadas en la fabricación de una línea principal de productos y se podían identificar cuatro industrias: de tractores, de

cosechadoras, de implementos agrícolas y de equipos auxiliares para la agricultura.

A partir de 1978, el sector ha pasado por cuatro episodios de reestructuración (cuadro 2). El primer episodio, en 1978-1981, ocurrió en medio de cambios en el régimen de incentivos, baja de la demanda interna y abrupta caída de los índices de producción sectorial. Muchas pymes de capital nacional dejaron la actividad y las filiales de empresas transnacionales que fabricaban tractores disminuyeron las escalas de producción. Hubo despidos masivos de personal, especialmente en la industria de tractores.

Entre 1988 y 1994 se produjo en Argentina el segundo episodio de reestructuración, generado por la pérdida de capacidad competitiva de las empresas de capital nacional.⁷ Muchas empresas de implementos agrícolas y equipos auxiliares abandonaron la actividad y se desarticuló la industria de cosechadoras (García, 1999). La industria de tractores tenía la mayor participación relativa en el valor de la producción sectorial, en tanto que la industria de implementos era la de más peso en términos de número de empresas y empleo de mano de obra.

Los rasgos principales del tercer episodio, que ocurrió entre 1995 y el 2000, fueron la salida de las filiales de empresas transnacionales de la industria argentina de tractores y el ingreso de nuevas empresas de capital nacional en la industria de sembradoras. Desde entonces la organización sectorial se caracteriza por la presencia de empresas de capital nacional, en su mayoría pymes. La redefinición estratégica global de las transnacionales y la difusión de la siembra directa en Argentina desencadenaron este episodio.

Entre el 2002 y el 2006 tuvo lugar el cuarto y último episodio de reestructuración. El aumento de la rentabilidad del agro y la dinamización de la demanda de maquinaria agrícola⁸ atrajeron a nuevas empresas de capital nacional; se reorganizaron las industrias de cosechadoras y tractores; la industria de sembradoras y la de implementos agrícolas alcanzaron la mayor participación relativa en el PIB sectorial, y también surgieron empresas con dos o más líneas de productos principales.

⁷ De acuerdo con información del Registro Industrial de la Nación, entre 1990 y 1993 se duplicó el valor de la producción del sector de maquinaria agrícola y disminuyó 36% el empleo directo de mano de obra.

⁸ Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), entre el 2002 y el 2006 el valor de la producción sectorial aumentó 60%.

CUADRO 2

Argentina: episodios de reestructuración del sector de maquinaria agrícola, 1980-2007

Episodios eje	Primer episodio (1978-1981)	Segundo episodio (1988-1994)	Tercer episodio (1995-2000)	Cuarto episodio (2002-2006)
Régimen de incentivos, impacto en el sector	Apertura del mercado. Estado y banca pública suspenden incentivos al sector. Abrupta disminución de la demanda y dificultades para exportar. Disminución de los índices de producción y pérdida de rentabilidad de la actividad.	Apertura de la economía y aceleración de las importaciones. Pérdida de competitividad de las empresas de capital nacional. Reintegros impositivos a las ventas de maquinaria agrícola desde 1993.	Apertura y Mercosur. Dinamismo de la demanda por la difusión de la siembra directa y los reintegros impositivos a las ventas de maquinaria agrícola. Transnacionales reubican la fabricación de tractores en Brasil y la abandonan en Argentina.	Demanda aumenta 400% entre 2002 y 2006 por la elevada rentabilidad agrícola y la difusión de la siembra directa. Reintegros impositivos a las ventas de maquinaria agrícola. Aumento de la rentabilidad de empresas de maquinaria agrícola.
Rol de las instituciones empresarias y de ciencia y tecnología	Empresas de capital nacional se agrupan en la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA). Se crea la Dirección de Asesoramiento y Servicios Tecnológicos (DAT) de la Provincia de Santa Fe, para ofrecer asistencia técnica.	El INTA intensifica el programa de disminución de pérdidas en cosechas y difunde la técnica de siembra directa. CAFMA se vincula con instituciones de ciencia y tecnología para apoyar el desarrollo de capacidades tecnoproductivas de las empresas.	Se crea Fundación CIDETER como iniciativa público-privada. Ofrece asistencia técnica. Aumentan las vinculaciones de empresas con organizaciones de ciencia y tecnología para llevar adelante procesos de innovación y buscar mercados.	Organizaciones empresarias y de ciencia y tecnología implementan programas para mejorar las capacidades tecnológicas y aumentar las exportaciones. Se intensifican las vinculaciones entre las empresas y las instituciones del sector.
Industria y mercado de tractores	Cuatro o cinco filiales de empresas transnacionales. Disminución de la capacidad de producción, desarticulación de la red de proveedores y disminución de gastos en I+D. Despidos masivos de personal. En los años 1980 se sumaron tres empresas de capital nacional. Oferta fuertemente oligopólica, más asimétrica que en décadas anteriores. Competencia por el tipo de producto más que por el precio.	Siete empresas en la industria. Participación de la industria en el valor del PIB sectorial aumentó de 43% en 1984-1986 (Huici, 1988) a 65% en 1993. Ingresan al mercado importadoras independientes y las transnacionales aumentan las importaciones.	Desarticulación de la industria por salida de filiales de transnacionales. Permanecen firmas de capital nacional. Estas aportan 7% del PIB sectorial en el 2001 (Hybel, 2006). En 1990-1998 suben de siete a nueve los oferentes; entre ellos hay cinco importadoras independientes. Globalización de la oferta, cambio de líder y disminución del grado de concentración. Oferta oligopólica, asimétrica. La participación de mercado de cuatro empresas es de 75%; la de las dos más grandes es de 40%.	Organización de la industria con empresas de capital nacional. Ingresan cinco pymes. Hay doce oferentes; ocho son firmas de capital nacional (dos grandes y seis pymes). Globalización de la oferta. Dos transnacionales tienen en conjunto una participación de mercado de 70% (Hybel, 2006). Oferta oligopólica y asimétrica.
Industria y mercado de cosechadoras	Aumento de las importaciones. Hay doce a quince empresas de capital nacional. Sin cambios en la industria. Oferta oligopólica, con una firma dominante cuya participación de mercado es de 40%. Las demás empresas se ubican en torno a ella en precios y tecnología. Las pymes compiten entre ellas en "mercados zonales".	Desarticulación de la industria. Entre 1990 y 1994 disminuyó de diez a dos la cantidad de empresas de capital nacional y aumentó de dos a seis la cantidad de oferentes de maquinaria importada. En el mercado hay de ocho a diez oferentes. El liderazgo cambió desde una empresa de capital nacional a una transnacional con participación de mercado de 40%.	Industria desarticulada. Una o dos empresas activas. Participación de la industria en el valor de la producción sectorial: 14% en 1984 (Huici, 1988) y 15% en 2001 (Hybel, 2006). En los años 1990 hay ocho a diez oferentes. La cuota de mercado de los cuatro más grandes es de 77% a 82%. Oferta oligopólica, asimétrica. Hay una firma dominante con una participación de mercado de 38% a 48%. Las demás se ubican en torno a ella.	Ingreso de tres empresas de capital nacional y reorganización de la industria. Diez a doce oferentes en el mercado. Oferta oligopólica, asimétrica. Una empresa dominante con una participación de mercado de 40%. La participación de mercado de las dos más grandes, ambas transnacionales, es de 60%. La de cinco empresas de capital nacional es de 18% (Hybel, 2006).
Industria y mercado de implementos agrícolas y sembradoras	Salida de empresas. En 1984-86: cuatrocientas firmas de capital nacional en industrias y mercados de implementos agrícolas y equipos auxiliares, la mayoría de ellas pymes. Aportaban 43% del producto sectorial (Huici, 1988).	Aceleración de las importaciones en 1990-1994. Se estima que entre 1984 y 1993 salieron de la industria cien a ciento cincuenta pymes. En los años 1980 también ingresaron empresas fabricantes de sembradoras para siembra directa. En la industria y el mercado de implementos de roturación y siembra hay una elevada dispersión del tamaño de las empresas. La participación de mercado de cada una de dos o tres empresas líderes es de 10%.	Cantidad de empresas en la industria y mercado de sembradoras: aumentó de cuarenta a cincuenta, todas de capital nacional. Oferta oligopólica, asimétrica. Hay diversificación, no internacionalización de la oferta. En el 2001 las sembradoras aportan 45% y las pulverizadoras 16% del valor de la producción sectorial (Hybel, 2006).	Dinamismo de industrias de sembradoras, pulverizadoras autopropulsadas y cabezales recolectores de granos. Menor fabricación de implementos de roturación por difusión de la siembra directa. En 2005/06 las sembradoras aportaron 42% del valor de la producción sectorial. La participación de mercado de siete a ocho empresas grandes de sembradoras es de 50% a 60%, y la de cada una de las dos más grandes es de 10%. Se compete por producto, precio y financiación.

Fuente: elaboración propia del autor.

En síntesis, entre 1980 y el 2007 se modificó la estructura del sector de maquinaria agrícola en Argentina y el valor de su producción cayó 50%. Después de sucesivos episodios de reestructuración: i) el sector y la industria de tractores se caracterizan por la presencia de empresas de capital nacional, la mayoría de ellas pymes; ii) las empresas transnacionales ya no fabrican equipos agrícolas en Argentina y han elevado a 80% su participación relativa en el mercado de cosechadoras; iii) la industria líder del sector ya no es la de tractores, sino la de sembradoras, en tanto que la participación relativa de la industria de cosechadoras en los últimos años, de 17%, es levemente superior a la de los años 1980, y iv) la industrias de sembradoras, de implementos agrícolas y de accesorios para la agricultura son las más dinámicas del sector (destacan en particular las de implementos para la siembra directa).

3. Nuevos actores y nuevos roles en el sector

En los años de la industrialización sustitutiva de las importaciones, los principales actores del sector de maquinaria agrícola fueron las empresas de capital nacional, las filiales de las transnacionales, las firmas proveedoras y diversas instituciones públicas y privadas. El Estado nacional, además de proteger el mercado interno, promovió el desarrollo del sector con programas que se llevaban a cabo a través de la Secretaría de Industria, la banca pública y organismos financieros internacionales. Por su parte, las instituciones científicas y tecnológicas ofrecieron asistencia técnica mediante diversos programas. En cuanto a las instituciones privadas, en esos años se creó la Asociación de Fabricantes Argentinos de Tractores (AFAT), que agrupó a las filiales de empresas transnacionales fabricantes de tractores. El aporte de estas empresas al tejido industrial del sector fue el de ingenieros y técnicos que difundieron prácticas tecnológicas para reducir costos que hasta entonces no habían sido utilizadas por las empresas de capital nacional.

En los años 1980, el Estado nacional y la banca pública suspendieron los incentivos al sector y, por lo tanto, las presiones competitivas aumentaron. En respuesta a los cambios en el régimen de incentivos, las empresas de capital nacional se agruparon en la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA).⁹ También se creó la Dirección de Asesoramiento y Servicios Tecnológicos (DAT) de la Provincia de Santa Fe, para

ofrecer asistencia técnica a las empresas industriales de esa provincia (García, 2004).

En esos años, las empresas de capital nacional recurrieron más a organismos científicos y tecnológicos con el propósito de mejorar sus propias capacidades tecnoproductivas. El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), por medio de sus centros en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, ofrecía diversos servicios a las empresas del sector, en particular los orientados a sustituir materiales, diseñar y producir dispositivos y mejorar los procesos de producción.

Por su parte, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) intensificó sus actividades de I+D, de asistencia y de extensión orientadas a mejorar la tecnología, la utilización y la seguridad de los equipos agrícolas. Asimismo, con la participación de las empresas de maquinaria agrícola de capital nacional, inició la realización de programas para mejorar las tecnologías de siembra y disminuir las pérdidas en cosecha. Los programas y actividades del INTA fueron determinantes en la difusión de la siembra directa y el mejoramiento de las capacidades tecnológicas de las empresas de sembradoras. Otros actores destacados fueron la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) y las bolsas de comercio de Buenos Aires, Córdoba y Rosario.

En la última década, impulsadas por la creciente demanda interna, las organizaciones empresarias y las de ciencia y tecnología aumentaron su participación en los procesos innovadores de las empresas y en la búsqueda de nuevos mercados. En este sentido, los años 1990 parecen marcar un punto de inflexión respecto de décadas anteriores. Las dos organizaciones empresarias (AFAT y CAFMA) asumieron nuevos roles. En la AFAT, a las filiales de las empresas transnacionales se sumaron las empresas fabricantes de tractores de capital nacional y las importadoras independientes. Puesto que el rubro principal de la mayoría de estas firmas es la importación y exportación de equipos agrícolas, más que su fabricación, las actividades de la AFAT se ocupan más bien de atender al marco regulatorio del comercio exterior de maquinaria agrícola.

La CAFMA, por su parte, representa a las empresas de capital nacional y se relaciona con instituciones científicas y tecnológicas para llevar a cabo programas y actividades que fomenten el perfeccionamiento de las capacidades innovadoras y comerciales de las empresas. Con el propósito de promover las exportaciones y la internacionalización del sector, en el 2007 dio forma al Centro de Investigaciones y Desarrollo Empresarial de la Maquinaria Agrícola Argentina (CIDEMA).

⁹ La CAFMA es miembro de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), la cual, a su vez, participa en la Unión Industrial Argentina (UIA).

Asimismo, para responder a una mayor demanda de determinados servicios tecnológicos, en los años 1990 se creó en la Provincia de Santa Fe la Fundación CIDETER, centro tecnológico regional en el que participan empresas de las provincias de Santa Fe y Córdoba. Su objetivo es impulsar una aglomeración productiva (*cluster*) de maquinaria agrícola y responder a las necesidades de asistencia externa —tecnológica, productiva y comercial— de las empresas. En los últimos años, también las universidades nacionales, por medio de sus cátedras de maquinaria agrícola, así como escuelas o institutos de investigación, comenzaron a prestar servicios tecnológicos a las empresas del sector.

En cuanto a las empresas, en la última década las filiales de transnacionales aminoraron su presencia en el tejido industrial del sector. Esto perjudicó la transmisión de sus prácticas tecnológicas hacia las firmas de capital nacional. Por su parte, un grupo de pymes de capital nacional, las más dinámicas del sector, intensificaron las actividades de I+D orientadas a innovar en los productos y mejorar los procesos para elevar su productividad y bajar sus costos de producción: ampliaron sus oficinas técnicas, trabajaron regularmente con profesionales y organismos científicos y tecnológicos y, en algunos casos, llevaron a cabo actividades conjuntas con el INTA y el INTI.

Lo anterior ha sido más pronunciado en los últimos años por la necesidad de resolver los problemas que plantea la creciente complejidad tecnológica de productos y procesos. Sin embargo, es pequeño el grupo de empresas del sector que se vincula con organismos de ciencia y tecnología para llevar adelante procesos de innovación.

Las empresas, las instituciones científicas y tecnológicas, las organizaciones empresariales, los organismos financieros nacionales e internacionales y las reparticiones del Estado nacional y de los estados provinciales de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires¹⁰ son los principales actores del Sistema Nacional de Innovación de Maquinaria Agrícola (SNIMA). En general, sus actividades están poco articuladas y no ofrecen servicios especializados. Sin embargo, el aumento de las presiones competitivas y la creciente demanda interna dieron pie a actividades y programas encaminados principalmente a promover la construcción de capacidades tecnoproductivas, el aumento de las exportaciones y la internacionalización de las pymes del sector. En este marco, aumentó la participación de las asociaciones gremiales y de las instituciones de ciencia y tecnología en las actividades de innovación de las empresas de capital nacional.

IV

Mercados globales, estrategias empresariales e internacionalización

Después de los sucesivos episodios de reestructuración, el sector argentino de maquinaria agrícola quedó integrado por empresas de capital nacional, en su mayoría pymes orientadas al mercado interno. La industria de implementos agrícolas, en general, y la de sembradoras, en particular, aparecen como las más dinámicas y de más peso en el PIB sectorial. El reducido tamaño del mercado y el comportamiento cíclico de la demanda interna siguen limitando las posibilidades de expansión del sector en el largo plazo. Su crecimiento dependerá del aumento de las exportaciones y de una mayor internacionalización de sus empresas.

Los mercados de maquinaria agrícola son globales, y también lo son los principales oferentes. Un grupo de grandes empresas transnacionales, que también son líderes tecnológicos, concentra la mayor parte de la

producción mundial de esta maquinaria.¹¹ Por otra parte, la demanda mundial de ella va en aumento merced al dinamismo de los mercados mundiales de productos básicos agrícolas. En este escenario de mercados globales y demanda en aumento, las empresas argentinas podrían ofrecer cosechadoras, tractores y sobre todo sembradoras e implementos para siembra directa, práctica en la que países europeos y latinoamericanos tienen creciente interés. Esto supone desarrollar capacidades tecnoproductivas y comerciales que permitan operar en mercados globalizados.

¹⁰ En Argentina las empresas de maquinaria agrícola están distribuidas en las pequeñas ciudades de la región pampeana, especialmente en las provincias de Santa Fe y Córdoba (70%) y de Buenos Aires (20%).

¹¹ Según información de PROARGENTINA (2005), las dos transnacionales más grandes del ramo, John Deere y CNH, aportan el 44% de esa producción mundial, y las seis más grandes el 54%. En su calidad de actores en el ámbito mundial, diseñan productos para varios mercados y a la vez operan localmente.

1. La maduración industrial y los alcances y límites de la capacidad competitiva

Aun cuando la demanda mundial y local de maquinaria agrícola es dinámica, la capacidad competitiva del sector argentino es escasa. En la última década aumentaron las importaciones y disminuyó el valor de la producción argentina, poniendo en evidencia los límites de la capacidad productiva instalada en el sector. Al mismo tiempo, crecieron las exportaciones¹² y mejoraron algunos indicadores de competitividad. Además de aumentar sus exportaciones, las empresas de sembradoras, pulverizadoras e implementos agrícolas expandieron sus actividades a otros países, orientándose a desarrollar productos especialmente adaptados a los suelos.

El dinamismo de las ventas al exterior se generó en empresas grandes, en aglomeraciones productivas especializadas y en la articulación de pymes innovadoras con un conjunto de instituciones del sector. Tanto las organizaciones empresarias como los organismos e institutos de ciencia y tecnología reorganizaron sus actividades para responder a las necesidades de las empresas. Elevaron su participación en las actividades de innovación, en la búsqueda de nuevos mercados y en los procesos de internacionalización de las pymes del rubro. Además, el financiamiento que otorgaban los organismos internacionales para el mejoramiento tecnológico, el dinamismo de la demanda interna y los incentivos del Estado al sector favorecieron el aumento de las ventas del rubro al exterior.

El incremento de las exportaciones sugiere que las empresas han pasado por procesos de aprendizaje y maduración tecnoproductiva que las capacita para competir en mercados externos globalizados. En tractores y cosechadoras, los avances propios aún se basan en la imitación adaptativa y las innovaciones están vinculadas más bien a las prácticas de la industria metal-mecánica y la electrónica. En cambio, las innovaciones incorporadas en sembradoras, pulverizadoras y otros implementos agrícolas no solo están relacionadas con la metalmecánica y la electrónica, sino también con las prácticas agrícolas, la genética y la biología. Las empresas argentinas de sembradoras, en general, innovan en respuesta a requerimientos agronómicos específicos. Sin embargo, algunas empresas han incorporado innovaciones propias, originales, distintas de las que exhiben

los productos que se hallan en la frontera tecnológica (Bragachini, 2005).

Para operar en mercados globales, las empresas argentinas de maquinaria agrícola deberían alcanzar cierto nivel de desarrollo de sus capacidades tecnoproductivas y ser capaces de adaptarse continuamente a los cambios tecnológicos. Sin embargo, la evidencia sugiere que hay un conjunto de restricciones que las empresas tendrían que superar. Una de ellas es la reducida escala de producción —250 a 500 sembradoras y 400 a 600 cosechadoras por año—, aun de las plantas que se consideran grandes (García, 2005 y 2006). La planta productiva de la empresa de cosechadoras más grande de Argentina tiene 10% a 20% del tamaño de sus contrapartes de Brasil y de los países industrializados.¹³ Por ser pequeña la escala de las plantas, los niveles de integración vertical son altos y es escasa la capacidad de bajar los costos. En general, la reducida escala de las plantas y la escasez de proveedores restringen las posibilidades de acrecentar la producción, abaratar los productos y acceder a nuevos mercados.

Otra restricción al aumento de la competitividad internacional del sector tiene que ver con la gestión empresarial: aun cuando en algunas empresas la gestión está profesionalizada, la mayoría de las restantes son pymes de índole y gestión familiar, con cuadros gerenciales —y a veces técnicos— no especializados. Sus productos suelen no contar con certificación internacional de calidad y su gasto en I+D, que fluctúa entre 100.000 y 200.000 dólares anuales, es muy inferior al de empresas extranjeras. En general, tienen problemas para diseñar y mejorar productos, pues enfrentan limitaciones financieras y escasez de proveedores. Además, por estar radicadas en ciudades pequeñas de la región pampeana, suele serles difícil incorporar y retener mano de obra calificada.

En resumen, la demanda de equipos agrícolas a nivel mundial va en aumento. Esto hace pensar que las empresas argentinas del rubro tienen oportunidades para ampliar sus exportaciones y operar regularmente en mercados externos globalizados y dinámicos. El aumento de las exportaciones y los avances en el proceso de internacionalización dependen tanto del nivel de desarrollo tecnoproductivo de las empresas como de su entorno macroeconómico y el régimen de incentivos. El proceso de adquirir nuevas capacidades tecnoproductivas involucra tanto a las empresas e instituciones

¹² El 82% de las exportaciones argentinas de maquinaria agrícola va a países limítrofes, en especial a Uruguay (51%). Otros destinos son Australia, España, los Estados Unidos, México y Ucrania, según la información de PROARGENTINA (2005).

¹³ Además, cuando la demanda interna está en fase de contracción, las empresas argentinas operan con capacidad ociosa de 40 a 60%.

que apoyan al sector como a la política industrial y tecnológica argentina.

Sin embargo, cualquiera sea el régimen de incentivos y el escenario macroeconómico, son las empresas las que definen sus objetivos estratégicos. Ellas pueden tener como objetivo, o no, aumentar sus exportaciones y expandir sus actividades tecnoproductivas a otros mercados. Las decisiones empresarias son condición necesaria, pero no suficiente, para acrecentar las exportaciones y profundizar la internacionalización del sector de maquinaria agrícola argentino.

2. Estrategias y búsqueda de nuevos mercados

En la etapa de sustitución de importaciones, las empresas del sector no tuvieron como objetivo estratégico elevar las exportaciones. En la mayoría de ellas, las ventas a mercados externos —generalmente países limítrofes— sirvieron para compensar las variaciones cíclicas del reducido mercado interno. Cabe preguntarse si el aumento de las exportaciones de los últimos años ha sido el resultado de una coyuntura favorable o si se enmarca en cambios estratégicos de las empresas. Y también si las empresas que iniciaron sus exportaciones tienen por objetivo radicarse en otros países. Buscando responder a estos interrogantes, se examinarán en lo que sigue las estrategias de crecimiento de una filial de empresa transnacional y seis empresas de capital nacional.

Se entiende por estrategia de la empresa un conjunto de cometidos amplios, que abarca la definición y racionalización de los objetivos y la forma en que intentará conseguirlos. Los cometidos de una estrategia no necesariamente son óptimos; es más, podrían ser autodestructivos. Desde la perspectiva evolucionista, no tiene sentido suponer que una firma puede definir su “mejor” estrategia. Sin embargo, algunas estrategias serán rentables y otras no; las empresas que sistemáticamente pierdan dinero tendrán que cambiar sus estrategias y sus estructuras y construir nuevas capacidades o utilizar las que poseen con más eficacia si quieren seguir en el mercado. Para tener éxito en un mundo innovador y cambiante las empresas deben delinear una estrategia que las capacite para decidir cuáles nuevos rumbos deberán seguir y cuáles no. Cabe suponer que las empresas son diversas y eligen estrategias algo distintas que las conducen a diferentes estructuras, a diferentes capacidades básicas e, inevitablemente, a diferentes senderos para alcanzar la madurez (Nelson, 1991).

Las estrategias de las empresas guardan relación con el escenario macroeconómico y el régimen de incentivos. En la Argentina de los años 1980 las

empresas de maquinaria agrícola perdieron competitividad: necesitaban reestructuración para adaptarse al nuevo régimen de incentivos. Sin embargo, la baja de la demanda, la volatilidad de los precios relativos, las elevadas y variables tasas de inflación y las altas tasas de interés reales desalentaron la inversión en bienes de capital y en algunos casos contribuyeron a abultar el endeudamiento de las empresas.

En este contexto macroeconómico, las pymes del rubro ampliaron su gama de productos para disminuir los elevados niveles de capacidad ociosa y mantener más o menos estables sus ingresos anuales. Por su parte, las empresas grandes, además de modificar o ampliar la combinación de productos, apuntaron a recuperar la rentabilidad mediante asociaciones tecnoproductivas y comerciales con otros fabricantes de maquinaria agrícola para disminuir costos y acceder a nuevos mercados. Las filiales de empresas transnacionales, por su parte, diversificaron su producción, aumentaron las actividades comerciales e iniciaron el intercambio con filiales en Brasil. En algunas empresas de capital nacional y en filiales de empresas transnacionales hubo cambios en la estructura de la propiedad y la organización.

Como ya se señaló, en los años 1980 las filiales argentinas de las transnacionales, enmarcadas en las estrategias globales de sus empresas matrices, iniciaron procesos de especialización y de complementación productiva y comercial con otras filiales. Entretanto, las empresas de capital nacional que habían iniciado sus actividades en el contexto de la industrialización sustitutiva mantuvieron estrategias “defensivas” de crecimiento que habían resultado rentables en décadas anteriores. Se orientaron al mercado interno no solo por su baja capacidad competitiva en el exterior, sino fundamentalmente porque creían que la apertura del mercado interno no se profundizaría ni sería permanente.

Por el contrario, las estrategias de las empresas de capital nacional que ingresaron al sector en los años 1980 eran “ofensivas”, asociadas a la economía abierta y a mercados competitivos. Para ellas el aumento de las exportaciones fue un objetivo estratégico desde el inicio de sus actividades: diseñaron productos para competir con firmas extranjeras y operar en otros mercados, como los de Brasil, Chile y países europeos (el Reino Unido, España y naciones de Europa oriental).

En los años 1990, la mayoría de las firmas que redefinieron sus estrategias de crecimiento habían perdido capacidad competitiva como fabricantes de cosechadoras o tractores, pero tenían capacidad para diseñar, fabricar y comercializar equipos de menor complejidad tecnológica. En este grupo se ubicaban

tanto filiales de empresas transnacionales como pymes de capital nacional.

Dos pymes que fabricaban cosechadoras establecieron una asociación tecnoproductiva y comercial con otras firmas del rubro, reasignaron capacidades acumuladas y modificaron la gama productiva y comercial para aprovechar mejor la capacidad instalada y las economías de escala. Por su parte, las filiales argentinas de las transnacionales, afectadas por una nueva oleada de redefiniciones estratégicas a nivel global, dejaron de fabricar tractores a fines de los años 1990. Desde entonces producen motores, partes y componentes, es decir, productos de menor complejidad tecnológica que los tractores. En general, Argentina vio aumentar las actividades comerciales y financieras y disminuir las fabriles.

Aunque las importaciones aumentaron, los mayores fabricantes de sembradoras no perdieron su capacidad competitiva en el mercado interno. Los que habían iniciado sus actividades en la etapa de industrialización sustitutiva y buscaban continuar expandiéndose, incorporaron como objetivos estratégicos el aumento de sus exportaciones y una mayor internacionalización de sus actividades tecnoproductivas. Algunas empresas también decidieron entrar en asociación tecnoproductiva y comercial con otras para operar en el mercado interno y en el exterior. Estas redefiniciones estratégicas, vinculadas a la difusión de la siembra directa y al dinamismo de la demanda, se consolidaron en la década del 2000.

En general, las empresas fabricantes de sembradoras construyen sus capacidades tecnoproductivas con miras al mercado interno y a ciertos mercados externos. Las más grandes se vinculan con organismos científicos y tecnológicos para innovar y aumentar sus exportaciones. En algunos casos, estas actividades cuentan con el apoyo de oficinas gubernamentales. Algunas empresas fabrican sembradoras adaptadas a los suelos de países limítrofes; otras apuntan a países europeos —el Reino Unido, España, naciones de Europa oriental— o a Nueva Zelanda.

En resumen, las filiales argentinas de empresas transnacionales, mediante la especialización y la complementación tecnoproductiva intraempresa, profundizaron el proceso iniciado en la década de 1980 y hoy operan en mercados globales. Para las empresas de capital nacional de mayor tamaño, incrementar las exportaciones y comerciar en mercados externos globalizados son objetivos estratégicos desde la década de 1990. Para las empresas líderes en el rubro de sembradoras e implementos agrícolas, en particular, el aumento de sus exportaciones y la internacionalización de sus actividades son objetivos estratégicos vinculados a la difusión de la siembra directa. Los factores que contribuyeron a consolidar tales objetivos fueron las vinculaciones con organismos científicos y tecnológicos, la formación de consorcios de exportación y las asociaciones tecnoproductivas y comerciales entre empresas del sector.

V

Reflexiones finales

En un escenario de mayor competitividad, el sector de maquinaria agrícola argentino mostró escasa capacidad de competir tanto en el mercado interno como en los externos. En los años 1980, para aminorar la brecha tecnológica en materia de productos y procesos, las empresas de capital nacional iniciaron procesos de reestructuración en un ambiente caracterizado por una baja demanda interna, altos niveles de incertidumbre y precios relativos que desalentaban las actividades productivas. Aun así, en esos años iniciaron sus procesos de expansión empresas de capital nacional que fabricaban tractores, y pequeñas empresas que comenzaron a producir sembradoras para siembra directa.

Impulsadas por la apertura y globalización del mercado interno de equipos agrícolas y por los avances

en la formación del Mercosur, las empresas grandes y medianas de capital nacional incorporaron como objetivos estratégicos el aumento de sus exportaciones y una mayor internacionalización de sus actividades. El dinamismo de la demanda interna, la difusión de la siembra directa y la acción de las organizaciones e instituciones del sector contribuyeron a consolidar estos objetivos y apoyaron la expansión de las empresas en los últimos años.

En general, hasta los años 1990 las empresas argentinas de maquinaria agrícola estuvieron sometidas a reestructuraciones tecnoproductivas y redefiniciones de sus estrategias de crecimiento. Desde entonces, las filiales de empresas transnacionales operan a nivel global. Las empresas de capital nacional aumentaron sus

exportaciones y algunas iniciaron su internacionalización. Contribuyeron en igual medida a profundizar estos procesos tanto el ambiente macroeconómico argentino, incluido el régimen de incentivos prevaleciente para el sector, como las decisiones estratégicas de las empresas y el apoyo de entidades gubernamentales y de ciencia y tecnología.

El sector argentino de maquinaria agrícola tiene posibilidades de aumentar sus exportaciones y avanzar en su internacionalización por varios motivos. En primer lugar, el dinamismo de los mercados de productos básicos del agro está ampliando la frontera agrícola local y mundial y las empresas argentinas están en condiciones de diseñar y fabricar equipos adaptados a distintos modelos de agricultura. Puesto que en el ámbito mundial se considera que el nivel de desarrollo agrícola de Argentina es equiparable al de Europa y los Estados Unidos (PROARGENTINA, 2005), cabe suponer que en el país se podrían desarrollar equipos para mercados sofisticados.

En segundo lugar, los mercados de implementos agrícolas son dinámicos, en gran medida merced a la diversidad de fuentes que aportan a la innovación en los productos. Esas fuentes tienen que ver con cambios tecnológicos en las prácticas agronómicas (por ejemplo, la siembra directa); en la industria metalmecánica (nuevos tipos de motores, nuevos diseños); en la biotecnología (nuevas semillas) o en la industria química (productos agroquímicos). Esto implica que las barreras a la entrada son bajas y que las pymes de capital nacional podrían ingresar y mostrar igual o mejor desempeño competitivo que las empresas ya establecidas, incluidas las transnacionales.

En tercer lugar, la sofisticación de la demanda y la internacionalización del mercado interno ponen a las empresas de capital nacional, especialmente las de tractores y cosechadoras, en competencia con grandes empresas fabricantes de productos que se hallan en la frontera tecnológica mundial. Esta situación desafía la capacidad de diseño de las empresas locales, les ofrece

modelos de referencia e incentiva el aprendizaje: los productos que compitan exitosamente en el mercado interno también podrán hacerlo en otros mercados.

En los últimos años, las empresas que fabrican sembradoras e implementos agrícolas fueron las más competitivas. Algunas de ellas, que se relacionan con instituciones científicas y tecnológicas para llevar adelante sus procesos de innovación, también emprenden actividades de investigación y desarrollo para diseñar y fabricar equipos aptos para suelos de otros países y difundir la práctica de la siembra directa (por ejemplo, en Nueva Zelanda, Chile y España). Para consolidar este incipiente proceso de internacionalización y el aumento de las exportaciones de las pymes, tan importante como los objetivos estratégicos de las empresas es el apoyo de las actividades y programas gubernamentales, las organizaciones empresariales y las instituciones científicas y tecnológicas.

El crecimiento de las exportaciones y los avances en el proceso de internacionalización en el sector argentino de maquinaria agrícola dependen también de su capacidad para superar sus propias limitaciones, especialmente las tecnológicas. En este sentido, el escenario macroeconómico e institucional tiene que proveer un ambiente propicio para la toma de decisiones de largo plazo. El régimen de incentivos también debería promover y facilitar el acceso a mercados externos, el aumento del tamaño de planta, la formación de una red de proveedores y la fabricación de productos más seguros y de calidad certificada.

Finalmente, también debería tenerse en cuenta que la rentabilidad de las pymes argentinas del rubro depende de su desempeño en el mercado interno y que las empresas tienen que madurar y consolidarse en ese mercado antes de iniciar sus exportaciones. Por lo tanto, uno de los factores que más ha contribuido al crecimiento de las exportaciones y a la mayor internacionalización del sector es el comportamiento de la demanda interna de maquinaria agrícola, que depende fundamentalmente de la rentabilidad de la agricultura argentina.

Bibliografía

- Bisang, R. y B. Kosacoff (2006): *Las redes de producción en el agro argentino*, XIV Congreso Anual de Aapresid, Buenos Aires, agosto.
- Bragachini, M. (2005): *Mercado de maquinaria agrícola argentina: tendencias y novedades presentes en Agroactiva 2005*, Proyectos PRECOP y Agricultura de Precisión, Manfredi, Córdoba, EEA Manfredi. Disponible en: <http://www.agriculturadeprecision.org>

- Chudnovsky, D. y A. Castaño (2003): *Sector de la maquinaria agrícola*, Estudio I.EG.33.6, Estudios sectoriales, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, marzo.
- Fontanals, J. y N.P. Lavergne (1988): *Estudios sectoriales: informe preliminar sobre la industria de maquinaria y equipos para la agricultura*, Buenos Aires, Secretaría de Industria y Comercio Exterior/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre.

- García, F., M. Ambroggio y V. Trucco (2000): No-tillage in the pampas of Argentina: a success story, *Better Crops International*, vol. 14, N° 1, Norcross, International Plant Nutrition Institute, mayo.
- García, G. (1999): Transformaciones macroeconómicas y reestructuración de los mercados argentinos de equipos agrícolas: algunas evidencias, *Actas de las Jornadas Anuales "Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística"*, Rosario, octubre.
- _____ (2004): Procesos de innovación en las empresas argentinas de maquinaria agrícola: organización y funcionamiento de las instituciones de apoyo, *9na. Reunión anual Red PYMES MERCOSUR Resúmenes de ponencias*, Buenos Aires, octubre.
- _____ (2005): Régimen de incentivos y conducta tecnoproductiva: el caso de tres empresas argentinas de sembradoras, *Actas de las Jornadas Anuales "Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística"*, Rosario. Disponible en: <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas>
- _____ (2006): Conducta tecnológica en la industria argentina de cosechadoras: algunas evidencias, *Actas de las Jornadas Anuales "Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística"*, Rosario, noviembre. Disponible en: <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas>
- Huici, N. (1988): La industria de maquinaria agrícola en la Argentina, *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Hybel, D. (2006): *Cambios en el complejo productivo de maquinarias agrícolas 1992-2004*, Documento de trabajo, N° 3, Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).
- Katz, J.M. (1996): Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico, en J.M. Katz (comp.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Nelson, R.R. (1991): Why do firms differ, and how does it matter?, *Strategic Management Journal*, vol. 12, Chichester, John Wiley & Sons.
- PROARGENTINA (2005): *Maquinaria agrícola*, Serie de estudios sectoriales, Buenos Aires, Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Secretaría de Industria, Comercio y PYMES, Ministerio de Economía y Producción, República Argentina, mayo.
- Soifer, R.J. (1986): La producción metalmeccánica: un análisis de la frontera técnica mecánica y electrónica mundial, en J.M. Katz y otros, *Desarrollo y crisis de la capacidad tecnológica latinoamericana. El caso de la industria metalmeccánica*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

PALABRAS CLAVE

Industria
Bienes de capital
Desarrollo industrial
Competitividad
Productividad
Exportaciones
Importaciones
Valor
Estadísticas industriales
Indicadores del desarrollo
Brasil

Estructura y competitividad de la industria brasileña de bienes de capital

André Nassif

En este artículo se analizan los cambios en la estructura y competitividad de la industria de bienes de capital brasileña desde comienzos de los años 1990 y se propone una clasificación dentro de esta industria basada en los diversos segmentos industriales que demandan máquinas y equipos. Aunque esta industria sigue pesando bastante en el valor agregado del sector manufacturero, la eficiencia productiva y la competitividad internacional de los segmentos que la componen son bastante heterogéneas. El artículo destaca los segmentos con mayor potencial de desarrollo y sugiere para cada uno de ellos medidas que podrían complementar los instrumentos de política industrial y tecnológica contenidos en la Política de Desarrollo Productivo establecida oficialmente en mayo del 2008.

André Nassif
Economista del Área de Planificación
del Banco Nacional de Desarrollo
Económico y Social (BNDES),
Brasil
✉ andrenassif@bndes.gov.br

I

Introducción

La industria de bienes de capital es sin duda uno de los motores del desarrollo económico de un país. Es reconocida, tanto en términos microeconómicos como macroeconómicos, su importancia como creadora de capacidad productiva e inductora de progreso técnico en el sistema económico en general, incluso cuando el país es importador neto de esos bienes. De hecho, por sus vínculos con la base técnico-científica y por difundir externalidades tecnológicas e incorporar innovaciones en los bienes que fabrica, esta industria es en parte responsable de la competitividad sistémica de la economía.¹ No fue por azar, entonces, que el sector de bienes de capital fuera uno de los cuatro sectores considerados prioritarios en la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) que se aplicó durante el primer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

La nueva política industrial, tecnológica y de comercio exterior instaurada en el segundo mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) y anunciada oficialmente en mayo del 2008 con el nombre de Política de Desarrollo Productivo (PDP), es mucho más amplia y ambiciosa que la anterior. Con el propósito de promover la capacitación tecnológica, incentivar las innovaciones y fomentar las exportaciones, la PDP prevé incentivos fiscales, tributarios y crediticios a 24 sectores considerados prioritarios. Pese al aparente enfoque sectorial, la nueva política está concebida en una dimensión sistémica y

pretende, mediante la fijación de metas y el seguimiento gubernamental, que las industrias incentivadas creen externalidades positivas para el sistema económico en su conjunto. En la PDP, la industria de bienes de capital nuevamente aparece entre los sectores prioritarios en la concesión de incentivos públicos orientados a fortalecer la competitividad de la economía brasileña.²

En este artículo se busca analizar el potencial de desarrollo de la industria de bienes de capital brasileña, sobre la base de indicadores de competitividad interna e internacional, con posterioridad a la liberalización del comercio. Su objetivo principal es identificar los segmentos que presentan mayor nivel de competitividad actual y potencial. Dada la diversidad y complejidad del sector de los bienes de capital, procura también señalar los segmentos con mayores posibilidades de responder a los objetivos de la Política de Desarrollo Productivo, sobre todo en cuanto a aumento de la productividad interna, incremento y diversificación de las exportaciones y promoción del desarrollo económico y social del país.³

El artículo consta de seis secciones, incluida esta introducción. En la sección II se presenta el marco de referencia teórico del análisis y también la clasificación que se utilizará en este trabajo para delimitar la industria de bienes de capital. En la sección III se reseña brevemente la evolución histórica del sector de bienes de capital en Brasil, antes e inmediatamente después de la liberalización comercial de 1990. En la sección IV se presentan las principales evidencias empíricas acerca de la competitividad de la industria de bienes de capital brasileña, sobre la base de indicadores de desempeño nacional e internacional en el período 1989-2006. En la sección V se señalan algunas medidas de apoyo complementarias a los instrumentos de política industrial y tecnológica contenidos en el Programa de Desarrollo Productivo con respecto a cada uno de los segmentos con mayor potencial de desarrollo en Brasil y, por último, la sección VI contiene unas breves conclusiones.

□ Para este trabajo se contó con la asistencia de investigación de Daniel da Silva Grimaldi, Thiago Lopes Cantalice y Júlia Ferreira Torracca. Una versión preliminar de este trabajo fue publicada como Texto para Discusión por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Los comentarios de Fernando Pimentel Puga, Mário Cordeiro de Carvalho Jr., Mário Luiz Possas, Cláudio Leal, Márcio Nobre Migon, João Carlos Ferraz, Yolanda Ramalho, Roberto de Oliveira Pereira, Cláudia Nessi Zonenschain y los demás participantes del seminario interno promovido por la Dirección de Planificación del BNDES contribuyeron ampliamente a mejorar la versión preliminar. Esta versión final ha sido enriquecida con las sugerencias de dos jueces externos. Los errores que puedan encontrarse son de responsabilidad exclusiva del autor.

¹ El término “competitividad sistémica” remite a Porter (1991). Fajnzylber (1988) ya utilizaba el término “competitividad espuria” para referirse a la “capacidad de un país de sustentar y expandir su participación en los mercados internacionales (...) basada en bajos costos de mano de obra y subsidios públicos”, en contraste con la “competitividad auténtica”, que se ampara en “mejoras de la productividad con incorporación de progreso técnico” (p. 13). Para este autor, la “competitividad espuria” no se sustenta en el largo plazo.

² Los detalles completos de la PITCE y de la PDP están disponibles en línea en el sitio del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (<http://www.mdic.gov.br>).

³ La Política de Desarrollo Productivo prevé incentivos públicos a los bienes de capital fabricados en serie y por encargo, pero no establece cuáles son los segmentos con mayores posibilidades de alcanzar los objetivos de la nueva política industrial.

II

El sector de bienes de capital: marco teórico y tipología propuesta

En esta sección se describe el marco teórico tras los indicadores de competitividad utilizados en el artículo. Se ha vuelto un lugar común afirmar que la industria de bienes de capital (por producir las máquinas y equipos que utiliza todo el sistema productivo, incorporar en forma endógena la generación de tecnología y, en consecuencia, difundir el progreso técnico al resto de la economía) desempeña un papel estratégico en el proceso de desarrollo económico de los países. Aquellos que logran internalizar la producción de algunos tipos de bienes de capital más sofisticados en condiciones de eficiencia económica tienden a elevar su autonomía tecnológica y ampliar su potencial de desarrollo económico. En otras palabras, la industria de bienes de capital, aliada a otros factores, influye fuertemente en el ritmo de crecimiento de la productividad y la competitividad de la economía en su conjunto.

El concepto de competitividad ha sido objeto de encendidos debates en la literatura económica, pues los factores que lo determinan dependen de las hipótesis que subyacen a la metodología teórica. Según el enfoque neoclásico, por ejemplo, la competitividad está claramente ligada a la eficiencia en materia de costos, que constituye una función biunívoca del comportamiento de la productividad.⁴ En cambio, según la línea de investigación neoschumpeteriana la competitividad es un proceso dinámico, complejo e incierto que deriva de la labor innovadora de las empresas en busca de oportunidades más lucrativas o del aumento de su participación en el mercado o los mercados en que actúan.⁵ Aunque aquí no se pretende retomar ese debate, no cabe duda de que la industria de bienes de capital hace una contribución esencial al mejoramiento de largo plazo de la productividad y la competitividad de la economía.⁶

⁴ Véase Koutsoyiannis (1975) y Kreps (1990).

⁵ Véase Nelson y Winter (1982) y un estudio sobre el tema en Possas (1996).

⁶ La validez de la conocida crítica de Krugman (1994) a la aplicación del concepto de competitividad a los países es solo parcial. De hecho, las fuentes elementales de competitividad —como del propio crecimiento económico— están localizadas en las empresas, en las que se toman decisiones cruciales relativas a inversiones e innovación en procesos, productos y métodos organizacionales. Sin embargo, la competitividad debe ser tratada como un proceso dinámico, que

En efecto, según los estudios teóricos y empíricos sobre los factores que determinan el crecimiento económico de largo plazo, el progreso técnico (es decir, el residuo no directamente observable en los datos) puede provenir de dos fuentes: las tecnologías incorporadas en las inversiones en bienes de capital y las tecnologías “no incorporadas” resultantes del conocimiento acumulado en las actividades de investigación y desarrollo (I+D), la educación y capacitación de la fuerza laboral y otras formas residuales de capital humano.

De acuerdo con las pruebas empíricas basadas en métodos de contabilización del crecimiento (*growth account*), en los Estados Unidos de posguerra las tecnologías incorporadas en los bienes de capital contribuyeron más al crecimiento de la productividad que aquellas no incorporadas. En el período 1954-1990, alrededor del 58% del incremento de la productividad se debió a las primeras y el 42% a las segundas (Greenwood, Hercowitz y Krusell, 1997, p. 351). En un período más corto (1966-1989), y eliminando los efectos adversos del ciclo económico, Abramovitz (1993) obtuvo resultados inferiores pero aun así considerables, de 46% y 54%, respectivamente.

Es cierto que el aporte de las inversiones en bienes de capital al aumento de la productividad perdió importancia relativa en el siglo XX, puesto que antes, en el período 1855-1890, había llegado a originar cerca del 66% de ese incremento, según estimaciones de Abramovitz (1993, p. 223). No obstante, este mismo autor argumenta que la menor importancia relativa de los bienes de capital como fuente de progreso tecnológico desde mediados de la década de 1960 es solo aparente. Los coeficientes estimados de las variables que explican las mejoras de productividad no muestran la relación de interdependencia y fortalecimiento mutuo existente entre la acumulación de capital (tangible e intangible) y el progreso tecnológico (vía incorporación de tecnología, inversión en I+D, aprendizaje mediante la acción y el uso, educación y otros medios). En pocas palabras, en el

supone la interacción entre empresas, mercados y demás instituciones públicas y privadas, pero que tiene repercusiones en las relaciones político-económicas internacionales.

período más reciente el residuo tecnológico se manifiesta en una marcada dependencia entre el uso de equipos más sofisticados y otras formas de capital humano.^{7 8}

Diversas otras razones justifican la relevancia asignada a la industria de bienes de capital. Además de los argumentos de sesgo tecnológico, es innegable su importancia en la ampliación de la capacidad productiva potencial y, en consecuencia, en la sustentación de la acumulación de capital y el crecimiento económico de largo plazo. Asimismo, como señalan Greenwood, Hercowitz y Krusell (1997, pp. 345-346), los cambios tecnológicos incorporados en la inversión pueden aumentar la oferta potencial solo si son precedidos por inversiones en capital fijo, condición que los cambios inducidos por la parte neutra de la tecnología no requieren.

Por otra parte, cabría preguntarse si los bienes de capital podrían contribuir de la misma manera al crecimiento de la productividad en el largo plazo y a la competitividad sistémica por medio de la importación de equipos. En el largo plazo, la respuesta es no. Los países en desarrollo no necesitan dominar todos los segmentos (ni se recomienda que lo hagan). Sin embargo, las pruebas empíricas también confirman que las formas de cambio tecnológico que se manifiestan en un uso más intensivo de capital (es decir, que están incorporadas en los equipos) tienen una característica común: son específicas en relación con la producción y no con la demanda de equipos (Greenwood, Hercowitz y Krusell, 1997, p. 345). Por medio de un modelo de microdatos basado en una función de costos dinámica, Paul y Siegel (1999) también confirman que en el sector manufacturero, debido a la existencia de diversas industrias —entre ellas la de bienes de capital— con tecnologías sujetas a rendimientos de escala cada vez mayores, las aglomeraciones industriales que se desarrollan a partir de los efectos dinámicos derivados de la oferta destacan más que las derivadas de la demanda.

En el caso particular de la industria de bienes de capital de los países en desarrollo, coexisten segmen-

tos tradicionales que operan en plantas industriales de tecnología difundida y a escalas de producción relativamente pequeñas, con segmentos que hacen uso intensivo de capital y funcionan en plantas industriales caracterizadas por la indivisibilidad tecnológica y enormes economías de escala. Lo anterior indica que existe una marcada heterogeneidad estructural dentro de esta industria. Tal heterogeneidad se manifiesta, por ejemplo, en el tamaño de las empresas, las estructuras patrimoniales y societarias, la participación de cada segmento en el valor agregado total de la industria, el ritmo de crecimiento de la productividad, las estrategias para aproximar su condición tecnológica a la frontera internacional (y los resultados obtenidos con ellas) y el potencial exportador.

De ese modo, las condiciones de competitividad están condicionadas en gran medida por la estructura productiva y tecnológica de cada segmento de la industria. En los segmentos en los que las tecnologías están difundidas y el ciclo del producto es largo, las barreras a la entrada tienden a ser bajas, lo que posibilita la coexistencia de pequeñas, medianas y grandes empresas. Por el contrario, en los segmentos en los que las tecnologías se caracterizan por la indivisibilidad, y la minimización de los costos unitarios depende de que los niveles de producción se adecuen a los requisitos de escalas mínimas eficientes, las estructuras industriales muy concentradas —que resultan de las enormes barreras al ingreso— terminan siendo más idóneas para asegurar la competitividad.

Con respecto a determinadas opciones estratégicas de las empresas que producen bienes de capital, no hay consenso acerca de si tienen efectos positivos o negativos en sus respectivos posicionamientos competitivos. Entre las opciones más discutidas se hallan la de especializarse más o diversificarse más en cuanto a productos, y la de integrar la producción en sentido vertical u horizontal. En ambos casos, las empresas tendrán que sopesar ventajas y desventajas y tomar decisiones, teniendo en cuenta las tendencias estructurales de la industria en el contexto histórico pertinente.

En el primer caso, por ejemplo, la mayor competencia mundial trajo aparejada una mayor especialización de las empresas del sector. Según Vermulm y Erber (2002, p. 29), cuando las empresas optan por reducir el número de productos en sus líneas de producción pierden parte de las economías de alcance (*economies of scope*) resultantes de una mayor variedad, pero a cambio engrosan los beneficios netos derivados de las economías de especialización. De acuerdo con Kupfer (1994), esa ha sido la tendencia internacional —por lo

⁷ Nelson (1964) ya había hecho notar que el progreso tecnológico no reduce significativamente la contribución de las tecnologías “no incorporadas”, pues a medida que la aceleración de la tasa de inversión —que se da simultáneamente con el progreso tecnológico— actualiza el acervo de capital (es decir, la edad de los equipos se reduce), la participación de la tecnología incorporada en las máquinas y equipos tiende a acrecentarse.

⁸ También cabe resaltar las dificultades de calcular la contribución de lo relacionado con el capital humano propiamente dicho. Como señala Griliches (1994, p. 16), el conocimiento no puede medirse de la misma forma que las reservas de mineral de hierro, visto que, al contrario de estas, se manifiesta como un flujo continuo de información muy heterogénea.

menos en el segmento de máquinas y equipos—, de modo que la mayor especialización en nichos de mercado específicos ha creado oportunidades para las pequeñas y medianas empresas que tengan capacitación tecnológica y establezcan redes de asistencia técnica a la clientela.

En el segundo caso, los estudios teóricos sobre organización industrial no han dilucidado si el aumento de la eficiencia productiva está vinculado también a un mayor compromiso de las empresas con una estrategia de integración horizontal de la producción, que consiste básicamente en delegar a otras empresas la tarea de producir parcial o totalmente las materias primas y demás insumos necesarios para la fabricación de un determinado bien. Como señalan Scherer y Ross (1990), las empresas tienden a retroceder en la integración vertical cuando estiman que la eficiencia mejoraría con el aumento de la división del trabajo. No obstante, es posible que el patrón de competencia vigente en la industria, la distancia y los costos de transporte inherentes al acceso a las materias primas, la estructura de protección sectorial, la estructura de la tributación sobre las ventas, el nivel de regulación sectorial y otros factores, lleven a las empresas a buscar una mayor eficiencia a través de una estrategia opuesta a la anterior (Tirole, 1995, p. 17). Según Scherer y Ross (1990, p. 94), *el motivo principal para que las empresas promuevan una mayor integración vertical es la reducción de costos*. Al respecto, las evidencias empíricas disponibles sobre cambios del grado de integración vertical en la economía estadounidense no revelaron tendencia alguna de largo plazo. Entre fines del siglo XIX e inicios de la década de 1980 —período en el cual esa economía pasó por un indudable cambio tecnológico y estructural— el comportamiento dentro de la industria no reveló tendencia explícita alguna a una mayor o menor integración vertical.⁹

Corresponde también señalar que la industria de bienes de capital suele considerarse la más directamente afectada por el ciclo económico. Al enfrentar una gran caída de la demanda de sus productos en coyunturas recesivas prolongadas, las empresas de bienes de capital tienden a operar con niveles de capacidad ociosa que sobrepasan el promedio de la economía en su conjunto, con lo cual se reduce considerablemente su competitividad. En el caso de los segmentos que hacen uso intensivo de capital, las pérdidas de eficiencia económica se acrecientan por el incremento medio de los costos fijos de producción. Lo anterior sugiere que, como en los demás sectores de la actividad económica, la competitividad

de la industria de bienes de capital depende de factores microeconómicos y macroeconómicos, pero que estos últimos tienden a afectarla con más intensidad que a los demás sectores de la economía.

En el caso específico del efecto del tipo de cambio real en la eficiencia económica de los sectores productivos en general y de la industria de bienes de capital en particular, las predicciones de los estudios teóricos son ambiguas: por una parte, un tipo de cambio real sobrevaluado puede estimular la productividad en tanto reduce el precio relativo de los equipos e insumos importados; por otra, un tipo de cambio real subvaluado también puede contribuir al aumento de la eficiencia por la reasignación de los recursos económicos a segmentos o sectores de bienes transables, en particular aquellos en los cuales el país posee ventajas comparativas potenciales.

Dados el alcance y la diversidad de la industria de bienes de capital, así como su variada complejidad tecnológica, ningún país podría dominar una parte considerable de sus segmentos (y tampoco sería conveniente que lo hiciera).¹⁰ Por el contrario, incluso en países que lograron constituir segmentos de mayor complejidad tecnológica en esta industria, los aranceles de importación que se fijaron fueron moderados o bajos, de modo que el crecimiento de la producción interna estuvo en general acompañado por un considerable incremento de la corriente de importaciones.¹¹ Posteriormente, con la obtención de ventajas comparativas en un conjunto restringido de segmentos, el comercio internacional en los países productores de bienes de capital comenzó a caracterizarse por una intensa corriente de comercio intraindustrial.

La complejidad de la industria de bienes de capital permite establecer también tipologías distintas, creadas para enmarcar la variedad de productos en segmentos específicos de esta industria, ya sea de acuerdo con el contenido tecnológico de los productos o bien con los fines a los que se destinan. Sobre la base de la complejidad tecnológica, la clasificación tradicional divide a la industria en segmentos que producen bienes de capital por encargo, cuya mayor sofisticación tecnológica y diseño encaminado a satisfacer las necesidades específicas del usuario significan elevados gastos de I+D en ingeniería de

⁹ Véase Scherer y Ross (1990, p. 96).

¹⁰ Recientemente, la introducción de la base electrónica en los segmentos de bienes de capital mecánicos y eléctricos rompió, en algunos casos, la división tradicional entre industrias de bienes de capital mecánicos y eléctricos, por una parte, y de bienes de capital electrónicos, por otra. Véase Vermulm y Erber (2002).

¹¹ Véase Amsden (1989), con respecto a la República de Corea, y Amsden (2001), para un análisis comparado de las experiencias de Asia y de los países latinoamericanos.

producto, y en segmentos que fabrican bienes de capital en serie y de manera estandarizada, cuya producción está sujeta a elevadas economías estáticas de escala y suele exigir —salvo raras excepciones— no solo escalas mínimas eficientes bastante altas, sino también abultados gastos de I+D en ingeniería de proceso.¹²

Como el objetivo de este trabajo es analizar la competitividad nacional e internacional de la industria de bienes de capital para identificar los segmentos con mayor potencial de desarrollo, la clasificación más conveniente es la que permite encasillar la producción de máquinas y equipos según los segmentos de actividad económica que hacen uso de ellos. Esta clasificación es compatible con el argumento de Nelson (1996) según el cual el conocimiento acumulado por el aprendizaje por

uso de las máquinas y equipos estimula y fomenta la introducción de nuevos avances técnicos, tanto por los usuarios como por los proveedores de bienes de capital. Así, es posible analizar el desempeño de los segmentos de máquinas y equipos destinados a actividades con distintos grados de contenido tecnológico. La clasificación que se utiliza en este trabajo adapta los segmentos existentes en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de la siguiente manera: máquinas y equipos típicamente industriales, máquinas y equipos de energía eléctrica, máquinas y equipos de telecomunicaciones, máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina, equipos médico-hospitalarios, máquinas y equipos agrícolas y máquinas y equipos de transporte.¹³

III

El sector de bienes de capital en Brasil antes e inmediatamente después de la liberalización comercial

La industria de bienes de capital brasileña se remonta hacia finales del siglo XIX, pero, a diferencia de lo que ocurrió en diversos países europeos de industrialización tardía, nació en forma espontánea y sin apoyo estatal deliberado. Durante el auge de la llamada etapa primario-exportadora (1870-1930), la industria producía bienes de capital relativamente rudimentarios para los patrones de la época, en general destinados a actividades vinculadas con la producción y la comercialización del café.¹⁴ Aunque los efectos de la crisis que se inició en 1929 hayan llevado a la ruptura del modelo primario-exportador y contribuido a la eclosión, también en forma espontánea, del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la falta de un proyecto nacional para el avance de esta industria explica en parte por qué el sector de bienes de capital siguió considerándose incipiente en Brasil hasta fines de los años 1940.

A partir de mediados de la década de 1950, la industria brasileña se benefició de un conjunto de incentivos gubernamentales, entre ellos un esquema de protección aduanera y un sistema de tipos de cambio diferenciados. Una vez superados los efectos adversos del estancamiento

económico de la década de 1960, en la cual la industria de bienes de capital exhibió tasas de crecimiento medio anual negativas (-2,6%) entre los años 1962 y 1967, se observó nuevamente un marcado dinamismo interno en el sector a partir de los inicios de la década de 1970.¹⁵ En la primera mitad de esa década la formación bruta de capital fijo de la economía brasileña representó en promedio el 20,2% del producto interno bruto (PIB) de Brasil e impulsó la producción de máquinas y equipos.¹⁶ En la segunda mitad, la industria de bienes de capital, considerada una de las industrias prioritarias en el II Plan Nacional de Desarrollo 1974-1979, disfrutó de una serie de incentivos públicos, como la política de compras gubernamentales, los acuerdos de participación cada vez mayor de contenido

¹³ De acuerdo con la CNAE a nivel de dos dígitos, la industria manufacturera contiene 24 divisiones (de la 10 a la 33). Los datos sobre diversos segmentos productores de máquinas y equipos utilizados en esta investigación, que se basa en la CNAE a nivel de tres dígitos, se tomaron de las divisiones 26, 27, 28, 29, 30 y 33. Véase más detalle en el sitio web del IBGE (<http://www.ibge.gov.br>).

¹⁴ Véase Silva (1982).

¹⁵ Véase Vermulm (1993, p. 2).

¹⁶ Datos tomados de Ipeadata, una base de datos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), disponible en <http://www.ipea.gov.br>.

¹² Véase Vermulm (1993).

nacional en el valor de los grandes proyectos de inversión financiados por el Estado y el programa de la Comisión para la Concesión de Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación (BEFIEEX), que eximía de los impuestos sobre la importación de bienes de capital a las empresas que se comprometían a efectuar exportaciones futuras de considerable valor.¹⁷ Los datos disponibles muestran que el valor bruto de producción de esta industria creció a una tasa media anual del 20% entre 1970 y 1977.¹⁸

Sin embargo, fueron pocos los segmentos de la industria de bienes de capital en los que se logró promover la convergencia tecnológica y alcanzar niveles de eficiencia económica compatibles con los últimos adelantos en el mercado mundial.¹⁹ En aquellos segmentos cuya tecnología estaba sujeta a rendimientos crecientes de escala, una parte significativa de las empresas operaba con niveles de producción por debajo de la escala mínima eficiente. Además, impulsadas por las severas restricciones arancelarias y no arancelarias a la importación, estas empresas llevaron a cabo un proceso exagerado de integración vertical de la producción.²⁰

Por otra parte, pese a las ambigüedades inherentes a la lógica de la política industrial contenida en el II Plan

Nacional de Desarrollo (1974-1979) —que combinaba una elevada protección arancelaria y no arancelaria con subsidios públicos para fomentar la producción local, pero a la vez procuraba disminuir el costo de las inversiones internas mediante reducciones o exenciones tributarias y fiscales en las compras externas de bienes de capital— predominaba un estilo de expansión de la demanda de importaciones de bienes de capital que crecía en forma complementaria a la producción interna, en virtud del aumento de la tasa nacional de inversión en los períodos de aceleración cíclica de la economía (Resende y Anderson, 1999, p. 17).²¹

Esta exagerada protección de la industria nacional solo se acabaría con el proceso de liberalización del comercio que tuvo lugar en 1990-1994. Entre las principales repercusiones de esta reforma en el sector de bienes de capital cabe mencionar el marcado aumento del coeficiente de importación,²² un intenso movimiento de salida de empresas ineficientes,²³ la reducción significativa de la gama de bienes producidos por empresa, un lento proceso de retroceso en la integración vertical de los procesos productivos²⁴ y una pronunciada internacionalización de la industria.²⁵

IV

La competitividad de la industria brasileña de bienes de capital después de la liberalización comercial: evidencia empírica

En esta sección se analizan los datos disponibles acerca del desempeño de la industria de bienes de capital y de su competitividad en el ámbito interno e internacional. Puesto que las metodologías de la

Pesquisa Industrial Anual (PIA) del IBGE anteriores y posteriores a 1996 son incompatibles, solo fue posible

¹⁷ Para más detalles, véase Nassif (1995).

¹⁸ Véase Vermulm (1993, p. 2).

¹⁹ Las estimaciones de Kume, Piani y de Souza (2000) muestran que el sector de máquinas y equipos registraba tasas de protección efectiva del 44% en 1989, un poco por debajo del promedio de la economía en general, que era del 46,5%. Estos datos confirman que la reforma comercial que tuvo lugar en 1988, caracterizada básicamente por la reducción de los aranceles de importación, no disminuyó mucho la protección efectiva de la economía, dada la prevalencia de elevadas barreras no arancelarias. Por esa razón, es el año 1990 el que debe considerarse el año efectivo de la liberalización comercial brasileña, puesto que la reducción gradual y pronunciada de los aranceles aduaneros se llevó a cabo junto con la eliminación de la mayor parte de las restricciones no arancelarias. Véase Nassif (1995 y 2003a).

²⁰ Véase Vermulm y Erber (2002).

²¹ Según Resende y Anderson (1999, p. 17), hasta fines de la década de 1980 los aumentos del coeficiente de importación de bienes de capital tenían lugar a partir del incremento conjunto del *quantum* importado y del *quantum* producido de esa categoría de bienes, lo que confirmaba que la demanda de importaciones y el comportamiento de la producción nacional eran complementarios.

²² Según Moreira y Correa (1996), el coeficiente de importación como proporción del consumo aparente (producción más importación menos exportación) aumentó del 20,6% al 45,9% entre 1990 y 1995.

²³ Vermulm (1993) y Vermulm y Erber (2002).

²⁴ Vermulm (1993), Miranda (2001) y Vermulm y Erber (2002). Estos autores solamente sugieren, sin comprobar empíricamente el supuesto proceso de retroceso en la integración vertical.

²⁵ Moreira (1999, pp. 20-23) estimó que la participación en el mercado de las empresas extranjeras (aquellas en las cuales más del 10% del capital proviene del exterior) había subido en promedio del 41% al 64% entre 1980 y 1995, incremento superior al aumento medio de la participación en el mercado de la industria manufacturera en su conjunto (del 28% al 43% en el período indicado).

CUADRO 1

Brasil: composición del valor agregado en los distintos segmentos de la industria de bienes de capital
(Porcentajes)

Segmentos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Máquinas y equipos típicamente industriales	52,27	50,69	50,58	48,48	43,72	43,24	45,33	44,68	44,11	46,71
Estructuras metálicas y calderería pesada	3,85	3,76	3,99	3,11	2,90	3,29	3,07	2,93	2,93	4,62
Tanques y calderas	1,78	1,39	1,36	1,09	0,88	1,05	1,33	1,34	1,04	0,98
Motores, bombas, compresores y equipos de transmisión	9,29	8,39	10,12	9,92	8,15	9,33	9,82	10,13	10,16	8,14
Máquinas y equipos generales	10,41	10,48	9,71	10,17	8,71	7,94	8,94	8,28	7,13	8,48
Máquinas herramientas	2,52	2,20	1,99	2,11	1,93	1,77	1,96	2,59	2,28	2,27
Máquinas y equipos para extracción minera y construcción	2,63	3,22	3,49	3,11	2,43	3,03	3,17	3,29	3,62	4,23
Otras máquinas de extracción	8,79	8,88	7,47	6,63	6,45	5,57	5,50	5,64	5,55	5,96
Generadores, transformadores y motores eléctricos	3,55	3,83	4,50	4,25	4,05	4,48	4,40	4,16	4,28	4,49
Otros equipos eléctricos	1,41	1,35	1,21	1,13	1,52	1,07	1,08	1,05	1,12	2,21
Material electrónico básico	4,95	4,27	3,57	3,63	3,33	2,74	3,04	2,38	3,01	2,22
Aparatos de medición, prueba y control	1,86	1,68	1,81	1,85	2,00	1,74	1,75	1,53	1,77	1,84
Equipos de automatización industrial	0,55	0,52	0,60	0,60	0,54	0,44	0,55	0,50	0,49	0,60
Equipos y materiales ópticos y fotográficos	0,67	0,72	0,76	0,89	0,82	0,80	0,72	0,86	0,74	0,69
Equipos de energía eléctrica	3,60	4,29	5,96	3,05	2,74	2,73	2,48	4,40	3,16	4,39
Máquinas y equipos de telecomunicaciones	20,38	18,79	16,04	17,96	20,37	18,30	16,19	11,74	13,38	13,74
Equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio	9,73	12,48	11,49	14,24	15,49	14,96	11,04	7,64	8,75	8,57
Aparatos receptores y de reproducción, grabación o amplificación	10,65	6,30	4,55	3,72	4,87	3,34	5,15	4,11	4,63	5,17
Máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina	3,52	3,70	3,92	5,71	7,81	8,63	5,07	5,09	3,75	4,40
Máquinas para oficina	1,12	1,46	0,34	0,63	3,86	0,15	0,21	0,25	0,13	0,07
Equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos	2,39	2,25	3,58	5,08	3,95	8,48	4,87	4,83	3,63	4,33
Equipos médico-hospitalarios	2,10	1,94	2,16	2,23	2,12	1,60	2,05	2,11	2,15	2,55
Máquinas y equipos agrícolas	3,42	4,23	4,69	3,61	3,53	4,39	5,52	7,79	8,84	5,12
Máquinas y equipos de transporte	14,72	16,36	16,66	18,97	19,71	21,11	23,35	24,19	24,81	23,09
Camiones y ómnibus	5,64	6,16	5,31	5,16	5,89	5,23	5,92	6,62	5,75	6,68
Cabinas, carrocerías y remolques para camiones	3,10	3,07	3,18	2,77	3,02	2,83	2,97	3,31	3,33	3,32
Construcción, montaje y reparación de vehículos ferroviarios	0,42	0,46	1,03	1,10	0,44	0,35	0,41	0,76	0,90	1,49
Construcción y reparación de embarcaciones	1,28	1,32	0,73	0,73	0,57	0,67	1,22	2,02	2,05	1,69
Construcción, montaje y reparación de aeronaves	1,41	2,28	3,15	6,58	7,08	9,14	9,74	8,08	8,53	5,67
Fabricación de otros equipos de transporte	2,87	3,07	3,26	2,62	2,72	2,90	3,07	3,41	4,26	4,24
Total de la industria de bienes de capital/ total de la industria manufacturera	14,01	14,72	14,19	13,32	14,20	15,58	14,19	12,03	12,55	12,12
Total de la industria de bienes de capital	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia con datos de la Pesquisa Industrial Anual (PIA) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

analizar los indicadores de producción industrial en el período 1996-2005 (último año disponible de la PIA al momento de realizar esta investigación). La mayoría de los indicadores de comercio exterior se refiere al período 1989-2006; los datos pertinentes se obtuvieron de la Secretaría de Comercio Exterior. Hubo que convertir los códigos de la antigua *Nomenclatura Brasileira de Mercadorias* (NBM) a los de la actual *Nomenclatura Común del Mercosur* (NCM) y de esta a los códigos de la CNAE.²⁶

²⁶ El autor agradece profundamente la colaboración de Mário Costa Levorato Jr. en el trabajo de programación computacional para la conversión de dichos códigos.

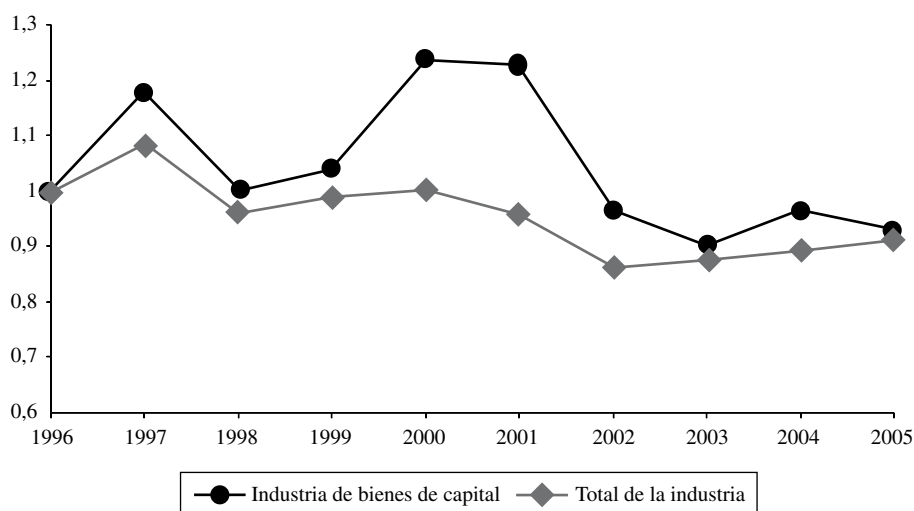
1. Estructura industrial, productividad y empleo

El cuadro 1 muestra que el marcado proceso de ajuste productivo y tecnológico que siguió a la liberalización comercial no hizo desaparecer a la industria brasileña de bienes de capital. En el 2005, este sector representó cerca del 12% del valor agregado de la industria manufacturera, cifra ligeramente inferior a la de 14% observada en 1996.

No obstante, en años recientes la industria de bienes de capital sufrió cambios significativos en su estructura interna. El segmento de máquinas y equipos de transporte fue el único que elevó considerablemente su participación (del 14,7 al 23,1% entre 1996 y el 2005) en el valor agregado de dicha industria. Aunque

GRÁFICO 1

**Brasil: productividad de la industria de bienes de capital
y de la industria manufacturera en su conjunto, 1996-2005**
(Índice 1996=1)



Fuente: Pesquisa Industrial Anual (PIA) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

se observó un ligero aumento de la participación de los sectores de máquinas y equipos de energía eléctrica, máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos y máquinas y equipos agrícolas en el valor agregado total de la industria de bienes de capital en el mismo período, el porcentaje correspondiente a equipos médico-hospitalarios se mantuvo prácticamente igual al de mediados de los años 1990.

Entre los grupos más afectados en los últimos años destacan el de máquinas y equipos de telecomunicaciones y el de máquinas y equipos típicamente industriales, cuyas participaciones relativas en el valor agregado registraron pérdidas considerables entre 1996 y el 2005. Es posible que en el sector de máquinas y equipos de telecomunicaciones esa contracción haya reflejado no solo el agotamiento de las oportunidades de inversión tras el auge inicial posterior a la privatización (después de 1998), sino también el bajo crecimiento medio anual de la economía brasileña en el período.

Por otra parte, aunque la estructura productiva del sector de bienes de capital brasileño está razonablemente diversificada, es notoria la concentración productiva en los sectores de máquinas y equipos industriales y de máquinas y equipos de transporte, que en el 2005 generaban en conjunto casi el 70% del valor agregado de la industria de bienes de capital. Cabe señalar, sin

embargo, que esa concentración no es del todo mala, pues amplía las oportunidades de especialización, en términos estáticos o dinámicos, en los segmentos en que Brasil ya presenta ventajas comparativas.²⁷

Para medir el desempeño interno de la industria de bienes de capital se utilizó la productividad laboral, indicador consagrado por la teoría económica y definido como la razón entre el valor agregado y el número de trabajadores.²⁸ En el gráfico 1 se comparan inicialmente los índices acumulados de productividad en la industria de bienes de capital y en la industria manufacturera en su conjunto desde 1996. La tendencia —observada desde comienzos del período analizado— de que en Brasil el crecimiento medio acumulado de la productividad de la industria de bienes de capital fuese mayor que el de la

²⁷ Los indicadores de especialización internacional se analizarán en detalle más adelante.

²⁸ Las metodologías más utilizadas para calcular la productividad laboral recurren a la razón entre el valor bruto de producción y el personal ocupado y a la razón entre la producción física y el número de horas trabajadas. No obstante, como señaló Bruno (1978) en su artículo clásico, la medida más adecuada es la razón entre el valor agregado y el personal ocupado. En efecto, como reconocen Bonelli y Fonseca (1998), si los coeficientes técnicos cambian con el tiempo, la medida de producción (habitualmente los índices de “producción física” real) como variable sustitutiva del producto generado (o sea, el valor agregado) va a presentar resultados muy distorsionados.

industria manufacturera, se revirtió a partir del 2001. De todos modos, en el período 1996-2005 tanto la industria de bienes de capital como la manufacturera en su conjunto exhibieron tasas de variación media anual negativas de -0,8% y -1%, respectivamente (cuadro 2).

En el cuadro 2 se detallan las tasas medias anuales de crecimiento del valor agregado, del empleo y de la productividad laboral entre 1996 y el 2005. Este período se dividió en dos: el subperíodo en que prevaleció la sobrevaluación de la moneda brasileña en relación con el dólar en términos reales (1996-1998) y el subperíodo caracterizado por una mayor subvaluación del real (1999-2005). Además, como se trata de promedios anuales, el cuadro permite distinguir con más claridad los sectores que lograron sostener mejoras de eficiencia medias reales a lo largo del período.

En el caso brasileño, las variaciones medias de la productividad laboral en la industria de bienes de capital fueron insignificantes, tanto en la fase del real sobrevaluado (1996-1998) como en la del real subvaluado (1999-2005).²⁹ Las tasas de incremento medio anual de la productividad en la industria manufacturera en su conjunto fueron negativas en ambos períodos.³⁰ Entre 1996 y el 2005, los segmentos que escaparon a ese comportamiento adverso fueron los de máquinas y equipos de energía eléctrica, las máquinas y equipos agrícolas y las máquinas y equipos de transporte, destacándose la producción de camiones y ómnibus, la construcción y el montaje de vehículos ferroviarios y máquinas y equipos de transporte aeronáutico. En el segmento de máquinas y equipos industriales, cuyo desempeño en términos de eficiencia fue decepcionante, solo el grupo de otros equipos eléctricos mostró un incremento medio anual algo más significativo en el período examinado.

En el cuadro 2 se utilizó también una medida de productividad media relativa, calculada como la razón entre la productividad en cada segmento y la productividad en la industria de bienes de capital en su conjunto (ambas a precios corrientes). Porque prescinde del uso de deflatores de precios, este indicador sirve solo para probar la coherencia de los resultados obtenidos en cuanto al comportamiento de la productividad en términos reales. Así, si la tasa de variación de la productividad en cada

segmento es mayor que la variación de la productividad de la industria de bienes de capital en su conjunto, la productividad media relativa será positiva, y viceversa. Como se ve, en casi todos los segmentos la variación de la productividad y la variación de la productividad media relativa presentaron signos idénticos y, en la mayoría de los casos, valores muy próximos, lo que confirma la validez de los deflatores utilizados.

Se analizará ahora de qué manera el comportamiento de la productividad afectó al empleo en los diversos segmentos de la industria de bienes de capital a partir de la segunda mitad de los años 1990. Los estudios empíricos disponibles revelan que la productividad de la industria manufacturera brasileña mejoró en la primera mitad de la década de 1990 gracias a la adquisición de nuevos equipos (nacionales e importados) y la incorporación de innovaciones tecnológicas y de cambios organizacionales, pero que exhibió una pronunciada caída del empleo industrial.³¹ Sin embargo, como muestra la última columna del cuadro 2, esta tendencia cambió claramente a partir de la segunda mitad de los años 1990. En efecto, en el período 1996-2005 el ritmo de absorción de fuerza de trabajo fue superior al ritmo de crecimiento del valor agregado en términos reales (promedios anuales), de modo que tanto en la industria de bienes de capital como en la manufacturera la productividad registró una variación media anual negativa. En el mismo período, el comportamiento del empleo en los diversos segmentos de la industria de bienes de capital exhibió diferencias apreciables (véase nuevamente el cuadro 2).

En síntesis, se puede concluir:

- i) que solamente en los segmentos de otros equipos eléctricos, máquinas y equipos agrícolas, máquinas y equipos de transporte ferroviarios, aeronáuticos y otros equipos de transporte, las mejoras de productividad estuvieron acompañadas de aumentos considerables (en promedio) del nivel de empleo a partir de 1996, y
- ii) que en los demás sectores, el comportamiento del empleo fue mucho más volátil durante el período analizado, tendiendo en algunos momentos a aumentar y en otros a disminuir. De todos modos, mientras que entre 1996 y 1998 el nivel de empleo en la industria de bienes de capital tendió a bajar, en el período que siguió a la profunda devaluación de la moneda brasileña en relación con el dólar en términos reales (1999-2005) la variación media anual del nivel de empleo fue positiva.

²⁹ Tomando el año 2000 como base, algunos estudios empíricos revelan que el real volvió a tender a la sobrevaluación a partir del 2003. Por ejemplo, véase Nassif (2008).

³⁰ En Nassif (2008) se mostró que el crecimiento medio anual de la industria manufacturera había sido negativo (-2,9%) entre 1996 y el 2004, revirtiendo así la tendencia a un marcado crecimiento, del orden del 5%, registrada en 1990-1996. Véase también Carvalho (2000).

³¹ Véase, por ejemplo, Carvalho (2000) y Nassif (2003a).

CUADRO 2

Brasil: valor agregado, empleo y productividad en la industria de bienes de capital, 1996-2005
(Tasas de crecimiento medio anual)

Segmentos de la industria de bienes de capital	1996-1998			1999-2005			1996-2005		
	Valor agregado	Empleo	Productividad media relativa	Valor agregado	Empleo	Productividad media relativa	Valor agregado	Empleo	Productividad media relativa
Máquinas y equipos típicamente industriales									
Estructuras metálicas y calderería pesada	-4,85	-2,28	-2,66	1,10	3,42	-2,24	-1,16	1,87	-2,97
Tanques y calderas	-1,55	3,27	-4,70	8,65	4,68	3,79	2,14	3,59	-1,41
Motores, bombas, compresores y equipos de transmisión	-15,63	-9,28	-7,00	-0,17	1,87	-2,00	-6,40	-0,38	-6,05
Máquinas y equipos generales	0,98	0,84	0,11	-1,57	1,89	-3,39	-1,37	1,82	-3,13
Máquinas herramientas	-6,61	-4,51	-2,20	-1,31	0,71	-2,01	-2,18	0,52	-2,68
Máquinas y equipos para extracción minera y construcción	-14,06	-11,76	-2,61	2,96	5,55	-2,45	-1,10	1,43	-2,50
Máquinas y equipos para extracción	11,40	6,15	4,90	7,07	11,78	-4,21	5,49	8,53	-2,80
Generadores, transformadores y motores eléctricos	-10,79	-3,84	-7,23	-0,07	1,98	-2,01	-4,14	-0,29	-3,86
Otros equipos eléctricos	8,92	2,10	6,68	2,67	6,31	-3,42	2,73	3,98	-1,21
Material electrónico básico	-10,59	-15,37	5,64	13,75	12,46	1,15	5,18	3,32	1,80
Aparatos de medición, prueba y control	-17,84	-10,21	-8,50	-6,27	3,65	-9,57	-8,44	0,87	-9,23
Equipos de automatización industrial	-4,60	6,90	-10,75	1,63	-2,45	4,18	-0,06	-0,20	0,14
Equipos y materiales ópticos y fotográficos	1,48	1,50	-0,01	1,88	10,98	-8,20	1,20	7,71	-6,05
	2,70	-5,37	8,48	-2,44	0,38	-2,80	0,45	0,46	-0,01
Equipos de energía eléctrica	24,39	8,32	14,84	8,10	-2,37	10,72	2,30	-2,30	4,70
Máquinas y equipos de telecomunicaciones									
Equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio	-14,19	-10,54	-4,08	-2,71	4,51	-6,91	-4,20	-0,03	-4,17
Aparatos receptores y de reproducción, grabación o amplificación	5,12	5,49	-0,35	-6,53	2,39	-8,71	-1,32	4,59	-5,65
	-36,79	-19,23	-21,74	7,46	6,81	0,61	-7,63	-3,01	-4,77
Máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina									
Máquinas para oficina	2,09	2,60	-0,50	-2,59	7,97	-9,78	2,61	5,89	-3,09
Equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos	-46,80	-47,38	1,11	-29,08	-9,73	-21,44	-26,16	-18,77	-9,10
	18,24	20,60	-1,96	-0,94	9,14	-9,23	6,89	10,52	-3,28
Equipos médicos-hospitalarios	-2,06	3,50	-5,37	4,00	3,03	0,94	2,25	3,13	-0,86
Máquinas y equipos agrícolas	13,34	8,31	4,64	7,84	6,14	1,60	4,70	4,05	0,63
Máquinas y equipos de transporte									
Camiones y ómnibus	2,91	-3,00	6,09	5,12	9,70	-4,18	5,22	4,96	0,25
Cabinas, carrocerías y remolques para camiones	-6,16	-10,17	4,47	6,19	1,61	4,51	1,98	-1,44	3,47
Construcción, montaje y reparación de vehículos ferroviarios	-2,00	1,09	-3,05	4,85	5,41	-0,53	0,86	2,59	-1,68
Construcción y reparación de embarcaciones	51,99	1,27	50,08	6,94	15,17	-7,15	15,30	11,25	3,64
Construcción, montaje y reparación de aeronaves	-27,01	-24,93	-2,77	17,07	26,18	-7,22	3,24	8,97	-5,25
Fabricación de otros equipos de transporte	44,57	15,06	25,60	-0,76	14,50	-13,33	16,83	15,59	1,07
	3,09	1,93	1,13	10,19	9,91	0,26	4,50	4,44	0,06
Total de la industria de bienes de capital	-1,58	-1,62	0,04	2,30	4,09	-1,72	1,32	2,12	-0,78
Total de la industria de manufacturera	-3,88	-2,00	-1,92	3,35	4,73	-1,32	1,72	2,78	-1,03

Fuente: elaboración propia con datos de la Pesquisa Industrial Anual.

a Los valores agregados industriales fueron calculados a precios constantes de 1996, sobre la base de los índices sectoriales de precios al por mayor calculados por la Fundación Getulio Vargas.

b La productividad media relativa se expresa como el cociente entre la productividad de cada segmento a precios corrientes y la productividad de la industria de bienes de capital, también a precios corrientes.

CUADRO 3

**Brasil: relación entre el valor agregado y el valor bruto
de producción en la industria de bienes de capital, 1996-2005**

Segmentos de la industria de bienes de capital	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Máquinas y equipos típicamente industriales	0,53	0,52	0,50	0,50	0,49	0,47	0,47	0,45	0,44	0,42
Estructuras metálicas y calderería pesada	0,51	0,51	0,46	0,43	0,48	0,50	0,45	0,46	0,42	0,46
Tanques y calderas	0,54	0,44	0,40	0,42	0,40	0,46	0,45	0,44	0,43	0,41
Motores, bombas, compresores y equipos de transmisión	0,56	0,56	0,55	0,55	0,52	0,49	0,47	0,45	0,44	0,41
Máquinas y equipos generales	0,53	0,53	0,49	0,49	0,47	0,46	0,48	0,45	0,41	0,41
Máquinas herramientas	0,58	0,57	0,53	0,55	0,53	0,51	0,52	0,50	0,52	0,48
Máquinas y equipos para extracción mineral y construcción	0,47	0,42	0,40	0,48	0,44	0,46	0,49	0,43	0,38	0,36
Otras máquinas de extracción	0,56	0,57	0,52	0,51	0,51	0,46	0,49	0,45	0,46	0,42
Generadores, transformadores y motores eléctricos	0,48	0,46	0,47	0,48	0,48	0,45	0,45	0,46	0,46	0,40
Otros equipos eléctricos	0,53	0,53	0,56	0,53	0,54	0,47	0,54	0,51	0,56	0,47
Material electrónico básico	0,51	0,49	0,43	0,43	0,40	0,39	0,39	0,35	0,51	0,34
Aparatos de medición, prueba y control	0,59	0,54	0,55	0,53	0,57	0,52	0,47	0,45	0,46	0,49
Equipos de automatización industrial	0,63	0,63	0,68	0,58	0,55	0,55	0,57	0,57	0,61	0,54
Equipos y materiales ópticos y fotográficos	0,56	0,58	0,60	0,55	0,55	0,54	0,54	0,62	0,60	0,59
Equipos de energía eléctrica	0,55	0,55	0,60	0,54	0,52	0,52	0,41	0,47	0,48	0,52
Máquinas y equipos de telecomunicaciones	0,45	0,44	0,40	0,36	0,38	0,37	0,36	0,29	0,25	0,29
Equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio	0,57	0,54	0,43	0,38	0,40	0,40	0,38	0,30	0,24	0,27
Aparatos receptores y de reproducción, grabación o amplificación	0,37	0,33	0,33	0,32	0,33	0,27	0,33	0,27	0,29	0,32
Máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina	0,44	0,38	0,37	0,41	0,35	0,45	0,37	0,35	0,31	0,31
Máquinas para oficina	0,50	0,75	0,34	0,59	0,52	0,54	0,33	0,42	0,80	0,33
Equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos	0,42	0,29	0,37	0,40	0,26	0,45	0,37	0,35	0,31	0,31
Equipos médico-hospitalarios	0,67	0,65	0,61	0,61	0,62	0,57	0,59	0,55	0,58	0,61
Máquinas y equipos agrícolas	0,49	0,45	0,39	0,41	0,40	0,41	0,40	0,39	0,39	0,37
Máquinas y equipos de transporte	0,42	0,40	0,37	0,39	0,40	0,40	0,43	0,37	0,34	0,32
Camiones y ómnibus	0,38	0,79	0,31	0,32	0,36	0,34	0,37	0,31	0,27	0,27
Cabinas, carrocerías y remolques para camiones	0,44	0,42	0,39	0,44	0,41	0,39	0,40	0,37	0,35	0,34
Construcción, montaje y reparación de vehículos ferroviarios	0,62	0,55	0,52	0,58	0,48	0,46	0,47	0,55	0,50	0,45
Construcción y reparación de embarcaciones	0,55	0,50	0,50	0,48	0,46	0,52	0,46	0,48	0,28	0,39
Construcción, montaje y reparación de aeronaves	0,53	0,51	0,39	0,42	0,47	0,47	0,55	0,47	0,44	0,34
Fabricación de otros equipos de transporte	0,38	0,36	0,37	0,34	0,32	0,33	0,32	0,29	0,34	0,31
Total de la industria de bienes de capital	0,49	0,48	0,45	0,44	0,43	0,43	0,43	0,40	0,37	0,36

Fuente: Pesquisa Industrial Anual.

2. Valor agregado e integración vertical a nivel sectorial

En algunos estudios se acostumbra medir el grado en que se agrega valor a los bienes producidos por medio de la razón entre el valor agregado (VA) y el valor bruto de producción (VBP). Por ejemplo, al verificar una marcada disminución de la razón VA/VBP en diversos segmentos (a tres dígitos) de la industria manufacturera de Brasil entre 1996 y el 2004, en un trabajo del Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (IEDI, 2007) se concluyó que ese resultado revelaba menos agregación de valor por bien producido, lo que indicaría que había disminuido el contenido nacional en la producción interna y, en consecuencia, que se había acentuado la desindustriali-

zación de la economía brasileña en el mismo período.³² Guiándose por esa metodología, los datos del cuadro 3 podrían llevar a la falsa conclusión de que en casi todos los segmentos de la industria de bienes de capital, sin excepción, se habría perdido capacidad de agregar valor a los bienes producidos, siendo ese resultado uno de los síntomas de la supuesta “desindustrialización” de Brasil. Además, siguiendo ese razonamiento, los resultados habrían indicado que los equipos médico-hospitalarios, las máquinas y equipos de energía eléctrica y las máquinas y

³² No obstante, cabe señalar que el referido estudio utiliza otros indicadores para evaluar el eventual proceso de desindustrialización de la economía brasileña en el período analizado. Para más detalles, véase IEDI (2007).

equipos típicamente industriales habrían sido los de más capacidad para agregar valor en la industria brasileña de bienes de capital en el 2005.

No obstante, este tipo de interpretación no encuentra respaldo en los estudios teóricos y empíricos sobre organización industrial, que consagran la relación VA/VBP como una de las medidas más apropiadas para determinar el grado de integración vertical a nivel de la empresa (Scherer y Ross, 1990, cap. 3). Siendo así, el índice VA/VBP de una empresa puede variar de 0 (total ausencia de integración vertical) a 1 (integración vertical completa, es decir, la empresa produce no solo el bien sino también todos los insumos incorporados en el proceso de fabricación). Es evidente que el índice puede disminuir incluso en casos que no configuren una estrategia tradicional de integración horizontal, como por ejemplo la subcontratación de servicios de limpieza y de reparación, entre otros, o la externalización de funciones y tareas, tendencias que se han vuelto comunes con la fragmentación de las actividades productivas en el ámbito nacional y el mundial a partir de los años 1990. Sin embargo, cuando esto ocurre la empresa procura de todos modos bajar los costos mediante la reducción de las actividades productivas o la transferencia de una parte de la producción a otras empresas.

El indicador propuesto por Scherer y Ross (1990) es adecuado para evaluar las tendencias de integración vertical no solo en la empresa sino también en la industria, siempre que la clasificación esté en un nivel intermedio (hasta tres dígitos, como en el presente estudio). En el caso de la industria brasileña de bienes de capital, todos los segmentos, con excepción del de equipos y materiales ópticos y fotográficos, registraron una reducción del indicador VA/VBP entre 1996 y 2005, la que en lugar de apuntar a una desindustrialización por la contracción de la industria³³ refleja una mayor "división vertical del trabajo"³⁴ (véase nuevamente el cuadro 3). Esta mayor especialización, que puede incluir también un incremento de las importaciones, no supone necesariamente un aumento de productividad laboral.³⁵ De hecho, la experiencia brasileña reciente

muestra que la búsqueda de menores costos por medio de la reducción del grado de integración vertical en las empresas del sector de bienes de capital (cuadro 3) no condujo a elevar la eficiencia laboral en la mayoría de los segmentos de esa industria (cuadro 2). De cualquier forma, los datos del cuadro 3 confirman que la industria de bienes de capital siguió intentando bajar los costos de producción mediante un mayor retroceso en la integración vertical, tendencia que ya se observaba desde los inicios de la liberalización del comercio, a comienzos de los años 1990.³⁶

3. Brecha entre la industria de bienes de capital brasileña y la frontera tecnológica internacional

A pesar de que es difícil estimar el atraso (desfase) de las tecnologías adoptadas por determinada empresa, segmento o sector industrial con respecto a los últimos adelantos en la economía mundial, para hacerlo los economistas acostumbran utilizar como variable sustitutiva la productividad laboral de la industria del país en cuestión comparada con aquella de la industria del país reconocidamente más avanzado en términos de desarrollo tecnológico mundial. Como es difícil que un país se halle a la vanguardia tecnológica en todos los segmentos de un determinado sector industrial, suele considerarse como el país más avanzado aquel que ocupa la posición de frontera en los segmentos más relevantes en cuanto a contenido tecnológico.

En el caso de la industria de bienes de capital, por ejemplo, puede considerarse que Estados Unidos es, en promedio, el país más avanzado desde el punto de vista tecnológico. Además, parece haber logrado acrecentar sostenidamente la productividad de esa

el sector industrial de los Estados Unidos, lo que poco se alteró en el período siguiente (Scherer y Ross, 1990, pp. 95-96). Cabe recordar también que el segmento de refinación de petróleo fue el que más avanzó en términos de participación en el valor agregado y en las inversiones totales de la industria de transformación brasileña en la segunda mitad de la década de 1990 (Nassif y Puga, 2004).

³⁶ Al denotar valores a precios corrientes, los cambios en la relación VA/VBP pueden resultar distorsionados por las alteraciones de los precios relativos. De haber un fuerte incremento de los precios de los insumos a lo largo del período analizado, el indicador VA/VBP podría reducirse (por el aumento del denominador), sin que eso indique una tendencia a retroceder en la integración vertical. No obstante, en el caso brasileño en particular, de acuerdo con los índices de precios sectoriales al por mayor del período 1996-2005, el alza de los precios de las materias primas industriales fue apenas superior a la de los precios de las máquinas, vehículos y equipos. Esto indica que las variaciones de los precios relativos no alcanzaron a distorsionar el significado económico del referido indicador (véase en Ipeadata cuadros y gráficos correspondientes a los índices de precios al por mayor de máquinas, vehículos y equipos y de materias primas industriales; disponibles en <http://www.ipea.gov.br>).

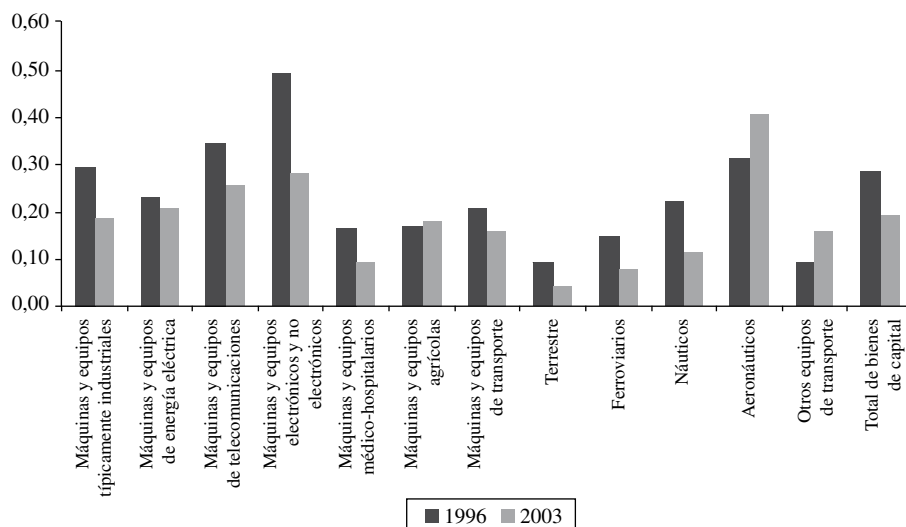
³³ Nótese que, de acuerdo con los datos del cuadro 1, la pérdida de participación de la industria de bienes de capital en la industria manufacturera (medida en valor agregado) no llegó siquiera a dos puntos porcentuales entre 1996 y el 2005.

³⁴ Esta expresión fue sugerida por Mário Luiz Possas, del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

³⁵ En el estudio del Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (IEDI, 2007), el autor parece sorprendido por el hecho de que la relación VA/VBP del segmento de refinación de petróleo haya subido del 54,1% al 68,5% entre 1994 y el 2004. Sin embargo, ese grado de integración vertical es exactamente igual al de la industria petrolera estadounidense de mediados de los años 1950, la más integrada verticalmente en todo

GRÁFICO 2

Brasil: desfase tecnológico de su industria de bienes de capital con respecto a la misma industria de los Estados Unidos, 1996 y 2003^a



Fuente: elaboración propia con datos de la Pesquisa Industrial Anual, de la Oficina del Censo del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

^a Los desfases de productividad se calcularon mediante la razón entre la productividad laboral de la industria brasileña y la productividad laboral de la industria estadounidense. Ambos valores se convirtieron inicialmente a valores constantes, a precios de 1996 (valores corrientes deflactados, respectivamente, por los índices sectoriales de precios al por mayor de la Fundación Getulio Vargas y por los índices sectoriales de precios al por mayor de los Estados Unidos). La productividad de la industria brasileña fue posteriormente convertida a dólares a paridad real del poder de compra del 2000.

industria. Todos los segmentos de la industria de bienes de capital estadounidense, salvo el de máquinas y equipos de telecomunicaciones, exhibieron índices positivos de crecimiento acumulado de la productividad laboral entre 1996 y el 2003. En ese período, la eficiencia laboral de la industria de bienes de capital estadounidense creció a una tasa media anual del 2,3% en términos reales. El mayor incremento en los índices acumulados de productividad laboral se observó en los sectores de máquinas y equipos médico-hospitalarios, máquinas y equipos de transporte y máquinas y equipos agrícolas.³⁷

En este apartado se estima la evolución reciente y la situación actual del rezago tecnológico que muestra la industria de bienes de capital de Brasil en comparación con la misma industria de los Estados Unidos.³⁸ La estimación

se basa en la razón entre los índices de productividad laboral de ambos países, a precios de 1996; los de Brasil fueron convertidos en dólares, a paridad real del poder de compra (gráfico 2).

Entre 1996 y el 2003 aumentó considerablemente el atraso tecnológico de la industria de bienes de capital brasileña con respecto a la frontera tecnológica internacional, pasando de un 70% a un 81%. Algo similar sucedió en todos los segmentos de esta industria, salvo los de máquinas y equipos agrícolas, máquinas y equipos de transporte aeronáutico y otros equipos de transporte.

En el ámbito de la industria de bienes de capital brasileña, el segmento aeronáutico fue el que más se aproximó

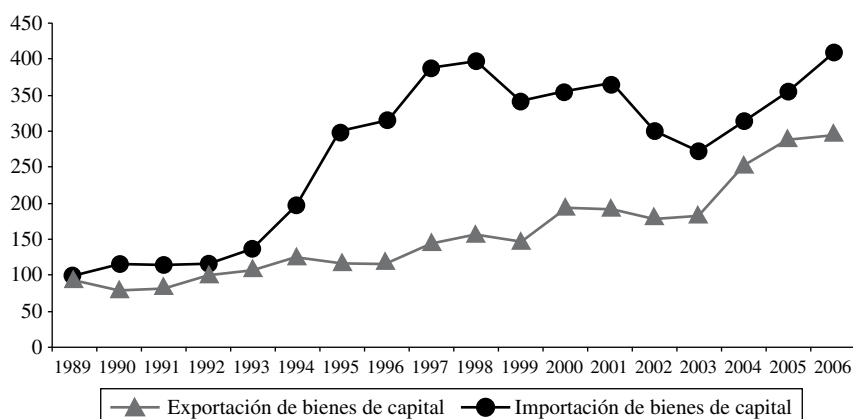
³⁷ Véase Nassif (2007).

³⁸ La clasificación utilizada para la industria de bienes de capital es la misma de las secciones anteriores. Se realizó un cruce de las nomenclaturas de la CNAE, por una parte, y de la Oficina del Censo del Departamento de Comercio y la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, por otra, con el

fin de compatibilizarlas. En algunos sectores los resultados pueden presentar mayores distorsiones debido a la gran disparidad existente entre el número de segmentos con capacidad de producción en uno y otro país. Por ejemplo, en el sector de máquinas y equipos aeronáuticos, la industria estadounidense cuenta con segmentos productores de bienes como misiles, cohetes y equipos aeronáuticos de alta tecnología, que en Brasil prácticamente no se producen. Las estimaciones solo abarcan hasta el año 2003, por no disponerse de datos relativos a la industria estadounidense en los años subsiguientes.

GRÁFICO 3

Brasil: evolución de las exportaciones e importaciones de bienes de capital,^a 1989-2006
(1989 = 100)



Fuente: Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio (MDIC).

^a Los valores de las exportaciones e importaciones fueron originalmente convertidos en dólares constantes de 1989, usando como deflactor el índice de precios al por mayor (IPM) de los Estados Unidos.

a la frontera tecnológica internacional.³⁹ A pesar de que el rezago de esta industria se acentuó entre 1996 y el 2003, hacia el final del período los segmentos de máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos, máquinas y equipos de telecomunicaciones y máquinas y equipos de energía eléctrica exhibían niveles de avance tecnológico relativo superiores al promedio de la industria de bienes de capital.

Es evidente que este tipo de metodología no puede captar la dimensión real del atraso tecnológico relativo de la industria de un país, ya que mucho del progreso material se debe a la evolución de la tecnología “no incorporada”, es decir, la resultante de la búsqueda de nuevos procesos productivos o nuevos productos en los laboratorios de I+D públicos o privados. Sin embargo, precisamente porque esta metodología no capta los aspectos cualitativos del atraso tecnológico,⁴⁰ los resultados que mostró el gráfico 2 indican que no será fácil recuperar el terreno que ha perdido la industria de bienes de capital brasileña. Además de recobrar y mantener incrementos de productividad superiores al incremento medio en los países con mayor avance tecnológico, esta industria deberá promover, entre otras cosas, más gasto privado

en I+D, más absorción de tecnología, el lanzamiento de nuevos productos y el logro de escalas mínimas eficientes en segmentos sujetos a economías de escala.

4. Estructura y dinámica del comercio exterior

Como ya lo han difundido ampliamente los estudios teóricos, las corrientes de comercio exterior reflejan en términos estáticos los niveles de ventaja (o desventaja) comparativa y en términos dinámicos los cambios en las condiciones de competitividad intersectoriales (las ventajas comparativas dinámicas).⁴¹ A un nivel de agregación mayor, en ellas también influyen las variables macroeconómicas, como las tasas de crecimiento del PIB real y, sobre todo, el tipo de cambio real. Aunque en este apartado se examina sobre todo el comportamiento del modelo de comercio exterior de la industria de bienes de capital desde el punto de vista microeconómico, se comenzará por formular algunas consideraciones sobre el comportamiento de las corrientes comerciales de esa industria a nivel agregado.

Como se muestra en el gráfico 3, desde el inicio de los años 1990 el ritmo de crecimiento de las importaciones brasileñas de bienes de capital ha sido invariablemente superior al de las exportaciones. En la primera mitad

³⁹ Debido a las razones señaladas en la anterior nota al pie, el avance tecnológico relativo de la industria aeronáutica brasileña puede estar subestimado.

⁴⁰ Cabe señalar al respecto que el segmento productor de máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos en Brasil, además de estar muy internacionalizado, es básicamente de montaje.

⁴¹ Para citar dos obras imprescindibles, véase Helpman y Krugman (1985), de línea más ortodoxa, y Dosi, Pavitt y Soete (1990), de enfoque neoschumpeteriano.

de la década ese comportamiento se debió a los efectos inmediatos de la liberalización comercial, pero la considerable reducción del tipo de cambio real (con el real sobrevaluado) entre 1994 y 1998 explica la enorme diferencia entre las elevadas tasas de incremento de las importaciones y las bajas tasas de crecimiento de las exportaciones. Con la devaluación del real en 1999, las importaciones de bienes de capital disminuyeron considerablemente. Sin embargo, ante la nueva tendencia de sobrevaluación de la moneda brasileña en términos reales a partir del 2003, estas volvieron a crecer a un

ritmo muy superior al de las exportaciones. A continuación se analizan los datos disponibles acerca del modelo de inserción internacional de la industria de bienes de capital brasileña a nivel más desagregado

Los indicadores de ventajas comparativas reveladas —medida que se usa tradicionalmente para señalar los sectores con mayor potencial exportador neto— confirman la enorme desventaja competitiva relativa de la industria de bienes de capital brasileña (cuadro 4). Todos los segmentos —con excepción de los de máquinas y equipos agrícolas, máquinas y equipos

CUADRO 4

Brasil: índices de ventajas comparativas reveladas^a en la industria de bienes de capital

Segmentos de la industria de bienes de capital	1989	1994	1998	2006
Máquinas y equipos típicamente industriales	-6,36	-8,07	-8,96	-12,08
Estructuras metálicas y calderería pesada	0,03	0,08	-0,01	0,02
Tanques y calderas	-0,02	0,06	-0,04	0,03
Motores, bombas, compresores y equipos de transmisión	-0,98	-1,35	-0,88	-1,53
Máquinas y equipos generales	-0,32	-0,53	-1,35	-1,09
Máquinas herramientas	-0,68	-0,72	-0,77	-0,63
Máquinas y equipos para extracción mineral y construcción	0,59	0,62	0,34	0,47
Otras máquinas de extracción	-1,53	-2,77	-2,48	-1,69
Generadores, transformadores y motores eléctricos	-0,38	-0,06	-0,47	-0,16
Otros equipos eléctricos	-0,23	-0,23	-0,24	-0,16
Material electrónico básico	-1,78	-2,08	-1,83	-4,99
Aparatos de medición, prueba y control	-1,00	-0,95	-1,01	-1,31
Equipos y materiales ópticos y fotográficos	-0,07	-0,15	-0,23	-1,04
Equipos de energía eléctrica	-0,55	-0,79	-0,60	-0,70
Máquinas y equipos de telecomunicaciones	-0,49	-1,49	-2,39	-2,62
Equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio	-0,26	-0,66	-1,60	0,82
Aparatos receptores y de reproducción, grabación o amplificación	-0,23	-0,83	-0,79	-3,45
Máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina	-0,77	-1,93	-1,48	-2,68
Máquinas para oficina	-0,11	-0,28	-0,15	-0,08
Equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos	-0,66	-1,64	-1,33	-2,60
Equipos médico-hospitalarios	-0,62	-0,57	-0,67	-0,89
Máquinas y equipos agrícolas	0,16	0,12	0,08	0,19
Máquinas y equipos de transporte	1,57	1,82	0,92	2,04
Camiones y ómnibus	1,89	0,93	0,59	1,88
Cabinas, carrocerías y remolques para camiones	0,09	0,35	0,24	0,36
Construcción, montaje y reparación de vehículos ferroviarios	-0,01	0,01	-0,10	-0,16
Construcción y reparación de embarcaciones	0,01	0,62	0,14	-0,01
Construcción, montaje y reparación de aeronaves	-0,39	0,22	0,17	0,08
Fabricación de otros equipos de transporte	-0,01	-0,31	-0,12	-0,11
Total de la industria de bienes de capital	-7,06	-10,91	-13,11	-16,74

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio (MDIC) e Ipeadata.

^a Los índices de ventajas comparativas reveladas (VCR) se calcularon sobre la base de la metodología propuesta por Lafay (1979 y 1990). En el cuadro, los índices de VCR positivos indican que el segmento tiene ventaja comparativa y los índices negativos indican que tiene desventaja comparativa. La metodología es la siguiente:

$$\text{Índice de ventaja comparativa revelada: VCR} = (1.000/\text{P.I.B.}) \times \{(\text{EXPI} - \text{IMPI}) - (\text{EXP} + \text{IMP})[(\text{EXP} - \text{IMP}) / (\text{EXP} + \text{IMP})]\}, \text{ donde}$$

EXPI = exportación del segmento i

IMPI = importación del segmento i

EXP = total de las exportaciones del país

IMP = total de las importaciones del país

PIB = producto interno bruto brasileño; todos los valores expresados en dólares.

viales y aeronáuticos, máquinas y equipos para extracción minera y construcción, y máquinas y equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio— presentan desventajas comparativas.⁴² Como los indicadores mencionados son indicadores estáticos de competitividad internacional, no se puede afirmar taxativamente que algunos segmentos con desventajas comparativas en el 2006 estarán imposibilitados de modificar esa situación a mediano o largo plazo. Pero para que logren modificarla tendrán que adoptar diversas estrategias que apunten a elevar apreciablemente su productividad: entre otras, el aumento del gasto en I+D, la incorporación de escalas de producción más elevadas y un mayor esfuerzo exportador.⁴³

Los dos cuadros siguientes presentan la composición y la dinámica de las exportaciones e importaciones de bienes de capital brasileñas, respectivamente. En el cuadro 5 se muestra que gracias a las más elevadas tasas de crecimiento medio anual de algunos segmentos, las ventas externas de bienes de capital como proporción de las exportaciones de manufacturas pasaron del 26,9% al 29,2% entre 1989 y 2006. Esto indica que, aunque está bastante concentrada en algunos segmentos, la base exportadora de máquinas y equipos brasileños es relativamente significativa. Los datos del cuadro revelan que las tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes de capital entre los años 1989 y 1998 fueron mucho menores que en el período posterior a 1999, lo que sugiere que las ventas externas de máquinas y equipos pueden haber sido afectadas tanto por los efectos inmediatos de la liberalización comercial (período 1989-1994) como por la sobrevaluación de la moneda con respecto al dólar (1995-1998). Después del pronunciado incremento del tipo de cambio real en 1999, y suponiendo el cierre del ciclo inicial de reestructuración industrial y tecnológica posterior a la liberalización del comercio, las exportaciones

brasileñas de bienes de capital pasaron a registrar tasas de crecimiento medio anual mucho más altas.

A lo largo del período analizado se observaron cambios importantes en la composición de las exportaciones de bienes de capital. Entre 1989 y 2006, los segmentos que más perdieron participación fueron los de máquinas y equipos típicamente industriales (sobre todo máquinas y equipos para extracción minera y construcción y otros equipos para extracción) y máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina. En contrapartida, mientras que el sector de máquinas y equipos de telecomunicaciones acrecentó significativamente su participación en las ventas externas de bienes de capital entre 1989 y el 2006 (debido exclusivamente a mayores exportaciones de equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de radio y televisión), los demás grupos conservaron sus posiciones relativas originales.

Cabe destacar que en el segmento de máquinas y equipos de transporte se modificó la composición de las exportaciones, con una caída considerable de la participación en las ventas externas de los camiones y ómnibus y un avance significativo de los equipos aeronáuticos. En todo caso, los segmentos que tenían mayor peso en las exportaciones brasileñas de bienes de capital en el 2006 eran los que producían equipos aeronáuticos (17,1%), camiones y ómnibus (16,9%), equipos de telefonía, radiotelefonía y equipos transmisores de televisión y radio (13,7%) y motores, bombas, transmisores y equipos de transmisión (10,2%).

El cuadro 6 sugiere que el comportamiento de las importaciones de bienes de capital ha sido afectado adversamente por los cambios en el entorno macroeconómico. Entre 1989 y 1998, el altísimo crecimiento medio anual de las importaciones brasileñas de bienes de capital reflejó no solo los efectos iniciales de la liberalización (1990-1994), sino también los derivados de un largo período de sobrevaluación cambiaria (1994-1998). Por otra parte, el bajísimo crecimiento medio anual de las importaciones de máquinas y equipos en el período 1999-2006 (de solo 0,4% en términos reales) reflejó la pronunciada devaluación cambiaria ocurrida entre 1999 y 2003, y también las reducidas tasas de crecimiento medio de la economía brasileña en el mismo período (cercanas al 2,4%). De ese modo, la participación de las importaciones de bienes de capital en las importaciones manufactureras, que había subido del 26,9% al 37,3% entre 1989 y 1998, retrocedió al 32,2% en el 2006.

Con respecto a los cambios en la composición de las importaciones de bienes de capital, los segmentos que perdieron participación fueron los de máquinas y equipos típicamente industriales (casi 10 puntos

⁴² Los índices de VCR de los segmentos de estructuras metálicas, calderería pesada y tanques y calderas son prácticamente nulos.

⁴³ Puede parecer contradictorio recomendar que aumente el esfuerzo exportador de algunos segmentos con desventaja comparativa. No obstante, por medio del comercio bilateral con países de tecnologías e ingresos per cápita similares (por ejemplo, con los socios del Mercosur y otros países de América Latina o mediante acuerdos de libre comercio con países cuyos modelos de desarrollo sean similares), es posible acrecentar las exportaciones netas de los segmentos más tradicionales de la industria de bienes de capital, como estructuras metálicas y calderería pesada, tanques y calderas, motores, bombas y equipos de transmisión y máquinas herramientas. Según los estudios teóricos sobre comercio internacional, la principal estrategia para aumentar la competitividad internacional en sectores sujetos a economías de escala es profundizar las relaciones comerciales con socios que exhiban patrones tecnológicos y de demanda relativamente similares. Véase Helpman y Krugman (1985) y Krugman (1987).

CUADRO 5

**Brasil: participación de los segmentos de la industria de bienes de capital
en las exportaciones de estos bienes, 1989-2006**
(Porcentajes y variación media real por año)

Segmentos de la industria de bienes de capital	1989	1994	1998	2006	1989-1994	1995-1998	1999-2006	1989-2006
	Porcentajes				Variación media real por año			
Máquinas y equipos típicamente industriales	42,01	47,33	41,22	37,43	9,12	2,54	8,15	6,27
Estructuras metálicas y calderería pesada	0,46	0,94	0,61	0,51	26,38	-7,27	6,95	7,66
Tanques y calderas	0,50	0,77	0,54	0,57	18,25	-4,54	10,61	8,04
Motores, bombas, compresores y equipos de transmisión	9,97	11,94	11,06	10,20	10,80	4,66	8,39	7,19
Máquinas y equipos generales	5,61	8,08	5,59	4,70	16,01	-5,02	6,96	5,86
Máquinas herramientas	1,34	1,94	2,25	1,56	16,33	12,75	4,02	8,07
Máquinas y equipos para extracción minera y construcción	9,51	8,51	7,50	6,55	2,99	2,96	7,56	4,57
Otras máquinas de extracción	6,84	5,15	4,45	3,76	-1,36	2,24	7,05	3,10
Generadores, transformadores y motores eléctricos	2,30	4,51	3,80	6,09	25,26	1,41	17,32	13,75
Otros equipos eléctricos	0,47	0,61	0,94	0,38	13,07	24,35	-3,60	5,71
Material electrónico básico	2,20	2,16	2,24	1,25	5,35	8,80	0,85	3,31
Aparatos de medición, prueba y control	1,37	2,33	1,90	1,62	20,96	0,41	7,21	8,20
Equipos y materiales ópticos y fotográficos	1,43	0,40	0,34	0,23	-23,00	1,81	3,77	-4,47
Equipos de energía eléctrica	1,31	1,74	1,41	1,28	13,78	0,05	8,14	6,88
Máquinas y equipos de telecomunicaciones	9,55	6,13	6,90	15,22	-5,20	11,70	22,77	10,20
Equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio	0,94	0,74	2,61	13,74	-0,31	63,68	39,05	26,59
Aparatos receptores y de reproducción, grabación o amplificación	8,61	5,39	4,29	1,48	-5,78	-0,48	-5,81	-4,11
Máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina	4,17	2,60	4,09	2,27	-5,89	24,92	0,80	3,05
Máquinas para oficina	1,28	1,14	1,30	0,65	3,01	11,96	-0,58	2,64
Equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos	2,89	1,46	2,80	1,62	-10,78	33,49	1,41	3,23
Equipos médico-hospitalarios	0,45	0,74	0,87	1,01	19,73	13,30	12,12	12,58
Máquinas y equipos agrícolas	2,19	2,20	2,94	2,15	5,92	18,32	4,86	6,90
Máquinas y equipos de transporte	40,33	39,27	42,58	40,64	5,21	10,31	8,92	7,09
Camiones y ómnibus	22,87	19,89	18,92	16,86	2,28	5,59	7,86	5,02
Cabinas, carrocerías y remolques para camiones	2,08	4,99	4,96	4,57	31,79	7,14	8,38	12,43
Construcción, montaje y reparación de vehículos ferroviarios	0,34	0,26	0,27	0,65	-1,63	9,16	24,35	11,37
Construcción y reparación de embarcaciones	1,14	6,09	1,52	0,14	60,97	-32,44	-22,34	-6,31
Construcción, montaje y reparación de aeronaves	13,42	7,51	16,43	17,11	-8,40	39,42	10,29	8,68
Fabricación de otros equipos de transporte	0,47	0,54	0,49	1,32	9,63	3,82	26,39	14,17
Total de la industria de bienes de capital	100,00	100,00	100,00	100,00	5,91	7,38	9,65	7,04
Industria de bienes de capital/industria manufacturera	26,90	27,12	29,46	29,23	5,70	4,45	9,77	6,48

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio (MDIC). Las exportaciones se convirtieron a dólares constantes de 1989, sobre la base del índice de precios al por mayor (IPM) de los Estados Unidos.

CUADRO 6

Brasil: participación de los segmentos de la industria de bienes de capital en las importaciones de estos bienes, 1989-2006^a
(Porcentajes y tasas de variación media real por año)

Segmentos de la industria de bienes de capital	1989	1994	1998	2006	1989-1994	1995-1998	1999-2006	1989-2006
	Porcentajes				Variación media real por año			
Máquinas y equipos típicamente industriales	64,05	60,75	56,07	54,99	16,85	22,96	0,14	8,14
Estructuras metálicas y calderería pesada	0,04	0,08	0,30	0,19	39,64	97,05	-5,78	20,27
Tanques y calderas	0,37	0,12	0,42	0,20	-10,95	92,28	-9,59	5,07
Motores, bombas, compresores y equipos de transmisión	11,77	12,17	8,69	9,66	19,39	12,88	1,94	7,84
Máquinas y equipos generales	5,13	6,48	8,17	5,62	25,51	36,47	-4,82	9,80
Máquinas herramientas	5,13	4,28	4,24	2,66	13,21	25,85	-6,05	4,79
Máquinas y equipos para extracción mineral y construcción	1,31	1,34	1,99	1,81	19,20	43,93	-0,94	11,41
Otras máquinas de extracción	13,62	15,33	12,36	6,97	21,95	17,55	-7,47	4,71
Generadores, transformadores y motores eléctricos	3,74	2,49	3,68	3,49	6,94	43,89	-0,36	8,70
Otros equipos eléctricos	1,71	1,36	1,42	0,69	11,78	28,05	-9,49	3,11
Material electrónico básico	12,74	10,65	8,65	15,68	13,20	17,83	9,33	10,60
Aparatos de medición, prueba y control	7,22	5,56	5,05	4,75	10,88	22,38	-0,47	6,36
Equipos y materiales ópticos y fotográficos	1,25	0,90	1,10	3,27	8,94	35,21	17,29	15,92
Equipos de energía eléctrica	4,29	4,51	3,15	2,75	19,89	12,12	-1,53	6,19
Máquinas y equipos de telecomunicaciones	8,33	9,91	13,10	15,45	23,65	38,60	2,81	13,48
Equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio	2,18	3,42	7,86	4,30	32,46	66,73	-7,87	13,91
Aparatos receptores y de reproducción, grabación o amplificación	6,15	6,49	5,23	11,15	20,02	17,55	11,87	13,32
Máquinas y equipos electrónicos y no electrónicos para oficina	7,28	10,18	8,03	9,23	28,76	16,70	2,42	10,81
Máquinas para oficina	1,42	1,88	1,22	0,58	27,08	9,19	-9,76	3,20
Equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos	5,86	8,30	6,82	8,65	29,15	18,28	3,89	11,87
Equipos médico-hospitalarios	4,26	3,01	3,19	3,18	8,59	28,76	0,36	7,20
Máquinas y equipos agrícolas	0,13	0,53	1,00	0,48	69,53	56,16	-9,52	18,74
Máquinas y equipos de transporte	11,67	11,12	15,46	13,92	16,97	40,98	-1,08	10,39
Camiones y ómnibus	0,14	5,60	6,13	2,66	199,08	30,17	-10,89	31,37
Cabinas, carrocerías y remolques para camiones	0,57	0,86	1,23	1,17	31,00	42,23	-0,24	14,17
Construcción, montaje y reparación de vehículos ferroviarios	0,23	0,09	0,53	0,81	-6,04	127,45	6,82	18,22
Construcción y reparación de embarcaciones	0,56	0,17	0,09	0,08	-11,91	3,04	-1,31	-3,14
Construcción, montaje y reparación de aeronaves	9,83	2,69	6,76	8,22	-14,33	71,60	3,25	7,96
Fabricación de otros equipos de transporte	0,34	1,70	0,73	0,98	77,52	-4,84	4,75	16,70
Total de la industria de bienes de capital	100,00	100,00	100,00	100,00	18,41	26,30	0,41	9,18
Industria de bienes de capital/industria manufacturera	26,88	31,31	37,32	32,16	13,98	19,12	2,57	7,96

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio (MDIC).

^a Las importaciones se convirtieron a dólares constantes de 1989, sobre la base del índice de precios al por mayor (IPM) de los Estados Unidos.

porcentuales), equipos médico-hospitalarios y equipos de energía eléctrica, mientras que los demás tomaron la dirección contraria. En 2006, los segmentos con mayor peso relativo en las importaciones brasileñas de bienes de capital correspondían a material electrónico básico (15,7%), aparatos de reproducción, grabación o amplificación (11,1%), motores, bombas, compresores y equipos de transmisión (9,7%) y equipos aeronáuticos (8,2%). Por último, en el 2006 las exportaciones e importaciones de bombas, motores,

compresores y equipos de transmisión, así como de otras máquinas de extracción, registraban participaciones similares en las exportaciones e importaciones de bienes de capital; esto denota que las corrientes de comercio internacional en esos segmentos son sobre todo intraindustriales, es decir, obedecen más a la búsqueda de mayores economías de escala por parte de los productores brasileños y sus respectivos socios internacionales que a la diferencia de precios relativos.

V

La industria de bienes de capital brasileña y los segmentos con mayor potencial de crecimiento

La Política de Desarrollo Productivo incluye a la industria de bienes de capital entre los sectores que más pueden promover la ampliación de la competitividad y de la inserción externa de la industria brasileña (MDIC, 2008). Las metas de la PDP para el período 2007-2010 son ambiciosas. Una de las principales consiste en elevar las exportaciones de bienes de capital de 19.600 millones de dólares a 26.700 millones de dólares y subir el gasto privado en I+D del 1,32% al 2% de los ingresos netos totales de cada empresa).⁴⁴ Para alcanzar tales metas la PDP establece diversos instrumentos de política industrial, entre ellos las líneas de financiamiento de la innovación por parte del BNDES,⁴⁵ la depreciación acelerada de máquinas y equipos que permitan reducir en 20% los plazos de producción de bienes de capital y la eliminación del impuesto de 0,38% sobre las transacciones financieras en el caso de las operaciones de crédito del BNDES.⁴⁶

Pese a la posible eficacia de los nuevos instrumentos de apoyo para lograr que aumente la competitividad de la industria de bienes de capital, la PDP no identifica los segmentos con mayor potencial de desarrollo. Puesto que esta industria abarca numerosos segmentos, marcadamente heterogéneos en su perfil estructural y competitivo, vale la pena un esfuerzo adicional para señalar aquellos con mayores posibilidades de acrecentar su competitividad.

El conjunto de indicadores presentados en este trabajo lleva a concluir que, por sus características estructurales, condiciones de eficiencia laboral y niveles de competitividad internacional, la industria de bienes de capital brasileña se puede dividir en cuatro grupos. En el primero se enmarcan los segmentos que mostraron un alto nivel de incremento de la eficiencia productiva en el período reciente o que ya cuentan con inequívocas ventajas comparativas: máquinas y equipos para extracción mineral y construcción; máquinas y equipos agrícolas; equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio; motores, máquinas y equipos terrestres, y máquinas y equipos aeronáuticos.

El segundo grupo incluye los segmentos que, pese a haber tenido un mal desempeño en términos de incremento de eficiencia laboral y carecer por el momento de ventajas comparativas, pueden mejorar su competitividad a mediano plazo, habida cuenta de su peso en la composición de las exportaciones de bienes de capital: bombas, compresores y equipos de transmisión; generadores, transmisores y motores eléctricos.

⁴⁴ Esto último para los bienes de capital producidos en serie. Con respecto a los bienes de capital fabricados por encargo, la meta es ampliar el gasto en I+D del 0,55% al 0,80% en el mismo período.

⁴⁵ El BNDES, el mayor banco de desarrollo de América Latina, es la principal fuente de financiamiento de largo plazo de la economía brasileña. Desde el año de su creación, en 1952, tradicionalmente financia la compra de máquinas y equipos y también proyectos de inversión, pero no de innovación. Sin embargo, a partir del 2006 el banco ha introducido y diversificado nuevas líneas operacionales orientadas a proyectos de innovación.

⁴⁶ Véase más sobre estos instrumentos en MDIC (2008).

El tercer grupo comprende segmentos que precisan políticas industriales y tecnológicas específicas para impulsar su desarrollo futuro, pese a reconocerse que serán necesarios enormes esfuerzos para que alcancen condiciones reales de eficiencia y competitividad internacional. Se trata de segmentos que tienen una participación no despreciable en la estructura de la industria de bienes de capital y son de importancia estratégica para el desarrollo económico: máquinas y equipos de energía eléctrica y equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos.

El cuarto y último grupo abarca los segmentos tradicionales cuyo desempeño, en términos de eficiencia productiva y competitividad internacional, sufrió

los efectos de la sucesión de acontecimientos que tuvieron lugar a partir de los años 1990, entre ellos la liberalización comercial relativamente rápida en una coyuntura de alta inflación, la sobrevaluación cambiaria y las bajas tasas de crecimiento de la economía. Son básicamente los segmentos del grupo de máquinas y equipos típicamente industriales, entre los que destacan las estructuras metálicas y calderería pesada, tanques y calderas y máquinas herramientas.

En el cuadro 7 se detallan los segmentos con más potencial de crecimiento, las razones que justifican esta calificación y algunas medidas de apoyo que podrían complementar los instrumentos de política industrial y tecnológica contenidos en la Política de Desarrollo Productivo.

CUADRO 7

Brasil (industria de bienes de capital): segmentos con mayor potencial de crecimiento y medidas que podrían complementar la Política de Desarrollo Productivo

Segmentos	Razones que justifican sus potencialidades de crecimiento	Medidas complementarias
GRUPO 1		
Máquinas y equipos para extracción minera y construcción.	Peso relativo en el valor agregado de la industria, de bienes de capital. Ventajas comparativas y elevado potencial exportador.	Realizar esfuerzos gubernamentales para promover una mayor articulación entre los productores y los demandantes, ante un auge de inversiones en virtud del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Crear nuevas herramientas de ingeniería financiera para fomentar el aumento del número de empresas apoyadas por el BNDES.
Máquinas y equipos agrícolas.	Peso importante en la estructura de la industria de bienes de capital. Elevado nivel de eficiencia laboral y de competitividad internacional. Elevado potencial exportador.	Inducir el aumento de la base exportadora, que todavía es pequeña.
Equipos de telefonía, radiotelefonía y transmisores de televisión y radio.	Ventajas comparativas. Peso considerable en la estructura de la industria de bienes de capital. Elevado potencial exportador.	Incorporar en los mecanismos de financiamiento requisitos (no solo el de "proceso productivo básico") que impulsen a las empresas nacionales y extranjeras a aumentar el gasto privado en I+D. En los mecanismos de estímulo a la atracción de inversiones extranjeras, negociar compromisos de I+D locales y adoptar instrumentos para fomentar la difusión tecnológica (<i>spillover effects</i>) hacia empresas y cadenas productivas locales, siguiendo el ejemplo de la experiencia asiática reciente.
Máquinas y equipos viales.	Peso elevado en la estructura de la industria de bienes de capital. Elevado nivel de eficiencia laboral y de competitividad internacional. Elevado potencial exportador.	Formular políticas de fomento que induzcan a mayores economías de escala y a un aumento considerable del valor exportado.
► Máquinas y equipos aeronáuticos.	Lo mismo que en el caso de las máquinas y equipos viales.	Atraer a fabricantes de repuestos, piezas y componentes de alta tecnología para el mercado brasileño (por ejemplo, turbinas y otros componentes). Dar apoyo financiero a pequeños y medianos productores de componentes aeronáuticos, así como a la fabricación nacional de equipos, repuestos y piezas y la prestación de servicios aeronáuticos, por medio del programa BNDES Pro aeronáutica. Mantener los mecanismos de financiamiento de las exportaciones.

Cuadro 7 continúa en página siguiente

Continuación de Cuadro 7

GRUPO 2		
► Motores, bombas, compresores y equipos de transmisión.	Peso considerable en la estructura del valor agregado de la industria de bienes de capital.	Inducir, mediante compromisos con las empresas locales, a que parte creciente de la producción sea exportada. Fomentar la reestructuración industrial y tecnológica, atrayendo a las empresas del segmento al programa del BNDES de modernización de equipos instalados en el país (FINAME-MODERNIZA BK). Estimular el desarrollo de empresas consultoras en materia de adquisiciones técnicas (<i>engineering procurement consultants</i>), para fomentar las compras de equipos nacionales.
► Generadores, transmisores y motores eléctricos.		Utilizar las políticas de compras gubernamentales (licitaciones públicas) para fomentar la demanda. Estimular, siguiendo el ejemplo del segmento anterior, la formación de empresas consultoras en materia de adquisiciones técnicas nacionales.
GRUPO 3		
► Máquinas y equipos de energía eléctrica.	Elevado crecimiento de la demanda potencial de máquinas y equipos de energía eléctrica derivado de las inversiones previstas en el sector energético brasileño. Peso no despreciable en la estructura de la industria de bienes de capital. Segmento estratégico para la infraestructura y el desarrollo económico.	Utilizar las políticas de compras gubernamentales (licitaciones públicas) como instrumento de fomento de la demanda en este segmento. Coordinar con los sectores demandantes, mediante mecanismos que fomenten los pedidos de máquinas y equipos de energía eléctrica producidos en Brasil.
► Equipos para sistemas electrónicos de procesamiento de datos.	Peso no despreciable en la estructura de la industria de bienes de capital. Importancia estratégica para la infraestructura y el desarrollo económico.	Incorporar en los mecanismos de financiamiento requisitos (no solo el de "proceso productivo básico") que induzcan a las empresas nacionales y extranjeras a aumentar el gasto privado en I+D.
► Aparatos de medición, prueba y control.		En los mecanismos para estimular la atracción de inversiones extranjeras, negociar compromisos de I+D locales y adopción de instrumentos para fomentar el efecto de difusor tecnológico (<i>spillover effects</i>), siguiendo el ejemplo de la experiencia asiática reciente.
GRUPO 4		
► Máquinas y equipos típicamente industriales, en especial: Estructuras metálicas y calderería pesada Tanques y calderas Máquinas herramientas.	Sectores muy afectados por fenómenos macroeconómicos adversos desde el inicio de la década de 1990	Fomentar la reestructuración tecnológica de la industria, atrayendo a las empresas del segmento al programa de modernización de equipos instalados en el país (FINAME-MODERNIZA BK). En el caso de máquinas herramientas, promover mecanismos para incrementar la capacitación tecnológica del segmento.

Fuente: elaboración del autor, sobre la base de los indicadores de competitividad nacional e internacional de la industria de bienes de capital.

En un trabajo anterior (Nassif, 2003b, p. 60) se recomendaba que, "dadas las complejidades tecnológicas y las escalas de producción eficientes requeridas en algunos segmentos", sería más conveniente continuar importando muchos de los bienes provenientes de la industria de bienes de capital. Además, por los grandes rezagos tecnológicos que se observan en la mayoría de los segmentos, para obtener resultados satisfactorios con los instrumentos de la PDP estos deberán aplicarse de manera mucho más cuidadosa que en el pasado. Las medidas complementarias que se proponen en este artículo son compatibles con los

objetivos de la PDP de aumentar la competitividad y ampliar las exportaciones de bienes de capital, ya que se refieren a lo siguiente:

- i) el fomento de actividades de I+D privadas;
- ii) el aumento de la eficiencia para aprovechar mejor las economías de escala;
- iii) el financiamiento de la inversión para la expansión, modernización y reestructuración sectorial, y
- iv) la coordinación de las inversiones extranjeras para propiciar una mayor transferencia y difusión de tecnología a productores y cadenas productivas locales.

VI

Conclusión

En este trabajo se procuró analizar el perfil estructural y competitivo de la industria brasileña de bienes de capital. Se mostró que esa industria, que representa cerca del 12% del valor agregado total de la industria manufacturera, presenta condiciones bastante heterogéneas de eficiencia productiva y competitividad internacional. La caída media anual de la productividad laboral de esta industria entre 1996 y el 2005 (de alrededor de -0,8%) no fue mayor que la del conjunto de la industria manufacturera brasileña en el mismo período (del -1%).

Aun así, ya sea debido a las mejoras de la eficiencia productiva y de la competitividad internacional de esta industria, o en virtud de su peso relativo en la estructura industrial, o incluso debido a su importancia estratégica para el desarrollo económico, se procuró señalar, justificar y proponer algunas medidas que podrían complementar la PDP y que apuntan a fomentar la eficiencia y competi-

vidad de aquellos segmentos de la industria de bienes de capital que cuentan con mayor potencial de crecimiento. Ninguna de las recomendaciones propuestas supone un retorno a los mecanismos de protección exagerados del período de la sustitución de importaciones, puesto que en lugar de cuotas de mercado y elevadas barreras arancelarias y no arancelarias a la importación, lo que se propugna son básicamente instrumentos para estimular la investigación, el desarrollo y la capacitación tecnológica, así como mecanismos financieros para la reestructuración industrial de sectores con posibilidades de desarrollo. De todos modos, es siempre bueno reiterar que las políticas de apoyo gubernamentales deben venir acompañadas por mecanismos de fiscalización de las empresas receptoras de beneficios públicos, a fin de evitar en lo posible acomodados empresariales y captaciones de rentas (*rent seeking*).

Bibliografía

- Abramovitz, M. (1993): The search for the sources of growth: areas of ignorance, old and new, *The Journal of Economic History*, vol. 53, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press, junio.
- Amsden, A.H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2001): *The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Bonelli, R. y R. Fonseca (1998): Ganhos de produtividade e de eficiência: novos resultados para a economia brasileira, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 28, N° 2, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), agosto.
- Bruno, M. (1978): Duality, intermediate inputs and value-added, en M. Fuss y D.L. McFadden (comps.), *Production Economics: a Dual Approach to Theory and Applications*, vol. 2, Amsterdam, North Holland.
- Carvalho, P.G.M. (2000): As causas do aumento da produtividade da indústria brasileira nos anos 90, tesis de doctorado, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Fajnzylber, F. (1988): Competitividad internacional: evolución y lecciones, *Revista de la CEPAL*, N° 36, LC/G.1537-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Greenwood, J., Z. Hercowitz y P. Krusell (1997): Long-run implications of investment-specific technological change, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.
- Griliches, Z. (1994): Productivity, R & D and data constraint, *The American Economic Review*, vol. 84, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, marzo.
- Helpman, E. y P. Krugman (1985): *Market Structure and Foreign Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- IEDI (Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial) (2007): Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente, São Paulo, mayo. Disponible en <http://www.iedi.org.br>.
- Koutsoyiannis, A. (1975): *Modern Microeconomics*, Londres, Macmillan Education.
- Kreps, D.M. (1990): *A Course in Microeconomic Theory*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf.
- Krugman, P.R. (1987): Increasing returns and the theory of international trade, en P.R. Krugman, *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- (1994): Competitiveness: a dangerous obsession, *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 2, Nueva York, Council on Foreign Relations. Reimpreso en P.R. Krugman, *Pop Internationalism*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1996.
- Kume, H., G. Piani y C.F.B. de Souza (2000): A política brasileira de importação no período 1987-98: descrição e avaliação, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), inédito.
- Kupfer, D. (1994): Competitividad da indústria brasileira: visão de conjunto e tendência de alguns setores, *Revista paranaense de desenvolvimento*, N° 82, Curitiba, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Económico y Social (IPARDES), mayo-agosto.
- Lafay, G. (1979): *Dynamique de la spécialisation internationale*, París, Ed. Economica.
- (1990): La mesure des avantages comparatifs révélés, *Economie prospective internationale*, N° 41, París, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).
- MDIC (Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior) (2008): Inovar e investir para sustentar o crescimento: Política

- de Desenvolvimento Produtivo, Brasília. Disponible en: <http://www.mdic.gov.br>
- Miranda, J.C. (2001): *Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990*, Texto para discussão, N° 829, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Moreira, M.M. (1999): Estrangeiros en una economía abierta: impactos recientes sobre a produtividade, a concentração e o comércio exterior, en F. Giambiagi y M.M. Moreira (org.), *A economia brasileira nos anos 90*, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
- Moreira, M.M. y P.G. Correa (1996): *Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo*, Texto para discussão, N° 49, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).
- Nassif, A. (1995): Política industrial e proteção no Brasil: o papel da Cacex, disertación de maestría, Niterói, Universidad Federal Fluminense.
- _____ (2003a): Liberalização comercial e eficiência econômica: a experiência brasileira, tesis de doctorado, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- _____ (2003b): *Uma contribuição ao debate sobre a nova política industrial brasileira*, Texto para discussão, N° 101, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), septiembre.
- _____ (2007): *Estrutura e competitividade da indústria de bens de capital brasileira*, Texto para discussão, N° 109, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), agosto.
- _____ (2008): Há evidências de desindustrialização no Brasil?, *Revista de economia política*, vol. 28, N° 1, São Paulo, Centro de Economía Política, enero-marzo.
- Nassif, A. y F.P. Puga (2004): Estrutura e competitividade da indústria brasileira: o que mudou?, *Revista do BNDES*, N° 22, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), diciembre.
- Nelson, R. (1964): Aggregate production functions and medium range growth projections, *The American Economic Review*, vol. 54, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- _____ (1996): *The Sources of Economic Growth*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Nelson, R.R. y S.G. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Economic Press.
- Paul, C.J. y D.S. Siegel (1999): Scale economies and industry agglomeration externalities: a dynamic cost function approach, *The American Economic Review*, vol. 89, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Editorial Vergara.
- Possas, M.L. (1996): Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial: implicações para o Brasil, en A.B. Castro, M.L. Possas y A. Proença (orgs.), *Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças*, Río de Janeiro, Forense Universitária.
- Resende, M. y P. Anderson (1999): *Mudanças estruturais na indústria brasileira de bens de capital*, Texto para discussão, N° 658, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Scherer, F.M. y D. Ross (1990): *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Silva, S. (1982): *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, São Paulo, Ed. Alfa-Ômega.
- Tirole, J. (1995): *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Vermulm, R. (1993): A crise da indústria de bens de capital no Brasil, *Informação Fipe*, N° 152, São Paulo, Universidad de São Paulo.
- Vermulm, R. y F. Erber (2002): *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre-comércio (cadeia: bens de bens de capital)*, Campinas, Universidad Estadual de Campinas.

PALABRAS CLAVE

Educación
Ingresos
Desarrollo económico
Análisis comparativo
Hombres
Mujeres
Zonas urbanas
Zonas rurales
Encuestas de hogares
Indicadores educativos
México

Rentabilidad económica de la educación en México: comparación entre el sector urbano y el rural

Juan Luis Ordaz-Díaz

En esta investigación se calcula la rentabilidad económica privada de la educación en los sectores urbano y rural de México en el período 1994-2005, sobre la base de la ecuación de Mincer. Los resultados indican que invertir allí en educación es rentable. La rentabilidad de la educación es más alta en el medio rural que en el urbano en la mayoría de los años analizados y en todos los niveles educativos. La educación en el medio rural tiende a ser más rentable para las mujeres en los niveles educativos básicos, y más rentable para los hombres en los niveles más elevados. En el medio urbano, la rentabilidad de la educación es mayor para los hombres en la enseñanza primaria y superior y, en algunos años, más alta para las mujeres en secundaria y preparatoria.

Juan Luis Ordaz-Díaz
Unidad de Desarrollo Agrícola
Sede subregional de la CEPAL en México
Profesor,
Facultad de Economía,
Universidad Nacional Autónoma
de México
✉ juanluis.ordaz@cepal.org

I

Introducción

Diversos enfoques teóricos consideran que la acumulación de capital humano es clave para el progreso económico y social. Varios son los factores que contribuyen a formar ese capital: la familia, la escuela, la empresa y otros, aunque por lo general la discusión sobre el capital humano se centra en la escolaridad como principal productor de habilidades (Carneiro, Hansen y Heckman, 2003).

Gran parte del debate teórico sobre el papel de la educación en el crecimiento y el desarrollo económico apunta a determinar si la educación es productiva en un sentido económico. Hay abundante evidencia de que los niveles educativos de la población están fuertemente correlacionados con los niveles de desarrollo económico, pero se sigue discutiendo si la educación ha contribuido al desarrollo económico o si la relación de causalidad es la inversa. Sobre este punto, la teoría del capital humano postula que el tiempo de permanencia tanto en la escuela como en el trabajo incrementa directamente la productividad de los trabajadores y, en consecuencia, su salario (Weiss, 1995). Cabe entonces atribuir a la educación el desarrollo y la creación de habilidades y destrezas, que en el mercado se traducen en mayor ingreso.

Si la educación tiene rentabilidad económica, entonces constituye un elemento esencial que debe ser considerado en el diseño de las políticas públicas; por lo tanto, es importante saber qué beneficios conlleva el incremento de los años de escolaridad de los individuos. Para ello es útil determinar la rentabilidad económica de la educación, que en términos generales mide el aumento de los ingresos que se logran con un año más de escolaridad o la adquisición de cierto nivel educativo.¹ Desde el punto de vista privado, esa rentabilidad económica proporciona una medida de lo que conviene invertir en escolaridad adicional. Desde el punto de vista social, puede ser un indicador de la relativa escasez de personas con diferentes niveles educativos y, en consecuencia, puede contribuir a orientar las políticas educacionales.

En la literatura especializada se encuentran diversos trabajos que han intentado medir la rentabilidad económica de la educación en diferentes países. El procedimiento más utilizado ha sido la estimación de la ecuación de Mincer (1974) por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Dicha ecuación establece una relación entre el logaritmo del ingreso de los individuos y los años de escolaridad, la experiencia laboral y el cuadrado de esa experiencia. El coeficiente de los años de escolaridad se interpreta como la rentabilidad económica de un año adicional de estudio.

Algunos trabajos han analizado los problemas que pueden surgir al tratar de identificar qué proporción de los ingresos de las personas educadas se debe a la educación y qué proporción a sus habilidades innatas, al aprendizaje dentro de la familia o a variables no observadas. Así, se han propuesto metodologías alternativas a la de MCO, porque se ha especulado que con esta última las rentabilidades pueden ser subestimadas (Griliches, 1977). Uno de los métodos más usados ha sido el de variables instrumentales, en el cual lo complicado es elegir el instrumento idóneo.

Según Carneiro y Heckman (2002), los instrumentos comúnmente utilizados en la literatura sobre escolaridad resultan no ser válidos, ya que están correlacionados con la habilidad omitida. Al respecto, los estudios de Carneiro, Heckman y Vytlačil (2001) y de Heckman y Li (2004) han mostrado que las estimaciones de la rentabilidad económica de la educación pueden ser sesgadas debido a que algunos individuos pueden elegir (autoselección) no participar en el mercado de trabajo.² Ante esto se han propuesto metodologías para corregir los posibles sesgos en las estimaciones, a partir de métodos paramétricos —como el de dos etapas de Heckman— o semiparamétricos, en los que se introduce una estructura contrafactual y se calculan los efectos medios de tratamiento.

En México, algunos estudios se han concentrado en calcular la rentabilidad económica de la educación,³ pero

□ El autor agradece los valiosos comentarios de Braulio Serna Hidalgo, Juan Carlos Moreno, Gerardo Esquivel y de un evaluador anónimo.

¹ La rentabilidad económica es la ganancia o pérdida porcentual sobre una inversión, lo que implica que para calcularla es preciso considerar los costos de la inversión realizada. En el caso de la rentabilidad económica de la educación, los costos que se consideran son los ingresos que se dejan de percibir al estudiar.

² Para algunas personas, su participación en el mercado laboral no es aleatoria y eligen no participar en ese mercado (se autoseleccionan) sobre la base del salario que esperan. Así, algunos individuos que no trabajan tal vez han elegido no trabajar porque su salario de mercado es inferior a su salario de reserva.

³ Como los de Carnoy (1967), Bracho y Zamudio (1994), Zamudio (1995), Rojas, Angulo y Velásquez (2000), Barceinas (2001), Sarimaña (2002), López-Acevedo (2004) y Rodríguez-Oreggia, (2004).

la mayoría de ellos no distingue entre el sector urbano y el rural —aunque las características de uno y otro son muy diferentes— y solo estudia lo sucedido en uno o dos años. Entre los pocos trabajos que buscan medir la rentabilidad económica de la educación en el sector rural mexicano se halla el de Taylor y Yúnez-Naude (2000), quienes encuentran que tal rentabilidad eleva el ingreso rural en las actividades agrícolas tradicionales, cualquiera sea el nivel de escolaridad, pero no observan efectos positivos sobre el ingreso familiar no agrícola.

Analizar el sector rural es interesante, ya que presenta grandes rezagos en materia de pobreza, desigualdad y bajos ingresos. Para propósitos de política es importante saber si la rentabilidad económica de la educación presenta diferencias entre el sector urbano y el rural. Si fuera superior en el medio urbano, las inversiones en educación —a igualdad de otras condiciones— agudizarían la desigualdad entre ambos sectores. Por el contrario, si la rentabilidad económica en el medio rural fuera más elevada, la educación disminuiría la desigualdad, por lo cual sería deseable contar con más inversiones en educación. La CEPAL ha mostrado en diversos trabajos

evidencias de que la formación de capital humano influye de manera determinante en la productividad laboral y, por ende, en las remuneraciones rurales y la reducción de la pobreza, así como en el bienestar integral de la población (CEPAL/UNESCO, 1992; CEPAL, 2006).

Este estudio pretende aportar luces al respecto, para lo cual calcula la rentabilidad económica de la educación mexicana tanto en el medio rural como en el urbano, en los años 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005. Los datos utilizados provienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Para el cálculo de esa rentabilidad económica (en adelante abreviada a rentabilidad) se estiman regresiones corregidas por autoselección, utilizando el método de dos etapas de Heckman.

El resto del artículo se estructura de la forma siguiente: en la sección II se exponen algunos aspectos de la situación actual de la educación en México y se realiza una comparación entre el medio urbano y el rural, y entre México y otros países. La sección III describe los datos utilizados. La sección IV presenta cálculos de la rentabilidad de la educación en México. Finalmente, la sección V reseña las conclusiones.

II

La situación actual de la educación en México

En esta sección se examinan algunos aspectos del estado actual de la educación en México; primero se compara el área rural con la urbana, y en seguida México con otros países.

1. Comparación entre el sector rural y el urbano

En 1950 México era un país predominantemente rural. Desde 1960 en adelante la población urbana ha excedido a la rural, pero aún así esta última continúa teniendo bastante peso: al 2005 representaba el 23,5% de la población total.

En general, la población rural tiende a tener niveles educativos más bajos y a recibir una educación de menor calidad. En el 2005 el analfabetismo urbano era de 6,7%, mientras que el rural doblaba casi la tasa urbana de 1994. La situación era más grave en el caso de las mujeres. Pese a que había habido avances, la tasa de analfabetismo entre ellas continuaba siendo considerable: 18,3% en el 2005 (cuadro 1).

En los años de escolaridad también se observan diferencias desfavorables para el sector rural. En el 2005 la

escolaridad media rural era todavía inferior a la nacional y a la urbana de 1994. Asimismo, las mujeres rurales eran las que exhibían el rezago mayor (cuadro 2).

Dado que en el 2005 el medio rural no alcanzaba aún los niveles educativos que el sector urbano había logrado más de una década antes, es probable que el rezago educativo del sector rural con respecto al urbano se acerque a los 10 años. Esto indica que es preciso acelerar las acciones educativas en el medio rural mexicano.

CUADRO 1

México: analfabetismo en la población de seis años o más, 1994-2005
(Porcentajes)

	1994	2000	2005
A nivel nacional	12,5	10,6	8,9
Sector urbano	8,5	6,9	6,7
Sector rural	23,5	21,2	16,0
Mujeres rurales	26,7	24,1	18,3

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, años 1994, 2000 y 2005.

CUADRO 2

México: escolaridad de la población de 15 años o más, 1994-2005
(Años)

	1994	2000	2005
A nivel nacional	6,5	7,4	8,1
Sector urbano	7,4	8,3	8,9
Sector rural	3,7	4,4	5,6
Mujeres rurales	3,5	4,1	5,3

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, años. 1994, 2000 y 2005.

CUADRO 3

México: alumnos con rendimiento en lectura en 6° año de primaria y 3° de secundaria, por tipos de escuela, 2000-2005
(Porcentajes)

En 6° de primaria	2000 2005		En 3° de secundaria	2000 2005	
	Total muestral	25		16	Total	27	26
Privadas ^a	9	2	Privadas ^a	4	5
Urbanas	22	12	Generales	28	21
Rurales	32	23	Técnicas	29	27
Indígenas	51	29	Telesecundarias	33	42
CONAFE ^b	35	36			

Fuente: INEE (2007a).

^a Incluye escuelas privadas urbanas y rurales.

^b Consejo Nacional de Fomento Educativo.

Incrementar la cobertura de la educación es muy importante, pero también lo es impartir educación de buena calidad. Una medida valiosa de la calidad de la educación es el rendimiento académico de los alumnos. En este sentido, también se presentan marcadas diferencias entre el sector rural y el urbano.

El cuadro 3 muestra el porcentaje de alumnos con nivel insuficiente de rendimiento en lectura en 6° grado de primaria y 3° de secundaria en los años 2000 y 2005. Se observa que, en términos generales, los alumnos de primaria tuvieron un mejor desempeño que los de secundaria. También se aprecian diferencias considerables entre el medio urbano y el rural. En el 2005, en las escuelas primarias ubicadas principalmente en el sector urbano (privadas y urbanas) no más del 12% de los alumnos acusaba rendimiento insuficiente en lectura, mientras que en las situadas principalmente en el sector rural—escuelas rurales, indígenas y del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)—la cifra era de al menos 23%. En la enseñanza secundaria, los alumnos de las escuelas rurales (telesecundarias) tuvieron el peor desempeño, con lo cual se amplió la brecha de aprendizaje entre el sector urbano y el rural en este nivel educativo.

Una variable en la que probablemente se estén reflejando las disparidades educativas es la pobreza, que en México aparece más intensa en el sector rural. Aunque en el período 2000-2005 se redujo notablemente (cuadro 4), la pobreza puede aumentar de un año a otro, como sucedió entre el 2004 y el 2005.

CUADRO 4

México: niveles de pobreza de las personas, por sector, 2000-2005
(Porcentajes)

Línea de pobreza	2000		2002		2004		2005	
	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural
Alimentaria ^a	12,5	42,4	11,3	34,0	11,0	28,0	9,9	32,3
De capacidades ^b	20,2	49,9	17,2	42,6	17,8	36,2	15,8	39,8
De patrimonio ^c	43,7	69,2	41,2	64,3	41,1	57,4	38,3	61,8

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, consultado en <http://www.coneval.gob.mx/coneval/>.

^a Pobreza alimentaria: proporción de hogares cuyo ingreso por habitante es menor que el necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

^b Pobreza de capacidades: proporción de hogares cuyo ingreso por habitante es menor que el necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

^c Pobreza de patrimonio: proporción de hogares cuyo ingreso por habitante es menor que el necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

CUADRO 5

México: pobreza según el nivel educativo y por sector, 2005
(Porcentajes)

Nivel educativo máximo	Pobreza alimentaria		Pobreza de capacidades		Pobreza de patrimonio	
	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural
Sin instrucción o con primaria incompleta	18,8	47,0	28,6	55,8	57,6	76,0
Primaria completa	14,4	37,7	22,4	45,3	53,1	69,0
Secundaria	11,2	28,7	19,1	37,6	47,3	62,8
Preparatoria	5,2	13,9	8,7	20,6	26,4	44,5
Licenciatura	1,2	4,3	1,9	5,0	8,2	20,9

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, año 2005.

En México existe una correlación inversa entre educación y pobreza. El cuadro 5 muestra que cuanto más alto es el nivel educativo de la población, menor es su condición de pobreza. No obstante, al parecer en el sector rural se necesitan más años de educación para asegurarse de que sea baja la probabilidad de hallarse en situación de pobreza. Entre las personas que han concluido la primaria, 14,4% se encuentra en estado de pobreza alimentaria (que se considera pobreza extrema)⁴ en el medio urbano, y 37,7% en el medio rural; en tanto que de las que cuentan con licenciatura, sólo 1,2% está en situación de pobreza alimentaria en el medio urbano y 4,3% en el rural. La pobreza moderada (pobreza de patrimonio) afecta al 76% de los individuos que no han concluido la primaria en el sector rural, y a 57,6% en el urbano. Y entre quienes han concluido la licenciatura, 20,9% padece pobreza de patrimonio en el sector rural y 8,2% en el medio urbano. Así, si la rentabilidad de la educación en el sector rural fuera mayor, la educación podría constituir un instrumento para reducir la desigualdad entre ambos sectores.

2. Comparación con otros países

México ha avanzado más que algunos otros países en términos de inversión en ciertos niveles educativos. Entre 1995 y 2003 su gasto en educación primaria y secundaria aumentó 49%, siendo este incremento el más marcado entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), después de Turquía, Grecia, Polonia, Nueva Zelandia e Irlanda.

En educación terciaria,⁵ el gasto de México subió 67% entre 1995 y 2003, ocupando esta variación el segundo lugar entre los países de la OCDE. El gasto mexicano en educación, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), pasó de 4,6% a 5,8% entre 1995 y el 2003, y en este último año se ubicó por encima del promedio de la OCDE, que fue de 5,5% (OCDE, 2007).

Pese a que hubo mayor inversión educativa en México, el monto por estudiante permaneció bajo en términos absolutos. En el 2003, el gasto por estudiante de primaria en México fue de 1.656 dólares por año a paridad de poder adquisitivo, de modo que estuvo un poco más de tres veces por debajo del promedio de la OCDE, de 5.450 dólares. En educación secundaria, el gasto de México por estudiante era de 1.918 dólares por año y representaba cerca de un cuarto del promedio correspondiente de la OCDE, mientras que el gasto en educación terciaria significaba poco más de la mitad del promedio de la OCDE. Con respecto a países de desarrollo similar, la diferencia es mixta. México efectúa un mayor gasto por estudiante que Brasil, pero menor que Chile o Israel en todos los niveles educativos (OCDE, 2007).

En el periodo comprendido entre el 2001 y el 2005, países como Finlandia, Estados Unidos y Canadá destinaron al menos 2% de su PIB al área de investigación y desarrollo (I+D). México asignó a ese fin 0,4% de su PIB, porcentaje superior al que le dedicaron países como Indonesia, Colombia, Kyrgyzstán y Uruguay, pero cercano a la mitad de la cifra correspondiente de Portugal, Brasil o España y cinco o seis veces menor que la correspondiente a los países con mayor nivel de gasto (INEE, 2007b).

⁴ Véase en SEDESOL (2003) y en CONEVAL (2006) una explicación detallada de la medición de la pobreza en México.

⁵ La educación terciaria abarca el nivel de educación universitaria y los programas vocacionales de nivel avanzado.

México destina una alta proporción de su gasto educativo a gasto corriente. Ocupa el segundo lugar entre los países de la OCDE que dedican una proporción mayor del gasto educativo a gasto corriente en educación primaria y secundaria. Y en comparación con algunos países de desarrollo similar —como Brasil, Chile o Israel— también exhibe una proporción más elevada de gasto corriente (OCDE, 2007).

El Programa para la Evaluación Internacional del Estudiante (PISA, por sus siglas en inglés) examinó en el 2006 a estudiantes de 15 años de edad en 57 países. Este programa de la OCDE encontró que, en promedio, el nivel de conocimientos y habilidades de los jóvenes mexicanos era inferior al de los jóvenes de países más desarrollados y, en algunos casos, al de países de desarrollo similar. Por otra parte, según se señala en INEE (2007b), cerca del 50% de los jóvenes mexicanos no alcanza los niveles de competencia lectora, matemática y científica

que necesitará en su vida adulta. Esto plantea un reto importante al sistema educativo mexicano.

En cuanto a la rentabilidad de la educación, Patrinos (2008) expresa que, en general, ella es más alta en los países en desarrollo que en los desarrollados. También estima que la rentabilidad media global de la escolaridad es de 10%. Según sus cálculos, en México esa rentabilidad es levemente más alta (11%). Entre los países de América Latina que muestran rentabilidades superiores a las de México están Chile (12%), Guatemala (13%) y Brasil (16%). Algunos de los que presentan tasas inferiores son Bolivia (10%) y República Bolivariana de Venezuela (7%).

En suma, a pesar de que México ha progresado en materia de educación, aún enfrenta grandes desafíos. Convendría orientar en mayor medida el gasto en este campo hacia la infraestructura y los materiales educativos. Además, es preciso seguir reduciendo la desigualdad educativa entre el medio urbano y el rural.

III

Los datos

El presente análisis se basa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), institución encargada de generar e integrar información estadística y geográfica sobre el territorio, la población y la economía de México. La encuesta proporciona datos sobre las características de los hogares, las características sociales y demográficas de los individuos y sus ingresos y gastos tanto monetarios como no monetarios; es representativa a nivel nacional, y a nivel del sector urbano y del rural. Los años que se estudian son los de 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005.

La muestra se restringió a individuos de entre 12 y 70 años de edad. Para el cálculo de la rentabilidad de la educación se consideró el ingreso trimestral individual. No se consideraron las observaciones en las que faltaba información sobre ingreso y número de horas trabajadas.⁶

⁶ Nótese que no se eliminó de la muestra a la población desempleada o que no recibe ingresos. Algunos estudios sí la eliminan, entre ellos el de Bracho y Zamudio (1994) y el de Sarimaña (2002). Hacer esto puede sesgar los resultados hacia una mayor rentabilidad de la educación. Al no considerar a la población desempleada, la rentabilidad que se obtiene puede estar reflejando en mayor medida el efecto

Para realizar el análisis se generaron las variables siguientes:

- 1) Sin instrucción o primaria incompleta: toma el valor de 1 si la persona es analfabeta o cursó como máximo el quinto año de primaria.
- 2) Primaria completa: toma el valor de 1 si el individuo completó seis años de primaria.
- 3) Secundaria: es igual a 1 si el trabajador cursó por lo menos un año de educación media o hasta tres años de este nivel educativo.
- 4) Preparatoria: vale 1 si la persona cursó por lo menos un año o hasta tres de esta educación media superior.
- 5) Licenciatura: toma el valor 1 si el individuo cursó al menos un año de educación superior.⁷
- 6) Escolaridad: son los años completos de escolaridad, que se estimaron sobre la base de la información

de la habilidad en el ingreso, ya que es probable que muchos de los desempleados sean menos hábiles que otras personas de nivel educativo similar.

⁷ En el caso de esta variable, se sabe que la rentabilidad de la educación una vez concluida la licenciatura puede ser distinta de la que se obtiene con uno o dos años de educación superior. No obstante, se observó que existen diferencias de ingreso medio entre individuos con educación preparatoria terminada y los que tienen un año de licenciatura, a favor de estos últimos; por tal motivo, se decidió incluir en la variable Licenciatura a quienes tuvieran por lo menos un año de educación superior.

entregada en el catálogo de códigos de la ENIGH elaborado por el INEGI.

- 7) Experiencia: es la experiencia laboral estimada como el máximo de cero y la edad menos los años de escolaridad menos seis.
- 8) Experiencia: es el cuadrado de la experiencia laboral.

El cuadro 6 presenta algunas características de los individuos incluidos en la muestra que se emplea en este trabajo. Se observa que, salvo en el 2004, la proporción de mujeres es mayor en el sector urbano que en el rural en todos los años y lo contrario sucede en el caso de los hombres. La proporción de mujeres en la muestra fluctúa entre 52,3% y 53,7% en el sector urbano, mientras que la de hombres en el área rural se halla entre 47% y 50,5%. Así, en los dos casos las proporciones son relativamente estables. Los individuos de ambos sectores tienen en promedio edades muy similares; en ningún caso la diferencia es superior a un año, y se observa un ligero incremento en el promedio

de edad con el transcurso de los años. Los individuos del sector rural tienden a tener mayor experiencia laboral que los del sector urbano, como se observa en todos los años de la muestra.

En general, en el sector urbano se concentra una mayor proporción de personas de nivel educativo más alto, y en el sector rural una mayor proporción de personas de nivel educativo más bajo; sin embargo, en ambos sectores se registra un aumento apreciable de los niveles de escolaridad a lo largo de los años. Por ejemplo, en 1994 la proporción de individuos con primaria completa como máximo nivel educativo era de 20,9% en el sector urbano, cifra que disminuyó a 17% en el 2005. A ese mismo nivel educativo, la proporción en el sector rural se mantuvo prácticamente constante entre los mismos años (aumentando levemente de 22% a 22,1%) en el 2005. Por su parte, la proporción de individuos con al menos educación preparatoria se incrementó en ambos sectores: entre 1994 y 2005, en el sector urbano subió de 12,5% a 22,6%, mientras que en el área rural se elevó de 2,7% a 10,6%.

CUADRO 6

México: características de los individuos del sector urbano y del rural incluidos en la muestra, 1994-2005

	1994		1996		1998		2000		2002		2004		2005	
	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural	Sector urbano	Sector rural
Sexo (%)														
Hombre	47,7	50,5	47,4	49,1	47,5	49,3	46,3	48,8	46,7	48,0	47,2	47,0	47,6	47,8
Mujer	52,3	49,5	52,6	50,9	52,5	50,7	53,7	51,2	53,3	52,0	52,8	53,0	52,4	52,2
Edad (promedio en años)														
Edad (promedio en años)	31,9	31,9	31,7	31,6	32,4	33,0	32,4	32,9	33,0	33,6	33,8	34,5	34,1	34,3
Experiencia laboral (promedio)														
Experiencia laboral (promedio)	18,5	21,8	17,9	21,0	18,4	22,1	18,2	22,1	18,5	22,5	19,0	22,7	19,2	22,2
Escolaridad (promedio)														
Escolaridad (promedio)	7,4	4,1	7,8	4,6	8,0	4,9	8,3	4,9	8,5	5,2	8,8	5,7	8,9	6,1
Educación (%)														
Sin instrucción o con primaria incompleta	25,2	59,6	22,7	53,3	20,4	49,6	18,7	45,1	18,3	46,4	17,9	41,5	17,7	38,0
Primaria completa	20,9	22,0	20,0	23,9	20,2	24,8	19,0	24,4	18,0	22,6	17,6	20,8	17,0	22,1
Secundaria	30,9	14,5	31,5	18,6	32,5	20,1	31,5	23,7	31,6	22,5	28,6	25,6	28,7	26,0
Preparatoria	12,5	2,7	14,1	3,1	14,6	4,1	15,9	4,9	16,9	6,0	21,9	10,0	22,6	10,6
Licenciatura	10,6	1,1	11,7	1,1	12,2	1,5	14,8	1,9	15,1	2,6	14,0	2,1	14,1	3,4

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, años 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005.

IV

Rentabilidad de la educación en México, 1994-2005

En la literatura especializada mundial, la especificación de Mincer es la más utilizada para calcular la rentabilidad de la educación. En ella se establece que el logaritmo del ingreso es función de la escolaridad, la experiencia laboral y el cuadrado de dicha experiencia. Formalmente, se tiene que:

$$\ln Y_i = \gamma + \phi E_i + \delta_1 Exp_i + \delta_2 Exp_i^2 + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde $\ln Y$ representa el logaritmo del ingreso, E son los años de escolaridad y Exp es la experiencia laboral. El coeficiente asociado a la escolaridad (ϕ) proporciona una estimación de la rentabilidad de la educación, ya que representa la variación porcentual en el ingreso ante un cambio unitario en el nivel educativo.

La ecuación (1) presenta un problema: no toma en cuenta si los individuos han decidido (por autoselección) no participar en el mercado de trabajo; si eso sucede, las estimaciones con este método pueden ser sesgadas.⁸ Además, supone que la rentabilidad es la misma en cada nivel educativo. Sin embargo, la ecuación de Mincer es muy importante porque permite estimar la rentabilidad de la educación y es la base para realizar comparaciones internacionales. Dado que la presente investigación busca comparar esa rentabilidad entre dos sectores geográficos (el rural y el urbano), dicha especificación puede ser adecuada. No obstante, con el fin de reducir el posible sesgo por autoselección, se corregirán las estimaciones sobre la base del método de dos etapas de Heckman, y se realizará un análisis por género. Para estimar la rentabilidad de cada nivel educativo se realizará una especificación basada en variables dicotómicas (*dummies*) por nivel educativo.

Con el método de dos etapas de Heckman se busca eliminar los sesgos que pueden surgir porque en las encuestas se observa únicamente el ingreso de los individuos cuyo salario de reserva es inferior al salario de mercado. Aquellos con un salario de reserva superior al de mercado no aparecen en la estimación. Según

Heckman (1979), esta situación puede introducir, en los estimadores de los parámetros de la ecuación de ingresos, sesgos similares a los generados por la omisión de variables relevantes en el modelo.

Para ilustrar el método de dos etapas de Heckman, se plantean dos ecuaciones:

$$Z_i^* = \gamma^T w_i + u_i \quad (\text{ecuación de decisión}) \quad (2)$$

$$y_i = \beta^T x_i + \varepsilon_i \quad (\text{ecuación de interés}) \quad (3)$$

En este caso son respectivamente la ecuación de participación de los ocupados asalariados y la función de Mincer (1). En la ecuación (2), Z_i^* es la propensión a trabajar, w_i es un vector de variables explicativas observadas y u_i es un término de error en la ecuación de decisión, no observado. En la ecuación (3), y_i es el nivel de ingreso potencial de un determinado individuo (expresado en logaritmos), x_i es un vector de variables que influyen en el nivel de ingreso potencial, y ε_i es un término de error en la ecuación de interés, que tampoco se observa.

y_i es observado si $Z_i^* > 0$. Así:

$$E(y_i | y_i \text{ es observado}) = E(y_i | Z_i^* > 0) \quad (4)$$

Para aquellos que no trabajan se tiene que $Z_i^* > 0$ y en consecuencia y_i es igual a cero. El problema de autoselección surge si la parte no observada de la decisión de trabajar (u_i) se correlaciona con la parte no observada del resultado (ε_i). Empíricamente, en la primera etapa de este método se estima un modelo *probit* en la ecuación de decisión con el cual se calcula el inverso de la razón de Mills (λ) que corresponde a la razón entre la función de densidad y la función de distribución acumulada de una función normal, evaluada en $\gamma^T w_i$. En la segunda etapa λ se incluye como regresor en la ecuación de interés.

La ecuación final que se estima es:

$$y_i | Z_i^* > 0 = \beta^T x_i + \beta_\lambda \lambda + \xi_i \quad (5)$$

Si el valor estimado de β_λ es distinto a cero, se puede concluir que existe autoselección.

⁸ Este tipo de problema se conoce en la literatura especializada como sesgo por autoselección. Véase una explicación detallada al respecto en Heckman (1979) y Lewis (1974).

CUADRO 7

México: estimación de la función de ingresos del modelo básico de Mincer, 1994-2005

Variables	1994		1996		1998		2000		2002		2004		2005	
	Coefi- ciente	Estadís- tico t	Coefi- ciente	Estadís- tico t	Coefi- ciente	Estadís- tico t	Coefi- ciente	Estadís- tico t	Coefi- ciente	Estadís- tico t	Coefi- ciente	Estadís- tico t	Coefi- ciente	Estadís- tico t
<i>Modelo de Mincer</i>														
Escolaridad	0,1336	54,6	0,1117	47,1	0,1121	37,9	0,1030	34,3	0,1129	51,4	0,1214	66,8	0,1188	65,0
Experiencia	0,0287	12,2	0,0252	11,2	0,0301	10,8	0,0216	7,4	0,0274	12,1	0,0264	13,2	0,0228	11,5
Experiencia ²	-0,0004	-10,1	-0,0003	-8,0	-0,0004	-8,2	-0,0002	-4,5	-0,0003	-8,7	-0,0003	-8,8	-0,0002	-6,8
Constante	5,8184	123,5	6,2572	135,3	6,3613	106,6	6,8606	113,6	6,8024	143,9	6,7769	161,1	6,8558	159,6
<i>Modelo probit</i>														
Sexo	1,1655	83,0	1,1125	83,0	1,0343	67,3	1,1167	-67,0	1,0335	82,8	0,9594	90,3	0,9187	86,4
Experiencia	0,0824	53,8	0,0821	57,0	0,0756	46,4	0,0860	51,0	0,0894	71,5	0,0828	77,4	0,0818	77,0
Experiencia ²	-0,0012	-48,9	-0,0013	-52,0	-0,0011	-41,8	-0,0013	-46,2	-0,0014	-64,1	-0,0014	-72,3	-0,0013	-70,2
Escolaridad	0,0596	29,9	0,0635	32,6	0,0644	29,4	0,0645	27,3	0,0592	35,3	0,0482	35,7	0,0517	38,1
Residentes	-0,0873	-18,8	-0,0845	-19,0	-0,1039	-19,0	-0,0849	-14,8	-0,0790	-18,2	-0,1181	-27,8	-0,1411	-32,7
Constante	-1,3276	-39,4	-1,3160	-40,7	0,8871	22,5	0,8859	21,0	0,7795	24,8	-1,0359	-40,2	-0,970	-37,6
<i>Inverso de la razón de Mills</i>														
	-0,2047	-7,4	-0,1907	-7,0	-0,2357	-6,6	-0,2948	-8,2	-0,175	-6,0	-0,0825	-3,1	-0,2269	-8,4

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, años 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005.

La decisión individual de incorporarse al mercado laboral puede verse afectada por diferentes factores. En este caso las variables que se consideraron relevantes son el sexo (que toma el valor de 1 si el individuo es hombre), el número de residentes en el hogar, los años de escolaridad, la experiencia laboral y el cuadrado de dicha experiencia.

En el cuadro 7 se muestra la estimación del modelo básico de Mincer, utilizando el método de dos etapas de Heckman.⁹ Se presentan tres secciones, una donde se muestran los coeficientes estimados del modelo básico de Mincer corregidos por autoselección, otra donde se exhiben los coeficientes del modelo *probit*,¹⁰ en el cual la variable dependiente toma el valor de 1 si el individuo cuenta con al menos un empleo, y finalmente el coeficiente del inverso de la razón de Mills, que indica la posibilidad de autoselección. El modelo *probit* muestra en todos los casos coeficientes estadísticamente significativos, e indica en todos los años que la probabilidad de participar en el mercado laboral aumenta al ser de sexo masculino y hasta cierto punto con la escolaridad y la experiencia laboral, y disminuye cuanto mayor sea el número de residentes en el hogar.

La estimación del inverso de la razón de Mills resulta ser estadísticamente significativa en todos los años, lo que sugiere la posibilidad de autoselección y, por ende, que las estimaciones con MCO pueden ser sesgadas. Con este método los resultados muestran que en 1994 los ingresos de un individuo medio subían cerca de 13% con un año adicional de educación; desde 1996 al 2000 se acrecentaban en 10,3% a 11,2%, en tanto que después del 2000 aumentaban más de 11,3%. Así, la rentabilidad ha tendido a variar a través de los años, lo que puede deberse a una serie de factores, como los cambios en la calidad de la educación y en la demanda de trabajadores con cierta calificación, la oferta de trabajadores con determinados niveles educativos, la distribución del empleo entre ocupaciones y el crecimiento económico.

Como ya se indicó, la especificación anterior supone que la rentabilidad de la educación es la misma en todos los niveles de escolaridad. Para obtener una estimación de la rentabilidad por nivel educativo se utilizará una especificación con variables dicotómicas, de la forma siguiente:

$$\ln Y_i | Z_i^* > 0 = \gamma + \sum_{i=1}^k \beta_i D_i + \delta_1 \text{Exp}_i + \delta_2 \text{Exp}_i^2 + \beta_\lambda \lambda + \xi_i \quad (6)$$

donde D_i representa a cada una de las variables dicotómicas de cada nivel de escolaridad i . Los niveles que se consideran en este caso son: 1) sin instrucción o

⁹ Todas las estimaciones que se presentan en este trabajo fueron realizadas por MCO y en la mayoría de los casos se obtuvieron resultados ligeramente inferiores. En Ordaz (2007) se pueden ver los resultados obtenidos con el método de MCO.

¹⁰ Que en este caso se refiere a la probabilidad de que una persona tenga al menos un empleo.

primaria incompleta; 2) primaria completa; 3) secundaria; 4) preparatoria, y 5) licenciatura.

Psacharopoulos (1993) señala que para este tipo de especificación, la rentabilidad del i -ésimo nivel educativo r_i se puede estimar calculando la diferencia entre los coeficientes de D_i y D_{i-1} , la cual se divide por n_i ; es decir, por el número de años escolares que corresponden al nivel k .¹¹ Esto es:

$$r_i = \frac{(\beta_i - \beta_{i-1})}{n_i} \quad (7)$$

Como uno de los objetivos de esta investigación es verificar si existen diferencias en la rentabilidad de la educación entre el sector rural y el urbano, se realizó una estimación de la ecuación (6) por sector. En el apéndice se presentan los resultados, que una vez más indican que todos los coeficientes son estadísticamente significativos. Además, se observa que es posible la presencia del problema de autoselección, ya que el coeficiente estimado del inverso de la razón de Mills es estadísticamente significativo en todos los años para ambos sectores.

Sobre la base de esta información y empleando la fórmula (7), se estimaron las rentabilidades por nivel educativo (cuadro 8), las que indican el porcentaje en que se incrementan los ingresos de la educación si se sube un nivel.

Estos resultados permiten analizar la evolución de la rentabilidad privada de la educación en el medio urbano y en el medio rural de México en el período 1994-2005. Con el fin de facilitar la comparación de los resultados obtenidos y a partir de la información expuesta en el cuadro 8, se elaboraron los gráficos 1 y 2, que aparecen más adelante.

Una primera observación importante derivada de los resultados obtenidos es que en México estudiar es una actividad rentable, puesto que todos los niveles educativos ofrecen rentabilidades positivas en todos los años analizados. Otra es que las rentabilidades han tendido a cambiar con los años.

Respecto del sector rural, se observa que a inicios del período, la enseñanza secundaria ofrecía la mayor rentabilidad, y que esta se incrementaba hacia fines del período, conforme se alcanzaba niveles educativos más altos. La rentabilidad de la enseñanza primaria exhibió una trayectoria decreciente entre 1994 y 1998, creciente

CUADRO 8

México: rentabilidad por nivel educativo, algunos años del período 1994-2005
(Porcentajes)

	Rural	Urbano
1994		
Primaria completa	6,7	4,4
Secundaria	9,7	7,1
Preparatoria	8,1	10,5
Licenciatura	9,6	9,6
1996		
Primaria completa	5,2	3,7
Secundaria	7,4	7,6
Preparatoria	9,9	9,0
Licenciatura	9,1	8,4
1998		
Primaria completa	4,6	5,2
Secundaria	5,3	5,8
Preparatoria	10,1	7,4
Licenciatura	7,5	10,6
2000		
Primaria completa	6,0	3,7
Secundaria	3,0	2,3
Preparatoria	12,0	7,4
Licenciatura	13,0	8,1
2002		
Primaria completa	7,7	4,9
Secundaria	7,6	4,0
Preparatoria	11,2	5,4
Licenciatura	9,8	8,2
2004		
Primaria completa	5,9	4,2
Secundaria	8,0	3,6
Preparatoria	11,3	6,9
Licenciatura	16,3	11,3
2005		
Primaria completa	5,2	3,3
Secundaria	9,8	4,9
Preparatoria	12,6	8,4
Licenciatura	14,9	9,9

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, años 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005.

entre 1998 y 2002, y decreciente en los últimos años del período.

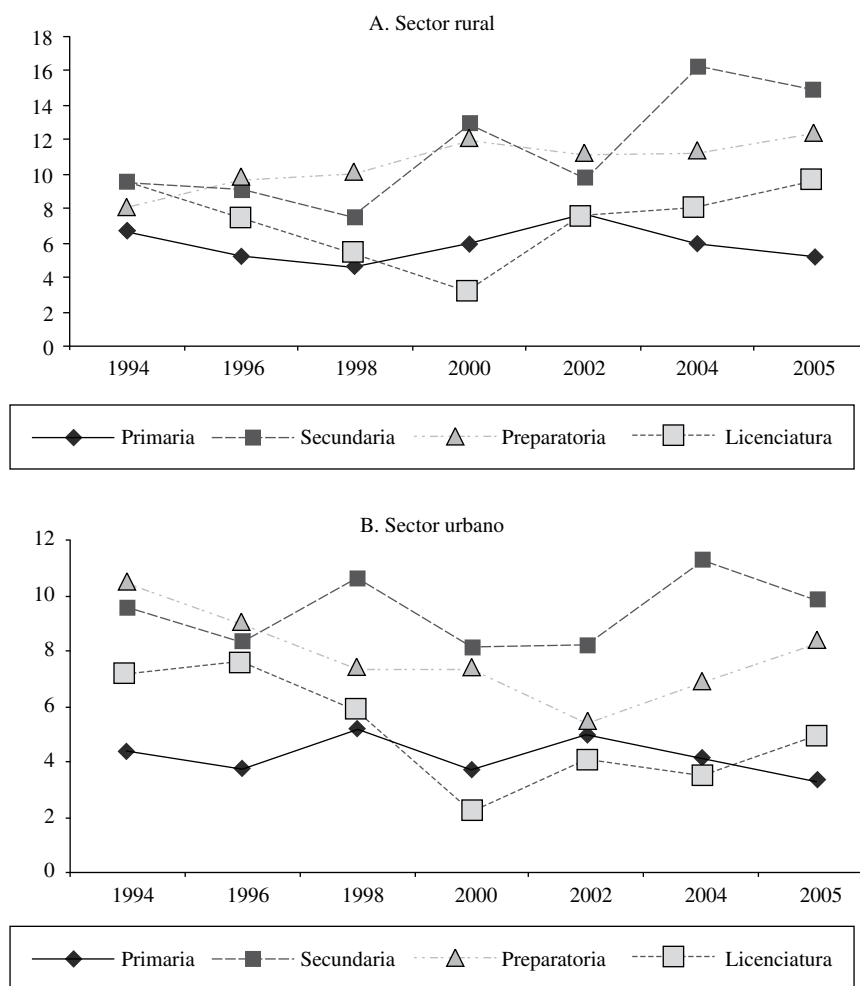
Entre 1994 y el 2000 la rentabilidad de la enseñanza secundaria disminuyó notablemente, y después tendió a aumentar en forma marcada. En la preparatoria la rentabilidad creció en todo el período, mientras que en la educación superior disminuyó en 1994-1998 y después tendió a crecer (gráfico 1).

Según Esquivel (2008), la desigualdad en el sector rural mexicano ha tomado la forma de una U invertida. Aumentó significativamente entre 1996 y el 2000 y comenzó a disminuir a partir del 2002. Es decir, siguió una trayectoria opuesta a la que presenta la rentabilidad de la enseñanza secundaria. En el incremento inicial de esa desigualdad pudo haber influido la caída de la

¹¹ El número de años de escolaridad que se consideran en este estudio son seis para primaria, tres para secundaria, tres para preparatoria y cinco para educación superior.

GRÁFICO 1

México: rentabilidad de la educación, por nivel educativo, en el sector rural y en el sector urbano, 1994-2005
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del cuadro 9.

rentabilidad de la educación superior y de la primaria entre 1994 y 1998, en tanto que su posterior reducción pudo deberse en gran medida a que la rentabilidad tendió a aumentar después de 1998 en todos los niveles educativos. Se ve así que la educación parece estar contribuyendo a reducir la desigualdad en México.

En el sector urbano, a inicios del período 1994-2005, el nivel educativo que ofrecía mayor rentabilidad era la preparatoria,¹² seguida de la licenciatura. Los

rendimientos económicos de la enseñanza primaria exhibieron una tendencia relativamente estable entre 1994 y el 2002, pero en los últimos años del período comenzaron a descender. Por su parte, las rentabilidades de la secundaria y la preparatoria variaron de manera semejante, aunque la de la secundaria siempre estuvo por debajo: en ambas la tendencia fue decreciente a partir de 1994, y creciente después del 2000 en la secundaria,

¹² Este resultado concuerda con el que obtiene Barceinas (2001), quien también encuentra que la preparatoria era el nivel educativo

que brindaba mayor rentabilidad a toda la población mexicana en 1994.

y creciente después del 2002 en la preparatoria. Desde finales de los años 1990 la educación superior fue la que brindó la mayor rentabilidad; a fines del período, cuanto más alto era el nivel educativo, mayor era la rentabilidad que ofrecía (véase de nuevo el gráfico 1). La tendencia relativamente estable de la rentabilidad de la enseñanza primaria y la creciente de la educación superior tal vez expliquen en cierta medida la estable reducción de la desigualdad en el sector urbano de México que señala Esquivel (2008) para el periodo 1994-2006.

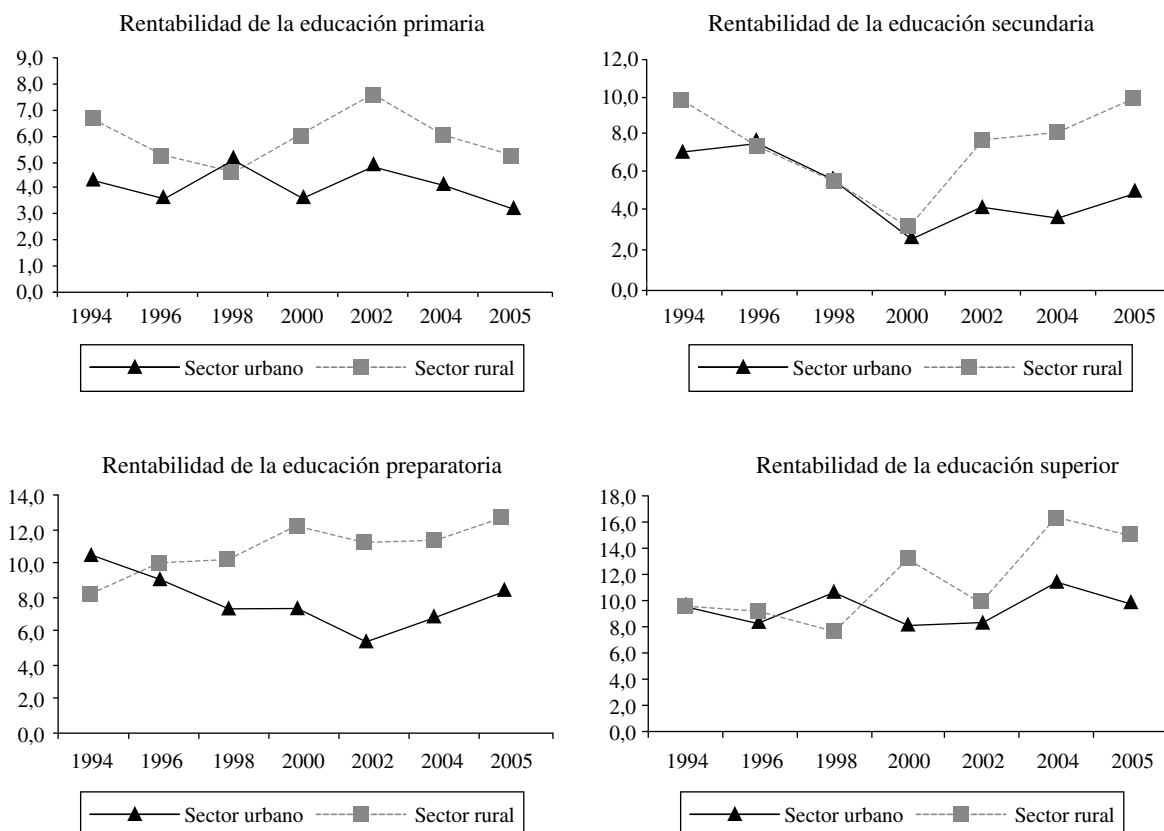
Como se aprecia, a inicios del período indicado bastaba con haber cursado la preparatoria en el medio urbano, o la secundaria en el medio rural, para obtener la más alta rentabilidad de la educación. Actualmente, en cambio, para eso se necesita educación superior. Así, el mercado parece estar premiando en mayor medida a los más calificados.

La información que figura en el gráfico 2 es interesante: en la mayoría de los años y en todos los niveles educativos la rentabilidad de la educación en el período analizado fue más alta en el medio rural que en el urbano.

El nivel primario solo exhibió rentabilidades más altas en el medio urbano en 1998, y el secundario únicamente en 1996 y 1998. En la educación preparatoria, los rendimientos solo fueron mayores en el medio urbano en 1994. La rentabilidad de la educación superior a inicios del periodo 1994-2005 era similar en ambos sectores, pero desde fines de la década de 1990 fue mayor en el medio rural. Esto significa que cuando un individuo alcanzaba un nivel educativo más, su ingreso se incrementaba en mayor proporción en el medio rural que en el urbano. En general, desde fines de los años 1990 las rentabilidades aumentaron más en

GRÁFICO 2

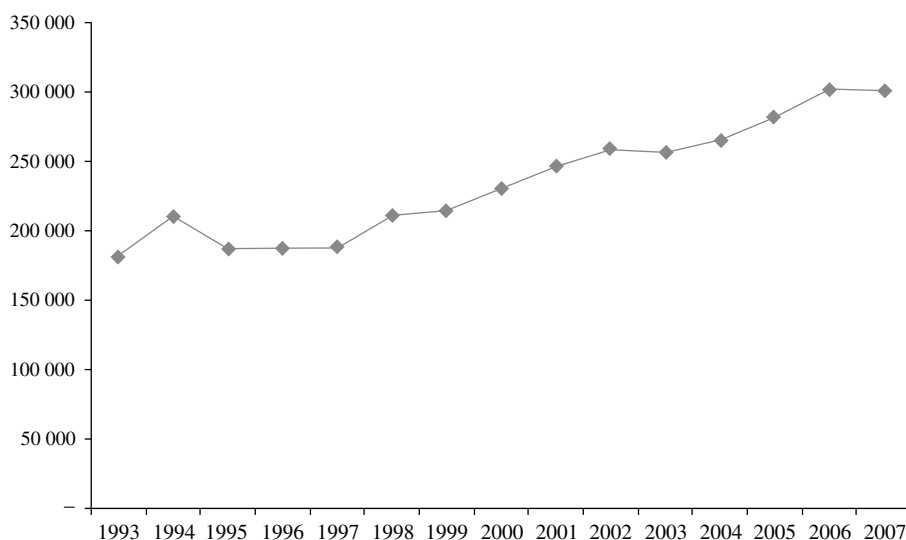
México: rentabilidad de la educación, por nivel educativo, en el sector urbano y el rural, 1994-2005
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base del cuadro 9.

GRÁFICO 3

México: gasto programable del sector público en educación para el desarrollo social, 1993-2007
(Millones de pesos del 2002)



Fuente: Presidencia de la República (2007).

el medio rural. Esta situación pudo deberse en cierta medida al mayor gasto del sector público mexicano en educación a partir de 1997, principalmente en el medio rural con el programa llamado al comienzo Progres a y actualmente Programa Oportunidades. El gráfico 3 muestra que el gasto en educación para el desarrollo social en el período creció marcadamente desde fines de la década de 1990.

Para verificar la coherencia de los resultados y analizar si existen diferencias por género, se realizaron estimaciones de la rentabilidad de la educación para hombres y mujeres en ambos sectores (cuadro 9).¹³ Dicho cuadro incluye también las tasas de crecimiento del PIB nacional y del PIB agropecuario para cada año t y cada año $t-1$ en el período 1994-2005.

Sobre la base de estos resultados, y comparando ambos sexos en el sector rural, se encontró que en la enseñanza primaria la rentabilidad fue mayor para los hombres únicamente en 1998 y el 2000. A nivel de secundaria y preparatoria el resultado fue heterogéneo:

en algunos años presentaron rentabilidades más altas las mujeres, y en otros los hombres. La educación superior otorgó, en promedio, rentabilidades mayores a las mujeres hasta el año 2000 y a los hombres en los demás años. Así, se observa que los rendimientos de la educación primaria para hombres y mujeres rurales parecen estar fuertemente asociados con las tasas de crecimiento del PIB agropecuario, lo que puede deberse a que la remuneración de los trabajadores de baja calificación depende en gran medida de la situación económica del agro. En los demás niveles educativos parecería haber cierta asociación con el crecimiento del PIB del año correspondiente o del año anterior en la década de 1990; pero después esta asociación tiende a desaparecer, quizá por los mayores apoyos a la educación en el sector rural.

Al comparar hombres y mujeres del sector urbano, se encuentra que en primaria los hombres tienden a obtener una mayor rentabilidad de la educación. En secundaria y preparatoria no hay un patrón claro: en algunos años los hombres obtienen mayores rendimientos y en otros las mujeres. En el medio urbano, contar con educación superior fue más rentable para los hombres que para las mujeres, ya que en todos los años la rentabilidad fue superior para los varones, como indican las estimaciones.

¹³ Estos resultados se obtuvieron aplicando la ecuación (7) a los coeficientes obtenidos en regresiones corregidas por autoselección, en cada sector, para hombres y mujeres. Todos los coeficientes que se obtuvieron son estadísticamente significativos al nivel del 99% de confianza.

CUADRO 9

México: rentabilidad de la educación, por género, 1994-2005
(Porcentajes)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005
<i>Mujeres rurales</i>							
Primaria completa	9,1	7,6	4,4	4,9	8,6	6,5	5,4
Secundaria	8,9	6,2	9,3	6,5	9,2	8,1	7,8
Preparatoria	4,7	12,0	6,5	6,7	9,3	11,6	12,8
Licenciatura	12,4	12,5	10,9	13,1	8,8	8,8	10,0
<i>Hombres rurales</i>							
Primaria completa	5,9	3,8	5,5	6,2	6,0	5,4	4,5
Secundaria	10,1	7,8	4,2	2,7	4,5	6,1	10,2
Preparatoria	10,3	7,1	13,6	12,1	12,0	8,7	8,8
Licenciatura	7,2	7,2	5,2	10,7	13,0	18,1	17,8
<i>Mujeres urbanas</i>							
Primaria completa	2,4	3,3	5,3	2,5	3,3	3,2	3,6
Secundaria	6,4	6,7	10,3	5,0	6,4	3,0	3,1
Preparatoria	11,3	8,7	8,6	7,6	5,3	4,5	8,1
Licenciatura	3,8	7,9	9,8	5,1	6,5	7,9	6,4
<i>Hombres urbanos</i>							
Primaria completa	4,8	4,1	5,0	4,3	5,6	4,6	2,8
Secundaria	6,9	8,0	3,0	2,2	3,6	4,6	6,8
Preparatoria	9,0	9,9	7,3	6,8	6,2	7,2	7,8
Licenciatura	12,0	8,9	12,0	9,8	8,5	12,8	10,2
Producto interno bruto (PIB) en el año t (% de crecimiento)	4,5	5,1	4,9	6,7	0,8	-4,2	2,8
PIB en el año t-1 (% de crecimiento)	1,9	-6,2	6,8	3,7	-0,2	1,4	-4,2
PIB agropecuario en el año t (% de crecimiento)	0,9	3,6	0,8	0,6	0,1	2,5	-2,6
PIB agropecuario en el año t-1 (% de crecimiento)	2,9	0,9	0,2	3,6	3,5	3,1	2,5

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, años 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005.

En los últimos años del período se observa que en el medio rural la rentabilidad para las mujeres fue mayor que para los hombres en el nivel básico (primaria), pero más alta para los hombres que para las mujeres en el nivel educativo más elevado (licenciatura).

En el medio urbano, en los niveles educativos extremos (primaria y licenciatura), los hombres tienden a obtener mayores rendimientos de la educación, pero en los niveles intermedios (secundaria y preparatoria) son las mujeres las que logran rentabilidades superiores en algunos años.

También en el sector urbano parece existir cierta asociación entre el crecimiento del PIB nacional y la rentabilidad de la enseñanza primaria, más marcada en el caso de los hombres. En el resto de los niveles educativos probablemente pesan más otros factores, ya que no se detecta una asociación clara con el PIB.

En general, las mujeres del sector rural obtienen una mayor rentabilidad educativa que las del sector urbano, en la mayoría de los años estudiados y en todos los niveles educativos. Algo similar se observa entre los hombres. En ambos casos, la brecha en términos de rentabilidad educativa se ha ampliado desde fines de la década de 1990 a favor de la población rural.

Al comparar a todos los subgrupos en todos los niveles educativos se ve que, en los últimos años, las mujeres rurales son las que obtienen mayor rentabilidad de la educación primaria.

De acuerdo con el análisis anterior, los resultados principales se mantienen: las personas del sector rural obtienen en promedio mayor rentabilidad de la educación en la mayoría de los años analizados. Por ende, las estimaciones son robustas desde el punto de vista estadístico.

V

Conclusiones

En esta investigación se mostró que en México el sector rural presenta un gran rezago educativo con respecto al sector urbano. La población rural, en promedio, recibe menos educación y de menor calidad. Se encontró que la rentabilidad de la educación es superior en el medio rural en la mayoría de los años y en todos los niveles educativos.

Al distinguir por sexo, los hallazgos principales se mantienen; es decir, la rentabilidad de la educación es superior para la población rural que para la población urbana, por lo cual se puede afirmar que las estimaciones realizadas son consistentes.

Existen diferencias por género en la rentabilidad de la educación en México. En el sector rural, la rentabilidad de los niveles educativos básicos es mayor para las mujeres, y la de los niveles más elevados es mayor para los hombres. En el sector urbano, los niveles de enseñanza primaria y superior tienden a entregar rentabilidades más altas a los hombres, pero en los niveles intermedios (secundaria y licenciatura) los rendimientos son más elevados para las mujeres en algunos años.

Estos resultados, más que descriptivos, pueden ser indicadores de cómo invertir en la educación en México. Dado que la rentabilidad de la educación es más alta en el sector rural y que en este sector se concentran los mayores niveles de pobreza, la educación puede llevar paulatinamente a disminuir la desigualdad. Por lo tanto, son deseables mayores inversiones en educación. Además, como se mostró, la educación se relaciona inversamente con la pobreza. Sin embargo, aunque la educación pueda incrementar los ingresos de los individuos, las personas educadas no podrán usar productivamente sus habilidades si las condiciones económicas e institucionales del país no son las adecuadas. Ha quedado en evidencia que en algunos casos el crecimiento económico parece influir en la rentabilidad de la educación.¹⁴

Tal rentabilidad puede verse como un incentivo para que las personas inviertan en ellas mismas; aun así, en México hay gente, sobre todo la de bajos ingresos, que difícilmente puede invertir en su propia educación o en la de sus hijos.

Es necesaria entonces la acción del Estado para promover la inversión educativa y facilitar que las familias pobres realicen esa inversión. También es preciso hacer más para elevar la calidad de la educación en México, lo que puede contribuir a incrementar su rentabilidad.¹⁵

Algunos autores han planteado la importancia de la inversión en capital humano para fomentar el crecimiento y la eficiencia y ayudar a reducir la desigualdad. Becker (1995) sostiene que la educación es la vía más eficaz para que las personas en situación de pobreza mejoren su estatus económico. Por su parte, Sylwester (2002) señala que la asignación de más recursos a la educación podría reducir los niveles de desigualdad económica dentro de un país.

Para mejorar la calidad de vida en el sector rural es relevante la participación de las mujeres, ya que habitualmente ellas proveen servicios de salud y prevención y son las responsables de la nutrición de sus hijos. No obstante, como se mostró en esta investigación, las mujeres rurales tienen, en promedio, el menor nivel educativo en todo el país, pero a la vez son las que obtienen mayor rentabilidad de la educación primaria y también mayor rentabilidad que las personas de la población urbana en los niveles educativos superiores. Lo anterior sugiere que, desde el punto de vista económico, es racional invertir en la educación de las mujeres del sector rural.

El capital físico puede ser un complemento del capital humano. En este estudio se mostró que en México se invierte relativamente poco en infraestructura educativa. Si hubiera más gasto de capital en educación, tanto en el sector rural como en el urbano, muy probablemente se incrementaría la rentabilidad del capital humano.

La educación puede vincularse con la producción. Diversos estudios han mostrado que los agricultores obtienen mayores rendimientos si mejoran sus conocimientos y habilidades, ya que de ese modo pueden hacer un uso más eficiente de la tecnología (Banco Mundial, 2005). Así, la educación adicional en el sector rural, unida a elementos ligados a la producción, puede mejorar significativamente el conocimiento técnico, el uso de la tecnología, la productividad agrícola y, por ende, el nivel de vida en este sector.

¹⁴ En un estudio sobre América Latina (Duryea y Pagés, 2002) se muestra que el mejoramiento del ambiente económico e institucional puede acrecentar sustancialmente la productividad y la reducción de la pobreza. Otro estudio (Ruiz-Nápoles, 2007) encuentra que una alta proporción de la población desocupada de México cuenta con estudios superiores, lo que indica que existen distorsiones en el mercado de trabajo.

¹⁵ Card y Krueger (1996) presentan evidencias de que las mejoras en la calidad educativa pueden acrecentar marcadamente la rentabilidad de la educación.

APÉNDICE

México: estimación de la función de ingresos con variables dicotómicas, 1994-2005

Variable	Rural		Urbano	
	Coefficiente	Estadístico t	Coefficiente	Estadístico t
1994				
<i>Modelo de Mincer</i>				
Primaria completa	0,4029	10,2	0,2637	7,5
Secundaria	0,6926	13,7	0,4761	13,0
Preparatoria	0,9365	11,0	0,7914	17,7
Licenciatura	1,4145	13,0	1,2706	27,8
Experiencia	0,0148	4,1	0,0198	5,9
Experiencia ²	-0,0003	-5,0	-0,0003	-4,6
Constante	6,1358	93,6	6,7869	102,9
<i>Modelo probit</i>				
Sexo	1,3888	60,7	1,0212	56,7
Experiencia	0,0784	29,8	0,0908	46,4
Experiencia ²	-0,0010	-25,8	-0,0015	-43,1
Escolaridad	0,0702	16,3	0,0698	28,0
Residentes	-0,0743	-10,3	-0,0940	-15,4
Constante	-1,4458	-25,0	-1,4167	-32,8
Inverso de la razón de Mills	-0,3296	-8,5	-0,2895	-7,7
1996				
<i>Modelo de Mincer</i>				
Primaria completa	0,3127	8,3	0,2244	6,7
Secundaria	0,5344	11,4	0,4523	13,1
Preparatoria	0,8317	10,7	0,7234	17,3
Licenciatura	1,2862	12,3	1,1414	26,4
Experiencia	0,0116	3,4	0,0225	7,1
Experiencia ²	-0,0002	-3,2	-0,0003	-5,8
Constante	6,5737	107,2	6,9595	108,9
<i>Modelo probit</i>				
Sexo	1,4113	59,6	0,9591	58,2
Experiencia	0,0738	28,0	0,0904	51,0
Experiencia ²	-0,0010	-24,0	-0,0015	-47,2
Escolaridad	0,0799	17,6	0,0718	30,6
Residentes	-0,0559	-7,7	-0,1036	-18,2
Constante	-1,4660	-24,8	-1,3707	-34,1
Inverso de la razón de Mills	-0,3417	-9,0	-0,2222	-6,1
1998				
<i>Modelo de Mincer</i>				
Primaria completa	0,2782	5,7	0,3120	7,0
Secundaria	0,4376	7,3	0,4859	10,8
Preparatoria	0,7414	7,4	0,7071	13,2
Licenciatura	1,1155	8,9	1,2382	22,8
Experiencia	0,0129	2,9	0,0267	6,7
Experiencia ²	-0,0002	-3,6	-0,0003	-4,6
Constante	6,8426	77,7	6,9799	86,7
<i>Modelo probit</i>				
Sexo	1,2059	45,5	0,9534	49,9
Experiencia	0,0651	22,2	0,0886	43,4
Experiencia ²	-0,0008	-17,6	-0,0015	-41,0
Escolaridad	0,0824	16,5	0,0660	24,9
Residentes	-0,0759	-8,2	-0,1163	-17,0
Constante	-1,3632	-20,0	-1,2115	-26,2
Inverso de la razón de Mills	-0,4400	-8,3	-0,2328	-5,0
2000				
<i>Modelo de Mincer</i>				
Primaria completa	0,3576	6,7	0,2200	4,7
Secundaria	0,4472	7,3	0,2886	6,2
Preparatoria	0,8085	8,3	0,5094	9,5
Licenciatura	1,4605	11,8	0,9153	17,0
Experiencia	0,0119	2,6	0,0128	3,2
Experiencia ²	-0,0002	-2,2	-0,0001	-1,6
Constante	6,9743	79,2	7,7336	95,7

Variable	Rural		Urbano	
	Coefficiente	Estadístico t	Coefficiente	Estadístico t
<i>Modelo probit</i>				
Sexo	1,3874	46,5	0,9879	48,7
Experiencia	0,0758	24,8	0,0957	46,1
Experiencia ²	-0,0010	-21,3	-0,0016	-42,7
Escolaridad	0,0700	12,9	0,0670	23,6
Residentes	-0,0865	-8,7	-0,0833	-11,8
Constante	-1,4352	-19,5	-1,3753	-28,7
Inverso de la razón de Mills	-0,3094	-6,1	-0,4099	-8,6
2002				
<i>Modelo de Mincer</i>				
Primaria completa	0,4606	10,7	0,2968	9,0
Secundaria	0,6873	13,9	0,4183	12,7
Preparatoria	1,0237	13,4	0,5806	15,1
Licenciatura	1,5147	13,6	0,9922	24,6
Experiencia	0,0119	3,2	0,0175	6,0
Experiencia ²	-0,0001	-2,3	-0,0002	-4,0
Constante	6,7715	91,2	7,7627	125,7
<i>Modelo probit</i>				
Sexo	1,2856	53,8	0,8830	61,2
Experiencia	0,0781	31,1	0,0948	64,5
Experiencia ²	-0,0010	-26,2	-0,0015	-58,4
Escolaridad	0,0732	17,3	0,0712	36,7
Residentes	-0,0692	-8,3	-0,0686	-13,6
Constante	-1,4971	-25,0	-1,3963	-40,9
Inverso de la razón de Mills	-0,2555	-5,9	-0,3431	-9,0
2004				
<i>Modelo de Mincer</i>				
Primaria completa	0,3563	8,5	0,2510	8,6
Secundaria	0,5972	12,6	0,3585	12,8
Preparatoria	0,9376	15,6	0,5655	19,6
Licenciatura	1,7512	22,5	1,1318	36,3
Experiencia	0,0214	5,9	0,0158	6,4
Experiencia ²	-0,0003	-5,1	-0,0002	-5,0
Constante	6,8106	94,6	7,8704	161,3
<i>Modelo probit</i>				
Sexo	1,2900	57,3	0,8593	70,9
Experiencia	0,0776	33,5	0,0883	71,6
Experiencia ²	-0,0011	-29,7	-0,0015	-67,9
Escolaridad	0,0570	16,3	0,0489	31,4
Residentes	-0,0989	-11,1	-0,1213	-25,0
Constante	-1,2954	-22,8	-1,0128	-34,2
Inverso de la razón de Mills	-0,2506	-5,9	-0,2224	-7,0
2005				
<i>Modelo de Mincer</i>				
Primaria completa	0,3103	8,0	0,1989	3,4
Secundaria	0,6034	14,4	0,3472	9,2
Preparatoria	0,9806	18,0	0,5984	17,1
Licenciatura	1,7263	24,5	1,0913	31,1
Experiencia	0,0216	6,4	0,0099	3,9
Experiencia ²	-0,0003	-5,5	-0,0001	-2,7
Constante	6,8803	102,6	8,0998	158,8
<i>Modelo probit</i>				
Sexo	1,2091	58,3	0,8106	65,0
Experiencia	0,0783	37,0	0,0862	68,8
Experiencia ²	-0,0011	-32,6	-0,0014	-63,7
Escolaridad	0,0511	16,3	0,0552	34,5
Residentes	-0,1190	-14,7	-0,1474	-28,7
Constante	-1,1431	-22,1	-0,9623	-31,5
Inverso de la razón de Mills	-0,2783	-6,8	-0,4589	-13,5

Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH, años 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2005.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005): *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*, Washington, D.C.
- Barceñas, F. (2001): Capital humano y rendimientos de la educación en México, tesis doctoral, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, inédito.
- Becker, G. (1995): *Human Capital and Poverty Alleviation*, Human Resources Development and Operations Policy, Working Paper, N° 14458, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bracho, T. y A. Zamudio (1994): Los rendimientos económicos de la escolaridad en México, 1989, *Economía mexicana. Nueva época*, vol. 3, N° 2, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Card, D. y A. Krueger (1996): School resources and student outcomes: an overview of the literature and new evidence from North and South Carolina, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Carneiro, P., K. Hansen y J. Heckman (2003): *Estimating Distributions of Treatment Effects With an Application to the Returns to Schooling and Measurement of the Effects of Uncertainty of College Choice*, NBER Working Paper, N° 9546, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Carneiro, P. y J. Heckman (2002): The evidence on credit constraints in post-secondary schooling, *Economic Journal*, vol. 112, N° 482, Oxford, Reino Unido, Royal Economic Society.
- Carneiro, P., J. Heckman y E. Vytlačil (2001): *Estimating the Returns to Education When It Varies Among Individuals*, Working Paper, Chicago, University of Chicago.
- Carnoy, M. (1967): Rates of returns to schooling in Latin America, *The Journal of Human Resources*, vol. 2, N° 3, Madison, University of Wisconsin Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006): *México: crecimiento agropecuario, capital humano y gestión del riesgo* (LC/MEX/L.686), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992): Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, *Libros de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2006): Aplicación de la metodología del comité técnico para la medición de la pobreza 2000-2005. Disponible en: <http://www.CONEVAL.gob.mx/CONEVAL/pdf/Nota%20Tecnica%20%202000-2005.pdf>
- Duryea, S. y C. Pagés (2002): *Human Capital Policies: What They Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America*, Research Department Working Paper, N° 468, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Esquivel, G. (2008): Markets, the State and the Dynamics of Inequality: the case of Mexico, México, D.F., inédito.
- Griliches, Z. (1977): Estimating the returns to schooling: some econometric problems, *Econometrica*, vol. 45, Nueva York, The Econometric Society.
- Heckman, J. (1979): Sample selection bias as a specification error, *Econometrica*, vol. 47, N° 1, Nueva York, The Econometric Society.
- Heckman, J. y X. Li (2004): Selection bias, comparative advantage and heterogeneous returns to education: evidence from China in 2000, *Pacific Economic Review*, vol. 9, N° 3, Oxford, Blackwell Publishing.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2007a): *La calidad de la educación básica en México 2006*, México, D.F.
- _____ (2007b): *PISA 2006 en México*, México, D.F.
- Lewis, H.G. (1974): Comments on selectivity bias in wage comparison, *The Journal of Political Economy*, vol. 82, N° 6, Chicago, University of Chicago Press.
- López-Acevedo, G. (2004): Mexico: evolution of earnings inequality and rates of returns to education (1988-2002), *Estudios económicos*, vol. 19, N° 2, México, D.F., Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Mincer, J. (1974): *Schooling Experience and Earnings*, Nueva York, Columbia University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2007): *Education at a Glance, 2006*, París.
- Ordaz, J. (2007): *México: capital humano e ingresos. Retornos a la educación, 1994-2005*, serie Estudios y perspectivas, N° 90, LC/L.2812-P, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.143.
- Patrinos, H. (2008): Heterogeneous Returns in the Labor Market, inédito.
- Presidencia de la República (2007): *Primer informe de gobierno*, México, D.F.
- Psacharopoulos, G. (1993): *Returns to Investment in Education: A Global Update*, Policy Research Working Paper, N° 1067, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rodríguez-Oreggia, E. (2004): Institutions, geography and the regional evolution of returns to schooling in Mexico, México, D.F., Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana-Santa Fe, inédito.
- Rojas, M., H. Angulo e I. Velásquez (2000): Rentabilidad de la inversión en capital humano en México, *Economía mexicana. Nueva época*, vol. 9, N° 2, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Ruiz-Nápoles, P. (2007): El empleo como reto macroeconómico en México, inédito.
- Sarimaña, E. (2002): Rendimiento de la escolaridad en México: una aplicación del método de variables instrumentales para 1998, *Gaceta de economía*, año 7, N° 14, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2003): *Medición del desarrollo. México, 2000-2002*, México, D.F., inédito.
- Sylwester, K. (2002): Can education expenditures reduce income inequality?, *Economics of Education Review*, vol. 21, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Taylor, E. J. y A. Yúnez-Naude (2000): Selectivity and the returns to schooling in a diversified rural economy, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, N° 3, Columbus, Ohio, Agricultural & Applied Economics Association.
- Weiss, A. (1995): Human capital vs. signaling explanations of wages, *The Journal of Economic Perspective*, vol. 9, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Zamudio, A. (1995): Rendimientos a la educación superior en México: ajuste por sesgo utilizando máxima verosimilitud, *Economía mexicana. Nueva época*, vol. 4, N° 1, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Jueces de la *Revista de la CEPAL*
año 2007 y período enero-agosto 2008

Durante este período han sido jueces de la *Revista de la CEPAL*
los siguientes académicos e investigadores:

<i>Agosin Manuel</i>	<i>Hernández René</i>	<i>O'Connell Arturo</i>
<i>Alonso José Antonio</i>	<i>Heymann Daniel</i>	<i>O'Donnell Guillermo</i>
<i>Alvear Juan Patricio</i>	<i>Hopenhayn Martín</i>	<i>Peña Félix</i>
<i>Baumann Renato</i>	<i>Horta Nogueira Luiz Alberto</i>	<i>Pérez Esteban</i>
<i>Beccaria Luis</i>	<i>Jiménez Juan Pablo</i>	<i>Pineda Ramón</i>
<i>Becerra Gonzalo</i>	<i>Jiménez Luis Felipe</i>	<i>Piñeiro Martín</i>
<i>Bello Omar</i>	<i>Jiménez Maren</i>	<i>Ramírez Juan Carlos</i>
<i>Bielschowsky Ricardo</i>	<i>Kaztman Rubén</i>	<i>Ramos Adrián</i>
<i>Bonvecchi Alejandro</i>	<i>Kosacoff Bernardo</i>	<i>Rodríguez V. Jorge</i>
<i>Calcagno Alfredo</i>	<i>Kume Honorario</i>	<i>Ros Jaime</i>
<i>Carciofi Ricardo</i>	<i>Kuwayama Mikio</i>	<i>Rovira Sebastián</i>
<i>Cohen Isaac</i>	<i>Libedinzky Alberto</i>	<i>Ruiz Pablo</i>
<i>Crespi Gustavo</i>	<i>López Andrés</i>	<i>Sáez Sebastián</i>
<i>Cruces Guillermo</i>	<i>Lora Eduardo</i>	<i>Santa Cruz Max</i>
<i>De Miguel Carlos</i>	<i>Marinakís Andrés</i>	<i>Santiere Juan José</i>
<i>Devlin Robert</i>	<i>Massad Carlos</i>	<i>Sauma Pablo</i>
<i>Dirven Martine</i>	<i>Mattar Jorge</i>	<i>Schuschny Andrés</i>
<i>Draibe Sonia</i>	<i>Medina Fernando</i>	<i>Serna Braulio</i>
<i>Escaith Hubert</i>	<i>Melo Oscar</i>	<i>Silva Iván</i>
<i>Esquivel Gerardo</i>	<i>Mesa-Lago Carmelo</i>	<i>Sojo Ana</i>
<i>Frenkel Roberto</i>	<i>Morales César</i>	<i>Stumpo Giovanni</i>
<i>Fuentes Ximena</i>	<i>Moreno-Brid Juan Carlos</i>	<i>Suzigan Wilson</i>
<i>Furche Pablo</i>	<i>Mortimore Michael</i>	<i>Torres Miguel</i>
<i>Gasparini Leonardo</i>	<i>Mueller Bernardo</i>	<i>Vergara Carlos</i>
<i>Gatto Francisco</i>	<i>Muñoz Fernando</i>	<i>Villatoro Pablo</i>
<i>Gómez Sabaini Juan Carlos</i>	<i>Muñoz Oscar</i>	<i>Weller Jürgen</i>
<i>Hantke Michael</i>	<i>Mussi Carlos</i>	<i>Wormald Guillermo</i>
		<i>Zapata Ricardo</i>

La *Revista de la CEPAL* les agradece su valiosa contribución.

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

Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, LC/G.2386-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 2008, 153 páginas.

Con la presente edición del *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008*, se cumplen 60 años desde que el Secretario Ejecutivo de la CEPAL recibiera el mandato del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y de los países que asistieron al primer período de sesiones de la Comisión para que esta emprendiera la compilación, evaluación y difusión de informaciones económicas, técnicas y estadísticas de la región, con el objeto de elaborar “un estudio económico de América Latina”. El estudio preparado en virtud de aquel mandato se consideró un primer paso en lo que ya se vislumbraba como la larga y difícil tarea de compilar un análisis completo y documentado de la situación económica de la región.

Además de ardua, la tarea pasó a ser permanente, ya que en los 60 años siguientes la CEPAL ha plasmado sin interrupción en el *Estudio económico* su visión de los principales problemas y tendencias que afectan a los países de la región en el ámbito económico, a fin de contribuir a fortalecer la capacidad de los gobiernos para enfrentarlos y, según la realidad de cada uno, trazar una estrategia de desarrollo y adoptar políticas orientadas a elevar sostenidamente los estándares de vida de toda la población. Así, el *Estudio económico* ha sido testigo permanente del desarrollo económico en general y, en particular, del crecimiento de una región rica y compleja, heterogénea y con marcados rasgos característicos, como es América Latina y el Caribe.

Por este motivo, la presente publicación de la CEPAL se ha transformado en la principal fuente de información y análisis de la realidad económica de la región y en una de las más consultadas y citadas por interesados, autoridades y expertos, lo que le ha permitido aportar a la formación de un pensamiento, de orientación latinoamericana y caribeña, sobre los desafíos del desarrollo.

El formato de esta publicación ha ido cambiando, de acuerdo con la evolución de las ideas, los nuevos problemas, los avances tecnológicos y la creciente disponibilidad de cifras y estadísticas. A partir de la edición anterior (N° 59) se incluyó, además del análisis de la coyuntura regional, un conjunto de capítulos temáticos en que se profundiza el examen de ciertos aspectos de particular relevancia, tanto en el plano de las políticas de corto plazo como de los factores que inciden en el crecimiento de largo plazo.

En el capítulo I del presente número, titulado “Panorama Regional”, que sigue al resumen ejecutivo, se estudian los principales determinantes de la evolución económica regional durante 2007 y los primeros seis meses del 2008, así como los efectos que han tenido los recientes acontecimientos de los mercados mundiales en las economías de la región. Este capítulo se complementa con un anexo estadístico. En los tres capítulos siguientes, el análisis se orienta a examinar las características de la volatilidad del crecimiento del producto y las alternativas de políticas anticíclicas adoptadas por los países de la región. En el capítulo II, titulado “Volatilidad macroeconómica y su

relevancia para América Latina y el Caribe”, se exploran las negativas consecuencias de la volatilidad en el crecimiento de largo plazo y otros aspectos claves, como el desarrollo financiero y la inversión, la distribución del ingreso y la pobreza. En el capítulo III, titulado “Volatilidad y crisis en América Latina y el Caribe: la evidencia empírica”, se detalla el marco analítico que se emplea para identificar los períodos de crecimiento y caída de los niveles de actividad y cuantificar la evolución del producto y su factores determinantes. En el capítulo IV, “Volatilidad, ciclo y respuesta de política”, se aborda este tema haciendo hincapié en la política fiscal, cuya variabilidad también condiciona el bajo crecimiento de la región. En las conclusiones se señalan tres aspectos que contribuyen a comprender las restricciones con que han tropezado los países para implementar políticas anticíclicas: problemas de coordinación entre políticas, restricciones derivadas de la economía política del gasto público y la tributación y, por último, restricciones originadas en las consecuencias distributivas de las perturbaciones.

En el V capítulo, titulado “Sesenta Años del *Estudio Económico*”, especialmente preparado con motivo del aniversario de esta publicación, se reseñan los 60 años de existencia del *Estudio*, en que se han analizado los principales desafíos de la región, esbozando los rasgos de la coyuntura económica de cada período considerado, a la luz de las tendencias históricas imperantes (ver hoja informativa adjunta).

Por último, se aborda el desempeño individual de los países durante el 2007 y el primer semestre del 2008. Tal como en ediciones anteriores, las notas de los países contienen cuadros con los principales indicadores económicos. Junto con el anexo estadístico, las notas se incluyen en el CD-ROM que acompaña a la edición impresa, así como en la página web de la CEPAL (www.cepal.org). Las planillas del anexo estadístico permiten visualizar rápidamente la información de los últimos años y elaborar cuadros en hojas electrónicas. En este disco se encuentran también las versiones digitales de los demás capítulos. La fecha límite para la actualización de la información estadística de la presente publicación ha sido el 7 de agosto de 2008.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2008, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36 CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2008, 243 páginas.

La presente edición del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en siete capítulos.

En el capítulo I se analizan las tendencias recientes de las principales economías industrializadas y emergentes y se pasa revista a los posibles efectos que la crisis financiera iniciada en los Estados Unidos tiene en la economía mundial y el desempeño económico y comercial de la región. Se examina también el impacto en los precios de los productos primarios, sobre todo petróleo y alimentos, y en el comportamiento del crecimiento, la inflación y el sector externo regional. Por último, se presentan los resultados del comercio de la región correspondientes a 2007 y las proyecciones para 2008.

En el capítulo II se revisa lo que ha ocurrido últimamente en la Ronda de Doha, incluidos los documentos distribuidos en julio de 2008 sobre las negociaciones en materia de agricultura y acceso a los mercados para los productos no agrícolas, y se ofrece una síntesis de los principales avances y obstáculos que emergieron de tales negociaciones, con énfasis en las repercusiones sobre América Latina y el Caribe.

En el capítulo III se discuten algunos temas nuevos relacionados con el comercio: i) las nuevas exigencias de seguridad que debe cumplir el transporte de mercancías; ii) la evolución y naturaleza jurídica

de las normas privadas de calidad; iii) el estado del debate sobre el comercio y las normas laborales y iv) el debate sobre los vínculos entre el cambio climático, el comercio y el sistema multilateral de comercio. Se argumenta que estos temas, entre otros, formarán parte de la agenda internacional en los próximos años y que la región debe empezar a unificar posturas en esos ámbitos.

En el capítulo IV se examinan los avances recientes de la integración regional y las principales iniciativas en los esquemas de integración (el Mercosur, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano, la CARICOM). Además, se analizan: i) la activa política comercial de México para reforzar sus vínculos comerciales y de infraestructura con Centroamérica; ii) las iniciativas en la Cuenca del Pacífico Latinoamericano; iii) la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y iv) la invitación de Brasil a una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe sobre esquemas de integración regional en diciembre de 2008. Se concluye con un análisis sobre los vínculos entre la inversión y los servicios como una herramienta de integración de facto.

En el capítulo V se estudian los procesos de negociación para alcanzar un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y los distintos esquemas de integración subregional mencionados. Para cada agrupación se identifican el proceso negociador, los temas contenciosos y los principales desafíos en tales negociaciones. Se señala que, dado el marco similar de todas estas negociaciones, que abarcan los países del Caribe, Centroamérica, la CAN y el Mercosur, además de Chile y México, se podría llegar a importantes sinergias para la posterior convergencia de reglas comerciales y de inversión entre los esquemas de integración existentes en la región.

En el capítulo VI se ofrece un análisis detallado de las relaciones comerciales y de inversión entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico y dentro de esta última agrupación. Se observa que: i) la naturaleza del intercambio birregional sigue siendo interindustrial, pese al surgimiento de algunos productos primarios de exportación nuevos y de ciertas manufacturas de alta tecnología; ii) hasta ahora, los esfuerzos de América Latina y el Caribe de acercarse a Asia y el Pacífico han sido más bien esporádicos e individuales, y iii) falta una estrategia más coordinada entre los países, con miras a reforzar los nexos de comercio e inversiones y los eslabonamientos productivos y comerciales, a través de distintos tipos de alianzas público-privadas, incluida la firma de tratados de libre comercio.

En el capítulo VII se presentan los ejercicios de prospectiva realizados en algunos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), orientados a fortalecer la innovación, la competitividad y la diversificación exportadora. Pese a la relevancia de este instrumento para la construcción de consensos en torno a lineamientos estratégicos del desarrollo, no es usual en la región, de modo que los avances logrados en otras zonas podrían motivar la realización de estos ejercicios como herramienta eficaz para fomentar la competitividad, la innovación y el desarrollo exportador de la región.

Otras publicaciones

América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo, Libro de la CEPAL, N° 97, LC/G.2358-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.5, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2008, 369 páginas.

Dada la importancia creciente de la migración internacional en el mundo globalizado, el documento procura ofrecer orientaciones a

los gobiernos de la región para hacer frente a los principales desafíos y oportunidades que este proceso social supone para el desarrollo, desde la mirada transversal de los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Con tal propósito, se hace hincapié en la necesidad de promover y fortalecer la cooperación multilateral como forma legítima de lograr que la migración internacional contribuya al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

En la primera parte se examina el contexto actual en que se presentan los movimientos migratorios, prestando especial atención a las fuerzas de la globalización y al surgimiento del transnacionalismo como marco de referencia para su comprensión, a la manera en que afectan a los países de la región y a las iniciativas orientadas a la gobernabilidad migratoria. Se describen luego las tendencias y patrones de la migración intrarregional y de los principales destinos internacionales, destacando los hechos más importantes y las particularidades del proceso. En la tercera parte se aborda un fenómeno característico y preponderante de la migración regional, el de las remesas, explorando los problemas y potencialidades que revisten para el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. En un cuarto apartado se revisan datos, enfoques, inconvenientes y propuestas en torno a la migración femenina y la migración calificada regional. Por último, se examinan las relaciones entre la migración y los derechos humanos, subrayando la problemática de la vulnerabilidad, la necesidad de protección de los migrantes y el activo papel que desempeñan al respecto los países, tanto a nivel nacional como multilateral, y las organizaciones de la sociedad civil. Se acompañan unas conclusiones finales que contienen reflexiones y propuestas.

Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe, Libro de la CEPAL, N° 101, LC/G.2394-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.57, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2008, 227 páginas.

En este libro se sistematizan las lecciones extraídas del proyecto Experiencias en innovación social en América Latina y el Caribe, iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se llevó a cabo con el apoyo de la Fundación W.K. Kellogg. La información que en esta publicación se presenta surge de las entrevistas y talleres realizados con los participantes y representantes de los proyectos finalistas de los primeros tres ciclos del concurso (2005, 2006 y 2007). El propósito fundamental del proyecto ha sido identificar prácticas innovadoras en el campo social que sirvan de inspiración para los responsables del diseño y la gestión de las políticas públicas. Por lo tanto en este libro se recogen los aprendizajes destacados por los proyectos y las enseñanzas extraídas por los autores, prestando especial atención a los factores que han contribuido al éxito y que facilitan su réplica creativa.

Las innovaciones en el campo social a menudo surgen en condiciones adversas, en entornos en los que el mercado no ha ofrecido alternativas ni el sector público ha respondido a las necesidades y reclamos de la población. Por este motivo, muchas veces su puesta en práctica encuentra obstáculos al intentar trascender el ámbito local en que se originan o multiplicar el número de beneficiarios. Los encargados de formular e implementar las políticas públicas deberían vincularse con estas innovaciones, facilitar su concreción y recoger sus aportes. Los proyectos examinados en el concurso en que se basa el presente libro son representativos de centenares que existen en América Latina y el Caribe y constituyen una oportunidad para renovar y enriquecer las políticas públicas tendientes a la innovación y el cambio social.

En el primer capítulo se ofrece una reseña de los desafíos que enfrentan las autoridades y los encargados de suministrar fondos, formular e implementar políticas públicas y ejecutar y administrar proyectos de innovación en el área social. En el segundo capítulo se describen los criterios aplicados en cada etapa del concurso y a partir de los cuales se definen las características de un proyecto de innovación social. En el tercer capítulo se hace una síntesis de las dificultades, los factores que contribuyeron al éxito y las lecciones que se extraen de

los proyectos finalistas. En el cuarto capítulo se reflexiona acerca de las enseñanzas que brindan las experiencias desde el punto de vista de la formulación de las políticas públicas y de su replicabilidad. Por último, en las conclusiones se resumen las ideas principales que el libro recoge sobre las experiencias de innovación que le dieron origen. En los anexos se incluyen, entre otras cosas, una descripción detallada de la metodología empleada y un resumen de los proyectos más destacados de las últimas ediciones del concurso.



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 2007-2008, 152 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2007-2008, 146 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008, 160 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007. 2008 Trends, 148 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 Foschiato 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.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.

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

Espacio iberoamericano: la economía del conocimiento, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

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 Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

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

J ESTUDIOS JALISCIENSE S

74

Noviembre de 2008

La insurgencia en el noroccidente

INTRODUCCIÓN
Jaime Olveda

JAIME OLVEDA
*La bistoriografía independentista
del noroccidente de México*

JOSÉ LUIS SILVA MORENO
*El clero de Colima frente a
la guerra de independencia*

PEDRO LUNA JIMÉNEZ
*El suministro de San Blas
a Acapulco, 1811-1813*

WALTER O. ARIAS ESTRADA
*La compañía de voluntarios
de Cataluña en la Nueva España*

Precio por número: \$ 60.00

Atrasados \$ 80.00

Suscripción Anual: \$ 200.00 (Incluye envío)

Informes: publicaciones@coljal.edu.mx

Perfiles Latinoamericanos

Año 16, número 32, julio-diciembre de 2008

ARTÍCULOS

Pobreza subjetiva en México: el papel de las normas de evaluación del ingreso
MARIANO ROJAS Y ELISA JIMÉNEZ

La comunicación corporal en las elaboraciones identitarias-subjetivas
DARÍO BLANCO ARBOLEDA

El manejo del petróleo mexicano: ¿política o economía?
ALICIA PUYANA MUTIS

Estado y subjetividades rurales. Etnografía de sus efectos espaciales
FRANCISCO JAVIER GÓMEZ CARPINTEIRO

Sociedad civil y derecho internacional de los derechos humanos en Argentina
YANINA GUTHMANN

Programas de microfinanciamiento: incidencia en las mujeres más pobres
MARÍA ELENA CARDERO

Articulación público-privada y desarrollo local de los espacios rurales
CLARA CRAVIOTTI

Castidad y honestidad sexual de la mujer joven en la justicia
GUSTAVO FONDEVILA

RESEÑA

La tentación populista. Una vía al poder en América Latina
de Flavia Freidenberg. POR VÍCTOR HUGO MARTÍNEZ

Gino Germani en su circunstancia
POR GONZALO VARELA PETTIO



Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

Informes y ventas:

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México
Coordinación de Fomento Editorial
Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C. P. 14200, México, D. F.
Tels. (5255) 3000 0200 y 3000 0208. Fax 3000 0284
publicaciones@flacso.edu.mx
www.flacso.edu.mx

Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Codirector: José María Infante

Consejo Editorial: Luis Aguilar Villanueva, Robert Boyer, Dídimo Castillo, Mario Cerutti, Enrique Florescano, Joan Garcés, Gustavo Garza, Pablo González Casanova, Gilberto Guevara Niebla, Helena Hirata, Michel Löwy, Elia Marúm Espinosa, Aníbal Quijano, Manuel Ribeiro, Pierre Salama, Enrique Semo, Gregorio Vidal, René Villarreal.

Volumen X

Número 26

enero-junio 2008

DOSSIER: CULTURAS FRONTERIZAS

Flujos e identidades transfronterizas

Efrén Sandoval Hernández

Iglesias y espacios públicos. Lugares de identidad de mexicanos en Metro Atlanta

Los autores reflexionan sobre la importante y visible transformación de los espacios públicos en las diferentes ciudades, y los nuevos significados y valores que estos cambios le otorgan a los territorios.

Patricia Fortuny y Philip J. Williams

Las dimensiones del sonido. Música, frontera e identidad en el noreste

En estas líneas el autor explora procesos de construcción de identidades sociales, en el noreste mexicano y sur norteamericano, alrededor de la música popular.

José Juan Olvera G.

Frontera sobre ruedas. Las camionetas y la industria de la migración

El ingenio y la necesidad erigen sobre las distancias geográficas industrias insólitas: la de la migración es una de ellas, donde las camionetas ocupan un lugar central.

Rubén Hernández León

Infraestructuras transfronterizas. Un concepto para su análisis

Un estudio sobre las actividades que vinculan lugares, objetos, instituciones y personas que viven o se ubican principalmente en Monterrey, San Antonio, o en ambas ciudades.

Efrén Sandoval Hernández

TEORÍA

Estado y capital. Los límites de la intervención estatal y el capitalismo global

El autor reflexiona sobre el deterioro de la capacidad del Estado para intervenir en el proceso de reproducción económico-social en condiciones relativamente estables de legitimidad y consenso social.

José Luis Solís González

ÁMBITO

Representaciones sociales del medio ambiente. Un problema central para el proceso educativo

A partir de la investigación aquí expuesta, los autores fundamentan la importancia de la educación ambiental para la formación de profesores de primaria.

Raúl Calixto Flores y Edgar González Gaudiano

El envejecimiento en México. Aspectos territoriales y repercusiones sociales

Las autoras corroboran la hipótesis que en un futuro cercano el país estará conformado por una importante proporción de población envejecida.

María Inés Ortiz Álvarez y Leticia Gerónimo M.

MEMORIA VIVA

Armand Mattelart: la danza de los signos

Lylia Palacios Hernández y Esthela Gutiérrez Garza

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS

Reforma petrolera: lo dicho y lo oculto

José Luis Solís González

Suscripciones: en México (pesos M.N.) \$ 210.00 (individual), \$ 250.00 (institucional).

Números sueltos: \$ 60.00.

América del Norte y El Caribe: USD \$ 51.00.

Europa y Sudamérica: USD \$ 70.00. Resto del mundo: USD \$ 89.00.

Avenida Alfonso Reyes 4000, Monterrey, N. L. México, C. P. 64440. Teléfono y fax: (52 81) 8329 4237.

Correo electrónico: trayectorias@r.uanl.mx. Internet: w3.dsi.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Rosalía Cortés, María Demill, Juan Carlos Kozel, Edith Obachetko, Fernando Porta, Elena Kiyamu (Secretaría de Redacción).

ISSN 0045-081X

Vol. 47

Octubre-diciembre de 2007

Nº 187

VALERIA A. HERNÁNDEZ: El fantasma económico y cultural del *boom* de la soja y el empresario innovador.

TOMÁS BRIL MASCARENHAS: El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002.

JIMENA CARAVAGA Y MARIANO PLOTKIN: Crisis, ciencias sociales y élites estatales: La constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935.

CARLOS M. VILAS: Linchamiento y conflicto político en Los Andes.

COMUNICACIONES

VALERIA ARZA: Contexto macroeconómico y comportamiento de largo plazo de las empresas. La inversión en I+D y en maquinaria en Argentina durante los años '90.

NOTAS Y COMENTARIOS

ROY HORA: La evolución de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX: una agenda en construcción.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

Desarrollo Económico es indexada, 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 Sciences* (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 internacionales, así como en índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO—Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: FL Argentina, \$ 120,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el Web site: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Ariño 2938 • C1426DGT Buenos Aires • Argentina
Teléfono: 4904-4949 • Fax: (54 11) 4904-5959
Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Rosella Corría, Mario Damill, Juan Carlos Kozol, Edith Obachetitz, Fernando Porta, Elena Kiyamu (Secretaría de Redacción).

ISSN 0013-081X

Vol. 47

Enero-marzo de 2008

Nº 188

ERNESTO CALVO Y MARÍA VICTORIA MURILLO: ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino.

HERNÁN THOMAS, MARIANA VERSINO Y ALBERTO LALOUF: La producción de tecnología nuclear en Argentina: el caso de la empresa INVAP.

JULIO DIENEREDJIAN: Expansión agrícola y colonización en Entre Ríos, 1850-1880.

MARIANA LLANOS Y CONSTANZA FIGUEROA SCHIEBER: La participación de la Presidencia y el Senado en el nombramiento del Poder Judicial.

MARINA KABAT: La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 y 1940.

IN MEMORIAM

Manuel Balboa.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

Desarrollo Económico es indexada, 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 Sciences* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO); *Ciase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 120,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 78; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envío vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el **Web site**: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Ariño 2835 • C1425DGT Buenos Aires • Argentina
Teléfono: 4904-4949 • Fax: (54 11) 4904-5858
Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

¿Cuba cambia?

COYUNTURA: **Andrew Nickson**. Una oportunidad para Paraguay. Los desafíos de Fernando Lugo. **Amélie Gauthier**. Crisis alimentaria en Haití: ¿ruptura de un proceso?

APORTES: **Christoph Zöpel**. La integración sudamericana como requisito para la independencia.

TEMA CENTRAL: **Haroldo Dilla Alfonso**. La dirección y los límites de los cambios. **Omar Everleny Pérez Villanueva**. La economía en Cuba: un balance necesario y algunas propuestas de cambio. **Cristina Xalma**. Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna. **Armando Nova González**. El sector agropecuario en Cuba. **Pavel Vidal Alejandro**. La encrucijada de la dualidad monetaria. **Julie M. Feinsilver**. Médicos por petróleo. La diplomacia médica cubana recibe una pequeña ayuda de sus amigos. **Carmelo Mesa-Lago**. Envejecimiento y pensiones en Cuba: la carga creciente. **Mayra Espina**. Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social. **Rafael Hernández**. El muro del bloqueo: ¿demolición o desmoronamiento? Cuba versus Estados Unidos y la cuestión de la democracia. **Jorge F. Pérez-López**. Tiempo de cambios: tendencias del comercio exterior cubano. **Leonardo Padura Fuentes**. Fotos de Cuba.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

217 En nuestro próximo número **Izquierda y socialdemocracia**

Los colores de la izquierda

COYUNTURA: **Camilo Echandía Castilla**. El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia. **Oscar Ugarteche**. Entre la realidad y el sueño. La construcción de una arquitectura financiera sudamericana.

APORTES: **Yesko Quiroga**. De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile.

TEMA CENTRAL: **Jorge Lanzaro**. La socialdemocracia criolla. **Fernando Mires**. Socialismo nacional versus democracia social. Una breve revisión histórica. **Manuel Alcántara Sáez**. La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. **Kenneth M. Roberts**. ¿Es posible una socialdemocracia en América Latina? **Wolfgang Merkel / Alexander Petring**. La socialdemocracia en Europa. Un análisis de su capacidad de reforma. **Marco Aurélio García**. Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción de un futuro. **Edgardo Mocca**. Las dos almas de la izquierda reformista argentina. **Rosario Espinal**. De los ideales al pragmatismo. La evolución del Partido Revolucionario Dominicano. **Brasilio Sallum Jr.** La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo. **Martín Tanaka**. Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones. El giro del APRA y de Alan García. **Fernando Henrique Cardoso**. «Las líneas de separación entre izquierda y derecha son otras, pero existen». Entrevista de José Natanson.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

218 En nuestro próximo número **Género**

Sumario

Nº 110 Otoño 2008

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 162.
Santiago, Chile.
Fono (56-2) 328-2400.
Fax (56-2) 328-2440.

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

La Gran Moderación y el riesgo inflacionario: Una mirada desde las economías emergentes	<i>José De Gregorio</i>
Una mirada internacional al sindicalismo	<i>John Pencavel</i>
Biotecnología: Mercados y bioética	<i>Rafael Vicuña</i>
Cambios demográficos y sus impactos en Chile	<i>Rodrigo A. Cerda</i>
Derecho penal medioambiental: ¿Por qué o cómo?	<i>Roland Hefendehl</i>
Fundamentos de la propuesta de la Comisión Foro Penal para la protección penal del medio ambiente	<i>Jean Pierre Matus A.</i>
Comentario crítico a la regulación de los delitos contra el medio ambiente en el Anteproyecto de Código Penal de 2005	<i>Antonio Bascuñán R.</i>
Última cita con Bob Dylan	<i>Mario Valdovinos</i>
<i>Sergio de Castro, el Arquitecto del Modelo Económico Chileno</i> (comentario al libro de Arancibia y Balart)	<i>Rodrigo Vergara</i>
<i>De las Similitudes y Diferencias. Honor y Drama de los Siglos XVI y XVII en Italia y España, de Alfonso de Toro</i>	<i>Nicolás Salerno</i>
Oscar Bustamante: <i>El Jugador de Rugby</i>	<i>Arturo Fontaine T.</i>

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • BIANUAL \$ 13.500 • ESTUDIANTES \$ 5.000

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

