



NACIONES UNIDAS



JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto

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

LC/G. 2200-P — Abril 2003

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 0252 – 0257
ISSN versión electrónica 1682 – 0908 / ISBN 92-1-322146-0

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *REVISTA DE LA CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces al año.

El valor de la suscripción anual para el año 2003 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío. La suscripción por dos años (2003-2004) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa. El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de las Publicaciones recientes de la CEPAL.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, NY 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 2003
Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NUMERO 79

ABRIL 2003

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Notas explicativas

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

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
–	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
.	El punto se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2001/2002
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2001-2002, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

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

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- Se deberá acompañar un extracto del artículo (de alrededor de 150 palabras), en que se sintetizen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95 ó 98, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago de Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: revista@eclac.cl.
- Los cuadros, gráficos, ecuaciones y otros elementos insertados en el texto de los artículos deberán venir en programa Word (excluido Picture), o en programa Excel.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.
- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

S U M A R I O

Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX	7
<i>José Antonio Ocampo y María Ángela Parra</i>	
Persistencia de las modalidades de especialización exportadora de América Central	37
<i>Klaus Lindegaard y Leiner Vargas</i>	
Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina	53
<i>Emilio Zevallos V.</i>	
Responsabilidad en la gestión de los programas gubernamentales de fomento de las pequeñas y medianas empresas	71
<i>Mario Castillo y Roy C. Nelson</i>	
La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana	85
<i>Daniel Kerner</i>	
Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo	101
<i>Albert Berry</i>	
Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina	117
<i>Luis Felipe Jiménez y Jéssica Cuadros</i>	
La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1990: lecciones para América Latina	133
<i>Louise Fox y Edward Palmer</i>	
El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares	151
<i>Ariel Fiszbein, Paula Inés Giovagnoli e Isidro Adúriz</i>	
Los determinantes del reciente ingreso de bancos extranjeros a Brasil	169
<i>Luiz Fernando Rodrigues de Paula</i>	
La Revista en Internet	189
Publicaciones recientes de la CEPAL	191

Los términos de *intercambio de los* productos básicos *en el siglo XX*

José Antonio Ocampo

Secretario Ejecutivo

de la CEPAL

jaocampo@eclac.cl

María Ángela Parra

Asesora del Secretario Ejecutivo

de la CEPAL

aparra@eclac.cl

Este artículo examina la evolución de los términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas en los años 1900 a 2000. Un análisis estadístico de las series de precios relativos de 24 productos básicos y ocho índices muestra que hubo un deterioro marcado de los términos de intercambio de trueque a lo largo del siglo XX, pero que este deterioro no fue continuo, ni tampoco homogéneo entre productos. Según se muestra aquí, 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.

I

Introducción

Este artículo examina la evolución de los términos de intercambio internacionales de los productos básicos a la luz de la evidencia empírica reciente. El análisis se divide en nueve secciones. La sección II resume sucintamente los fundamentos teóricos de lo que se conoce como la hipótesis de Prebisch-Singer. La sección III presenta de la manera más simple posible la evidencia en torno a la evolución de los precios relativos (o términos de intercambio de trueque) de los productos básicos frente a las manufacturas. La sección IV analiza la estructura autorregresiva de las series, para luego, en la V, evaluar la posible existencia de cambios estructurales. La sección VI considera, a partir del análisis de las dos secciones precedentes, la dinámica de las series. La sección VII retoma la evolución de las series esta-

cionarias y revela la existencia de dos cambios sustanciales, en 1921 y 1979. La sección VIII examina brevemente la persistencia de las perturbaciones (*shocks*) en el corto y mediano plazo. Por último, en la sección IX se presenta una interpretación de los resultados.

El análisis empírico utiliza las series de precios de veinticuatro productos básicos, siete índices contruidos por Grilli y Yang (1988) —actualizados hasta el año 2000 empleando la metodología original de estos autores, para así poder incluir en el análisis el conjunto del siglo pasado— y, como índice alternativo, el índice de precios de productos básicos (*commodities*) industriales de la revista *The Economist*. En la sección III se verán en detalle los productos analizados y la composición de los índices.

II

La hipótesis Prebisch-Singer

La tesis sobre la tendencia al deterioro de los términos de intercambio¹ de los países en desarrollo fue formulada paralelamente por Sir Hans Singer y por Raúl Prebisch² a principios de la década de 1950, en gran medida para explicar los resultados de investigaciones empíricas realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas que corroboraban dicha tendencia.³ En su formulación original, esta tesis combinaba dos hipótesis diferentes, aunque ciertamente complementarias, que tuvieron con posterioridad un desarrollo teórico paralelo en la lite-

ratura económica: por una parte, el efecto negativo de la inelasticidad-ingreso de la demanda de materias primas sobre los términos de intercambio de los países en vías de desarrollo y, por otra, las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales del “centro” y de la “periferia” de la economía mundial. La diferencia conceptual fundamental entre estas dos hipótesis surge de que, mientras en el primer caso la presión hacia el deterioro de los precios reales de los productos básicos se genera a través de los mercados de bienes, es decir, de los términos de intercambio de trueque, en la segunda opera a través de los mercados de factores y, por ende, de los términos de intercambio factoriales y sólo indirectamente, por los efectos en los costos de producción, sobre los términos de intercambio de trueque. Una segunda diferencia es que, como resultado de lo anterior, mientras la primera hipótesis se aplica exclusivamente a los productos básicos (o, en general, a productos que enfrentan una baja elasticidad-ingreso de la demanda), la segunda afecta a todos los bienes o servicios producidos en los países en desarrollo, cualesquiera sean sus características o su demanda final.

□ Este ensayo fue elaborado como documento de base para el informe *Globalización y Desarrollo* (CEPAL, 2002). Los autores agradecen los comentarios de Oscar Altimir, André Hoffman, Raimundo Soto y Daniel Titelman, así como la colaboración de Claudia de Camino y Jaime Contador en la elaboración de los datos: agradecen también a Paul Cashin y John Cuddington la gentileza de haber compartido con ellos sus bases de datos al respecto.

¹ Véanse las distintas acepciones del término en Scandizzo y Diakosawas (1987).

² Véase Singer (1950) y Prebisch (1950).

³ La pertinencia de los datos utilizados y su confiabilidad han sido debatidas a fondo. Al respecto véase en particular Scandizzo y Diakosawas (1987).

La primera hipótesis partía de la conocida observación según la cual el crecimiento económico tiende a generar cambios en la estructura productiva a lo largo del tiempo y, en particular, una tendencia a la disminución del tamaño relativo del sector primario. Como se sabe ampliamente, este cambio estructural está vinculado no sólo con las características de las demandas finales (especialmente la baja elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos), sino también con que una parte importante del cambio tecnológico en las manufacturas está asociado a la reducción de los costos de las materias primas o a la producción de materiales sintéticos. Estas variaciones en la estructura productiva tienen repercusiones importantes a nivel mundial, si la división internacional del trabajo implica que los países en desarrollo se especializan en la producción de materias primas y los países industrializados en manufacturas. En este contexto, los primeros deberán crecer con más lentitud o, alternatively, los excedentes de bienes primarios que producen tenderán a presionar a la baja sus precios relativos en el ámbito internacional.⁴

La segunda hipótesis fue formulada por ambos autores —pero quizás en forma más clara por Singer— como una distribución desigual de los frutos del progreso técnico: mientras en el caso de las manufacturas esos frutos benefician a los productores, que se apropian de ellos a través de mayores ingresos, en el caso de los productos básicos se traducen en menores precios. Esta asimetría resulta del funcionamiento tanto de los mercados de bienes (mayor poder de mercado para fijar los precios en las manufacturas) como de los mercados laborales (mayor organización de los trabajadores industriales). Sin embargo, a nivel internacional también refleja los problemas de la división internacional del trabajo. Aquí la formulación más precisa fue la de Prebisch. En su visión, la menor demanda de largo plazo de materias primas hace que los excedentes relativos de mano de obra desplazados de las actividades primarias tiendan a concentrarse en los países en desarrollo, los que a su vez tropiezan con mayores dificultades para emplear dichos excedentes en nuevos

sectores productivos. Entre esas dificultades se encuentran las restricciones de carácter político a la migración hacia los países industrializados y los obstáculos a la industrialización tardía de los países en desarrollo, asociados en la hipótesis de Prebisch a las grandes disparidades técnicas y de disponibilidad de capital entre los países del “centro” y de la “periferia”. De esta manera, se generan excedentes relativos de mano de obra que se traducen en un deterioro de los salarios relativos de los trabajadores de los países en desarrollo y, por ende, de los términos de intercambio de estos países.⁵

La historia de la controversia acerca de los términos de intercambio en los países en desarrollo se puede escribir en gran medida en torno a la evolución de estas dos hipótesis.⁶ Así, la bibliografía neoclásica y keynesiana de los años cincuenta y sesenta concentró su atención en la primera de ellas. En la formulación de Johnson (1954), la menor elasticidad-ingreso de la demanda de materias primas debe reflejarse en menor crecimiento económico de los países que se especializan en dichos productos o en una tendencia al deterioro de sus precios. Aunque este efecto depende únicamente de la elasticidad-ingreso, la magnitud del deterioro será mayor cuanto menor sea la elasticidad-precio de la demanda de materias primas. Cabe destacar, sin embargo, que este tipo de modelo es incapaz de generar asimetrías en la transmisión del progreso técnico, es decir, de validar la segunda hipótesis Prebisch-Singer.

En un modelo neoclásico de comercio (Heckscher-Ohlin), cualquier factor que aumente la oferta de un bien tenderá a traducirse en una baja de sus precios relativos. Así, en países o regiones suficientemente grandes como para afectar los precios internacionales, el cambio tecnológico de las industrias de exportación se verá reflejado en un deterioro de los términos de intercambio. Por el contrario, el cambio tecnológico en industrias de sustitución de importaciones tendrá el efecto contrario, ya que generará una transferencia de recursos productivos hacia dichos sectores, reduciendo la

⁴ Las presiones que favorecen la desigualdad de los ritmos de crecimiento serán más grandes si las externalidades originadas por la producción (la generación de multiplicadores de demanda y las externalidades asociadas al progreso técnico, en particular) son mayores en la producción industrial. Éste fue también uno de los elementos esenciales de la tesis de ambos autores, pero no será objeto de atención aquí. Véase una interesante evaluación empírica reciente sobre este tema, para el período 1870-1940, en Hadass y Williamson (2001).

⁵ En la visión de Prebisch (1950) esta asimetría se hacía evidente sobre todo durante las fases descendentes del ciclo económico. Así, los trabajadores de los países del centro no sólo eran capaces de elevar sus ingresos durante las fases de auge, sino también de defenderlos durante las recesiones cíclicas de la economía mundial. En cambio, frente a los excedentes y, por ende, frente al deterioro cíclico pronunciado de los precios de las materias primas, los trabajadores de la periferia eran incapaces de evitar la caída de sus ingresos durante las crisis.

⁶ Al respecto véase Ocampo (1986 y 1991).

oferta de exportaciones e induciendo de esta manera una mejora de los términos de intercambio.

A diferencia de este tipo de razonamiento, el análisis del “intercambio desigual” se concentró, desde fines de los años sesenta, en las asimetrías del funcionamiento de los mercados laborales. Las visiones más acabadas surgen de los modelos elaborados por Findlay (1980 y 1981) y Taylor (1983, cap. 10) a comienzos del decenio de 1980.⁷ En ambos casos se modela una economía en que el “Norte” determina el ritmo del crecimiento mundial, al cual se ajusta el “Sur”. El elemento esencial del modelo es, sin embargo, el reconocimiento de las asimetrías entre las estructuras económicas de ambas regiones. Así, el Norte tiene una estructura económica neoclásica en el modelo de Findlay y una keynesiana (o, más precisamente, kaleckiana) en el de Taylor, en tanto que el Sur funciona en ambos casos como una economía de excedentes de mano de obra, siguiendo las formulaciones de Lewis. Estas asimetrías generan una dinámica que sigue en forma rigurosa la segunda hipótesis Prebisch-Singer: es decir, a largo plazo el Norte se apropia enteramente de los frutos de su propio cambio técnico, en tanto que las mejoras en la productividad del Sur se ven reflejadas en un deterioro equivalente de sus términos de intercambio de trueque (es decir, el cam-

bio técnico se “exporta”). Esto es reflejo de los efectos asimétricos del cambio tecnológico sobre los salarios reales: mientras en el Norte dichos salarios se elevan en magnitud equivalente a los aumentos de la productividad, los salarios reales del Sur no se ven afectados por dicho cambio. El efecto correspondiente opera a través de los costos de producción y es por ello independiente de la naturaleza de los bienes producidos o de su demanda.⁸

En las dos últimas décadas, la literatura empírica sobre este tema se ha enriquecido enormemente,⁹ gracias a la existencia de datos más confiables y a nuevas metodologías estadísticas, más rigurosas, para el análisis de series de tiempo. En las secciones siguientes se utilizan estas metodologías para examinar la validez de una tesis que ha cumplido ya medio siglo de existencia. Cabe agregar que, debido a la disponibilidad de los datos, la evaluación empírica se refiere esencialmente a los términos de intercambio de trueque. Sin embargo, la cuantiosa literatura reciente sobre “convergencia” o “divergencia” internacional de los salarios y los ingresos per cápita puede considerarse en cierto sentido como un aporte a la dilucidación de la segunda hipótesis mencionada: aquella que gira en torno a la tendencia de los términos de intercambio factoriales.¹⁰

III

Análisis preliminar de la tendencia de los precios reales de los productos básicos

La información básica utilizada en este trabajo es el conjunto de veinticuatro series de precios de productos básicos¹¹ y siete índices elaborados originalmente por Grilli y Yang (1988) para el período 1900-1986, y actualizados hasta el año 2000 para así poder incluir

en el análisis el siglo pasado en su conjunto.¹² El deflactor que se usa para calcular los precios reales es el índice del valor unitario de las manufacturas (MUV) de las Naciones Unidas.¹³ Como alternativa se emplea

⁷ Véase también una comparación de éstos y otros modelos en Ocampo (1986).

⁸ Por ello, a diferencia de lo que argumentan Hadass y Williamson (2001), es lógico modelar este efecto bajo el supuesto de elasticidades-ingreso equivalentes (unitarias) para los bienes que producen ambas regiones.

⁹ Véase, entre otros, Cuddington y Urzúa (1989), Powell (1991), Ardeni y Wright (1992), Cuddington (1992), Cuddington y Wei (1998), Bleaney y Greenaway (1993), León y Soto (1995a y 1995b), Cashin y McDermott (2002) y Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002).

¹⁰ Véase una síntesis de las conclusiones de este debate y algunos cálculos adicionales en CEPAL (2002, cap. 3).

¹¹ Los productos son: seis metales (aluminio, cobre, estaño, plata, plomo y zinc), siete materias primas no alimentarias (aceite de palma, algodón, caucho, cuero, lana, madera y yute), siete alimentos (arroz, azúcar, banano, carne de cordero, carne de res, maíz y trigo), tres bebidas (cacao, café y té) y el tabaco. Estas series fueron obtenidas gracias a la gentileza de John Cuddington, de la Universidad de Georgetown.

¹² Los índices desde 1986 hasta el 2000 y la metodología de actualización se presentan en el apéndice A.

¹³ Este índice refleja el valor unitario de las exportaciones de manufacturas de países industrializados; fue tomado de Grilli y Yang (1988) y actualizado posteriormente con la serie elaborada por la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

el índice de precios de productos básicos industriales de *The Economist* entre 1880 y 1999.¹⁴ Para este último, se usa como deflactor el índice de precios de las exportaciones de Gran Bretaña¹⁵ entre 1880 y 1900, y el MUV para el período posterior. En la sección A del gráfico 1 se muestran los índices totales de precios de Grilli y Yang y en el recuadro 1 se explica la nomenclatura utilizada en el resto del artículo.

Pese a las diferencias entre las series, que surgen de las diversas ponderaciones de los productos en las exportaciones, y a la variabilidad cíclica de cada serie, se observa una nítida y pronunciada caída de largo plazo en los precios reales. En su conjunto, la disminución acumulada es cuantiosa: al año 2000 las materias primas habían perdido entre 50% y 60% del valor relativo que tenían frente a las manufacturas hasta la década de 1920. Este resultado ha sido corroborado por diferentes autores.¹⁶ Cashin y McDermott (2002), por ejemplo, encuentran una tendencia negativa y sin quiebres de 1.3% por año durante 140 años,¹⁷ que curiosamente interpretan como muy pequeña frente a la variabilidad de la serie, pese a que implica una disminución acumulada de 75% a lo largo del período que analizaron.

Esta caída es una característica del siglo XX y no del siglo XIX. De hecho, en forma consistente con las observaciones recientes de Hadass y Williamson (2001), las series muestran más bien una mejora de los precios reales de las materias primas a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.¹⁸ Estos autores han señalado, además, que la fuerte reducción de los costos de transporte marítimo de aquellos años generó un beneficio para todos los países, que se reflejó en una mejora de los términos de intercambio si los precios se miden en un mismo lugar (es decir, si se comparan

precios de exportación fob con precios de importación cif).

Por otra parte, es importante anotar que la caída no se ha manifestado como una disminución continua de los precios, sino más bien como un deterioro escalonado, con escalones que parecen haber alterado el nivel de los precios en forma permanente. La sección B del gráfico 1 reproduce la serie GYCPi y pone de relieve estos posibles escalones. Llama la atención el hecho de que las mayores disminuciones de precios sucedieron, pero con un rezago a las dos grandes desaceleraciones en los ritmos de crecimiento de largo plazo de las economías industrializadas: la de la primera guerra mundial y la de 1973, respectivamente (véase al respecto Maddison, 1995).

Estas observaciones sugieren que, más que examinar si hubo o no un deterioro de largo plazo de los términos de intercambio de trueque de las materias primas en el siglo XX, interesa analizar la dinámica particular que ha caracterizado tal caída, así como las diferencias en el comportamiento de los distintos productos. La tesis de Prebisch-Singer se ha asociado tradicionalmente —lo que quizás es incorrecto—¹⁹ a una tendencia secular o continua. En este trabajo se aborda la hipótesis de que el deterioro se dio de manera escalonada, y para ello se hace un análisis detallado del comportamiento tanto de los índices de precios agregados como de los precios de los distintos productos.

Una primera visión se resume en el cuadro 1, que presenta las tasas de crecimiento medio anual de las series para las dos fases de mayor deterioro y para el período en su conjunto, así como un cálculo de la pérdida de valor relativo entre los últimos y los primeros cinco años del siglo XX. Como puede verse, el comportamiento de los distintos productos fue bastante heterogéneo. Sin embargo, independientemente de la ponderación utilizada, todos los índices bajaron en promedio 0.8% por año, debido a la caída del valor relativo de los alimentos, que fue particularmente aguda en los decenios de 1920 y 1980. Mientras los bienes no alimentarios perdieron alrededor de 15% de su poder adquisitivo a lo largo del siglo, los alimentos perdieron la mitad de él. Los únicos productos básicos que aumentaron considerablemente su valor relativo en el siglo en su conjunto fueron las carnes de res y de cordero, la madera y el tabaco.

¹⁴ Esta serie incluye los precios de seis metales (aluminio, cobre, níquel, zinc, estaño y plomo) y de nueve productos básicos no alimentarios (algodón, madera, cuero, caucho, lana, aceite de palma, aceite de coco, soja y aceite de soja). Fue obtenida gracias a la gentileza de Paul Cashin, del Departamento de Estudios del Fondo Monetario Internacional (FMI).

¹⁵ Esto debido a la ausencia de datos alternativos y a la importancia de Gran Bretaña en el comercio mundial a finales del siglo XIX. El índice es el *Great Britain Index of Export Prices*, de A.G. Silverman.

¹⁶ Por ejemplo, véase en Ocampo (1991) un resumen de los estudios existentes sobre el tema hasta la década de 1980.

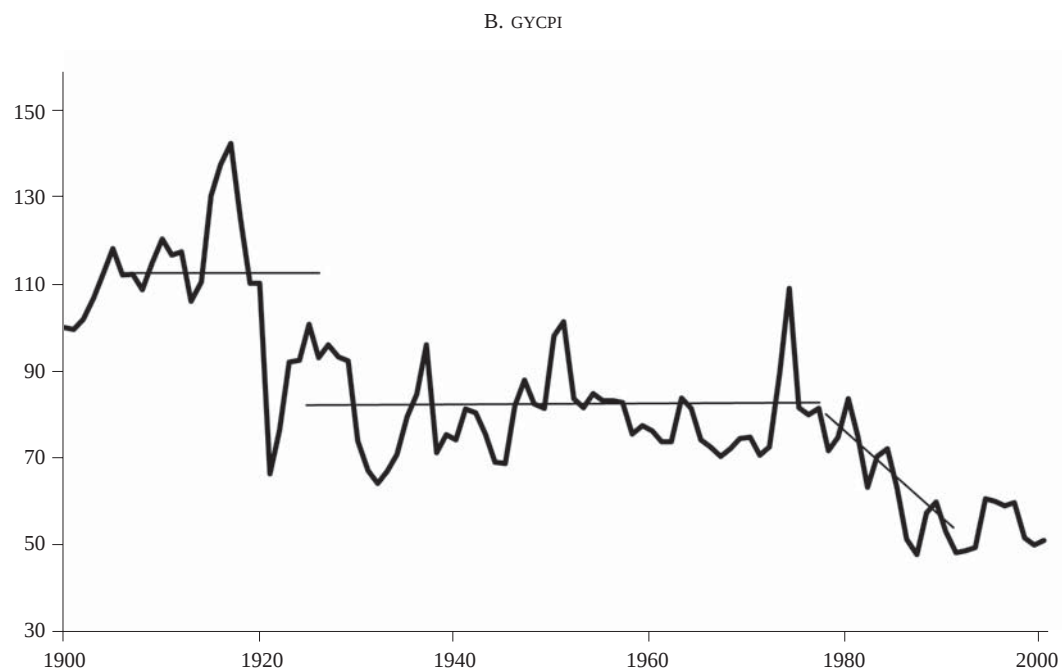
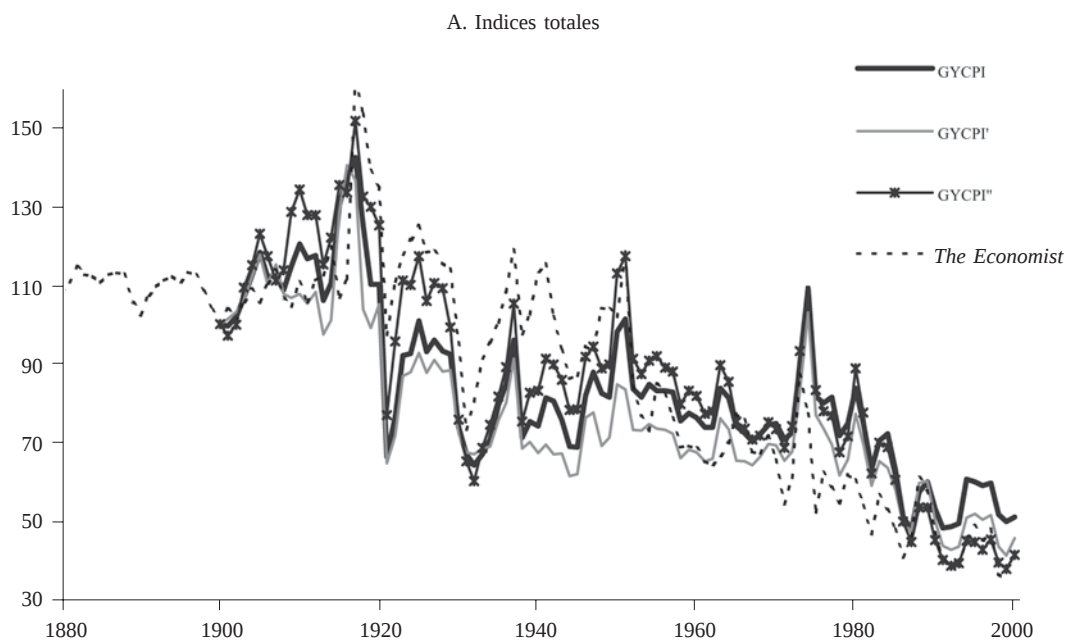
¹⁷ Estos autores utilizan la serie de precios de productos básicos industriales de *The Economist* entre 1862 y 1999 y la transforman en serie de precios relativos, utilizando como deflactor el PIB de los Estados Unidos.

¹⁸ Además, estudios parciales (a nivel de país) indican que los precios de las materias primas aumentaron en términos reales a lo largo del siglo XIX.

¹⁹ Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002) señalan que la hipótesis de Prebisch y Singer no postulaba que la tendencia de largo plazo se mantenía constante a lo largo del tiempo, sino solamente que era negativa.

GRAFICO 1

Indices de precios de productos básicos no petroleros
(1900 = 100)



Fuente: Grilli y Yang (1988) y cálculos de los autores.

Recuadro 1
NOMENCLATURA

Siguiendo la nomenclatura utilizada por Grilli y Yang, consideraremos siete índices de precios en dólares (cuatro índices agregados y tres subíndices) para los productos básicos transados internacionalmente:

GYCPI: Índice total ponderado por la participación de cada producto en las exportaciones totales en 1977-1979. De éste se obtienen tres subíndices: alimentos, no alimentos y metales.

GYCPI': Índice total ponderado por la participación de los países en desarrollo en las exportaciones de productos básicos de 1981. (El índice original utilizaba ponderaciones para 1977-1979, que al no estar disponibles fueron reemplazadas por las de 1981).

GYCPI'': Índice total ponderado por la participación de los productos básicos en las exportaciones mundiales del año en curso.

GYCPI''': Sólo difiere de GYCPI'' en que incluye el precio del petróleo.

CUADRO 1

Precios e índices de productos básicos deflactados por el índice de valor unitario de las manufacturas (muV) de las Naciones Unidas
(Tasas de crecimiento medio anual)

	1920-1930	1980-1990	1900-2000	1900/1904 -1996/2000 Anual	Acumulado
<i>Productos</i>					
Aceite de palma	-2.3	-2.8	-0.3	0.0	-1.3
Algodón	-3.0	-6.1	-1.0	-1.1	-66.0
Aluminio	1.8	2.8	-1.1	-1.3	-71.7
Arroz	3.7	-6.9	-1.3	-1.2	-66.9
Azúcar	-16.8	-10.5	-1.3	-1.1	-65.4
Banano	5.8	0.1	0.0	-0.1	-7.5
Cacao	-0.7	-9.5	-1.3	-1.0	-61.8
Café	0.4	-8.3	-0.1	0.4	45.3
Carne de res	-0.2	-6.6	1.0	0.9	134.6
Caucho	-9.5	-7.6	-2.8	-2.8	-93.4
Cobre	1.4	-1.1	-0.7	-0.6	-46.0
Cordero	-0.1	-3.9	1.6	1.7	399.3
Cuero	-4.7	1.3	-0.8	-1.1	-63.6
Estaño	0.1	-10.2	0.1	0.2	15.4
Lana	-3.1	-5.5	-1.2	-0.4	-7.6
Madera	-2.2	-1.5	1.1	-1.5	208.1
Maíz	-1.2	-5.3	-0.8	1.2	-61.9
Plata	-5.3	-16.2	-0.3	-1.0	-23.8
Plomo	0.7	-4.2	-0.8	-0.3	-48.0
Tabaco	-2.7	-0.4	0.8	-0.7	100.4
Té	7.6	-4.0	-0.7	0.7	-56.2
Trigo	-4.5	-3.1	-0.6	-0.9	-46.4
Yute	-0.9	0.6	-0.4	-0.7	-30.4
Zinc	-0.9	4.7	0.3	0.1	5.9
<i>Índices</i>					
GYCPI	-3.9	-4.4	-0.7	-0.7	-47.8
GYCPI'	-3.7	-4.2	-0.8	-0.8	-55.4
GYCPI''	-4.9	-6.5	-0.9	-1.0	-60.2
GYCPI'''	-5.1	-6.1	-0.4	-0.7	-49.3
Alimentos	-5.2	-7.8	-0.8	-0.7	-49.8
No alimentos	1.2	5.1	0.0	-0.2	-14.6
Metales	5.5	0.9	-0.1	-0.1	-7.1
<i>The Economist</i>	-3.4	-2.5	-1.0	-1.0	-60.1

Fuente: Cálculos de los autores basados en Grilli y Yang (1988) y en datos de las Naciones Unidas y *The Economist*.

El análisis que sigue aborda la estructura dinámica de cada una de las series. Aunque es claro que durante el siglo XX la mayoría de los productos básicos sufrió una caída importante en su capacidad de compra, ni la magnitud de esta caída acumulada ni las tasas de crecimiento medio anuales permiten inferir el comportamiento de largo plazo de las series.²⁰ Para poder entender este comportamiento es funda-

mental saber cómo responden las series ante perturbaciones y, en particular, si tienen o no un componente estocástico. Es importante evaluar también la posibilidad de que las series presenten cambios estructurales para poder utilizar toda la información recopilada con el fin de modelar de la manera más completa posible el comportamiento de cada una de ellas.

IV

Dinámica autorregresiva de las series

Es conveniente diferenciar dos tipos de procesos autorregresivos de las series que pueden dar lugar a tendencias estadísticas cuyas dinámicas son diferentes: una tendencia determinística (TD) si las series son estacionarias en varianza, y una tendencia estocástica (TE), si presentan propiedades de no estacionariedad en varianza.²¹

Un modelo con tendencia determinística (TD) sigue la dinámica:

$$[1] \quad \text{Log } P_t = \beta T_t + \text{ARMA}(p,q)e_t$$

donde T_t es una variable de tendencia, e_t es una perturbación aleatoria independiente e idénticamente distribuida y el parámetro β es la tendencia (tasa exponencial de crecimiento), que puede ser estimada mediante procedimientos econométricos tradicionales (mínimos cuadrados ordinarios). El término ARMA^{22} para el residuo elimina la posibilidad de una mala especificación causada por autocorrelaciones de las series de un orden mayor. En este modelo, la serie P_t no es estacionaria (a menos que $\beta=0$), pero las fluctuaciones de P_t alrededor de su tendencia determinística son estacionarias (no hay evidencia de raíz unitaria). En este modelo, la única información requerida para predecir

la evolución de largo plazo del precio es la tasa de crecimiento medio de la variable β , ya que las perturbaciones, siendo totalmente transitorias, no afectan los pronósticos de largo plazo.

Por su parte, un modelo con tendencia estocástica o estacionario en diferencias (TE) sigue la dinámica:

$$[2] \quad \Delta \text{Log } P_t = \gamma + \text{ARMA}(p', q') \mu_t$$

donde Δ es el operador de primeras diferencias y γ es la tasa de crecimiento medio de la variable. La presencia de una variable aleatoria independiente e idénticamente distribuida μ_t ²³ inducirá un comportamiento estocástico en el nivel de precios. Este modelo sería apropiado si se encontrara que la serie tiene una raíz unitaria. Por lo tanto, en este caso, además de una posible tendencia determinística (γ), las perturbaciones pueden tener efectos permanentes en el nivel de precios de los productos básicos. Si γ es estadísticamente significativo, tendremos un proceso de raíz unitaria con deriva (*drift*).

Aplicando esta lógica al GYCPI, en Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002) se señala que la posibilidad de encontrar una tendencia estadísticamente significativa depende de manera crítica de las conclusiones que deriven de un análisis de raíz unitaria. En particular, estos autores muestran que si se concluyera que el índice sigue un proceso TD, la tendencia sería significativa y del orden de -0.3% al año. Por otra parte, si se concluyera que sigue un proceso TE, dada la gran varianza de la serie en diferencias, no se podría rechazar

²⁰ Como se señala en Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002), la econometría moderna de series de tiempo nos ha enseñado que es potencialmente erróneo determinar la existencia de una tendencia de largo plazo mediante la inspección visual de las series o la estimación de modelos logarítmicos lineales simples.

²¹ Véase, entre otros, León y Soto (1995a) y Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002).

²² Combinación de un proceso autorregresivo que indica que el valor de hoy depende de los valores de la variable en el pasado (AR) y de un proceso de media móvil en el que el valor de la variable depende de los errores del pasado (MA).

²³ Es importante recalcar que mientras e_t es un choque aleatorio que no afecta la tendencia de la serie, μ_t es una variable aleatoria cuya presencia induce un comportamiento estocástico en la tendencia.

zar la hipótesis nula de que la tasa de crecimiento es igual a cero.

Como primer paso para determinar cuál sería el modelo más apropiado para cada una de las series analizadas, se sometió la hipótesis de raíz unitaria tanto a pruebas de Dickey-Fuller aumentadas (DFA) como a pruebas no paramétricas de Phillips-Perron. Los resultados se presentan en detalle en el apéndice B. Como se ve, al utilizar las pruebas DFA no se puede rechazar la hipótesis nula de no estacionariedad (existencia de raíz unitaria) para siete de los ocho índices y para 18 de los 24 productos. Por su parte, según las pruebas de Phillips-Perron, esto sucede para dos índices y 14 productos.²⁴

Tales resultados distan de ser concluyentes y, dada su incidencia en la probabilidad de obtener o no una tendencia estadísticamente significativa, se hace necesario profundizar más en el tema. Además, en algunos estudios se ha encontrado que estas dos pruebas tienden erróneamente a no rechazar la hipótesis nula de que existe raíz unitaria, en especial si la serie presenta cambios estructurales.²⁵ Por otra parte, si se trabaja con muestras finitas y las perturbaciones se disipan de manera lenta, el número de observaciones independientes del proceso puede ser realmente pequeño y, en este contexto, la estimación de modelos TD podría generar estimaciones más confiables de los parámetros (León y Soto, 1995b). En el caso que nos ocupa, varios autores han probado la existencia de cambios estructurales o inestabilidad en los parámetros.²⁶ Adicionalmente, nuestra muestra es finita y desconocemos la velocidad con que las perturbaciones se disipan.

Por estas razones, es necesario emplear un método alternativo que permita caracterizar la persistencia de las perturbaciones en la estructura de las series. Si

la persistencia es grande, la serie puede ser considerada no estacionaria, dado que las perturbaciones se convierten en un componente cuasi permanente de la serie. Por el contrario, si las perturbaciones se disipan rápidamente, el comportamiento de la serie sería estacionario en el tiempo. Ésta es, en realidad, una prueba no paramétrica para determinar la existencia de una raíz unitaria.

Para llevar a cabo esta prueba, siguiendo a León y Soto (1995a y 1995b), se estima de forma recursiva la razón entre la varianza de las innovaciones y la varianza de la serie. Este estimador, que se conoce como V_k y cuya interpretación figura en el recuadro 2, permite ver período a período (recursivamente) si una perturbación cambia la variabilidad de la serie de manera transitoria o permanente.²⁷ Además, permite calificar la respuesta de los términos de intercambio de trueque según el patrón de disipación que los caracteriza (véase al respecto la sección VIII).

Los resultados de esta estimación se presentan en el gráfico 2.²⁸ En él las líneas gruesas muestran la evolución del estimador V_k período a período, y las punteadas, su intervalo de confianza al 95%. Si a lo

Recuadro 2 INTERPRETACIÓN DEL ESTIMADOR V_k

La interpretación de la razón de varianzas como medida de la importancia del componente permanente es la siguiente: Si una serie Y_t sigue un proceso TD, entonces ninguna innovación tiene un efecto permanente, es decir, el componente permanente será nulo. De esta manera, en el largo plazo la varianza de las innovaciones y el estimador V_k tenderán a 0. Si Y_t sigue un camino aleatorio, entonces la innovación es totalmente capturada por el componente permanente, de tal manera que la varianza de las innovaciones tiende a ser igual a la varianza de la serie y la razón de varianzas toma el valor de 1. Finalmente, en un proceso intermedio como TE, el valor de V_k se encontrará entre 0 y 1.

²⁴ Basándose en los mismos datos, Cuddington (1992) muestra que 12 de los 24 productos pueden ser modelados como procesos no estacionarios para el período 1900-1983. Los resultados coinciden con los que presenta el apéndice B, con excepciones importantes. En el período 1900-2000, los precios del café, el plomo y el estaño exhiben características de no estacionariedad, que no estaban presentes en los resultados de Cuddington, utilizados también por León y Soto (1995a). Mientras tanto, los del yute y el caucho son considerados por estos autores como no estacionarios, siguiendo los resultados de la prueba de Dickey-Fuller, y en este trabajo son considerados como estacionarios ya que lo son según la prueba de Phillips-Perron al 90% de confianza. Sin embargo, si consideramos como significancia mínima un 95% de confianza, como lo hicieron los autores mencionados, los precios del yute, el caucho y el arroz, así como el índice de ponderaciones variables, serían no estacionarios.

²⁵ León y Soto (1995a y 1995b) y Perron (1989).

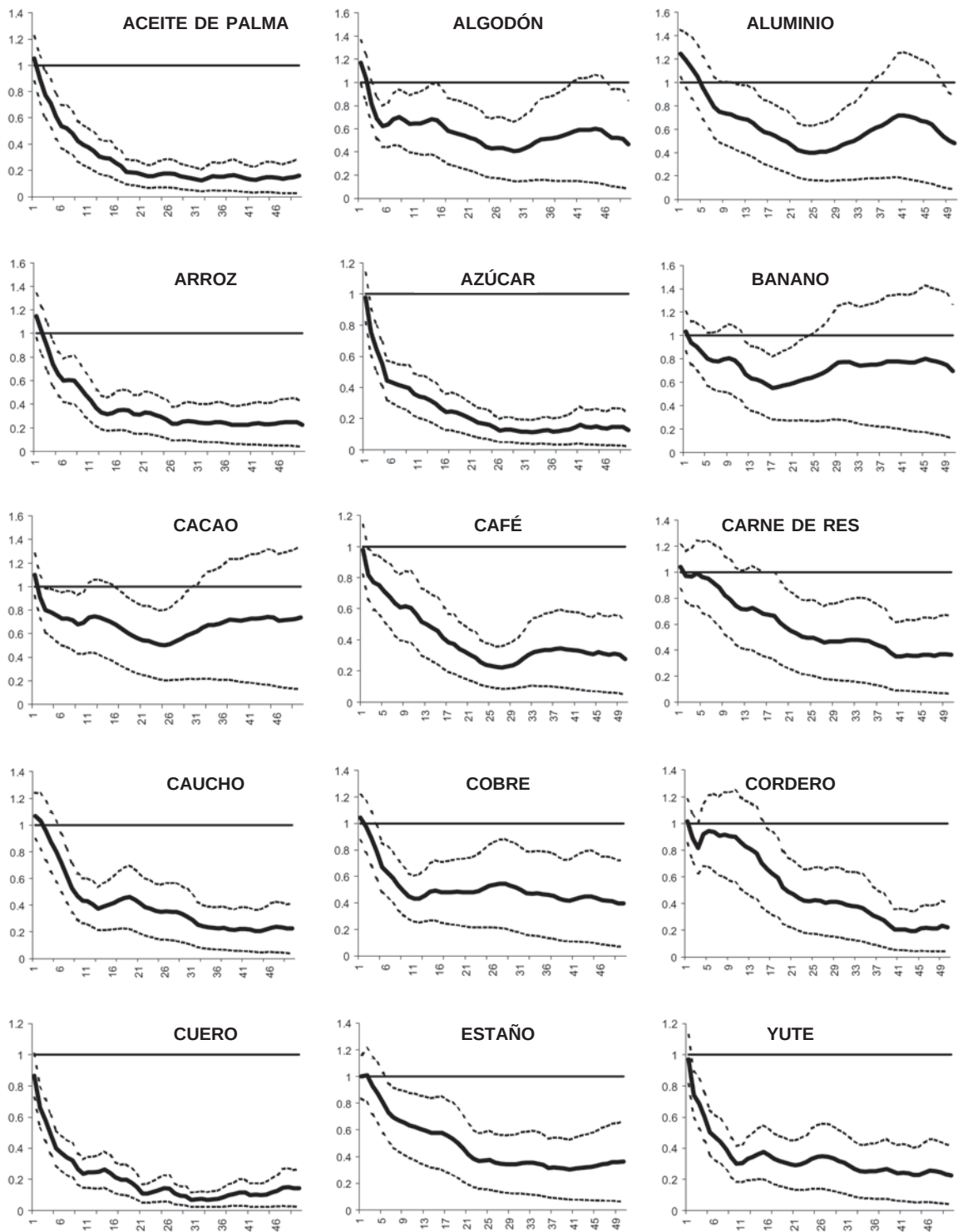
²⁶ Véase en particular Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002). En este tema se profundizará en la sección siguiente.

²⁷ Véase Cochrane (1988). Una explicación detallada de este procedimiento se presenta en León y Soto (1995b).

²⁸ Para calcular este estimador utilizamos el programa preparado por Paco Goerlich para RATS (*regression analysis time series*), que se basa en cochrane2.src (Cochrane, 1988) y está disponible en www.estima.com.

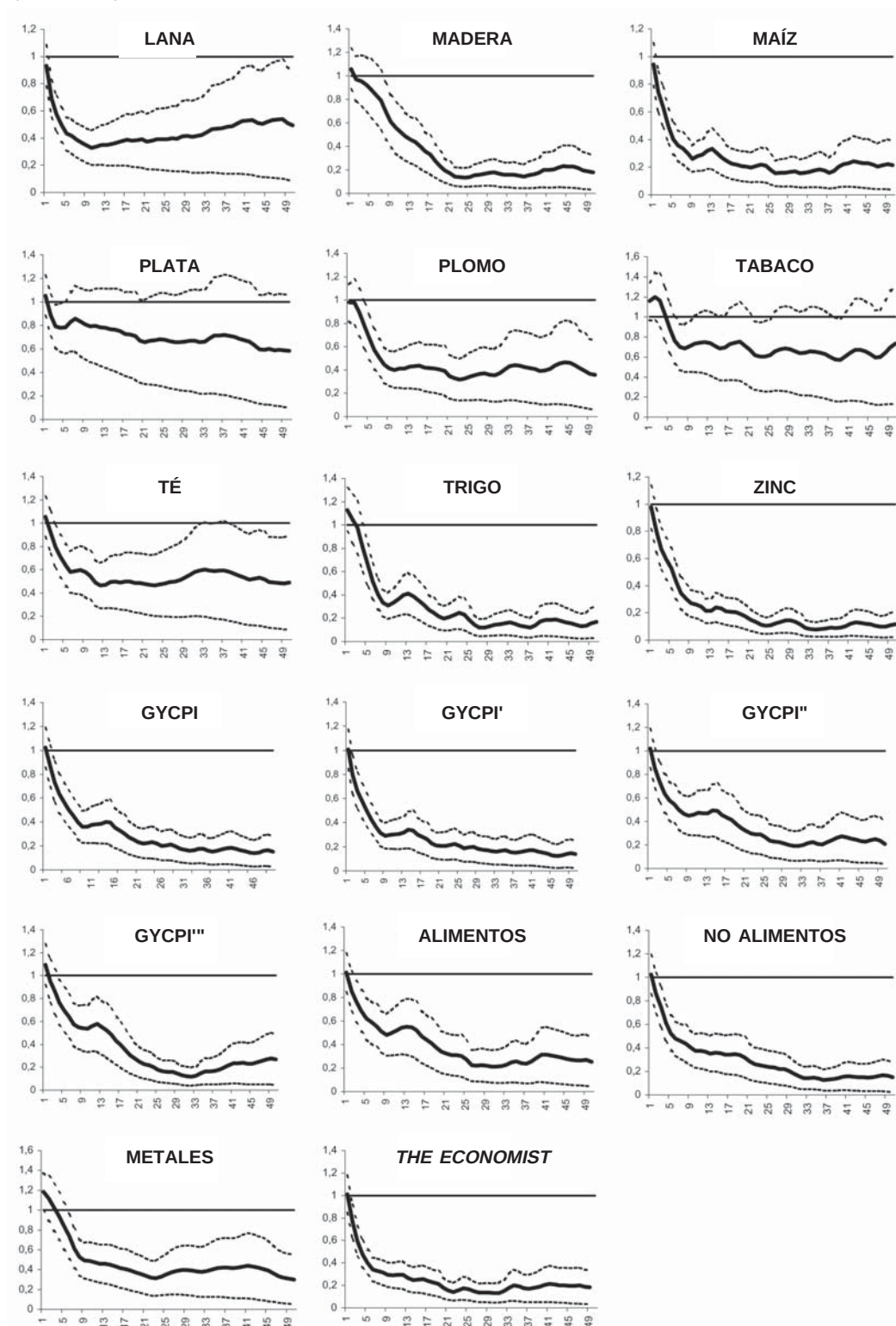
GRAFICO 2

Estimaciones recursivas de persistencia (vk)
 (Eje vertical: vk; eje horizontal: tiempo)



(continúa en la página siguiente)

Gráfico 2 (continuación)



Fuente: Elaboración de los autores.

largo del período dicho estimador (o su intervalo de confianza) tiende a 1, la serie muestra una alta persistencia ante las perturbaciones y, por lo tanto, la serie analizada no es estacionaria.²⁹ Como se ve en dicho gráfico, de acuerdo con este razonamiento se confirma la hipótesis de no estacionariedad para los precios de seis productos: el algodón, el aluminio, el banano, el cacao, la plata y el tabaco. En el caso del té y la lana, este estimador no es concluyente y, por lo tanto, se opta por considerar que las series no son estacionarias, como lo sugieren las pruebas anteriores. Por el contrario, para los precios de los demás productos y para los índices³⁰ se puede rechazar la hipótesis nula de que V_k tiende a 1 y concluir que no presentan características de no estacionariedad.³¹

Pese a que el análisis llevado a cabo hasta ahora sugeriría la conveniencia de estimar el modelo TE para ocho productos (el algodón, el aluminio, el banano, el cacao, la lana, la plata, el tabaco y el té), y el modelo TD para el resto de los productos y para todos los índices, nuestra hipótesis fundamental es que el deterioro de los índices de precios se dio de manera escalonada, lo que sugeriría la presencia de cambios estructurales en las series.³² Este tema se aborda a continuación.

V

Quiebres estructurales

El primer paso en esta dirección es el análisis de la posible presencia de cambios estructurales en las series cuyo modelo más probable es TD .³³ Siguiendo a Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002), calculamos en primer lugar los residuos recursivos y los intervalos de confianza para la hipótesis de que tales residuos provienen de la misma distribución que la del modelo estimado. Asimismo, mostramos las probabilidades (valores p) para una prueba de pronósticos de N pasos respecto de cada muestra posible.³⁴ Los resultados se presentan en el apéndice C. Como puede verse allí, para ocho productos (el aceite de palma, el azúcar, la carne de res, el caucho, el cordero, el cuero, la madera y el plomo) estas pruebas sugieren la presencia de

un cambio estructural alrededor de 1920. Lo mismo sucede con todos los índices totales y el subíndice de alimentos. Por su parte, cinco productos y un índice (el aceite de palma, el café, el estaño, el plomo y el yute, y el $GYCPI$) evidencian un cambio estructural alrededor de 1980. Finalmente, el arroz, el azúcar, la madera y el índice de *The Economist* muestran un cambio alrededor de 1970.

Con el fin de confirmar la existencia de estos cambios, se utiliza una de las pruebas de Perron (1997)³⁵ que busca de manera endógena el momento en que ocurre un cambio estructural (recuadro 3).

En Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002) se presentan cuatro críticas a esta metodología y se propone un algoritmo alternativo. La primera crítica apunta a que se trata de una prueba cuya hipótesis nula es la existencia de una raíz unitaria, condicionada a la presencia de un cambio estructural en una fecha desconocida, y no una prueba de cambio estructural en sí misma. La segunda es que permite sólo un cambio estructural, aunque no hay razón *a priori* para pensar que no puede haber más. La tercera es su debilidad implícita de permitir el cambio estructural en la hipótesis alternativa, pero no en la hipótesis nula. Y la cuarta es que al aplicarla se supone que se conoce *a priori* el tipo de cambio estructural. Pese a estas críticas, en el presente trabajo decidimos utilizar esta prueba.

²⁹ La construcción del estimador (León y Soto, 1995a y 1995b) hace que los valores iniciales sean cercanos a 1, pero lo importante es su convergencia o divergencia frente a $V_k=1$.

³⁰ Las pruebas estándares generaban entonces conclusiones sesgadas para el café, la carne de res, el cobre, el estaño, el plomo y los índices de alimentos y metales.

³¹ Si se comparan estos resultados con los de León y Soto (1995a), se encuentran algunas diferencias. Mientras para dichos autores los precios del cacao, la plata y el té son estacionarios en el período 1900-1992, según nuestras estimaciones para el período 1900-2000 no lo son.

³² Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002) señalan que, con independencia de que se escoja la especificación TD o TE , hay evidencia de que uno o más quiebres en los parámetros o su inestabilidad pueden ser un problema.

³³ En Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002) se presenta un interesante recuento de los diversos trabajos al respecto.

³⁴ La hipótesis nula es que los errores de pronóstico corresponden a un modelo sin cambio estructural. Si el valor p es menor a 0.01, se rechaza la hipótesis nula con un 99% de confianza.

³⁵ Esta metodología fue programada para RATS por G. Colletaz y F. Serrano, del Laboratoire d'économie d'Orléans, y está disponible en la siguiente dirección: www.estima.com.

Recuadro 3
PRUEBA DE PERRON

Esta prueba sitúa el cambio en el momento en que se minimiza el estadístico t para evaluar la hipótesis nula de existencia de raíz unitaria. Se estima conforme a tres modelos posibles. El primero permite sólo un cambio en el intercepto, que ocurre gradualmente. Este es el modelo del *outlier* (observación fuera de serie) innovativo (IO1). En el segundo modelo se permite un cambio tanto del intercepto como de la pendiente. Este es el modelo del *outlier* innovativo con cambio de tendencia (IO2). En el tercer modelo se permite un cambio en la pendiente, sin discontinuidad en la función de tendencia. Este es el modelo del *outlier* aditivo (AO).

ba, dada su sencillez y la disponibilidad del algoritmo respectivo.

Puesto que no tenemos una forma estructural *a priori* para cada una de las variables, y que además queremos evitar la última crítica mencionada, estimamos los tres modelos y aplicamos la prueba a todos ellos. Los resultados para todas las variables, que se presentan en el apéndice D, son consistentes con los resultados del estimador V_k para seis de los ocho productos que según este último no son estacionarios (el algodón, el banano, el cacao, la plata, el tabaco y el té),³⁶ ya que no es posible rechazar para ellos la hipótesis de raíz unitaria al 95% de confianza.

Por su parte, ocho productos y el GYCP¹ no presentan evidencia de cambio estructural según esta prueba, pero tampoco de raíz unitaria conforme al estimador V_k (café, carne de res, cobre, cordero, estaño, madera, maíz y yute). Sin embargo, es importante te-

ner en cuenta que, para la mayoría de dichos productos,³⁷ este resultado no es consistente con el del ejercicio de residuos recursivos (en la sección VII se volverá a considerar el caso de estos productos).

Finalmente, para ocho productos se puede rechazar al 95% de confianza la hipótesis nula de raíz unitaria, con respecto a la hipótesis alternativa de cambio estructural. Estos son el aceite de palma, el arroz, el azúcar, el caucho, el cuero, el plomo, el trigo y el zinc. Lo mismo sucede para todos los índices, a excepción del que incluye el petróleo (GYCP¹). Estos resultados son consistentes con los del análisis de residuos recursivos, excepto para el trigo, el zinc y el GYCP¹. Es claro, sin embargo, que la presencia de un cambio estructural no excluye la posibilidad de uno o más cambios adicionales. Esta posibilidad se examina en la sección VII.

En el cuadro 2 se reproducen los resultados para estos ocho productos y para los siete índices que muestran cambio estructural según la prueba de Perron. Tales resultados pueden parecer confusos a primera vista y no serían concluyentes si se estuviera buscando un año preciso para el cambio estructural. Una tercera parte de los cambios se da entre 1910 y 1930 y más de otra tercera parte se da entre 1970 y 1990. Aunque cualquier intervalo será arbitrario, es interesante observar que en 1915-1925 se detectan nueve cambios estadísticamente significativos, otros doce en 1973-1983 y finalmente otros ocho en 1941-1951. En estos tres intervalos se sitúan entonces dos terceras partes de los cambios detectados. Con esta evidencia y teniendo en cuenta sobre todo que dichos intervalos recogen precisamente los tres momentos de ruptura en la historia económica mundial (las dos guerras mundiales y el fin de la “edad de oro” de crecimiento de las economías industrializadas),³⁸ procedemos a estimar los modelos TD y TE en la próxima sección. El hecho de que aparecen cambios en más de un período no se tendrá en cuenta, sin embargo, hasta la sección VII.³⁹

³⁶ Esto no sucede con el aluminio y la lana.

³⁷ Exceptuados el cobre y el maíz.

³⁸ Ver Maddison (1995) y CEPAL (2002).

³⁹ En particular, se considerarán los casos que evidencian más de un cambio estructural según la prueba de residuos recursivos (el aceite de palma, el azúcar, el plomo y el GYCP¹).

CUADRO 2

Momentos de cambio estructural frente a hipótesis nula de raíz unitaria^a

	<u>Outlier innovativo</u>		<u>Outlier innovativo</u>		<u>Outlier aditivo</u>	
	Intercepto		Intercepto y tendencia		Tendencia	
	IO1		IO2		AO	
	1900-2000		1900-2000		1900-2000	
	Raíz unitaria		Raíz unitaria		Raíz unitaria	
<i>Productos</i>						
Aceite de palma	1917	**	1983	***	1991	**
Arroz	1988		1971	**	1975	**
Azúcar	1979	**	1979		1983	
Caucho	1915	**	1934	**	1926	*
Cuero	1950	**	1916	**	1905	**
Plomo	1978	*	1945	**	1973	**
Trigo	1941	***	1928	**	1910	***
Zinc	1920	***	1920	*	1928	***
<i>Indices</i>						
GYCPI	1944	**	1944	*	1978	*
GYCPI'	1948	**	1971	**	1929	
GYCPI''	1983	**	1970		1978	**
Metales	1915	**	1951	*	1940	**
Alimentos	1983	**	1984		1977	*
No alimentos	1948	**	1938	**	1929	*
<i>The Economist</i>	1915	***	1915	***	1920	***

Fuente: Cálculos de los autores.

^a *, ** y *** indican significancia estadística al 90%, 95% y 99% de confianza, respectivamente.

VI

Estimación de la dinámica de los precios reales de productos básicos

Antes de continuar conviene resumir los resultados obtenidos hasta ahora:

- Podemos estimar la tendencia de los precios del café, la carne de res, el cobre, el cordero, el estaño, la madera, el maíz, el yute, y también el índice que incluye petróleo (GYCPI''), conforme a un modelo de tendencia determinística (TD) y usando las técnicas econométricas tradicionales.⁴⁰
- Debemos estimar la tendencia de los precios del algodón, el aluminio, el banano, el cacao, la lana, la plata, el té y el tabaco de acuerdo a un modelo TE.⁴¹

- Debemos considerar la presencia de un cambio estructural para los demás índices y para el aceite de palma, el arroz, el azúcar, el caucho, el cuero, el plomo, el trigo y el zinc.

En esta sección se estimarán estos modelos con el fin de determinar si hay una tendencia estadística significativa para las series que siguen un proceso de tendencia determinística, si hay una deriva en aquellas cuyo proceso es de tendencia estocástica y, finalmente, cuál es el efecto de los cambios estructurales en las demás series. La sección VII considerará, en-

⁴⁰ En la sección VII se reconsiderarán los casos del café, la carne de res, el cordero, el estaño, la madera y el yute, dado que las dos pruebas presentadas no son consistentes y por lo tanto no se puede descartar la existencia de uno o más cambios estructurales.

⁴¹ Es interesante ver que cinco de estos productos (el algodón, el aluminio, el cacao, la lana y el té) están entre los que presentan las mayores caídas, según indica el cuadro 1. Esto será tenido en cuenta al analizar más adelante los resultados de la estimación del modelo TE.

CUADRO 3

**Estimaciones de las variables que siguen un proceso de
tendencia determinística (τ_D)^{a/b}**
(Variables reales en logaritmos)

	C		β (%)		AR(1)		MA(1)		MA(2)		MA(4)		R ²
Café	3.68	***	0.21		0.81	***							0.67
Carne de res	2.93	***	1.46	**	0.86	***							0.88
Cobre	4.71	***	-0.25		0.84	***							0.72
Cordero	2.86	***	1.66	***	0.81	***					0.31	***	0.89
Estaño	3.64	***	0.32		0.86	***							0.76
Madera	3.64	***	1.02	***	0.77	***							0.87
Maíz	5.57	***	-1.29	***	0.70	***							0.79
Yute	5.40	***	-1.07	**	0.91	***			-0.42	***			0.72
GYCPI ^{***}	5.08	***	-0.72	***	0.60	***	0.44	***					0.81

Fuente: Cálculos de los autores.

^a C = constante; β = tendencia; AR(i) = elemento autorregresivo de orden i; MA(j) = elemento de media móvil de orden j; R² = coeficiente de determinación.

^b *, ** y *** indican significancia estadística al 90%, 95% y 99% de confianza, respectivamente.

CUADRO 4

Estimaciones del modelo de tendencia estocástica (τ_E)^{a/b}
(Diferencias de las variables reales en logaritmos)

	C (%)		AR(2)		MA(1)		MA(2)		MA(3)		MA(4)		R ²
Algodón	-1.13						-0.28	***	-0.19	*			0.14
Aluminio	-1.10				0.28	***	-0.20	**					0.13
Banano	-0.01						-0.21	**					0.03
Cacao	-1.20		-0.33	***									0.11
Lana	-1.40						-0.41	***					0.13
Plata	-0.26						-0.26	**					0.07
Tabaco	0.77										-0.27	***	0.08
Té	-0.82		-0.24	**									0.06

Fuente: Cálculos de los autores.

^a C = constante; β = tendencia; AR(i) = elemento autorregresivo de orden i; MA(j) = elemento de media móvil de orden j; R² = coeficiente de determinación.

^b *, ** y *** indican significancia estadística al 90%, 95% y 99% de confianza, respectivamente.

tre otros temas, la existencia de más de un cambio estructural y reestimaré, por lo tanto, los modelos de todas aquellas variables que evidencian por lo menos un cambio estructural conforme a cualquiera de las pruebas.

El cuadro 3 muestra los resultados para el modelo τ_D estimado por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), añadiendo el ARMA requerido para que los residuos no afecten la tendencia de la serie. Se observa que el café, el cobre y el estaño no presentan una tendencia determinística estadísticamente significativa. Por su parte, las carnes de res y de cordero y la madera han tenido una tendencia positiva y superior a 1% anual. Finalmente, el maíz, el yute y el índice agregado que incluye petróleo (GYCPI^{***}) muestran una ten-

dencia constante al deterioro. Como era de esperarse, un modelo simple como éste no captura completamente la dinámica de las series.

En el cuadro 4 se presentan los resultados para las ocho variables que exhiben características de no estacionariedad. Dada su gran variabilidad, no es extraño que ninguna de las derivas sea estadísticamente significativa.⁴² Sin embargo, todas tienen signo negativo, salvo en el caso del tabaco. Si se comparan estos resultados con los del cuadro 1, se observa que los cinco productos que presentan una deriva⁴³ cercana a

⁴² Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002) llegan a la misma conclusión si utilizan el modelo τ_E para la serie GYCPI.

⁴³ No significativa estadísticamente.

-1%, acumulan una caída cercana a 60% entre 1900-1904 y 1996-2000. Por lo tanto, para estos precios claramente las perturbaciones negativas han sido más frecuentes que las positivas y la conclusión es que ellos han sufrido un significativo deterioro.

Finalmente, en el cuadro 5 se observan los resultados obtenidos al estimar los tres modelos considera-

dos por Perron (véase el recuadro 3). Dicho cuadro se organiza teniendo en cuenta que se da un cambio estructural en el momento *Tb*. Por lo tanto, se muestran los valores tanto del intercepto como de la tendencia antes y después de ocurrido el cambio estructural.⁴⁴

De acuerdo con estos resultados, la tendencia del precio relativo del aceite de palma, el arroz, el azúcar,⁴⁵

CUADRO 5

Precios de productos: Estimaciones del modelo de tendencia determinística (TD), con cambios estructurales^{a/b}

	Intercepto						Tendencia											
	[1900, Tb]		[Tb, 2000]		C		[1900, Tb]		[Tb, 2000]		β (%)		AR(1)		MA(1)		R^2	
Aceite de palma																		
IO1, 1917 ^c	4.96	***	5.09	***							-0.72	***	0.52	***	0.37	***	0.66	
AO, 1991					4.90	***	-0.46	**	-3.40				0.55	***	0.37	***	0.65	
Arroz																		
IO2, 1971					4.98	***	-0.08		-4.02	***			0.47	***	0.54	***	0.86	
AO, 1975					5.05	***	-0.33	*	-5.27	***			0.47	***	0.51	***	0.87	
Azúcar																		
IO1, 1979	5.25	***	4.99	***							-0.72	**	0.38	***	0.46	***	0.64	
Caucho																		
IO1, 1915	6.32	***	6.83	***							-2.40	***	0.74	***			0.92	
IO2, 1934					5.87	***	-3.00	***	-1.46				0.88	***			0.91	
AO, 1926			6.24	***			-3.33	***	-4.29	***			0.87	***	0.24	**	0.92	
Cuero																		
IO1, 1950	5.21	***	5.14	***							-1.09	***	0.57	***			0.72	
IO2, 1916					5.07	***	0.22		-1.24	***			0.56	***			0.73	
AO, 1905					5.19	***	-4.23		-1.21	***			0.56	***			0.72	
Plomo																		
IO1, 1978	4.75	***	4.84	***							-0.91	*	0.86	***			0.76	
IO2, 1945					4.50	***	-0.10		-1.21	***			0.79	***			0.77	
AO, 1973					4.42	***	0.05		-2.99	***			0.67	***			0.79	
Trigo ^d																		
IO1, 1941	5.37	***	5.40	***							-0.92	***	0.38	***	0.62	***	0.81	
IO2, 1928					5.20	***	-0.01		-1.02	***			0.35	***	0.65	***	0.81	
AO, 1910					5.31	***	-0.95		-0.91	***			0.34	***	0.66	***	0.81	
Zinc																		
IO1, 1920	4.72	***	4.35	***							0.39	***			0.55	***	0.46	
IO2, 1920					4.46	***	2.66	***	0.32	***					0.53	***	0.47	

Fuente: Cálculos de los autores.

^a Tb = fecha del cambio estructural; C = constante; β = tendencia; AR(i) = elemento autorregresivo de orden i; MA(j) = elemento de media móvil de orden j; R^2 = coeficiente de determinación.

^b *, ** y *** indican significancia estadística al 90%, 95% y 99% de confianza, respectivamente.

^c La definición de los modelos IO1, IO2 y AO se presenta en el recuadro 3.

^d La estructura del error de las ecuaciones muestra una mala especificación, ya que se requieren ARMA de un orden superior a 2 para corregir la autocorrelación, y el coeficiente de AR(1) es mayor que uno.

⁴⁴ Por ejemplo, antes de 1917 el intercepto para el caso del aceite de palma era de 4.96, y luego era de 5.09. La tendencia, por su parte, era de -0.72% al considerar ese quiebre. Luego de 1991 la

tendencia también cambió, pasando de -0.46% a -3.4% por año, mientras el intercepto se mantuvo en 4.90.

⁴⁵ Esta variable enfrentó una caída importante en 1979.

CUADRO 6

Indices de precios: Estimaciones del modelo TD, con cambios estructurales^{a/b}

	Intercepto						Tendencia						AR(1) MA(1) R ²				
	[1900, Tb]		[Tb, 2000]		C		[1900, Tb]		[Tb, 2000]		β . (%)						
<i>GYCPI</i>																	
IO1, 1944	5.05	***	5.11	***							-0.81	***	0.71	***			0.83
IO2, 1944					4.85	***	-0.17		-1.02	***			0.68	***	0.25	*	0.83
AO, 1978					4.81	***	-0.19		-2.94	***			0.70	***	0.22	*	0.83
<i>GYCPI'</i>																	
IO1, 1948	5.17	***	5.32	***							-1.01	***	0.41	***	0.41	***	0.86
IO2, 1971					4.94	***	-0.34	**	-2.54	***			0.57	***	0.34	***	0.85
<i>GYCPI''</i>																	
IO1, 1983	5.16	***	4.88	***							-0.72	***	0.58	***	0.30	**	0.89
AO, 1978					4.94	***	-0.20		-4.42	***			0.67	***	0.27	**	0.88
<i>Metales</i>																	
IO1, 1915	4.79	***	5.14	***							-0.80	**	0.85	***	0.30	***	0.86
IO2, 1951					4.85	***	-0.39	*	-0.94	**			0.79	***	0.36	***	0.85
AO, 1940					4.89	***	-0.56	*	-0.86	**			0.80	***	0.42	***	0.85
<i>Alimentos</i>																	
IO1, 1983	4.89	***	4.54	***							-0.46	**	0.72	***			0.83
AO, 1977					4.76	***	-0.14		-3.94	***			0.51	***	0.35	**	0.84
<i>No alimentos</i>																	
IO1, 1948	5.20	***	5.32	***							-1.10	***	0.52	***	0.32	**	0.86
IO2, 1938					5.01	***	-0.60	**	-1.30	***			0.62	***	0.35	***	0.86
AO, 1929					4.94	***	0.34		-0.95	***			0.64	***	0.31	**	0.86
<i>The Economist</i>																	
IO1, 1915	6.75	***	7.04	***							-1.33	***			0.67	***	0.91
IO2, 1915					6.82	***	-1.58	**	-1.26	***					0.72	***	0.90
AO, 1920					6.75	***	-0.13		-1.27	***			0.28	*	0.53	***	0.91

Fuente: Cálculos propios.

^a Tb = fecha del cambio estructural; C = constante; β = tendencia; AR(i) = elemento autorregresivo de orden i; MA(j) = elemento de media móvil de orden j; R² = coeficiente de determinación

^b *, ** y *** indican significancia estadística al 90%, 95% y 99% de confianza, respectivamente. La definición de los modelos IO1, IO2 y AO se presenta en el recuadro 3.

el caucho, el cuero, el plomo y el trigo ha sido sistemáticamente negativa.⁴⁶ Por su parte, el precio relativo del zinc ha exhibido una tendencia sistemáticamente positiva, pero enfrentó una caída importante en 1920. Si se observa el valor de β puede concluirse que la tendencia ha sido constante y negativa sólo en el caso del azúcar. En los otros casos, β oculta el hecho de que en algunos productos —el arroz, el cuero, el plomo y el trigo— la tendencia no era significativa antes del cambio estructural y en otros —el aceite de palma y el caucho (IO2)— perdió significación estadística luego de ese cambio.

En el cuadro 6 se presenta un análisis similar para los índices de precios agregados no petroleros. Puede verse que todos tienen una tendencia sistemática negativa. Sin embargo, para el GYCPI, el GYCPI' y el subíndice de alimentos, ésta no era significativa antes del cambio estructural. Además, llama la atención el aumento proporcional exhibido por el deterioro del GYCPI' y de los subíndices de metales y de productos no alimentarios luego de cada cambio estructural.

Debido a la escasez de información de largo plazo sobre productividad, costos de transporte y cambios en la calidad de los bienes que fuese comparable con las series de precios analizadas, es difícil incorporar estas variables en los ejercicios estadísticos. En todo caso, las series de productividad existentes para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

⁴⁶ Se considera solamente aquellos segmentos en los que la tendencia es estadísticamente significativa.

(OCDE) indican que hubo un quiebre en la tendencia de la productividad laboral relativa vinculada a los bienes agrícolas y a las manufacturas en el decenio de 1950: mientras hasta entonces la productividad manufacturera aumentó más rápidamente que la agrícola, lo contrario aconteció de ahí en adelante (Bairoch, 1989; Madisson, 1991). Sin embargo, ese quiebre estructural no se refleja en los resultados estadísticos analizados anteriormente. Más aún, la diferencia de largo plazo en favor de la productividad agrícola que estos datos indican ayudaría a explicar a lo sumo un deterioro relativamente marginal de los términos de intercambio agrícolas (en torno al 0.2% por año). No existen series comparables para el mundo en desarrollo y, de haberlas, estarían distorsionadas por las variaciones del subempleo rural característico de los países en desarrollo a lo largo del siglo XX.

Por su parte, las series de productividad por hectárea para siete productos agrícolas estimadas por Scandizzo y Diakosawas (1987) y actualizadas con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), indican que dichas productividades aumentaron a ritmos anuales cercanos al 1% a lo largo del siglo XX, con una excepción notoria, la del café, cuya productividad se elevó sólo un 0.2% anual entre 1910-1914 y 1995-1999. Además, el ritmo de aumento de la productividad se aceleró entre los decenios de 1960 y 1980 en tres productos que fueron afectados por la “revolución verde” (arroz, maíz y trigo). La inclusión de estas series de productividad en los ejercicios estadísticos no cambia, sin embargo, las conclusiones sobre las tendencias de los precios reales a largo plazo y, de hecho, su efecto sobre los precios reales parece ser sólo parcial y no siempre significativo en términos estadísticos. Hay tal vez dos excepciones a esta regla. Por una parte, la ausencia de una tendencia adversa de largo plazo en los precios del café está quizás asociada a los reducidos aumentos de su productividad. Por otra, el quiebre estructural en los precios reales del arroz a comienzos del decenio de 1970 puede estar vinculado con la revolu-

ción verde (pero no así en los casos del maíz y el trigo, que no muestran dicho quiebre).

En resumen, el café, el cobre y el estaño no presentan una tendencia determinística que sea estadísticamente significativa. Asimismo, el algodón, el aluminio, el banano, el cacao, la lana, la plata, el tabaco y el té muestran una deriva que no es estadísticamente significativa. Sin embargo todos, exceptuando la plata y el tabaco, exhiben un deterioro acumulado cercano a 60%. Por su parte, las carnes de res y de cordero y la madera han tenido una tendencia determinística positiva. De igual manera, la tendencia del zinc ha sido sistemáticamente positiva. Finalmente, el maíz, el yute y el índice agregado $GYCPI^{***}$ muestran una tendencia constante al deterioro, mientras la tendencia del precio relativo del aceite de palma, el arroz, el azúcar, el caucho, el cuero, el plomo y el trigo y de todos los demás índices agregados ha sido sistemáticamente negativa. De esta manera, cuatro productos tienen tendencia positiva; once productos no muestran tendencia o deriva estadísticamente significativa, pero en cinco de ellos la caída acumulada es cercana a 60%, lo que indica un fuerte predominio de perturbaciones negativas; por último, nueve productos tienen una tendencia al deterioro, ya sea escalonada o continua. En el agregado prevalecen las materias primas con tendencias o perturbaciones negativas y, por ende, todos los índices tienden sistemáticamente al deterioro.

Los escasos datos existentes no permiten, en general, derivar conclusiones firmes sobre los efectos de los cambios de la productividad relativa de la agricultura sobre la tendencia de largo plazo, o sobre los quiebres a lo largo del siglo XX de los términos de intercambio de dichos productos y, menos aún, sobre sus términos de intercambio factoriales. Tal como señalamos en la sección III, la literatura sobre convergencia o divergencia de los salarios relativos y el ingreso per cápita resulta más relevante para analizar la validez de lo que denominamos la segunda hipótesis Prebisch-Singer.

VII

Varios cambios estructurales

La estimación de los modelos de la sección anterior, basada en la metodología de Perron (1997), permite afirmar que en el caso de ocho productos y de siete de los ocho índices se dio por lo menos un cambio estructural en la tendencia de los precios a lo largo del siglo XX. También confirma que estos cambios tendieron a deteriorar los términos de intercambio de los productos básicos. Se encuentra así un sustento para nuestra hipótesis fundamental, según la cual el deterioro de dichos precios se produjo en forma escalonada. Desafortunadamente, la metodología utilizada hasta ahora sólo admite un cambio estructural.⁴⁷ Esto hace que aún quede espacio para que otro posible escalón se “oculte” tras las estimaciones estadísticas. Esto es lo que sugieren los resultados del análisis de residuos recurrentes y el hecho de que los cambios se sitúen alrededor de más de un período (véase la sección V).

Aunque no lo podemos establecer con cabal rigor econométrico, los resultados anteriores y la propia historia económica permiten concluir que los mayores cambios se concentraron en torno a 1920 y 1980; esto sugiere que ellos fueron, respectivamente, un efecto rezagado de las fuertes desaceleraciones experimentadas por la economía mundial a partir de la primera guerra mundial y de la primera crisis petrolera del decenio de 1970 que marcó el fin de la “edad de oro” de las economías industrializadas (Madisson, 2001). Más precisamente, en el análisis econométrico que sigue suponemos que los quiebres tuvieron lugar en torno a 1921 y 1979, coincidiendo en el primer caso con la fuerte crisis internacional que siguió a la primera guerra mundial, cuyo efecto sobre los precios de las materias primas es bien conocido, y en el segundo, con los efectos de la política monetaria que adoptaron las autoridades económicas de los Estados Unidos para frenar la inflación. También realizamos ejercicios estadísticos para determinar si hubo un cambio estructural de las series al fin de la segunda guerra mundial o poco después (en torno a la guerra de Corea). Los re-

sultados no indicaron un quiebre estadísticamente significativo entonces y, por tal motivo, no se da cuenta de ellos en este trabajo.

Los resultados y hechos históricos descritos justifican, por lo tanto, un último ejercicio econométrico en el que se reestiman todos los modelos,⁴⁸ salvo los que presentan una tendencia estocástica, suponiendo cambios estructurales en 1921 y 1979. En el cuadro 7 se muestran las estimaciones correspondientes y en el gráfico 3 se presentan los resultados para los índices, sin incluir en este último caso la dinámica ARMA de los residuos, con el fin de observar más claramente los quiebres y las desviaciones de los precios con relación a las tendencias estimadas.

De estos ejercicios se concluye que los alimentos se encarecieron de manera considerable hasta la primera guerra mundial, mientras los metales perdían valor. Visto en términos de productos específicos, la tendencia ascendente sólo caracterizó a unos pocos productos (particularmente aceite de palma, cuero, madera y maíz) y sólo en un caso (caucho) se presentó el patrón opuesto.

En 1921 todos los índices agregados de Grilli y Yang experimentan una caída brusca y de gran magnitud (entre el 44% y el 52%, de acuerdo con el índice agregado utilizado), de la que no se recuperan en las décadas posteriores. Visto en términos de grupos de productos, la única excepción a esta regla son los metales. Por su parte, la caída es estadísticamente significativa para 11 de 16 productos, aunque en magnitudes variables. Es interesante observar que a esta caída sigue un largo período (1922-1979) en el cual los índices agregados de precios no muestran una tendencia estadísticamente significativa. Tal resultado se debe a movimientos en sentido opuesto de los distintos precios.

Finalmente, a diferencia de lo sucedido en 1921, en 1979 no hay una caída brusca de los precios sino más bien un quiebre en su tendencia, que a partir de

⁴⁷ En Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2002) se entregan los resultados de un modelo que permite considerar más de un cambio estructural para la serie GYCPI. Sin embargo, no fue posible aplicarlo a gran escala a todas las series incluidas en nuestro análisis, dada la complejidad econométrica de tal modelo.

⁴⁸ En las secciones anteriores se presentan justificaciones para reestimar todas las series de precios estacionarios, exceptuados los del cobre y el maíz. Estos dos últimos se han incorporado con el fin de redondear el análisis, incluyendo todas las series estacionarias. Las variables no estacionarias no pueden ser estimadas mediante métodos tradicionales pues, como ya se vio, podrían generar resultados espurios.

entonces se torna fuertemente negativa (bajas anuales de entre 2% y 3% en los distintos subíndices). Esta tendencia es notoria en los alimentos y menos marcada en los metales; es, además, negativa para 14 de los 16 productos incluidos en el cuadro 7, aunque estadísticamente significativa sólo para nueve. Un análisis más detallado podría indicar que la caída se concentra en la década de 1980,⁴⁹ en cuyo caso sería un fenómeno más parecido al que tuvo lugar en 1921, aunque más gradual en el tiempo.

Por último, cabe resaltar que el índice de *The Economist* acusa igualmente una dinámica escalonada, aunque diferente a la de los índices de Grilli y Yang. En particular, en aquél el ajuste de 1921 es más reducido (20%), pero hay una fuerte tendencia negativa y

estadísticamente significativa (1.2% anual) en el período 1922-1979, que se acelera a partir de 1979. Así, como se ve en el gráfico 3, dicho índice muestra una tendencia mucho más secular al deterioro a partir de la década de 1920.

Los ejercicios estadísticos parecen indicar, por lo tanto, que la caída de los precios reales de los productos básicos a lo largo del siglo XX fue el producto de dos grandes quiebres estructurales, que se situaron en torno a 1921 y 1979. El primero de estos quiebres se manifestó como una caída brusca de los precios de una sola vez y el segundo como un cambio en la tendencia de los precios.

Para completar este panorama, en la siguiente sección analizaremos brevemente la velocidad de reversión a la media de las series ante perturbaciones de corto plazo. Si esa reversión fuera lenta, las perturbaciones de corto plazo afectarían de manera prolongada el desempeño de las economías.

⁴⁹ Véase en Maizels (1999) un análisis de la evolución de los precios de las materias primas en esa década.

CUADRO 7

Estimación de las series estacionarias con cambios estructurales en 1921 y 1979^a

	C	t021		c21		t2279		c79		t8000		AR(1)	AR(2)	AR(4)	MA(1)	MA(2)	MA(4)
<i>Productos</i>																	
Aceite de palma	4.67	3.20	**	-0.53	***	-0.41		-0.27	*	1.12					0.82	0.27	
Arroz	5.28	-1.86		0.12		-0.42	*	-0.31	**	-3.13	***				0.91	0.26	
Azúcar	5.20	2.58		-1.04	***	0.34		-0.33		-2.01		-0.48			1.39	0.63	
Café	3.14	3.74		-0.41		1.39	**	-0.11		-4.11	**	0.73					
Carne de res	3.03	0.72		-0.18		2.49	***	0.32		-4.28	**	0.80					
Caucho	7.38	-6.62	***	-0.67	**	-1.06	***	-0.33	*	-2.00		1.62	-0.74		-1.00		
Cobre	5.03	-1.38		-0.42	***	0.85	***	-0.10		-2.22	**				0.81	0.33	
Cordero	2.66	3.23		-0.16		1.84	**	0.34		-1.46		0.79					0.36
Cuero ^b	4.82	3.29	***	-0.63	***	-1.10	***	0.37	**	-3.58	***				0.52		
Estaño	3.50	1.17		-0.36	*	1.64	***	0.09		-5.01	***	0.67					
Madera	3.16	5.22	***	-0.41	***	1.08	***	-0.00		0.76		0.70					
Maíz	4.90	3.30	***	-0.44	***	-0.54	***	-0.20		-3.73					0.55		
Plomo	4.35	1.11		-0.28	*	0.22		0.14		-5.60	***	0.76					
Trigo	5.08	1.72	*	-0.31	**	-0.66	***	-0.03		-1.78	**	0.35		-0.26	0.52		
Yute	4.57	2.66	*	-0.28		0.19		-0.32	*	-2.90	**	0.31			0.51		
Zinc	4.65	0.81		-0.42	***	0.59	**	-0.03		-0.32					0.69	0.21	
<i>Indices</i>																	
GYCPI	4.91	1.24	**	-0.49	***	-0.08		-0.06		-1.94	***				0.82	0.29	
GYCPI'	5.06	0.67		-0.44	***	-0.18		-0.02		-2.15	***				0.80	0.25	
GYCPI''	4.95	1.84	**	-0.48	***	-0.29	*	-0.06		-3.35	***				0.85	0.29	
GYCPI'''	4.86	2.10	**	-0.52	***	-0.30		0.17		-3.09	***				0.98	0.38	
Metales	5.46	-2.82	**	-0.19		-0.21		0.12		-1.66	*	0.59			0.41		
Alimentos	4.57	3.05	***	-0.60	***	0.09		-0.11		-3.61	***	0.37			0.51		
No alimentos	5.11	0.45		-0.44	***	-0.33	*	-0.01		-2.19	***				0.82	0.30	
<i>The Economist</i>	6.47	2.12	***	-0.20	**	-1.17	***	-0.02		-2.06	***				0.67		

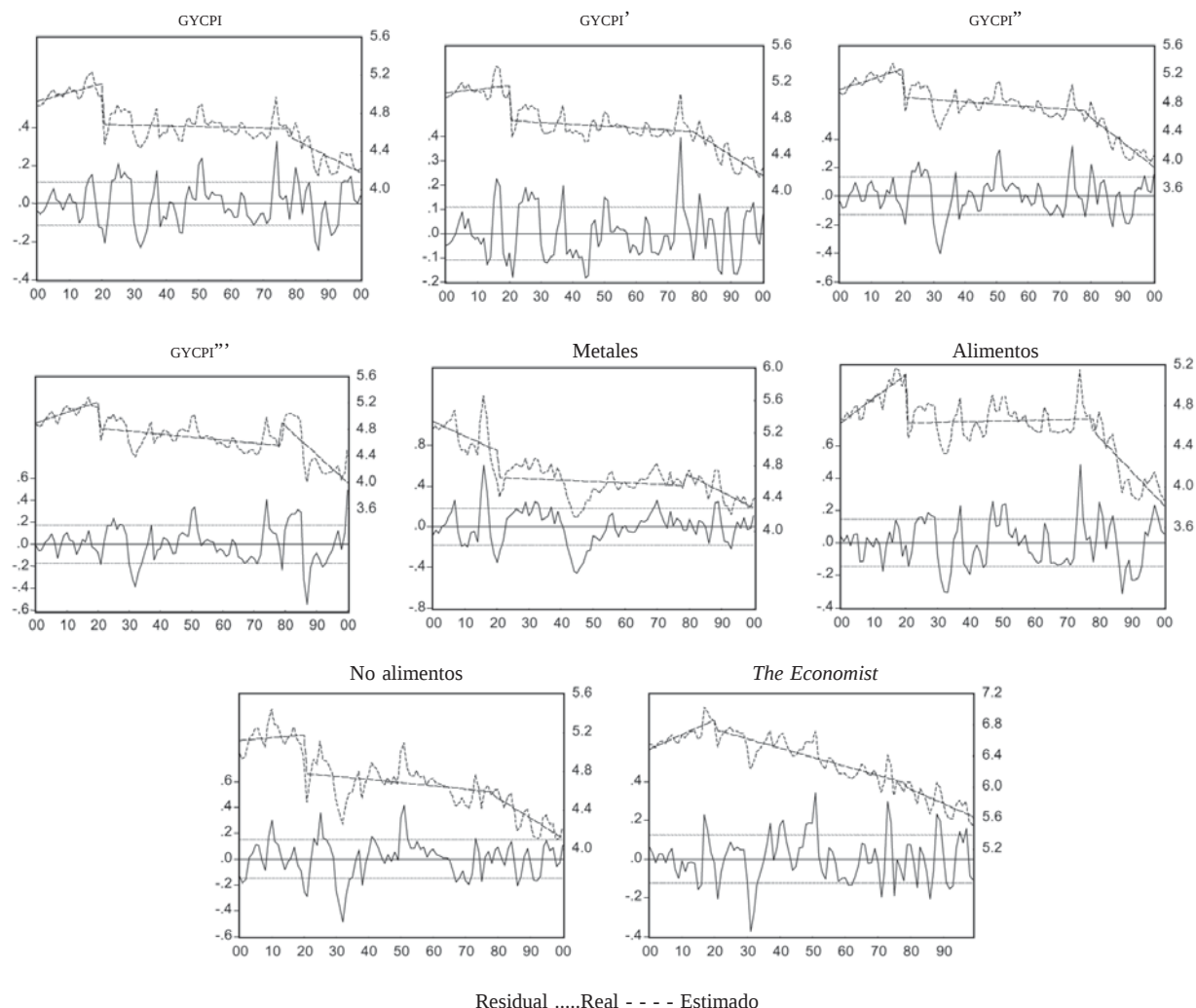
Fuente: Cálculos propios.

^a C = constante; β = tendencia; AR(i) = elemento autorregresivo de orden i; MA(j) = elemento de media móvil de orden j; R² = coeficiente de determinación.

^b No converge.

GRAFICO 3

Estimación de los índices agregados de precios considerando varios cambios estructurales



Fuente: Elaboración de los autores.

VIII

Variabilidad y perturbaciones de corto y mediano plazo

El estimador V_k , utilizado en la sección IV para determinar la persistencia de largo plazo de las innovaciones, es útil también si se quiere analizar la reacción de las series ante perturbaciones en el corto y media-

no plazo, evitando las metodologías que dependen de la estimación de parámetros que le asignan demasiada importancia a características dinámicas de corto plazo. La velocidad a la cual el estimador tiende a cero

CUADRO 8

Estimación del proceso de reversión a la media
(Valor del estadístico V_k)

Años	1	2	3	4	5	10	15	28
<i>Productos</i>								
Aceite de palma	1.05	0.90	0.77	0.71	0.61	0.39	0.29	0.16
Arroz	1.15	1.02	0.88	0.74	0.66	0.48	0.33	0.25
Azúcar	0.98	0.75	0.65	0.55	0.45	0.36	0.27	0.13
Café	0.98	0.82	0.77	0.75	0.71	0.61	0.46	0.23
Carne de res	1.04	0.97	0.97	0.99	0.96	0.79	0.70	0.47
Caucho	1.07	1.03	0.95	0.87	0.80	0.43	0.40	0.35
Cobre	1.04	0.97	0.89	0.78	0.67	0.45	0.49	0.54
Cordero	1.01	0.89	0.82	0.92	0.94	0.90	0.70	0.41
Cuero	0.86	0.66	0.58	0.49	0.40	0.24	0.24	0.10
Estaño	1.00	1.01	0.93	0.88	0.80	0.63	0.58	0.34
Lana	0.93	0.69	0.58	0.49	0.43	0.33	0.37	0.41
Madera	1.06	0.97	0.96	0.93	0.89	0.56	0.40	0.17
Maíz	0.94	0.74	0.64	0.50	0.40	0.28	0.27	0.16
Plomo	0.98	0.98	0.89	0.77	0.67	0.40	0.44	0.37
Trigo	1.13	1.05	0.98	0.81	0.65	0.33	0.35	0.12
Yute	0.97	0.74	0.69	0.60	0.50	0.30	0.37	0.33
Zinc	0.98	0.80	0.67	0.60	0.53	0.26	0.23	0.14
<i>Indices</i>								
GYCPI	1.02	0.87	0.74	0.63	0.57	0.36	0.40	0.21
GYCPI'	1.01	0.79	0.66	0.58	0.50	0.30	0.34	0.20
GYCPI''	1.02	0.85	0.73	0.64	0.58	0.46	0.49	0.22
GYCPI'''	1.10	0.95	0.86	0.76	0.70	0.54	0.49	0.16
Metales	1.18	1.11	1.02	0.94	0.84	0.49	0.44	0.39
Alimentos	1.01	0.85	0.77	0.68	0.62	0.50	0.52	0.23
No alimentos	1.03	0.86	0.74	0.61	0.52	0.37	0.36	0.22
<i>The Economist</i>	1.01	0.76	0.59	0.48	0.40	0.29	0.25	0.13

Fuente: Cálculos de los autores.

muestra de qué manera se disipa una perturbación. Siguiendo la metodología de León y Soto (1995b), en el cuadro 8 se muestra la evolución de este estimador para aquellas variables que no presentan características de no estacionariedad.

Se observa que nueve productos exhiben un proceso significativo de reversión a la media dentro de los primeros cinco años después de producida la perturbación. En los primeros cuatro años la perturbación se ha disipado un 40% en seis casos (azúcar, cuero, yute, lana, maíz y zinc), y un 25% en tres casos (aceite de palma, arroz y café). Según los mismos parámetros todos los índices, salvo el que incluye el petróleo y el de precios de metales, presentan una alta velocidad de

regreso a la media. Luego de esta reversión inicial, el proceso continúa más lentamente, de manera que pasados más de 25 años sólo nueve productos han regresado a su equilibrio de largo plazo ($V_k < 0.26$).

Mirando estos resultados desde el punto de vista macroeconómico, pese a la relativa velocidad de reversión a la media los efectos de una perturbación se mantienen por más de un año y, por lo tanto, tienen consecuencias en el corto y en el mediano plazo. Esto indica que el uso de fondos de estabilización es viable, pero que es necesario modificar los precios de referencia que utilizan dichos fondos en función de los precios de mercado, para evitar grandes pérdidas fiscales asociadas a su manejo.

IX

Conclusiones

Según los resultados econométricos obtenidos en este trabajo, no hay evidencia de que exista una tendencia secular o continua al deterioro de los términos de intercambio. No por esto es menos cierto, sin embargo, que los precios relativos de las materias primas se deterioraron en forma notoria a lo largo del siglo XX. Diversas pruebas permiten establecer que ha habido una caída, ya sea escalonada o continua, de los precios de nueve productos y de todos los índices. Por su parte, ocho productos presentan raíz unitaria y una alta volatilidad y no sorprende, por lo tanto, que su deriva, pese a ser negativa para todos menos uno, no sea estadísticamente significativa. Sin embargo, la caída acumulada por cinco de esos productos es de cerca de 60%, lo que significa que las perturbaciones negativas han predominado ampliamente sobre las positivas. Finalmente, cuatro productos presentan una tendencia al alza y otros tres no tienen una tendencia determinística significativa.

Puesto que todos los índices no petroleros evidencian cambio estructural, se utiliza aquí tanto la información que se obtuvo por las pruebas realizadas como el conocimiento del acontecer histórico para afirmar que el primer cambio de esa índole —el primer escalón hacia abajo— parece haberse producido alrededor de 1920, y se relaciona con los grandes cambios que la primera guerra mundial generó en la economía mundial. El segundo cambio estructural parece haberse dado alrededor de 1980, tras la desaceleración experimentada por la economía mundial a partir de 1973. El análisis econométrico confirma de diferentes maneras la presencia de estos escalones. Mientras en el primer caso hubo un ajuste de una vez y de magnitud significativa en los precios de los productos básicos, en el segundo hubo un quiebre adverso en la tendencia de los precios. Antes de la primera guerra mundial, la tendencia de éstos fue más positiva y no hay evidencia clara de una tendencia significativa entre las décadas de 1920 y 1970.

APENDICE A

Metodología de actualización de los índices de precios

Los precios de los 24 productos individuales utilizados por Grilli y Yang (1988) fueron proporcionados gentilmente por John Cuddington y actualizados desde 1987 por la CEPAL, a partir de cifras de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Sobre la base de estas series se actualizaron los índices de precios (cuatro índices agregados y tres subíndices) presentados por Grilli y Yang (1988).

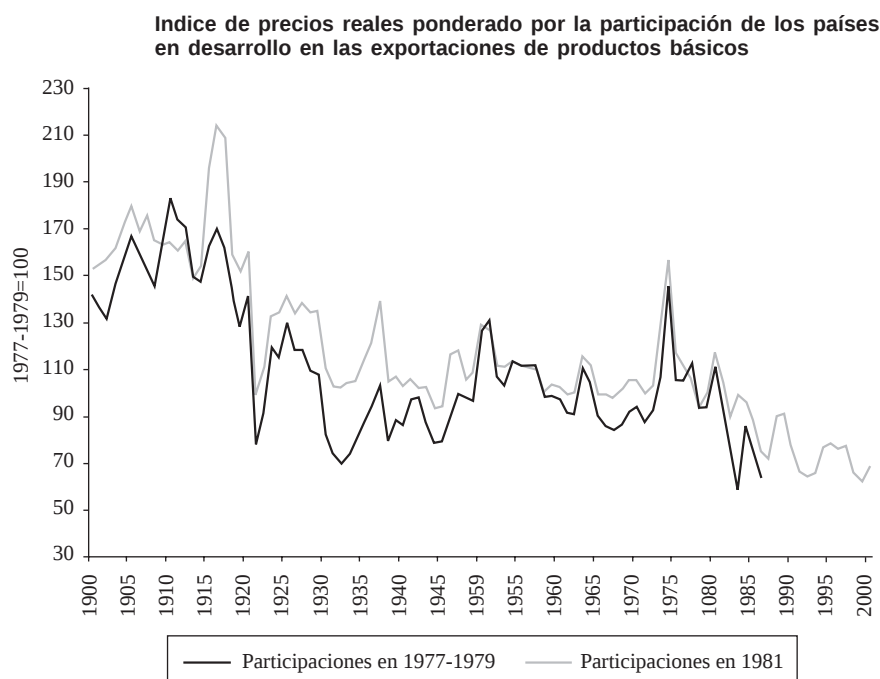
El primero de los índices agregados (GYCPI) es un índice de precios cuyas ponderaciones corresponden a la participación de cada producto básico en las exportaciones mundiales en 1977-1979. Estas ponderaciones fueron publicadas por Cuddington y Wei (1998) y con ellas se actualizó este índice hasta el 2000. El segundo índice (GYCPI') estaba ponderado por la participación de los países en desarrollo en las exportaciones de los productos básicos en 1977-1979. Como no se dispone de las ponderaciones originales, se construyeron otras para 1981 con datos de

COMTRADE,⁵⁰ y se recalculó el índice para todo el siglo. En el apéndice A, gráfico A.1, se presenta la serie original y la nueva serie, en términos reales. Las diferencias se concentran en el período anterior a 1950. Sin embargo las tendencias son similares, excepto en el período de la primera guerra mundial, cuando las nuevas ponderaciones amplían el repunte del índice de precios.

Los otros dos índices agregados de Grilli y Yang (GYCPI'' y GYCPI''') tienen ponderaciones variables según la participación de los productos básicos en las exportaciones mundiales de cada año. Lo que hace distintos estos dos índices es que el segundo incluye el petróleo. Para actualizar ambos se utilizaron ponderaciones variables correspondientes al año en curso, calculadas por la CEPAL con datos de COMTRADE. En el cuadro A.1 se muestran las series resultantes.

⁵⁰ Base de datos estadísticos de comercio exterior, dependiente de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

GRAFICO A.1



Fuente: Grilli y Yang (1988) y cálculos de la CEPAL basados en datos de las Naciones Unidas.

CUADRO A. 1

Actualización de los índices de precios de Grilli y Yang (1988)^a
(1977-1979 = 100)

	GYCPI	GYCPI'	GYCPI''	GYCPI'''	Subíndices de GYCPI		
					Alimentos	No alimentos	Metales
1986	88.36	98.42	90.79	93.76	75.78	102.58	134.42
1987	93.61	107.56	92.56	81.28	90.54	124.55	180.99
1988	118.92	142.86	117.15	114.38	91.50	128.97	178.08
1989	123.29	143.19	116.13	120.54	86.67	125.89	157.21
1990	120.81	131.66	108.60	132.39	83.97	106.87	128.75
1991	109.78	115.15	96.77	118.55	84.44	107.25	129.28
1992	113.93	115.63	95.79	110.09	82.80	102.75	111.69
1993	109.25	111.43	91.96	102.60	102.04	131.04	133.96
1994	138.01	133.97	108.45	109.15	105.53	146.73	157.42
1995	149.71	149.57	117.79	118.84	108.12	128.56	141.00
1996	141.99	140.56	108.81	121.87	107.14	119.68	141.69
1997	133.75	133.36	107.57	118.27	93.35	98.84	120.37
1998	112.35	109.70	90.82	92.25	81.77	98.06	118.00
1999	107.01	102.46	85.61	101.53	75.03	105.75	126.19
2000	105.57	109.50	90.87	138.72	73.10	103.67	120.80

Fuente: Grilli y Yang (1988) y cálculos de la CEPAL basados en datos de las Naciones Unidas.

^a GYCPI: Índice de precios en dólares de 24 productos básicos no petroleros transados internacionalmente, ponderado por la participación de cada producto en las exportaciones totales en 1977-1979.
GYCPI': Índice de precios en dólares de 24 productos básicos no petroleros transados internacionalmente, ponderado por la participación de los países en desarrollo en las exportaciones de productos básicos en 1981.
GYCPI'': Índice de precios en dólares de 24 productos básicos no petroleros transados internacionalmente, ponderado por la participación de los productos básicos en las exportaciones mundiales del año en curso.
GYCPI''': Difiere de GYCPI'' en que incluye el precio del petróleo.

APENDICE B

Pruebas de raíz unitaria para el logaritmo de las series en términos reales

	Estadístico Dickey-Fuller aumentado ^a	Significancia ^b	Estadístico Phillips-Perron	Significancia ^b
Aceite de palma	-3.99	**	-4.22	***
Algodón ^c	-1.72		-2.38	
Aluminio ^c	-2.21		-2.40	
Arroz	-2.41		-3.16	*
Azúcar	-3.09		-4.49	***
Banano ^c	-2.04		-2.59	
Cacao ^c	-2.21		-2.46	
Café ^c	-2.55		-3.05	
Carne de res ^c	-2.84		-2.78	
Caucho	-3.03		-3.34	*
Cobre ^c	-2.23		-2.98	
Cordero	-3.50	**	-3.06	
Cuero	-3.71	**	-5.10	***
Estañ ^c	-2.33		-2.70	
Yute	-2.31		-3.24	*
Lana ^c	-2.04		-2.80	
Madera	-3.98	**	-3.80	**
Maíz	-2.49		-4.21	***
Plata ^c	-1.98		-2.31	
Plomo ^c	-1.94		-2.72	
Tabaco ^c	-1.05		-1.90	
Té ^c	-1.80		-2.39	
Trigo	-3.90	**	-4.37	***
Zinc	-4.09	***	-4.84	***
GYCPI	-2.82		-3.86	**
GYCPI'	-2.83		-4.09	***
GYCPI''	-2.25		-3.29	*
GYCPI'''	-3.06		-3.67	**
Alimentos	-2.12		-2.97	
No alimentos	-2.67		-3.91	**
Metales	-2.94		-3.13	
<i>The Economist</i>	-3.64	**	-3.89	**

Fuente: Cálculo de los autores.

^a Se utilizan cuatro rezagos.

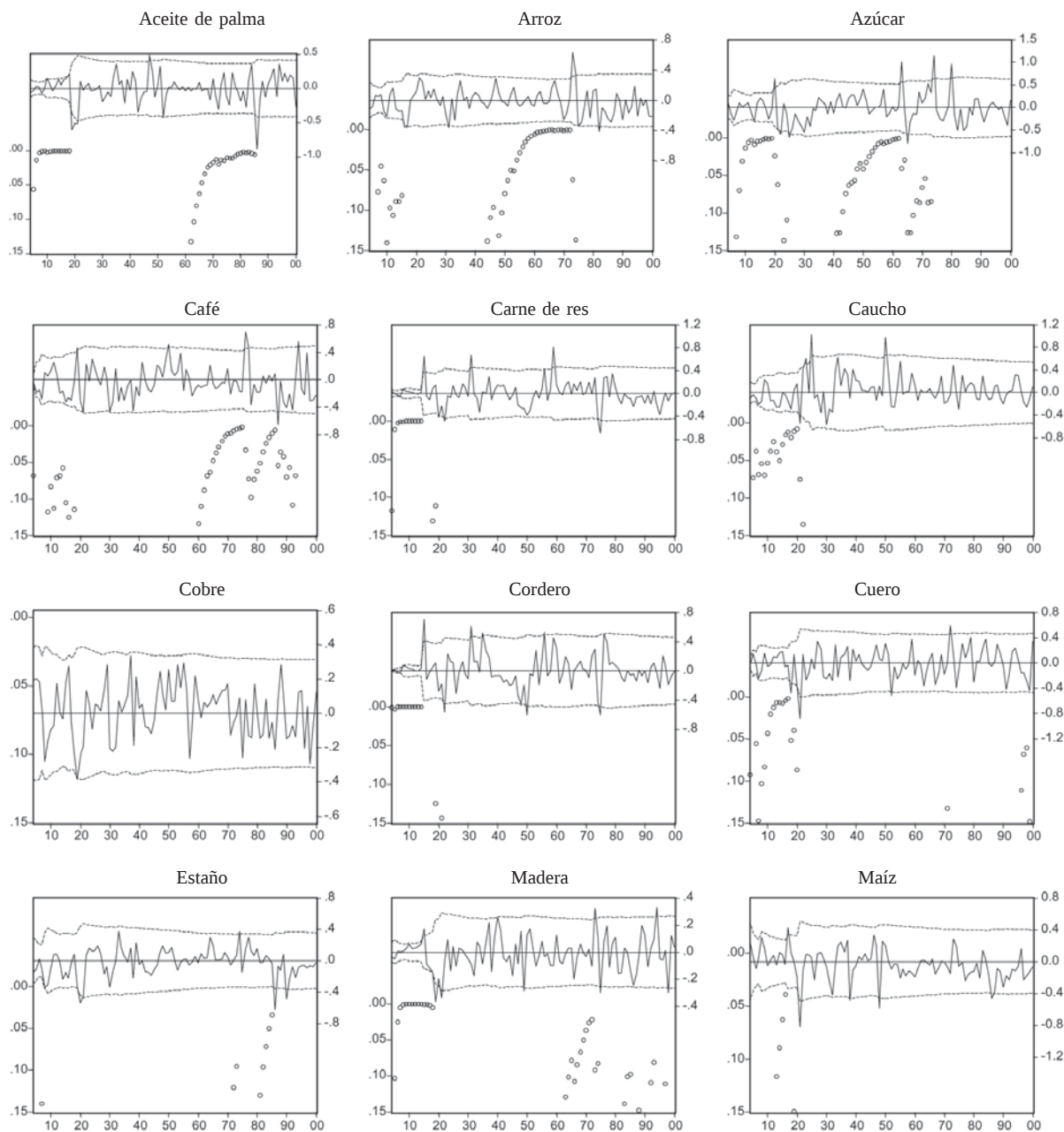
^b Significancia en caso de rechazo de la hipótesis nula.

*, ** y *** indican significancia estadística al 99%, 95% y 90% de confianza, respectivamente.

^c Series para las cuales no se puede rechazar la hipótesis nula por medio de las dos pruebas.

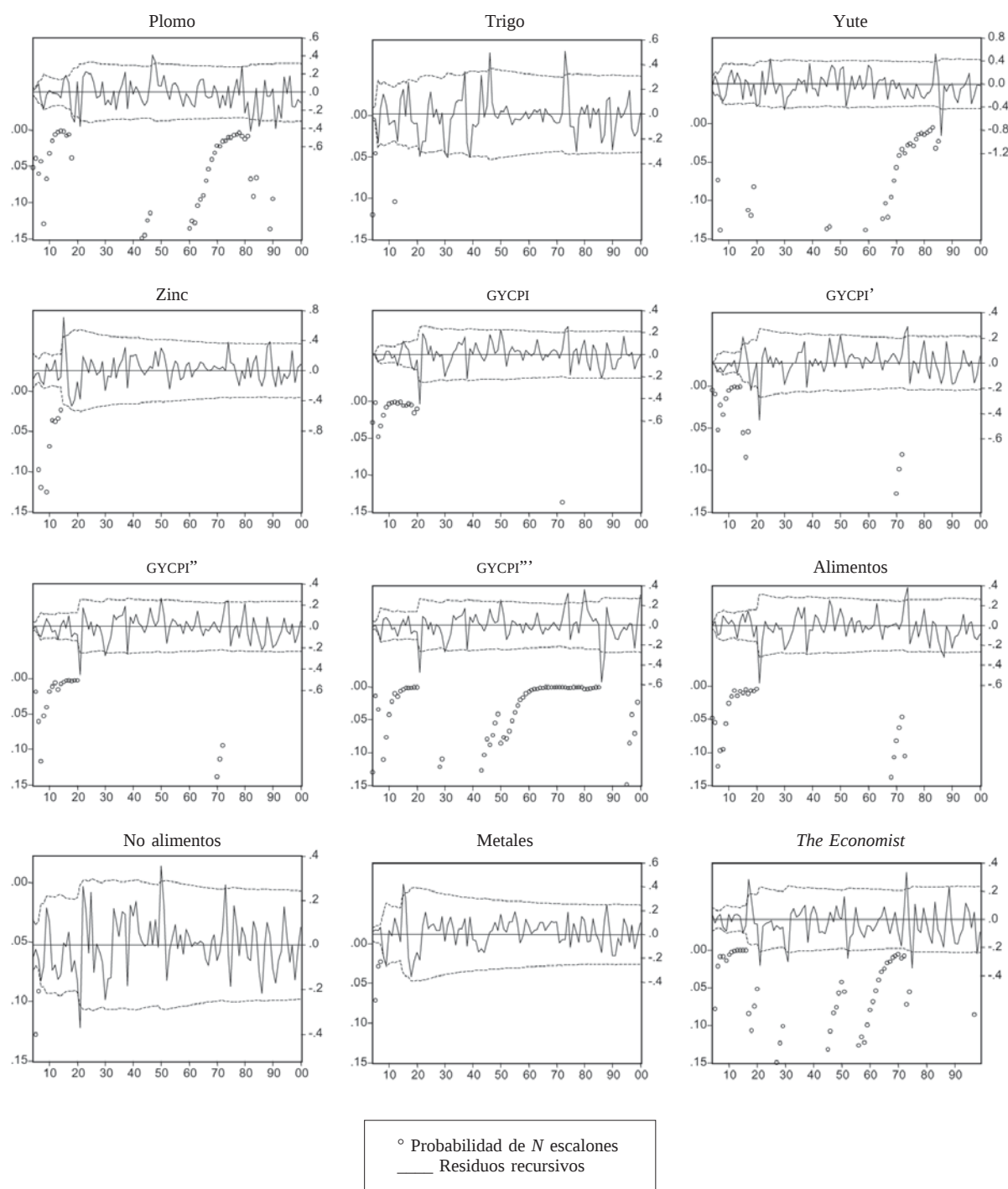
APENDICE C

Existencia de cambio estructural: Prueba de residuos recursivos



(continúa en la página siguiente)

Apéndice C (continuación)



Fuente: Elaboración de los autores.

APENDICE D

**Prueba de Perron para determinar endógenamente
la fecha de un cambio estructural^a**

	<i>Outlier innovativo</i>				<i>Outlier aditivo</i>	
	Intercepto	Intercepto y tendencia			AO	
	IO1 1900-2000 RU		IO2 1900-2000 RU		1900-2000 RU	
Aceite de palma	1917	**	1983	***	1991	**
Algodón	1983		1944		1965	
Aluminio	1938		1940		1948	**
Arroz	1988		1971	**	1975	**
Azúcar	1979	**	1979		1983	
Banano	1923		1943		1941	*
Cacao	1945		1965		1998	*
Café	1985		1947		1974	
Carne de res	1957		1957		1982	
Caucho	1915	**	1934	**	1926	*
Cobre	1951	*	1951		1925	
Cordero	1945		1945		1926	
Cuero	1950	**	1916	**	1905	**
Estañó	1984		1972		1985	
Yute	1944		1958		1971	
Lana	1972		1946	***	1953	***
Madera	1912		1920		1913	
Maíz	1984		1971		1963	
Plata	1960		1971		1933	
Plomo	1978	*	1945	**	1973	**
Tabaco	1915		1946		1964	
Té	1983		1951		1962	
Trigo	1941	***	1928	**	1910	***
Zinc	1920	***	1920	*	1928	***
GYCPI	1944	**	1944	*	1978	*
GYCPI'	1948	**	1971	**	1929	
GYCPI''	1983	**	1970		1978	**
GYCPI'''	1928		1977		1994	
Metales	1915	**	1951	*	1940	**
Alimentos	1983	**	1984		1977	*
No alimentos	1948	**	1938	**	1929	*
<i>The Economist</i>	1915	***	1915	***	1920	***

Fuente: Cálculos de los autores.

^a *, ** y *** indican significancia estadística al 90%, 95% y 99% de confianza, respectivamente.

Bibliografía

- Ardeni, Pier Giorgio y B. Wright (1992): The Prebisch-Singer hypothesis: A reappraisal independent of stationarity hypothesis, *The Economic Journal*, vol. 102, N° 413, Oxford, Blackwell Publishers.
- Bairoch, Paul (1989): Les trois révolutions agricoles du monde développé: rendements et productivité de 1800 à 1985, *Annales: économies, sociétés, civilisations*, vol. 44, N° 2, París, marzo-abril.
- Beveridge, Stephen y Charles R. Nelson (1981): A new approach to decomposition of economic time series into permanent and transitory components with particular attention to measurement of the 'business cycle', *Journal of Monetary Economics*, vol. 7, N° 2, Amsterdam, Elsevier Science Publisher, marzo.
- Bleaney, Michael y David Greenaway (1993): Long-run trends in the relative price of primary commodities and in the terms of trade of developing countries, *Oxford Economic Papers*, vol. 45, N° 3, Oxford, Oxford University Press.
- Campbell, John Y. y Gregory N. Mankiw (1987): Are output fluctuations transitory?, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 102, N° 4, Massachusetts, The MIT Press.
- Cashin, Paul y C. John McDermott (2002): *The Long-Run Behaviour of Commodity Prices: Small Trends and Big Variability*, IMF Staff Papers, vol. 49, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Globalización y desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago de Chile, mayo.
- Cochrane, John H. (1988): How big is the random walk in GNP?, *Journal of Political Economy*, vol. 96, N° 5, Chicago, The University of Chicago Press.
- _____ (1991): A critique of the application of unit root tests, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 15, Amsterdam, Elsevier Science Publisher.
- Cuddington, John T. (1992): Long-run trends in 26 primary commodity prices: a disaggregated look at the Prebisch-Singer hypothesis, *Journal of Development Economics*, vol. 39, N° 2, Amsterdam, Elsevier Science Publisher.
- Cuddington, John T. y Carlos M. Urzúa (1989): Trends and cycles in the net barter terms of trade: a new approach, *The Economic Journal*, vol. 99, N° 396, Oxford, Blackwell Publishers.
- Cuddington, John T. y Shang-Jin Wei (1998): An empirical analysis of real commodity price trends: Aggregation, model selection and implications, en H.W. Singer, N. Hatti y R. Tandon (comps.), *Export Led versus Balanced Growth in the 1990's*, New World Order Series, vol. 13, Nueva Delhi, BR Publishing Corporation.
- Cuddington, John, Rodney Ludema y Shamila A. Jayasuriya (2002): *Prebisch-Singer Redux*, Documento de trabajo, N° 140, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Findlay, Ronald (1980): The terms of trade and equilibrium growth in the world economy, *American Economic Review*, vol. 70, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1981): The fundamental determinants of the terms of trade, en S. Grassman y E. Ljungberg (comps.), *The World Economic Order: Past and Prospects*, Londres, Macmillan Press.
- Grilli, Enzo R. y Maw Cheng Yang (1988): Primary commodity prices, manufactured goods prices, and the terms of trade of developing countries: What long run shows, *The World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hadass, Yael S. y Jeffrey G. Williamson (2001): Terms of trade shocks and economic performance 1870-1940: Prebisch and Singer revisited, *NBER Working paper*, N° 8188, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Johnson, Harry G. (1954): Increasing productivity, income-price trends and the trade balance, reimpresso en *International Trade and Economic Growth*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1967.
- León, Javier y Raimundo Soto (1995a): Términos de intercambio en la América Latina: una cuantificación de la hipótesis de Raúl Prebisch y Singer, *El trimestre económico*, vol. 62(2), N° 246, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junio.
- _____ (1995b): *Structural Breaks and Long Run Trends in Commodity Prices*, Washington, D.C., Policy Research Working Paper, N° 1406, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo.
- Lo, A. y C. McKinley (1989): The size and power of the variance ratio test in finite samples: A Montecarlo investigation, *Journal of Econometrics*, vol. 40, Amsterdam, Elsevier Science Publisher.
- Maddison, Angus (1991): *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (1995): *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, OCDE Development Centre.
- _____ (2001): *The World Economy, a Millennial Perspective*, Development Centre Studies, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Maizels, Alfred (1999): The commodity price collapse of the 1980's, en David Greenaway y C.W. Morgan (comps.), *The Economics of Commodity Markets*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Ocampo, José Antonio (1986): New developments in trade theory and LDCs, *Journal of Development Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science Publisher, junio.
- _____ (1991): Los términos de intercambio y las relaciones centro periferia, en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Perron, Pierre (1989): The great crash, the oil price shock, and the unit root hypothesis, *Econometrica*, vol. 57, N° 6, Evanston, Illinois, The Econometric Society.
- _____ (1997): Further evidence on breaking trend functions in macroeconomic variables, *Journal of Econometrics*, vol. 80, N° 2, Amsterdam, Elsevier Science Publisher, octubre.
- Powell, A. (1991): Commodity and developing countries terms of trade: What does the long-run show?, *The Economic Journal*, vol. 101, Oxford, Blackwell Publishers.
- Prebisch, Raúl (1950): Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo, *Estudio económico de América Latina, 1949*, E/CN.12/164/Rev.1, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.51.II.G.1. Este texto corresponde a la primera parte de dicho *Estudio económico* y fue publicado posteriormente como *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, en la Serie Conmemorativa del 25 aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- _____ (1962): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Naciones Unidas. Reedición de artículo publicado en español e inglés en 1950.
- Scandizzo, Pasquale L. y Dimitris Diakosawas (1987): Instability in the terms of trade of primary commodities, 1900-1982, *FAO Economic and Social Development Paper*, N° 64, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Singer, Hans W. (1950): U.S. foreign investment in underdeveloped areas, the distribution of gains between investing and borrowing countries, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, N° 40, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Taylor, Lance (1983): *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, Nueva York, Basic Books.

Persistencia de las *modalidades de* especialización exportadora *de América Central*

Klaus Lindegaard

*International Konkurrence
Evne (IKE),
Departamento de estudios
de comercio,
Universidad de Aalborg,
Dinamarca
kl@i4.auc.dk*

Leiner Vargas

*Centro Internacional de
Política Económica
para el Desarrollo
Sostenible (CINPE),
Universidad Nacional,
Costa Rica
lvargas@una.ac.cr*

En los sistemas nacionales de innovación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el desempeño exportador de los países se considera la medida de su competitividad internacional. La especificidad nacional del desempeño económico se mostrará a través de la persistencia (*stickiness*) de la modalidad de especialización e indicará el espacio de maniobra en cada país para las iniciativas de política de desarrollo económico. Los autores introducen un análisis de las modalidades de especialización exportadora de los países centroamericanos; siguen la metodología de la investigación innovativa europea, al tener en cuenta pruebas econométricas de ventajas comparativas reveladas simétricas de las exportaciones de esos países a la OCDE, utilizando la base de datos CAN de la CEPAL. Ese análisis global muestra que en las exportaciones de esos países hay persistencia de productos de poco valor agregado, basados en la agricultura y en industrias de maquila.

I

Introducción

La modalidad de especialización de una economía constituye un aspecto central del estudio de los sistemas nacionales de innovación. La dinámica y la estructura de la especialización constituyen la base a partir de la cual cualquier país puede iniciar un proceso de aprendizaje e innovación. Podemos considerar que la modalidad de especialización es un punto de partida para comprender los procesos de aprendizaje en toda la estructura económica.

Recientes debates y estudios sobre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han mostrado que hay estabilidad de largo plazo en las modalidades de especialización (Dalum y Willumsen, 1996). Esto encaja con los argumentos de la tradición económica institucional, según los cuales existe dependencia de la trayectoria anterior y persistencia (*stickiness*) de las modalidades de producción (Dosi, 1982). Si un país se orienta por sus ventajas comparativas, la especialización en el comercio reflejará de alguna manera las modalidades existentes de producción. Además, la dinámica que caracteriza a la producción podría ser un buen indicador para evaluar la hipótesis de persistencia y estabilidad.

Con estos lineamientos y utilizando la base de datos de comercio de la CEPAL (CEPAL, 1995), el presente artículo aplica un modelo econométrico al indicador de ventaja comparativa de Balassa, siguiendo la misma metodología utilizada por Dalum y Willumsen (1996), para transformar el indicador Balassa de ventaja comparativa revelada (RCA) en un indicador de ventaja comparativa revelada simétrica (RSCA).¹

La conclusión más importante que deriva de este estudio es la relativa estabilidad y persistencia de las modalidades de especialización del comercio que se observa en los países centroamericanos.² Estos fenómenos resultan de dos condiciones que se dan simultáneamente. La primera es la dependencia de trayectorias anteriores, que se traduce en procesos de desa-

rollo acotados —en este caso en sectores con ventajas de poca calidad para el comercio. La segunda es la restricción política originada en acuerdos comerciales y en las corrientes internacionales de comercio entre países desarrollados y en desarrollo que de ellos emanan. En los países en desarrollo estas dos condiciones se han traducido en una modalidad de especialización que se basa en el empleo de mano de obra poco calificada y el uso intensivo de recursos naturales.

Usando como criterio los sistemas nacionales de innovación, sostenemos en este estudio que una nueva trayectoria de aprendizaje, unida al fomento de nuevas políticas industriales, serían de vital importancia para que la región se zafara de las actuales modalidades de comercio. Es preciso romper el círculo vicioso de especialización en productos de baja calidad, pobreza y degradación de recursos naturales, a fin de poder avanzar hacia un proceso de desarrollo más sostenible. Para lograr este objetivo, abogamos aquí por una estrategia de innovación de “aprender haciendo” y de aprovechamiento de la especialización existente.

Este trabajo resume en la sección II los argumentos teóricos sobre la competitividad y la innovación. La sección III destaca los resultados de estudios sobre las modalidades de especialización que se han efectuado recientemente en los países de la OCDE. La sección IV describe las principales conclusiones de los estudios de competitividad efectuados en la región centroamericana y los dilemas que plantean. La sección V describe la estructura de las exportaciones centroamericanas. La sección VI examina los resultados econométricos de la prueba de estabilidad y analiza la persistencia de las modalidades de especialización exportadora en los países centroamericanos y en la subregión en su conjunto. Por último, la sección VII pasa revista a los indicadores y analiza el sistema nacional de innovación desde el punto de vista de los países en desarrollo.

□ Un primer borrador de este texto fue presentado a la Conferencia sobre sistemas nacionales de innovación (Rebild, Dinamarca, 1999), organizada por la Unidad danesa de investigaciones de la dinámica industrial (DRUID). Los autores agradecen los comentarios de los participantes en esa reunión entre dicha Unidad y los países en desarrollo.

¹ Las siglas RCA y RSCA corresponden a las denominaciones en inglés *Revealed Competitive Advantage* y *Revealed Symmetric Competitive Advantage*, respectivamente.

² Véanse trabajos más extensos sobre estos temas en la página web del proyecto SUDESCA (www.sudesca@una.ac.cr).

II

Competitividad estructural e innovación

El proceso de apertura de las economías nacionales dirige la atención, en el debate sobre política económica, al balance comercial y las posibles restricciones del balance de pagos. La capacidad de sustentación del modelo depende de las posibilidades de aumentar la inversión extranjera directa y las exportaciones de la subregión. Desde un punto de vista estructural, se plantean problemas relacionados con la simetría entre la estructura industrial interna y los mercados de exportación, y con la definición del punto en que resulta útil pasar de los mercados de escaso crecimiento que acogen a los productos tradicionales, a los mercados de productos de alta tecnología, que crecen aceleradamente.

Al examinar las modalidades de especialización comercial y tecnológica de los países de la OCDE se aprecian variados procesos de convergencia y divergencia de los cambios hacia formas de especialización más amplias o más restringidas. En el tiempo, esas modalidades aparecen relativamente estables en la mayoría de los países, aunque difieren claramente de un país a otro. Los países pequeños tienden a ser más especializados que los grandes (Dosi, Pavitt y Soete, 1990) y presentan mayor diversidad de modalidades de especialización comercial.

La tradición económica ha puesto en general el acento en los factores estáticos que afectan la especialización del comercio, como la dotación de recursos naturales. En épocas recientes, las nuevas teorías sobre el comercio apuntan a la creación de ventajas más que al aprovechamiento de las existentes. El denominado "debate sobre las ventajas comparativas" se ha centrado más en los aspectos a nivel de la empresa y los factores estáticos del análisis sectorial (Porter, 1991) que en los análisis nacionales o incluso sectoriales. Últimamente, en el marco de los sistemas nacionales de innovación se ha estudiado el papel de las instituciones y del cambio institucional (Freeman, 1992; Lundvall, 1992; Edquist, 1997).

Desde este ángulo se ha encontrado que el conocimiento es un factor importante de la producción y que el aprendizaje es un proceso gravitante. Ambos en conjunto determinan el desempeño exportador y la competitividad de un país. Evidentemente, el comercio y la interacción consiguiente serán fuentes de nuevos conocimientos; sin embargo, por efecto de la acumulación y de la dependencia de trayectorias anteriores, el bagaje de conocimientos de una economía se relaciona estrechamente con su modalidad de especialización y su estructura industrial. Los sectores existentes constituyen la base desde la cual despegue el proceso de aprendizaje, en general mejorando cada vez más el acervo existente de capacidad tecnológica y rendimiento institucional (Lundvall y Johnson, 1994).

Según este razonamiento, no cabría esperar que las modalidades de comercio de Centroamérica cambien radicalmente en unos pocos años. Esta primera hipótesis ha sido considerada aquí. Otro aspecto conexo importante es la calidad de las modalidades de especialización. Países en desarrollo pequeños como los centroamericanos no pueden especializarse en muchas actividades, pero hasta ahora la modalidad que han aplicado no les ha permitido crear condiciones propicias para un desarrollo sostenido en el largo plazo. ¿Son convergentes o divergentes las modalidades de especialización comercial de los países centroamericanos en comparación con los países de la OCDE? ¿Son los países de la OCDE la vara con que se les debe medir? ¿Cuál ha sido la evolución reciente de la modalidad de especialización del comercio? Todas estas interrogantes, así como algunas consideraciones sobre el papel que desempeñan ciertas restricciones políticas al comercio y el radio de maniobra que permiten los acuerdos comerciales, se examinan en las secciones siguientes.

III

Estudios sobre la especialización exportadora de la OCDE

Cuando entendemos la competitividad como el aumento en la participación de mercado, para lo cual interesan especialmente los mercados en crecimiento (Dalum, 1992), consideramos que la modalidad de especialización comercial refleja las actividades de aprendizaje e innovación de una economía y orientan sobre las políticas de competitividad que conviene adoptar.

En el trabajo llevado a cabo en Aalborg por el grupo IKE sobre la competitividad estructural y la especialización exportadora nacional se utiliza la base de datos IKE³ sobre el comercio de la OCDE por productos, con datos de 1961 en adelante, para estudiar los primeros 21 países afiliados a dicha organización (Bélgica y Luxemburgo se consideran uno solo). La participación en el mercado de exportación se presenta por país y por industria, esta última subdividida en: los cinco sectores basados en recursos naturales; petróleo y gas natural; productos químicos; ingeniería, electrónica y equipo de transporte; otros; y productos industriales tradicionales.⁴

Si bien es cierto que la competitividad internacional de un país puede medirse por su desempeño exportador —por ejemplo, por la participación de las exportaciones de un país en un mercado internacional como la OCDE—, el índice de ventaja comparativa revelada (RCA) busca medir la estructura relativa de las exportaciones de un país. El indicador RCA es igual a la participación porcentual de determinado producto en las exportaciones de un país, dividida por la participación porcentual de ese determinado producto en las

exportaciones de la OCDE. El índice RCA compara las estructuras de exportación nacionales con las de la OCDE. Si el coeficiente RCA es igual a uno las estructuras comparadas son idénticas; si es superior a uno existe una especialización relativa, y si es inferior a uno habría una desespecialización del país en esa categoría de producto (Dalum y Willumsen, 1996).

El trabajo citado de la convergencia, divergencia y persistencia de las modalidades de especialización comercial de la OCDE tiende a confirmar la interpretación que hacen otros estudios de la trayectoria de largo plazo de las economías de mercado: ellos muestran cambios entre períodos de convergencia o divergencia.

En Dalum y Willumsen (1996) se utilizó la base de datos IKE sobre el comercio de la OCDE por productos. Se calculó el índice RCA para 1961-1992, período que más tarde se subdividió en dos (1961-1972 y 1973-1992), para examinar la evolución de mediano plazo. Por último, se analizaron siete períodos breves (1961-1965, 1965-1969, 1969-1973, 1973-1979, 1979-1984, 1984-1988 y 1988-1992), para determinar la evolución de corto plazo.

El mismo estudio incluye una prueba estadística de estabilidad de las modalidades nacionales de especialización en las exportaciones al trazar la evolución temporal del índice de especialización para los 21 países. En el marco de los modelos de regresión por países, se puso a prueba el índice de ventaja comparativa revelada simétrica (RSCA):⁵

$$RSCA_{ij}^{t2} = \alpha_i + \beta_i RSCA_{ij}^{t1} + \varepsilon_{ij}^{t2}$$

Aquí la variable dependiente RSCA para el país i en el año final $t2$ se coteja con la variable independiente en el año inicial $t1$ del período.

Si β es igual a uno, la especialización no ha cambiado en el período. Por el contrario, si es superior a uno la modalidad de especialización exportadora que tenía el país en un comienzo se ha visto fortalecida. Esto podría deberse a una mayor especialización en los productos en que ya se especializaba o a la especiali-

³ Del Grupo IKE (*International Konkurrence Evne*), proyecto sobre competitividad internacional del Departamento de estudios de comercio de la Universidad de Aalborg, Dinamarca. Véase en el apéndice A más detalles sobre las bases de datos y los indicadores para el análisis de la especialización exportadora.

⁴ Los datos se han organizado en 60 grupos de productos, según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), Rev. 1. Las mediciones de la persistencia podrían verse afectadas por el nivel de agregación. Por ejemplo, si la dinámica de cambio se da más de manera intrasectorial en diferentes productos, una mayor agregación subestimará el verdadero dinamismo de la modalidad de especialización del comercio. Sin embargo, la desagregación en demasiados productos producirá muchos ceros y pocas posibilidades de un análisis comparado.

⁵ Véase el apéndice A.

zación en productos en que ya comenzaba a desespecializarse. Un valor β entre 0 y 1 indica que el país converge hacia el promedio de la OCDE durante el período, de manera que las exportaciones de los productos desespecializados crecen más que el promedio y las de los productos especializados lo hacen a un ritmo inferior al promedio.

El coeficiente de correlación R mide la correlación entre los valores iniciales y finales de las RSCA. Por lo tanto es una medida del grado de variación en el rango que corresponde a los productos entre las exportaciones. Un bajo valor de R implica una fuerte movilidad en la distribución de las RSCA y un valor de R igual a uno significa que no ha habido cambio en la ordenación de los productos durante el período. Un valor inferior a 0 indica que el orden de los productos ha cambiado fundamentalmente.

El coeficiente de variación de los modelos de regresión por países señala, ante todo, un efecto de regresión: por ejemplo, un bajo valor de β significa que dicho efecto es alto, con tendencia relativamente fuerte al descenso en industrias que al principio estaban a la delantera y al aumento en las que estaban al comienzo postergadas. En segundo lugar, indica un efecto de movilidad: un bajo valor de R implica un efecto elevado y un alto grado de cambio estructural en la economía nacional. Ambos coeficientes podrían relacionarse entre sí como valor β/R , que da un indicio de la desviación estándar (dispersión) de la especialización exportadora. Un valor β/R superior a uno implica un aumento (dispersión) de la especialización, un valor inferior a uno implica una disminución (dispersión) de la especialización y un valor igual a uno significa que la especialización no ha cambiado (Dalum y Willumsen, 1996).

El principal resultado del análisis por países fue resumido así por los autores recién citados: Los países menos desarrollados de la OCDE generalmente muestran altos efectos de regresión (β bajo) y altos efectos de movilidad (R bajo), mientras que la mayoría de los países pequeños de altos ingresos exhiben bajos efectos de regresión (β alto) y bajos efectos de movilidad (R alto). Los países grandes suelen mostrar efectos de regresión más elevados (valores más bajos de β), lo que implica una tendencia más fuerte a la disminución en las industrias inicialmente aventajadas y al aumento en las industrias en desventaja (Dalum y Willumsen, 1996, pp. 18-19).

El período más largo (1961-1992) muestra una leve merma en la dispersión de la especialización

exportadora en todos los países excepto Grecia e Islandia, según se aprecia por los valores β/R (0.90 en promedio). Destaca Alemania por su bajo efecto de movilidad, mientras que Japón se distingue por un efecto alto. En los períodos medianos (1961-1973 y 1973-1992), así como en los más cortos, el análisis muestra una alta estabilidad relativa en las modalidades de especialización exportadora.

Dalum y Willumsen (1996) examinaron también las modalidades de similitud bilateral de los países de la OCDE en los años 1961, 1973 y 1992, para lo cual analizaron las correlaciones de las RSCA en pares de países. La estilización de la comparación bilateral muestra que un número creciente de países pequeños tiende (débilmente) a lograr una modalidad de especialización parecida a la de los países grandes, y que a la vez hay una tendencia, según afirman los autores citados (*ibid*, p. 15), a que i) los países pequeños muestren modalidades de especialización parecidas a las de otros países pequeños con una base histórica de recursos similar; ii) los países europeos grandes se parezcan entre ellos; iii) los Estados Unidos y Japón se caractericen en lo esencial por disimilitudes mutuas, y iv) los países pequeños exhiban modalidades que difieren de aquéllas de los países grandes.

Un análisis econométrico más profundo de la información lleva a conclusiones similares sobre la relativa persistencia de las modalidades de especialización exportadora de la OCDE (Dalum, Laursen y Willumsen, 1996). Con esos antecedentes, los autores citados concluyen que las estructuras de exportación relativamente estables estarían apuntando a las condiciones nacionales específicas para la competencia internacional. Los resultados de este trabajo con relación a los países de la OCDE se resumen en el cuadro 1.

Una conclusión general a la que llegaron los autores citados, utilizando estos datos, es la siguiente: Por una parte, los valores β son significativamente distintos de cero y significativamente inferiores a la unidad al nivel del 1% para los 20 países, lo que significa que puede descartarse la hipótesis de inversión de tendencia o aleatoriedad. Como los valores de β son significativamente inferiores a uno, los elementos de persistencia y cambio incremental se conjugan. La composición del comercio no cambia de un día para otro y no se modifica, en lo fundamental, ni siquiera a lo largo de treinta años (Dalum, Laursen y Willumsen, 1996, p. 15).

CUADRO 1

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (20 países): Estabilidad y desarrollo de las modalidades de especialización exportadora en un período largo y uno mediano, por países
(Ventaja comparativa revelada simétrica-RSCA)

País	1965-1992			1979-1992		
	β	R	β/R	β	R	β/R
Estados Unidos	0.75	0.74	1.01	0.79	0.94	0.84
Japón	0.62	0.58	1.07	0.95	0.93	1.03
Alemania	0.52	0.73	0.70	0.77	0.86	0.89
Francia	0.37	0.40	0.94	0.78	0.78	1.00
Italia	0.59	0.55	1.06	0.78	0.76	0.02
Reino Unido	0.57	0.71	0.80	0.76	0.80	0.95
Bélgica-Luxemburgo	0.66	0.69	0.96	0.97	0.91	1.07
Canadá	0.72	0.82	0.88	0.83	0.87	0.96
Dinamarca	0.78	0.88	0.88	0.86	0.91	0.94
Finlandia	0.61	0.68	0.90	0.78	0.84	0.93
Países Bajos	0.61	0.64	0.94	0.84	0.89	0.94
Noruega	0.74	0.80	0.92	0.91	0.94	0.97
Austria	0.67	0.76	0.89	0.79	0.81	0.98
Suiza	0.86	0.90	0.96	0.92	0.97	0.95
Suecia	0.70	0.76	0.91	0.89	0.91	0.97
Grecia	0.63	0.58	0.10	0.87	0.89	0.98
Irlanda	0.37	0.39	0.95	0.85	0.84	1.02
Portugal	0.54	0.64	0.84	0.64	0.72	0.89
España	0.29	0.51	0.57	0.59	0.79	0.74
Turquía	0.36	0.43	0.83	0.64	0.76	0.84
Promedio (sin ponderar)	0.60	0.66	0.91	0.81	0.86	0.95

Fuente: Dalum, Laursen y Willumsen (1996).

IV

Estudios sobre la competitividad de Centroamérica

Entre otros aspectos de los sistemas nacionales de innovación, la modalidad de especialización comercial de una economía es un importante punto de referencia para conocer sus posibilidades de elevar su competitividad. Las modalidades de especialización de la economía muestran la ventaja comparativa revelada del país, que se relaciona estrechamente con la dotación de factores y los precios, por un lado, y las condiciones institucionales y de organización, por el otro.

Las investigaciones latinoamericanas sobre el comercio y la competitividad internacionales se han centrado principalmente en el papel que desempeña la dotación de factores (Fichet, 1991; Buitelaar y Fuentes, 1991; Fajnzylber, 1991); sin embargo, recientemente se ha comenzado a examinar el rol que les cabe a los

sistemas nacionales de innovación frente a la competitividad y se le ha relacionado con la especialización tecnológica de los países latinoamericanos (Alcorta y Peres, 1996).

En lo que toca a los países centroamericanos cabe señalar que, en el marco de la primera etapa del proyecto SUDESCA,⁶ un estudio pasó revista a las investi-

⁶ Corresponde a la sigla en inglés del proyecto Estrategias para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica. Se trata de un proyecto conjunto del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica; y del IKE y el Centro de Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Aalborg, Dinamarca, en colaboración con la Universidad de El Salvador, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador y la Escuela de Economía Agrícola (ESECA) de la Universidad Autónoma de Nicaragua (UNAN).

gaciones sobre la relación entre la modalidad de especialización comercial y la competitividad. Según ese estudio (Gitli y Vargas, 1996), la investigación hasta ahora se ha concentrado en tres tipos de trabajos:

- i) en los análisis de los factores externos que afectan las decisiones de las empresas. Hasta ahora el interés principal no ha sido abordar la competitividad misma, sino más bien los factores globales que pudieran estar vinculados con ella;
- ii) en investigaciones basadas en el programa computacional CAN (*Competitive analysis of nations*).⁷ En general, estas investigaciones han encontrado cierta dinámica de cambio en las modalidades de especialización de los países centroamericanos, que tiende a fortalecer las ventajas comparativas de estos países. Suelen indicar el bajo grado de competitividad que caracteriza a la región, y una modalidad de especialización que se basa en ventajas comparativas de bajo nivel, esto es, derivadas de factores de costo como la existencia de mano de obra barata y el aprovechamiento de materias primas y recursos naturales;
- iii) en investigaciones basadas en la metodología de Porter de las ventajas comparativas y las aglomeraciones productivas. En general, ellas representan un avance importante en la tipificación de los factores endógenos y exógenos que afectan la competitividad en la subregión. Las limitaciones del principal estudio efectuado con este enfoque tienen que ver con el reducido número de sectores analizados y el escaso valor estadístico de las muestras por país.

La CEPAL ha efectuado estudios más específicos sobre las modalidades de comercio de América Latina, sobre todo en la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI. Algunos de ellos han encontrado modalidades muy particulares. Por ejemplo, un trabajo reciente que utilizó la base de datos CAN dice lo siguiente: La situación de los países más pequeños de la región, los de Centroamérica y el Caribe, exhibe varias diferencias con la de los países más grandes. Un examen de las diez principales exportaciones, que representan el 64% del total, muestra nítidamente cuáles son las nuevas especializaciones de los primeros: las prendas de vestir. Es importante señalar que las nuevas especializaciones de estos países más pequeños se relacionan con

industrias que podrían considerarse menos modernas y menos complejas desde el punto de vista tecnológico, que a menudo efectúan ensamblado en zonas industriales destinadas a la exportación (Mortimore, 1995, p. 31).

Con relación al impacto del modelo de exportación y las modalidades de especialización sobre el crecimiento económico y los eslabonamientos locales, el mismo autor expresa: En América Latina comparan ciertas características incluso los tres focos de la nueva competitividad internacional en la región: México (la industria automotora, el ensamblado), la República Dominicana (bienes ensamblados en las zonas fabriles de exportación) y Costa Rica (prendas de vestir, en general ensambladas en zonas libres o bajo un régimen de admisión temporal). Las industrias mencionadas combinan los mayores volúmenes de exportación con niveles bajos o muy bajos de valor nacional agregado a los insumos físicos. Además, están dominadas en alto grado por empresas extranjeras (Mortimore, 1995, p. 51).

Un ejemplo destacado de las investigaciones vinculadas a la visión de Porter es el estudio comparado de la competitividad de los sectores manufactureros de la subregión, efectuado entre el 1 de noviembre de 1992 y el 15 de marzo de 1994 por la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá, en cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (FEDEPRICAP/BID, 1994). En él se examinan los factores de la competitividad de cada empresa, tanto externos como internos. Los factores externos se dividen en cuatro grupos ligados al entorno empresarial, por las líneas del “diamante” de Porter (Porter, 1991) y un conjunto de factores relacionados con la política gubernamental. Los factores internos se estructuran según el modelo de la cadena valórica de Porter para la empresa. Los datos se obtuvieron por medio de entrevistas en que se abordaron 91 variables y que incluyeron 281 empresas y organizaciones con la asistencia de 31 grupos de expertos en toda la subregión.

El cuadro 2 presenta la situación competitiva de todas las industrias de Centroamérica consideradas en ese estudio. Los factores críticos aparecen ordenados según la importancia que se les atribuyó en las respuestas a los cuestionarios.

El estudio de FEDEPRICAP/BID, que pone de relieve el importante papel del entorno de cada empresa, presenta algunas limitaciones que hacen difícil traducirlo directamente en el análisis de sistemas de innovación. La omisión en el cuestionario de preguntas sobre las actividades internas de investigación y desarrollo y las

⁷ CAN: Base de datos para el análisis de la competitividad de los países, organizada por la CEPAL, que contiene informaciones desagregadas sobre las importaciones de la OCDE desde el resto del mundo entre 1977 y 1994. Véase más detalles en el apéndice A.

CUADRO 2

Centroamérica: Factores críticos de la competitividad, por orden de importancia

Todos los sectores industriales ^a		
Factores internos	Factores externos	Factores de política
Administración estratégica Administración financiera Logística externa Servicios posventa	Control de la competencia Servicios de aduanas Energía eléctrica Investigación y administración tecnológica Disponibilidad de crédito Tasas de interés	Reglamentos claros Inversiones en educación Salud y seguridad social Competencia leal Acuerdos regionales

Fuente: FEDEPRICAP/BID (1994).

^a Incluye la industria de conservación de alimentos (frutas y verduras), confección de vestuario, productos de papel (rama de embalaje), maquinaria agrícola (café), construcción (rama metalúrgica).

relaciones de colaboración externa de la empresa impide todo intento de iniciar un sondeo sistemático de las interacciones vinculadas con los procesos de innovación, aunque en las conclusiones se prestó alguna atención a estos aspectos. A lo que sí se atiende es a los problemas de información vinculados con la actual infraestructura de los servicios a empresas en la subregión, al débil espíritu empresarial y a la falta de capacidad para concertar alianzas estratégicas como modo de compensar la insuficiente infraestructura de servicios.

Quizá uno de los trabajos más completos y caros sobre la competitividad de la subregión fue el efectuado por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE, 1999). Abarcó un detallado análisis de la competitividad centroamericana, que se llevó a cabo aplicando a varios sectores la metodología de las aglomeraciones productivas de Porter y se tradujo en un conjunto de estudios específicos sobre tales aglomeraciones en los sectores del vestuario, la industria electrónica, la agroindustria y el turismo. Asimismo, se publicó y discutió con los interesados una propuesta de política denominada “Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”.

El trabajo del INCAE ha contribuido a abrir el debate sobre la necesidad de desarrollar un nuevo tipo de política industrial en la subregión. El documento final advierte claramente las grandes diferencias entre los países y reconoce la necesidad de establecer un conjunto básico de condiciones institucionales y macroeconómicas. También hace un diagnóstico acertado de las debilidades de la subregión en materia de inversión en educación e infraestructura, pone de relieve el papel del sector privado y estima que las nuevas políticas ambientales y las negociaciones comerciales son ele-

mentos básicos de la competitividad. Aunque el trabajo abarca diversas áreas, subsisten en él problemas relacionados con el marco metodológico para seleccionar las aglomeraciones productivas que ofrecen algún potencial, y también con la definición de los marcos de referencia para la subregión.

En general, las investigaciones sobre competitividad efectuadas hasta ahora en Centroamérica se han ocupado de problemas relacionados con los obstáculos al crecimiento de las exportaciones en el corto y el mediano plazo. Casi no hay estudios que analicen las características del exportador, su dinamismo, sus alianzas estratégicas y sus fuentes de financiamiento. Lo mismo sucede respecto de los sistemas nacionales o regionales de innovación. Se ha encontrado también que hay necesidad de continuar con proyectos de investigación sobre el tema de la competitividad en la subregión.

Los resultados de la primera etapa del proyecto SUDESCA sobre sistemas de innovación en Centroamérica muestran que hay un fuerte potencial de desarrollo y oportunidades de aprendizaje e innovación en la estructura productiva existente, que pueden aprovecharse mejorando las condiciones institucionales y de organización (Segura y Vargas, 1998; López y Amaya, 1998; Cummings y Mena, 1998). Sin embargo, estos estudios muestran también que la estructura productiva vigente ha creado una dependencia de trayectorias anteriores en sectores que tienen muy pocos eslabonamientos productivos con el resto del sistema económico, exhiben escasas ventajas tecnológicas y utilizan principalmente recursos naturales y trabajadores poco calificados.

Según Segura y Vargas (1998), algunos de los problemas más importantes relacionados con la política de innovación en Costa Rica son los siguientes:

- i) insuficiente comprensión del proceso de innovación;
- ii) reproducción de una economía con poca coherencia y cohesión, y escaso potencial de innovación por falta de eslabonamientos productivos;
- iii) riesgo de destrucción del capital natural y social, lo que reducirá la capacidad de innovación.

Costa Rica, por lo tanto, corre el peligro de desarrollar una estructura económica dual con escasa capacidad de innovación en el largo plazo, como se informa

que ha ocurrido en México (Cimoli, 1999). Aunque es el país centroamericano que más éxito ha tenido en aumentar sus exportaciones y mejorar sus logros competitivos, enfrenta todavía muchos problemas y un fuerte lastre de dependencia que arrastra del pasado. En los demás países de la subregión las condiciones son peores y los resultados obtenidos —a juzgar por la dinámica de su participación en el mercado de exportación— han sido apenas moderados. En la sección siguiente se presenta un resumen muy breve de esta situación.

V

La estructura de las exportaciones de Centroamérica

Al examinar las estadísticas centroamericanas hay que tener en cuenta algunas consideraciones generales. En el decenio de 1980 la subregión sufrió los efectos de la crisis petrolera y de problemas políticos. El proceso de desarrollo económico en El Salvador, Guatemala y especialmente en Nicaragua fue distorsionado por períodos de guerra civil. Aunque estas situaciones deben verse como especiales, los datos más recientes podrían estar anunciando la evolución de posguerra, sobre todo en Nicaragua (cuadro 3).

Como muestra el cuadro 3, los Estados Unidos tienen una participación muy importante en las expor-

taciones de todos los países centroamericanos, que llega a alrededor de 37% del total en todos los años. El segundo mercado es Europa, con 26% del total en 1995, seguido de las exportaciones interregionales (23%) y las destinadas a otros países (14%). Se advierte la creciente importancia del mercado europeo junto con la regionalización de las economías centroamericanas en el período analizado.

El cuadro 4 presenta la participación en los mercados de exportación de grupos industriales clasificados por tipos de productos (textiles, prendas de vestir, otras manufacturas, y productos basados en la agricultura). El

CUADRO 3

Mercados de exportación centroamericanos: Exportaciones por regiones, 1990-1995

Regiones	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>A. En millones de dólares</i>						
Intrarregional	794.40	924.30	1 156.86	1 351.42	1 499.90	1 783.65
Europa	1 142.00	1 073.80	1 169.25	1 212.38	1 574.80	2 033.32
Estados Unidos	1 847.00	1 897.80	2 115.82	2 394.23	2 472.97	2 866.99
Otros países	959.40	942.60	821.28	870.33	886.83	1 150.48
<i>Total</i>	<i>4 742.80</i>	<i>4 838.50</i>	<i>5 263.20</i>	<i>5 828.36</i>	<i>6 434.51</i>	<i>7 834.44</i>
<i>B. En porcentajes del total</i>						
Intrarregional	16.75	19.10	21.98	23.19	23.31	22.77
Europa	24.08	22.19	22.22	20.80	24.47	25.95
Estados Unidos	38.94	39.22	40.20	41.08	38.43	36.59
Otros países	20.23	19.48	15.60	14.93	13.78	14.68
<i>Total</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Consejo Monetario Centroamericano (1996).

CUADRO 4

Centroamérica: Exportaciones a los Estados Unidos y participación en ese mercado, por sectores, 1990-1995
(Porcentajes del total)

Sectores	Participación en las exportaciones			Participación en el mercado		
	1990	1993	1995	1990	1993	1995
Textiles	1.4	1.1	0.8	1.0	0.9	0.8
Prendas de vestir	29.2	44.4	49.8	3.3	6.3	8.1
Otras manufacturas	12.3	11.5	11.5	0.1	0.2	0.2
Subtotal industrial	42.9	56.9	62.0	0.4	0.8	1.0
Agricultura	54.9	41.2	36.1	6.7	7.9	8.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>0.9</i>	<i>1.3</i>	<i>1.4</i>

Fuente: Elaboración propia basada en Fallas, Gitli y Vargas (1997) y datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos/CEPAL (1996).

mercado de referencia es el de los Estados Unidos. Vemos que los productos agrícolas (basados en recursos naturales) y el prendas de vestir (con trabajadores de escasa calificación) representan 86% del total de ese comercio, incluida la maquila destinada a los Estados Unidos. Vemos también que el sector de las prendas de vestir crece con más rapidez y exhibe un fuerte dinamismo en los primeros años del decenio de 1990.

Como en otros aspectos, Costa Rica y Guatemala se parecen en su especialización en agricultura y vestuario. El Salvador se especializa principalmente en vestuario y Nicaragua se concentra en las actividades agrícolas. Aunque el mercado de referencia es el de los Estados Unidos, estos resultados son representativos porque ese mercado absorbe alrededor del 50% de las exportaciones totales de Centroamérica.

VI

Resultados de la prueba de RSCA para los países centroamericanos

Aunque las estadísticas específicas por productos sobre el comercio entre Estados Unidos y los diversos países centroamericanos están disponibles, no tuvimos a mano datos con la misma estructura sobre las exportaciones de estos países a la OCDE. A fin de resolver este problema, decidimos emplear una base de datos de la OCDE que abarca hasta 1994 especialmente manejada por el programa computacional CAN de la CEPAL.⁸ El CAN usa un promedio simple del comercio de tres años como punto de referencia para cada año a fin de normalizar los datos. Nosotros construimos diferentes categorías, que definen los grupos de productos sobre la base de las características técnicas de su proceso de

producción. Y mostramos las cifras de 1977-1994 para obtener una visión de mediano plazo de las modalidades de comercio.⁹

Los datos presentados en los cuadros 5 y 6 muestran los resultados de la prueba estadística de estabilidad de las modalidades nacionales de especialización exportadora en modelos de regresión, por países y para la subregión en su conjunto, a corto plazo (1979-1984, 1984-1988, 1988-1992)¹⁰ y a mediano plazo (1977-1994

⁸ Véase el sitio web de CEPAL (<http://www.eclac.cl/español/sisinformacion/cepal18a.html>).

⁹ Debe advertirse al lector que a mediano plazo se registran cambios en la calidad y las características de los productos, pero la rigidez de la clasificación CUCI no permite percibirlos.

¹⁰ En el apéndice A figuran los coeficientes de ventaja comparativa revelada (RCA) y de ventaja comparativa revelada simétrica (RSCA), por sectores: agricultura, energía, manufacturas basadas en recursos no naturales, manufacturas basadas en recursos naturales, y otros.

CUADRO 5

Países centroamericanos: Estabilidad y desarrollo de las modalidades de especialización de sus exportaciones a la OCDE en tres períodos cortos^a
(Coeficientes de ventaja comparativa revelada simétrica)

País	1979-1984		1984-1988		1988-1992	
	β	R	β	R	β	R
Guatemala	0.89	0.82	0.91	0.82	0.91	0.91
Honduras	0.93	0.86	0.93	0.94	0.90	0.88
El Salvador	0.75	0.78	0.78	0.74	0.89	0.76
Nicaragua	0.76	0.81	0.72	0.75	0.88	0.73
Costa Rica	0.95	0.80	0.86	0.88	0.99	0.90
Panamá	0.82	0.81	0.73	0.86	0.94	0.84
Centroamérica	0.95	0.90	0.90	0.92	0.99	0.93

Fuente: Elaboración propia basada en el programa computacional CAN21 y en el conjunto de estadísticas para las ciencias sociales denominado SPSS.

^a Todos los coeficientes β son estadísticamente significativos al nivel de confianza de 99%.

CUADRO 6

Países centroamericanos: Estabilidad y desarrollo de la especialización de sus exportaciones a la OCDE en dos períodos medianos^a
(Coeficientes de ventaja comparativa revelada simétrica-RSCA)

País	1979-1992			1977-1994		
	β	R	β/R	β	R	β/R
Guatemala	0.81	0.68	1.20	0.77	0.61	1.25
Honduras	0.77	0.65	1.18	0.79	0.68	1.15
El Salvador	0.66	0.56	1.18	0.50	0.50	1.00
Nicaragua	0.73	0.71	1.04	0.75	0.69	1.09
Costa Rica	0.86	0.64	1.34	0.80	0.64	1.25
Panamá	0.77	0.72	1.06	0.72	0.66	1.09
Centroamérica	0.87	0.79	1.10	0.81	0.74	1.10

Fuente: Elaboración propia basada en CAN21 y el conjunto de estadísticas para las ciencias sociales denominado SPSS.

^a Todos los coeficientes β son estadísticamente significativos al nivel de confianza de 99%.

y 1979-1992)¹¹. Ambos cuadros muestran los valores de β , R y β/R en los diferentes períodos. En la sección siguiente de este artículo usamos los datos obtenidos para comprobar la estabilidad de las modalidades de especialización centroamericanas en los últimos 20 años.

El hecho de que la dispersión se descomponga en un efecto de regresión ($1-\beta$) y un efecto de movilidad ($1-R$) indica que para los cinco países los valores de β son significativamente distintos de cero y significativamente inferiores a la unidad al nivel de 1%. Como explican Dalum y Willumsen (1996), las modalidades

de comercio no cambian de un día para el otro, y no cambian en lo fundamental ni siquiera a lo largo de 20 años. El resultado estaría apuntando a una tendencia general de incremento en aquellas industrias en las que los países están muy especializados. La especialización β , que mide la capacidad de anteriores modalidades de especialización para determinar las del futuro, es fuerte, como indica el valor β sin ponderar de 0.87 (cuadro 6).

En lo que toca al corto plazo (1979-1984, 1984-1988 y 1988-1992), cabe señalar que la relación β/R estimada (1.05, 0.98 y 1.07) apunta a un proceso de desespecialización Z. Sólo Nicaragua y El Salvador muestran un proceso de especialización más lento, lo que se relaciona estrechamente con los períodos

¹¹ Hemos estado usando 238 sectores según la CUCI, Rev. 2.

bélicos por los que atravesaron ambos países en los decenios de 1970 y 1980.

Es preciso proceder con cautela al analizar los datos, sobre todo para Nicaragua y El Salvador, porque los períodos bélicos caen entre los períodos analizados. Debe tenerse en cuenta también que el comercio con la OCDE excluye del total alrededor de 25% de las corrientes comerciales, que corresponde a comercio intrarregional y a comercio con otros países fuera de la OCDE.

En los períodos medianos (1977-1994 y 1979-1992), los resultados acusan un incremento general en la dispersión de la especialización exportadora, lo que implica una tendencia hacia una mayor especialización. Este aumento de la dispersión es importante y puede apreciarse también en la media sin ponderar de β/R , que es de 1.10. Esta tendencia reviste particular importancia para Costa Rica, donde el coeficiente es de 1.34

si consideramos el período 1977-1994 y de 1.25 si atendemos al período 1979-1992.

En conclusión, hemos descubierto la existencia de un proceso de especialización en la subregión durante la mayor parte del período analizado. Éste fue más vigoroso en países como Costa Rica, que no sufrieron guerras ni disturbios políticos. Pero aun en países que atravesaron por un período bélico intermedio, se ha visto estabilidad en las modalidades de especialización y, últimamente, un proceso de especialización incipiente.

Según estos resultados, ha aumentado la divergencia en el período analizado, si comparamos con la que encontraron Dalum y Willumsen (1996). Éste no es un buen augurio para países altamente especializados en unos pocos productos de exportación de baja competitividad y que pueden ser desplazados fácilmente por competidores de otras áreas.

VII

La dependencia de trayectorias anteriores y los sistemas nacionales de innovación desde el punto de vista de un país en desarrollo

El análisis de las modalidades de especialización exportadora relativa no explica relación de causalidad alguna ni fundamenta la estructura inicial de especialización. Hasta ahora tampoco se sabe a ciencia cierta si los pequeños países centroamericanos están siguiendo una misma trayectoria de especialización exportadora relativa que los países menos desarrollados de la OCDE, o si su evolución se asemeja más a la de los países pequeños (ricos) de la OCDE que tienen una base similar de recursos naturales.

La tensión entre procesos de especialización comercial convergentes/divergentes, por una parte, y procesos de especialización tecnológica divergentes, por la otra, así como las difusas relaciones entre estos procesos tomados en su conjunto, forman el meollo del análisis de la dinámica de los procesos nacionales de innovación (Dalum y Willumsen, 1996, p. 1). Los procesos apuntan a la interacción de los procesos de imitación internacional y de difusión de tecnologías como agente de convergencia, y a los mecanismos institucionales (circunstanciales e históricos) como agentes de divergencia nacional.

La dependencia de trayectorias y el aprendizaje son elementos claves de los sistemas de innovación, se trate de sistemas nacionales o tecnológicos (Lindegaard, 1997). El presente trabajo econométrico tiende a confirmar esto, como lo han hecho también los estudios de la OCDE.

Así como consideramos el mercado de la OCDE para el análisis de las modalidades de exportación y especialización, hay que considerar el comercio intraindustrial en Centroamérica y otras áreas de mercados pequeños. El comercio entre los países centroamericanos ha crecido aceleradamente en los últimos años y este proceso de integración podría augurar la aparición de un sistema centroamericano de innovación a nivel subregional.

La inclusión de países en desarrollo en el análisis de los sistemas nacionales de innovación pone de relieve el papel que desempeñan los factores políticos internacionales y nacionales. Los acuerdos de comercio y los sistemas de cupos, en conjunción con las políticas nacionales de fomento de las exportaciones, determinan en gran parte las exportaciones de

Centroamérica a los países de la OCDE, a lo que podría deberse en parte la estabilidad de las modalidades de comercio. La regulación de las importaciones provenientes de países en desarrollo también determinará en cierto grado la estructura de producción de los propios países de la OCDE, como hemos indicado anteriormente.

La persistencia de modalidades de producción y especialización, por otra parte, es un componente que está necesariamente incorporado en todas las trayectorias de aprendizaje. Las nuevas políticas industriales, si se basan en una estrategia de innovación más amplia de “aprender haciendo”, buscarán las ventajas comparativas creadas por ramificaciones de lo existente en nuevos productos, procesos de producción, organizaciones y mercados. El cambio institucional puede

realzar el aprendizaje interactivo y la infraestructura existente de conocimiento, competencia, *know-how* y experiencia.

El actual proceso de innovación centroamericano, apoyado en la diversificación horizontal dentro de los sectores, podría así traducirse en modificaciones de la composición sectorial de las economías y de su especialización exportadora. Podría haber un crecimiento de la actividad manufacturera y de productos y servicios de alta tecnología surgidos de sectores en que actualmente persisten modalidades anteriores, como la agricultura y la industria del vestuario. El desafío que la investigación debe abordar es el de alcanzar un conocimiento y comprensión más profundos de estos procesos y de las posibilidades de crear vínculos y redes para el aprendizaje y la innovación.

APENDICE A

Indicadores y bases de datos

Índice de ventaja comparativa revelada (RCA)

$$RCA_{ij} = \frac{X_{ij} / \sum_i X_{ij}}{\sum_j X_{ij} / \sum_{ij} X_{ij}}$$

donde X: exportaciones del producto *i* del país *j*.

El índice mide la participación de las exportaciones del producto en las exportaciones nacionales en comparación con la participación de las exportaciones de ese producto en las exportaciones totales de los países de la OCDE (Dalum, 1992, p. 213).

Índice de ventaja comparativa revelada simétrica (RSCA)

$$RSCA = (RCA - 1) / (RCA + 1)$$

El indicador protege contra la falta de normalidad en la distribución de los datos (Dalum y Willumsen, 1996, p. 16).

Modelo de regresión

$$RSCA_{ij}^{t2} = \alpha_i + \beta_i RSCA_{ij}^{t1} + \varepsilon_{ij}^{t2}$$

donde *i*: país; *t1*: año inicial; *t2*: año final; α y β : parámetros de regresión lineal estándares; ε : término de error (Dalum y Willumsen, 1996, p. 7).

Base de datos de comercio IKE

Esta base de datos pertenece al grupo IKE (*International Konkurrence Evne*), del Departamento de estudios de comercio de la Universidad de Aalborg, Dinamarca. Las exportaciones e importaciones de bienes tangibles se expresan en dólares corrientes para los 23 países de la OCDE desde 1961 en adelante. Los datos se ajustan a la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).¹²

Base de datos CAN (Competitive Analysis of Nations)¹³

El programa computacional CAN para el análisis de la competitividad de los países, preparado por la CEPAL, permite un conocimiento detallado de la situación competitiva de 89 países en unos 240 sectores durante el período 1977-1994. Descansa en una amplia base de datos sobre estadísticas de comercio exterior (COMTRADE), a tres dígitos de la CUCI. El mercado internacional se define en función de las importaciones de los países miembros de la OCDE, ya que representan un mercado exigente sobre el cual existe información confiable, sistemática y actualizada. La base de datos CAN es actualizada por la CEPAL cada dos o tres años, y la última versión que está por distribuirse incluirá información hasta 1997.

¹² Véase OCDE (1995).

¹³ Véase CEPAL (1995).

APENDICE B

Centroamérica: Coeficientes de ventaja comparativa revelada (rsc) y de ventaja comparativa revelada simétrica (RSCA), por sectores y por países

	rca79	rca84	rsc79	rsc84	rca84	rca88	rsc84	rsc88	rca88	rca92	rsc88	rsc92	rca79	rca92	rsc79	rsc92	rca77	rca94	rsc77	rsc94
<i>Por sectores</i>																				
Agricultura	4.986	5.542	0.666	0.694	5.542	5.202	0.694	0.678	5.202	4.953	0.678	0.664	4.986	4.953	0.666	0.664	4.060	4.672	0.605	0.647
Energía	0.344	0.355	-0.488	-0.476	0.355	0.253	-0.476	-0.596	0.253	0.145	-0.596	-0.747	0.344	0.145	-0.488	-0.747	0.533	0.077	-0.305	-0.856
Manufacturas de recursos no naturales	0.421	0.726	-0.407	-0.159	0.726	0.578	-0.159	-0.267	0.578	0.425	-0.267	-0.404	0.421	0.425	-0.407	-0.404	0.485	0.388	-0.347	-0.441
Manufacturas de recursos naturales	0.178	0.220	-0.698	-0.640	0.220	0.376	-0.640	-0.453	0.376	0.493	-0.453	-0.340	0.178	0.493	-0.698	-0.340	0.226	0.555	-0.631	-0.286
Otros	1.727	1.169	0.267	0.078	1.169	0.803	0.078	-0.109	0.803	0.767	-0.109	-0.132	1.727	0.767	0.267	-0.132	1.262	0.556	0.116	-0.285
<i>Por sectores y países</i>																				
<i>Agricultura</i>																				
Costa Rica	5.989	6.185	0.714	0.722	6.185	5.498	0.722	0.692	5.498	5.070	0.692	0.671	5.989	5.070	0.714	0.671	5.178	4.833	0.676	0.657
El Salvador	4.878	5.807	0.660	0.706	5.807	6.088	0.706	0.718	6.088	4.293	0.718	0.622	4.878	4.293	0.660	0.622	3.471	3.610	0.553	0.566
Guatemala	5.087	6.150	0.671	0.720	6.150	6.198	0.720	0.722	6.198	4.961	0.722	0.664	5.087	4.961	0.671	0.664	4.282	4.741	0.621	0.652
Honduras	5.713	6.530	0.702	0.734	6.530	6.652	0.734	0.739	6.652	5.048	0.739	0.669	5.713	5.048	0.702	0.669	5.142	4.261	0.674	0.620
Nicaragua	5.202	4.764	0.678	0.653	4.764	5.480	0.653	0.691	5.480	5.420	0.691	0.688	5.202	5.420	0.678	0.688	3.720	6.393	0.576	0.729
Panamá	3.268	3.929	0.531	0.594	3.929	3.167	0.594	0.520	3.167	4.837	0.520	0.657	3.268	4.837	0.531	0.657	2.648	5.112	0.452	0.673
<i>Energía</i>																				
Costa Rica	0.019	0.020	-0.963	-0.961	0.020	0.018	-0.961	-0.964	0.018	0.010	-0.964	-0.980	0.019	0.010	-0.963	-0.980	0.040	0.011	-0.923	-0.978
El Salvador	0.294	0.202	-0.545	-0.664	0.202	0.144	-0.664	-0.748	0.144	0.007	-0.748	-0.986	0.294	0.007	-0.545	-0.986	0.676	0.007	-0.194	-0.987
Guatemala	0.715	0.510	-0.166	-0.324	0.510	0.370	-0.324	-0.460	0.370	0.151	-0.460	-0.738	0.715	0.151	-0.166	-0.738	0.885	0.132	-0.061	-0.767
Honduras	0.260	0.259	-0.587	-0.589	0.259	0.217	-0.589	-0.644	0.217	0.166	-0.644	-0.715	0.260	0.166	-0.587	-0.715	0.277	0.084	-0.566	-0.845
Nicaragua	0.498	1.311	-0.335	0.135	1.311	1.667	0.135	0.250	1.667	1.451	0.250	0.184	0.498	1.451	-0.335	0.184	1.017	0.128	0.008	-0.773
Panamá	0.263	0.407	-0.584	-0.422	0.407	0.266	-0.422	-0.580	0.266	0.145	-0.580	-0.746	0.263	0.145	-0.584	-0.746	0.238	0.188	-0.616	-0.683
<i>Manufacturas de recursos no naturales</i>																				
Costa Rica	0.148	0.191	-0.742	-0.679	0.191	0.187	-0.679	-0.685	0.187	0.243	-0.685	-0.610	0.148	0.243	-0.742	-0.610	0.145	0.245	-0.747	-0.607
El Salvador	0.075	0.221	-0.861	-0.639	0.221	0.110	-0.639	-0.802	0.110	0.141	-0.802	-0.753	0.075	0.141	-0.861	-0.753	0.238	0.133	-0.615	-0.765
Guatemala	0.041	0.400	-0.922	-0.429	0.400	0.111	-0.429	-0.800	0.111	0.102	-0.800	-0.815	0.041	0.102	-0.922	-0.815	0.056	0.102	-0.894	-0.815
Honduras	0.394	0.287	-0.434	-0.553	0.287	0.324	-0.553	-0.511	0.324	0.327	-0.511	-0.507	0.394	0.327	-0.434	-0.507	0.182	0.360	-0.692	-0.471
Nicaragua	0.120	0.024	-0.785	-0.953	0.024	0.010	-0.953	-0.981	0.010	0.085	-0.981	-0.844	0.120	0.085	-0.785	-0.844	0.206	0.050	-0.658	-0.904
Panamá	1.662	2.264	0.249	0.387	2.264	1.594	0.387	0.229	1.594	1.483	0.229	0.194	1.662	1.483	0.249	0.194	2.091	1.515	0.353	0.205
<i>Manufacturas de recursos naturales</i>																				
Costa Rica	0.129	0.286	-0.772	-0.555	0.286	0.405	-0.555	-0.423	0.405	0.521	-0.423	-0.315	0.129	0.521	-0.772	-0.315	0.166	0.552	-0.716	-0.288
El Salvador	0.331	0.307	-0.502	-0.531	0.307	0.286	-0.531	-0.555	0.286	0.668	-0.555	-0.199	0.331	0.668	-0.502	-0.199	0.411	0.781	-0.418	-0.123
Guatemala	0.037	0.064	-0.928	-0.880	0.064	0.217	-0.880	-0.643	0.217	0.528	-0.643	-0.309	0.037	0.528	-0.928	-0.309	0.029	0.564	-0.943	-0.279
Honduras	0.050	0.101	-0.905	-0.817	0.101	0.142	-0.817	-0.752	0.142	0.501	-0.752	-0.333	0.050	0.501	-0.905	-0.333	0.039	0.643	-0.925	-0.217
Nicaragua	0.082	0.010	-0.849	-0.980	0.010	0.034	-0.980	-0.935	0.034	0.160	-0.935	-0.723	0.082	0.160	-0.849	-0.723	0.123	0.213	-0.780	-0.649
Panamá	0.396	0.365	-0.432	-0.465	0.365	0.656	-0.465	-0.207	0.656	0.379	-0.207	-0.451	0.396	0.379	-0.432	-0.451	0.594	0.336	-0.254	-0.497
<i>Otros</i>																				
Costa Rica	0.298	0.566	-0.541	-0.277	0.566	0.522	-0.277	-0.314	0.522	0.403	-0.314	-0.426	0.298	0.403	-0.541	-0.426	0.142	0.406	-0.752	-0.422
El Salvador	0.234	0.209	-0.620	-0.654	0.209	0.184	-0.654	-0.689	0.184	0.335	-0.689	-0.498	0.234	0.335	-0.620	-0.498	0.280	0.285	-0.562	-0.557
Guatemala	0.435	0.408	-0.394	-0.420	0.408	0.339	-0.420	-0.494	0.339	0.352	-0.494	-0.480	0.435	0.352	-0.394	-0.480	0.485	0.304	-0.347	-0.533
Honduras	0.393	0.258	-0.436	-0.590	0.258	0.350	-0.590	-0.482	0.350	0.195	-0.482	-0.673	0.393	0.195	-0.436	-0.673	0.455	0.183	-0.374	-0.691
Nicaragua	1.226	1.898	0.102	0.310	1.898	2.823	0.310	0.477	2.823	2.158	0.477	0.367	1.226	2.158	0.102	0.367	1.069	1.887	0.033	0.307
Panamá	7.531	3.274	0.766	0.532	3.274	1.526	0.532	0.208	1.526	2.444	0.208	0.419	7.531	2.444	0.766	0.419	5.148	1.739	0.675	0.270

Fuente: Elaboración propia basada en datos de CAN21 y Vargas (1999).

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Alcorta, L. y W. Peres (1996): *Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe*, serie Desarrollo productivo, N° 33, LC/G.1913, Santiago de Chile, CEPAL.
- Buitelaar, R. y J. Fuentes (1991): La competitividad de las economías pequeñas de la región, *Revista de la CEPAL*, N° 43, LC/G.1654-P, Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *CAN: Análisis de la Competitividad de los Países; programa computacional para evaluar y describir el medio competitivo internacional, versión 2.0, manual de uso*, LC/G.1863, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico.
- Cimoli, Mario (1999): *The Mexican Innovation System: Stylized Facts and Evolutionary Patterns*, documento presentado al International Seminar on Innovation, Competitiveness and Environment in Central America: A System of Innovation Approach, febrero.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano) (1996): *Boletín estadístico*, 1995, San José de Costa Rica.
- Cummings, Andrew y Roberto Mena (1998): *Policies from the Perspective of Innovation. The Case of El Salvador*, SUDESCA Research Paper, N° 28, Heredia, Universidad de Aalborg/Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE).
- Dalum, B. (1992): Export specialization, structural competitiveness and national systems of innovation, en B-A. Lundvall (comp.), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Dalum, B. y G. Willumsen (1996): *Are OECD Export Specialization Patterns "sticky"? Relations to the Convergence-Divergence Debate*, DRUID Working Paper, N° 96-3, Aalborg, Universidad de Aalborg.
- Dalum, B., K. Laursen y G. Willumsen (1996): *The Long Term Development of OECD Export Specialization Patterns: Despecialization and "Stickiness"*, DRUID Working Papers, N° 96-14, Aalborg, Universidad de Aalborg.
- Departamento de Comercio de los Estados Unidos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1996): *Magic Users Manual*, versión 1.0, México, D.F.
- Dosi, G. (1982): Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and direction of technical change, *Research Policy*, vol. 11, N° 3.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Exeter, Harvester Wheatsheaf.
- Edquist, C. (comp.) (1997): *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Londres, Pinter Publishers.
- Fallas, H., E. Gitli y L. Vargas (1997): *Análisis que sustenta el otorgamiento de preferencias arancelarias especiales al sector industrial de Centroamérica por parte de la Unión Europea*, Heredia, Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y el Caribe/Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (FECAEXPA/CINPE), Universidad Nacional de Costa Rica.
- Fajnzylber, F. (1991): Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL*, N° 44, LC/G.1667-P, Santiago de Chile, agosto.
- FEDEPRICAP/BID (Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá/ Banco Interamericano de Desarrollo) (1994): *Estudio de competitividad de Centroamérica y Panamá. Informe final*, (Helio Fallas, coord.), San José de Costa Rica.
- Fichet, G. (1991): Competitividad de la industria latinoamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 43, LC/G.1654-P, Santiago de Chile, abril.
- Freeman, C. (1992): *The Economics of Hope*, Londres, Pinter Publishers.
- Gitli, E. y L. Vargas (1996): *State-of-the Art Research on Competitiveness in Central America. Costa Rica*, serie SUDESCA Reports, N° 3, Heredia, Universidad de Aalborg/Universidad Nacional de Costa Rica.
- INCAE (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas) (1999): *Centroamérica en el siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Documento final*, Alajuela, Costa Rica, inédito, julio.
- Lindegaard, K. (1997): Estado del arte del análisis de sistemas de innovación, SUDESCA Research Papers, N° 7, Heredia, Universidad de Aalborg/Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE).
- López, Mario y Lisette Amaya (1998): *Análisis de políticas desde la perspectiva de innovación: el caso de Nicaragua*. SUDESCA Research Paper, N° 27, Heredia, Universidad de Aalborg/Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE).
- Lundvall, B-A. (comp.) (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Lundvall, B-A. y B. Johnson (1994): The learning economy, *Journal of Industry Studies*, vol. 1, N° 2, Londres, Sage.
- Mortimore, Michael (1995): *Paths towards international competitiveness: A CANalysis*, serie Desarrollo productivo, N° 25, LC/G.1869, Santiago de Chile, CEPAL.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1995): *Trade by Commodities*, Serie C. Export and imports of "visible" goods in current \$ to 23 OECD countries from 1961 onwards, OECD Statistical Series, Bruselas, OCDE.
- Porter, M. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara, Editor.
- Segura, Olman y Leiner Vargas (1998): *Policy Learning and Innovation in Costa Rica*, SUDESCA Research Paper, N° 25, Heredia, Universidad de Aalborg/Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE).
- Vargas, Leiner (1999): *Central American Export Specialisation: Data Report*, Heredia, Universidad de Aalborg/Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE).

Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina

Emilio Zevallos V.

*Consultor Senior del Programa
Mejora de las Condiciones del
Entorno Empresarial,
Fundación para el
Desarrollo Económico
y Social (FUNDES) Internacional
ezevallos@fundes.org*

Este artículo presenta las características y situación de las microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas (mipyme) en varios países de América Latina. Inicialmente, recoge las definiciones más habituales en estos países y establece una cuantificación de tales definiciones en cada uno de ellos, así como su distribución sectorial y regional. Luego analiza las condiciones del entorno que influyen en la conducta de las empresas, sus problemas y la respuesta pública; en estos ámbitos, examina el grado de desarrollo institucional de la región y su impacto en el comportamiento empresarial. Finalmente, y considerando elementos de la oferta y de la demanda, plantea oportunidades de mejora y mecanismos de articulación público-privada. Asimismo, establece algunas áreas de problemas empresariales y formula propuestas para una mayor y mejor participación de los responsables del diseño y ejecución de las políticas de fomento en la región.

I

Introducción

Las condiciones que generaron el interés por las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipyme) en América Latina hace más de una década no sólo no han cambiado significativamente, sino que en muchos casos se han agudizado por la presencia de nuevos elementos que han de considerarse en el escenario económico internacional (el desarrollo de nuevas tecnologías, el proceso de internacionalización y otros). Además, las recurrentes crisis económicas en varios países de la región han afectado de diversa manera el desempeño de estos estratos empresariales. Lo anterior ha servido tanto para resaltar la importancia de las mipyme como generadoras de empleo (aunque precario) y promotoras de avances en el entorno local, como por su potencialidad de convertirse en un importante complemento del trabajo de la gran empresa.

Pero más allá de estas consideraciones, la vocación local de las mipyme desde su origen y las exitosas experiencias de los sistemas de producción basados en ellas —tanto en su relación con grandes empresas como en sus relaciones recíprocas a nivel local— muestran lo que se puede lograr con ellas en términos de crecimiento económico y redistribución del ingreso. Las experiencias que han tenido lugar en Italia (Emilia Romana), Alemania (Baden-Württemberg) y Estados Unidos (Silicon Valley) exhiben como común denominador la presencia de densas redes de mipyme

capaces de generar productos competitivos de manera colectiva.

Por otro lado, si consideramos que sólo alrededor del 20% del producto bruto mundial se comercializa internacionalmente (Albuquerque, 1997), podemos tener una clara visión de la importancia de la actividad local de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de los países latinoamericanos.

En este sentido, una de las tareas primordiales de las instituciones públicas y privadas de la región es la de aprovechar ese potencial de las mipyme en el ámbito local, considerando que aproximadamente el 80% de las decisiones económicas de los países tienen una perspectiva interna.

El presente artículo busca presentar una visión panorámica de la situación de las mipyme en varios países de América Latina (en los que opera la red FUNDES)¹ y a la vez —a nivel agregado— proponer algunas áreas en las que las organizaciones públicas, privadas e intermedias de la región debieran participar de manera más activa. Para ello se busca identificar algunos “espacios vacíos” entre demanda y oferta orientada a las mipyme o en nichos inadecuadamente atendidos para este grupo de empresas, que está considerado muy dinámico y poseedor del mayor potencial de desarrollo productivo (en relación a su tamaño).

II

Las mipyme: cómo se definen, cuántas son y dónde están

Ante la necesidad de información sobre las empresas de menor tamaño, la primera pregunta que surge es:

¿para qué definir los estratos empresariales? Las respuestas posibles son al menos dos: i) para fines puramente estadísticos, y ii) para fines vinculados a consi-

□ Este trabajo es parte de un proyecto de la FUNDES sobre indicadores de las pequeñas y medianas empresas (pyme) para América Latina. Agradezco los comentarios de Albert Berry y de un juez externo de la CEPAL, así como la amplia colaboración para el desarrollo de este trabajo prestada por todas las unidades de mejora de las condiciones del entorno empresarial de la FUNDES que funcionan en 10 países (en adelante a estas unidades las llamaremos unidades de entorno).

¹ La red FUNDES comprende 10 países donde esta fundación provee servicios de consultoría, formación, mejora de las condiciones del entorno empresarial, e-business y otros. Estos países son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela.

deraciones de política. Pero más allá de sus fines, la definición siempre ayudará a conocer la magnitud de cada segmento de empresas (y por ende su impacto en la actividad productiva), y a tomar medidas mejor enfocadas de fomento de la producción.

Los resultados obtenidos tanto de nuestra investigación documental como de la indagación en la red FUNDES nos permiten una primera aproximación al grado de heterogeneidad de la situación de las mipyme en América Latina. Así, podemos afirmar que en los países de la región se aplican diversos criterios para definir a las empresas: empleo, ventas, activos y otros (cuadro 1). En varios países existe más de un criterio (y, por tanto, más de una definición). Sin embargo, las definiciones se basan con más frecuencia en el empleo (ocho países), las ventas/ingresos (seis países) y los activos (cuatro países). Además, algunos países hacen diferencias en la definición, dependiendo de si la unidad económica es manufacturera, comercial o de servicios. Inclusive, hay países en los que las definiciones varían según la institución que las establece y, por lo tanto, cada institución aplica la propia para formular sus políticas de fomento.

Sobre la base de las definiciones mencionadas en el párrafo anterior, se determinó el número de empresas en cada uno de los países considerados (cuadro 2), utilizando fuentes oficiales —como censos económicos, cuando se dispuso de ellos—, o cuantificaciones públicas o privadas consideradas significativas. La mayor parte de la información corresponde a la segunda mitad del decenio de 1990 (salvo para Colombia y Argentina). En algunos casos los datos disponibles corresponden sólo al sector de manufacturas y en otros se consideran muestras que de alguna forma son representativas; algunos países sólo entregan información de empresas con algún tipo de registro. De lo dicho se puede inferir que la muestra subestima el número real de unidades económicas de cada país y, por ende, de América Latina. Sin embargo, constituye un primer punto de referencia de la realidad de las empresas en la región.

Aunque no tiene demasiado sentido sumar las cifras del cuadro (por los problemas señalados en el párrafo anterior), si de todas formas hacemos el ejercicio, encontraríamos que hay aproximadamente 6.2 millones de unidades económicas de diverso tamaño en los países considerados.

CUADRO 1

Definiciones de las empresas

	Criterios	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa
Argentina ^a	Ventas	Hasta 0.5	Hasta 3	Hasta 24	Más de 24
Bolivia ^b	Empleo	Hasta 10	Hasta 19	Hasta 49	Más de 49
Chile ^c	Ventas	Hasta 2 400	Hasta 25 000	Hasta 100 000	Más de 100 000
Colombia ^d	Empleo	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 200	Más de 200
Costa Rica ^e	Empleo	Hasta 10	Hasta 30	Hasta 100	Más de 100
El Salvador ^f	Empleo	Hasta 4	Hasta 49	Hasta 99	Más de 99
Guatemala ^g	Empleo	Hasta 10	Hasta 25	Hasta 60	Más de 60
México ^h	Empleo	Hasta 30	Hasta 100	Hasta 500	Más de 500
Panamá ⁱ	Ingresos	Hasta 150 000	Hasta un millón	Hasta 2.5 millones	Más de 2.5 millones
Venezuela ^j	Empleo	Hasta 10	Hasta 50	Hasta 100	Más de 100

Fuente: Elaboración de las unidades de entorno de la red FUNDES con datos emanados de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (sepyme) de Argentina; el Viceministerio de Microempresa, Ministerio de Trabajo (Bolivia); la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), de Chile; la Ley mipyme de julio de 2000 (Colombia); el Ministerio de Economía (Costa Rica); la Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador); el Instituto Nacional de Estadística, la Cámara de Comercio y Promicro (Guatemala); el Consejo Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (México), la Ley 33 y la Ley 8 del año 2000 (Panamá), y la Oficina Nacional de Estadística e Información (Venezuela).

^a En millones de pesos. Definición para manufactura. Además hay otras para el comercio y los servicios, también por ventas anuales.

^b Existen varios criterios: por empleo, por ventas y por activos. Sin embargo, la definición oficial se basa en el empleo.

^c En unidades de fomento (UF). Una UF equivale aproximadamente a 24 dólares. También existe otra definición, por empleo.

^d Existen dos definiciones: por empleo y por activos.

^e Existen otras definiciones por inversión y por ventas anuales.

^f Las definiciones oficiales son por empleo y por activos (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa-CONAMYPE).

^g Definición del Instituto Nacional de Estadística. Hay otras dos más, la de la Cámara de Comercio y la de Promicro (todas ellas se basan en el empleo).

^h Definición para la manufactura. Además hay otras para el comercio y los servicios, también basadas en el empleo.

ⁱ En balboas o dólares (paridad uno a uno).

^j Definición únicamente para la manufactura. No hay definiciones para el comercio o los servicios.

CUADRO 2

América Latina (10 países): Número de empresas

País	Año de la información	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Gran empresa	Total
Argentina ^a	1994	814 400	69 500	7 400	5 200	896 500
Bolivia ^b	1995	500 000	1 007	326	234	501 567
Chile ^c	1997	432 431	78 805	10 870	4 814	526 920
Colombia ^d	1990	657 952		26 694	821	685 467
Costa Rica ^e	2000	58 620		14 898	1 348	74 866
El Salvador ^f	1998	464 000	12 398	502	316	477 216
Guatemala ^g	1999	135 000	29 024	9 675	2 438	176 137
México ^h	1998	2 676 327	85 223	24 461	7 307	2 793 318
Panamá ⁱ	1998	34 235	5 601	1 149	1 239	42 224
Venezuela ^j	2000	...	8 701	2 613	776	...

Fuente: Elaboración de las unidades de entorno de la red FUNDES, con datos de las fuentes citadas en el cuadro 1.

^a Son 903 995, incluyendo las denominadas empresas auxiliares. Datos del censo nacional económico que efectúa el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 1994).

^b Estimación del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

^c Datos de la CORFO.

^d Datos del censo económico que efectúa el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 1991). Sin embargo, otras fuentes señalan que para 1991 había casi un millón de empresas (Econometría Ltda.).

^e No hay desglose entre pequeña y mediana empresa. Datos de Castillo y Chávez (2001).

^f Sólo industria, comercio y servicios. Datos del Ministerio de Economía, y de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa obtenidos de la encuesta económica anual (CONAMYPE, 2002) y de la encuesta microempresarial (CONAMYPE, 1995).

^g Empresas industriales únicamente en la región metropolitana. Datos del Instituto Nacional de Estadística, Censo Industrial.

^h Sólo en la manufactura, el comercio y los servicios; incluyendo otras unidades económicas, existen 3.1 millones. Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), censos económicos.

ⁱ Datos del Directorio de Establecimientos que prepara la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

^j Sólo empresas industriales. Datos del Instituto Nacional de Estadística (antes OCEI). No hay información oficial de microempresas ni de empresas comerciales y de servicios. Hay una estimación del programa Bolívar de alrededor de 480 mil empresas (Páez, 2001).

En rigor, y utilizando las definiciones oficiales en cada país, las pequeñas y medianas empresas en nueve países serían al menos 400 000 (con las peculiaridades y sesgos de la información ya mencionados), excluyendo las llamadas microempresas de acumulación, que forman parte de la “empresa media”.

El término “empresa media” fue acuñado en México para refundir en un solo grupo a las pyme y a aquellas microempresas que denominamos “con opción de desarrollo”. Esta nueva clasificación profundiza la forma común de dividir las microempresas entre las de subsistencia y aquellas con opción de desarrollo, utilizando como único criterio el número de trabajadores que laboran en ellas. Si bien la variable número de trabajadores da una idea cuantitativa de la microempresa, no entrega ningún indicio sobre sus características cualitativas. Es preciso entonces incluir factores que reflejen la actitud empresarial.

Para incluir estos factores se ocuparon algunas preguntas de la Encuesta Nacional de Micronegocios de México 1996, confeccionada por el INEGI. En particular, se trabajó con cuatro preguntas. Las dos primeras se refieren a cuestiones estructurales: el tipo de estructura jerárquica prevaleciente en la empresa y aspectos físicos de ésta. Las otras dos tienen que ver

con las aptitudes o características emprendedoras del empresario: el motivo para iniciar su actividad y sus perspectivas respecto a la empresa.²

² La primera pregunta se refería al tipo de empresario; las opciones eran empleador (16.2%) o trabajador por cuenta propia (83.8%). La segunda consultaba sobre la posibilidad de tener local propio (71%) y de no poseer local (21%). La tercera inquiría el motivo del dueño para iniciar su actividad y las posibles respuestas eran: tradición familiar (6.2%); para complementar el ingreso familiar (28.7%); por obtener un ingreso mayor que como asalariado (32.9%); no haber encontrado empleo como asalariado (19.2%); horario flexible (4.5%); despido por recorte de personal (3.2%) y otro (5.3%). Se consideraron como indicativas de empresarios emprendedores las opciones 1 y 3, con lo que éstos comprenderían 39.1% de los microempresarios y el 60.9% de los de subsistencia. Por último, se consideraron las expectativas de los empresarios respecto de su actividad y los resultados fueron:

- 1) Continuar con su negocio:
 - 1.1 Sin cambios importantes 67.7%
 - 1.2 Ampliando la línea de productos 7.2%
 - 1.3 Realizando nuevas inversiones 9.5%
 - 1.4 Aumentando el número de trabajadores 0.8%
 - 1.5 Con otro plan 2.2%
 - 1.6 No sabe 0.8%
- 2) Cambiar de actividad 5.3%
- 3) Abandonar y emplearse como asalariado 3.9%
- 4) Abandonar con otro plan 1.3%
- 5) No sabe 1.3%

Se consideraron como indicativas de una perspectiva emprendedora las respuestas 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5. Así el 19.7% tiene una actitud emprendedora, mientras que el 80.3% no, al menos explícitamente (Zevallos, 2000).

Con base en las estadísticas resultantes de cada respuesta se hizo un promedio simple de cinco variables (las cuatro preguntas más el número de trabajadores), del que se desprende el alcance cuantitativo de la empresa media para el caso de México. De esta manera, la empresa media estaría conformada por las empresas medianas y pequeñas y por el 25.3% de las microempresas. Este último resultado es semejante al que señalan estudios como el de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1997), donde se plantea que una proporción significativa de las microempresas, quizás un 25% o más, está orientada al crecimiento y desempeña un importante papel en la generación de dinamismo y flexibilidad en la economía.

Quizá sobre esta base se pueda especular que también alrededor del 25% de las microempresas pueda ser catalogada como empresa media. Si se agregan las empresas pequeñas y medianas, estaríamos hablando de un poco más de 1.6 millones de empresas en estos países de la región que pueden ser el objetivo de las acciones encaminadas a fomentar la mejora competitiva.³

Cabe destacar que para este grupo de países alrededor del 92% de todas las unidades productivas cubiertas por las estadísticas del cuadro 2 son definidas como microempresas, algo más del 7% son pyme, y algo menos del 1% son definidas como grandes empresas.

Esta información contrasta con la idea generalizada del peso de las pyme en la estructura empresarial, o al menos con la frecuente confusión entre pyme y MIPYME. En ese sentido, la adopción de un concepto como el de “empresa media” sería un avance en la planeación de una política de fomento productivo concertada entre el sector público y el sector privado de la región.

Es necesario reconocer las diferentes características de los diversos estratos que comprende la “empresa media” —mediana, pequeña y un sector de la microempresa— y, por ende, los diferentes tipos de medidas de fomento que cada uno de ellos necesita. El grado de desarrollo relativo de cada estrato empresarial determina en muchos casos sus necesidades de apoyo y/o fomento. En el caso de la microempresa, las

políticas generadas a lo largo del tiempo han tenido un claro sesgo asistencialista que sólo ha reproducido la situación de este estrato y no ha logrado mejorarla cualitativamente. Sacar de este estrato a su grupo más dinámico e incorporarlo al de la “empresa media” sería un aporte, pues así dicho grupo podría acceder a medidas más enfocadas a su propia realidad.

De otro lado, la distribución geográfica y sectorial de las empresas nos indica dónde se encuentran las concentraciones empresariales y cuál es su actividad económica preponderante. Sus patrones de localización territorial están asociados —en principio— a su dotación de recursos o a sus ventajas comparativas. Por ejemplo, las exportadoras buscan lugares con buena dotación de infraestructura física (transportes y comunicaciones) y a las que desarrollan productos les interesa la proximidad de instituciones educativas.

Investigaciones de la red FUNDES revelan una alta concentración empresarial en las capitales de los países, así como en las ciudades más importantes. Esto se debería a que la concentración de las actividades en grandes ciudades genera economías de aglomeración que permiten reducir los costos de producción en muchas actividades económicas. Además, en las aglomeraciones se puede mejorar la relación costo-eficacia —es decir, la eficiencia—, merced a la concentración poblacional, la gran cantidad de distribuidores, la presencia de servicios financieros y comerciales y el acceso a información de mercados externos y a tecnología, entre otros factores. En ese escenario, las empresas de baja productividad (como las pyme) se benefician también de los encadenamientos productivos que se generan. Esto contribuye a la concentración de las pyme también en las grandes ciudades.

La evidencia sobre los procesos de desarrollo regional en América Latina muestra que las concentraciones poblacionales son resultado de las concentraciones de actividad económica, consecuencia a su vez de la identificación de alguna ventaja comparativa o de economías de aglomeración. El cuadro 3 muestra la fuerte concentración empresarial existente en algunos de los países en desarrollo considerados, lo que más que casos particulares refleja la situación general en la región.

Como se puede apreciar, en todos los casos la mayor concentración empresarial se da en la capital y en las regiones económicamente más importantes de los países.

También es posible aproximarse a información sectorial relevante (sobre la base de las proporciones en que se combinan la manufactura, el comercio y los

³ Considerando tres grupos de empresas —microempresas con opción de desarrollo, empresa media y gran empresa—, cada uno de ellos con características y necesidades diferentes. Aunque debe tenerse presente que la inferencia hecha para la región es arriesgada, porque a pesar de que la proporción de microempresas que forman parte de las empresas medias en México (25.3%) es muy parecida a la que exhibe la OCDE (25%), esto no significa necesariamente que toda la región posea la misma estructura productiva.

CUADRO 3

América Latina (ocho países): Número de regiones (estados/departamentos) que concentran el 50% de las empresas

	Porcentaje	Número de regiones respecto del total
Argentina ^a	55.2	3 de 20
Chile ^b	48.5	2 de 13
Colombia ^c	49.0	1 de 7
Costa Rica ^d	74.8	1 de 6
El Salvador ^e	55.3	2 de 14
México ^f	48.1	6 de 32
Panamá ^g	52.4	1 de 9
Venezuela ^h	51.5	2 de 9

Fuente: Elaboración de la FUNDES, con información recopilada por las unidades de entorno de la red FUNDES.

^a Capital Federal + Gran Buenos Aires + resto de Buenos Aires.

^b Región Metropolitana y Bío Bío.

^c Sólo Bogotá (le siguen Valle con 15% y Antioquia con 14%).

^d Región central.

^e San Salvador y Santa Ana (luego La Libertad con 11.4% y San Miguel con 10.6%).

^f México, D.F., estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla y Guanajuato.

^g Sólo Panamá (le sigue Chiriquí con 14.8%).

^h Zona de la capital y central (sigue la centro-occidental con 16.7%).

servicios). Como se ve en el cuadro 4, los datos revelan asimismo una alta concentración de la actividad comercial y de servicios en la mayor parte de los países para los que contamos con información.

En promedio, podemos decir que en estos países la composición sectorial otorga a la manufactura un 13%, al comercio un 53% y a los servicios un 34%. Esta información nos sugiere que aunque la actividad

CUADRO 4

América Latina (ocho países): Participación sectorial de las empresas^a (Porcentajes)

	Manufactura	Comercio	Servicios
Argentina	13	52	36
Colombia ^b	26	31	43
Chile ^c	11	41	16
Costa Rica ^d	19	33	48
El Salvador	11	62	27
Guatemala ^e	16	47	37
México	13	52	36
Panamá	8	55	36

Fuente: Elaboración de la FUNDES, con información recopilada por las unidades de entorno de la red FUNDES sobre la base de datos oficiales o estudios del sector.

^a En algunos países las cifras pueden no sumar 100 por considerar otros sectores no incluidos aquí.

^b Sólo para las PYME.

^c En el rubro servicios sólo se consideran servicios personales y restaurantes. No se consideran otros sectores.

^d El rubro servicios incluye transportes y comunicaciones y es sólo para las PYME.

^e Sólo para las PYME.

que genera mayor valor agregado —en promedio— es la manufacturera, la actividad comercial y la de servicios son más comunes en los países de la región. Esto se debe, entre otras razones, a las condiciones del entorno, a la normativa vigente y al hecho de que las exigencias de habilidades y calificación son mayores en la rama manufacturera que en las otras dos (cabe señalar que el grueso de los servicios en América Latina son los llamados servicios personales, de poco valor agregado).

III

Las condiciones del entorno de las mipyme en América Latina

Las condiciones en que las mipyme se desenvuelven en la región no les son particularmente favorables. Esto en buena parte tiene que ver con sus competencias endógenas (bajo grado de adopción tecnológica, poca calificación de sus trabajadores y/o del propio empresario, fragilidad administrativa, baja productividad), pero también es real que ciertas condiciones del entorno (e institucionales) las afectan en mayor grado que a las grandes empresas.

Al respecto, cabe considerar las condiciones estructurales prevaletentes en las economías de la región cuya adaptación a las nuevas tendencias mundiales no es lo suficientemente acelerada como para rediseñar sus estructuras de cara a los nuevos retos del mundo globalizado. Entre esas estructuras se encuentran las instituciones, definidas como las reglas de juego con las que los ciudadanos (y, obviamente, las empresas) deben actuar.

1. El peso de las instituciones

Muchos procesos asociados a la estabilización económica por la que pasaron los países de América Latina desde mediados del decenio de 1980 y hasta entrado el de 1990, afectaron de diferente manera y en diverso grado el desempeño de las empresas. Parte de esos procesos fue la apertura comercial, que generó un nuevo escenario para las empresas y su relación con el mercado interno y externo.

Este proceso de cambio generó expectativas en la ciudadanía latinoamericana, en la medida en que venía a reemplazar un modelo agotado. Sin embargo, la lentitud de los cambios y el escaso impacto (favorable) visible en la sociedad, entre otras cosas, hace que el modelo sea mirado con escepticismo por los ciudadanos, y que algunos logros iniciales puedan verse desdibujados por expectativas adversas (que en algunos casos pueden convertirse en profecías autocumplidas). La apatía y desconfianza que se observa en la ciudadanía ante algunas acciones públicas, e implícitamente ante instituciones y políticas, es consecuencia de lo anterior.

La confianza de los ciudadanos (y, obviamente, de los empresarios) en las instituciones sobre las que se construyen los Estados latinoamericanos es clave para entender el desempeño económico de ellos. Esto marca una diferencia con los países industrializados, donde las instituciones y el desempeño económico tienen un alto grado de independencia. En nuestra región, en cambio, las expectativas desfavorables sobre las instituciones generalmente son la antesala de resultados adversos en el desempeño económico. A veces, tales expectativas son generadas por grupos de interés que se ven afectados por las políticas en la llamada “pugna redistributiva”.

Wiarda y Kline (1985) afirman que América Latina se ha convertido de manera creciente en una sociedad en conflicto, en la cual las viejas normas e instituciones han sido cuestionadas por varios nuevos grupos en los que (la sociedad) se ha dividido en torno a las futuras direcciones que seguirá el país. Señalan que un gobierno democrático puede llegar brevemente al poder, sólo para ser seguido por un nuevo régimen militar o por políticos populistas que plantean la necesidad de un programa de reformas, sólo para ser reemplazados a su vez por un gobierno oligárquico-conservador. Agregan que los conflictos en la región suelen ser profundos, las brechas entre grupos y clases en contienda son inmensas, y el resentimiento es intenso entre los que no están en el gobierno —de iz-

quierda, derecha o centro—, pero que pueden llegar a él para gobernar efectivamente y esperar sobrevivir por mucho tiempo.

La sociedad latinoamericana se puede caracterizar como una sociedad dividida en grupos o sectores, cada uno de los cuales ha luchado por sus propios intereses (particular importancia tiene la pugna por recursos públicos, a la manera de los buscadores de rentas), que de alguna forma son no complementarios y algunas veces hasta excluyentes entre sectores. Esto se ha traducido en las disparidades entre en los diversos proyectos de desarrollo económico-social que cada uno de los diferentes grupos ha llevado a cabo cada vez que se han alternado en el poder.

De esta forma, la organización por grupos de interés (económico y político) ha sido la base para la existencia de conflictos entre capital y trabajo, entre exportadores e industriales y aun entre regiones. Aunque las pyme no son necesariamente parte de este conflicto (ya que al menos por el momento en la región no cuentan con la fuerza política suficiente para convertirse en un grupo de interés), es probable que su participación en este juego varíe en función de quienes son los ganadores y perdedores en la pugna distributiva.

Los signos visibles de tales conflictos se relacionan con los aspectos de política económica que se deciden cada vez que hay un “cambio de régimen”⁴ en los países latinoamericanos y que comprenden temas tan trascendentes como:

- El papel del Estado en la economía.
- La presencia o no de políticas de redistribución de ingresos.
- La definición de “áreas prioritarias” para el gobierno.
- La definición de la estructura impositiva.
- El tipo de política comercial.
- La política de tasas de interés (determinadas por el mercado o reguladas por el Estado en función de “objetivos estratégicos” o “sectores prioritarios”).
- La política cambiaria (tipo de cambio libre, controlado, regulado).
- La política de precios.
- La política monetaria.

⁴ Con la expresión “cambio de régimen” señalaremos, más que los cambios de administración —fruto de procesos democráticos o no—, los cambios de rumbo en la política económica como resultado de crisis políticas y/o económicas; aunque es poco probable que se dé sólo una de ellas.

- La política en el mercado de trabajo (libertad de contratación y pago, participación del Estado en la definición de tales variables, esquemas mixtos).
- El papel de la inversión extranjera (entrada libre, regulada, restringida).
- El papel del Estado en la creación de leyes (de regulación de la vida social, de promoción de determinada(s) actividad(es) y otras).

Todas estas variables de política económica, permanentemente modificadas desde el gobierno, han hecho imposible que el inversionista piense en ellas como modificaciones por una sola vez de la política económica y que planeé sobre esa base. El resultado de tales cambios en las variables de política mencionadas ha sido la incertidumbre y, por consiguiente, el retraso o directamente la retracción de las inversiones y, como consecuencia directa, la contracción de la actividad económica. La incertidumbre se refleja en el grado de confianza que le otorga la ciudadanía a las instituciones en que se fundamentan los Estados nacionales. Como vemos en el gráfico 1, las instituciones con más confianza ciudadana no son las que fundamentan a los Estados.

La desconfianza de los ciudadanos en instituciones tan importantes como la presidencia, los partidos políticos o el congreso tiene un efecto adverso en la actividad económica: i) si las condiciones prevalecientes en las economías que se encuentran en proceso de transición suponen, entre otras cosas, la presencia de viejas prácticas rezagadas del anterior modelo y estructuras burocráticas pesadas que validan las percepciones ciudadanas y que tienden a reducir la competitividad

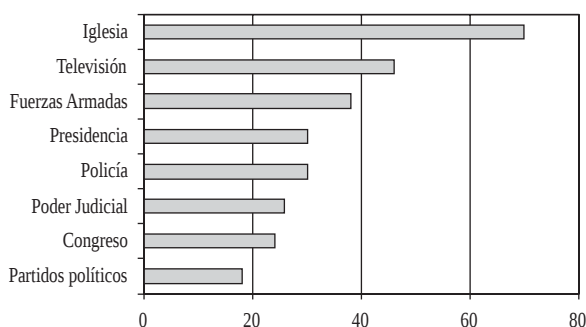
inherente de las empresas; ii) si la falta de “resultados visibles” es objeto de la desconfianza de la ciudadanía, la que mete en un mismo saco las acciones públicas (positivas y negativas) y las instituciones que las llevan a cabo y las califica de inoperantes; iii) si hay apatía e incredulidad ciudadanas alrededor de las instituciones y las políticas, cuyos efectos visibles son, entre otros, la caída de la inversión y la contracción de las ventas. El impacto de estas variables sobre la formación de expectativas económicas es muy alto en la región.

La inestabilidad política y la inestabilidad económica latinoamericanas (altamente entrelazadas y ampliamente estudiadas)⁵ agudizan los problemas en la medida en que la existencia de escenarios inestables, al reducir la confiabilidad de los ciudadanos y la credibilidad de las instituciones, tienen efectos negativos sobre el consumo, la inversión y finalmente en el producto interno bruto (PIB). A manera de ejemplo, observemos en el cuadro 5 el desempeño del PIB en dos grupos de países (desarrollados y en desarrollo) y sus desviaciones estándares respecto al crecimiento medio.

La desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB muestra el grado de variabilidad de éste respecto

GRÁFICO 1

¿Cuánta confianza tiene en las siguientes instituciones?^a



Fuente: Tomado de *The Economist* del 13 de diciembre de 2001. (www.economist.com), sobre información generada por Latinobarómetro.

^a Porcentaje que expresó “mucho” y “alguna”.

CUADRO 5

Algunos países desarrollados y en desarrollo: Media y desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB real, 1961-1996

Países	Media	Desviación estándar
Alemania	2.95	2.27
Canadá	3.78	2.44
Estados Unidos	3.02	2.13
Francia	3.32	2.02
Italia	3.45	2.56
Japón	5.53	3.60
Reino Unido	2.31	2.13
Promedio países desarrollados	3.48	2.45
Argentina	2.35	5.37
Bolivia	3.42	3.15
Chile	4.09	5.62
Costa Rica	4.59	3.60
México	4.62	4.02
Perú	3.27	5.54
Uruguay	2.07	3.95
Promedio países en desarrollo	3.49	4.47

Fuente: Zevallos (1998).

⁵ Entre otros, véase Alesina y Perotti (1994); Borner, Brunetti y Weder (1992); Knack y Keefer (1995).

a su valor medio.⁶ En los países de América Latina esta variabilidad es marcadamente más alta que en los países industrializados, aunque en promedio el crecimiento haya sido semejante. Resultado de tal inestabilidad en el crecimiento es la poca confianza de la inversión en la continuidad de las políticas.

En estas condiciones de credibilidad institucional deben llevarse a cabo las políticas públicas y las acciones de fomento empresarial. A esto se suman las exigencias de la nueva economía, que en el proceso de globalización ha desarrollado un nuevo entramado productivo e institucional que reclama de las empresas mejoras sustantivas en los procesos, flexibilidad, calidad y bajos precios, y de los países, políticas sistémicas de fomento productivo. Ante tal escenario, ¿cuáles son las condiciones exógenas que afectan el desempeño de las mipyme?

2. Las condiciones del entorno desde la visión del empresario

El programa Mejora de las Condiciones del Entorno Empresarial, de la FUNDES, ha investigado en diversos países de la región cuáles son esas condiciones y cuál es la importancia relativa que los empresarios les asignan. Por nuestras propias investigaciones, contamos con un “inventario” para tres países de la región: Argentina, Colombia y Costa Rica.

Aunque las áreas de problemas de las empresas van más allá de las que presentamos a continuación, las señalamos porque, desde el punto de vista metodológico,⁷ abarcan la mayor cantidad de aspectos relevantes de las dificultades de las empresas de menor tamaño:

- Finanzas
- Tecnología e información
- Comercialización y comercio exterior
- Estructura regulatoria y competencia
- Organización y cooperación
- Recursos humanos
- Otros factores

Cada una de estas áreas tiene a su vez un conjunto de problemas y una jerarquización de ellos que les son propios y no necesariamente comunes a todos los países, pero que sí representan de manera suficiente la problemática general. En el cuadro 6 señalamos los

elementos más representativos en la relación con el entorno de tres países.

Por áreas, algunos de los ejes de la problemática son los siguientes. En el tema financiero, los empresarios se quejan del escaso acceso al sistema financiero formal como mecanismo para acceder al crédito. En el ámbito de la tecnología y la información, lo más destacable es la ausencia de tecnologías adecuadas a las empresas y la escasez de información relevante sobre mercados, oferta, demanda y otros aspectos. Asimismo, en lo que toca a la comercialización, los problemas vienen de la asimetría en la relación entre pequeñas y grandes empresas. Esto último se refleja también en la estructura regulatoria, así como en la presencia de prácticas clientelísticas y corrupción en muchas de las gestiones ante la autoridad.

La cooperación entre empresas está siendo gravemente descuidada en la medida en que existe gran asimetría en la relación entre grandes y pequeñas empresas, debido al poder de mercado de las primeras. La ausencia (o escasez) de organizaciones de representación de las pyme reduce también la posibilidad de que éstas hagan oír sus demandas. Por otra parte, la inadecuada orientación de la formación escolar, técnica y profesional conduce a sobrepoblar algunas especialidades en desmedro de otras. Además, la débil vinculación entre empresa y escuela redundan en una oferta educativa inadecuada para las necesidades productivas. Estas son algunas de las razones, según señalan los propios empresarios, por las que las empresas no logran mejorar su competitividad.

El cuadro 6 es una síntesis, por el lado de la demanda, de la situación de las empresas en su relación con el entorno. Su aporte se aclara al cruzarlo con las acciones públicas y/o privadas (el lado de la oferta) disponibles para las empresas como parte de una política sistemática de apoyo, como acciones aisladas en su favor, o como una combinación de ambas cosas.

3. Las políticas de fomento

¿Cuál ha sido la reacción del sector público (y/o privado) ante la problemática de las empresas de menor tamaño? No existe una única respuesta a esta pregunta. Sin embargo, un elemento común en nuestros países es el poder —al menos teórico— que se le ha asignado a la norma jurídica como respuesta a los problemas empresariales.

En muchos países de la región se tiende a pensar que la norma jurídica es la solución a muchos de los problemas que demandan acción pública, y con este

⁶ Un valor alto de esta variable indica una gran variabilidad en la tasa de variación del PIB (inestabilidad), mientras que un valor bajo del mismo refleja poca variabilidad en el crecimiento (estabilidad).

⁷ Tomamos esta clasificación de FUNDES/BID (2002).

CUADRO 6

Argentina, Colombia y Costa Rica: Problemática de las pequeñas empresas, por áreas

Áreas	Argentina	Colombia	Costa Rica
Finanzas	Plataformas comerciales de los bancos inadecuadas / poco acceso al financiamiento	Acceso al crédito / capital de riesgo	Ausencia de definición de sujetos de crédito / requisitos y trámites excesivos / altas tasas y plazos restringidos / modalidades limitadas
Tecnología e información	Servicios de consultoría (tecnología blanda) inadecuados	Poco acceso a la tecnología / ausencia de sistemas de información	Falta de tecnologías de punta / inadecuada infraestructura tecnológica
Comercialización y comercio exterior	Promoción de exportaciones poco efectiva / excesivos trámites burocráticos de comercio exterior	Disposiciones de exportación / contrabando / informalidad	Acceso restringido a mercados externos
Estructura regulatoria y competencia	Sobrepagos y corrupción en las tramitaciones / concentración de la oferta y/o demanda / inseguridad jurídica	Protección de marcas y patentes / requisitos ambientales / complejidad de la constitución de empresas / contradicción y arbitrariedad	Barreras de entrada al mercado interno / excesivos trámites generales de funcionamiento
Organización y cooperación	Las grandes empresas no favorecen la modernización de las pyme / inadecuación de las organizaciones empresariales	Falta de representación de los intereses	Encadenamientos productivos ineficaces (vinculación sectorial) / ausencia de cultura empresarial
Recursos humanos	Servicios de capacitación inadecuados	Cargas sociales / falta de personal calificado / otras disposiciones laborales	Elevadas cargas sociales
Otros	Bajo uso de instrumentos públicos de apoyo / costos de servicios de infraestructura	Cargas fiscales / invasión del espacio público / (insuficiente garantía de propiedad) / centralización	Alto costo de los servicios públicos / poca eficacia de las políticas de promoción y fomento / insuficiente red de apoyo

Fuente: Elaboración de la FUNDES, con base en Yoguel, Moori y otros (1999), Howald (2001) y Castillo y Chávez (2001).

propósito se crean leyes, normas y reglamentos. A su vez, esta normativa generalmente tiende a generar nuevas organizaciones, en lugar de una acción pública directa. Un claro ejemplo de lo anterior es la reciente ley promulgada en Panamá el año 2000 —la Ley 8, que crea la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (ampyme)— cuyo objetivo es “Generar empleos, mejor distribución de la riqueza y reducir los niveles de pobreza (37% de la población del país)” (Cuevas, 2001).

Lamentablemente, no hay evidencia en América Latina de una relación positiva entre la creación de nuevas normas y la solución a los problemas que ellas buscan atacar. En realidad, muchas veces la nueva norma se incorpora a un cúmulo de otras anteriores vigentes, generando mayores costos de transacción

(asociados al conocimiento y comprensión de la nueva norma) para empresas e individuos.

Otra respuesta frecuente a las demandas empresariales (o sociales), son las medidas de fomento. Sobre ellas, al igual que en los otros casos, no hay una sola posición en los países. Sin embargo, existe la tendencia a ponderar la importancia de mejorar la competitividad empresarial a través de acciones que la fortalezcan.

Adicionalmente, algunos autores⁸ sugieren que las políticas de fomento tienen un carácter más discursivo que real si no vienen apoyadas por los recursos económicos y humanos necesarios.

⁸ Véase un análisis del caso de México en Dussel Peters, 2001.

En todos los casos, los intentos (reales o simulados) de dar forma a una estructura que responda a las necesidades de las empresas de menor tamaño se ven sometidos a la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica.

Así, se presentan tres opciones que, siendo las más recurrentes, no son necesariamente las únicas: i) un marco legal específico (por ejemplo, una ley mipyme) que generalmente, pero no siempre, promueve algún tipo de organización concentradora de las acciones públicas; ii) un marco legal genérico con dimensión mipyme, es decir, con alguna consideración de las mipyme en las leyes generales (como trato preferencial en la ley fiscal, laboral y otras), y iii) medidas de fomento específicas con diversos grados de articulación entre ellas. Alrededor de estas últimas se presenta en el cuadro 7 toda la gama de propuestas de política.

En muchos países de la región parece estar generándose una corriente de apoyo a la creación de leyes de fomento empresarial. Aunque esta acción aún no tiene resultados observables en la mayoría de los países, parece ser una señal de interés que los gobiernos le están dando a las mipyme en sus políticas públicas. Iniciativas legales de este tipo hay en Argentina, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Venezuela, entre los países examinados.

El cuadro 7 ilustra algunas de las características de lo que podríamos llamar “una política de fomento”, en términos de si existe o no un marco legal específico y/o una dimensión mipyme en el marco legal general. Asimismo, muestra si hay un programa nacional de fomento productivo, quiénes son los que formulan y aplican la política, el grado de descentralización de la misma, y la participación del sector privado como respaldo importante de las medidas de apoyo.

CUADRO 7

América Latina: Aspectos básicos de la política de fomento de las mipyme

	ARG	BOL ^a	CHL	COL	CRI	SLV	MEX	PAN	VEN ^b
Existe un marco legal específico para las pyme	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Existe en la normatividad genérica una dimensión pyme (p. ej., artículos específicos para las pyme en la ley fiscal, laboral, etc.)	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	n.c.
Existe un programa nacional de fomento a las pyme	No	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí
Existe en los programas generales de desarrollo una dimensión pyme	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Hay organizaciones públicas especializadas en las pyme	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Las políticas de fomento a las pyme tienen carácter descentralizado	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí
Los operadores de los programas de fomento de las pyme son públicos, privados, o ambas cosas	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos	Los dos
El sector privado presta servicios directos de apoyo a las pyme	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Si contestó positivamente la pregunta 8, ¿quiénes son? (p. ej., cámaras, universidades, ong, etc.)	c	c	c	c	c	c	c	c	c

Fuente: Elaboración de la FUNDES, sobre la base de una encuesta a los consultores de la unidad de entorno.

^a Las políticas de apoyo se refieren a la micro y pequeña empresa.

^b Se refiere a las pequeñas y medianas industrias.

^c Las respuestas a la última pregunta son: *Argentina*: todas; *Bolivia*: organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones; *Chile*: empresas y consultores privados, universidades a través de convenios con terceros, etc.; *Colombia*: cámaras de comercio Asociación Colombiana Popular de Industriales (ACOPI), Centro de Desarrollo Empresarial (CDE), Centro de Desarrollo Tecnológico (CDT), consultores privados, universidades, fundaciones, ONG; *Costa Rica*: cámaras, ONG; *El Salvador*: fundaciones sin fines de lucro, gremios empresariales, empresas consultoras; *México*: cámaras, universidades, ONG; *Panamá*: De servicios no financieros: FUNDES, Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (UNPYME), Red Nacional de Organizaciones de la Micro y Pequeña Empresa (REDNOMIPEN), Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), Universidad Santa María La Antigua (USMA), Universidad Latina (ULAT), Asociación Panameña de Ejecutivos (APEDE). De servicios financieros: Corporación Crediticia (CREDIFUNDES), Cooperativa de Pequeños y Medianos Empresarios (CACPYMER), Cooperativa de Ahorro y Crédito El Educador Vergüenza (COOPEVE), Cooperativa de Ahorro y Crédito San Antonio (CACSA), Multicredit Bank, Mibanco, Global Bank, etc.; *Venezuela*: cámaras gremiales (Conindustria, Fedeindustria), ONG como el programa Bolívar y el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP).

Así como existe cierta corriente en pro del fomento de la competitividad empresarial (que en América Latina se refleja en el creciente interés por establecer una normativa específica para las pyme), se ha observado también un intento de favorecer determinadas orientaciones o componentes en la estructura de las medidas de apoyo y/o programas de fomento empresarial. Así, por ejemplo, estas medidas y programas:

- Buscan subsanar fallas de mercado.
- Se basan en el principio de subsidiariedad.
- Están orientados a la demanda.
- Buscan la participación del sector privado (a través del financiamiento, la ejecución, etc.).
- Se fundamentan en políticas horizontales (uniformes).
- Los programas de fomento cubren diferentes necesidades.
- La variable típica de evaluación de los programas (cuando existe) es el número de empresas atendidas.

Sin embargo, vale la pena señalar que en varios países de la región (sobre todo los que exhiben más avance institucional y mayor desarrollo de sus políticas de fomento) algunas de estas características empiezan a ser reemplazadas por otras con una mayor orientación a sectores o nichos de mercado.

En ese sentido, el criterio de análisis basado en la orientación al mercado del modelo prevaleciente comienza a ser complementado con criterios como el de competitividad sistémica (Esser, Hillebrand y otros 1994), el de competitividad microeconómica (Porter, 2001) y otros. Con ellos se buscan soluciones híbridas

respecto a la participación del Estado en la economía: del Estado “facilitador” por las líneas del Estado mínimo (Nozick, 1991), que se limita a proteger a los ciudadanos de la violencia y el robo y a favorecer el cumplimiento de los contratos, se pasa al Estado “promotor”, que busca eliminar o disminuir los obstáculos del entorno para mejorar la competitividad de las empresas, maximizando de esta forma el impacto de las acciones públicas y privadas de apoyo.

De las opciones de política que adoptan los países y de las características de las políticas que aplican derivan acciones concretas en cada una de las áreas enumeradas en el cuadro 6. El cuadro 7, por su lado, ofreció una visión panorámica de la estructura de apoyo (“la política de fomento”) de los países para las pyme. A continuación, el cuadro 8 muestra (para las mismas áreas señaladas en el cuadro 6) la oferta de acciones de apoyo a las mipyme y los programas respectivos, sobre la base de los resultados de una breve encuesta que efectuamos entre los consultores de la red FUNDES en nueve países. Cabe señalar que en este artículo no se evalúa la eficiencia de los programas ni su consistencia interna; sólo se busca informar sobre los instrumentos de apoyo disponibles en los países de la región considerados.

La descripción que hacemos aquí no es exhaustiva, sino simplemente el resultado de una indagación sobre las acciones de promoción más frecuentes en los países de América Latina, y en ese ámbito, sobre un conjunto de áreas también reconocidas como las más comunes. El propósito es identificar los “espacios

CUADRO 8

América Latina y el Caribe: Líneas más comunes de apoyo a las mipyme

	Argentina	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Panamá	Venezuela
Existe = X									
No existe = 0									
No contestó = NC									
Finanzas									
Sistemas de garantía de préstamos	X	X	X	0	0	0	X	0	X
Préstamos para mipyme	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondos de capital de riesgo	X	X	0	0	0	0	X	0	0
Leasing	X	X	X	X	0	X	X	X	0
Factoring	X	0	X	X	X	0	X	X	0
Bonificación de primas de seguros de crédito	0	X	0	0	0	0	X	NC	0
Bonificación (subsidio) a la tasa de interés	X	0	0	0	0	0	X	0	X
Microcréditos (a microempresas/de pequeño monto)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Factura de crédito (duplicata); financiarse con proveedores	X	0	0	X	X	0	X	X	NC
Servicios de asistencia financiera	X	X	X	X	X	X	X	X	NC
Otros instrumentos financieros	X	X	X	0	0	0	X	NC	X
Préstamos para mipyme, dirigidas por mujeres	X	0	X	X	0	X	X	X	X
Ayuda financiera para nuevos emprendimientos (capital semilla)	0	X	X	0	0	0	X	0	0
Fondos regionales de inversión	X	0	NC	0	0	0	X	0	0

(Continúa en página siguiente)

Cuadro 8 (continuación)

	Argentina	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Panamá	Venezuela
Tecnología e información									
Apoyo financiero	X	X	X	X	0	0	X	X	X
Crédito fiscal para I + D	NC	X	X	0	X	0	X	X	X
Consejería tecnológica	0	0	X	0	X	0	X	X	X
Incubadoras de empresas	X	0	X	X	X	0	X	X	X
Parques tecnológicos	X	0	X	X	0	0	X	X	X
One stop shop	0	0	NC	NC	X	0	X	0	NC
Otros programas de tecnología o información	X	X	NC	NC	X	0	X	NC	X
Programas de restructuración y apoyo a la gestión de mipyme	X	0	NC	NC	X	NC	X	X	X
– Consejeros empresariales	X	0	X	0	0	0	X	X	0
– Fomento de la competitividad	X	0	X	0	X	X	X	X	X
– Programas de calidad	X	0	X	X	0	0	X	X	X
– Otros programas especiales	X	0	X	0	0	0	X	X	NC
Fondos de asistencia técnica	X	X	NC	0	X	0	X	X	X
Comercialización y Comercio Exterior									
Programas especiales	0	X	NC	NC	0	0	X	X	X
– Fondos	0	X	X	NC	0	0	X	X	X
– Programas para nuevos exportadores	0	X	X	NC	0	0	X	X	X
– Otros programas	X	NC	X	NC	0	0	X	X	X
Información de mercados	X	NC	X	NC	X	0	X	X	0
Apoyo a promoción comercial	X	X	X	NC	X	0	X	X	0
Asistencia a ferias	X	X	X	NC	X	0	X	X	X
Folletería	X	X	X	NC	X	0	X	X	0
Servicios de promoción de exportaciones	X	X	X	NC	X	0	X	X	X
Estructura regulatoria y competencia									
Evaluación de impacto empresarial	X	0	NC	NC	0	0	0	X	0
Revisión de la estructura tributaria	0	0	NC	NC	X	X	X	X	X
Simplificación de trámites para:	X	0	NC	NC					0
– registro de empresas	NC	0	NC	NC	X	X	0	0	0
– pago de impuestos	NC	0	NC	NC	X	X	X	0	0
– exportar (reintegro)	NC	X	NC	NC	X	X	X	0	0
Flexibilización del mercado laboral	X	0	NC	NC	0	0	0	X	X
Modernización de la gestión pública	X	0	NC	NC	0	X	X	X	X
Organización y cooperación									
Organizaciones que impulsan los valores emprendedores, a través de foros, documentos, etc.	X	X	NC	NC	X	0	X	X	NC
Redes empresariales territoriales (<i>clusters</i>)	0	0	X	NC	X	0	X	X	X
Fortalecimiento municipal	X	X	X	NC	X	0	X	X	X
Mejora de gestión en recursos humanos	0	0	X	NC	X	0	X	X	X
Promoción a la localización territorial	X	0	X	NC	0	0	X	X	0
Centros de servicios no financieros de ámbito local	X	0	X	NC	X	0	X	X	0
Agencias de desarrollo regional (para acercar instrumentos nacionales al ámbito local)	X	0	NC	NC	X	0	X	X	0
Recursos humanos									
Crédito fiscal para capacitación	X	X	NC	0	X	X	X	0	X
Capacitación laboral:	X	X	X	0	X	X	X	X	X
– mujeres / jóvenes	X	X	X	NC	X	X	X	X	X
– empresarios	X	X	X	NC	X	X	X	X	X
– trabajadores	X	X	X	NC	X	X	X	X	X
Programa nacional de capacitación	X	0	NC	0	X	X	X	0	X
Servicios privados de capacitación	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Servicios públicos de capacitación	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Otras acciones									
Mejora en los servicios públicos (infraestructura)	NC	NC	NC	NC	X	0	X	X	NC
Programas (especiales) suponen cofinanciamiento o determinado grado de subsidio a la empresa	X	0	NC	NC	X	0	X	0	NC
Otras acciones (especificar)									

Fuente: Elaboración de la FUNDES sobre la base de una encuesta a los consultores de las unidades de entorno de la red FUNDES en nueve países.

vacíos” entre las medidas de fomento y la demanda de las empresas y, a la vez, generar un debate sobre el uso de los recursos económicos invertidos en la promoción con miras a optimizarlo.

4. Algunos espacios vacíos

Pese a la amplitud de la lista de aspectos básicos de política de fomento que aparece en el cuadro 7, las demandas de los empresarios suelen ser muchas, no tanto por la falta de acciones sino por su ineficacia. De ahí la importancia de indagar más a fondo en la operatoria de los programas mismos. Como parte de las investigaciones del Programa Mejoramiento de las Condiciones del Entorno Empresarial a nivel internacional, se han recogido algunos de los problemas que los empresarios señalan:

- Existen severos problemas de información que inciden en que las decisiones (públicas y privadas) se tomen sobre la base de información deficiente.
- Las propias percepciones (más o menos informadas) de los responsables de las políticas de fomento se convierten en la base de las acciones, muchas veces sin que se consulte a sus potenciales beneficiarios: los empresarios.
- Hay carencias de recursos económicos y humanos para aplicar una decidida política descentralizadora.
- Es poca la difusión de los programas a nivel nacional (federal), departamental (estadual) y local (problemas de información).
- Los programas se concentran fuertemente en la capital o en áreas relativamente más desarrolla-

das (grandes ciudades). Si bien esto reconoce la concentración empresarial, deja desvalidas a las empresas de otras zonas, manteniendo la concentración de la oferta.

- Hay poca coordinación entre instituciones de fomento del sector público (ministerios y otras dependencias), entre el sector público y el privado (entre gobierno y cámaras y gremios), así como entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales (departamentales).
- Hay poca integración entre empresa y escuela (lo que se refleja en el creciente desempleo o subempleo profesional debido a la falta de diálogo sobre inversión en programas útiles para la actividad productiva).
- En varios programas de fomento, los requisitos de acceso tienden a sacar del mercado a un número significativo de empresas. Si el objetivo es la selectividad la variable es la correcta, pero no puede serlo en contextos donde se plantea la horizontalidad como principio de la acción pública.

Quizás el elemento más representativo de la problemática descrita, vista desde el lado de la oferta, es la deficiente coordinación entre dependencias del gobierno nacional, y entre ellas y los gobiernos locales.

La insuficiente coordinación, a su vez, resulta del aislamiento en el que se generan las acciones de apoyo, la baja participación de los involucrados en la generación de soluciones, el poco contacto de los agentes públicos con la realidad de las empresas, y la escasa colaboración entre organizaciones del Estado que compiten por espacio dentro del sistema de gobierno.

IV

Oportunidades de mejoramiento

Una acción integral de fomento empresarial supone abarcar desde la definición de la orientación económica de mediano y largo plazo hasta el fomento de valores empresariales y de colaboración. Obviamente ésta es una labor de largo plazo. Sin embargo, en las áreas señaladas es posible establecer ciertos puentes que pueden reducir la brecha entre las demandas de los empresarios y la oferta de servicios.

1. Finanzas

Un problema recurrente para las empresas es el del acceso al capital. Este problema deriva de fallas en el mercado de capitales, como el escaso financiamiento de capital de riesgo, los excesivos trámites, las altas tasas y los plazos restringidos.

Sin embargo, cabe señalar que entre las líneas de apoyo examinadas existe el rubro de préstamos para

las mipyme, así como el de microcréditos. Lo paradójico es que en todos los países se hace presente que existen líneas de crédito para estos estratos empresariales. Al respecto, nuestro trabajo es averiguar por qué la oferta no está llegando a la demanda, al menos en los montos (plazos y/o condiciones) suficientes, y también cuál es el grado de penetración de la oferta financiera en el mercado y qué mecanismos pueden crearse para mejorar el acceso y las condiciones de financiamiento. Esta es un área de especial interés en países donde las reformas institucionales están comenzando, o donde no hay experiencia con mecanismos modernos de financiamiento.

2. Tecnología e información

En esta área, los problemas principales son la ausencia de tecnología apropiada a costos accesibles, y por otro lado, el poco acceso a la tecnología existente, tanto en la actualización de equipos o maquinaria, diseño de productos y aspectos similares, como en la gestión y capacitación gerencial. Además, la falta de sistemas de información eficaces (sobre proveedores, compradores y otros) también restringe el desarrollo competitivo de las firmas.

En el tema tecnológico, a diferencia del financiero, se observa mayor heterogeneidad en las líneas de apoyo, lo que muestra claramente la falta de rumbo de los programas en esta área. En varios de los países de la región considerados no se cuenta con programas o no hay conocimiento de su existencia. Aunque su menor desarrollo relativo es lo que suele poner límites a sus posibilidades tecnológicas, no deja de constituir una oportunidad para que desarrollen proyectos tecnológicos de impacto. Un elemento importante en ese sentido es que en casi todos estos países existen apoyos financieros para desarrollo tecnológico.

En el tema de la información, la mayoría de los países latinoamericanos examinados carece de sistemas de suministro de toda la información pertinente en un solo lugar (*one-stop-shop*). Sin embargo, algunos de ellos han empezado a establecer ventanillas únicas (para trámites), con el apoyo de organizaciones intermedias nacionales o internacionales. Esta sería una oportunidad de aplicar en ellos experiencias exitosas en otros países de la región.

3. Comercialización y comercio exterior

Este tema está cobrando creciente importancia para las mipyme, ya que existe un segmento pequeño pero cre-

ciente de ellas que empieza a incursionar con éxito en el mercado externo. Los problemas que las aquejan son claramente el acceso a la información y los servicios, y algunas disposiciones y/o trámites que obstaculizan el comercio, entre otros. En cuanto a los mercados, la presencia del sector informal como competencia desleal para las empresas formales también constituye una limitación (y, en algunos casos, hasta un incentivo para “informalizar” algunas actividades).

Obviamente, las posibilidades de acceso a mercados externos que tienen las mipyme dependen de sus condiciones endógenas (como la calidad de su producto, el precio y la oportunidad de acceder a esos mercados). Sin embargo, la calidad de la infraestructura de transportes y comunicaciones, así como la presencia de una infraestructura de apoyo logístico y de información que facilite la tarea del exportador, son ventajas competitivas en las que el sector público y el privado pueden colaborar y que permitirán a las mipyme exportadoras entrar a nuevos mercados. Es posible generar mecanismos de asistencia e información a las mipyme exportadoras a partir de *one-stop-shops* que complementen la labor de ventanilla única con servicios de información y asistencia.

Por otra parte, resolver el problema de la informalidad escapa a las posibilidades institucionales, por lo que debe ser encarado mediante un esfuerzo conjunto de la sociedad entera. Sin embargo, la generación de mecanismos para “formalizar” empresas bajo esquemas simplificados, sin ser una solución, suele mejorar las condiciones de acceso de las empresas a la formalización, reduciendo el incentivo para incorporarse o permanecer en el sector informal.

4. Estructura regulatoria y competencia

Los países de la región, en su mayoría, han pasado ya por un proceso de ajuste y reforma estructural, y se encuentran (más o menos adelantados) en un segundo proceso, denominado de reforma institucional. En este punto, la burocracia y sus aspectos más negativos (arbitrariedad, corrupción, discrecionalidad) son los obstáculos que con más frecuencia mencionan los empresarios. También la falta de protección de marcas y patentes (piratería), los requisitos ambientales y la propia inseguridad jurídica se convierten en un problema particularmente delicado para la actividad económica.

Sin embargo, a estas alturas del proceso la respuesta de política tiende a ser más lenta, porque

generalmente los hábitos adquiridos por las instituciones⁹ (y sus normas informales de funcionamiento) son más difíciles de cambiar. En ese sentido, la mayor parte de los países está revisando sus procedimientos, modernizando su administración e incluso flexibilizando legislación que tiene impacto en la competitividad (la laboral, por ejemplo). En esta tarea es preciso revisar las “mejores prácticas factibles”¹⁰ para adaptarlas a nuestras realidades.

5. Organización y cooperación

En este tema hay tres percepciones de los empresarios que debemos tomar en cuenta: i) la falta de cooperación entre las empresas, aspecto particularmente complejo porque involucra el factor humano y su vocación a cooperar o a organizarse en grupos; ii) la existencia de una relación marcadamente asimétrica entre las mipyme y las grandes empresas, que favorece a estas últimas, y iii) la ausencia de cultura empresarial en nuestras sociedades.

Dos de estas percepciones tienen que ver con el tema de la educación como formación para la vida. Este tema rebasa el papel de las organizaciones intermedias, puesto que forma parte de la política pública en el ámbito educativo, aunque también se relaciona con la educación en el hogar y el fomento de hábitos de colaboración, entre otros aspectos.

Por otro lado, uno de los problemas más importantes en cuanto a asociatividad es la falta de representación institucional: en la mayor parte de los países de la región examinados, los gremios empresariales agrupan a menos del 1% de todas las empresas. Esto es mucho más marcado aún entre las mipyme, cuya representación generalmente se encuentra subsumida en organizaciones gremiales dominadas por grandes empresas, que tienen otros intereses. Esta situación contrasta, por ejemplo, con la de Taiwán, donde la representación de las pyme tiene un peso político muy significativo. Un tema de mediano plazo podría ser

el de generar mecanismos de representación de las mipyme.

La relación asimétrica entre las grandes empresas y las mipyme —la ausencia de encadenamientos productivos, entre otros— es un importante obstáculo al desarrollo de estas últimas. La respuesta pública (y privada) a este problema es muy fragmentaria y a veces inexistente. Algunos países han buscado salidas legales a partir de leyes de fomento de la competencia, pero el alcance de ellas ha sido muy limitado.

6. Recursos humanos

En este tema se mezclan dos importantes aspectos: i) la visión del empresario sobre las cargas sociales que representa el trabajador para la empresa, y ii) la eficacia de los instrumentos de capacitación laboral. Al tema de la calificación laboral debemos incorporar el de la calificación empresarial.

Las cargas sociales que existen en muchos países tienen un peso relativo muy variable. El proceso de flexibilización laboral se ha dado en América Latina ya sea a través del marco legal (cambios en las leyes), ya sea *de facto*, mediante mecanismos informales de contratación. El Estado debe buscar en este caso un equilibrio entre el fomento de la competitividad empresarial y la necesaria protección del trabajador.

Sobre el segundo punto, en casi todos los países de la red FUNDES hay programas de capacitación, públicos y/o privados. Sin embargo, cabe preguntarse cuán amplia es su difusión, cuál es su utilidad y cuál es su relación calidad-precio. Tales interrogantes tienen particular relevancia para las organizaciones que ofrecen estos servicios. Una línea de acción institucional sería la de hacer un inventario de los instrumentos de calificación (laboral y empresarial) existentes en los países, evaluar la eficacia de esos instrumentos en comparación con las herramientas de la organización oferente, y ofrecer a los gobiernos servicios que cuenten con una evaluación de eficacia (certificada, por ejemplo, por un organismo externo).

⁹ El caso de México y el Programa Solidaridad es ilustrativo. Ante la imposibilidad de modernizar las estructuras burocráticas para mejorar la eficacia de este programa, el Presidente Salinas de Gortari creó una “burocracia paralela” encargada de desarrollarlo. Evidentemente, el resultado fue mejor de lo que hubiera sido con la burocracia institucional.

¹⁰ Concepto acuñado por Albert Berry para señalar la posibilidad de “adaptar” soluciones generadas en países donde el grado de desarrollo económico e institucional genera condiciones iniciales muy superiores a las de los países menos desarrollados.

V

Conclusiones

La situación de las mipyme en la región revela vacíos importantes en áreas que van desde la propia información estadística disponible hasta las políticas públicas de los países y las acciones de fomento específicas. Este escenario plantea grandes desafíos, pero también interesantes posibilidades.

El presente artículo aporta información sobre el universo de empresas, su distribución espacial y sectorial, y también sobre la demanda de las mipyme y la oferta de “productos” para las empresas de menor tamaño, que es muy significativa.

La mayor parte de los países de la región clasifican a las mipyme en función del empleo. En general, las pyme oscilan entre el 3% y el 20% del número de unidades económicas, dependiendo de la cantidad de microempresas existente en cada país. Pero si introducimos en el grupo de las pyme a las microempresas “de acumulación” o “con opción de desarrollo”, el porcentaje se incrementa significativamente. Esto nos lleva a pensar en la posibilidad de adoptar un concepto más amplio de pyme (como el de “empresa media” aplicado en México). Esta definición amplia tendería a incorporar a las políticas de fomento productivo a unidades económicas que en este momento sólo pueden acceder a mecanismos de apoyo que perpetúan una situación de supervivencia.

De otro lado, las condiciones del entorno de negocios en la región reflejan situaciones que van más allá de los aspectos más puntuales de apoyo, como la propia estructura económica y política de los países, la variabilidad de sus políticas económicas y la incertidumbre que esa variabilidad genera.

Si quisiéramos tipificar el entorno público de las empresas de menor tamaño en la región, habría que señalar tres componentes principales: i) la propia inestabilidad de nuestras economías, que no fomenta la inversión y que distorsiona los precios relativos y, por ende, la estructura de incentivos, deteriorando la confianza en el desempeño económico y —eventualmente— en la cooperación entre empresas; ii) la insuficiente comprensión por parte de los gobiernos de la problemática de las mipyme, y iii) la poca eficacia de los mecanismos institucionales del Estado (estructura) para resolver los dilemas de política pública en el ámbito empresarial.

Estos tres componentes ejercen una influencia significativa en el funcionamiento de las empresas. El primero incide en la actividad económica en su conjunto, incrementando la inestabilidad de la economía y, por lo tanto, la incertidumbre; el impacto sobre las unidades económicas más pequeñas es mayor porque tienen menos mecanismos de defensa ante las fluctuaciones económicas que las grandes empresas. El segundo reduce las posibilidades de las empresas de contar con mecanismos eficaces para atacar sus problemas, ya que en la política de fomento hay vacíos o excesiva concentración de acciones en un área que terminan siendo redundantes, elementos que abundan las desventajas en la competitividad de las mipyme. El tercer componente tiene un impacto que es más bien de carácter operativo, ya que tiene que ver con problemas en la relación cotidiana de trabajo entre las empresas y el Estado (burocratismo, discrecionalidad, grado de cumplimiento de las normas).

En lo que respecta a la inestabilidad económica, son los gobiernos —en colaboración con la iniciativa privada, las organizaciones intermedias y otros interlocutores sociales válidos— los que deben definir un rumbo de mediano y largo plazo, generar acuerdos mínimos y tomar medidas consistentes con esos propósitos. La acción de las organizaciones intermedias es periférica y se limita a apoyar las medidas que tiendan a generar estabilidad (económica y política) en las economías nacionales.

En los otros componentes el papel de las organizaciones intermedias se hace más significativo. Respecto al segundo, la mayor parte de los gobiernos nacionales cuenta con varios instrumentos en cada una de las áreas identificadas como problemáticas por los empresarios. Sin embargo, las medidas que toman no vienen precedidas de un diagnóstico de la demanda, sino que se basan más bien en las percepciones (más o menos informadas) de los políticos y los operadores públicos. Desde hace varios años, la idea de contratar externamente servicios que antes proveía el Estado ha venido adquiriendo fuerza. En tales tareas, los Estados deben aprovechar el bagaje institucional de las organizaciones intermedias.

En cuanto al tercer componente, la eficacia para llevar a cabo las soluciones tiene que ver con el diseño de los programas, que a su vez se vincula estrechamente

con el diagnóstico de los problemas. Una adecuada comprensión de estos problemas es la base para encontrar soluciones válidas, por lo que es útil acercarse a quienes los conocen mejor, es decir, a los empresarios. Su participación en la generación de soluciones es una garantía de éxito.

La FUNDES ha estado trabajando para identificar los “obstáculos del entorno”¹¹ que afectan el desempeño de las empresas de menor tamaño. Esta labor ha servido de base al diseño y la ejecución de acciones específicas para resolver problemas empresariales en varios países de la región. Iniciativas como las de ventanilla unificada (Argentina), simplificación de trámites (Costa Rica) y fomento de un sistema impositivo para las mipyme (Colombia) resultaron de esfuerzos por diagnosticar los problemas del entorno empresarial.

Esfuerzos pequeños, pero consistentes, constituyen la base para desarrollar acciones más integradas. América Latina ha venido avanzando en esa dirección; sin embargo, la insuficiencia de la información sigue siendo un obstáculo crucial para elaborar estrategias mejor orientadas. Efectuar buenos diagnósticos es otra condición necesaria para desarrollar una política coherente con las necesidades de la planta productiva. Los planes y programas con objetivos bien definidos permiten generar indicadores de logro, importantes cuando los recursos son escasos. Finalmente, el trabajo conjunto de un sector privado cohesionado y colaborativo y de un sector público profesional y comprometido es un elemento complementario importante para llevar a cabo una estrategia de desarrollo empresarial.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1997): La importancia de la producción local y de la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 63, LC/G.198P, Santiago de Chile, diciembre.
- Alesina, A. y R. Perotti (1994): The political economy of growth: a critical survey of the recent literature, *The World Bank Economic Review*, vol. 8, N° 3.
- Berry, A. (1998): Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P CEPAL, Santiago de Chile, octubre.
- Borner, S., A. Brunetti y B. Weder (1992): Institutional obstacles to Latin American growth. International Center for Economic Growth, Occasional paper, N° 24, San Francisco, ICS Press, 1992.
- Castillo, G. y L. Chávez (2001): *Pymes, una oportunidad de desarrollo para Costa Rica*, San José de Costa Rica, Publicaciones FUNDES.
- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa) (1995): *Encuesta de la microempresa salvadoreña*, San Salvador, julio.
- _____ (2002): *Encuesta nacional económica 2002*, San Salvador.
- Cuevas, A. (2001): Aspectos relevantes de la ley 8 y 33 del año 2000, ponencia presentada en el tercer Taller Internacional de la Red Entorno, Panamá, Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), agosto.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (1991): *Censo económico y multisectorial*, Bogotá, D.C.
- Dussel Peters, E. (2001): *Claroscuros, integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, México, D.F., Cámara Nacional de la Industria de Transformación/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CANACINTRA/CEPAL), Editorial Jus.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand y otros (1994): *Competitividad sistémica, competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- FUNDES (Fundación para el Desarrollo Económico y Social) (2000): Guía metodológica del Programa “Mejora de las condiciones de entorno empresarial”, <http://home.fundes.org/documentos.htm#27>.
- FUNDES/BID (Fundación para la Economía y el Desarrollo/Banco Interamericano de Desarrollo) (2002): Guía para el análisis, valoración y diseño de políticas de desarrollo de la pequeña empresa, http://www.iadb.org/sds/SME/publication/gen168_2279_s.htm.
- Howald, F. (2001): *Obstáculos al desarrollo de la Pyme causados por el Estado, el caso del sistema tributario en Colombia*, Bogotá, D.F., Publicaciones FUNDES.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1994): *Censo nacional económico, 1994*, Buenos Aires.
- Knack, S. y P. Keefer (1995): Institutions and economic performance: cross country test using alternative institutional measures, *Economics and Politics*, vol. 7, N° 3, noviembre.
- Nozick, R. (1991): *Anarquía, Estado y utopía*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1997): *Globalisation and Small and Medium Enterprises (SMEs)*, vol. 1, París.
- Páez, Tomás (2001): *Observatorio PYME: Estudio de la pequeña y mediana empresa en Venezuela*, Caracas.
- Porter, M. (2001): Enhancing the microeconomic foundations of prosperity: the current competitiveness index, *The Global Competitiveness Report, 2001-2002*, Nueva York, Oxford University Press.
- The Economist* (2001): The Latinobarometro poll, an alarm call for Latin America's democrats, 13 de diciembre.
- Wiarda, H. y H. Kline, eds. (1985): *Latin American Politics and Development*, Oxford, Westview Press.
- Yoguel, Gabriel, Virginia Moori y otros (1999): *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las pymes argentinas*, Buenos Aires, Publicaciones FUNDES.
- Zevallos, E. (1998): Tendencia y variabilidad en el desempeño económico; análisis empírico comparativo de países desarrollados versus subdesarrollados, tesis de Maestría en Economía, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- _____ (2000): Empresa media: una nueva clasificación, *Comercio exterior*, México, D.F., vol. 50, N° 3, marzo.

¹¹ Definidos como todos los principales problemas que perjudican a las pyme en el inicio, desarrollo o diversificación de sus actividades económicas (FUNDES, 2000, p. 6).

Responsabilidad en la gestión *de los programas gubernamentales* **de fomento de las pequeñas** *y medianas empresas*

Mario Castillo

Director de

*Inversiones en Alta Tecnología,
Corporación de Fomento
de la Producción (CORFO),
Santiago de Chile
mcastillo@corfo.cl*

Roy C. Nelson

*Profesor Adjunto,
Thunderbird,
The American Graduate School
of International Management,
Glendale, Arizona
nelsonr@t-bird.edu*

Un posible riesgo para la eficiencia de las instituciones que fomentan el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pyme) en América Latina es que sus programas se conviertan en organismos clientelistas y antepongan intereses ajenos a la prosperidad de estas empresas. No obstante, como los gobiernos latinoamericanos han adoptado políticas más orientadas al mercado, las instituciones gubernamentales de la región que fomentan el desarrollo de las pyme están siguiendo sus pasos. Aquí postulamos que la adopción de prácticas orientadas al mercado y el nivel de autonomía tanto respecto del gobierno como de grupos sociales determinan hasta qué punto las instituciones tienen responsabilidad efectiva por su gestión, lo que se valora considerando en qué medida someten a evaluaciones sistemáticas e independientes los efectos de sus programas. Los cuatro casos que examinamos aquí (el SEBRAE de Brasil, NAFIN de México, la CORFO de Chile y la SEPYME de Argentina) demuestran que la hipótesis es válida para las instituciones públicas, pero lo es menos para las instituciones privadas con presupuestos asegurados.

I

Introducción

Por diferentes razones, los gobiernos de América Latina han fomentado durante largo tiempo el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pyme) nacionales. Lo hacen sobre todo porque ellas proporcionan empleo¹ y contribuyen al crecimiento y al desarrollo económicos de los países. Sin embargo, las instituciones que promueven el desarrollo de las pyme en América Latina pueden perder eficiencia si sus programas se transforman en organismos clientelistas, que antepongan los intereses de determinados dirigentes políticos a la conveniencia de las propias pyme. No obstante, como los gobiernos de América Latina han adoptado políticas que se orientan más al mercado, las instituciones gubernamentales de la región dedicadas a fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas están sufriendo una transformación similar. Nuestra

hipótesis postula que dos factores —el grado en que una institución haya adoptado prácticas orientadas al mercado y su nivel de autonomía, tanto respecto del gobierno como de los intereses de grupos sociales— determinan el nivel de responsabilidad efectiva de la institución por su gestión, lo que se mide por el grado en que ella lleva a cabo evaluaciones sistemáticas e independientes del impacto de sus programas. En el presente artículo se estudian y se comparan las prácticas y la estructura institucional de cuatro organismos diferentes —la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) de Argentina, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) de Brasil, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile y Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) de México— a fin de evaluar la validez de dicha hipótesis.

II

El marco teórico

Desde que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó uno de los primeros estudios sobre las pyme en Kenya (OIT, 1972), se han sucedido los debates acerca del papel de estas empresas en América Latina. En la década de 1980, en un influyente estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se llegó a la conclusión de que existía una gran disparidad entre las esperanzas que habían puesto los gobiernos de la región en este tipo de empresas y los datos disponibles sobre su verdadero potencial.² Mientras las grandes empresas exhibían im-

portantes avances tecnológicos, el papel de las pyme en el desarrollo económico de la regiones se iba reduciendo. Aunque este problema es fruto de diversos factores, la disparidad creciente de la productividad entre las grandes empresas y las pyme ha sido probablemente el factor más importante. No obstante, otro aspecto del problema es que, de forma cada vez más acusada, las pyme no han participado en absoluto en los procesos de producción más eficientes y tecnológicamente desarrollados de las grandes empresas, o si lo han hecho, ha sido como “socios menores” de empresas de mayor envergadura.

En un estudio reciente sobre el comportamiento de las pyme industriales en 10 países de América Latina a

¹ Las pyme ocupan entre el 40% y el 50% de la población activa de América Latina (véase Alburquerque, 1997, p. 155). A la manufactura en pequeña y mediana escala le corresponde una alta proporción del empleo en el sector manufacturero: 45% en Argentina (1993), 67% en Brasil (1997), 53% en Chile (1996) y 45% en México (1993), según señalan Peres y Stumpo, 2000, pp. 1643 a 1655.

² Conforme a la información general sobre América Latina, en la década de 1980 las pyme tenían una posición muy limitada en la estructura económica, preferían los mercados nacionales y en general no desempeñaban un papel de liderazgo en materia económica, política o institucional. Habitualmente se dedicaban a los productos

de consumo masivo, utilizaban tecnología rudimentaria y exhibían poca cooperación interempresarial. Dentro de las empresas estos factores generaban numerosos problemas, en particular condiciones de producción inadecuadas, un enfoque de gestión extraordinariamente conservador, una forma perjudicial de dependencia de los mercados de insumos y de productos, problemas para acceder al financiamiento y un bajo nivel de calificación de la mano de obra.

partir de la segunda mitad del decenio de 1980, en el marco del “nuevo modelo económico”, se plantean tres conclusiones polémicas (Peres y Stumpo, 2000). En primer lugar, que las condiciones macroeconómicas han sido determinantes del comportamiento de estas pyme; segundo, que la liberalización del comercio ha tenido hondos repercusiones en la reestructuración sectorial de la producción de las pyme industriales; y, por último, que los efectos de las políticas públicas destinadas a fomentar su desarrollo no han sido gravitantes. En dicho estudio se señala que en la mayoría de los países, con excepción de Brasil y México, el impacto de las políticas públicas ha sido escaso debido a la falta de recursos financieros y humanos y a la toma de decisiones fragmentada entre los distintos organismos gubernamentales.

Si bien concordamos con la importancia atribuida a las condiciones macroeconómicas y al grado de liberalización económica en el fomento del desarrollo de las pyme, consideramos que la naturaleza de los organismos públicos dedicados a esta función también puede tener repercusiones. Que éstas sean positivas o negativas depende de las características y las políticas específicas de cada organismo.

Hasta hace muy poco —el decenio de 1980— los programas públicos tradicionales destinados a fomentar el desarrollo de las pyme se concretaban sobre todo en subvenciones directas. El tipo de subvención más común consistía en préstamos en condiciones ventajosas, como tipos de interés bajos y largos períodos de amortización. Como estos préstamos eran concedidos por los gobiernos y no por los bancos comerciales, muchas pyme podían renegociar los plazos o aplazar los pagos. En esa época, la mayoría de los bancos nacionales de desarrollo de América Latina tenían una elevada exposición al riesgo y una cartera de préstamos de poca calidad. Con el tiempo, los encargados de formular las políticas comprendieron que otorgar préstamos gubernamentales a las pyme no era una política eficaz.³

Como reacción ante estas difíciles experiencias, y también debido al nuevo consenso existente en América Latina en favor de la reestructuración económica, los funcionarios gubernamentales decidieron que

no sólo debían reestructurar las instituciones oficiales creadas para fomentar las pyme, sino que también debían reformular sus políticas en relación con ellas.

En Brasil, el CEBRAE (Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa), institución gubernamental dedicada a fomentar las pyme, se convirtió en 1990 en un organismo privado: el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas). En Chile, la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) inició su reestructuración en 1990. En México, NAFIN (Nacional Financiera, S.N.C.) comenzó su transformación en 1989. Por último, en Argentina, el Congreso sancionó una ley especial en 1995 (Estatuto legal para las pyme) con el objeto de fomentar las pequeñas y medianas empresas, y en 1997 se creó la SEPYPE (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa), dependiente directamente de la Presidencia de la República.

Todo esto concordaba con el denominado Consenso de Washington sobre las reformas económicas en América Latina, una expresión acuñada por el economista estadounidense John Williamson para referirse al conjunto de políticas con orientación al mercado propugnadas por instituciones con sede en Washington, DC, como el FMI y el Banco Mundial (Williamson, 1990).

Algunos autores latinoamericanos, aunque concordaban con la importancia de políticas orientadas al mercado, señalaron que existían algunas diferencias importantes entre los puntos de vista de Washington y de América Latina acerca de este tema. Por ejemplo, el FMI, preocupado por los déficit presupuestarios, tendía a sostener que el gasto público era anatema para la reforma y que debería efectuarse un recorte general de los programas gubernamentales, en tanto que al menos algunos de los encargados de formular las políticas latinoamericanas sostenían que una parte del gasto público —como el gasto en programas destinados a fomentar las pyme— podría redundar a largo plazo, si las pyme prosperaban, en una mayor recaudación tributaria y una mejora de la situación fiscal del país (Pereira, 1992; Edwards, 1995). Los autores latinoamericanos sostenían que la reducción del excesivo gasto público y de la ineficiencia era esencial, pero que los recortes indiscriminados de los programas de gasto no siempre se justificaban o eran buenos para el desarrollo económico a largo plazo de un país.⁴

³ Las políticas tradicionales de apoyo a las pyme consistían en medidas gubernamentales directas a través de organismos financieros estatales que encauzaban el crédito a las pyme con tipos de interés subvencionados. Los escasos resultados de estas políticas se debieron a la insistencia en los créditos subvencionados y a la deficiente gestión de las carteras de préstamos. Esta situación obligó a muchas instituciones a someterse a una reestructuración financiera (véase Castillo, 1993; Held, 1995).

⁴ En el contexto de la crisis argentina, quienes formulan las políticas cuestionan aún más el Consenso de Washington.

Con independencia de estas opiniones divergentes, la nueva orientación más de mercado ha supuesto que, a medida que las instituciones gubernamentales ven reducirse sus presupuestos y su personal, se modifican también los tipos de programas económicos propugnados. Así pues, ahora se hace hincapié en que la banca privada preste los servicios financieros (en lugar de que las instituciones gubernamentales otorguen préstamos directos). Además, las instituciones oficiales han procurado dedicarse cada vez más a prestar servicios no financieros (denominados a veces “servicios de desarrollo empresarial”), que incluyen asistencia técnica, fomento de la innovación y facilitación de vinculaciones empresariales.

El influjo del Consenso de Washington impulsó a las instituciones gubernamentales a reformar sus estructuras y sus políticas. En el mismo sentido, el Comité de Organismos Donantes para el Fomento de la Pequeña Empresa (también conocido como Comité de Donantes) contribuyó a lograr que las instituciones gubernamentales hicieran hincapié en la prestación de servicios no financieros. El Comité de Donantes está integrado por representantes de instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OIT, y apunta a promover el desarrollo de las pyme. A mediados del decenio de 1990 contribuyó a definir los estándares de las mejores prácticas en los servicios financieros, y a finales del mismo decenio esbozó una guía preliminar de las mejores prácticas en los servicios no financieros. Como los servicios no financieros incluían un gama mayor de actividades que los servicios financieros, al Comité de Donantes le ha sido más difícil elaborar un conjunto de directrices para los primeros.⁵

Sin embargo, quienes trabajan en este campo saben perfectamente que determinados principios y prác-

ticas tienen más probabilidades de ser eficaces que otros. Y, más importante aún, que cualquier institución dedicada a promover el desarrollo de las pyme en América Latina debe estar orientada al mercado, es decir, debe tener en cuenta las necesidades concretas de los propios clientes (y no algún objetivo político mezquino). A pesar del nuevo consenso en favor de las políticas y prácticas de mercado en América Latina, algunos programas para las pyme todavía no llegan a conseguir este objetivo. Además, algunas de las instituciones para la promoción de las pyme carecen de autonomía institucional respecto de los gobiernos. Estos dos factores son importantes para determinar hasta qué punto tales instituciones efectivamente rinden cuenta de su gestión —en otras palabras, qué grado de responsabilidad tienen—, cuestión decisiva para su eficacia global.

El modelo que hemos elaborado (véase más adelante la sección IV) busca identificar los factores que conducen a la gestión responsable de programas gubernamentales para fomentar el desarrollo de las pyme en América Latina. Sin embargo, antes de profundizar en el modelo, en la siguiente sección daremos más antecedentes de las cuatro instituciones que evaluamos en el presente artículo y nos referiremos a su marco político. Esto es importante para comprender su estructura actual, así como el entorno político, económico e institucional en el que actúan tras los notables cambios experimentados por América Latina en la década de 1990. Si bien las cuatro instituciones han sufrido modificaciones a raíz de dichos cambios, cada una de ellas ha emergido del proceso con estructuras institucionales algo diferentes. Después de explicar estas diferencias podremos presentar el modelo, que muestra de qué manera estas distintas estructuras influyen en el nivel de responsabilidad efectiva de cada institución por su gestión.

III

El cambiante entorno institucional

1. El desafío de la transición institucional

La transformación de las instituciones de desarrollo en América Latina se inició con el proceso de liberaliza-

ción económica que comenzó en el decenio de 1970. A medida que las deficiencias del modelo de desarrollo económico estructuralista⁶ y de intervencionismo

⁵ Otras entidades, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por conducto de su Foro para el Desarrollo Empresarial, han alentado la difusión de las mejores prácticas relativas a los servicios financieros, los marcos regulatorios, las

políticas tributarias, las redes empresariales, los servicios de apoyo, el comercio electrónico y la cooperación transfronteriza, entre otros aspectos (véase OCDE, 2002).

⁶ La visión estructuralista de este proceso de ahorro-inversión alen-
tó a los encargados de formular políticas a procurar la transforma-

estatal se hicieron más patentes, fue quedando en claro la necesidad de establecer la liberalización financiera. A mediados del decenio, la mayoría de los encargados de formular políticas en la región coincidían en que una de las principales causas de las bajas tasas de ahorro de los países latinoamericanos era el excesivo control del Estado sobre el sistema financiero, en particular la asignación de créditos y los tipos de interés.

A principios del decenio de 1980 los gobiernos de América Latina empezaron a concentrar sus esfuerzos en la tarea de reestructurar sus bancos de desarrollo en el marco de la liberalización económica y la reforma del sistema financiero. Algunos países, como Chile y Argentina, iniciaron temprano este proceso; otros, como Brasil y México,⁷ lo emprendieron más recientemente. A partir del decenio de 1990, las instituciones de desarrollo no sólo han reducido su participación en el financiamiento directo de las actividades de desarrollo, sino que también han comenzado a ofrecer un conjunto de servicios no financieros.

En cada país, los organismos gubernamentales para el fomento del desarrollo de las pyme experimentaron una reestructuración diferente. Mientras Brasil, como dijimos más atrás, prefirió privatizar la institución que promovía las pyme —el CEBRAE, que pasó a denominarse SEBRAE—, México decidió modernizar su banco de desarrollo, NAFIN, aunque éste sigue estando bajo control gubernamental. En Chile, la CORFO ha transferido las tareas administrativas de los programas de fomento de las pyme a intermediarios privados —la red CORFO—, mientras que la SEPYPE de Argentina tiene como finalidad mantener la coordinación de algunas actividades de fomento de las pyme bajo la supervisión directa del Poder Ejecutivo.

En Brasil, la administración de Collor puso fin a varios programas de fomento de las pyme administrados por el gobierno. La privatización del CEBRAE y su cambio de nombre a SEBRAE se produjo en abril de 1990. Aunque privatizado, el SEBRAE, que es una institución sin fines de lucro, se financia con el impuesto del 0.3% sobre las nóminas salariales de las empresas brasileñas. Su nueva función es prestar asistencia a las pyme a fin de mejorar su organización, gestión, capacidad tecnológica y solvencia crediticia (Suzigan y Villlela,

1997). El SEBRAE dispone de una sede central en Brasilia y de otras 27 oficinas (una en cada estado del Brasil más la del distrito federal).

La estructura del SEBRAE lo convierte en una institución muy particular y diferente del resto de las instituciones que fomentan el desarrollo de las pyme en América Latina. Aunque técnicamente el financiamiento del SEBRAE proviene aún del Estado, los fondos que recibe no están sujetos a debate político en el Congreso brasileño ni a caprichos presidenciales, ni están vinculados de alguna otra forma al gobierno federal. El monto de la asignación corresponde al impuesto mencionado sobre las nóminas salariales de las empresas brasileñas en cada año, lo que protege al SEBRAE de los debates políticos sobre la naturaleza de sus actividades. Por otro lado, el gobierno no puede retirarle la financiación a menos que el Congreso apruebe una ley en ese sentido. En comparación con las otras instituciones que analizamos aquí, el SEBRAE posee un alto nivel de autonomía tanto en lo que se refiere a su presupuesto como a la toma de decisiones.

En México, fruto del nuevo modelo económico instaurado en el país, NAFIN ha experimentado cambios sustanciales. En 1989, esta entidad inició un programa de modernización en un marco de consolidación de los intermediarios financieros. Después de 55 años desempeñándose como un banco de desarrollo tradicional, NAFIN fue objeto de una reestructuración que incluyó numerosas medidas de austeridad (NAFIN, 1998). Si bien sigue siendo una institución gubernamental, está procurando convertirse en un banco de desarrollo moderno, esforzándose por impulsar nuevos intermediarios financieros, atraer capital de riesgo para nuevas inversiones y prestar a las pyme servicios no financieros, como los de asistencia técnica y capacitación. De conformidad con la legislación mexicana, el Consejo Directivo de NAFIN está integrado principalmente por funcionarios gubernamentales y sigue sujeto al control del gobierno. Su presupuesto, según se indica en su informe anual (NAFIN, 1997, p. 14), proviene principalmente de préstamos de bancos internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, líneas de crédito de bancos extranjeros y la colocación de valores en el mercado nacional y en el internacional.

Así pues, NAFIN ilustra el caso de una institución que posee un presupuesto independiente, aunque todavía sigue bajo el control del gobierno. Su proceso de toma de decisiones se mantiene sujeto en gran medida al control del gobierno central, que designa a los miembros de su Consejo Directivo. De los casos examinados en el presente artículo, NAFIN es el que exhibe un alto

ción estructural de la economía, mediante la aplicación de políticas tributarias destinadas a acrecentar los ingresos fiscales, la creación de incentivos tributarios a la inversión y el establecimiento de entidades financieras "desarrollistas" (véase Rosales, 1988).

⁷ En ALIDE (1993) se analiza la función de los bancos de desarrollo en el contexto de la liberalización financiera en Argentina, Brasil, Chile y México.

grado de autonomía presupuestaria, pero a la vez un bajo nivel de autonomía en la adopción de decisiones.

En Chile, la CORFO, creada en 1939, fue en una época un banco de desarrollo tradicional y una sociedad de cartera (*holding*) para empresas públicas, pero en los últimos 10 años experimentó una importante reestructuración. En 1990 decidió poner fin a su actuación directa como institución financiera. Su objetivo en adelante fue el de proporcionar al sector empresarial, a través del sistema financiero privado, recursos a largo plazo que fueran compatibles con el desarrollo de proyectos de inversión. En 1992, la CORFO inició la puesta en marcha de nuevos programas para la modernización de las pyme, entre los cuales los principales apuntaban a la promoción de la innovación tecnológica, el desarrollo cooperativo y la asistencia técnica. Y a partir de 1993, ha ido transfiriendo sistemáticamente las tareas administrativas de dichos programas y la asignación de sus recursos a intermediarios privados, con el fin de acrecentar la eficiencia y cobertura de sus actividades.⁸

Como en el caso de NAFIN, la CORFO tiene algunos activos propios. Puede obtener préstamos de instituciones internacionales de crédito. No obstante, el Congreso chileno debe aprobar su presupuesto anual. Comparada con las otras instituciones consideradas en el presente artículo, la CORFO tiene un nivel intermedio de autonomía con respecto al gobierno central, tanto en lo que se refiere a su propio presupuesto como a la capacidad para adoptar decisiones.

En Argentina, diversos organismos públicos —como el Ministerio de Economía, la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, y el Consejo Federal de Inversiones, entre otros— llevaban a cabo por separado diversos programas de fomento de las pyme. En 1995, el Congreso argentino aprobó la ley denominada “Seguimiento de Estatuto Pyme”, que se centraba en la asistencia técnica y financiera a las pequeñas y medianas empresas y en un sistema de garantías recíprocas y de relaciones laborales para dichas empresas. A fin de poner en práctica esta ley, en 1997 el Poder Ejecutivo creó una secretaría especial, denominada SEPYME.

El objeto de la SEPYME era coordinar los diferentes programas del gobierno argentino para impulsar las pyme. En un principio, la SEPYME tenía rango de mi-

nisterio y estaba directamente bajo la autoridad del Presidente de la República. Su presupuesto cubría solamente el apoyo a sus actividades de coordinación de otros programas gubernamentales para las pyme, pero no financiaba la aplicación de dichos programas. Además, aunque se le otorgaba potestad política sobre los programas de fomento de las pequeñas y medianas empresas, no tenía autoridad administrativa sobre el personal de los diversos ministerios encargados de la ejecución de los programas. Por lo tanto, además de carecer de autonomía respecto del gobierno en su presupuesto y en la adopción de decisiones, carecía también de control directo y de responsabilidad sobre los programas que coordinaba. De las instituciones analizadas en el presente artículo, la SEPYME es ejemplo de un muy bajo nivel de autonomía tanto en el proceso presupuestario como en el de adopción de decisiones, y aunque depende ahora del Ministerio de la Producción, sigue teniendo menos autonomía del gobierno que las demás instituciones analizadas.

2. Instituciones multilaterales: directrices para obtener su asistencia

Las instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, el BID y el Comité de Donantes, desempeñan un papel importante en el diseño, la aplicación y el financiamiento de los programas relativos a las pyme en América Latina. Si las instituciones gubernamentales desean obtener asistencia financiera de cualquiera de esas entidades, es necesario como mínimo que cumplan con los requisitos que ellas han establecido. A menudo la ayuda de las organizaciones multilaterales forma parte de un conjunto de medidas y está condicionada a la consecución de determinados objetivos, como el ajuste estructural y la reforma económica.

Resulta significativo que a mediados del decenio de 1990 el Banco Mundial, una de las principales instituciones que Williamson (1990) había definido como parte del Consenso de Washington, haya comenzado a hacer hincapié en la importancia de instituciones para promover la competitividad económica. Tomando nota del éxito de los países de Asia oriental en las tres décadas anteriores y del papel decisivo que el Estado había tenido allí en el fomento del desarrollo económico, el Banco Mundial empezó a reconsiderar la función del Estado en esa tarea. Esta nueva concepción se reflejó en el estudio titulado *El milagro de Asia oriental* (Banco Mundial, 1993). En publicaciones recientes del Banco Mundial se ha seguido concediendo importancia al papel del Estado en el fomento del desa-

⁸ En 1997, de conformidad con este objetivo, se modificaron las leyes de Chile relativas a la CORFO. En virtud de las nuevas disposiciones, el Consejo de la CORFO incluye actualmente a representantes del sector privado y del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Relaciones Exteriores. La CORFO ha encargado la gestión de sus activos a un comité externo y se dedica enteramente a fomentar el desarrollo de las pyme.

CUADRO 1

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Actividades de apoyo a las pyme en 1990-1998
(Millones de dólares)

	Brasil	Chile	México	Argentina	Total
Ayuda financiera ^a	550	358	587	300	1 795
Ayuda no financiera ^b	250	40	250	254	794
Ciencia y tecnología ^c	160	68	180	95	503
Ayuda crediticia y reforma de la reglamentación	—	150 ^d	250 ^e	675 ^f	1 075

Fuente: Puente, Llisterri y Rivas (1998).

^a Crédito multisectorial.

^b Programas de ayuda a la productividad empresarial.

^c Programa de ciencia y tecnología.

^d Reforma financiera para mejorar el acceso a las fuentes de crédito oficiales.

^e Reglamentación del comercio, aranceles, aduanas y otros aspectos del sistema comercial.

^f Reforma financiera, marco jurídico, reglamentación del comercio y entorno empresarial.

rollo, y se ha hecho referencia explícita a las deficiencias del antiguo enfoque, con títulos tales como *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional* (Burk y Perry, 1998), y *Más instrumentos y metas más amplias: hacia un consenso post-Washington* (Stiglitz, 1998).

El BID es el organismo donante que proporciona más recursos a instituciones que fomentan el desarrollo de las pyme en América Latina. En el cuadro 1 se indica la magnitud de los recursos aportados a cada uno de los países objeto de nuestro estudio.

Además de aportar financiación, las instituciones multilaterales también transmiten conocimientos sobre las mejores prácticas. El Comité de Donantes, por ejemplo, tiene una idea bien definida de lo que considera como las mejores prácticas en relación con los programas de fomento de las pyme en América Lati-

na. En su informe de 1997 sobre servicios de desarrollo empresarial para las pyme, el Comité enumeró diversas directrices, relacionadas con el objetivo general de desarrollar organizaciones “de tipo empresarial”, que las instituciones que prestan servicios no financieros de desarrollo empresarial deberían seguir. Entre ellas se hallan las de lograr una visión y una cultura empresariales, un alto grado de autonomía respecto del gobierno, sistemas de gestión que introduzcan o simulen mecanismos de mercado, y capacidad técnica para adaptar o desarrollar nuevos productos (The Donor Committee, 1997). Aunque estas directrices forman parte sin lugar a dudas del marco institucional en el que se formulan los programas a favor de las pyme, es difícil conocer la influencia exacta que tienen en las instituciones gubernamentales de América Latina.

IV

El modelo

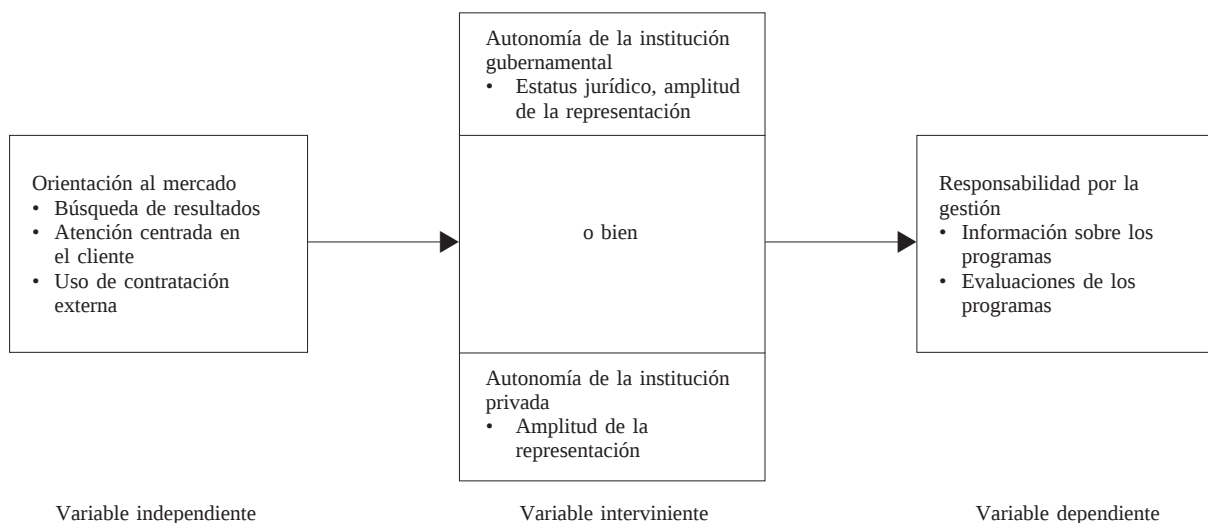
En nuestro modelo (gráfico 1), la variable independiente es el grado de orientación al mercado de la institución que fomenta el desarrollo de las pyme (es decir, en qué medida ha adoptado prácticas orientadas al mercado). La variable interviniente es la autonomía de que disfruta la institución. La variable dependiente es el nivel de responsabilidad de la institución por su gestión.

1. Variable independiente

Debido a la fuerte influencia de los organismos internacionales de crédito, existe un amplio consenso acerca de los principios e instrumentos que deben adoptar las instituciones que promueven el desarrollo de las pyme. Esto explica por qué entre los casos que analizamos aquí no encontramos una variación significativa de la

GRAFICO 1

Evaluación de la orientación al mercado, la autonomía y la responsabilidad en su gestión de las instituciones que fomentan el desarrollo de las pyme



Fuente: elaboración propia.

variable independiente, es decir, de la medida en que la institución dedicada a promover las pyme se orienta en función del mercado. De hecho, nuestro análisis demuestra que las cuatro instituciones que hemos estudiado tienen programas similares de promoción de políticas orientadas al mercado para las pyme. A fin de hacer esta evaluación, hemos examinado tres programas importantes elaborados por cada institución: de consultoría para empresas, de desarrollo tecnológico y de creación de redes empresariales.

Las medidas y los indicadores que hemos utilizado para evaluar hasta qué punto cada programa se orienta al mercado son los siguientes:

- i) *Búsqueda de resultados*
Indicador: Financiamiento conjunto. ¿Practica la institución el financiamiento conjunto de los proyectos?
- ii) *Atención centrada en el cliente*
Indicador: Diseño de clientes. ¿Incorpora la institución los diseños de sus clientes en sus proyectos?
- iii) *Uso de contratación externa*
Indicador: Uso de contratación externa. ¿Se practica la contratación externa de instituciones privadas?

2. Variable interviniente

Aunque quizá hay escasas diferencias entre las instituciones en lo que respecta a nuestra variable indepen-

diente, existen en cambio diferencias importantes en lo que se refiere a la variable interviniente, es decir, el grado de autonomía de las instituciones que fomentan el desarrollo de las pyme. Los cuatro casos considerados difieren grandemente a este respecto.

El grado de autonomía de la institución alude a la capacidad de ésta para cumplir con amplios objetivos gubernamentales sin quedar cautiva de los intereses de grupos particulares —sea que estos grupos se hallen en el seno del gobierno o en la sociedad en general— que persiguen sobre todo sus propios intereses. Dadas las dificultades que plantea el clientelismo en América Latina, se corre el peligro de que determinados grupos de intereses se apoderen de los programas destinados a fomentar las pyme. Nuestra hipótesis es que las instituciones que puedan eludir interferencias políticas de esa índole llevarán a cabo una gestión más responsable, lo que se evidenciará en la realización de evaluaciones sistemáticas e independientes de sus propios programas.

Utilizamos medidas diferentes para evaluar la variable autonomía en las instituciones gubernamentales y en las privadas. Un aspecto de la autonomía de las instituciones gubernamentales es la autonomía jurídica, o sea, la independencia de la institución respecto del control gubernamental. Un grado mayor de independencia significa que la institución es menos vulnerable a interferencias de grupos situados en el seno del gobierno —incluido el presidente del país—, que pueden tratar de conseguir estrechos objetivos políticos.

Otro indicador de autonomía es la amplitud de la representación en la junta directiva de la entidad. Si en ella están representados ampliamente diferentes ministerios y el sector privado, se evitará que la institución sea cooptada o controlada por grupos sociales que buscan su provecho particular. Las instituciones privadas, por su parte, tenderían automáticamente a disfrutar de autonomía jurídica, pero son susceptibles a la presión de grupos sociales determinados; por lo tanto, nuestro único criterio para medir la autonomía de tales instituciones es la amplitud de la representación en la junta directiva de la institución.

Las medidas e indicadores para evaluar la autonomía de cada tipo de institución son los que se indican en seguida.

a) *Para instituciones gubernamentales*

i) *Autonomía jurídica*

Indicador: ¿Es la institución parte de la estructura del gobierno nacional (menos autónoma), un ministerio separado (medianamente autónoma), o un organismo público (más autónoma)?⁹

ii) *Amplitud de la representación*

Indicador: ¿Cuán amplia es la representación de la sociedad en la junta directiva? ¿Está representado únicamente un sector o bien una gran gama de sectores? ¿Existe una amplia representación tanto pública como privada?

b) *Para instituciones privadas*

Amplitud de la representación

Indicador: ¿Cuán amplia es la representación de la sociedad en la junta directiva? ¿Está representado únicamente un sector o bien una gran gama de sectores? ¿Existe una amplia representación tanto pública como privada?

3. **Variable dependiente**

En lo que respecta a la variable dependiente, es decir, al nivel de responsabilidad por la gestión de los programas relativos a las pyme, los indicadores son el número y la calidad de las evaluaciones que realiza la institución acerca de sus programas. Nuestra hipótesis es que las instituciones que no llevan a cabo evaluaciones sistemáticas de sus programas serán menos eficaces en el fomento del desarrollo de las pyme.

La medida y los indicadores que hemos utilizado son los siguientes:

a) *Información sobre los servicios prestados*

Indicador: ¿Facilita la institución datos y estadísticas sobre qué servicios ha prestado y dónde?

b) *Evaluaciones de los programas*

Indicador: ¿Hay constancia de que la institución lleva a cabo evaluaciones sistemáticas e independientes acerca de los efectos de programas específicos?

V

Los casos de Brasil, Chile, México y Argentina

1. **¿Por qué estos países y estas instituciones?**

Casi todos los países de América Latina tienen instituciones que fomentan el desarrollo de las pyme. Hemos preferido ocuparnos especialmente de Brasil, Chile, México y Argentina no sólo porque se trata de países importantes, que disponen de programas de gran envergadura en este campo, sino también porque las

principales entidades que promueven el desarrollo de las pyme en dichos países han experimentado amplias reformas institucionales. En la actualidad, pese a tener metas similares, cada una de las consideradas en este estudio ilustra un modelo estratégico diferente para el fomento de las pyme.

Desde su privatización en 1990, el SEBRAE representa un modelo privado para la promoción de las pyme. Su Junta Directiva tiene representantes del sector público y también del sector privado. NAFIN, de México, es un banco oficial de desarrollo, de carácter más tradicional. Aunque tiene en su Consejo Directivo representantes del sector privado, los funcionarios gubernamentales que forman parte del Consejo son denominados “Consejeros de la serie A” mientras que los representantes del sector privado son “Consejeros

⁹ Sería también útil disponer de un indicador relativo a los recursos profesionales de la institución: por ejemplo, cuántos profesionales trabajan en ella (economistas, abogados, ingenieros, etc.) y cuánta diferencia existe entre las remuneraciones de los profesionales de la institución y las de aquellos del sector privado. Ahora bien, esta información es difícil de obtener. Estimamos que el indicador relativo al estatus jurídico reviste más importancia y es suficiente para los fines de nuestro estudio.

de la serie B”, lo que indica una situación de menor jerarquía. En cambio, la CORFO, que es el organismo de desarrollo del Estado chileno, cuenta en su Consejo con funcionarios gubernamentales de varios ministerios y dos representantes del sector privado, designados por el Presidente de la República. La CORFO aplica un enfoque nada tradicional para fomentar el desarrollo de las pyme. Es un organismo de coordinación y lleva a cabo una gran parte de su labor a través de agentes privados, por lo general organizados en asociaciones de los diversos sectores productivos. La SEPYPE, de Argentina, ha evolucionado a lo largo del tiempo. En sus comienzos dependía directamente de la autoridad del Presidente de la República y, por consiguiente, carecía de autonomía. Más recientemente, ha sido reorganizada y hoy depende del Ministerio de la Producción. No obstante, por ahora representa una estructura menos autónoma que la de las demás instituciones examinadas aquí.

Como muestra el cuadro 2, las cuatro instituciones señaladas, aunque son similares en algunos aspectos, difieren considerablemente en su estatus jurídico.

En lo que respecta al estatus jurídico, en un extremo figura el SEBRAE, que es una entidad privada que presta sus propios servicios no sólo a pequeñas empresas sino también a microempresas. Esta estructura le permite disponer de una considerable independencia con respecto al gobierno, y al mismo tiempo ejercer influencia institucional. En el extremo opuesto figura la SEPYPE, que sólo desempeña funciones de coordinación con otros organismos.

Al comparar las cuatro instituciones, observamos que ellas tienen programas similares, tanto en la denominación como en el contenido. Hemos examinado tres de los programas principales: de consultoría para empresas, de desarrollo tecnológico y de creación de redes empresariales. En el cuadro 3 se resu-

CUADRO 2

Marco institucional para el desarrollo de las pyme

País/Institución	Categoría	Estatus jurídico	Interés principal
Brasil/SEBRAE (1990)	Organismo de servicios no financieros	Institución privada	Micro y pequeñas empresas
Chile/CORFO (1939)	Organismo de servicios no financieros y banco de desarrollo	Institución pública	Pequeñas y medianas empresas
México/NAFIN (1934)	Organismo de servicios no financieros y banco de desarrollo	Organismo nacional de crédito	Pequeñas y medianas empresas
Argentina/SEPYPE (1997)	Organismo de coordinación	Organismo de nivel subministerial	Pequeñas y medianas empresas

Fuente: Recopilación realizada por los autores.

CUADRO 3

América Latina (cuatro países): Principales programas de fomento de las pyme, por países y por categorías

Programa	Brasil	Chile	México	Argentina
Consultoría para empresas	Programas de desarrollo de la capacidad empresarial	Proyectos de fomento cooperativo (PROFOS)	Programa de capacitación y asistencia técnica (COMPITE)	Programa de reestructuración empresarial para exportadores (PRE)
Desarrollo tecnológico	Apoyo tecnológico para micro y pequeña empresa (PATME)	Fondo de fomento tecnológico y productivo (FONTEC)	Ningún programa ^a	Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)
Creación de redes empresariales	Programa de capacitación para proveedores (CF)	Programa de desarrollo de proveedores (PDP)	Programa para proveedores (PP)	Programa de desarrollo de proveedores (PDP)

Fuente: SEBRAE: <http://www.sebrae.com>; CORFO: <http://www.corfo.cl>; NAFIN: <http://www.nafin.com/portal/index>. Jsp; SEPYPE: <http://www.sepyme.gov.ar>.

^a Aunque NAFIN no tiene un programa específico de desarrollo tecnológico para las pyme, México dispone de esos programas, entre los que destaca el Subsistema de Desarrollo Tecnológico del Sistema de Centros (Secretaría de Educación Pública (SEP)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

men las características fundamentales de estos programas en cada país. El mismo cuadro muestra que las cuatro instituciones analizadas tienen programas no financieros muy similares y que disponen de programas de consultoría y de creación de redes empresariales. Sólo NAFIN, de México, carece de programas de desarrollo tecnológico. Todas parecen estar adoptando tipos muy similares de “prácticas ópti-

mas”, de acuerdo con lo propuesto por el Comité de Donantes.

Es decidir que incluso la denominación de esos programas sea similar. Hay que destacar que todos ellos se asemejan bastante en el grado de orientación al mercado. Por lo tanto, examinaremos principalmente las significativas diferencias que se observan en la variable de intervención, es decir, la autonomía.

VI

Resultados

Los cuadros que figuran a continuación resumen nuestros resultados acerca de cada una de las instituciones que examinamos aquí, organizados en función de las distintas variables (independiente, interviniente y dependiente). Más adelante, en la sección VII, entraremos en más detalles sobre ellos.

En lo que toca a la variable independiente, todas las instituciones parecen orientarse al mercado, al menos en los tres campos que hemos considerado: consultoría de empresas, desarrollo tecnológico y creación de redes empresariales (cuadro 4). Al evaluar los

criterios en función de los cuales se determina en qué medida cada institución se orienta al mercado comprobamos una gran similitud. Aparte de la falta de contratación externa en el caso de la SEPyme de Argentina, los diversos casos muestran muy escasas diferencias en el grado de orientación al mercado.

En lo que respecta a la variable interviniente —el grado de autonomía— las variaciones son considerablemente mayores (cuadro 5).

En el cuadro 6, que muestra los resultados correspondientes a la variable dependiente (es decir, el nivel de responsabilidad por la gestión), se observa que la

CUADRO 4

Variable independiente: Grado en que se orientan al mercado las instituciones de fomento del desarrollo de las pyme

Criterio: Indicador:	Orientación a la búsqueda de resultados Cofinanciamiento	Atención centrada en el cliente Diseño del cliente	Mecanismos de mercado Contratación externa
SEBRAE/Brasil			
Consultoría para empresas	SÍ	SÍ	SÍ
Desarrollo tecnológico	SÍ	SÍ	NO
Creación de redes empresariales	SÍ	SÍ	NO
CORFO/Chile			
Consultoría para empresas	SÍ	SÍ	SÍ
Desarrollo tecnológico	SÍ	SÍ	NO
Creación de redes empresariales	SÍ	SÍ	SÍ
NAFIN/México			
Consultoría para empresas	SÍ	...	NO
Desarrollo tecnológico	...	...	...
Creación de redes empresariales	SÍ	SÍ	NO
CEPYME/Argentina			
Consultoría para empresas	SÍ	SÍ	SÍ
Desarrollo tecnológico	SÍ	SÍ	NO
Creación de redes empresariales	SÍ	SÍ	NO

Fuente: SEBRAE: <http://www.sebrae.com>; CORFO: <http://www.corfo.cl>; NAFIN: <http://www.nafin.com/portal/index.jsp>; SEPyme: <http://www.sepyme.gov.ar>.

CUADRO 5

Variable interviniente: Grado de autonomía de las instituciones de fomento del desarrollo de las pyme

País/Institución	Indicadores de autonomía		Grado de autonomía
	Estatus jurídico	Amplitud de la representación en la junta directiva	
Brasil/SEBRAE	Institución privada	Representación amplia	Autonomía amplia
Chile/CORFO	Institución pública	Representación media amplia	Autonomía media
México/NAFIN	Institución pública	Representación media baja	Autonomía baja
Argentina/SEPYME	Institución pública	Dependencia directa de Presidencia/Ministerio	Autonomía muy baja

Fuente: SEBRAE: <http://www.sebrae.com>; CORFO: <http://www.corfo.cl>; NAFIN: <http://www.nafin.com/portal/index.jsp>; SEPYME: <http://www.sepyme.gov.ar>.

CUADRO 6

Variable dependiente: Nivel de responsabilidad por la gestión de las instituciones

País/Institución	Indicadores	Información sobre los servicios prestados	Evaluaciones de los efectos de programas específicos	Nivel de responsabilidad por la gestión
Brasil/SEBRAE		SÍ	NO	Medio
Chile/CORFO		SÍ	PROFOS, Fat, FONTEC (evaluaciones independientes, externas)	Alto
México/NAFIN		SÍ	NO	Medio
Argentina/SEPYME		NO	NO	Bajo

Fuente: SEBRAE: <http://www.sebrae.com>; CORFO: <http://www.corfo.cl>; NAFIN: <http://www.nafin.com/portal/index.jsp>; SEPYME: <http://www.sepyme.gov.ar>.

CORFO (Chile) exhibe el nivel más alto, mientras que la SEPYME (Argentina) presenta el nivel más bajo. El

SEBRAE (Brasil) y NAFIN (México) ocupan un lugar intermedio en la escala.

VII

Conclusión

Es posible observar que en cada uno de los países ha habido una transición institucional. Las instituciones se han transformado para orientarse más al mercado y, en términos generales, este objetivo fue conseguido. Por supuesto, cada institución parece haber aplicado un modelo diferente para lograr esa meta. Anteriormente, la SEPYME (Argentina) funcionaba como un organismo de nivel subministerial, que dependía directamente de la autoridad del Presidente de la República. Actualmente depende del Ministerio de la Producción y coordina a otros organismos para poner en práctica programas de fomento de las pyme. NAFIN, de México, está llevando a cabo su reestructuración para dejar de ser un banco de desarrollo tradicional y convertirse en un banco de desarrollo de corte más moderno que

opere a través de organismos intermediarios e incorpore también a su ámbito de acción algunos servicios no financieros. La CORFO, de Chile, que anteriormente era un banco de desarrollo tradicional que había elevado su nivel de autonomía, en la actualidad opera casi exclusivamente mediante intermediarios privados financieros y no financieros. Por último, el SEBRAE (Brasil) es un experimento único en América Latina, ya que es la primera institución gubernamental para el fomento de las pyme que se ha convertido en una entidad privada. Aunque todas las instituciones analizadas han adoptado modelos o estrategias diferentes para alcanzar sus objetivos, podemos afirmar sin lugar a dudas que todas ellas se han convertido en instituciones orientadas al mercado.

En lo que respecta a la variable interviniente, los resultados confirman básicamente nuestras expectativas. Habíamos formulado la hipótesis de que el grado de autonomía (cuadro 5) determinaría el nivel de responsabilidad por la gestión de las instituciones encargadas de promover el desarrollo de las pyme. De los resultados se desprende que la CORFO, de Chile, cuyo nivel medio de autonomía es el más alto entre las tres instituciones públicas, exhibe también el nivel más alto de responsabilidad. La CORFO realiza evaluaciones múltiples, sistemáticas e independientes de sus programas. En la actualidad contrata externamente con universidades la evaluación de sus programas, mediante un sistema de licitación pública, a fin de asegurar que las evaluaciones sean independientes e imparciales. En el otro extremo, la SEPYPE (Argentina), cuyos niveles de autonomía son los más bajos, muestra también el grado más bajo de responsabilidad por la gestión. Ni siquiera facilita información sobre el número de pyme a las que presta asistencia ni la cantidad de servicios que ofrece. En un lugar intermedio se halla NAFIN (México), que tiene un nivel de autonomía bajo. Como mantiene información acerca de las pyme a las que presta ayuda, pero no realiza evaluaciones independientes, consideramos que tiene un nivel medio de responsabilidad. Estos resultados coinciden con los que habíamos previsto en nuestra hipótesis.

El caso del SEBRAE (Brasil) resulta en cambio paradójico. Aunque tiene un alto nivel de autonomía, sólo alcanza un nivel medio de responsabilidad por la gestión. Ahora bien, cuando reflexionamos sobre ello, la razón de esta aparente paradoja resulta evidente. El SEBRAE es una institución privada con un presupuesto asegurado, que proviene de un impuesto del 0.3% sobre las nóminas salariales de las empresas brasileñas. No tiene que confeccionar cada año una propuesta de presupuesto, como hacen las instituciones gubernamentales, ni competir por la asignación de recursos. Por lo tanto, carece de incentivos para realizar evaluaciones sistemáticas e independientes de los efectos de sus programas.

No obstante el SEBRAE, de igual modo que los organismos gubernamentales, tiene que gastar el total del dinero que recibe cada año porque de lo contrario el Congreso del Brasil podría reducir el impuesto sobre las nóminas salariales en el futuro. Una forma de gastar la totalidad de los fondos es utilizarlos en un gran número de programas, destinados no sólo a las pyme sino también a la promoción del desarrollo de las microempresas. Esto podría explicar por qué el

SEBRAE exhibe una “cobertura” tan amplia: tiene programas para el 17% de las pyme y microempresas del país, mientras que las cifras de otras instituciones son inferiores: 14 % en el caso de NAFIN, 10% en el caso de la CORFO, y no se dispone de cifras para la SEPYPE (Peres y Stumpo 2002). Sin embargo, si no se realizan estudios sistemáticos es imposible conocer con certeza el impacto de esa cobertura. En rigor, es posible que el SEBRAE ofrezca una cobertura amplia pero tenga efectos o resultados inferiores. Sin evaluaciones para verificar la eficacia de los programas resulta imposible despejar la incertidumbre.

La CORFO representa un modelo alternativo de autonomía. El gobierno chileno mantiene el control de la institución y define sus objetivos estratégicos globales. Sin embargo, al mismo tiempo la CORFO conserva cierto grado de autonomía jurídica porque tiene el estatus de empresa pública y dispone de un presupuesto propio y de atribuciones para tomar decisiones. Además, su Consejo está integrado por una amplia variedad de representantes del sector privado y también por representantes de varios ministerios. Por último, la CORFO opera casi por completo a través de intermediarios privados para llevar a cabo su labor. Esta estructura da a la institución un alto nivel de independencia frente a posibles interferencias políticas gubernamentales, y le permite alcanzar sus objetivos de manera muy sistemática y eficaz. Esto también explica el alto nivel de responsabilidad en la gestión de la CORFO, ya que para justificar el financiamiento continuado de sus programas ante un abanico tan amplio de partes interesadas, la institución tiene que presentar numerosas evaluaciones externas e independientes para cada uno de ellos.

Los resultados que hemos analizado sugieren que, en la medida en que las instituciones gubernamentales que fomentan el desarrollo de las pyme se orienten hacia el mercado y dispongan de autonomía, tendrán niveles más altos de responsabilidad por su gestión. No obstante, la autonomía por sí sola quizá no sea suficiente en el caso de las instituciones privadas que operan en este ámbito. Nuestras observaciones sugieren que los organismos privados, incluso los que disponen de un alto nivel de autonomía, como el SEBRAE, deben adoptar medidas para garantizar la responsabilidad de su gestión. Una sugerencia práctica para los organismos que tienen este tipo de estructura es la de instaurar evaluaciones externas sistemáticas de los efectos de sus programas.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1997): La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 63, LC/G.1986-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo) (1993): *Liberalización financiera y Banca de Desarrollo*, Lima.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Burk, Shahid Jafed y Guillermo E. Perry (1998): *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Castillo, Mario (1993): El rol de la Banca de Fomento en el contexto de la liberalización financiera: el caso de Chile, *Liberalización financiera y Banca de Desarrollo*, Lima, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE).
- Castillo, Mario y Claudio Cortellese (1988): La pequeña y mediana industria en el desarrollo de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 34, LC/G.1521-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Edwards, Sebastián (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Nueva York, Oxford University Press.
- Held, Günther (1995): *Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 34, LC/L.911, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- NAFIN (Nacional Financiera, S.N.C.) (1998): *Informe anual, 1998*, México, D.F.
- _____ (1997): *Informe anual, 1997*, México, D.F.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002): *South America: Forum for Enterprise Development*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1972): *Employment Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser (1992): *The Crisis of the State Approach to Latin America*, Conference Paper, Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (2002): *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (2000): Small and medium-sized manufacturing enterprises in Latin America and the Caribbean under the new economic model, *World Development*, vol. 28, N° 9.
- Puente, Jesús, Juan José Llisterri y Jorge Rivas (1998): *Inter-American Development Bank Group Activities Supporting Small- and Medium-Sized Enterprises (1990-1998)*, Washington, D.C., julio.
- Rosales, Osvaldo (1988): Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N° 34, LC/G.1521-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Stiglitz, Joseph E. (1998): More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus, *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki, 7 de enero.
- Suzigan, Wilson y Annibal V. Villela (1997): *Industrial Policy in Brazil*, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (Unicamp).
- The Donor Committee (1997): *Business Development Services for SMES*, Washington, D.C.
- Williamson, John (comp.) (1990): What Washington means by policy reform, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press.

La CEPAL, las empresas *transnacionales y la búsqueda* de una estrategia de *desarrollo latinoamericana*

Daniel Kerner

*Departamentos de Historia
y de Economía
Universidad de Illinois
en Urbana-Champaign
kerner@uiuc.edu*

En este artículo se analiza el papel que la CEPAL ha asignado a la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales en su propuesta de desarrollo, examinando la historia de la institución y sus publicaciones más representativas. Con impresionante continuidad en su visión y en sus recomendaciones de política, la CEPAL ha reconocido que la inversión extranjera es necesaria para apuntalar el desarrollo latinoamericano, pero ha aconsejado cautela ante sus consecuencias. Ha insistido en la regulación y vigilancia de las actividades de las transnacionales; tras tales recomendaciones está la idea de que el desarrollo económico de América Latina debe ser liderado por industrias de propiedad latinoamericana. Y ha destacado las ventajas de la integración latinoamericana, que contribuye a expandir las industrias de la región, promueve la investigación y el desarrollo autóctonos y brinda a los gobiernos de América Latina información y poder de negociación frente a las empresas transnacionales.

*Esencialmente, el debate se define por dos grandes preguntas:
una, ¿dónde está la responsabilidad por nuestro rezago?
¿En nosotros o en el mundo exterior que nos explota? Dos,
¿cómo podemos progresar? ¿Imitando a otros (occidente o Rusia)
o forjándonos nuestro propio camino?*

ALBERT O. HIRSCHMAN

I

Introducción

La historia económica de los últimos 50 años registra asombrosos cambios en todo el mundo. Durante este período, los países de América Latina se han embarcado en un proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones y su relación con la economía internacional se ha visto profundamente alterada. La CEPAL ha cumplido un papel fundamental en este proceso. Desde sus inicios, al ofrecer un marco teórico conciso desde el cual se lanzó la industrialización mediante la sustitución de importaciones, hasta nuestros tiempos neoliberales, sus análisis y recomendaciones siempre han ocupado un lugar importantísimo en los debates políticos e intelectuales latinoamericanos.

El propósito de la industrialización mediante la sustitución de importaciones era reducir la vulnerabilidad externa de América Latina y encaminarla en el sendero del desarrollo. Sin embargo, la región sufría de problemas graves y arraigados: escasas fuentes de inversión, falta de capital y desventaja tecnológica. En el presente trabajo se intenta investigar cómo la CEPAL abordó estos problemas y determinar el papel que el capital externo y las empresas transnacionales (ET) debían cumplir en la estrategia de desarrollo que la institución contemplaba. Se examinará la función que originalmente se preveía para la inversión extranjera, cuando se propuso la industrialización mediante la sustitución de importaciones por primera vez, y cómo esta visión se modificó con el transcurso de los años, a medida que avanzó el proceso de industrialización y que la participación de las empresas transnacionales y la inversión extranjera directa (IED) aumentó y cambió. También se analizará la relación entre estos cambios y la evolución y los desafíos teóricos, como la teoría de la dependencia y las ideas neoliberales. Dicho análisis se realizará examinando las diferentes etapas del

pensamiento cepalino e interpretando el papel que la IED y las empresas transnacionales cumplen en cada una. Se sostendrá que, aun cuando se ha producido una evolución profunda y la atención prestada al capital externo y a las empresas transnacionales ha crecido con el tiempo, la posición al respecto ha persistido: la IED y las empresas transnacionales son útiles e incluso necesarias como medio de acceder al capital y a la tecnología que hacen posible la industrialización, ya que funcionan como fuentes de difusión tecnológica y dinamismo económico. Sin embargo, siempre corresponde alzar una voz de alerta: es preciso estar consciente de las crisis de las balanzas de pagos y del aumento de la dependencia externa. De ahí las políticas de participación selectiva y de control de las empresas transnacionales propuestas por la CEPAL, el carácter transitorio asignado a la IED y la idea de la integración regional. En todo el período, la noción de que las industrias de propiedad de la región debieran ser las fuerzas rectoras del desarrollo económico persiste en el pensamiento cepalino.

En este trabajo se examinará la posición de la CEPAL respecto de las empresas transnacionales en cada una de sus cinco décadas de existencia, que coinciden a grandes rasgos con las etapas de su desarrollo intelectual.¹ En la primera parte se analiza el decenio de 1950, en el que surgió el pensamiento cepalino. La preocupación por el capital externo estuvo presente desde el principio, pero aumentó con el correr del decenio, mientras se hacía hincapié en atraer fondos públicos. En la segunda parte se trata el decenio de 1960, en que adquiere relevancia la necesidad de encarar el tema de las empresas transnacionales y se evalúan por primera vez sus aportes positivos y negativos, a la luz del creciente reconocimiento de que había que reformar la industrialización sustitutiva de las importaciones e ir más allá. Además, en esa década se

□ El autor agradece a Joseph Love, Guillermo Guajardo, Michael Monteón y dos jueces anónimos de la *Revista de la CEPAL* sus valiosas e incisivas observaciones.

¹ La división en períodos se basa en Bielschowsky (1998a, pp. 11-12).

destaca cada vez más el tema de las empresas transnacionales y el capital externo. Durante la década de 1950 se hacía hincapié en la necesidad de atraer capital público del exterior; en la de 1960, y en mayor medida posteriormente, ganó terreno la conveniencia de preocuparse por la inversión extranjera privada y crear medios para atraerla. En esta etapa las empresas transnacionales se consideraban un medio de fomentar las exportaciones de manufacturas —postura que aparece en el decenio de 1950 y cobra fuerza en los siguientes—, ya que se evidenciaban las limitaciones de la industrialización sustitutiva de las importaciones y aumentaba la importancia mundial de las empresas transnacionales. Luego se considera la década de 1970, marcada por el análisis de los “estilos de desarrollo”. En esta tercera etapa se destacan los límites de la contribución de las empresas transnacionales, dado el es-

tilo de desarrollo de la región. De hecho, el análisis de estas empresas pasa a ocupar un lugar fundamental en los estudios de la CEPAL. Por último, se examinan las décadas de 1980 y de 1990, en que sobresale la idea de la “transformación productiva con equidad”. La atención prestada a las empresas transnacionales y al capital externo es aún mayor, especialmente porque en el decenio de 1990 se reanudan las corrientes de capital hacia la región, se reconoce la necesidad de abrir las economías y se insiste en la necesidad de atraer a dichas empresas para que aporten tecnología y capital. Sin embargo, la idea de que las empresas latinoamericanas deben guiar la estrategia de desarrollo se mantiene, junto con el reconocimiento de los aspectos positivos de la industrialización mediante la sustitución de importaciones. En cada etapa se considera el contexto intelectual y económico internacional.

II

El decenio de 1950: los primeros años

En 1949 la CEPAL, con la autoría de Raúl Prebisch, publicó su “manifiesto”, en el cual sentó las bases de su concepción de los problemas económicos de América Latina (Prebisch, 1949). El punto de partida de ese documento era la particular posición de productor y exportador de productos primarios que América Latina había llegado a ocupar en el sistema económico internacional. Tal posición correspondía a los postulados de la teoría de la ventaja comparativa, pero, según Prebisch, el desempeño económico y la situación por la que atravesaba la periferia contradecían las predicciones de esa teoría de que los incrementos de productividad que se estaban registrando en los países industrializados se transferirían en forma pareja a todo el sistema. Por el contrario, Prebisch observó que los términos de intercambio de la región se habían estado deteriorando en el largo plazo, lo que obedecía en parte al hecho de que la mano de obra del centro estaba mejor organizada. En la fase descendente del ciclo económico, estos grupos se resistían a las reducciones salariales. Los trabajadores rurales de América Latina no estaban organizados y por eso no podían resistir las presiones a la baja, con lo cual el ajuste necesario en el centro se transfería a la periferia. Otro factor importante era el poder monopólico que ostentaban las industrias del centro. En escritos posteriores, apareció otro factor que explicaba la tendencia al deterioro de

los términos de intercambio. Era la inelasticidad de la demanda de productos primarios en el centro. Conocida como la ley de Engel, postula que, en la medida que crece el ingreso, la proporción de la demanda de bienes primarios tiende a declinar. En la periferia, en cambio, se registraba de hecho una demanda inelástica de importaciones industriales. Esta explicación, que pasó a denominarse la tesis Prebisch-Singer, se convirtió en la marca característica de la CEPAL.

Si la industrialización era necesaria para resolver los problemas de la región, dados el deterioro de los términos de intercambio, las características estructurales de la periferia, el escaso ahorro y la disparidad tecnológica con el centro, el proceso debía hacerse mediante la sustitución de importaciones, lo que significaba que el Estado debía alentar y proteger a las nuevas industrias.

Prebisch entendía que el urgente problema de la falta de ahorro para la inversión exigía recursos distintos de los del Estado. Una posibilidad que contemplaba era el capital externo.² Aun cuando el problema

² Pese a que en general se piensa que Prebisch tenía un sesgo antiexportador, se sabe que desde el inicio creyó que la industrialización mediante la sustitución de importaciones no significaba “que la exportación primaria había de sacrificarse”, ya que suministraba divisas y por lo tanto se necesitaban inversiones para aumentar la productividad del sector exportador agrícola (Prebisch, 1949).

del capital externo estuviera presente desde el inicio, comenzó a prestársele más atención a medida que transcurrió el decenio de 1950. La primera reflexión sistemática al respecto surgió en 1954.³ El capital externo “aparece como un medio de contar con los recursos adicionales de divisas que harían falta para sostener una elevada tasa de desarrollo y eliminar simultáneamente la diferencia entre la demanda de importaciones que ello implicaba y las entradas propias y regulares por concepto de exportaciones” (CEPAL, 1969, p. 33). También se necesitaba como medio de complementar el ahorro interno.

La escasez de capitales externos disponibles para invertir en América Latina en los años cincuenta era motivo de gran preocupación para la CEPAL.⁴ Prebisch explicaba que las inversiones extranjeras habían cumplido una función importantísima en la anterior estrategia de desarrollo, sobre todo en el establecimiento de infraestructura a través de la IED y el mercado de bonos. Sin embargo, el mercado de bonos había dejado de ser accesible para los países latinoamericanos desde la cesación de pagos de los años treinta. En consecuencia, dada la situación internacional y debido a la necesidad de reducir el costo de las inversiones, estimaba que la mejor solución era que las instituciones de crédito internacional prestaran ayuda. Dichas instituciones debían dar fácil acceso a los recursos para que los países de América Latina los destinaran a la inversión en capital social (CEPAL, 1954, p. 16). Ello debía ser “al menos mientras no vuelva a abrirse el mercado de bonos privados” (*ibid.*, p. 16). Proponía una política de cooperación internacional en virtud de la cual los países industrializados, especialmente por conducto de estas instituciones internacionales, brindarían capital e inversiones a América Latina. No era preciso que fuera un tipo de Plan Marshall, ya que el desarrollo de América Latina requería “empréstitos productivos de plazos holgados y de intereses tan bajos como los que permitan los mercados financieros” (*ibid.*, p. 24). Previno que debía ser un alivio temporal, hasta que el desarrollo de las industrias latinoamericanas les permitiera generar sus propios recursos. Este carácter transitorio de los recursos externos se mantendría como

una preocupación fundamental de la CEPAL. Otro aspecto importante era que el capital extranjero debía ascender a un monto suficiente para producir efectos favorables sobre el desarrollo de la región.⁵ El objetivo de esta política no sólo se concentraba en la inversión, sino también en aumentar el coeficiente de ahorro y fomentar nuevas inversiones (CEPAL, 1954, p. 21). Una propuesta destacada fue canalizar los fondos internacionales a empresas de América Latina a través de ciertas instituciones estatales (*ibid.*, p. 32). Por ejemplo, reconociendo las deficiencias institucionales de la región, sobre todo de instituciones financieras, la CEPAL propuso crear un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero. Dicho fondo, basado en planes de desarrollo nacional para cada país, se haría cargo de los recursos disponibles (*ibid.*, p. 148).

El otro problema que Prebisch reconocía era la desventaja tecnológica de las industrias latinoamericanas y el alto costo de mantenerse al día y obtener la tecnología del centro. Era preciso contar con algún tipo de participación de las empresas transnacionales para que América Latina tuviera acceso a la tecnología más moderna. No obstante, ello debía hacerse de forma programada y cautelosa. La participación de las empresas transnacionales no debía ser generalizada sino orientada por el Estado y en sectores determinados de la economía. Además, lo ideal sería firmar acuerdos entre industrias para la participación conjunta, la asistencia tecnológica y la capacitación del personal (CEPAL, 1954, p. 41). Ello permitiría que las industrias de América Latina compitieran desde una posición más favorable (*ibid.*, p. 30). La participación indiscriminada iría en desmedro del objetivo de la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Como en el caso de las inversiones, Prebisch pensaba que era necesario formular una estrategia de cooperación internacional en virtud de la cual los países avanzados industrializados ayudarían a América Latina con programas concretos de asistencia tecnológica.

Otra propuesta conexa, presente desde 1949, fue la creación de un Mercado Común Latinoamericano (Prebisch, 1949, p. 6). La lógica de esta propuesta era que ofrecería a las nuevas industrias un mercado más grande y fomentaría las economías de escala, con lo cual las industrias latinoamericanas estarían en mejores condiciones de competir. El ingreso de IED a la región sería alentado y controlado, de la manera antes descrita, si

³ Sin embargo, Prebisch abordó este tema en *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*: “Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas podrían contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre” (Prebisch, 1949).

⁴ La CEPAL estimaba que en los primeros tres años de la década de 1950 la IED total sólo había ascendido a 1 600 millones de dólares (CEPAL, 1954, pp. 14-15).

⁵ Lo que era coherente con la posición de la CEPAL de recurrir a la programación y hacer hincapié en ella. Véase Hirschman (1961).

se realizaba dentro del mercado común y a través de políticas coordinadas entre los gobiernos de América Latina, lo que constituiría una importante forma de reducir la vulnerabilidad externa de la región gracias a una política regional anticíclica (CEPAL, 1954, p. 150).

Sin embargo, estas ideas no estaban de acuerdo con los proyectos de posguerra de los Estados Unidos. Entre las metas de seguridad contempladas por los políticos estadounidenses figuraba la integración del Tercer Mundo en la economía mundial, pero de una manera en que el entorno económico internacional estuviera abierto al comercio y las inversiones estadounidenses (Painter, 1999, p. 14). La búsqueda que la CEPAL emprendió en pos de la autonomía y el control de las empresas extranjeras (que en este período eran principalmente estadounidenses) constituía un franco

obstáculo para los proyectos del país del Norte. Además, si bien el gobierno estadounidense apoyaba el proceso de integración de Europa, en América Latina se consideraba inconveniente un proyecto con ese fin. Por último, la idea de Prebisch de la asistencia económica no prosperó, ya que los Estados Unidos declinaron las solicitudes de ayuda económica y recurrieron a los militares y las elites tradicionales para mantener un clima favorable a la inversión extranjera. Así pues, la asistencia estadounidense y, por ende, internacional se dirigió principalmente a Europa y Asia (Painter, 1999, pp. 21-24). La tensión resultante entre el proyecto de la CEPAL y los intereses de los Estados Unidos seguiría siendo, durante los siguientes 50 años, un fuerte motivo de presiones para aceptar el proyecto cepalino.

III

La transformación de la industrialización sustitutiva de importaciones: el decenio de 1960

Los primeros años de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) dieron resultados ambiguos. Por un lado, con altos aranceles de protección y políticas estatales expansivas, la industrialización avanzó a gran ritmo y los países latinoamericanos registraron una notable tasa de crecimiento.⁶ En la década de 1960, la industria se había transformado en el motor de la economía en los países más grandes, y en toda la región su importancia crecía.⁷ No obstante, el proceso pronto tropezó con serios problemas. El más evidente fue que el coeficiente de importaciones había aumentado y se había orientado hacia los bienes de capital (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998, p. 190). En consecuencia, las crisis de la balanza de pagos no sólo se hicieron más frecuentes, sino que su impacto fue más agudo. Aun más que en el período anterior, el desempeño de la economía se vio gravemente afectado por las crisis externas.

En esta década América Latina también asistió al nacimiento y desarrollo de la teoría de la dependencia, que obedecía a distintas influencias, pero los problemas mencionados de la ISI y el desencanto con la industrialización como medio de reducir la vulnerabilidad externa son los factores que más importancia tuvieron.⁸ En contraste con lo que Prebisch y los primeros escritos de la CEPAL sostenían, los defensores de la teoría de la dependencia explicaban que el subdesarrollo de la periferia no era producto de una estrategia de desarrollo determinada, sino resultado del desarrollo del sistema. Con la revolución cubana, un enfoque más radical que el cepalino comenzó a ganar terreno en la interpretación de los problemas latinoamericanos y en la búsqueda de soluciones.

Aun así, a principios de la década de 1960 reinaba un clima internacional positivo para las ideas de la CEPAL, ya que el gobierno de Kennedy, preocupado por el ejemplo de Cuba, cambió sus políticas de seguridad internacional y volvió su atención hacia

⁶ Véase una reseña del período y del desempeño económico de la región en Ffrench-Davis, Muñoz y Palma (1998, p. 187). En el decenio de 1950 el PIB de América Latina creció a una tasa del 5.1%.

⁷ Para 1960 su participación en el PIB era del 21% en la región, y alcanzaba cifras superiores en los países más grandes (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998, p. 187).

⁸ Los orígenes de la teoría de la dependencia son por cierto mucho más complejos. Dada la amplia gama de escuelas de la dependencia, se hace aún más difícil determinarlos. Véase al respecto Love (1996a, pp. 182-201).

América Latina, con un enfoque más favorable. Influido por la teoría de la modernización, su idea era que la “amenaza comunista” debía controlarse mediante el desarrollo económico del Tercer Mundo. Con este fin, en marzo de 1961 lanzó la Alianza para el Progreso, en cuyo marco se debían enviar a la región 20 000 millones de dólares en ayuda extranjera en un plazo de 10 años, de los cuales la mayor parte provenía del Gobierno de los Estados Unidos. De especial importancia fue el hecho de que las ideas de reforma estructural y de planificación lograron mayor legitimidad, ya que eran las metas de la Alianza para el Progreso (Montecinos, 1997). Además, la Alianza estaba de acuerdo con la idea original de Prebisch sobre el tipo de inversión extranjera necesaria en América Latina. Sin embargo, para mediados de la década los resultados de la ayuda externa estaban lejos de ser significativos, en especial con respecto a las reformas estructurales. Debido a los desalentadores resultados de Vietnam, la tumultuosa situación política interna de los Estados Unidos y la creciente inestabilidad del Tercer Mundo, la política exterior estadounidense se apartó de la ayuda y el fomento del desarrollo económico, concentrándose en la seguridad, razón por la cual apoyó y alentó los golpes militares en toda la región (Painter, 1999, pp. 63-64).

A la luz de los problemas reales con que tropezó la industrialización sustitutiva de las importaciones y la consiguiente inestabilidad macroeconómica, y en un clima intelectual marcado por la teoría de la dependencia, la CEPAL necesitaba revisar sus análisis y sus recomendaciones de política.⁹ Entró en esta nueva etapa de su historia intelectual con renovados análisis y propuestas. Contrariamente a lo que sus críticos afirman, Prebisch y la CEPAL reaccionaron rápidamente a esta nueva situación.¹⁰ En *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Prebisch reconoció y destacó la falta de dinamismo de la industrialización sustitutiva. Encontraba dos problemas principales: las limitaciones externas e internas (Prebisch, 1963, p. 15).

Dados los desequilibrios externos que la industrialización sustitutiva había provocado, Prebisch recomendó un proceso de industrialización más profundo,

que se orientara hacia los bienes intermedios y de capital, reduciendo así las restricciones a la balanza de pagos. Las limitaciones externas obedecían no sólo al aumento de las importaciones, sino también a la falta de dinamismo de las exportaciones. Juntamente con este problema, Prebisch observaba el continuo deterioro de la relación de precios del intercambio de la periferia. Por esta razón expresó la necesidad imprescindible de actuar en dos frentes, con el aumento de las exportaciones de manufacturas hacia diversos mercados, incluidos los del centro, sin descuidar las exportaciones tradicionales, y la defensa de la relación de precios del intercambio (Prebisch, 1963, p. 105). Otro importante elemento para fomentar las exportaciones fue el proceso de integración en un Mercado Común Latinoamericano (French-Davis, Muñoz y Palma, 1998).

Por ese entonces la CEPAL destacaba también la importancia de los problemas sociales de la región.¹¹ “La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social” (Prebisch, 1963, p. 4). Mencionaba “la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos” (*ibid.*, p. 13). Las reformas estructurales, como la reforma agraria, se consideraban esenciales. “América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares” (*ibid.*, p. 12).

La política sustitutiva de las importaciones había agravado el estrangulamiento exterior y los problemas de capital e inversión persistían. Además, debido al carácter de las industrias que se desarrollaban en América Latina, la región aún adolecía de una significativa desventaja tecnológica. El proceso de industrialización, al menos en los países más grandes y que más habían avanzado, había llegado a su fin (Prebisch, 1963, p. 88). Era preciso aplicar una política para restringir el consumo de los grupos de altos ingresos y fomentar las exportaciones. Sin embargo, aún se necesitaba capital, inversión y tecnología extranjeros para que la estrategia de la CEPAL diera resultado. “Necesitamos del extranjero para que nos ayude a desenvolver nuestra propia aptitud, para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo” (Prebisch,

⁹ La CEPAL nunca apoyó realmente la teoría de la dependencia, aunque algunos de sus representantes trabajaban en la institución. Además, dicha teoría evolucionó a partir de ideas estructuralistas, e incluso Prebisch contribuyó a desarrollarla y difundirla (Love, 1996b).

¹⁰ Por ejemplo Harberger menciona que la “buena economía” se enfrentaba al baluarte del aislamiento y proteccionismo doctrinarios: la vieja CEPAL, que apoyaba y fomentaba activamente las políticas intervencionistas, estatistas y antiliberales de la época (Harberger, 1996, p. 306).

¹¹ Lo que coincide con la cambiante percepción del desarrollo en la teoría económica, desde una concepción basada en el desarrollo como crecimiento del PIB a otra en que los aspectos sociales pasaban a ser elementos de la definición del desarrollo. Véase Arndt (1987, cap. 4).

1963, p. 65). Como antes, la inversión extranjera era necesaria en forma transitoria, hasta que la región pudiera generar sus propios recursos y tecnología.

Por consiguiente, el papel de la IED y las empresas transnacionales se reinterpretó en esta nueva etapa, por la influencia no sólo de los acontecimientos generales ya mencionados, sino también por el desencanto con la estrategia anterior. Prebisch había hecho hincapié en la asistencia internacional pública y las instituciones financieras, pero ello no había resuelto los problemas. En la década de 1950 la IED había representado el 60% del total de movimientos de capital. Sin embargo, a principios del decenio de 1960, siguiendo el espíritu de la Alianza para el Progreso, se pasó a destacar los empréstitos oficiales, nuevamente conforme a las ideas de Prebisch (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998).

En la década de 1960 el énfasis, en términos del capital extranjero, se desplazó hacia la IED y las empresas transnacionales. Ahora Prebisch sostenía que en esta nueva era “se precisa establecer una clara distinción entre estos dos tipos de capital extranjero: el pretérito, con los enclaves que aún subsisten, y el nuevo tipo de capital, que se incorpora resueltamente al proceso intensivo de industrialización” (Prebisch, 1963, p. 66). “La empresa extranjera tiene que ser un núcleo de irradiación tecnológica” (Prebisch, 1963, p. 65). No obstante, aun cuando la participación de las empresas transnacionales y la IED se veía desde una perspectiva más favorable, igualmente se expresaban reservas respecto de su presencia y sospechas sobre los beneficios reales que traería. Un problema eran las copiosas ganancias de algunas firmas: “Es indudable que el incentivo de la ganancia es indispensable para atraer la iniciativa privada extranjera. Sin embargo, esto tiene que ser consecuencia del progreso técnico que ella aporta, de las nuevas formas de producción, organización y mercadeo que introduce en el medio local” (Prebisch, 1963, p. 66). Sin embargo, no es lo que ocurre habitualmente en la práctica, debido a la excesiva protección y la inflación. Las empresas transnacionales podían ocupar un lugar en un plan de desarrollo, siempre que estuviera determinado y regulado con claridad, para lo cual la intervención del Estado era ineludible. Prebisch pensaba que la iniciativa extranjera podía desempeñar un papel muy importante en un “programa de aliento a las exportaciones”, por su “conocimiento de las prácticas de exportación y de los mercados del exterior”, que en general no poseían las firmas nacionales (*ibid.*, p. 67). La CEPAL había reconocido la necesidad de fomentar las exportaciones desde la década de 1950, y en el siguiente decenio esta idea pa-

saría a ser un pilar de sus propuestas (Bielschowsky, 1998a, pp. 22-23). Prebisch ahora pensaba que las empresas transnacionales podrían contribuir en esta tarea. Otra posibilidad era una “asociación de la iniciativa extranjera con la latinoamericana, que puede ser una solución muy conveniente, desde el punto de vista de la irradiación tecnológica así como de la mejor convivencia con los intereses nacionales” (Prebisch, 1963, p. 67). En suma, latente en todas estas propuestas estaba la necesidad de formular políticas definitivas y claras, como las exenciones fiscales. “De lo contrario, la inversión extranjera podría tener excesiva gravitación en algunas ramas de la actividad económica, cosa inconveniente desde distintos puntos de vista” (*ibid.*, p. 67). Dada la posición cauta respecto de las empresas transnacionales, las soluciones que Prebisch contemplaba para este dilema eran, por un lado, avanzar en el proceso de integración regional, lo que crearía una industrialización más eficiente en la región, nuevamente gracias a la especialización, la complementariedad, los mayores mercados y las economías de escala. En este sentido, la industria latinoamericana podría hacer “frente a la iniciativa extranjera, combinándose con ella en comunes empeños o compitiendo como iguales” (*ibid.*, p. 119). Por otra parte, el proceso de integración podría también fomentar la investigación y el desarrollo autóctonos, ya que habría más incentivos para las industrias, lo que facilitaría la coordinación de políticas entre los Estados latinoamericanos para alentar la investigación y el desarrollo. Una parte complementaria de la estrategia era que los Estados debían tomar medidas definitivas para promover la investigación que produjera una tecnología más adecuada y eficiente.

Paralelamente a la regulación estatal de las empresas transnacionales, otra idea importante que surgió en este período, y que debe relacionarse con la búsqueda permanente de Prebisch de un programa internacional de cooperación, fue la propuesta de un código internacional de conducta que regulara las operaciones de las empresas transnacionales, lo que podía considerarse una respuesta al hecho evidente de que aumentaban las operaciones de esas empresas en la región. Es importante señalar que también se trataba de una preocupación constante que Prebisch promovió en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).¹²

¹² Prebisch se marchó de la CEPAL y fue nombrado director de la UNCTAD en 1964. Dejó ese puesto en 1969, desencantado por la falta de apoyo y lo que él consideraba los magros logros de la UNCTAD. Véase Dosman y Pollock (1998).

Como se mencionó, las ideas de la dependencia surgieron y evolucionaron, en parte, en la CEPAL durante el decenio de 1960. La generación más joven que trabajaba en el marco del paradigma de la dependencia también reflexionó sobre el papel del capital extranjero y las empresas transnacionales. Entre estos economistas se destacaba el chileno Osvaldo Sunkel. Según Sunkel, se podía “afirmar que hasta mediados de la década de 1950 prevalecieron formas y modalidades de incorporación de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales externos que contribuyeron al desarrollo de una industria esencialmente nacional en América Latina. Pero a partir de ese momento, superadas las décadas de crisis y de Segunda Guerra Mundial, y coincidiendo con la expansión acelerada del conglomerado transnacional y de una nueva etapa en la sustitución de importaciones en América Latina, comienza la fase de la desnacionalización y sucursalización de la industria latinoamericana.” (Sunkel, 1998, p. 513). Este último acontecimiento, pensaba Sunkel, era uno de los elementos más importantes que habían incidido en los resultados desalentadores que exhibía el proceso de industrialización (*ibid.*, p. 513). Además, Sunkel pensaba que el mundo probablemente estaba en pleno “proceso de incorporación a una nueva modalidad del modelo centro-periferia, del cual creíamos que la industrialización por sustitución

de importaciones nos estaba liberando.” En este nuevo modelo aparecía “una nueva forma de división internacional del trabajo y su correspondiente agente: los oligopolios manufactureros transnacionales” (*ibid.*, p. 515). Este modelo implicaba consecuencias importantes, como la persistencia y aun agudización del carácter monoexportador, el hecho de que el impulso dinámico de la economía provenía del exterior y que también fueran externos los centros de decisión fundamentales. Sunkel también creía que la mayor presencia de las transnacionales agravaría el problema del endeudamiento externo. Por último, advertía que el proceso de integración latinoamericana podía liquidar definitivamente la empresa privada nacional, al favorecer a la empresa extralatinoamericana, lo que podría sobrevenir si se creaban “condiciones en que la empresa nacional no sólo queda desfavorecida sino además incapacitada de obtener protección del Estado nacional” (*ibid.*, p. 516). La evaluación final era que “la característica principal del sistema actual y probablemente del sistema futuro de las relaciones económicas internacionales es la penetración de la economía de los países subdesarrollados por el agente económico más poderoso de la economía de los países desarrollados y, muy en particular, por aquellos de la economía estadounidense, el centro predominante del sistema capitalista en la actualidad.” (*ibid.*, p. 531).

IV

El derrumbe y los “estilos de desarrollo”: el decenio de 1970

Desde mediados de la década de 1950 los gobiernos de toda la región habían intentado atraer la IED y las empresas transnacionales de manera irrestricta. En este período se registró un gran incremento del ingreso de IED a América Latina, atraída por altas tasas de protección. Nuevas empresas transnacionales se incorporaron a la región para ocupar las principales posiciones en la producción de bienes manufacturados e intermedios. Sin embargo, fue una desilusión, ya que con frecuencia el capital se reunía a nivel local, muchas inversiones representaban la adquisición de una firma ya existente y no había garantía de que el vendedor fuera a reinvertir el producto de la compra en el mercado local (Bulmer-Thomas, 1994, p. 359). Este fenómeno

sólo aumentó en el decenio de 1960, en que el comercio internacional y sobre todo el comercio de manufacturas continuaron creciendo de manera monumental. La industrialización sustitutiva había avanzado a otra etapa en los países más grandes, pero los problemas sólo se agudizaron. La inestabilidad política y económica, el aumento de la inflación y los mayores desequilibrios externos pasaron a ser fenómenos comunes en los países de la región. Estos acontecimientos económicos y políticos y la difusión de la teoría de la dependencia lograron propagar una visión negativa de la industrialización mediante la sustitución de importaciones. El papel que la IED y las empresas transnacionales habían venido a desempeñar en América La-

tina sólo reforzó las sospechas de los teóricos de la dependencia, cuya voz se oía con fuerza cada vez mayor en los círculos intelectuales tanto de América Latina como del mundo desarrollado.¹³

Al iniciarse la década de 1970, los países de América Latina enfrentaron problemas externos y de inestabilidad aún más constantes. La crisis del petróleo de 1973 puso fin a la “edad dorada” y comenzó un período de inestabilidad financiera internacional, reducido crecimiento de los países industrializados y aumento de la inflación. Los efectos de esta crisis ejercieron enormes presiones sobre la estrategia de desarrollo aplicada por América Latina, especialmente los países importadores de petróleo. En este período también cobró mayor importancia la posición de las escuelas monetaristas, que atacaron ferozmente la estrategia de la industrialización sustitutiva.

Pese a todos los problemas, la gran disponibilidad de corrientes financieras en el mercado internacional permitió que los países latinoamericanos continuaran con profundas reformas, siguiendo una estrategia impulsada por la deuda. Debido a esta situación, la deuda externa de estos países habría de aumentar exponencialmente al cabo de la década. Sin embargo, varios gobiernos de la región trataban de fomentar las exportaciones industriales. De hecho, las exportaciones de manufacturas siguieron creciendo en todo este período, aunque nunca lograron alcanzar el nivel necesario para compensar por la escasez de divisas (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998).

En esta situación la CEPAL entró en su tercera etapa, caracterizada por la idea de los “estilos de desarrollo” (Bielschowsky, 1998b, p. 34). La idea era que el problema de América Latina estribaba en el estilo de desarrollo que se estaba siguiendo. El principal argumento era que lo importante residía en la estructura social y política y en el poder y las relaciones desiguales que de ella surgían.¹⁴ Era la distribución de poder

e ingresos lo que determinaba el resultado de la estrategia de desarrollo. Por lo tanto, para que el proceso de industrialización tuviera éxito, el principal problema que había que atacar era la distribución del ingreso. Esta idea no era nueva, pero adquirió más importancia analítica y se replanteó en un marco más amplio. Lo mismo podía decirse de la necesidad de las exportaciones de manufacturas, idea que cobró importancia en ese momento.

La gravitación económica de las empresas transnacionales era tal que la CEPAL reconoció que “no cabe duda de que el futuro de la región necesariamente tendrá que contemplar distintos grados y modalidades de convivencia con este tipo de unidades económicas” (CEPAL, 1981). La presencia de tales empresas creció significativamente en los estudios de la CEPAL y pasó a ser un foco central de atención, más que un aspecto de análisis más amplios.

Aníbal Pinto, al estudiar la internacionalización de la economía de posguerra, reconoció que las empresas transnacionales habían llegado a cumplir un papel importante en los sectores más dinámicos de las economías latinoamericanas, en especial en las más grandes (Pinto, 1980, p. 42). A fines del decenio de 1960 su penetración en la manufactura era particularmente marcada, ya que a las empresas extranjeras correspondía entre el 30% y el 40% —en los países más grandes— de la producción total (Bulmer-Thomas, 1994, p. 315).

Las empresas transnacionales habían llegado a América Latina y se habían adaptado al particular “estilo de desarrollo” de la región, marcado por su desigual distribución del ingreso. Existía una “contradicción entre los objetivos transnacionales de esas empresas y los objetivos nacionales encaminados al logro de un estilo de desarrollo integrador y autónomo”. En el plano “interno se expresaría en especial en la orientación de la estructura productiva, que se adecua a la demanda restrictiva y elitista de los estratos de mayores ingresos, y en el externo, en la incapacidad de las empresas transnacionales para solucionar el estrangulamiento exterior, e incluso su contribución a agravarlo, y en su papel real y potencial en los procesos de integración regional” (Marinho, 1981, p. 9).¹⁵ La IED y la presencia de las empresas transnacionales y su importancia, se reconocían entonces como algo inevitable, pero sólo podían tener un impacto positivo —en el sentido original de transitorio, regulado, y ocupando

¹³ No obstante, cabe señalar que uno de sus miembros más prominentes, Fernando Henrique Cardoso, no tenía una visión tan negativa de las empresas transnacionales, lo que se observa en *Dependencia y desarrollo*, pero que aparece con mayor claridad después de acuñar el concepto de “desarrollo dependiente asociado”. Cardoso afirmaba que la visión que oponía a las empresas transnacionales con el crecimiento y el desarrollo era errónea. Para él, las empresas transnacionales necesitaban de un mercado dinámico para funcionar, y así podían fomentar tanto el crecimiento como el desarrollo. Dadas las características del sistema internacional y la periferia, el hecho de atraer a esas empresas era una manera factible de que disponían los países de la periferia para llegar a su posible tasa de desarrollo (Cardoso, 1973, pp. 142-176).

¹⁴ Estas ideas se hallan principalmente en Pinto (1976, pp. 97-128).

¹⁵ Marinho era funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales.

una posición restringida, aunque fundamental— si la estructura social y el estilo de desarrollo cambiaban. El abogar por las exportaciones de manufacturas y la continua promoción de la integración regional mantuvieron la idea original de la CEPAL de que para alcanzar el desarrollo, las industrias latinoamericanas, en una estructura social reformada, debían ser las fuerzas rectoras. No obstante, Aníbal Pinto reconoció que la participación de las empresas transnacionales era problemática, pero que con una regulación y presión adecuadas, dichas empresas podrían dirigirse hacia las actividades exportadoras, y por lo tanto no parecía correcto “rechazar de plano o escatimar en demasía la hipótesis de una mayor contribución de los consorcios foráneos en la diversificación industrial-exportadora”. Ello, a la postre, dependería en gran medida de cómo se abordaran las políticas nacionales (Pinto, 1980, p. 140).

Estas propuestas se inscribieron en lo que pasó a conocerse como el “nuevo orden económico internacional”. Éste, fuertemente asociado a la UNCTAD, y que podría pensarse como un resultado lógico de las ideas de Prebisch, pasó a ser el nuevo marco en que se esperaba que actuara la región. En la tercera evaluación regional, efectuada en Guatemala en 1977, surgió la idea de una nueva estrategia internacional de desarrollo en el marco del nuevo orden económico internacional. Se recomendaba “dar un fuerte impulso a los trabajos tendientes a elaborar un código internacional de conducta para las empresas transnacionales que norme sus actividades” (CEPAL, 1977, p. 43). Además, los gobiernos estaban ahora en mejor posición para negociar con esas empresas y controlarlas, ya que su experiencia les otorgaba más poder negociador. No sólo eso, sino que los países latinoamericanos debían intercambiar información a fin de incrementar su poder de negociación colectivo frente a ellas (*ibid.*, p. 44). También debían elaborar medidas para promover la reestructuración de la producción industrial mundial, sobre todo asegurando un mayor acceso para las manufacturas provenientes de los países en desarrollo mediante la reducción de las restricciones comerciales y la regulación de la operación de las empresas transnacionales. Asimismo, debía otorgarse a los países en desarrollo acceso más fácil a la tecnología (*ibid.*, p. 44). Pero, como siempre, eran las industrias y tecnologías latinoamericanas las que debían desarrollarse. Era imperativo establecer o fortalecer las instituciones de la región que hicieran investigación y desarrollo o que facilitaran su transferencia.

Al avanzar la década, las ideas de la CEPAL enfrentaban los desafíos más fuertes de su historia. En un clima políticamente polarizado, su postura reformista per-

ecía atractivo.¹⁶ El Gobierno de los Estados Unidos había cambiado de actitud y apoyaba y alentaba las intervenciones militares para contener la amenaza comunista. Los movimientos guerrilleros en toda la región, un gobierno socialista en Chile y el movimiento organizado del nuevo orden económico internacional sólo habían polarizado más el entorno político internacional.

Esta situación llevó a una mayor radicalización y a más apoyo para la teoría de la dependencia. En el mundo desarrollado, las ideas económicas monetaristas ortodoxas ganaban terreno en la esfera académica y, hacia fines de la década, también en la política. En el decenio de 1950 había comenzado en los círculos académicos estadounidenses una campaña contra los “malos economistas”, vale decir, aquellos vinculados con la CEPAL. Al tildar de no profesional a la escuela estructuralista, se lanzó un proyecto profesional para promover la economía “correcta” (es decir, monetarista) en América Latina.¹⁷ Así pues, la CEPAL se vio atrapada entre los críticos más radicales (seguidores de la teoría de la dependencia) y los monetaristas conservadores. Por otra parte, en el cono sur las brutales dictaduras militares aplicaban programas monetaristas y hacían los primeros esfuerzos por abandonar la estrategia impulsada por la industrialización. El caso de Chile es significativo: no sólo las ideas de la CEPAL habían cumplido un papel importante en la elaboración de políticas reformistas en Chile en la década de 1960, sino que su sede estaba ubicada en ese país. Estos ataques al estructuralismo de la CEPAL —así como los golpes militares del cono sur— podrían relacionarse con el choque entre la posición regulatoria y autónoma de la CEPAL y los intereses comerciales y de seguridad de los Estados Unidos. El fracaso de la Alianza para el Progreso había dado lugar a un cambio en la política exterior estadounidense que favorecía cada vez más las intervenciones militares y recelaba lo que el gobierno del país del Norte consideraba subversivo. Por último, dadas la situación crítica de la economía de los Estados Unidos y la competencia que representaban ahora Japón y Europa, cualquier intento por perjudicar los intereses comerciales estadounidenses —sobre todo en la región en que eran hegemónicos— merecía urgente atención.

¹⁶ El reformismo de la CEPAL tenía sus límites, dado que era un organismo internacional y, teóricamente, siempre suponía que el Estado era un factor exógeno (Love, 1996b, p. 242).

¹⁷ Lo que se hizo mediante la financiación y creación de nuevas instituciones y captando latinoamericanos para que asistieran a universidades de los Estados Unidos. El ejemplo más saliente de este proyecto es el acuerdo entre la Universidad de Chicago y la Universidad Católica de Chile. Véase Montecinos (1997).

El decenio de 1970 también marcó un auge de la inversión extranjera, aunque ésta vino principalmente en forma de flujos financieros y deuda externa. La estrategia de “crecimiento impulsado por la deuda” ten-

dría un abrupto fin en 1982. La región encaraba la necesidad de ajustar sus economías, haciendo frente al mismo tiempo a sus problemas de deuda en un entorno externo extremadamente desfavorable.

V

Del ajuste de la deuda a la “transformación productiva”: los atribulados decenios de 1980 y 1990

Como la CEPAL estaba acorralada, el énfasis en el desarrollo y la producción cedió terreno a la oposición al tipo de ajuste exigido por los bancos de crédito y el FMI (Bielschowsky, 1998b, p. 37). La cuarta etapa en el pensamiento de la CEPAL tenía por objeto encontrar una salida para la región, que afrontaba el inevitable ajuste. Su principal propuesta fue buscar un “ajuste expansivo”, para lo cual se hacía preciso un acuerdo entre los acreedores y los países latinoamericanos, así como un uso menos estricto de las políticas fiscal y monetaria. De acuerdo con la CEPAL, era la única manera en que se podía hacer el ajuste sin perjudicar más la situación social de la región.

A mediados del decenio de 1980 aparecieron nuevas reflexiones teóricas que trascendían los problemas del ajuste. Es la etapa que aún prevalece en el pensamiento de la CEPAL. Especialmente con los trabajos de Fernando Fajnzylber, la principal preocupación era evaluar nuevamente la experiencia de la estrategia de industrialización mediante la sustitución de las exportaciones y reflexionar sobre la factibilidad de una estrategia de industrialización (Fajnzylber, 1990). Fundamental en esta evaluación fue el éxito de los países de industrialización reciente de Asia oriental. Desde esta perspectiva, la CEPAL trató de enfrentar los problemas del pasado y encontrar una manera de remediarlos. La estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones no había logrado resolver los problemas de la desigualdad social, sobre todo por su falta de absorción tecnológica. El ejemplo asiático permitió que la CEPAL mantuviera su interés tanto en la industrialización como en la intervención estatal.¹⁸

Estas ideas se cristalizarían en la propuesta de “transformación productiva con equidad” que marcaría los análisis de la CEPAL en el decenio de 1990 (CEPAL, 1990, p. 11). Lo que hacía falta ahora era una “nueva industrialización” que hiciera hincapié en la necesidad del “progreso tecnológico”. En la década de 1990, la necesidad de una estrategia externa competitiva complementó estas ideas tempranas. “La industrialización constituye el eje de la transformación productiva” (*ibid.*, p. 14). Según esta nueva estrategia, América Latina debía encarar los problemas de la pobreza y la desigualdad con firmes medidas redistributivas (*ibid.*, p. 15).

En el decenio de 1990 la posición de la CEPAL no tuvo fuerza frente al predominio de las ideas plasmadas en el Consenso de Washington. Tales ideas habían cobrado importancia gracias a los oficios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial durante la década de 1980, dado que estas instituciones desempeñaron un papel preponderante en el proceso de negociación de la deuda de esa década y en los procesos de reforma estructural de la década siguiente. Además, los intentos por desprestigiar las ideas estructuralistas, iniciados como vimos en el decenio de 1950, finalmente habían prosperado, ya que los economistas capacitados en esos programas ocupaban ahora los más altos puestos en los gobiernos latinoamericanos. El fin de la guerra fría (1989-1991), con el predominio de los Estados Unidos, no hizo más que fortalecer y respaldar esas ideas. Por otra parte, debido a este predominio, las propuestas de la CEPAL

¹⁸ Es interesante señalar que el Banco Mundial y el FMI han interpretado la experiencia asiática desde otra perspectiva y la han usa-

do para justificar sus propuestas de libre mercado. Véase Banco Mundial (1993).

habían perdido el ya débil apoyo de que gozaban.¹⁹ En este clima, la CEPAL debió responder y adaptar sus ideas.

Un elemento importante de este nuevo período y del intento de hacer frente a un clima político e intelectual hostil y exigente fue que, aun reconociendo los problemas, deficiencias y abusos de la industrialización sustitutiva —en especial los aspectos negativos de la intervención estatal y la falta de interés en las fuerzas del mercado—, la CEPAL evaluó de manera positiva sus logros reales. Esto fue esencial, dado que el pensamiento neoliberal culpaba a la estrategia sustitutiva por el aparente fracaso económico de la región,²⁰ y sostenía que su resultado había sido la aparición de industrias ineficientes que habían impedido el desarrollo económico latinoamericano. En este sentido, la propuesta del Consenso de Washington fue dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado y abrir las economías para recuperar la eficiencia. Todo fomento de la industria se consideraba “populista” y por ende negativo (Dornbusch y Edwards, 1991).

Para la CEPAL, América Latina no sólo había registrado altas tasas de crecimiento durante la “edad dorada” (1950-1973), sino que la industrialización mediante la sustitución de importaciones había sido más positiva de lo que se pensaba antes, en términos de aprendizaje y desarrollo tecnológico. Esto constituía una sólida base desde la cual la región podía emprender una transformación hacia un sector industrial más dinámico, competitivo y orientado hacia el exterior (Katz, 1998, pp. 63-75).

El decenio de 1990 también marca el retorno de los países latinoamericanos a los mercados financieros internacionales, tras la crisis de la deuda. En el decenio anterior se había producido una caída de los flujos que ingresaban a la región y del porcentaje del total de los flujos internacionales que ésta recibía.²¹ Además, en la década de 1990 la situación económica internacional se caracteriza por el aumento de los flujos de IED, en los cuales las ahora llamadas “economías emergentes” cumplen un papel importante.²² Los pro-

cesos de privatización en América Latina resultan ser un excelente polo de atracción de dichos flujos. La IED y las empresas transnacionales se consideran elementos deseables de una buena situación económica, a la luz del consenso neoliberal predominante. En una economía abierta y globalizada, los gobiernos deben facilitar y crear buenas condiciones para atraerlas. Las políticas que lo impiden o procuran alentar las industrias nacionales se consideran contraproducentes e inseguras, de acuerdo con el Consenso de Washington.

La inversión extranjera en la década de 1990 tendió a dirigirse más bien a los servicios y las inversiones productivas, a diferencia de los préstamos de bancos comerciales que constituían la mayor parte de la inversión a fines del decenio de 1970 (CEPAL, 2000, p. 27). Estos cambios propiciaron un renovado interés por las empresas transnacionales en los estudios de la CEPAL. Un hallazgo importante fueron los cambios observados en la participación de esas empresas en las economías latinoamericanas a lo largo de las últimas décadas (Stumpo, 1998). Si bien durante los años de la industrialización sustitutiva de las importaciones las empresas transnacionales tendieron a invertir en bienes intermedios y de consumo, desde mediados de 1970 y principios de 1980, mientras los gobiernos latinoamericanos buscaban transformar la estrategia sustitutiva, el grueso de la IED se dirigió a las manufacturas primarias de exportación. Tal conclusión respalda el argumento original de la CEPAL de que las empresas transnacionales no pueden ser las fuerzas rectoras del desarrollo. Por más importantes que ellas sean, la necesidad de industrias tecnológicamente avanzadas sólo puede satisfacerse desde la propia América Latina.

Contrariamente a lo que sostiene el Consenso de Washington, al reconocer los beneficios de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, tomar el ejemplo de Asia oriental y mostrar las deficiencias de los beneficios de las empresas transnacionales, la CEPAL sigue promoviendo políticas positivas que puedan ayudar a las industrias latinoamericanas, admitiendo siempre la necesidad de abrir las economías y liberar más el mercado. El imperativo es fomentar que las industrias latinoamericanas absorban la última tecnología, para que puedan competir en el ámbito internacional. Aunque las empresas transnacionales puedan contribuir a fomentar las exportaciones en determinados períodos y sectores, la solidez de la posición de la región en los mercados internacionales “depende de la existencia y del avance de empresas nacionales capaces de competir —solas o con aportes de capital extranjero— con las empresas que abastecen los

¹⁹ Un ejemplo evidente de ello es la actual propuesta del área de libre comercio de las Américas, encabezada por el Gobierno de los Estados Unidos.

²⁰ Por ejemplo, Arnold Harberger piensa que la situación de América Latina mejoró cuando la “buena economía” (aquella impartida en la Universidad de Chicago) reemplazó a la “mala economía” de la CEPAL. Véase Harberger (1996, p. 303).

²¹ A partir de 1991, por primera vez desde el comienzo de la crisis de la deuda, se registró una transferencia neta positiva de recursos hacia la región (CEPAL, 1995, p. 26).

²² En 1998 los flujos habían llegado a los 650 000 millones de dólares. Aun así, el grueso de los flujos de capital se dirigía a las economías desarrolladas. En 1997 esa proporción correspondía al 59%, y en 1998 al 71% del total. Véase CEPAL (2000).

mercados internacionales” (CEPAL, 1990, p. 77). La transformación productiva con equidad debe ocurrir en un contexto de alta competitividad internacional, sustentada en una “incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico”. Ello implica que “debe reconocerse la dimensión de aprendizaje y difusión de los conocimientos disponibles a nivel internacional” (*ibid.*, p. 14). Es preciso absorber tanto los adelantos tecnológicos como los de capital humano, a fin de mejorar la productividad, la competitividad y la equidad. De acuerdo con la CEPAL, éste es un aspecto que ha sido descuidado en América Latina.

Los estudios en que se analizan las empresas transnacionales y los flujos de IED en la región durante el decenio de 1990 ayudan a la CEPAL a resistirse al rechazo a apoyar a las industrias latinoamericanas sugerido por el Consenso de Washington. Como en las primeras etapas, se espera que las empresas transnacionales y la IED tengan efectos positivos, y hay clara conciencia de la necesidad de alentar y atraer el capital y la tecnología extranjeros, pero, según la CEPAL, éstos nunca serán sustitutos de las industrias latinoamericanas, si la región desea desarrollarse y enfrentar sus problemas sociales. Otro elemento importante en la visión

cepalina es su interés en el ejemplo dado por las empresas transnacionales latinoamericanas, que han logrado crecer y expandirse, y que de hecho se consideran posibles fuentes de dinamismo económico (Chudnovsky, 1999). Así es posible mantener otra vieja idea: la importancia y conveniencia de la integración regional. Pese a sus débiles avances, la integración regional ha ayudado a promover el comercio de manufacturas en toda la región.²³

Por último, los ingentes flujos de IED que ingresaron a la región a partir del decenio de 1990 han renovado la importancia de contar con cierto tipo de regulación. Obviamente, se reconoce que la regulación estatal es necesaria, pero está debilitada por la falta de información adecuada. Recuperando la vieja idea de la importancia de la información y la experiencia que los gobiernos necesitan para tener poder de negociación frente a las empresas transnacionales, la CEPAL promueve estudios que puedan ayudar a los gobiernos latinoamericanos a regular dichas empresas y la IED. Por ejemplo, en 1999 se reconocieron dos deficiencias: la falta de evidencias estadísticas y los desafíos normativos, dados los múltiples canales y acuerdos por los que fluye la IED (CEPAL, 2000, p. 29).

VI

Conclusiones

Como muestra el ejemplo del decenio de 1990, la CEPAL sigue en pos de promover una estrategia de desarrollo basada en la industria y la tecnología modernas y con la cual América Latina pueda seguir un camino autónomo hacia el desarrollo y la equidad. En el medio siglo que hemos considerado, la economía de América Latina y del mundo ha cambiado apreciablemente. En cada período examinado, las relaciones de América Latina con la economía internacional y con la inversión extranjera adoptaron distintas formas. En la última década considerada, la de 1990, también las

tendencias ideológicas estuvieron muy lejos de coincidir con las ideas cepalinas. La globalización, la IED y la participación de las empresas transnacionales se consideran actualmente medios de desarrollo deseables para los “países emergentes”.²⁴ Sin embargo, la CEPAL continúa su esfuerzo por entender estos cambios dentro del mismo marco y sobre la base de los mismos supuestos que tenía originalmente. Al hacerlo, procura preservar su propio concepto de lo que debería ser una estrategia de desarrollo latinoamericana. Estos supuestos y su marco dan forma a la visión cepalina de la naturaleza de las inversiones extranjeras.

En el presente artículo se ha demostrado que la posición de la CEPAL frente a las empresas transna-

²³ Hasta la crisis de la deuda del decenio de 1980, las exportaciones intrarregionales se habían duplicado como porcentaje del total de las exportaciones de las industrias latinoamericanas. Sin embargo, su principal desventaja era no poder proporcionar a la industrialización mediante la sustitución de importaciones, particularmente en los países pequeños y medianos, la “masa crítica” de mercado y el grado de competitividad necesarios para tener éxito en el largo plazo (Ffrench-Davis, Muñoz y Palma, 1998, p. 213).

²⁴ Excepción hecha, por cierto, de los “globalifóbicos”, curiosa denominación que dio el ex presidente de México Ernesto Zedillo a quienes hacen manifestaciones en cada reunión de líderes internacionales.

cionales y la IED ha sido coherente y consistente durante sus cinco décadas de vida. Esta posición implicó el reconocimiento de la necesidad de contar con inversión extranjera, pero a la vez el reconocimiento de los peligros y desventajas de depender indiscriminadamente del capital foráneo. También se ha demostrado que, pese a tener continuidad, el análisis de la CEPAL se ha adaptado y ha respondido a cambiantes condiciones económicas e ideológicas, pero sin comprometer su posición fundamental.

Los temas de la IED y las empresas transnacionales son complejos y fundamentales en América Latina y

las perspectivas de interdependencia y aumento del comercio internacional tienden a otorgarles aún más importancia. En una era en que el consenso teórico propende a desestimar la preocupación por la naturaleza problemática de la IED y reemplazarla con la fe ciega en la apertura de los mercados, y cuando los problemas y la vulnerabilidad de la región parecen aumentar, el esfuerzo crítico de la CEPAL, si se le entiende en su propio marco, es una voz potente que intenta encararlos y ayudar a resolverlos.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Arndt, H.W. (1987): *Economic Development. The History of an Idea*. Chicago, Illinois, Chicago University Press.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Bielschowsky, Ricardo (1998a): Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña, Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados, vol. 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____. (1998b): Evolución de las ideas de la CEPAL, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Bulmer-Thomas, Victor (1994): *The Economic History of Latin America since Independence*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Cardoso, Fernando H. (1973): Associated-dependent development: Theoretical and practical implications, en Alfred Stepan (comp.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1954): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, E.CN.12/359, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 54.II.G.2.
- _____. (1969): *América Latina. El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- _____. (1977): *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Tercera evaluación regional, 1977*, Cuadernos de la CEPAL, N° 17, Santiago de Chile.
- _____. (1979): *América Latina en el umbral de los años 80*, E/CEPAL/G.1106, Santiago de Chile.
- _____. (1981): Nota de la Dirección, *Revista de la CEPAL*, N° 14, E/CEPAL/G.1179, Santiago de Chile, agosto.
- _____. (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. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____. (1995): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1995*, LC/G.1890, Santiago de Chile.
- _____. (1998): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1997*, LC/G.1985-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.7.
- _____. (2000): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, LC/G.2061-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.
- Chudnovsky, Daniel (comp.) (1999): *Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastián Edwards (1991): *The macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago, Chicago University Press.
- Dosman, Edgar J. y David H. Pollock (1998): Hasta la UNCTAD y de regreso: divulgando el evangelio, 1964-1968, *Estudios sociológicos del Colegio de México*, vol. 16, N° 48, septiembre-diciembre.
- Fajnzylber, Fernando (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60, LC/G.1534/Rev.1-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Oscar Muñoz y Juan G. Palma (1998): The Latin American economies, 1950-1990, en Leslie Bethell (comp.), *Latin America. Economy and Society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Harberger, Arnold (1996): Latin America en A.W. Coats, *The Post-1945 Internationalization of Economics. Annual Supplement to Volume 28. History of Political Economy*, Durham, Duke University Press.
- Hirschman, Alfred (1961): Ideologies of economic development in Latin America, en A. Hirschman (comp.), *Latin American Issues. Essays and Comments*. Nueva York, Twentieth Century Fund.
- Katz, Jorge (1998): Aprendizaje tecnológico ayer y hoy, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, octubre.
- Love, Joseph L. (1996a): *Crafting the Third World. Theorizing underdevelopment in Rumania and Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- _____. (1996b): Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930, en Leslie Bethell, *Ideas and Ideologies in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1996c): Las fuentes del estructuralismo latinoamericano, *Desarrollo económico*, vol. 36, N° 141, abril-junio.
- Marinho, Luis C. (1981): Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico, *Revista de la CEPAL*, N° 14, E/CEPAL/G.1179, Santiago de Chile, agosto.
- Montecinos, Verónica (1997): Los economistas y las elites políticas en América Latina, *Estudios internacionales*, año 30, N° 119-120, julio-diciembre.
- Painter, David (1999): *The Cold War. An international history*, Londres, Routledge.
- Pinto, Aníbal (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre.

- _____ (1980): La internacionalización de la economía mundial. Una visión latinoamericana, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.
- Prebisch, Raúl (1949): El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas, E/CN.12/89, Santiago de Chile.
- _____ (1963): Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre “el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1981) *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Stumpo, Giovanni (comp.) (1998): *Empresas transnacionales. Procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Buenos Aires, CEPAL/Alianza Editorial.
- Sunkel, Osvaldo (1998): Desarrollo, subdesarrollo, dependencia. Marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante, en Ricardo Bielchowsky, Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL. Textos seleccionados, vol. 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- Williamson, John (comp.) (1990): *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

Respuestas de política *a los problemas de* **pobreza y desigualdad en** *el mundo en desarrollo*

Albert Berry

*Profesor de Economía,
Centro de Estudios
Internacionales,
Universidad de Toronto,
Canadá
Berry2@chass.utoronto.ca*

El autor sostiene que la efectividad de los instrumentos para aliviar la pobreza depende considerablemente de cómo se defina ésta. El propósito de disminuir la pobreza absoluta implica, principalmente, una discusión del crecimiento, que ha sido la fuente principal de su reducción secular. En cambio, si se define la pobreza en términos relativos, los cambios en la desigualdad pasan a ser la fuente principal de variaciones en su incidencia. En cualquier caso, resulta central la relación entre las dos fuentes potenciales de reducción de la pobreza.

El artículo reseña las implicaciones para el crecimiento y la distribución, primero, de las políticas aplicadas con propósitos de crecimiento y, luego, de aquellas con objetivos distributivos. Finalmente, considera cuáles son los instrumentos más prometedores para reducir la pobreza absoluta o la pobreza relativa y cuán sensitiva puede resultar la combinación óptima de políticas a la manera como se defina la pobreza.

I

Introducción

Según las medidas más usuales del progreso económico —el ingreso per cápita o el poder adquisitivo y la satisfacción de las necesidades básicas— ha habido una notable disminución de la incidencia de la pobreza en el Tercer Mundo, y por lo tanto en el mundo en su conjunto, en los últimos cincuenta años para los que se dispone de datos razonablemente adecuados. Si se toma como base un umbral de pobreza constante de 200 dólares de 1970,¹ la incidencia de la pobreza en el mundo disminuyó de casi 50% en 1950 a cerca de 25% en 1977 y probablemente a entre 10% y 13% en 1995, con una baja de más de 40% en el número absoluto de pobres.² Parte importante de este avance es reflejo del crecimiento acelerado y el bajo nivel de desigualdad de China. Si se excluye China, la incidencia de la pobreza disminuye de manera más pausada, de 36% en 1977 a cerca de entre 11% y 15% en 1995, mientras que el número de personas en situación de pobreza absoluta baja levemente, quizá entre 5% y 15% en todo el período, produciéndose toda o casi toda la reducción después de 1980. Definido en función de un umbral de pobreza más elevado, de mil dólares de 1987, y excluida China, el nivel de pobreza absoluta registró un aumento neto en el período 1950-1995, lo que también se observa en el período más reciente de 1980-1995.

En el mundo no socialista, la baja en la incidencia de la pobreza, definida en función del nivel de ingresos, ha sido intermitente, ha mostrado desigualdad entre regiones y ha estado amenazada por cambios de política y del entorno. En consecuencia, interesa mucho encontrar una receta segura para lograr un tipo de “crecimiento con equidad” que traiga consigo un alivio rápido y generalizado de la pobreza. Pese a que, al menos entre los economistas, hay bastante consenso respecto de algunos de los elementos de una estrategia adecuada para reducirla, hay otros más controvertibles, y dista mucho de haber consenso acerca de

la importancia relativa de los componentes sugeridos. El presente artículo presenta algunas ideas sobre lo que podría surtir efecto y hace hincapié en la necesidad de basar las políticas en un análisis más detenido que hasta ahora del bienestar humano, y de relacionar más estrechamente la definición de la pobreza y la respuesta de política.

Toda discusión sobre el alivio de la pobreza absoluta, cuando ésta es definida por un poder adquisitivo inferior a algún determinado nivel absoluto, es también necesariamente un debate acerca del crecimiento. Podría pensarse que la velocidad con que disminuye la pobreza se determina conjuntamente por el ritmo de incremento del ingreso medio y las variaciones de la distribución del ingreso. Si la distribución se hace más equitativa, contribuye a aliviar la pobreza, y en tal caso el crecimiento habría originado sólo parte del alivio logrado; de lo contrario, “explicaría” la totalidad o más del total de ese alivio. En este sentido mecanicista, la mayor parte, si no la totalidad, de la disminución de la pobreza registrada a lo largo del último medio siglo se debe al crecimiento. En los últimos diez años o más, la agudización de las desigualdades de ingreso ha sido la norma en los países en desarrollo (y también en los desarrollados). En consecuencia, el crecimiento es hoy un camino menos seguro que antes para aliviar la pobreza absoluta, por mucho que se haya convertido en la única fuente de ese alivio.

Conviene distinguir entre la distribución primaria del ingreso, que es aquella que surge del funcionamiento de la economía antes de que haya una redistribución posterior mediante impuestos y transferencias, y la distribución secundaria, que incluye los efectos de éstos. Si se tiene presente tal distinción, podría pensarse que el desafío de mitigar la pobreza involucra i) el crecimiento, ii) los efectos del particular patrón de crecimiento aplicado para la distribución primaria —a veces positivo, a veces negativo—, y iii) la compensación directa de la pobreza, con alguna forma de redistribución para mitigar en parte la pobreza implícita en la distribución primaria del ingreso; esto puede hacerse por el Estado o por conductos privados, como la familia extensa y la comunidad.

Si el ingreso o el consumo relativos son elementos clave de la definición básica de la pobreza —autores como Easterlin (1974), Scitovsky (1976) y Hirsch

□ Agradezco las observaciones que formularon Gerry Helleiner y José Antonio Ocampo a una versión anterior del presente trabajo. Los errores que subsistan son de mi exclusiva responsabilidad.

¹ Y con los valores correspondientes a otros países convertidos a dólares de los Estados Unidos a un tipo de cambio de paridad del poder adquisitivo.

² Basado en Berry, Bourguignon y Morrisson (1983), y Berry y Serieux (2002).

(1976) han sostenido que el consumo es el factor determinante del bienestar en los países industrializados—, es probable que las variaciones de la distribución sean la mayor fuente de cambios en la incidencia de la pobreza, cuando ésta se define como un bajo nivel de lo que los propios afectados conciben como bienestar (más adelante volveremos sobre esto). En todo caso, no hay duda de la importancia de la relación entre ambas fuentes potenciales de reducción de la pobreza, esto es, el crecimiento y el aumento de la equidad. Numerosos teóricos del desarrollo de comienzos de la posguerra hicieron hincapié en que durante un tiempo, el crecimiento bien podría empeorar la distribución del ingreso (Kuznets, 1955). Otros, entre ellos algunos que no creían que en las primeras etapas se deterioraría la distribución y algunos que pensaban que el deterioro no sería lo bastante marcado como para impedir que se beneficiaran los grupos más pobres, adherían a la teoría del chorreo: pese a que el crecimiento no está especialmente destinado a favorecer a los pobres, éstos de todas formas aprovechan parte de sus frutos. En general, la evolución del último medio siglo ha confirmado la teoría del chorreo, por lo menos en el sentido de que se ha logrado una importante disminución de la pobreza, incluso en países a los que no parecía inquietar mayormente este objetivo. La experiencia taiwanesa demuestra hasta qué punto pueden ser complementarios una distribución muy equitativa del ingreso con un crecimiento muy acelerado, incluso en etapas tempranas de desarrollo (Ranis, 1978). Aunque en forma menos espectacular, la trayectoria de otros países es consistente con la teoría. Así pues, el debate sobre el tema crecimiento-distribución ha llevado gradualmente a una aceptación bastante genera-

lizada de que lo más probable es que ambos objetivos no entren sistemáticamente en conflicto a menos que la combinación de políticas haya sido desacertada. La gama de experiencias en materia de crecimiento y de distribución indica que las políticas que se apliquen pueden tener mucho peso, es decir, que no toda la variedad de resultados obedece a que las circunstancias exógenas hayan sido diferentes.³

Puesto que, especialmente a mayor plazo, el crecimiento es el factor que más contribuye a reducir la pobreza absoluta, medida en función del ingreso, cabe concluir que las políticas que se adoptan —sobre todo por las ventajas de crecimiento que se espera obtener de ellas— también pueden ser los principales factores determinantes de la forma en que varía la pobreza en el tiempo, y que aquellas que se adoptan con fines distributivos cumplan una función menos importante. En la práctica, es posible que algunas de estas últimas empeoren la distribución, ya sea porque gobiernos controlados por los relativamente adinerados rehúyen aplicar políticas que tengan efectos distributivos, ya sea porque aún son objeto de conjetura los efectos redistributivos de muchas políticas.

En la sección II siguiente se examinan las consecuencias que tienen para el crecimiento y la distribución las políticas que se aplican habitualmente con el primero de estos objetivos. En la sección III se hace lo propio respecto de aquellas que se aplican ordinariamente con fines de distribución. Por su parte, la sección IV destaca cuán sensible es la composición del conjunto óptimo de políticas a la forma en que se define la pobreza, mientras que la sección V contiene algunas conclusiones generales acerca de las “mejores políticas”.

II

Efectos en el crecimiento y la distribución derivados de las políticas orientadas principalmente al crecimiento

La importancia de la formación de capital físico, la acumulación de capital humano y el cambio tecnológico como fuentes de crecimiento no ha sido objeto de un estudio serio. Lo único que se discute gira en torno a su importancia relativa y cómo ella varía según las circunstancias y a la mejor manera de avan-

zar en cada uno de estos procesos. A este último respecto, naturalmente son pertinentes la política fiscal

³ La historia de las ideas sobre la pobreza y su relación con el crecimiento, así como muchas cuestiones relacionadas con las políticas para enfrentar la pobreza se examinan en Lipton y Ravallion (1995).

y la política comercial. Las repercusiones distributivas de los tres procesos son más complejas y posiblemente dependan mucho de los pormenores de cada caso.

1. Política macroeconómica conservadora

Hay consenso en que una inflación desenfrenada es perjudicial para el desarrollo; lo que no está tan claro es si una inflación baja (por ejemplo, de un solo dígito) conduce a más crecimiento que una inflación baja de dos dígitos, y en qué circunstancias. Al parecer, la marcada preferencia actual por tasas bastante bajas de inflación se basa principalmente en ideas conservadoras, cuyas predicciones pueden por cierto resultar acertadas, y en la impresión de que en un mundo que evoluciona hacia una mayor integración, una inflación elevada plantea mayores problemas. Sin embargo, al parecer la hiperinflación sí tiene efectos negativos en la distribución, por mucho que puedan ser de corta duración, y en todo caso no es factor que determine la desigualdad. Además, a menudo se sostiene que el “impuesto inflación”, que se produce incluso con grados de inflación intermedios, es de carácter bastante regresivo, en cuyo caso lo más probable es que una política monetaria expansiva también lo sea. Sin embargo, la evidencia es débil y teóricamente no hay grandes razones para prever que los efectos se inclinen en una u otra dirección, salvo que el carácter expansivo de la política monetaria y fiscal y la distribución de los beneficios netos que producen (impuestos, gastos del gobierno, acceso al crédito) estén directamente relacionadas. Existe la impresión bastante generalizada de que las bajas tasas de interés real que suelen acompañar a tasas de inflación altas tienden a producir una distribución del crédito más concentrada que las que se acercan más a los niveles de mercado (Fry, 1988, p. 163), pero en este caso la evidencia continúa siendo escasa. Las hipótesis sobre los efectos distributivos de una política fiscal expansiva en contraposición a una restrictiva son más variadas, y dista de haber consenso al respecto (Whitehead, 1996). En general, pese a que no hay razones fundadas para pensar que estas políticas tienen efectos directos importantes en la equidad, las modalidades de crédito, impuestos y gasto público que las acompañan pueden tener bastante gravitación, si bien en formas que aún no se conocen bien.

Las teorías recientes sobre la histéresis de las condiciones sociales en el curso del ciclo económico ponen aún más de relieve la complejidad de los efec-

tos de la política macroeconómica en la distribución y la pobreza. De acuerdo con ellas, se sostiene, por ejemplo, que la pobreza, el capital humano y el empleo no se ven afectados simétricamente por el ciclo descendente y la posterior reactivación que en conjunto constituyen un ciclo económico, puesto que los beneficios de la reactivación generalmente son menores que las pérdidas del ciclo descendente. En consecuencia, los ciclos económicos no son sucesos neutros: cuando el PIB regrese a su nivel anterior a la recesión, por lo general no sucederá lo mismo con otras variables; el comportamiento cíclico puede tener costos permanentes en el sentido de mantener esas variables por debajo de los niveles que habrían alcanzado si el PIB hubiera evolucionado de manera menos inestable. Estos planteamientos se relacionan con la idea de que en los casos en que la estabilidad de precios, en sí deseable, se logra a expensas de la estabilidad del crecimiento del producto, los efectos netos de redistribución pueden ser negativos (Ocampo, 2002).

Según lo revelan los estudios antes citados, la importante contribución directa a la satisfacción de la gente que significa el hecho de tener empleo hace que todo conjunto de políticas que conduzca a un desempleo elevado —por ejemplo, una política monetario-fiscal restrictiva que tenga por objeto lograr el equilibrio de la balanza de pagos— es doblemente problemático. Las políticas de esta índole probablemente sólo se justifiquen en caso de que se requiera un desempleo presente elevado para asegurar que en el futuro sea bajo.

2. Las políticas de ahorro e inversión

Para lograr un crecimiento realmente acelerado, el ahorro tiene que ser alto y su utilización eficaz. Tanto la correlación comparativa entre países de las tasas de ahorro e inversión con la tasa de crecimiento, como el hecho de que todos los países de rápido crecimiento de Asia oriental experimentaron incrementos espectaculares de sus tasas de ahorro como parte de la aceleración del crecimiento (Banco Mundial, 1993), ponen de relieve la importancia decisiva de esta variable. Por desgracia, sigue habiendo una gran incertidumbre en cuanto a qué factores contribuyen a aumentar el ahorro en qué tipos de países. En Asia oriental, parece haber ayudado la baja carga demográfica (Bloom y Williamson, 1998); al parecer, cuando las tasas de interés real son positivas y el sistema financiero es firme aumenta el ahorro financiero (Mason, 1988), pero no resulta claro si estos factores influyen o no en el

ahorro total (Masson, Bayoumi y Samiai, 1998, p. 497; Akyüz, 1995). El crecimiento acelerado parece contribuir a que la tasa de ahorro sea elevada, de modo que posiblemente el principal problema sea alcanzar esa primera racha de crecimiento acelerado.

Si en la práctica el potencial de ahorro se limitara a los ricos —digamos, la clase capitalista— habría una clara relación inversa entre el crecimiento acelerado y la distribución equitativa del ingreso. No siempre sucede así, según queda ilustrado por experiencias como la taiwanesa, pero bien puede ser que esta relación inversa esté ausente sólo en condiciones algo limitadas. Sin duda es mejor lograr que un pequeño segmento de la población ahorre mucho que no lograr ahorro alguno, en especial cuando se trata de aliviar la pobreza definida en términos absolutos. Cuando son los empresarios, algunos de los cuales no son particularmente ricos, los que concentran el ahorro, la situación resulta más aceptable, puesto que la distribución del gasto de consumo es bastante menos desigual que la del ingreso.

3. La acumulación de capital humano

No obstante que, en general, se reconoce la importancia de la acumulación de capital humano para el crecimiento (Schultz, 1961) y que los mecanismos que vinculan a ambos se han estudiado desde diversos puntos de vista, hoy se sabe muy poco más que hace algunos decenios acerca del papel que desempeña el capital humano en el proceso de crecimiento. Se ha demostrado que las regresiones de Mincer, que desde hace mucho son el testimonio más ampliamente utilizado de los beneficios sociales que traen consigo la educación y la capacitación, son muy vulnerables a los problemas de especificación, en particular al sesgo de las variables omitidas y al sesgo de la agregación (Rosenzweig, 1999; Schultz, 1989); el credencialismo, cuya posible importancia cuantitativa ha resultado más difícil de demostrar, continúa arrojando dudas sobre la interpretación más sencilla de Mincer sobre las diferencias de ingresos y sugiriendo que ellas adolecen de un sesgo ascendente (Dore, 1976). Por otra parte, las externalidades positivas relacionadas con el proceso de innovación imitable, con la adquisición de conocimientos a partir de las personas que tienen mayor educación, etc., también podrían ser importantes y tenderían a producir un sesgo descendente en las estimaciones estándares. En el mejor de los casos, las estimaciones basadas en la regresión de Mincer dan una idea muy burda de los beneficios sociales de la educación; es

probable que haya que partir de la base de que una tasa de rentabilidad estimada de 15% significa que la tasa real fluctúa entre 5% y 20%.⁴ Para reducir el rango de incertidumbre⁵ sería necesario que convergieran los resultados de las regresiones de Mincer y la evidencia que ofrecen otras metodologías. Siendo que actualmente están en discusión diversos tipos de capacitación práctica (incluida la actualización profesional periódica), que tienen que ver en diversas formas con el alivio de la pobreza, resulta desalentador que el análisis de la función del ingreso tenga dificultades aún más evidentes para dilucidar los beneficios de estas formas de capital humano que para esclarecer los de la educación académica.

Las estimaciones de Mincer han sido motivo de optimismo no sólo porque generalmente han asignado un valor mediano a alto a la rentabilidad social global de una mayor acumulación de capital humano, sino también porque indican que en el caso de la enseñanza básica esa rentabilidad es particularmente elevada. Esto respalda la convicción de que aumentar el capital humano de quienes se encuentran próximos al extremo inferior de los perfiles de educación y de ingresos es un instrumento útil para luchar contra la pobreza, quizá el más importante de todos. Pero se sigue sabiendo poco sobre qué medidas reducirían efectivamente la brecha educacional —para determinarlo habría que saber, por ejemplo, cómo reaccionarían los que se encuentran en el extremo superior de esa brecha— y la forma en que puedan evolucionar en el futuro las diferencias de ingresos relacionadas con la educación. La evidencia empírica que vincula el progreso en materia de capital humano con mejoras en el crecimiento y la distribución es demasiado débil como para que pueda sustituir un conocimiento más profundo de lo que sucede dentro de esta “caja negra”. A la luz de la aparente importancia de las destrezas vinculadas al conocimiento de la informática y la revolución de la información, y de los incrementos de las diferencias de ingreso según nivel educativo observados en los últimos diez años o más (Robbins, 1995), es muy posible que en el mediano plazo hayan aumentado en términos relativos los beneficios privados de un nivel

⁴ Estimaciones como las de Behrman y Deolalikar (1993) sugieren la posibilidad de que los verdaderos efectos de la educación en la productividad no superan un 40% de lo que señalan las regresiones simples de Mincer.

⁵ Pritchett (1996) describió crudamente la confusión reinante en esta materia. Se han realizado demasiados estudios simplistas y no ha habido suficiente preocupación por los numerosos problemas metodológicos.

educativo más alto, en contraposición a los derivados de niveles educativos menores. A medida que en el contexto de la globalización se facilita la migración ilustrada, resulta cada vez más difícil conservar en el país a las personas capacitadas; puede ser que la opción de emigrar sea uno de los factores responsables de la creciente diferencia de ingresos que se observa en los países en desarrollo (Hamada y Bhagwati, 1975). Estas consideraciones podrían significar que la estrategia óptima para promover el crecimiento en materia de capital humano probablemente ya no mejore la distribución ni alivie la pobreza, por mucho que haya podido hacerlo en algún momento del pasado.

Las razones para fomentar una enseñanza básica generalizada y de buena calidad siguen siendo poderosas, ya que las ventajas que acarrearán la alfabetización y los conocimientos elementales de aritmética son evidentes y este nivel de instrucción es indispensable para permitir que las personas avancen a los niveles superiores. Sin embargo, la actual ambigüedad de la información sobre los beneficios que confiere la educación en general tornan aún más urgente prestar mayor atención a la calidad de la enseñanza básica. Además, y como sucede con la mayoría de los demás mecanismos en estudio, es probable que en la relación entre capital humano y pobreza influya la forma en que se defina la pobreza. De más está decir que éste es el caso si se utiliza una definición vinculada a las “necesidades básicas”, en la cual la educación ocupa un lugar importante.

4. El cambio tecnológico

La importancia del ahorro y la inversión como fuentes de crecimiento no se pone en duda; en cambio, si se discute cuáles son las tecnologías nuevas que contribuyen al crecimiento; la teoría sostiene que las tecnologías demasiado modernas o con uso intensivo de capital tal vez no lo hagan, y que las tecnologías intermedias o “apropiadas” son una apuesta más segura. Sin embargo, la evidencia empírica a este respecto es limitada y en su mayor parte indirecta, y hay grandes dudas de que se disponga de suficientes tecnologías apropiadas.

Los efectos distributivos del progreso tecnológico también son poco claros. La teoría apunta fuertemente a que la tecnología moderna —porque crea pocos empleos por unidad de inversión—, tenderá a empeorar la distribución de los ingresos entre el capital y la mano de obra y que, en los casos en que esa tecnología requiera a la vez mano de obra muy calificada,

empeorará también la distribución del ingreso entre trabajadores menos calificados y más calificados. En parte porque carecemos de indicadores del ritmo o la modalidad del cambio tecnológico (sí los tenemos respecto de la formación de capital humano, el ahorro, etc.), ha sido difícil formarse una impresión real de la validez de estos supuestos teóricos. El cambio tecnológico puede ser un peligro para la distribución equitativa y, en consecuencia, para el alivio de la pobreza, ya sea por su sesgo hacia el uso del capital o de la mano de obra calificada o porque las empresas que están en condiciones de adoptarlo son solamente las que ya tienen mejor situación (por ejemplo, porque son más grandes). Algunos cambios en la agricultura pueden tener efectos adversos en la distribución debido a ambas razones, por ejemplo, cuando el uso de tractores no sólo disminuye los costos en los grandes predios en formas que los predios pequeños no pueden imitar, sino que además desplaza la mano de obra y empuja a más trabajadores hacia las granjas pequeñas.⁶ También en otros sectores, el tamaño de las empresas que adoptan nuevas tecnologías, así como las tecnologías ya existentes en ellas, influyen en el impacto final de esa adopción (James, 1998; Berry, 1998a).

Algunos aspectos del proceso de cambio tecnológico son más exógenos a los distintos países en desarrollo, e incluso al conjunto de ellos, que las demás fuentes de crecimiento antes examinadas. En general, se observa que alrededor de 97% de la inversión en investigación y desarrollo se produce en los países industrializados del norte (Banco Mundial, 1999). En consecuencia, es posible que a los países en desarrollo, en especial si están ligados estrechamente al sistema económico mundial, les resulte muy difícil protegerse de algunos de los efectos adversos de la modalidad actual de cambio tecnológico a nivel mundial. Aún así, mucha de la evolución de las prácticas tecnológicas se ve afectada por la situación y las políticas internas. No obstante que los grandes avances en la investigación agrícola generalmente provienen del exterior, para adoptarlos eficazmente, y en especial para que los adopten los agricultores más pequeños, es indispensable complementar las investigaciones internacionales con el esfuerzo local (Evenson, 1975). En otros sectores existen políticas que contribuyen clara-

⁶ El Banco Mundial reconoció más bien tardíamente este peligro a comienzos del decenio de 1970. Contribuyó a ello un amplio estudio sobre la utilización de tractores en Pakistán.

mente a que las empresas más pequeñas introduzcan mejoras tecnológicas (Levy, Berry y Nugent, 1999), las que por lo general favorecen más el empleo que las adoptadas por empresas más grandes.

5. La orientación hacia afuera y otras políticas en pro del mercado

Los partidarios de un comercio más libre, de menos intervención del gobierno y, en general, de políticas económicas más favorables al mercado han sostenido que un cambio en ese sentido elevará la tasa de crecimiento, no sólo mediante los efectos de eficiencia en la asignación de recursos (Feder, 1983), sino también porque el mayor contacto con fuentes externas contribuirá a elevar al ahorro interno, el ahorro externo (entradas de capital) y el ritmo del cambio tecnológico (Rodrik, 1995, pp. 2933-2934). No cabe duda de que cada uno de los factores mencionados se presenta con cierta frecuencia. Por otro lado, hay que mencionar los efectos adversos de la inestabilidad de la entrada y salida de capitales que ha traído consigo la liberalización de los movimientos de capital, y el efecto negativo que puede producirse en la inversión cuando los mercados más libres disminuyen la certeza de los beneficios de algunas inversiones. Además, en la medida en que la presencia de los efectos —de aprender por la práctica— que se plantea en el argumento de las industrias incipientes justifique algún grado de protección, la imposibilidad de brindar protección puede impedir que los países ayuden a industrias nacientes que podrían llegar a ser competitivas. Queda por verse en qué circunstancias han de predominar los efectos positivos de la orientación hacia fuera. Dado que, con escasas excepciones, la adopción de políticas favorables al mercado todavía no ha tenido efectos positivos inmediatos o amplios en el crecimiento de los países en desarrollo, el caso no está cerrado. Puede ser que esos efectos sean en definitiva tan positivos como esperan los partidarios de la teoría, pero que se requiere un período de gestación más bien largo para que los beneficios se manifiesten en plenitud, o bien puede ser que simplemente no había razones para ser optimistas. El nivel de análisis que sirvió de base para abogar por el cambio de política distó mucho de ser ejemplar.⁷

⁷ Por ejemplo, no obstante que se utilizaron ampliamente regresiones comparadas entre países que indicaban que la orientación hacia afuera y el crecimiento estaban directamente relacionados, no se prestó mucha atención al hecho de que la presencia de un efecto positivo en los distintos países no significa necesaria o generalmen-

Tampoco la teoría económica ayuda mucho a esclarecer cuáles son las políticas comerciales que darían mejores resultados en los países en desarrollo, ya que depende demasiado de las hipótesis que se incorporen en la teoría. Cuando los inversionistas tienen marcada aversión al riesgo y el aprendizaje empírico es importante, tal vez haya que proteger a las industrias incipientes a fin de estimular inversiones que contribuyan al crecimiento. Si los países en desarrollo tuviesen éxito en concebir y efectuar con eficacia una intervención de la política, el libre comercio seguramente no sería su primera opción. El hecho de que estos países a menudo no logren proteger a las industrias incipientes en forma cercana a la que contempla la teoría, hace que el comercio sustancialmente libre resulte más atractivo como segunda opción.

Es muy posible que las políticas orientadas hacia afuera sean las más adecuadas para los países pequeños, pero que lo sean menos para los grandes. Cuando a partir del decenio de 1950 Perú adoptó estrategias de industrialización basadas en la sustitución de las importaciones, obtuvo resultados que parecen haber sido mucho menos satisfactorios que los de Brasil, que entre 1945 y 1980, aplicando vigorosas políticas de industrialización sustitutiva, creció más que casi cualquier otro país del mundo (Maddison, 1992). El crecimiento que se logra promoviendo la inversión de las empresas transnacionales en exportaciones que hacen uso intensivo de mano de obra es mucho más importante para los países pequeños que para los seis o más países en que vive la mayor parte de la población del mundo en desarrollo.

Las consecuencias distributivas de la liberalización de los mercados, incluidos el comercio y la circulación de capital, son objeto de gran controversia. La mayoría de los teóricos prevén efectos de Heckscher-Ohlin positivos basándose en que, primero, los países en desarrollo generalmente tienen ventajas comparativas en materia de bienes y servicios con uso intensivo de mano de obra, por lo cual la mayor libertad de comercio debería aumentar la demanda relativa de mano

te que tenga un efecto positivo para el Tercer Mundo en su conjunto —ejemplo clásico de la falacia de la composición. Este tema es examinado en el caso de las exportaciones de productos básicos, entre otros, por Maizels (1994) y en el de las manufacturas por Faini, Clavijo y Senhadji-Semlali (1992) y por la UNCTAD (1996). Un defecto aún mayor, porque puede pasar inadvertido al menos experto, ha sido la falta de cuidado en la medición de la “orientación hacia afuera”. Las medidas alternativas, cada una de las cuales parece tener su propia lógica, no están bien correlacionadas entre ellas.

de obra y por lo tanto mejorar la distribución del ingreso, y segundo, en que la mayor libertad de comercio a menudo acarrea una mayor demanda de productos agrícolas cuyas exportaciones son desalentadas indirectamente por las políticas de industrialización basadas en la sustitución de las importaciones, que apuntan principalmente a proteger a la industria manufacturera. Entre los diversos argumentos en contrario, cabe señalar que en muchos países en desarrollo y también en países desarrollados, la reciente oleada de globalización y de liberalización del comercio y de circulación de capitales ha coincidido con una creciente desigualdad (Berry y Stewart, 1997), por lo que cabe dudar que los efectos de Heckscher-Ohlin sean tan marcados como lo previsto.⁸ En algunas regiones, por ejemplo en América Latina, puede ser que ello se explique porque a nivel mundial las ventajas comparativas de estos países no radican en bienes y servicios que hacen uso intensivo de mano de obra no calificada, sino en bienes que hacen uso intensivo de recursos naturales, o de mano de obra relativamente calificada, o de ambos. En general, el hecho de que las empresas que se dedican en gran medida al comercio internacional sean más grandes⁹ que las que no lo hacen y que, ade-

más, tiendan a utilizar tecnologías modernas y de mayor densidad de capital, sugiere que a medida que aumenta la proporción del producto que se transa internacionalmente, la distribución tenderá a deteriorarse.

Sumando los aún dudosos efectos de la mayor libertad del comercio, sobre el crecimiento económico, a las tendencias negativas en materia de distribución que a menudo han coincidido con los cambios de política, resulta evidente que por ahora no puede sostenerse que la mayor libertad de los mercados traiga consigo un importante alivio de la pobreza. Quizá el resultado más probable sea un pequeño efecto positivo en el crecimiento, junto con uno negativo a mediano plazo en la distribución, con lo cual a la larga se observará un pequeño efecto, negativo o positivo, en la tasa de disminución de la pobreza absoluta. Sin embargo, dados nuestro escaso conocimiento de los mecanismos en juego y la trayectoria empírica más bien confusa recorrida hasta ahora, la gama de efectos posibles es muy amplia. En una sociedad que atribuye apreciable importancia al ingreso relativo, si el efecto en la distribución es muy negativo, el efecto de este cambio de política en la pobreza podría ser marcadamente negativo.

III

Efectos en la distribución y el crecimiento de las políticas fundamentalmente distributivas

Tal como sucede con los componentes principales de las políticas que apuntan de preferencia al crecimiento, cada una de las políticas orientadas a la distribución que se examinan enseguida, además de tener los efectos distributivos por los cuales suelen aplicarse, pueden influir significativamente en el crecimiento.

⁸ Diversos estudios empíricos han llegado a conclusiones más positivas. Así, Londoño y Székely (1998), basándose en regresiones comparativas entre países de América Latina, concluyeron que la reforma del comercio había tenido efectos positivos en la distribución, mientras que la reforma laboral había repercutido negativamente en la distribución a nivel de hogares. Morley (2000) también encontró que las consecuencias de las reformas del comercio eran negativas. Pese a que estimaron que las reformas tendrían efectos positivos, Londoño y Székely llegaron a la conclusión de que por sí solas no mejorarían mucho la desigualdad ni la pobreza, salvo que tuvieran por consecuencia reducir la desigualdad en materia de educación y ampliar el acceso a otros activos productivos.

⁹ Más allá del sector en que operen.

1. Las políticas de redistribución de los activos

La manera más evidente de mejorar la distribución del ingreso es mediante la redistribución de los activos productivos. Cuando se trata del capital humano, esta redistribución sólo puede hacerse de manera gradual a lo largo del tiempo, puesto que no es factible expropiar y redistribuir de inmediato. En el caso de los activos físicos, la redistribución es posible, pero realmente viable tan sólo en el caso de la tierra, esto es, mediante la reforma agraria. No hay duda de que si las condiciones son favorables, ella puede tener efectos importantes y perdurables en la distribución del ingreso. Al respecto, el ejemplo más conocido es el de la provincia china de Taiwán, donde la reforma, realizada cuando esta economía seguía siendo primordialmente agrícola, al parecer produjo una marcada baja de la desigualdad (Kuo, 1983, pp. 94 a 97). Posteriormente,

su trayectoria ha sido excepcionalmente positiva, a la vez en materia de ingreso y de distribución. Al parecer, la igualdad inicial contribuyó a perpetuarse puesto que ayudó a una distribución muy equitativa de las posibilidades de educación, a un crecimiento dinámico de la pequeña empresa, primero en las zonas rurales y luego en las urbanas, y a una mayor participación política de los representantes de la pequeña empresa. Sin embargo, como son pocos los países en que se ha realizado una reforma agraria significativa, las experiencias son demasiado escasas como para poder pronunciarse sobre las circunstancias en que los efectos serían todo lo positivos que parecen haber sido en Taiwán o en la República de Corea. También es evidente que sólo una situación política muy excepcional abre el camino a una reforma agraria profunda. En consecuencia, esta reforma no parece estar destinada a ser un componente importante de las estrategias de alivio de la pobreza, pese a que en principio podría ser el instrumento más promisorio para muchos países menos desarrollados.

Últimamente se ha prestado alguna atención a las posibilidades que ofrece la reforma agraria basada en el mercado, por la cual la tierra se transfiere reemplazando la expropiación por subsidios para ayudar a los pequeños agricultores a adquirirla. Desde el punto de vista económico, esta reforma tiene perspectivas halagüeñas (Deininger, 1999), aunque si se aplica sin recurrir a la reforma agraria confiscatoria tradicional lo más probable es que en la práctica no pase de tener un efecto secundario en la estructura del agro. Complementada por una reforma tradicional de esta naturaleza, puede tener más valor, en parte porque el “efecto amenaza” puede volver más dúctiles a los terratenientes que enfrentan la posibilidad de expropiación. Para ello al menos hay que eliminar las limitaciones legales a la subdivisión de la tierra (Lipton, 1993, p. 651). Un valioso mecanismo de apoyo para que la legislación agraria o crediticia ayude a los pobres es eliminar los subsidios que favorecen a los grandes terratenientes o sus cultivos, medida que puede verse estimulada por las restricciones fiscales que enfrentan tantos países. En el noreste de Brasil la baja de los subsidios contribuyó a que los ricos no se vieran estimulados a subvertir la reforma, aunque en ese caso también se adoptaron otras medidas positivas.

En muchos países, la gente que vive en zonas de bosques ha confrontado la posibilidad de ser expulsada de sus bases de recursos naturales bajo presiones de otros actores, a veces empresas madereras privadas y a veces el Estado. En este sector, al igual que en la

agricultura, la buena distribución y la producción eficiente a menudo van de la mano, como lo demuestra el éxito logrado en varios estados de la India (Kant, 1996) y en otros lugares (Brightman, 1987) con los bosques administrados por la comunidad, en los que se produce una amplia gama de bienes madereros y no madereros. En 1988 el Gobierno de la India, reconociendo su fracaso en la producción y la distribución, finalmente abandonó su antigua política de excluir a esas personas de la gestión de los bosques (Kant y Berry, 1999).

2. La política de apoyo a granjas pequeñas, micro, pequeñas y medianas empresas

Desde el punto de vista político, las formas de apoyo a la pequeña empresa en la agricultura y otros sectores, que en la mayoría de los países en desarrollo da empleo a la mayor parte de la fuerza de trabajo, son mucho más viables que las políticas de redistribución de los activos. En la medida en que incrementa la producción y la productividad de tales empresas, ese apoyo eleva directamente el ingreso de muchos de los más pobres. Otra de sus ventajas consiste en que, cualquiera sea la industria, las empresas más pequeñas generalmente hacen uso más intensivo de mano de obra que las empresas mayores, de modo que su presencia eleva la demanda total de mano de obra respecto de la que habría existido si hubieran sido reemplazadas por empresas más grandes. Pese a que las empresas pequeñas a menudo generan bajos ingresos, su nivel de productividad (esto es, producto por unidad de insumos escasos) suele ser alto, aunque variado. Las empresas medianas con frecuencia logran una mayor productividad total de los factores que las otras categorías y, en consecuencia, contribuyen al crecimiento y al logro de ingresos elevados (Ho, 1980). Las empresas pequeñas y medianas contribuyen a una distribución más equitativa puesto que en ellas las proporciones de los factores generalmente se aproximan a aquéllas de la economía en su conjunto.

Elevar la productividad de las granjas pequeñas y de las microempresas tiene efectos inmediatos en la pobreza. En el primer caso, el éxito obedece a causas claras, como el aumento de rendimiento que ocurre en la revolución verde. En el caso de las microempresas no agrícolas, gran parte de los esfuerzos han apuntado a mejorar el acceso al crédito, partiendo de la base de que ello se traducirá en una mayor productividad y, por lo tanto, en mayores ingresos. En este caso, lo importante es asegurar la sustentabilidad de las instituciones de crédito, cosa que en la mayoría de las experiencias

no se ha logrado (Santor, 1999). En cuanto a otro punto igualmente importante, si la relación beneficio-costosocial es adecuada, la evidencia es más difícil de encontrar y hasta ahora continúa siendo dudosa.¹⁰ Si los programas de apoyo disponibles no tienen grandes perspectivas de aumentar la productividad colectiva de la microempresa, se planteará el dilema de si ese apoyo es más o es menos eficaz para disminuir la pobreza que las medidas focalizadas que involucran alguna forma de transferencia a los pobres.

Si no es factible lograr que las empresas muy pequeñas aumenten considerablemente la productividad, otra manera directa de aliviar la pobreza es estimular una expansión acelerada de las empresas medianas y pequeñas, lo que con el tiempo repercutirá en el mercado de trabajo y creará empleos para los que actualmente se desempeñan en el sector de microempresas, que es menos productivo (Berry, 1998b). Según el país de que se trate, este efecto en la pobreza puede producirse muy rápidamente o con algún rezago.

3. Políticas para el alivio directo de la pobreza

Todas las sociedades tienen maneras de aliviar la pobreza de quienes carecen de medios adecuados a partir de sus propios esfuerzos u oportunidades. En los

países en desarrollo, la mayoría de esos mecanismos involucran a la familia, incluida la familia extensa, o a la comunidad. Estos países han estado elaborando técnicas de focalización desde hace más o menos una década; los resultados estadísticos, sin ser decisivos, ofrecen buenas perspectivas (Grosh, 1995) de que con más experimentación y perfeccionamiento esas técnicas podrán contribuir cada vez más, al menos en algunos países, al alivio de la pobreza en los próximos decenios.¹¹

Entre los países en desarrollo, algunos de los mayores ingresos (entre ellos unos latinoamericanos) avanzan hacia instituciones tan corrientes en los países desarrollados como el seguro de desempleo. Estas también deberán pasar inevitablemente por un período de experimentación antes de que se determine claramente la función que pueden y deben cumplir. Lo mismo puede decirse de los diversos programas públicos de empleo que han servido de “redes de seguridad” en varios países en los últimos decenios, desde el estado indio de Maharashtra a Chile bajo Pinochet. Estos programas pagan un salario lo bastante bajo como para asegurar que lo acepten únicamente los necesitados y tratan de generar beneficios sociales en la forma de infraestructura (mantenimiento de caminos, construcción de escuelas, etc.).

IV

Las definiciones de la pobreza y las prioridades de política

Los errores de interpretación cometidos en el pasado sobre la forma en que se produce el desarrollo son al menos equiparables con el simplismo de algunas definiciones de la pobreza. Desde hace mucho tiempo, científicos sociales distintos de los economistas, en especial sociólogos y psicólogos, han hecho hincapié en

que el sentimiento de privación que experimentan las personas se relaciona estrechamente con un ingreso y un poder adquisitivo más bajos que los de otros y con el sentimiento de inferioridad que esto origina, particularmente en sociedades competitivas que juzgan a las personas por su éxito relativo. La atención preferente prestada por los economistas a medidas del bienestar basadas en el ingreso absoluto posiblemente no haya

¹⁰ Aunque en muchos casos resulta claro que a los beneficiarios de créditos les ha ido mejor que a quienes no los han obtenido, queda por resolver si las ganancias de los primeros han sido a expensas de las pérdidas de los segundos, escenario que no deja de ser plausible en casos como el del comercio minorista en pequeña escala, cuya estructura es de competencia monopolística y en que el tamaño total del mercado puede ser bastante reducido. Morduch (1998) toca aspectos interesantes en un estudio sobre las principales instituciones de microcrédito de Bangladesh.

¹¹ Ocampo (2001, p. 25) observa que en Brasil y Chile, dos de los tres países de América Latina que en el decenio de 1990 exhibieron la disminución más marcada de la pobreza rural (el tercero fue Panamá), la reducción estuvo estrechamente vinculada con la focalización de las transferencias y los subsidios estatales en los sectores más pobres.

obedecido más que a un mero prejuicio, no respaldado en definitiva por la evidencia más directa. En otras palabras, cuando se pregunta directamente a las personas que viven en los países industrializados (donde se suele efectuar esta clase de estudios) por su felicidad y sus correlatos, el ingreso absoluto parece desempeñar un papel muy inferior a lo que indicaría la teoría económica: es moderadamente significativo cuando se compara a personas pertenecientes a diversos niveles de la escala de ingresos en un momento determinado, pero lo es menos —algunos autores lo consideran insignificante— como factor de la variación media del bienestar societal a lo largo del tiempo, incluso cuando el promedio de ingresos ha aumentado de manera apreciable (Easterlin, 1974; Scitovsky, 1976; Oswald, 1997). La mayoría de estos estudios revela que la variable económica que ejerce mayor influencia es el empleo, ya que las personas que tienen trabajo son mucho más felices que las que carecen de él.¹² Las personas instruidas son más felices que las que carecen de educación, los que trabajan por cuenta propia más que los empleados, y los jubilados más que los económicamente activos. El significado final de toda esta evidencia es todavía una incógnita; en especial, es apremiante examinar más a fondo el papel secundario que parece desempeñar el ingreso.¹³

Podría pensarse que en los países en desarrollo de menores ingresos éstos fueran un factor más importante en la determinación del grado de felicidad, y los datos disponibles así lo indican. Frank (1997, p. 1834) observa que los estudios más minuciosos encuentran en las series cronológicas una clara relación entre el bienestar subjetivo y el ingreso absoluto, a niveles bajos de ingreso absoluto. Allí donde la mayoría de las personas carece de un mínimo adecuado en materia de vivienda y alimentación, el ingreso adicional eleva el bienestar subjetivo en forma significativa y perdura-

ble (Diener y Diener, 1995). En los países extremadamente pobres, el grado de satisfacción declarado es significativamente inferior al de los países ricos, y dentro de los países la relación positiva entre ingreso y satisfacción es significativa, primordialmente en los niveles más bajos de ingreso relativo. En el caso de las personas que se sitúan en los tramos medio y superior de la distribución del ingreso, las variaciones de éste explican menos del 2% de la variación del nivel de satisfacción declarado (Frank, 1997, pp. 1834-1835, citando a Diener y Diener, 1995); tras concluir que, en promedio, el grado de satisfacción dentro de un país no está significativamente relacionado con el ingreso en el tiempo, Frank hace gran hincapié en el estatus relativo como fuente de respeto y factor determinante del bienestar.

Las conclusiones sobre la escasa importancia del ingreso como factor determinante del bienestar societal, que son sorprendentes al menos para algunos economistas, tal vez no sean más que una de las razones para reexaminar la base conceptual de la política en materia de pobreza. El sentido de pertenencia a una comunidad obviamente es importante para el bienestar humano, pero todavía no se ha incorporado como factor en el debate de política económica. Lo mismo puede decirse del “capital social”, esto es, la capacidad de trabajar eficazmente con otros. En evaluaciones de la pobreza con participación de los afectados se ponen al descubierto algunos de los factores que influyen en el bienestar y el sentido de privación que experimentan los encuestados. En su estudio sobre la República de Guinea, Shaffer (1998) encontró que no obstante que las estadísticas de consumo no revelaban privaciones relativas de las mujeres respecto de los hombres, ponían claramente de manifiesto otros dos aspectos que afectaban desproporcionadamente a las mujeres —la carga de trabajo y la falta de autoridad para tomar decisiones o exigir respeto.

La combinación de evidencia que apunta a que al ganar más la persona efectivamente mejora su situación respecto de sus homólogos que ganan menos, pero que al aumentar los ingresos de todos a lo largo del tiempo no se produce un efecto similar en el grado medio de felicidad declarada, es compatible con la idea general de que el bienestar de las personas depende de su estatus relativo, que en las sociedades modernas se ve afectado por el ingreso y la capacidad de consumo relativos. Dadas estas actitudes, las privaciones —que son la razón por la cual la pobreza interesa como problema— pueden aliviarse principalmente, y en el caso extremo exclusivamente, disminuyendo la desigualdad

¹² Cabe suponer que esto se debe en parte a que a las personas que no son felices les cuesta encontrar trabajo, pero estudios longitudinales realizados por psicólogos han demostrado que ésta no es la única causa (Oswald, 1997, p. 1822).

¹³ No obstante que el aumento del ingreso medio parece no conducir a aumentos equiparables de felicidad, efectivamente hay una importante relación transversal entre felicidad e ingreso. Datos de Europa correspondientes al período 1975-1986 señalan que 18.8% del quintil inferior declara ser “muy feliz”, en comparación con 28.4% del quintil superior, mientras que un 26.7% del quintil inferior dice “no ser demasiado feliz”, en comparación con un 13.1% del quintil superior (Di Tella, MacCulloch y Oswald, 1996). Parte de esta correlación se debería a que los grupos de bajos ingresos registran tasas más elevadas de desempleo. A lo largo del tiempo, la felicidad de los desempleados oscila mucho más que la de los empleados, por razones aún no explicadas.

de ingresos. Sin embargo, como lo han subrayado numerosos autores, esta situación denota algo más fundamental: que la sociedad es disfuncional, ya que mientras defina la satisfacción en términos relativos, no hay manera de lograr que mejore la situación de todos. El avance de las personas que ahora se encuentran más próximas en estatus a quienes estaban por encima de ellas es una pérdida para estas últimas, que ya no pueden disfrutar de una sensación de superioridad que les producía satisfacción. Las sociedades menos individualistas y competitivas, y con más sentido de comunidad o de sociedad, pueden beneficiarse mucho más del progreso económico. En síntesis, la evidencia empírica de los países desarrollados indica que el cambio de actitudes posiblemente sea más importante que el crecimiento económico y que sin el primero, el segundo posiblemente carezca de importancia. Si bien es cierto que esto es menos aplicable a los países en desarrollo, será también un problema en ellos si repiten los modelos de conducta de los países ricos. Uno de los objetivos clave de una sociedad debería ser reducir el componente de "suma cero" de lo que produce satisfacción a las personas.

Cabe preguntarse qué significado tiene, dadas las actitudes actuales, la evidencia parcial y hasta cierto punto desconcertante sobre los factores que determinan el bienestar humano, en cuanto a sus consecuencias prácticas para la política económica. Lo que resulta más sorprendente es el papel incierto del ingreso. En su sentido literal, los resultados parecen sugerir que, al reflexionar sobre la pobreza y el bienestar, deberíamos atribuir mucho menos importancia al crecimiento económico y que la política socioeconómica debería prestar mucho más atención que hasta ahora al empleo (en el caso de quienes lo desean), a las condiciones de empleo (incluso a evitar el exceso de trabajo), a la distribución del ingreso, a la seguridad económica, al respeto por la persona y al sentido de comunidad. Sea cual fuere el significado básico del poco peso atribuido al ingreso, hay razones para creer que la mayoría de los demás correlatos de la felicidad se relacionan y se apoyan recíprocamente. Desde luego, una de las fuentes directas principales, si no la principal, de los elevados niveles de desigualdad de ingresos es la falta de demanda de trabajadores menos calificados, lo que tiende a producir desempleo del tipo más crónico y socialmente más costoso, junto con inseguridad económica y la angustia que la acompaña. La desigualdad de ingresos también se relaciona con una distribución desigual del capital físico y humano. Estas desigualdades relacionadas entre sí son causa directa

del menor respeto por quienes se encuentran en el tramo inferior de la pirámide de ingreso, riqueza, educación, calificación, etc. Naturalmente, si se logra disminuir las desigualdades se reduce el número de personas que reciben menor respeto de los demás, por mucho que éstos sigan definiendo el estatus y el respeto sobre la base del ingreso, la riqueza y la educación. En realidad, cuando estas variables no separen tanto a las personas, lo más probable es que la definición societal de las fuentes de respeto varíe en sentido favorable. Cuando hay menos diferencias entre las personas, el sentido de comunidad está más desarrollado y sus efectos son positivos.

Como se dijo, en los últimos cincuenta años no se ha observado una tendencia general positiva de la distribución del ingreso o del gasto y últimamente en demasiados países se ha dado el modelo opuesto. De ello se desprende que un indicador de la pobreza que atribuya suficiente ponderación al ingreso relativo revelará que a lo largo del tiempo, en especial en los últimos dos decenios, se ha avanzado poco o nada. Así pues, dadas las implicaciones tan diferentes de los indicadores de pobreza alternativos que se han sugerido, urge dilucidar cuáles son más significativos y quizá identificar alguna combinación de ellos que sea técnicamente defendible y que pueda atender debidamente a cada uno de los factores que determinan las privaciones y las satisfacciones que perciben las personas. La mayoría de los indicadores que utilizan los economistas son más bien ingenuos en sus supuestos implícitos sobre el origen de las percepciones individuales de privación, pero hasta ahora se ha hecho muy poco por incorporar elementos subjetivos en los indicadores compilados por los organismos internacionales y por la mayoría de los investigadores económicos.

Un problema complejo que aún queda por abordar eficazmente es el de identificar desigualdades dentro la familia y conocer la forma en que pueden haber evolucionado con el tiempo. Si el incremento de los ingresos, la urbanización y otros procesos de desarrollo en general han traído consigo avances en la igualdad de los sexos en la familia, habría que concluir que la distribución del gasto entre las personas, medida correctamente, ha evolucionado más positivamente que las estimaciones corrientes, que parten de la base de la desigualdad dentro de las familias. La forma en que ha evolucionado el bienestar subjetivo es menos clara; por ejemplo, si las expectativas de las mujeres se han elevado con más rapidez que su posición relativa, la distribución del bienestar subjetivo podría apuntar en dirección opuesta a la del gasto.

V

¿Cuáles son las mejores estrategias?¹⁴

Así pues, los mecanismos de política más eficaces para aliviar la pobreza dependen mucho de lo que se entiende por pobreza. Es más fácil determinar cuál es la estrategia óptima cuando el concepto operativo es la pobreza absoluta, definida en función del ingreso o del gasto per cápita. En este caso, es evidente que el crecimiento es fundamental, que el crecimiento con equidad es deseable, y que las políticas cuyo principal objetivo es la redistribución probablemente no cumplan una función muy importante. Los mecanismos más prometedores son la promoción de una tasa de ahorro elevada, de preferencia con la participación amplia de la población; la inversión en capital humano, en especial en los grupos que van a la zaga en esta materia; el cambio tecnológico, con un serio esfuerzo por mantener las innovaciones dentro del ámbito de las "tecnologías apropiadas"; y medidas de política en apoyo a las unidades de producción más pequeñas. En algunos países, la política de control de población o la redistribución de los activos puede contarse entre los elementos principales, y en otros, la reforma de las instituciones y la política monetaria y fiscal. Aún queda por verse si las políticas orientadas al mercado cumplirán un papel positivo o negativo.

A medida que aumente la ponderación asignada a la pobreza relativa, también definida en función del ingreso o el gasto por persona, y a las condiciones de empleo, respeto, etc., y que disminuya aquella asignada a la pobreza absoluta, las posibilidades de éxito de las diversas políticas también cambian, quizá de manera notable. Cuando lo que más preocupa es la pobreza relativa, es posible que en la mayoría de los países las mejores opciones de política sean las de apoyar a las unidades de producción más pequeñas y tratar de aumentar el capital humano de los pobres. De ser factible, la redistribución de los activos tal vez sea la opción mejor en algunos casos, y significativa en otros. El control de población puede ser importante, en especial cuando se complementa con políticas de género vigorosas, en los países en que la desigualdad

intergéneros es importante. En estos casos el efecto de las políticas de ahorro y de tecnología es una incógnita, ya que no hay un supuesto general de que ellas puedan mejorar la distribución, por mucho que se lleven a cabo teniendo presente ese objetivo. Es poco probable que las políticas orientadas al mercado formen parte del conjunto.¹⁵ Estas políticas pueden ser nocivas en otros sentidos: la importancia que asignan a la competencia en el mercado como camino a la riqueza para las personas, empresas, regiones, etc., podría acentuar la conciencia de la gente de su posición relativa y, en consecuencia, agudizar mucho la percepción de privación de quienes se desempeñan menos bien en el mercado.

Casi todos los que estudian la pobreza dirían que si los indicadores aplicables son el ingreso y el gasto, tanto el nivel relativo como el absoluto influyen en el bienestar de una persona; habría que concluir, por lo tanto, que la estrategia óptima se situará en algún punto entre los dos puntos que se acaban de identificar, más cerca del primero si lo que importa más es la pobreza absoluta y más cerca del segundo si pesa más la pobreza relativa.

El aspecto de la posición relativa que puede tenerse en cuenta más fácilmente al medir el cambio es el ingreso relativo. Sin embargo, como se dijo, el bienestar de una persona también depende de la forma en que es tratada por los demás y de la sensación conexas de inferioridad social, la falta de acceso a apoyo psicológico, etc. El trato discriminatorio de las mujeres, los ancianos, los niños o los grupos étnicos minoritarios también es importante para la pérdida de bienestar. Por lo tanto, la medida del bienestar societal debería tener en cuenta directamente estas formas de desigualdad. Si bien es cierto que algunas sociedades han avanzado en la solución de la desigualdad entre razas o entre género, es posible que los problemas relacionados con la vejez se tornen más severos a medida que las personas vivan hasta una edad avanzada y que disminuya la responsabilidad de la familia por ese grupo etario.

¹⁴ Entre los numerosos estudios acerca de las estrategias para reducir la pobreza, cabe mencionar el informe de Shaffer a las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1998), el estudio preparado por Chatterjee para el Banco Asiático de Desarrollo (Chatterjee, 1995) y el trabajo de Lipton y Ravallion (1995).

¹⁵ Este es un análisis muy general. Entre las reformas compatibles con una orientación de mercado, hay algunas que probablemente empeoren la distribución del ingreso y otras que seguramente han de mejorarla.

La tarea de formular políticas vuelve a alterarse y quizá se torne más compleja cuando la pobreza se define de una manera más subjetiva que tiene en cuenta las ventajas de los sentimientos de comunidad y de seguridad (que no se consideran en las cifras de ingreso absoluto o relativo, pese a que se reflejan bastante bien en el comportamiento de mercado de las personas, a través de compra de seguros, aversión al riesgo en materia de inversión, etc.). Sin una percepción clara de las preferencias sociales en cuanto a lo que es una “buena vida” (reconociendo que percepciones de esta índole dependen en cierta medida de la experiencia pasada y actual) es imposible pronunciarse categóricamente acerca de lo que constituiría una política acertada. Está claro, sin embargo, que al partir de esta definición más subjetiva de pobreza la política diferirá

de lo que sería si los indicadores utilizados fuesen el ingreso y el gasto, que pueden medirse objetivamente.

El deseo de seguridad no es necesariamente incompatible con la necesidad de aventura; las sociedades tienen que buscar formas adecuadas de conciliar estas metas. Si tener acceso a oportunidades es más importante para lograr satisfacción que el éxito *ex post* en términos económicos, esto también altera la forma en que deberían medirse los resultados económicos globales y el grado de desigualdad de una sociedad. Por desgracia, las implicaciones de política concretas de estos componentes del bienestar social son por el momento poco claras, pues no se ha evaluado detenidamente lo que podrían significar en la práctica.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Akyüz, Yilmaz (1995): Financial liberalization in developing countries: Keynes, Kalecki and the Rentier, *Poverty, Prosperity and the World Economy: Essays in Memory of Sidney Dell*, Gerry Helleiner, Shalen Abrahamian y otros (comps.), Portland, Book News, Inc.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1997): *World Development Review 1997*, Washington, D.C.
- (1999): *World Development Review 1998-99: Knowledge for Development*, Washington, D.C.
- Behrman, Jere R. y Anil B. Deolalikar (1993): Unobserved household and community heterogeneity and the labor market impact of schooling: a case study for Indonesia, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, N° 3, Chicago, abril.
- Berry, Albert (1998a): The impact of globalization and information technology on Latin America, *Globalization, Growth, and Marginalization*, A.S. Bhalla (comp.), Londres, The Macmillan Press.
- (1998b): Las tareas de la pequeña y mediana empresa en América Latina, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago de Chile, octubre.
- Berry, Albert y Frances Stewart (1997): Market liberalization and income distribution: the experience of the 1980s, *Global Development Half a Century After Bretton-Woods*, Roy Culpeper, Albert Berry y Frances Stewart (comps.), Londres, The Macmillan Press.
- Berry, Albert y John Serieux (2002): *Riding the Elephants: World Economic Growth and Income Inequality at the End of the 20th Century (1980-2000)*, Toronto, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Toronto.
- Berry, Albert, Francois Bourguignon y Christian Morrisson (1983): Changes in the world distribution of income between 1950 and 1977, *Economic Journal*, junio.
- Bloom, David E. y Jeffrey G. Williamson (1998): Demographic transition and economic miracles in East Asia, *World Bank Economic Review*, vol. 12, N° 3, septiembre.
- Brightman, R.A. (1987): Conservation or resource depletion: the case of the boreal forest algonquians, *The Question of the Commons*, B.J. McKay y J.M. Acheson (comps.), Tucson, The University of Arizona Press.
- Chatterjee, Shiladitya (1995): *Growth, Structural Change and Optimal Poverty Interventions*, Occasional Papers N° 13, Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Deininger, Klaus (1999): Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa, *World Development*, vol. 27, N° 4, Amsterdam y Nueva York.
- Di Tella R., R. MacCulloch y A. J. Oswald (1996): *The Macroeconomics of Happiness*, Oxford y Warwick, inédito.
- Diener, Ed y Carol Diener (1995): The wealth of nations revisited: income and the quality of life, *Social Indicators Research*, vol. 36.
- Dore, Ronald (1976): *The Diploma Disease: Education, Qualification and Development*, Berkeley, University of California Press.
- Easterlin, R. (1974): Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence, *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Paul A. David y Melvin W. Reder (comps.), Nueva York y Londres, Academic Press.
- Evenson, Robert (1975): Technology generation in agriculture, *Agriculture in Development Theory*, Lloyd G. Reynolds (comp.), New Haven, Yale University Press.
- Faini, Riccardo, Fernando Clavijo y Abdel Senhadji-Semlali (1992): The fallacy of composition argument: is it relevant for LDC's manufactures exports?, *European Economic Review*, vol. 36.
- Feder, Gershon (1983): On exports and economic growth, *Journal of Development Economics*, vol. 12.
- Frank, Robert (1997): The frame of reference as a public good, *Economic Journal*, vol. 107, noviembre.
- Fry, Maxwell J. (1988): *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Grosh, Margaret (1995): Five criteria for choosing among poverty projects, *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, Nora Lustig (comp.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Hamada, Koichi y Jagdish Bhagwati (1975): Domestic distortions, imperfect information and the brain drain, *Journal of Development Economics*, vol. 2, N° 3, septiembre.
- Hirsch, F. (1976): *The Social Limits of Growth*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ho, Samuel P.S. (1980): *Small-Scale Enterprise in Korea and Taiwan*, World Bank Staff Working Paper, N° 384, Washington D.C., Banco Mundial.

- James, J. (1998): Information technology, globalization, and marginalization, *Globalization, Information Highway, and Marginalization*, A.S. Bhalla (comp.), Londres, The Macmillan Press.
- Kant, Shashi (1996): *The Economic Welfare of Local Communities and Optimal Resource Regimes for Sustainable Forest Management*, tesis de doctorado, Toronto, Universidad de Toronto.
- Kant, Shashi y Albert Berry (1999): Path Dependence, Multiple Equilibria, and Adaptive Efficiency in Forest Regimes in India, Toronto, inédito.
- Kuo, Shirley W.Y. (1983): *The Taiwan Economy in Transition*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Kuznets, Simon (1955): Economic growth and income inequality, *American Economic Review*, vol. 45, N° 1.
- Levy, Brian, Albert Berry y Jeffrey B. Nugent (1999): *Fulfilling the Export Potential of Small and Medium Firms*, Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- Lipton, Michael (1993): Land reform as unfinished business: the evidence against stopping, *World Development*, vol. 21, N° 4, abril.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion (1995): Poverty and policy, *Handbook of Development Economics*, Jere Behrman y T.N. Srinivasan (comps.), vol. 3B, Amsterdam, Elsevier Science B.V.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely (1998): Sorpresas distributivas después de una década de reformas, *Revista de Economía Política*, vol. extraordinario.
- Maddison, Angus (1992): *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Brazil and Mexico*, Oxford, Banco Mundial, Oxford University Press.
- Maizels, Alfred (1994): The continuing commodity crisis of developing countries, *World Development*, vol. 22, N° 11.
- Mason, Andrew (1988): Saving, economic growth, and demographic change, *Population and Development Review*, vol. 14, N° 1.
- Masson, Paul R., Tamim Bayoumi y Hossein Samiai (1998): International evidence on the determinants of private savings, *World Bank Economic Review*, vol. 12, N° 3, septiembre.
- Morduch, Jonathan (1998): *Does Microfinance Really Help the Poor? New Evidence from Flagship Programs in Bangladesh*, Research Program in Development Studies, Princeton, Universidad de Princeton, borrador.
- Morley, Samuel (2000): *Distribution and Growth in Latin America in An Era of Structural Reform*, documento preparado para la Conferencia sobre los efectos de la globalización en la pobreza y en la desigualdad de los ingresos de los países en desarrollo, París, 30 de noviembre al 1 de diciembre.
- Naciones Unidas (1998): *Poverty Reduction Strategies: A Review*, Nueva York.
- Ocampo, José Antonio (2001): Agricultura y desarrollo rural en América Latina, *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe ¿la construcción de un nuevo modelo?*, María Beatriz de A. David (comp.), Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- _____ (2002): *Lights and Shadows in Latin American Structural Reforms*, documento presentado en la Conferencia en honor al Profesor Albert Berry, Toronto, Universidad de Toronto, 19 y 20 de abril.
- Oswald, Andrew (1997): Happiness and economic performance, *Economic Journal*, vol. 107. Londres.
- Pritchett, Lant (1996): *Where Has All the Education Gone?*, Policy Research Working Paper, N° 1581, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ranis, Gustav (1978): Equity with growth in Taiwan: how 'special' is the 'special' case?, *World Development*, vol. 6, N° 3, marzo.
- Robbins, D. (1995): Trade and industrial policy reform, *Handbook of Development Economics*, Jere Behrman y T.N. Srinivasan (comps.), vol. B, Amsterdam.
- _____ (1996): *Evidence on Trade and Wages in the Developing World*, OECD Development Centre Technical Paper, N° 119, París, diciembre.
- Rodrik, Dani (1995): *Why is there Multilateral Lending?*, NBER Working Papers, N° 5160, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Rosenzweig, Mark (1999): Schooling, economic growth, and aggregate data, *Development, Duality, and the International Economic Regime: Essays in Honor of Gustav Ranis*, Gary Saxonhouse y T.N. Srinivasan (comps.), Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Santor, Eric (1999): *Microfinance: A Review of Theory, Practice and Impact*, documento preparado por el Departamento de Economía de la Universidad de Toronto, Toronto.
- Schultz, Paul (1989): Education investments and returns, *Handbook of Development Economics*, Hollis Chenery y T.N. Srinivasan (comps.), vol. 2, Amsterdam, Países Bajos.
- Schultz, Theodore W. (1961): Investment in human capital, *American Economic Review*, vol. 51, N° 1, marzo.
- Scitovsky, Tibor (1976): *The Joyless Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Serieux, John y Albert Berry (1999): Convergence, divergence or no-vergence? Recent trends in world income distribution, 1980-1995, inédito.
- Shaffer, Paul (1998): Gender, poverty and deprivation: evidence from the Republic of Guinea, *World Development*, vol. 26, N° 12.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000): *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996): *World Economic and Social Survey 1996*, Nueva York.
- Whitehead, C. (1996): "Chronic fiscal stress and the reproduction of poverty and inequality in Latin America", in V. Bulmer-Thomas (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact of Income Distribution and Poverty* (Basingstoke: Macmillan/New York: St. Martin's Press, in association with Institute of Latin American Studies, London, 1996).

Ampliación de la *cobertura de los* **sistemas de pensiones** *en América Latina*

Luis Felipe Jiménez

lfjimenez@eclac.cl

Jéssica Cuadros

jcuauros@eclac.cl

Unidad de Estudios

Especiales,

CEPAL

La cobertura del sistema de pensiones en América Latina es insuficiente, pese a las reformas introducidas por varios países. Se destaca la influencia de factores estructurales, como el nivel de desarrollo relativo, la incidencia de segmentos del mercado de trabajo de difícil cobertura, rasgos del diseño de los sistemas y sus incentivos, y factores coyunturales. Dada la decisiva influencia de tales elementos estructurales, la ampliación de la cobertura obligará a combinar adecuadamente regímenes contributivos y no contributivos, para lo cual se formulan lineamientos de política. Con el fin de prevenir la pobreza durante la vejez habrá que recurrir a una combinación de elementos de seguros sociales (basados en el ahorro y el reparto) y de seguridad social, con componentes de financiamiento solidario y tributario.

I

Introducción

El objetivo básico de todo sistema de pensiones es el de proveer ingreso a las personas durante la etapa de su retiro de la vida laboral, generalmente luego de alcanzar cierta condición de elegibilidad (edad, incapacidad laboral, entre otras) que cada sociedad considere apropiada. La forma en que se organice el sistema para financiar esta provisión de ingreso y la definición de las contribuciones y los beneficios son aspectos importantes, pero la eficacia del sistema de pensiones para cumplir su objetivo depende de la inclusión, durante las etapas laboralmente activas, de la población que más tarde será elegible para acceder a sus beneficios. En tal sentido, la cobertura de un régimen es uno de sus aspectos claves.

Evidentemente, la cobertura es sólo uno de los parámetros que permite apreciar la calidad de un sistema de pensiones. Otros factores, como su sostenibilidad financiera, la calidad de sus beneficios y su mayor o menor grado de progresividad, así como la eficiencia de su operación, han sido objeto de análisis por parte de la CEPAL en varios estudios anteriores.¹

En una primera aproximación, el examen de la eficacia de los sistemas de pensiones de la región a partir de la cobertura de la población objetivo, adoptando para estos efectos los sesenta años como un límite promedio de edad para el retiro, arroja resultados que son, en general, decepcionantes.² En sólo cuatro de los países incluidos en el cuadro 1, como éste muestra en su segunda columna, aparentemente se logra una buena cobertura de la población a los que esos sistemas están dirigidos, mientras que en los 18 países restantes la cobertura es insuficiente.³

El cuadro 1 también ilustra el importante desafío y las implicaciones financieras del objetivo de cubrir a toda la población retirada. En el caso hipotético de que toda la población retirada (de más de 60 años) fuera sustentada por la población más joven (20-59 años) mediante un sistema que le otorgara un beneficio equivalente al producto per cápita de esta última, la razón entre ambos grupos, representada en la primera columna del cuadro, daría cierto indicio del límite máximo de la transferencia de ingresos, como porcentaje del PIB, que habría que efectuar hacia la población de más edad.⁴ Como allí se aprecia, las cifras son muy significativas, aun cuando las tasas de reemplazo fueran muy inferiores a las implícitas en ese cálculo. Esto pone de relieve la necesidad de un diseño cuidadoso al momento de emprender ampliaciones de cobertura para que, por una parte, se centren los esfuerzos públicos en quienes por diversas razones no están en condiciones de ahorrar para su vejez y, por otra, se establezcan sistemas de ahorro con incentivos apropiados para quienes sí están en condiciones de ahorrar.

En lo que sigue se abordan algunos factores que explican la situación de baja cobertura de los sistemas

no se incluyen en el cuadro no existe un régimen formal de pensiones, por lo cual la cobertura media efectiva en la región es inferior a lo que el cuadro sugiere.

⁴ Esta es una aproximación basada en el siguiente esquema simplificado. Si la totalidad del producto proviniese de la población en edad activa (PEEA), que es aquella entre 20 y 59 años, el PIB se podría expresar como $PIB = qa * PEEA$, donde qa es el producto per cápita de esa población. Por otra parte, si no existe déficit en cuenta corriente, el gasto debe ser igual al producto, que corresponde al gasto realizado por la PEEA (incluyendo la sustentación de los menores de 20 años) más aquel efectuado por la población retirada (PRET), que en este ejercicio es la de 60 años o más. Es decir, $PIB = ga * PEEA + gr * PRET$, siendo ga y gr el gasto per cápita de la población activa y retirada, respectivamente. Juntando ambas identidades se obtiene $qa * PEEA = ga * PEEA + gr * PRET$. En consecuencia, la transferencia de ingreso hacia la población retirada se puede escribir como $(qa - ga) * PEEA = gr * PRET$. Como porcentaje del PIB ello se expresa como $(qa - ga) * PEEA / qa * PA = gr * PRET / qa * PA$. Si el gasto de los retirados fuera cubierto mediante una pensión igual al producto per cápita de la población en edad activa (es decir, si $gr = qa$), entonces la transferencia de ingresos hacia la población retirada, como porcentaje del PIB, sería igual a $PRET / PEEA$, tal como se presenta en el cuadro 1. Desde luego, éste es un límite máximo. En general, las tasas de reemplazo (en nuestro caso la razón gr/qa) son menores a uno.

□ Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Oscar Altimir.

¹ Véase los estudios publicados en la serie Financiamiento del desarrollo, de la CEPAL, así como Uthoff y Szalachman (1991, 1992 y 1993), Schulthess y Demarco (1993), y Acuña e Iglesias (1991). Véase también Acosta y Ayala (2002), Packard y Shinkai (2000), Rabelo (2001) y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2002).

² Esta es sólo una cifra referencial. Las edades de retiro en la región van desde los 55 a los 60 años para las mujeres y desde los 60 a los 65 años para los hombres.

³ Las cifras del cuadro 1 deben interpretarse con cautela. En primer lugar, no todas las pensiones se otorgan sobre la base de la edad de retiro, existiendo muchos otros motivos, lo que explica los porcentajes en exceso del 100%. En segundo lugar, en ciertos casos que

CUADRO 1

América Latina: Cobertura de los sistemas de pensiones, por países
(Proporción de beneficiarios, en porcentajes)

	Población de 60 años y más/ Población de 20 a 59 años	Pensionados/ Población de 60 años y más	Pensionados/ Población total
Uruguay	34.5	151.8	25.8
Brasil	14.1	139.4	10.0
Chile	17.5	108.2	10.4
Argentina	27.0	104.6	13.8
Trinidad y Tabago	17.0	62.7	5.6
Guyana	14.0	55.9	3.3
Panamá	14.6	45.2	3.4
Costa Rica	14.5	35.9	2.5
Perú	14.3	34.0	2.3
Bolivia	16.2	32.8	2.3
Dominica	25.0	31.9	3.5
Paraguay	12.0	28.5	1.5
México	12.9	26.1	1.6
Ecuador	13.9	26.0	1.7
Guatemala	12.5	25.4	1.4
Nicaragua	11.2	22.3	1.0
Colombia	16.1	19.3	1.5
Jamaica	18.8	18.8	1.7
El Salvador	14.3	14.3	0.9
Venezuela	13.0	10.9	0.7
Honduras	12.0	7.9	0.4
Barbados	25.0	4.6	0.7

Fuente: Elaborado por los autores con datos de CEPAL (2002) y de Palacios y Pallarès-Millares (2000).

de pensiones y se formulan lineamientos de política orientados a ampliarla y, por ese medio, contribuir a reducir la incidencia de la pobreza en la población retirada. Esas propuestas intentan conciliar la sostenibilidad financiera indispensable para que esas políticas rindan frutos, con la prevención del surgimiento de incentivos perversos y riesgos morales que en la expe-

riencia regional han debilitado a estos sistemas. Como se verá, el análisis lleva a concluir que para satisfacer las necesidades de la población retirada es preciso combinar elementos de seguros sociales (típicamente de ahorro previo) con aquellos de seguridad social, en los cuales se contempla el financiamiento solidario o mediante impuestos de ciertos beneficios básicos.

II

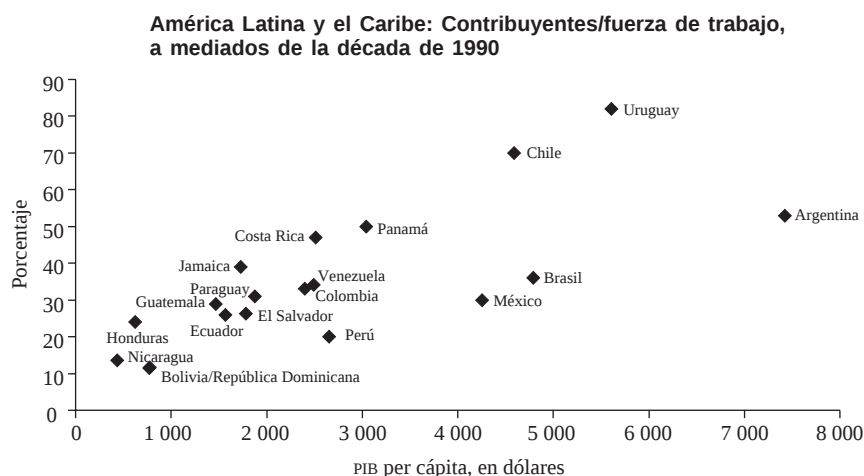
Factores que afectan la cobertura

El examen de los factores que determinan el grado de cobertura de los sistemas de pensiones enfrenta un serio problema de escasez y falta de homogeneidad de los datos, por lo cual el análisis descansa necesariamente en una comparación difícil, basada en datos no uniformes y dispersos e ilustrada empleando ciertos casos específicos.

En cuanto a lo que disponen las leyes de cada país, en 25 países de la región todos los trabajadores dependientes deben contribuir a los sistemas de pensio-

nes. Sólo en 13 esa obligación se extiende a los trabajadores independientes, y en 10 la contribución de estos últimos es voluntaria. No obstante, como ya fue señalado por Mesa-Lago, Cruz Saco y Zamalloa (1990), existe una gran distancia entre lo que esas leyes disponen y la cobertura efectiva de los sistemas. Para comprender los factores tras la baja cobertura que los datos evidencian, se examinan aquí elementos del entorno en el cual operan los sistemas de pensiones, algunas características de su diseño que se traducen en

GRAFICO 1



Fuente: elaborado por los autores sobre la base de cifras oficiales y de OIT 2000.

mayores o menores incentivos para participar en ellos, aspectos del mercado de trabajo y características personales que influyen en el resultado.

1. Factores estructurales

a) *El nivel de desarrollo relativo*

El gráfico 1 ilustra una asociación evidente: los contribuyentes a los sistemas de pensiones aumentan con el nivel del PIB por habitante. Esto se explica básicamente por tres razones. En primer lugar, en general se aprecia cierto avance conjunto en los niveles de ingreso y en la transición demográfica, con lo cual se expande la demanda de mecanismos de provisión de ingresos para la vejez. En segundo lugar, y por el lado de la oferta, a mayor nivel de desarrollo mayor es la disponibilidad de recursos, en especial de carácter público, que pueden ser destinados a organizar un régimen de protección para la población en edad de retiro. En tercer lugar, desde el punto de vista de la estructura económica, la participación del sector formal en la economía y el grado de urbanización se incrementan con el nivel de desarrollo, lo que hace más factible la operación de este tipo de sistemas.

Desde luego, la asociación entre el nivel de producto por habitante y la cobertura de los sistemas de pensiones no implica una causalidad mecánica entre ambas variables, por cuanto el desarrollo de estos sistemas, más que consecuencia espontánea del crecimiento, ha sido resultado de políticas deliberadas orientadas a establecer mecanismos de protección social.

b) *La importancia de segmentos del mercado laboral de difícil cobertura*

La Organización Internacional del Trabajo, en su Panorama Laboral,⁵ presenta evidencias de la baja cobertura de los trabajadores del sector informal urbano. Otro segmento del mercado laboral cuya cobertura es muy difícil es el de los trabajadores independientes y familiares no remunerados de la agricultura. El gráfico 2 presenta información respecto de la importancia en el empleo total de estos dos segmentos y del porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que contribuye a la seguridad social, según cifras de la OIT. Como allí se apreciaba, a medida que crece el porcentaje del empleo que es de difícil cobertura, se reduce el porcentaje de contribuyentes a la seguridad social.⁶

Otro segmento del mercado laboral con baja cobertura, pero que se excluye del concepto anterior, es el de los trabajadores independientes, técnicos y profesionales, que exhiben por lo general un mayor grado de formalización de sus actividades económicas y mayores niveles de productividad. Las explicaciones para este fenómeno varían según el caso. Cuando se trata de sistemas basados en el reparto, las razones estriban en que la baja relación entre aportes y beneficios induce a que los aportes sean considerados como impuestos antes que como contribuciones a un esque-

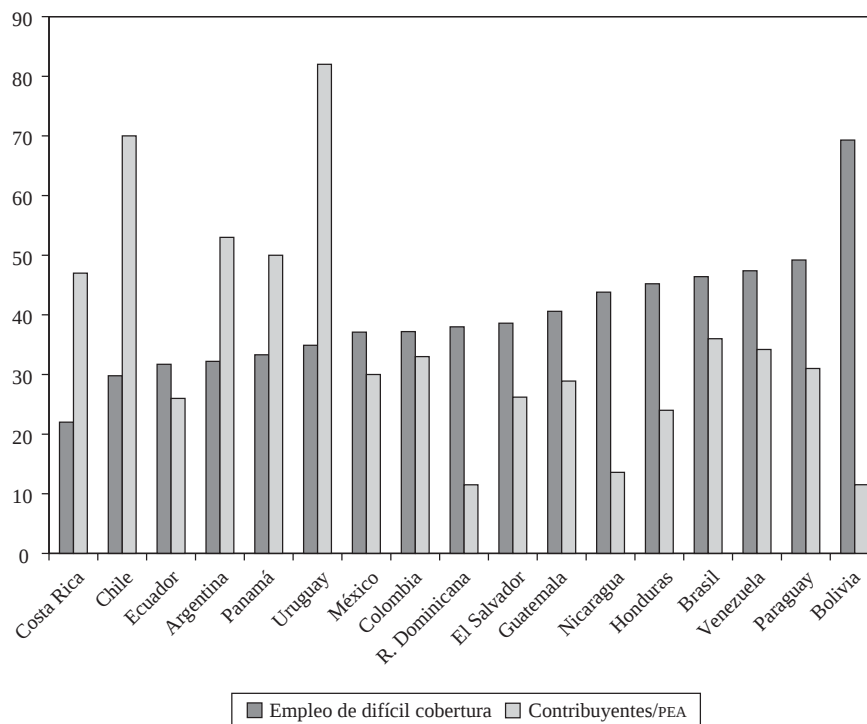
⁵ Véase OIT (2000).

⁶ El cuadro 4 presenta estimaciones del empleo de difícil cobertura en relación al empleo total. Este concepto es más amplio que el de sector informal urbano, ya que incorpora a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados de la agricultura.

GRAFICO 2

América Latina: Empleo de difícil cobertura y contribuyentes a la seguridad social

(Porcentajes del empleo total y de la población económicamente activa, respectivamente)



Fuente: elaborado por los autores.

ma de provisión de ingresos futuros. Como es muy difícil fiscalizar el cumplimiento en este segmento, y/o los aportes son voluntarios, inclusive estos trabajadores más calificados optan por otras formas de asegurar sus ingresos futuros.

En el caso de sistemas basados en el ahorro, para los trabajadores independientes, técnicos y profesionales resultaría más atractivo, en el plazo inmediato, destinar recursos al desarrollo de su propia actividad productiva antes que contribuir a sistemas cuyos retornos son inciertos y cuya liquidez es baja, ya que no ofrecen posibilidades de reasignar los recursos aportados para orientarlos hacia nuevas actividades o para evitar riesgos indeseados.

El carácter irrevocable de los aportes está en la base de este desincentivo, en especial en el caso de sistemas de capitalización, cuyos retornos son inciertos como consecuencia de la variabilidad del entorno macroeconómico y de las fluctuaciones que caracterizan los mercados financieros. Es altamente improbable que una mayoría de estos trabajadores se incline a

aportar irrevocablemente a sistemas que están expuestos a sufrir episodios de pérdidas reales. Inclusive, para trabajadores dependientes, cuya afiliación y aportes son obligatorios, la exposición a este riesgo es involuntaria y, probablemente, no deseada. En ambos casos, la exposición forzada a riesgos otorga carácter de impuestos a los aportes previsionales. La inequidad de lo anterior es aún más evidente cuando los operadores privados de los fondos de pensiones no están expuestos a compartir esas pérdidas, aunque su gestión pueda ser deficitaria.

Además, las elevadas comisiones para cubrir costos de administración establecidas por algunos sistemas recientemente introducidos agravan aún más el dilema que enfrentan estos trabajadores. En efecto, el alto nivel de las comisiones desincentiva la afiliación y aporte de quienes pueden optar entre destinar parte de sus ingresos a un sistema que, por efecto de las comisiones, sólo traduce parcialmente sus aportes totales en un mayor fondo acumulado, o bien confiar en la rentabilidad que ellos mismos podrían obtener

mediante su propia gestión productiva o alternativas financieras más eficientes.

c) *Inserción laboral desventajosa de las mujeres*

Las características del sector informal, junto con la desventajosa inserción laboral de las mujeres, se combinan para dar origen a una situación previsional de precariedad. Para entenderla mejor, resulta útil distinguir tres etapas.

En primer lugar se hallan los factores presistema de pensiones. De ellos, el más importante es la participación considerablemente menor de las mujeres en la fuerza de trabajo, diferencia que es mucho más aguda en los estratos de menores ingresos (gran parte de las mujeres de estos estratos son trabajadoras familiares no remuneradas). Entre las causas que originan esta situación están: mayor peso del cuidado de los niños en los estratos de menores ingresos, niveles educativos más bajos que reducen el beneficio marginal de incorporarse al mercado de trabajo, y falta de arreglos institucionales al nivel local para hacer frente al cuidado de los menores (Jiménez y Ruedi, 1998).

Las mujeres que durante toda su vida permanecen al cuidado de su casa y familia sin participar en el mercado laboral constituyen un grupo muy expuesto a caer en situación de pobreza, dado que por ser generalmente consideradas como dependientes de sus cónyuges, sólo pueden aspirar a una pensión de viudez.

En segundo lugar están los efectos de carencias en el diseño de los propios sistemas de pensiones, unidos a una inserción laboral desfavorable. Así, cuando las mujeres acceden al mundo laboral lo hacen en mayor proporción en los segmentos informales y de baja remuneración: obtienen empleos intermitentes o temporales, como empleadas domésticas, y empleos de baja calidad, una de cuyas características es el incumplimiento de las leyes laborales.⁷ Como consecuencia, su adscripción a los sistemas formales de pensiones es baja, discontinua y, dados sus menores niveles de ingreso, les proporciona menores beneficios.

Es preciso anotar que este conjunto de circunstancias no tiene relación con que el sistema de pensiones sea público de beneficio definido, o sea privado de capitalización individual. En ambos casos estos fenómenos están presentes, lo que sugiere que en general los sistemas no han sido diseñados para enfrentar la importante desigualdad en las oportunidades de acce-

der a los mecanismos de previsión que opera en contra de las mujeres.

En tercer lugar se encuentran los factores postsistema, o factores de acumulación de derechos, los que difieren según el tipo de sistema de que se trate. En los sistemas de beneficio definido, la mayor desventaja proviene de los menores ingresos que obtienen las mujeres y de un historial de trabajo menos continuo. En los sistemas de capitalización individual y administración privada se agregan otros factores. Por la menor densidad de cotizaciones de las mujeres y sus menores niveles de ingreso, su acumulación de recursos es más baja que en el caso de los hombres. Este hecho se ve agravado por dos circunstancias: la edad de retiro de las mujeres suele ser más baja y su esperanza de vida mayor que la de los hombres. De ese modo, un régimen que vincula cercanamente aportes y beneficios —igualando el valor presente de ambos, como en el caso de una pensión vitalicia ofrecida por un sistema de seguro privado—, necesariamente ofrecerá una menor pensión a las mujeres. Y así sucede aun cuando las mujeres acumulen tantos recursos como los hombres, dada su mayor esperanza de vida y su retiro más temprano.

En suma, la situación de las mujeres es estructuralmente desfavorable en lo que toca a los sistemas de previsión. Para corregirla se necesita que, a través de modificaciones en su diseño, esos sistemas reconozcan las desventajas que enfrentan las mujeres para acceder a las oportunidades que ellos ofrecen, situación que desalienta su afiliación a los sistemas formales.

2. Rasgos del diseño de los sistemas e incentivos resultantes

a) *Las contribuciones como ahorro o impuesto*

En un plano distinto a las consecuencias de las variables examinadas antes y relacionadas con el entorno en que operan los sistemas de pensiones, es también necesario considerar características del diseño de estos sistemas que influyen en su cobertura. De particular interés, más por su importancia en el debate sobre estrategias para la reforma que por su efecto real sobre la cobertura, es el examen de los incentivos para el ahorro previsional que resultan de regímenes de reparto, comparados con aquellos derivados de regímenes de capitalización individual.

En efecto, según una visión ampliamente difundida, la insuficiente cobertura sería inherente a los regímenes de reparto, con baja relación entre aportes y beneficio: los aportes para pensiones habrían sido con-

⁷ Véase CEPAL, 2000, Anexo estadístico.

siderados más como impuestos que como ahorro para la vejez, lo que habría inducido a la evasión y baja afiliación. En cambio un régimen de capitalización individual, que por definición vincula aportes con beneficios, cambiaría radicalmente la naturaleza de las cotizaciones, transformándolas en ahorro e incentivando así una mayor cobertura.

Esta visión sirvió de punto de apoyo para varios esfuerzos de reforma. Sin abordar el análisis de las relaciones que teóricamente vinculan el ahorro a sus incentivos ni los méritos de adoptar un régimen de capitalización para garantizar la solvencia del sistema, puede afirmarse que la escasa evidencia empírica existente no permite validar la hipótesis levantada en las exégesis de estos regímenes.⁸

En efecto, si se examina la experiencia chilena, caso prototípico en la región, se aprecia que la cobertura total no ha variado sustancialmente en el conjunto de ambos regímenes (cuadro 2). Como allí se aprecia, no obstante la introducción del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y del cierre a nuevos entrantes del Instituto de Normalización Previsional (INP), la cobertura total no excede la que

existía cuando sólo operaba el sistema de reparto. Más bien, la evolución de la cobertura refleja el comportamiento de la economía, con reducciones durante períodos recesivos y ampliaciones en períodos expansivos.

Lo anterior, desde luego, no menoscaba la importancia de emplear criterios de diseño que apunten a vincular aportes y beneficios como mecanismo de protección de la solvencia, al tiempo que se intenta enviar señales correctas para el ahorro; pero no cabe duda de que la experiencia chilena debiera contribuir a moderar las expectativas respecto a la eficacia de este tipo de regímenes para ampliar la cobertura.

b) *Incentivos inconsistentes causados por beneficios generosos pero insostenibles*

Aun cuando no se disponga de resultados estadísticos robustos, cabe señalar que el diseño de algunos sistemas resulta en incentivos inadecuados que podrían reducir la afiliación. Así, algunos regímenes de seguridad social otorgan beneficios no sólo al cónyuge e hijos menores de edad, sino que los extienden a otros miembros de la familia en edad activa. El hecho de que los programas de salud y pensiones no sean separables, unido a la extensión de los beneficios a familiares en edad activa, induce a que sólo un miembro de la familia se afilie, por cuanto los beneficios marginales de la incorporación de otro familiar son menores que los costos. Esto es, en el corto plazo existe un incentivo a nivel personal para efectuar la cotización, pero un desincentivo a nivel familiar (Hernández Licona, 2001).

Estas prácticas, que se explican por las diferentes realidades nacionales, afectan la estabilidad financiera del sistema, ya que al reducir el número de contribuyentes e incrementar el de beneficiarios llevan a una ampliación insostenible de la cobertura. En ciertos casos hay además un incentivo implícito a desempeñarse en el sector informal, cuando los beneficios se extienden a familiares en edad productiva que carecen de empleo aparente en el sector formal de la economía pero que laboran en el sector informal.

c) *Deficiencias en la “portabilidad” de los fondos de los trabajadores*

Otro elemento que causaría una baja cobertura es que los trabajadores no puedan traspasar sus fondos desde un sistema de pensiones a otro sin perder los beneficios, y que para tener derecho a cobrar una pensión deban tener cierto período de cotización mínimo, pero sin que se contabilicen apropiadamente ni el tiempo de contribución ni los aportes en otros sistemas.

CUADRO 2

Chile: Evolución de la cobertura del sistema de pensiones
(Porcentajes)

Año	Cotizantes/Ocupados			Cotizantes/PEA ^a		
	AFP	INP	Total	AFP	INP	Total
1975	---	71.2	71.2	---	61.9	61.9
1976	---	65.7	65.7	---	57.3	57.3
1978	---	56.6	56.6	---	48.5	48.5
1980	---	53.3	53.3	---	47.8	47.8
1982	36.0	16.6	52.6	29.0	13.4	42.3
1984	40.6	13.7	54.3	35.0	11.8	46.8
1986	45.9	11.6	57.5	41.1	10.4	51.6
1988	50.6	9.8	60.4	46.6	9.0	55.6
1990	50.6	8.1	58.7	46.8	7.5	54.4
1992	55.3	6.9	62.2	51.8	6.5	58.3
1994	56.2	5.5	61.7	51.8	5.0	56.9
1996	58.9	4.9	63.8	55.7	4.6	60.4
1998	58.0	4.2	62.2	53.8	3.9	57.7
1999	60.4	4.2	64.6	55.0	3.9	58.9

Fuente: Arenas de Mesa y Hernández (2001).

^a PEA: Población económicamente activa.

⁸ Schmidt-Hebbel (1998) y Uthoff (2001) presentan visiones distintas de los efectos sobre el ahorro que ha tenido la reforma del régimen de pensiones en Chile. A su vez, Fox y Palmer (2001) analizan alternativas de diseño que también se orientan a proteger la solvencia del sistema de pensiones.

Bajo esas circunstancias es previsible que los trabajadores preferirán no incorporarse a los sistemas, que se reducirá la movilidad del trabajo y que se incentivará la actividad informal.

Este aspecto ha estado muy presente en las reformas introducidas en la región, las que por diferentes medios, como la creación (y reconstrucción) de registros individuales de la historia laboral y de aportes, han buscado incrementar la portabilidad.

d) *Confiabilidad del sistema*

Frecuentemente se argumenta que la percepción adversa respecto de la capacidad para otorgar beneficios de los sistemas de reparto también habría minado la afiliación. Diversas circunstancias —entre ellas el deterioro del valor real de las prestaciones como resultado de procesos inflacionarios y de posteriores ajustes presupuestarios, así como las evidencias de ineficiencia y excesiva demora— se habrían traducido en baja credibilidad del sistema y desincentivos para la participación.

Este argumento contribuyó mucho al énfasis puesto en la privatización total o parcial de los sistemas en algunos países de la región. La hipótesis que lo sustenta es que la gestión privada de los fondos previsionales independizaría al sistema de pensiones de las decisiones políticas, mejoraría su eficiencia y realizaría una buena asignación de los recursos acumulados, fortaleciendo de ese modo la credibilidad del sistema y la confianza en él. Los aspectos de eficiencia y de

asignación de fondos, temas muy extensos que exceden el propósito de este artículo, fueron abordados por Rodríguez y Durán (2000) y Mastrángelo (1999). Se desprende de su análisis que las reformas introducidas no han logrado mejorar sustancialmente los aspectos de eficiencia y que éstos no parecen incidir significativamente en la decisión de las personas de afiliarse a los nuevos sistemas. Además, según muestra la experiencia reciente, la independencia del sistema y su protección respecto de presiones políticas no resulta necesariamente de su segregación del aparato estatal, sino que es consecuencia de la solidez institucional y económica general. Situaciones coyunturales adversas pueden afectar la situación de regímenes previsionales supuestamente independientes.⁹

3. *Miopía respecto de las necesidades de ahorro para la vejez*

Una de las hipótesis para explicar el bajo grado de cobertura de los sistemas de pensiones se apoya en la falta de una apreciación clara de la necesidad de ahorrar para la vejez. Esta es una de las razones principales que han llevado a hacer obligatoria la participación en tales sistemas. El cuadro 3 ilustra este comportamiento miope, empleando datos de México. Como allí se ve, la participación en los institutos de seguridad social es baja en las primeras edades laborales y alcanza su máximo en el tramo de edad de 26 a 35 años. Las cifras indican que inicialmente la categoría ocu-

CUADRO 3

México: Categoría ocupacional según la edad (% de la PEA)

Edad	Asalariados con IMSS o ISSSTE ^a	Asalariados sin IMSS o ISSSTE	Patrones	Cuenta propia	Trabajadores sin pago	Total
12-15	2.5	36.6	0.0	3.8	57.2	100.0
16-25	28.1	42.4	1.1	8.3	20.1	100.0
26-35	37.7	29.3	4.3	21.1	7.6	100.0
36-45	32.5	25.2	6.3	29.9	6.0	100.0
46-55	25.0	22.2	8.3	37.2	7.4	100.0
56-65	15.4	16.8	8.2	53.2	6.4	100.0
66-75	5.0	11.0	8.7	67.3	8.0	100.0
76 o más	2.2	13.5	6.2	72.8	5.3	100.0

Fuente: G. Hernández Licona, 2001.

^a IMSS: Instituto Mexicano de Seguridad Social; ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

⁹ En Argentina, como parte de los esfuerzos para enfrentar la crisis, el gobierno debió recurrir a los recursos acumulados en los fondos de pensiones privados, forzándolos a una tenencia obligatoria de

títulos públicos para satisfacer las necesidades de financiamiento del sector público en 2001.

pacional más frecuente es la de asalariados con y sin cobertura de la seguridad social. En los tramos de edad más altos se aprecia una reducción de ambos tipos de asalariados, por cuanto los trabajadores independientes incrementan su importancia e inclusive exceden el 50% de la de la población económicamente activa. Esto se explicaría porque los trabajadores asalariados acumulan experiencia y capital financiero en sus primeros años en el mercado laboral, lo cual les permite más tarde establecer actividades independientes, pasando a convertirse en trabajadores por cuenta propia.

4. Factores coyunturales: el nivel de empleo

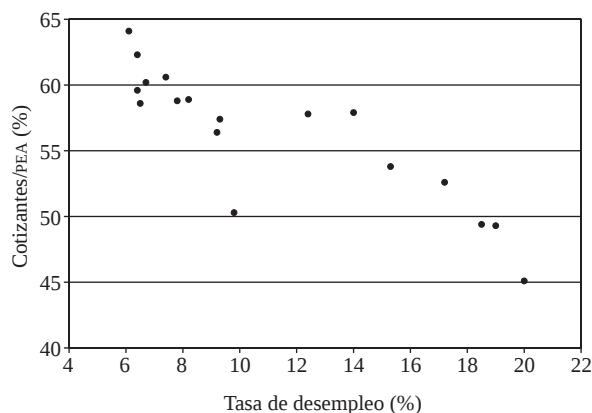
La cobertura también se ve afectada por factores de corto plazo, si bien esta relación es difícil de documentar dada la escasez de estadísticas apropiadas. Así, la experiencia chilena entre 1981 y 1992, ilustrada en el gráfico 3, muestra que cuando la tasa de desempleo se eleva, se reduce el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que cotiza en los sistemas de pensiones. Una situación similar es informada por Hernández Licona (2001) para el caso de México.

La relación descrita se explica, naturalmente, por la pérdida de vínculo con las instituciones de previsión social que acarrea la situación de desempleo. No hay en la región mecanismos de protección suficientes para

contrarrestar esta vinculación. Una alternativa que hoy se discute es la de seguros de desempleo que contemplen la continuidad de los aportes a la seguridad social.

GRÁFICO 3

Chile: Relación entre los cotizantes de los sistemas de pensiones y la tasa de desempleo, 1982-1999^a



Fuente: Elaborado por los autores sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

^a Incluye los cotizantes del Instituto de Normalización Previsional (INP) y de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

III

Ampliación de la cobertura de los sistemas

1. La magnitud del problema

Se desprende de lo expuesto en la sección precedente que los progresos en materia de cobertura han sido insuficientes en la región, no obstante las reformas que varios países han introducido en sus sistemas de pensiones. Dada la influencia de factores estructurales en esta situación, las perspectivas de ampliación espontánea de la cobertura no son muy favorables, para regímenes tanto públicos como privados. La cobertura de aquellos grupos que actualmente no se incorporan o no pueden incorporarse a los sistemas previsionales requerirá entonces una acción pública deliberada, basada en el reconocimiento de factores específicos que sistemáticamente los excluyen de los actuales sistemas. Ello requiere, como aquí se argumenta, una adecuada

combinación de regímenes contributivos y no contributivos. Aún más, se postula aquí que los regímenes no contributivos deben orientarse principalmente a los sectores pobres sin capacidad de ahorro.

Los grupos generalmente excluidos, a los cuales debiera dirigirse prioritariamente la expansión de la cobertura, son los trabajadores independientes urbanos, tanto del sector formal como del informal, y aquellos del área rural. Además, dentro de estos grupos la situación de la mujer aparece como aún más desfavorecida. En general, los sistemas de pensiones enfrentan serias dificultades para incorporar a estos grupos y, dada la creciente participación del sector informal en el empleo no agrícola en la década de 1990, esas dificultades han tendido a aumentar. Para ilustrar la magnitud del desafío, el cuadro 4 muestra la importancia de los

CUADRO 4

América Latina: Magnitud del empleo de difícil cobertura por los sistemas de pensiones, por países, 1998-1999^a
(Porcentaje del empleo total. Países ordenados según PIB per cápita de 1995)

Países	Empleo urbano de difícil cobertura ^b	Empleo agrícola de difícil cobertura ^c	Empleo total de difícil cobertura
Argentina	32.2	n.d.	32.2
Uruguay	34.9	n.d.	34.9
Chile	25.9	3.9	29.8
Brasil	33.3	13.2	46.5
México	30.1	6.9	37.0
Venezuela	43.5	4.0	47.4
Panamá	20.5	12.7	33.3
Costa Rica	17.3	4.7	22.0
Colombia	29.3	7.9	37.2
Paraguay	27.5	21.7	49.2
El Salvador	27.8	10.8	38.6
Ecuador	31.7	n.d.	31.7
R. Dominicana	26.8	11.2	38.0
Guatemala	20.5	20.1	40.6
Bolivia	36.6	32.7	69.3
Honduras	24.5	20.7	45.2
Nicaragua	26.0	17.8	43.8

Fuente: CEPAL (2001).

^a Países ordenados según su PIB per cápita de 1995.

^b Trabajadores no profesionales ni técnicos de establecimientos privados de hasta cinco personas y por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y empleados domésticos.

^c Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados de la agricultura.

segmentos del mercado laboral de difícil cobertura como proporción de la población ocupada. Como allí se aprecia, en los países de mayor desarrollo relativo de la región aproximadamente el 30% de los empleos es de difícil incorporación a los sistemas previsionales. En los países más pobres esta proporción suele exceder el 45% del empleo total, llegando a un máximo de 69% en Bolivia.

2. Algunos criterios generales para políticas de expansión de la cobertura de sistemas de pensiones públicos contributivos y no contributivos

Varias son las propuestas que pueden formularse para ampliar la cobertura, por lo que parece necesario formular ciertos criterios generales antes de discutir lineamientos específicos. En su gran mayoría esos criterios se refieren a regímenes públicos, dado que por las magnitudes y características de la población no cubierta serán ellos los llamados a evitar la pobreza de

los segmentos desprotegidos. Sin embargo, el diseño del sistema debe ser cuidadoso para evitar el desincentivo a participar en sistemas basados en el ahorro.

Dado que la mayoría de los factores causantes de una baja cobertura son de largo plazo, para tener efectos duraderos toda política de expansión que se proponga debe ser sostenible. Por lo tanto, el sistema debe estar diseñado para soportar cargas fiscales acordes con la capacidad de largo plazo para generar recursos públicos y destinarlos a este fin. Los programas de ampliación de la cobertura insuficientemente financiados o basados en bonanzas transitorias de los recursos públicos no son sostenibles y su impacto no durará. Así como en el ejercicio de preparación del presupuesto público en varios países se procede a estimar los componentes estructurales y cíclicos de gastos e ingresos, lo mismo debe hacerse en el caso de los sistemas de pensiones para establecer posibilidades duraderas de mayor cobertura.

Por las mismas razones, no es recomendable ampliar sistemas actuarialmente deficitarios, ya que en esos casos el aumento del número de afiliados suele aportar aún más al déficit, haciendo que los beneficios y la mayor cobertura sean insostenibles en el tiempo. En consecuencia, el equilibrio actuarial debiera ser considerado como un requisito previo para la ampliación de la cobertura.

Si bien la universalidad de la cobertura es el objetivo final, en el camino para alcanzarla se debe siempre velar por que quienes puedan cubrir sus necesidades de consumo en la vejez sobre la base de su propia capacidad de ahorro se vean alentados a hacerlo, permitiendo así que los escasos recursos públicos se orienten a los grupos de población que no tienen capacidad de ahorro. Por ello, debe incentivarse la contribución al ahorro para la vejez, pero el nivel de las garantías públicas —en la forma de pensiones mínimas garantizadas para los adscritos a los regímenes públicos contributivos— debe ser cuidadosamente establecido, para evitar el riesgo moral de inducir a cotizar sólo hasta cierto número de años, y que se evada luego la cotización mediante la informalización del empleo. Es preciso mantener permanentemente el incentivo a la contribución, por ejemplo, ofreciendo garantías inicialmente muy bajas, para luego reconocer cada año adicional (o número determinado de años, como bienios o trienios) con incrementos marginales de la garantía que, al menos desde el punto de vista teórico, sean levemente superiores a la utilidad marginal del ocio.

En el caso de beneficios básicos otorgados por regímenes no contributivos, el nivel de estos beneficios

debe evitar el desincentivo a trabajar una vez que se ha logrado cierta edad o condición de elegibilidad. El necesario límite superior a este beneficio debe establecerse equilibrando dos criterios, según la realidad de cada país. Si el objetivo básico es evitar la pobreza en la vejez, el beneficio no puede exceder la línea de pobreza estimada para cada país. Si el objetivo es mantener el incentivo al trabajo, el límite máximo debe ser inferior al salario mínimo, siempre que éste sea adecuadamente calculado en una magnitud cercana al salario de reserva del trabajo no calificado, dado que este estrato laboral sería el que obtendría tal beneficio.¹⁰

Otra razón para evitar beneficios generosos en un régimen no contributivo es el desincentivo que ellos significan para la afiliación y cotización en los regímenes contributivos, haciendo recaer en el Estado la responsabilidad de velar por el bienestar de personas que podrían haber contribuido a ahorrar para su vejez. Por lo tanto, la expansión de estos regímenes ha de ser cuidadosamente graduada, mediante la focalización de los beneficios no contributivos en aquellos segmentos que objetivamente no puedan efectuar ese ahorro. Esto puede hacerse, por ejemplo, a través de una prueba de medios (de ingresos y activos), mecanismos de auto-selección o tratamientos tributarios que compensen efectos distributivos no deseados de un beneficio universal.

Debe tenerse presente además que los sistemas de pensiones se orientan a la provisión de ingresos para la vejez con el fin de garantizar cierto nivel de consumo. Sin embargo, la satisfacción de esas necesidades de consumo no siempre se logra del modo más eficiente a través de la provisión de ingresos monetarios. Más aún, la necesidad de que los programas sean sustentables en el tiempo para posibilitar efectos duraderos, lleva a que ciertas necesidades de consumo de la población no cubierta por los regímenes contributivos sean satisfechas con más eficiencia mediante la provisión directa de algunos bienes y servicios, como es el caso de la salud y el acceso a medicinas. Los regímenes no contributivos de pensiones deben, en consecuencia, ser considerados como uno de los eslabones que componen la red de protección social más que como una alternativa a los regímenes de carácter contributivo.

Por último, pero no menos importante, los elementos de subsidio que haya que introducir deben te-

ner en lo posible un carácter progresivo o bien ser neutros en términos distributivos.

3. Algunos lineamientos de política

a) *Rediseñar los sistemas previsionales*

Una importante crítica es la que señala que en la mayoría de los países de la región los regímenes de previsión social siguieron las líneas de sistemas introducidos anteriormente en países desarrollados, que exhiben un mayor grado de urbanización y más actividad económica formal. Una de las alternativas que se postulan para lograr una cobertura universal en nuestros países es la creación (o ampliación, según el caso) de un régimen no contributivo que otorgue un beneficio básico a todos quienes cumplan con determinados requisitos, como edad y residencia en el país.¹¹ Este régimen universal no sustituiría a los regímenes contributivos vigentes. Las ventajas que ofrecería serían la cobertura expedita de toda la población y bajos costos de operación. Los posibles efectos adversos en términos de desincentivo al ahorro y al trabajo serían paliados mediante una fijación del beneficio en un nivel apropiado, según los criterios propuestos más arriba.

La dificultad principal de este sistema radicaría en su costo. El cuadro 5 presenta estimaciones, como proporción del PIB, de un beneficio universal no contributivo para todos los mayores de 65 años, considerando diferentes opciones para el nivel del beneficio y el grado de avance de los países en la transición demográfica. En el cuadro se estiman los costos de tres posibles alternativas para definir el beneficio básico universal: i) una pensión orientada a garantizar a los mayores de 65 años un ingreso equivalente a la línea de indigencia, que sólo alcanza a cubrir los gastos de alimentación, ii) otro equivalente a la línea de pobreza, y iii) un beneficio igual al salario mínimo. Esta última es la opción más onerosa.

Como allí se aprecia, para los países que se encuentran en las etapas iniciales de la transición demográfica el costo de un beneficio universal destinado a evitar la pobreza en la vejez alcanza en promedio el 3% del PIB, pese a que la población elegible no alcanza aún proporciones muy elevadas; tan significativo costo se debe a que en estos países el producto per cápita está entre los menores de la región. Para los

¹⁰ En varios países de la región el salario mínimo se determina con otros criterios, por lo que su utilización para establecer pensiones mínimas puede originar fuertes distorsiones.

¹¹ Existen regímenes universales sin prueba de medios en Nueva Zelandia, Namibia, Botswana y Mauricio. Otros regímenes exigen dicha prueba (véase Willmore, 2001).

CUADRO 5

América Latina: Estimaciones del costo de un beneficio universal^a

País	Población mayor de 65 años	Línea de indigencia urbana	Línea de pobreza urbana	Salario mínimo	PIB per cápita	Costo, como % del PIB, de una pensión universal equivalente a:			Ingresos corrientes del gobierno central ^b
	% del total	Dólares mensuales			Dólares anuales	Línea de indigencia	Línea de pobreza	Salario mínimo	% del PIB
<i>Países en transición incipiente o moderada</i>									
Nicaragua	3.1	26.3	52.7		471.2	2.1	4.2		25.8
Honduras	3.4	39.3	78.6	69.1	691.2	2.3	4.6	4.1	18.7
Bolivia	4.0	28.0	56.1	55.7	959.7	1.4	2.8	2.8	19.8
Guatemala	3.5	40.7	81.5	73.5	1 547.6	1.1	2.2	2.0	11.0
Paraguay	3.5	42.0	83.9	178.3	1 602.7	1.1	2.2	4.7	20.5
El Salvador	5.0	33.5	66.9	122.1	1 736.8	1.2	2.3	4.2	11.3
<i>Países en plena transición</i>									
Ecuador	4.7	19.3	38.5	52.5	1 404.4	0.8	1.5	2.1	19.6
Colombia	4.7	37.3	74.6	139.1	2 267.8	0.9	1.9	3.5	10.8
R. Dominicana	4.5	42.1	84.3		2 479.0	0.9	1.8		15.3
Venezuela	4.4	78.8	155.9	174.7	3 036.8	1.4	2.7	3.0	16.3
Panamá	5.5	40.7	81.4	25.5	3 264.4	0.8	1.6	0.5	20.0
Costa Rica	5.1	37.5	75.1	217.4	3 625.2	0.6	1.3	3.7	12.5
Brasil	5.2	26.7	66.2	74.5	4 220.6	0.4	1.0	1.1	11.4
México	4.7	56.8	113.6	85.6	4 583.4	0.7	1.4	1.1	13.5
<i>Países en transición avanzada</i>									
Chile	7.2	40.9	81.8	163.1	5 128.5	0.7	1.4	2.7	21.0
Uruguay	12.9	56.4	112.9	88.6	5 930.0	1.5	2.9	2.3	19.2
Argentina	9.7	71.6	143.3	200	7 434.9	1.1	2.2	3.1	10.8

Fuente: Elaboración de la CEPAL, basada en cifras oficiales.

^a Según datos de 1999.

^b Excluye las contribuciones a la seguridad social. Descontados los aportes a gobiernos locales.

países en plena transición el costo se reduce, llegando en promedio al 1.7% del PIB, porque los niveles de ingreso más que compensan la mayor incidencia de población mayor de 65 años en comparación con el primer grupo de países. Por último, el costo se eleva nuevamente para los países en transición demográfica avanzada, donde llega a 2.2%, debido a la mayor población elegible.

La principal fuente de recursos para un programa de esta naturaleza son los ingresos corrientes del gobierno central, los que en promedio representan un 16% del PIB.¹² Comparando esta cifra con los costos estima-

dos, vemos que un programa de cobertura universal que ofreciera un beneficio más bien modesto, equivalente al nivel de la línea de pobreza, demandaría aproximadamente entre el 10% y el 18% de los ingresos corrientes del gobierno central.¹³ Se deduce, en consecuencia, que para la mayoría de los países de la región un programa de carácter universal como el ana-

países con ordenamiento federativo. Por último, dado que el grado de participación privada en la previsión social difiere de un país a otro, de los datos se han deducido las contribuciones a la seguridad social.

¹³ Se ha empleado como fuente de recursos el ingreso corriente, descontadas las contribuciones a la seguridad social, por dos razones. En primer lugar, no corresponde emplear los ingresos de capital en el financiamiento de un gasto corriente recurrente (las pensiones). En segundo lugar, este programa no busca sustituir al régimen contributivo, el que continuaría siendo financiado por esas contribuciones.

¹² Las cifras relativas a la recaudación de ingresos corrientes suelen ser difíciles de comparar entre países. Las incluidas en el cuadro 5 no dan cuenta de los ingresos por concepto de utilidades de las empresas públicas. Asimismo, se presentan descontadas las transferencias a los gobiernos locales, las que son más importantes en los

lizado podría ejercer una gran presión sobre los recursos públicos, que sería agravada por el grado de avance en la transición demográfica y las legítimas demandas de beneficios superiores al ingreso de pobreza.

La confrontación de los dos hechos claves señalados hasta aquí (la desprotección de quienes por diversas razones no pueden ahorrar para la vejez y la escasez de recursos públicos) obliga en América Latina a que el diseño del sistema de pensiones sea mixto. Por una parte, la escasez de recursos hace indispensable que, mediante un diseño institucional apropiado, se apoye la capacidad de ahorro para la vejez de quienes la tienen y se libere así al Estado de esa responsabilidad, sobre todo respecto de los grupos más acomodados. Por otra parte, el objetivo de evitar la desprotección durante la vejez de quienes enfrentan obstáculos estructurales para participar en los sistemas, junto a la mencionada escasez de recursos públicos, ponen de relieve la importancia de los regímenes no contributivos y la necesidad de que ellos se focalicen en los grupos más pobres.

En lo que toca a los regímenes contributivos, de la baja densidad de las cotizaciones de los grupos de bajo ingreso y de las mujeres se desprende que los regímenes con estrecha vinculación entre aportes y beneficios no podrán ofrecer a estos grupos un buen nivel de reemplazo del ingreso y que aproximadamente un 45% de los afiliados serán elegibles para recibir una pensión mínima garantizada (Arenas de Mesa, 1999). En otras palabras, en un régimen de pensiones con contribuciones definidas estos grupos por sí solos quedarían subprotegidos y el Estado debería hacer frente a una importante carga por concepto de pensiones garantizadas.

Estas observaciones han llevado a la propuesta, ya incorporada por ciertos países en el diseño de sus sistemas, de incluir el financiamiento solidario de un beneficio básico. Así, las reformas en Argentina y Uruguay, si bien incluyen un componente de capitalización individual, mantienen un beneficio básico financiado mediante el reparto, lo que confiere cierto grado de solidaridad a su financiamiento.¹⁴ En este caso cabe adoptar, como se señaló más atrás, las precauciones necesarias para evitar comportamientos estratégicos de parte de los participantes que puedan afectar la solvencia del componente de reparto.

El sistema descrito es potencialmente superior a un régimen basado sólo en cuentas individuales, por cuanto permite una mayor diversificación de los riesgos. En efecto, los regímenes de capitalización individual concentran los riesgos (financieros, de desempleo y de discontinuidad de ingresos) en el participante individual, permitiendo una diversificación únicamente financiera. Por su parte, los regímenes de reparto están expuestos al riesgo demográfico (alzas en las tasas de dependencia) y tienen pocas posibilidades de diversificación financiera (porque la acumulación de fondos es por lo general baja); pero en ellos puede haber cierta diversificación intergeneracional, por cuanto se comparten los riesgos. Entonces, una combinación de ambos podría proveer una mejor diversificación de riesgos, tanto desde el punto de vista financiero como del intergeneracional.¹⁵

Por último, los sistemas de pensiones son incompletos si carecen de mecanismos, probablemente separados funcionalmente, para hacer frente a las discontinuidades de aportes originadas en el desempleo y la maternidad. Recientemente ha resurgido en la región el interés por establecer sistemas de seguros de desempleo. La provisión de ingresos durante episodios de desempleo también debiera contemplar, al menos durante cierto período, la continuación de los aportes a los sistemas de pensiones, con cargo a los recursos de ese seguro. De este modo, por la vía de mantener la continuidad de los aportes, se estaría evitando que pérdidas transitorias de ingreso presente se transformen en pérdidas permanentes de ingreso futuro (menores pensiones), y se reduciría la carga fiscal de servir las garantías de pensiones mínimas.

b) *Reducir desincentivos a participar en los sistemas de pensiones contributivos*

Una segunda línea de acción hace hincapié en la reducción del costo alternativo de participar en sistemas contributivos de pensiones para los trabajadores independientes y por cuenta propia, y en el derecho de los aportantes a elegir según sus preferencias entre riesgo y rentabilidad.

Conforme a este enfoque, lo que desincentiva la ampliación voluntaria de la cobertura de estos sistemas es su falta de flexibilidad y la escasa diversificación de los productos que ofrecen, factores que impiden a

¹⁴ En el proceso de reformas al sistema de previsión social en Costa Rica también se han formulado propuestas de mantener un componente de financiamiento solidario de un beneficio básico.

¹⁵ Como la experiencia reciente enseña, ambos tipos de instituciones, privadas y públicas, están afectas al riesgo de interferencia política, por lo que ningún diseño posibilita diversificar ese riesgo.

los cotizantes influir en el destino de sus ahorros. Si bajo ciertas condiciones y límites se permitiera acceder a los fondos acumulados para poder destinarlos a usos altamente valorados por sus propietarios, tendería a moderarse el sesgo anticobertura que deriva de la irrevocabilidad o ausencia de liquidez de los aportes, pero probablemente se reduciría la acumulación.

El propósito de restringir el acceso a los fondos es, teóricamente, evitar su desvío hacia usos que podrían poner en peligro la obtención de pensiones adecuadas. No obstante, el desincentivo que significa esa inaccesibilidad puede también traducirse en una acumulación menor. Para paliar lo anterior, así como para cautelar los niveles futuros de pensiones, se podrían establecer límites a los retiros, así como también opciones para su reintegro. Además, para evitar comportamientos de riesgo moral ante la presencia de garantías de pensiones mínimas en el régimen contributivo, el acceso a los fondos debiera significar la pérdida de esa garantía, a menos que esos recursos sean luego reintegrados.

En segundo lugar, los aportantes deberían tener la posibilidad de ejercer sus preferencias entre riesgo y rentabilidad a lo largo de todo el período de afiliación, eligiendo no sólo entre diversas administradoras sino también entre diversos fondos con distintas composiciones de activos, para hacer más atractiva la afiliación a quienes tienen más aversión al riesgo. Desde el punto de vista de los trabajadores dependientes cuya afiliación y cotización es obligatoria, el tener acceso a diferentes productos es una compensación parcial por la obligatoriedad del sistema. En otras palabras, dado que el aporte tiene carácter obligatorio, es al menos equitativo y justo que los cotizantes no estén expuestos a más riesgos que los que ellos juzgan apropiados. Recientemente Chile introdujo reformas en su sistema de pensiones que se orientan en este sentido.

Otro desincentivo a la afiliación de los trabajadores independientes radica en las imperfecciones del sistema tributario. A diferencia de los trabajadores dependientes, en ciertos casos (el de Chile, por ejemplo) los independientes no pueden deducir de la base tributaria sus contribuciones al sistema de pensiones, lo que introduce un sesgo de doble tributación, por cuanto se grava tanto el ahorro como el ingreso que se obtiene más tarde como pensión (Arenas de Mesa, 2000).

c) *Reducir la miopía en relación a las necesidades de ahorro para la vejez*

La miopía en las decisiones de consumo y ahorro, como fuente de baja adscripción, ha dado pie al

establecimiento de la afiliación obligatoria para trabajadores tanto dependientes como independientes. Desafortunadamente, no existen indicios para afirmar que esta medida contribuye a elevar la cobertura. Habría que considerar la aplicación de medidas orientadas a educar a los potenciales participantes, junto con otras tendientes a hacer de los sistemas de pensiones una opción de ahorro más atrayente. No obstante, ni siquiera en países desarrollados las experiencias con iniciativas de información y educación sobre las necesidades de ahorro para la vejez han arrojado resultados alentadores.¹⁶

d) *Alternativas para elevar la cobertura entre las mujeres*

Como ya se señaló, diversos factores se conjugan para crear una situación de baja cobertura entre las mujeres. El debate en torno a estrategias para superar esta situación, teniendo en cuenta los rasgos estructurales del mercado laboral y de los sectores públicos de la región, es muy incipiente. Aquí sólo abordaremos los temas vinculados al aumento de la cobertura, dado que los relativos a la calidad de los beneficios que perciben las mujeres y a otros aspectos de equidad escapan a los límites de este artículo.

En los países desarrollados, los temas de equidad de género en la seguridad social cobraron mayor relieve en la década de 1990. Aspectos como las diferencias de edad de retiro, el crédito en años cotizados para las mujeres que cuidan a niños y ancianos, la cobertura de las mujeres que trabajan en la casa, en labores de jornada parcial, en el servicio doméstico o en trabajos estacionales como los agrícolas, fueron analizados e incorporados en las reformas a los sistemas de seguridad social en la década de 1990.

De los factores determinantes de la baja cobertura ya examinados, se deduce que los regímenes contributivos y las reformas a ellos serán de poca utilidad para ampliar la cobertura entre las mujeres. La menor participación de ellas en el mercado laboral y su desventajosa inserción laboral, particularmente en los grupos de menores ingresos, tornan ineficaces los regímenes

¹⁶ En su edición del 15 de abril del 2002 el diario *Financial Times*, en su versión electrónica, informó que una experiencia piloto llevada a cabo por el gobierno y los fondos de pensiones del Reino Unido, consistente en informar a miles de contribuyentes respecto de las magras pensiones que recibirían si no incrementaban sus contribuciones, ocasionó una respuesta positiva en menos del 10% de los casos.

basados en la existencia de una relación laboral formal y estable. Esto implica que quizás los regímenes no contributivos, con beneficios que eviten el riesgo moral y focalizados en quienes no posean capacidad de ahorro ni otros ingresos para su vejez, sean la única alternativa viable para las mujeres de menores ingresos. Dado que las mujeres tienen una mayor representación entre los ausentes del mercado de trabajo y los que tienen empleo informal, este tipo de programa ampliaría implícitamente y en mayor medida la cobertura entre ellas.

Se han formulado diversas propuestas en torno a establecer regímenes especiales para ciertas situaciones en las cuales la presencia de mujeres de bajos ingresos es mayoritaria, como es el caso de algunas actividades con alta estacionalidad o variabilidad. Recientemente,

en Chile se propuso que las trabajadoras temporeras pudieran optar a un beneficio mínimo en condiciones que se ajustan más a su realidad laboral.¹⁷ Este tipo de regímenes especiales es positivo en tanto se focalice en grupos de mujeres de menores ingresos y continúe incentivando su ahorro para la vejez. No obstante, si se restringen sólo a cierto tipo de actividades productivas, tienden a reducir la portabilidad de los beneficios y disminuyen la movilidad laboral, lo cual es un efecto adverso tanto desde el punto de vista del diseño de un sistema de pensiones como desde la óptica de la asignación de recursos productivos. Aún más, la proliferación de regímenes especiales podría reproducir los problemas de fraccionamiento, desigualdad y desequilibrio financiero que en el pasado afectaron a los sistemas de pensiones de la región.

IV

Conclusión

Pese a la insuficiente consistencia y comparabilidad de los datos acerca de la cobertura de los sistemas de pensiones, resulta evidente que ella está fuertemente determinada por factores de estructura económica y que los sistemas contributivos enfrentan serios obstáculos para incluir a importantes segmentos de la población. El nivel del PIB per cápita y la importancia de los segmentos informales y agrícolas del mercado de trabajo aparecen como los principales factores que determinan la cobertura posible de los regímenes contributivos. La experiencia reciente no permite afirmar que la introducción de sistemas privados con un mayor vínculo entre aportes y beneficios sea un instrumento decisivo en la ampliación de la cobertura, aunque sí hace un aporte positivo a la solvencia del régimen. Para enfrentar el desafío de la universalidad de la protección social, evitando la pobreza en la vejez, se requiere un diseño distinto.

Lo expuesto conduce a afirmar que para proteger a toda la población se necesitará una adecuada combinación de regímenes contributivos y no contributivos (es decir, de elementos de seguros sociales y de seguridad social). Dado el costo en recursos públicos que tienen los sistemas no contributivos —estimados en el cuadro 5 en magnitudes significativas del PIB— su ampliación debe ser gradual y estar focalizada en los grupos pobres sin capacidad de ahorro. Asimismo, sus

beneficios deben ser cuidadosamente establecidos para no crear incentivos inadecuados que redunden en el deterioro de los regímenes contributivos y/o del ahorro para la vejez. Además, los regímenes no contributivos aparecen como la principal opción para expandir la cobertura de las mujeres, cuya desfavorable inserción laboral reduce sus posibilidades de beneficiarse de sistemas basados en relaciones laborales formales.

Por otra parte, una importante proporción de los adscritos a los regímenes contributivos resulta subprotegida, por efectos de la variabilidad en la situación de empleo, y las mujeres en especial enfrentan barreras para lograr un historial contributivo continuo.¹⁸ La inclusión en los sistemas de pensiones de un componente de reparto que financie solidariamente un beneficio básico, en conjunto con un régimen de ahorro, es por el momento la principal respuesta a este problema que, según las proyecciones, será muy grave en el futuro.

En suma, para hacer frente al desafío de dar cobertura universal a la población se requiere una combinación de seguros sociales, instituciones de seguridad social y solidaridad en el financiamiento de una

¹⁷ Los análisis de factibilidad financiera señalaron que la propuesta resultaba en un régimen oneroso, por lo que aún está en estudio una propuesta definitiva.

¹⁸ Véase, entre otros, Arenas de Mesa (1999) y Uthoff (2001).

parte de los beneficios. Un sistema mixto, que incluya componentes privados y públicos (contributivos y no contributivos), con beneficios financiados sobre la base

de ahorro y de fondos solidarios y tributarios, resulta superior a otros que no toman en cuenta la naturaleza de los mercados de trabajo de la región.

Bibliografía

- Acosta, Olga Lucía y Ulpiano Ayala (2002): *Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en Colombia*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 118, LC/L.1724-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.39.
- _____. (2001): *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 116, LC/L. 1630-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.167.
- Acuña, Rodrigo y Augusto Iglesias (1991): *Chile: experiencia con un régimen de capitalización, 1981-1991*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, Alberto (2000): *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 105, LC/L.1457-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.137.
- _____. (1999): Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyecciones del déficit previsional 1999-2037, inédito.
- Arenas de Mesa, Alberto y Héctor Hernández (2001): Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile, *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, Fabio M. Bertranou (comp.), Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Barr, Nicholas (2000): *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, IMF Working Paper, N° 139, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*, Boletín demográfico, año 35, N° 69, LC/G.2152-P, División de Población de la CEPAL-Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.179.
- _____. (2001): *Panorama social de América Latina 2000-2001*, LC/G.2138-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- _____. (2000): *Panorama social de América Latina 1999-2000*, LC/G.2068-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.18.
- Diamond, Peter (2001): *Towards an Optimal Social Security Design*, CERP Working Paper, Centro de Investigación sobre Políticas de Pensiones y Bienestar (CERP), abril.
- Fox, Louise y Edward Palmer (2001): *Pension Reform in Europe in the 90's and Lessons for Latin America*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 114, LC/L.1628-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.166.
- Hernández Licona, Gonzalo (2001): *Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso de México*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 107, LC/L.1482-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.15.
- Jiménez, Luis Felipe y Nora Ruedi (1998): Determinantes de la desigualdad entre los lugares urbanos, *Revista de la CEPAL*, N° 66, LC/G. 2049-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Lora, Eduardo y Carmen Pagés (2000): *Hacia un envejecimiento responsable: Las reformas de los Sistemas Pensionales en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Mastrángelo, Jorge (1999): *Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 86, LC/L. 1246-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.36.
- Mesa-Lago, Carmelo y Alberto Arenas de Mesa (1998): The Chilean pension system: evaluation, lessons and challenges, *Do Option Exist?: The Reform of Pension and Health Systems in Latin America*, María Amparo Cruz Saco y Carmelo Mesa-Lago (comps.), Pittsburgh, Pennsylvania, University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, Carmelo; María Amparo Cruz Saco y Lorena Zamalloa (1990): Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social en la América Latina, *El trimestre económico*, vol. 57, N° 1.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, 2000, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Packard, Truman y Naoko Shinkai (s/f): *The reach of social security in Latin America: a look at the determinants of coverage in the region*, Washington, D.C., Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Palacios, Robert y Montserrat Pallares-Miralles (2000): *International Patterns of Pension Provision*, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Rabelo, Flavio (2001): Pension Systems for Public Employees in Brazil: Options for Reform, inédito.
- Rodríguez, Adolfo y Fabio Durán (2000): *Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 98, LC/L.1388-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.63.
- Schmidt-Hebbel, Klaus (1998): *Does Pension Reform Really Spur Productivity and Growth?*, Documento de Trabajo, N° 33, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Schulthess, Walter y Gustavo Demarco (1993): Sistema de pensiones en América Latina. Argentina: Evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma, *Colección Estudios Políticos y Sociales*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2002): *Boletín estadístico*, Santiago de Chile, enero-abril.
- Uthoff, Andras (2001): *La reforma del sistema de pensiones en Chile y desafíos pendientes*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 112, LC/L.1575-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.118.
- Uthoff, Andras y Raquel Szalachman (1991, 1992, 1994): *Sistema de pensiones en América Latina y el Caribe*, 3 volúmenes, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Willmore, Larry (2001): *Universal Pensions in Low-Income Countries*, Nueva York, División de Economía y Administración del Sector Público, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), Naciones Unidas.

La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1990: lecciones para América Latina

Louise Fox

*Economista Principal,
Banco Mundial
Lfox@Worldbank.org*

Edward Palmer

*Profesor de Economía
de Seguro Social,
Universidad de Uppsala
y Jefe de Investigación,
Junta Nacional de
Seguro Social,
Suecia
edward.palmer@abc.se*

La reforma del sistema de pensiones europeo parte de diferencias de ingresos relativamente bajas, debidas parcialmente a la alta cobertura del sistema. En América Latina persisten los problemas de informalidad e insuficiente cobertura, y la desigualdad de ingresos es elevada. Aun así, ambas regiones avanzan hacia esquemas de cuentas individuales con fuertes vínculos entre contribuciones y prestaciones. América Latina ha introducido cuentas financieras obligatorias. Europa se mueve hacia cuentas de reparto de por vida. Algunos países europeos han establecido sistemas de contribuciones definidas nacionales. En América Latina, mientras la cobertura sea insuficiente, estarán en primer plano la necesidad de garantías para los pobres y el problema específico de la pobreza y las mujeres. Otras cuestiones importantes son la edad mínima de jubilación y el riesgo moral asociado a esquemas que alientan o apoyan el retiro temprano. En relación con estos puntos y con los problemas de pobreza sería útil considerar cuidadosamente la experiencia europea.

I

Introducción

Los sistemas públicos de pensiones se remontan en América Latina a la década de 1930. El diseño de los sistemas se calcaba del modelo entonces dominante: el europeo. En sus etapas iniciales, los sistemas latinoamericanos cubrían principalmente a los empleados del sector público y de las empresas transnacionales. En Europa en el decenio de 1930, con la posible excepción de los países mediterráneos, los sistemas tendían a tener una cobertura más amplia, aunque las prestaciones eran bajas. Como en Europa, los sistemas latinoamericanos se ampliaron en los decenios de 1950 y 1960. En general, sin embargo, siguieron siendo bastante elitistas, lo que se explica por el pequeño tamaño de la fuerza de trabajo del sector formal y la gran desigualdad de los ingresos. El papel preponderante del Estado en el proceso de industrialización de América Latina en la posguerra implicaba también que la fuerza laboral cubierta por el sistema se encontraba principalmente en el sector público. Como la fuerza trabajadora era joven y creciente, los sistemas podían solventarse.

Esta situación cambió a fines del decenio de 1970. La crisis del petróleo y la inflación consiguiente, el endeudamiento público para mantener a flote las economías y la crisis subsiguiente de la deuda en el decenio de 1980, seguida por una década de estabilización y lento crecimiento, quebrantaron la hacienda pública. La estabilización dejó al descubierto los problemas de sustentabilidad de los sistemas fiscales, cuando los compromisos de prestaciones no podían ya anularse con la inflación. También quedaron al desnudo las inequidades. En muchos países, un mismo historial de

contribuciones resultaba en beneficios muy diferentes según la ocupación. Se introdujeron reformas en el sistema de pensiones para reducir las deudas del Fisco y mejorar la equidad del sistema. Las reformas latinoamericanas, que comenzaron en Chile y se difundieron a todo el continente, se plasmaron en un nuevo sistema público de pensiones: el de cuenta individual de contribución definida, con financiamiento totalmente anticipado y bajo administración privada (Banco Mundial, 1994).

Las reformas latinoamericanas influyeron en todo el mundo. A medida que en Europa crecía el convencimiento de que era necesario reformar el sistema, salían a colación frecuentemente los nuevos conceptos latinoamericanos. A la postre, Europa optó por seguir su propio camino en la reforma de los sistemas de pensiones, pero hay resabios del pensamiento latinoamericano en sus reformas del decenio de 1990. Y también allí el sistema de las cuentas individuales se considera hoy como la piedra angular de la reforma.

Aunque el modelo latinoamericano ha resistido bien el paso del tiempo, está comenzando a mostrar algunas grietas. Una de las principales es la de la cobertura (Holzmann, Packard y Cuesta, 2000). Se cifraban esperanzas generalizadas en que este aspecto mejoraría con la reforma, pero la experiencia de Chile muestra lo contrario. En consecuencia, no se espera que los sistemas latinoamericanos eviten la continuación de la pobreza en la vejez durante las próximas décadas. Frente a este desafío creciente, algunos miran hacia Europa para ver qué ha hecho el Viejo Mundo con la idea esencialmente neomundista de las cuentas individuales.

II

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en el decenio de 1990

Las pensiones públicas para la vejez se establecieron primitivamente en Europa, y en otras partes, para aliviar la pobreza durante esta etapa de la vida con una cobertura que abarcaba a toda la población trabajado-

ra y a sus sobrevivientes. Aunque en general los países industrializados de alto ingreso tenían ya en el decenio de 1930 algún esquema de pensiones públicas, el nivel de vida de los ancianos seguía siendo motivo

de gran preocupación política en el período de reconstrucción de la década de 1950.¹ Muchos de los gobiernos tenían como prioridad establecer sistemas en beneficio de personas cuyo capital humano y ahorros habían sido destruidos por dos guerras y una crisis económica.

Durante los decenios de 1950 y 1960, en varios países aparecieron sistemas de pensiones públicos de prestaciones definidas, con reglamentos generosos. Algunos combinaban prestaciones comunes para todos con beneficios basados en el número de años de contribución; en algunos casos el número de años de cotización necesarios para lograr la prestación completa (por ejemplo, 30 años) era muy inferior a la duración normal de la vida de trabajo masculina en esa época, de 40-45 años, incluso a mediados del decenio de 1970 (Palmer, 1999). Además, las prestaciones mismas podían basarse en los mejores años *x* de contribución del participante, o en sus últimos años de contribución *y*. No todos los años tenían la misma ponderación. Este tipo de fórmula de prestación elevó los beneficios para los trabajadores que se jubilaron en los decenios de 1960 y 1970, lo que era la meta de muchos países. A la larga, sin embargo, ha resultado un problema porque supone una redistribución injusta: resta más recursos a quienes han tenido una carrera más larga con ingresos relativamente parejos (típica de los empleos de servicio tanto en la categoría de operarios como de oficinistas) que a quienes han tenido una vida de trabajo más corta pero con grandes incrementos en sus remuneraciones (perfil típico de los profesionales y personal ejecutivo). Además, estos sistemas suelen ofrecer una pensión completa a una edad específica, y a veces también derechos por antigüedad que permiten a las personas con un número determinado de años de servicio jubilarse antes de llegar a la edad estipulada para percibir la pensión completa.

A medida que estas generosas disposiciones² entraban en vigencia, descendía la participación masculina en la fuerza laboral en todos los países que originalmente formaban la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), salvo el Japón, y se reducía la edad de jubilación, en seis años en España, cinco en Francia, y cuatro años en Suecia, donde la edad para optar a la prestación completa se redujo en

dos años en 1976. La esperanza de vida para ambos géneros a partir de los 60 años aumentó en alrededor de 2.5 años en el período 1975-2000. Así pues, ya sea que la prestación se pagara a un trabajador varón o a su cónyuge sobreviviente (por lo general uno o dos años menor y con una esperanza de vida cinco a seis años mayor), el período de la prestación se alargó en unos cinco a ocho años en el cuarto de siglo transcurrido desde mediados del decenio de 1970 (Palmer, 1999).

Hubo otro suceso en los decenios de 1960 y 1970 que tuvo repercusiones durante mucho tiempo. Alentados por el fuerte crecimiento económico de posguerra, se formó una alianza “solidaria” entre los sindicatos interesados en obtener buenas prestaciones para sus afiliados —desde temprana edad— y los empleadores que deseaban establecer un límite de edad contractual para los trabajadores más viejos a fin de eludir ciertos acuerdos sobre despido con los sindicatos (“último en entrar, primero en salir”). Esta alianza prohibió el concepto de un ciclo de vida con tres fases —educación, trabajo y jubilación— que apareció en el decenio de 1960-1970. La jubilación se transformó en una “fase de la vida” definida por las leyes y los contratos, acompañada con cierta frecuencia por beneficios contractuales que complementaban los sistemas estatutarios, con lo cual el egreso resultaba aún más atractivo.

Cuando existe al menos la opción teórica de optar entre el trabajo y la jubilación, en algunos países puede ser alto el gravamen implícito en prolongar la vida laboral comparado con el ingreso adicional que supone seguir trabajando. Evidencias de once países de la OCDE sugieren que los trabajadores actúan racionalmente y egresan de la fuerza laboral en edad más temprana si ven en ello alguna ventaja económica (Gruber y Wise, 1999). Se reconoce ahora en general que la edad real de jubilación tendrá que aumentar en los próximos decenios y que esto sólo podrá lograrse cambiando los sistemas de prestaciones para lograr la neutralidad actuarial con respecto al tiempo de la jubilación y la esperanza de vida en el momento de jubilar. Este hecho ha llevado a muchos países a inclinarse por las cuentas vitalicias, y a algunos (entre los europeos, Italia, Latvia, Polonia y Suecia) a introducir la esperanza de vida como un factor explícito del monto de las pensiones.

¿Y qué ha sucedido con la meta de aliviar la pobreza en la ancianidad? Mientras el ingreso se elevaba rápidamente, sobre todo durante los primeros 25 años del período de reconstrucción, fue posible transferir porcentajes crecientes del producto interno bruto

¹ El informe Beveridge, publicado en 1942, fue encargado por Churchill con el propósito de mejorar la situación en el Reino Unido después de la guerra.

² Los sistemas de algunos países exigían sólo de 20 a 30 años de cobertura para obtener la totalidad de la prestación definida.

(PIB) desde los trabajadores a los jubilados. No resultaba tan difícil financiar mejores prestaciones porque las personas pasaban la mayor parte de su vida adulta trabajando y menos tiempo jubilados. A medida que maduraban los sistemas, los ingresos de los jubilados eran cada vez mejores, en términos relativos.

Hacia mediados del decenio de 1990, el índice de pobreza entre los jubilados de la OCDE era bajo. Calculado como el 50% del ingreso mediano disponible ajustado por el tamaño del hogar, poco menos de 14% de las personas de 65 años y más podían calificarse de pobres (Förster, 2000). En un extremo en que se encontraban Canadá, los Países Bajos y Suecia, la tasa de pobreza entre las personas de 65 años y más sólo llegaba al 3%, empleando la medida del 50% del ingreso mediano. Es interesante señalar que hay países que logran resultados muy parecidos con combinaciones muy distintas de sistemas privados y públicos (OCDE, 2000).

Los países de la OCDE exhiben diferentes resultados en cuanto a pobreza. Por ejemplo, en los Estados Unidos, con una red de seguridad menos generosa, una inmigración considerable y una mayor dispersión en la distribución del ingreso, alrededor de 20% de las personas de 65 años y más podían calificarse como pobres en 1993 (Förster, 2000). Sin embargo, la pobreza en los Estados Unidos, definida como el 50% del

ingreso mediano, permite un nivel de vida alto si se le compara con el de los países más pobres dentro y fuera de la OCDE. Hecha esta advertencia, observamos que la tasa de pobreza se situaba en torno al 20% en Turquía y el 30% en Grecia.

En resumen, los sistemas de la OCDE que se diseñaron primitivamente para dar mejores prestaciones a las personas que se jubilaban en los primeros decenios de la posguerra pudieron financiarse hasta el decenio de 1990 gracias a las normas de transición, las modalidades de trabajo y una menor esperanza de vida. El modelo vinculado al ciclo de vida —con sus fases de educación, trabajo y jubilación— se caracteriza por edades de retiro más tempranas que, al combinarse con una mayor longevidad, prolongaron la fase de jubilación. Como resultado, los costos de las pensiones subieron dramáticamente, con la perspectiva de que ocurrieran cambios aún más significativos a medida que continuara el envejecimiento de la población. En conclusión, los países pudieron transferir la creciente prosperidad a los ancianos, pero al mismo tiempo el diseño del sistema y las normas tributarias actuaron en contra de la posibilidad de sustentación financiera. A fines del decenio de 1980 muchos países de la OCDE se dieron cuenta de que debían reestructurar sus sistemas de reparto (*pay-as-you-go systems*).

III

Países latinoamericanos y países de alto ingreso en el decenio de 1990

En el medio siglo posterior a la segunda guerra mundial, los países de alto ingreso de la OCDE³ evolucionaron desde economías industriales a economías posindustriales, caracterizadas por un alto grado de urbanización, con economías de mercado formales, apoyo decreciente en las estructuras de la familia ampliada y participación cada vez mayor de las mujeres en el mercado del trabajo. Estas tendencias económicas y culturales se cimentaban en instituciones jurídicas que funcionaban bien y en la administración fiscal eficiente de los impuestos, las contribuciones y las

transferencias. Hay algunas similitudes pero también algunas diferencias importantes entre los países de alto ingreso de la OCDE y los países de América Latina en estos aspectos. Consideraremos aquí algunas de ellas.

En general, la universalidad es la característica clave de los sistemas de pensiones en casi todos los países de la OCDE, aunque debe reconocerse que dicho concepto presenta connotaciones distintas en cada uno de ellos. Algunos tienen regímenes especiales para diversas ocupaciones, incluso el trabajo por cuenta propia. Como ejemplo podemos citar a Italia que, además del trato especial para los trabajadores por cuenta propia, mantiene para algunas ocupaciones regímenes de reparto que dejaron de autofinanciarse. En el decenio de 1990, este país se fue acercando a la verdadera universalidad, cubriendo incluso a los trabajadores por

³ Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

cuenta propia. Otros países no tienen excepciones (por ejemplo, los escandinavos, el Reino Unido y los Estados Unidos). Australia e Irlanda, en cambio, utilizan sistemas basados en el empleador. En Australia éstos se volvieron obligatorios en 1992 pero todavía con el respaldo de una red de seguridad pública.

El cumplimiento de las normas legales en los países de alto ingreso de la OCDE se ha visto facilitado por el aumento de las empresas grandes y medianas y de los empleadores gubernamentales y por la disminución del empleo por cuenta propia. A medida que el mercado del trabajo se orienta hacia esquemas contractuales más flexibles y en estos últimos tiempos se aleja de los contratos, es posible que en el futuro la OCDE también se enfrente a un entorno laboral que facilite la evasión. La legitimidad del sistema público de pensiones depende de que la opinión pública crea que el contribuyente está pagando la parte que le corresponde. La lógica tras la economía informal (que no cumple con las disposiciones legales) es que algunos pagan, generalmente por intermedio de sus patrones, mientras que otros —los que se hallan en la economía informal— no pagan, y a la larga los que pagan financian a los que no pagan. Los sistemas que establecen un fuerte vínculo entre las prestaciones y las contribuciones son atractivos porque respaldan la legitimidad de aquellos que pagan.

Los sistemas de pensiones en muchos de los países de América Latina son en principio de cobertura universal, como en Europa y América del Norte, pero la baja tasa de cumplimiento de la normativa y la existencia de la economía informal implican que en la práctica su cobertura es baja. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998), en América Latina el sector informal representa en promedio un 27% de la economía, pero presenta grandes variaciones entre países que van del 10% al 60%. Una mayor formalización puede aumentar o disminuir la desigualdad, según cuál haya sido el punto de partida: hasta cierto umbral puede agudizarla, pero de allí en adelante el mejoramiento continuado ayudará a reducirla. El BID ha calculado que ese umbral se sitúa a la altura del 25% a 30% de informalidad. Según el estudio citado, más o menos la mitad de los países latinoamericanos se encuentran ahora en el punto en que una mayor formalización presumiblemente reduciría la desigualdad.⁴ En otras palabras, los impuestos, las contribucio-

nes y las transferencias o son neutrales o son progresivos, y su redistribución va más bien en beneficio de las clases más pobres más que de las más ricas.

Los sistemas de cuentas financieras que se popularizaron en América Latina en el decenio de 1990, así como también los sistemas de contribuciones definidas nocionales (NDC)⁵ que aparecieron en Europa durante el mismo período, redistribuyen los recursos individuales del participante a lo largo de su vida. En principio, en ellos se elimina el elemento de gravamen que contienen los sistemas tradicionales de prestaciones definidas, con lo cual las prestaciones se vinculan directamente con las contribuciones. Como corolario, la política de redistribución se traslada al sistema general de transferencias de impuestos.

Los sistemas de cuentas financieras introducidos por muchos países latinoamericanos en el decenio de 1990 son un medio para transferir recursos individuales a lo largo del ciclo de vida, pero también permiten desarrollar mercados financieros (Holzmann, 1997). La enseñanza que todavía le puede transmitir Europa a América Latina es que los regímenes de reparto también pueden emular a los sistemas de cuentas financieras cuando se conciben como sistemas de contribuciones definidas nocionales.

La estructura de la producción y el grado de urbanización en América Latina se parecen asombrosamente a los de los países de alto ingreso de la OCDE (cuadro 1),⁶ pero sólo desde este punto de vista; los aspectos en que difieren ambos grupos de países se relacionan principalmente con el financiamiento de las pensiones. Como el crecimiento de la fuerza de trabajo es mucho mayor en América Latina y la fecundidad continúa siendo bastante más alta que dos hijos por mujer, esta región seguirá generando una fuerza de trabajo creciente durante algún tiempo más. Además, sigue habiendo mucho campo para el incremento de la participación femenina en la fuerza laboral. Por otro lado, como lo muestra la experiencia de la OCDE, a medida que las mujeres se dediquen más a su propia carrera y tengan sus propios emolumentos, tendrán menos hijos. En resumen, las estadísticas demográficas dicen que América Latina se encuentra en mucho

⁴ Nótese que la desigualdad medida por el coeficiente de Gini suele ser inferior a 0.3 en los países de altos ingresos, donde los mercados son formales, pero suele ser de 0.5 o más en los países latinoamericanos.

⁵ NDC = *notional defined contribution*.

⁶ En este texto, los países de alto ingreso son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Hong Kong, Italia, Irlanda, Israel, Japón, Kuwait, Noruega, los Países Bajos, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Singapur, Suecia y Suiza. Los datos son algo antiguos (de 1970) y es probable que las regiones se hayan acercado desde entonces.

CUADRO 1

**Países de alto ingreso de la OCDE y países de América Latina
y el Caribe: Algunos datos de 1970**
(Porcentajes)

Indicadores	Países de alto ingreso		Países de América Latina y el Caribe	
1. <i>Estructura de producción</i>	1970		1970	
Agricultura	12		4	
Industria	35		38	
Servicios	53		58	
2. <i>Fuerza trabajadora</i>	1980-1993	1993-2000	1980-1993	1993-2000
Crecimiento medio anual (%)	0.7	0.3	2.5	2.3
3. <i>Empleo</i>	1970	1993	1970	1993
Participación femenina en fuerza trabajadora	36	38	22	27
4. <i>Urbanización</i>	1970	1993	1970	1993
En % de la población	74	78	57	71
5. <i>Tasa de fecundidad</i>	1970	1993	1970	1993
	2.3	1.7	5.2	3.1

Fuente: Banco Mundial (1995).

mejor situación que la OCDE para afrontar los primeros 25 años del siglo XXI, pero que con el descenso de la fecundidad, incluso América Latina tendrá que enfrentar inevitablemente la situación que ahora tienen ante sí los países de la OCDE, aunque en una época mucho más tardía.

Otra característica que distingue a los países latinoamericanos de los de la OCDE es la prevalencia relativa de hogares ampliados. En los Estados Unidos, por ejemplo, sólo alrededor del 15% vive en hogares de este tipo mientras que un 3% vive en hogares unipersonales. En América Latina el cuadro es muy distinto. De un 40% (Brasil) a un 55% (Argentina, Perú y Venezuela) de la población vive en hogares ampliados y sólo cerca del 5% en hogares unipersonales (BID, 1998). Esto sugiere que las transferencias dentro de la familia ampliada tienen importancia en América Latina y que desempeñan un papel significativo en aliviar la pobreza, sobre todo en la ancianidad. Con la continuación del crecimiento económico y la mayor formalización, podría suceder que la situación en América Latina llegara a parecerse más a la que predomina en

los países de alto ingreso de la OCDE, aunque se plantea también la pregunta —ya de índole cultural y con variadas respuestas, incluso dentro de la OCDE— si las personas preferirán vivir con la familia ampliada aunque tengan los medios para vivir solas.

En suma, América Latina reúne las condiciones previas para elevar su productividad en los próximos veinticinco años merced al crecimiento de su capital humano y de su fuerza de trabajo. El desafío está en involucrar a toda la población en este proceso de crecimiento e incluirla en las instituciones de la economía formal y en sistemas de pensiones que transfieran los recursos individuales a lo largo del ciclo de vida del individuo. El proceso de formalización implica incluir a la mayoría de la población en esos sistemas de pensiones. En los países de alto ingreso de la OCDE el crecimiento económico ha sido condición previa para la reducción efectiva de la pobreza en la ancianidad, pero ha tenido suma importancia también la existencia de mercados del trabajo muy formalizados, con un alto grado de cumplimiento de las leyes tributarias y otras condiciones legales.

IV

Anuncios de tormenta en la OCDE: lecciones para América Latina

El centro de interés en los debates sobre los sistemas públicos de pensiones en la OCDE se desplazó paulatinamente de la suficiencia del sistema a su capacidad de sustentación financiera y la equidad entre generaciones. Hacia 1990, en gran parte de la OCDE la reforma del sistema de pensiones se discutía en torno a estos dos últimos aspectos. El debate y las medidas adoptadas al respecto por los países podrán ser útiles para América Latina.

La lógica de los sistemas de reparto es sencilla: el incremento de los gastos debe estar respaldado por un financiamiento mayor a fin de mantener el equilibrio financiero. En un medio estable, sin cambios de fecundidad, mortalidad específica por edades o inmigración neta, serían estáticos el tamaño y la composición de la población. Si además se mantuvieran constantes las modalidades de trabajo y la estructura etaria de la fuerza laboral, los sistemas de reparto no tendrían problemas financieros serios a largo plazo. Pero el futuro financiero de estos sistemas en la OCDE se empezó a ver dudoso porque todos esos parámetros estaban cambiando y se preveía que seguirían cambiando en el sentido de representar una mayor carga financiera para los sistemas de pensiones. La fecundidad ha caído muy por debajo del nivel requerido para reproducir a la población, los índices de mortalidad están bajando y ha estado disminuyendo la participación en la fuerza laboral de los trabajadores de más edad, sobre todo entre los varones.

Por efecto de las bajas tasas de fecundidad, el crecimiento de la fuerza de trabajo se volverá negativo en el decenio de 2000 y se mantendrá así en la mayoría de los países de alto ingreso de la OCDE. En realidad, aunque en el decenio indicado aumentara la fecundidad por encima de los dos hijos por mujer necesarios para reproducir a la población, este mayor contingente sólo llegaría a la edad productiva en 2025-2035. Se calcula que Europa tendrá que fomentar la inmigración de unos 30 millones de personas en los próximos treinta años para conservar una fuerza de trabajo parecida a la que tiene. A largo plazo, sin embargo, el problema no se resolverá ni siquiera con un incremento de una vez por todas de esa fuerza.

Mientras se mantenga la fecundidad global por debajo de la necesaria para reproducir la población, será necesaria una inmigración neta permanente para mantener una fuerza laboral de un tamaño determinado.

Aunque el PIB real aumentó alrededor de 3% anual desde 1970 hasta mediados de los años noventa (Banco Mundial, 1995), el crecimiento de la base contributiva no bastó para evitar que las cotizaciones de los sistemas de reparto tuvieran que elevarse para cubrir los déficit de liquidez. Al llegar al decenio de 1990, las tasas elevadas y crecientes de contribución preocupaban no sólo por el costo futuro de las pensiones y la sustentabilidad a largo plazo de obligaciones basadas en las normas vigentes, sino también por sus posibles efectos de largo plazo sobre el empleo y el cumplimiento de la normativa legal. Lo primero por el efecto de la proporción de impuestos incorporada en los sistemas de prestaciones definidas tradicionales, y lo segundo, por la inclinación natural de los individuos y los empleadores a buscar resquicios para evitar el pago de contribuciones cuando las tasas son altas.

Las mayores presiones sobre los sistemas de pensiones para la vejez de reparto en la OCDE provienen de dos factores: la longevidad tiende a aumentar y los trabajadores más viejos tienden a abandonar el trabajo a edades más tempranas, frecuentemente recurriendo al sistema público de compensación por incapacidad. En la OCDE, las proyecciones indican que los mayores de 60 años aumentarán desde alrededor de 20% de la población al terminar el decenio de 1990, a 27% en 2020 y 30% en 2030 (cuadro 2). La longevidad ha aumentado a ritmos diferentes en los distintos países de la OCDE y con rapidez mayor entre las mujeres que entre los hombres. Sin embargo, en épocas recientes ha habido incrementos rápidos de la longevidad masculina gracias a los grandes avances en el tratamiento de las enfermedades cardiovasculares, que han permitido ganar años de vida de buena calidad.

Por ejemplo, en Alemania, los Estados Unidos y Suecia el incremento medio de la esperanza de vida para hombres y mujeres a los sesenta años representa un año de vida más por cada diez años transcurridos a partir de 1960. En Alemania, esto significa que a los

CUADRO 2

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): Proporción de la población que tiene más de 60 años (Porcentajes)

	2000	2010	2020	2030	2050
OCDE	19.9	23.1	27.0	30.7	31.2
Países en transición	17.0	18.2	21.5	22.7	26.6
Países latinoamericanos	7.7	9.3	12.2	16.0	23.5
Asia	7.3	8.6	11.6	15.0	20.7
Oriente medio y África del norte	7.3	8.1	10.0	12.4	18.1
África al sur del Sahara	4.4	4.5	4.9	5.9	9.9

Fuente: Banco Mundial (1998).

60 años la esperanza de vida aumentó de 17 a 21 años, en Suecia de 18 a 22 años, en los Estados Unidos de unos 17.5 a 21.5 años, y en Japón, de poco más de 16 años a 22. Los demógrafos esperan que la longevidad siga elevándose a un ritmo más o menos similar, aunque este pronóstico puede quedarse corto, ya que se basa más en la evolución histórica que en el análisis del impacto de nuevas tecnologías médicas y cambios en los hábitos de vida.

La fórmula siguiente es útil para ilustrar el predicamento en que se halla el sistema de reparto:

$$\text{Tasa de contribuciones} = \frac{\bar{p}}{\bar{w}} * \frac{\text{jubilados}}{\text{contribuyentes}}$$

Si se desea mantener un coeficiente predeterminado entre la prestación media p y el salario medio w a fin de que la contribución permanezca constante, el número de contribuyentes debe aumentar a la misma tasa que el número de jubilados. Si la longevidad aumentara en un año por cada diez que transcurran en el futuro, se producirá un aumento de 20%-25% en los próximos 40 años. Con un número constante de contribuyentes, habría que elevar las cotizaciones en el mismo porcentaje. El problema es que el crecimiento de la fuerza de trabajo autóctona será negativo, y si continúa la tendencia a recurrir a la jubilación anticipada por incapacidad, la situación será aún más grave. En suma, la OCDE no puede permitir que disminuya la fuerza laboral si quiere mantener sus jubilaciones medias como están con respecto al salario medio —es decir, si las contribuciones siguen casi al mismo nivel de ahora.

También hay una presión considerable para que se reduzca la edad de retiro. En muchos países, los

trabajadores y los empleadores han abusado de normas de retiro generosas y de sistemas de compensación aparentemente sin límites ante una posible incapacidad de trabajadores mayores. Como ya hemos señalado, la edad media de egreso de la fuerza laboral ha descendido en los últimos treinta años. Aunque la edad para recibir la pensión completa por vejez en muchos países de la OCDE suele ser la de 65 años, la edad media en que los individuos dejaban de trabajar a mediados del decenio de 1990 no superaba los 56-57 años entre las mujeres y los 59 entre los hombres.

Hay muchos indicios de que la tendencia al egreso prematuro de la fuerza de trabajo no se justifica por razones de salud en los países de alto ingreso de la OCDE. En general, el entorno del trabajo industrial mejoró enormemente en la última mitad del siglo XX y, por añadidura, sólo alrededor de un tercio de la fuerza laboral se dedica a la industria. Las pensiones por incapacidad física han aumentado dramáticamente en los últimos treinta años,⁷ mientras que ha permanecido constante o ha disminuido el número de personas en empleos que exigen un gran desgaste físico.⁸

En parte, la jubilación temprana de los trabajadores de más edad obedece a incentivos económicos.⁹ Otro elemento que fomenta los retiros por incapacidad entre los trabajadores mayores surge cuando los empleadores necesitan reducir personal. Sobre todo en Europa, parece haber un consenso generalizado entre las partes del contrato social (administración, sindicatos y gobierno) de que ésta es una salida legítima para los trabajadores más viejos. Como resultado de este consenso implícito, los empleadores, con el apoyo de los sindicatos, se desinteresan del mejoramiento del entorno laboral y la capacitación en el trabajo de los empleados más antiguos. Y ello pese a que en promedio las exigencias especiales para los trabajadores de mayor edad no son muchas y cuesta poco proporcionarlas (Ilmarinen, 1999). El beneficio para los empleadores de deshacerse de los trabajadores más viejos es una pérdida de bienestar social para la nación. Disminuyen las personas ocupadas y los que tienen empleo deben pagar más impuesto por la salida prematura de otros. El beneficio para los empleadores también revela poca visión. Cuando escasea la mano de obra, este

⁷ Véase, por ejemplo, Aarts, Burkhauser y de Jong (1996).

⁸ Por ejemplo, Steuerle, Spiro y Johnson (1999) describen el caso de Estados Unidos, y NSIB (2001) el de Suecia.

⁹ Este es el tema tratado en Gruber y Wise (1999).

comportamiento agota la oferta y aumenta el costo del trabajo.

En resumen, el aumento de la longevidad, la declinación de la fecundidad y la práctica actual de desalojar a los trabajadores más viejos de sus puestos de trabajo se confabulan contra el financiamiento de las pensiones. Esta última tendencia puede frustrar el ver-

dadero propósito de las pensiones por incapacidad, cual es el de proporcionar un ingreso satisfactorio para personas que han sufrido enfermedades o accidentes muy serios. El cambio demográfico adverso y la presión de los costos resultante del uso abusivo de sistemas generosos impulsaron las reformas que implantó la OCDE en el decenio de 1990.

V

El surgimiento de sistemas de reparto con contribuciones definidas nocionales

El objetivo de las reformas efectuadas por la OCDE en el decenio de 1990 era crear un sistema de mayor equidad entre generaciones. Esto se logró desplazando una mayor parte del riesgo a los trabajadores mientras están activos, y avanzando hacia el uso de las remuneraciones de toda su vida laboral como base para calcular las prestaciones. Esto se traduce en menores prestaciones por menos trabajo, pero, por lo general, también en ganancias actuariales por permanecer en la fuerza de trabajo.

Un segundo objetivo era crear un sistema de mayor equidad intrageneracional. Los sistemas que se basan en los ingresos de toda una vida laboral también cumplen con esta condición. El sistema de reparto con contribuciones definidas nocionales adoptado en Italia (1995) y Suecia (1994) lleva este concepto a su plenitud en un modelo de contribuciones definidas basadas en los ingresos de toda la carrera laboral, que toma en cuenta también las variaciones en la esperanza de vida al calcular el monto de las pensiones.

¿Qué es el sistema de reparto con contribuciones definidas nocionales? Es un sistema en el cual los asalariados pagan contribuciones según una tasa fija, las que se acreditan a sus cuentas individuales nocionales— éste es el aspecto de contribución definida del sistema. Las personas pagan contribuciones sobre sus emolumentos durante todo el tiempo que trabajen. Los valores contables del año anterior se recalculan anual-

mente aplicándoles un índice nominal del salario por empleado en Suecia¹⁰ y del PIB en Italia. La información sobre cambios en la esperanza de vida y, sobre la base del registro contable individual, su efecto sobre una pensión reclamada a determinada edad, se encuentra disponible en cualquier momento en Suecia. En otras palabras, los cambios en la esperanza de vida son un parámetro que los individuos pueden tomar en cuenta en el momento en que deciden cuándo y cómo dejar de trabajar. En principio, el sistema de contribuciones definidas nocionales permite solicitar cualquier porcentaje de una prestación en cualquier momento después de cumplida la edad legal mínima para optar a ella. Las personas pueden combinar una prestación parcial o completa con el trabajo (y continuar contribuyendo y adquirir nuevos derechos) y pueden así obtener una prestación recalculada en alguna fecha posterior.

Por último, cabe señalar que los aspectos redistributivos no han sido olvidados. Todos los países han establecido alguna especie de pensión de garantía o de asistencia social, previa comprobación de la insuficiencia de medios de quien la solicita, para proveer de algún ingreso a los que llegan a la vejez en la pobreza.

¹⁰ Esto se suplementa, sin embargo, con un piso que se basa en la masa del salario de contribución, el cual afectará tanto la indización del capital nocional como el pago de beneficios.

VI

Sistemas de cuentas financieras

A fines del decenio de 1980, el Reino Unido fue el único de los países de la OCDE que trasladó parte del sistema de seguro obligatorio de reparto al sistema de cuentas financieras. En 1992 Australia hizo obligatorios los sistemas privados de jubilación basados en las iniciativas de los empleadores y en 1994 Suecia aprobó una ley que hacía obligatorio el sistema de cuentas financieras en adición a su nuevo sistema de contribuciones definidas nocionales. El Reino Unido y Suecia mantuvieron los principios de reparto en sus sistemas.¹¹ Australia mantuvo su programa general de apoyo para la vejez financiado con el erario nacional.¹²

Otros países que establecieron sistemas de cuentas financieras en el decenio de 1990 como parte del sistema de previsión obligatorio han retenido grandes segmentos (pilares) de reparto (por ejemplo Argentina, Hungría y Polonia). Europa no ha seguido el ejemplo de Chile de eliminar el elemento de reparto, aunque tanto Hungría como Polonia han adoptado el modelo administrativo chileno para el diseño del sistema de cuentas financieras. Suecia tampoco ha seguido el ejemplo de Chile y los países que han legislado más recientemente sobre el sistema de cuentas financieras han tendido a seguir el diseño de Suecia (por ejemplo Croacia y Latvia). En esta sección explicaremos por qué Europa ha tomado este camino.

1. Financiamiento de la transición a los sistemas de cuentas financieras

¿Por qué no son más numerosos los países que han seguido el ejemplo de Chile y han eliminado por com-

pleto el sistema de reparto? Se señalan por lo menos dos razones. En primer lugar, en los años anteriores a la reforma, Chile había recortado el gasto público creando un superávit de 5.5% del PIB que se aprovechó para cubrir la mayor parte de la deuda derivada de la transición. Sólo alrededor de 1.5% del PIB por año representaba una carga doble.¹³ Por otro lado, ni Australia ni Kazakstán tenían grandes compromisos con el sistema de reparto que sería reemplazado y, por lo tanto, en un comienzo no había un problema de conversión. En el caso de Australia, la reforma de 1992 simplemente ordenó la instauración de sistemas patronales que ya estaban bastante difundidos. La obligación suponía que todos los empleadores debían apartar fondos para sus empleados y que la tasa de contribución tenía que ceñirse como mínimo a la estipulada.

Los países de la OCDE y los de transición, pero también algunos latinoamericanos, presentan un perfil demográfico de mayor edad que Chile en la época de la reforma. En la OCDE los derechos adquiridos tienen un mayor peso. Los derechos adquiridos que había que monetizar con una reforma grande y completa hacia el sistema de cuentas financieras habrían sido cuantiosos, así como los impuestos requeridos para hacerlo.

Hay también una segunda razón, más de fondo, que explica por qué países que introdujeron la reforma después de Chile han optado por no abandonar por completo su sistema de reparto. Tanto el sistema de reparto como el de cuentas financieras se asocian con riesgos de fase descendente y al combinar estos dos pilares en la cartera de la previsión social se ofrece una mayor seguridad. En Europa, tanto Suecia como Polonia¹⁴ esgrimieron argumentos de este tipo.

¿De qué forma han podido los países encontrar los medios para establecer los sistemas con financiamiento anticipado? Se han usado diversos mecanismos para introducir los sistemas de cuentas financieras como segundo pilar. Entre ellos figuran la reducción de los compromisos con los jubilados bajo el sistema de

¹¹ Suecia mantuvo un componente de reparto importante —las contribuciones definidas nocionales representaban 16% y las cuentas financieras individuales 2.5% de la tasa total de contribución—, pero para gran parte de la fuerza de trabajo esto se complementó con un nuevo sistema de cuentas financieras basado en las ocupaciones que implicó nuevas tasas de cotización de 2%-4% (por ejemplo, 3% para los operarios). Así, un operario joven tiene ahora un 65% de la tasa de contribución total en cuentas financieras individuales.

¹² Desde 1992 se exige a los empleadores en Australia establecer una cuenta de jubilación y contribuir a ella un porcentaje mínimo (que subió de 3% en 1992 a 9% en 2002) para sus empleados. Las personas pueden complementar estas sumas voluntariamente. El sistema cubre alrededor de 35% de los trabajadores por cuenta propia y 95% de los empleados con jornada completa. En 1995 abarcaba a alrededor de 80% de todos los ocupados.

¹³ Valdés-Prieto, 1997, p. 205. Obsérvese que esto representa 3.75% de la nómina salarial asegurada, suponiendo que los salarios cubiertos representan 40% del PIB.

¹⁴ El lema de la reforma polaca era “La seguridad mediante la diversidad”.

reparto, por lo general cambiando las fórmulas de indización; la reducción de los compromisos con los trabajadores activos, introduciendo normas más estrictas para otorgar las prestaciones; aprovechamiento de los ciclos demográficos; traslado de otros activos al sistema de jubilaciones para ayudar a financiar la transición; cobro de contribuciones mayores que las que se acreditaban a las cuentas individuales (es decir, imposición de gravámenes), y reducción de otros gastos de consumo gubernamentales, creando así un superávit presupuestario para ayudar a financiar los compromisos anteriores del sistema de reparto (Fox y Palmer, 2001).

Muchas de las reformas para introducir el sistema de cuentas financieras han aprovechado uno o más de estos arbitrios al mismo tiempo. Una combinación típica consiste en reducir los compromisos con los trabajadores activos, aprovechar los ciclos demográficos y financiar parcialmente con impuestos. Lo primero se ha logrado adoptando el concepto de remuneraciones de toda la vida laboral en la fórmula de reparto con beneficios definidos, elevando la edad para optar a una pensión mínima o completa y, en el caso de los países que introducían sistemas de contribuciones definidas nocionales, tomando en cuenta la esperanza de vida —a la fecha de jubilación— al calcular la pensión vitalicia. Como ejemplo cabe citar Hungría, Latvia, Polonia y Suecia, pero sólo los tres últimos han aplicado sistemas de contribuciones definidas nocionales. Los países aprovechan las ventajas demográficas al reformar a buen tiempo antes de que una gran cohorte llegue a la edad de jubilar. Esta es una ventaja típica en Europa oriental, donde la explosión de nacimientos ocurrió como diez años más tarde que en el resto de la OCDE. Por último, algunos países europeos, igual que Chile, han aceptado que la introducción de un sistema de cuentas financieras obligatorio puede necesitar el apoyo financiero del Fisco, por lo menos en cierto grado.

Bolivia y Polonia son ejemplos de países que han transferido otros activos al sistema. En Suecia las grandes reservas del sistema de reparto ayudarán a pagar por la explosión demográfica de los años cuarenta, con lo cual los costos de transición se mantendrán dentro de los límites de una tasa fija de contribuciones definidas nocionales junto con el pilar de apoyo financiero. La introducción de las contribuciones definidas nocionales disminuyó las obligaciones a futuro de Suecia en el momento requerido para introducir gradualmente el sistema de cuentas financieras, reduciendo las prestaciones para las cohortes juveniles en el sistema de reparto pero dándoles una mayor participación en el nuevo sistema de cuentas financieras.

En Chile, Australia y Kazakstán, los sistemas de cuentas financieras se combinan con varias garantías. En Australia hay una pensión mínima universal previa comprobación de insuficiencia de ingresos y activos. Chile tiene una pensión mínima garantizada para los trabajadores asegurados, así como una de asistencia social para los indigentes que no están asegurados. Kazakstán también ha establecido una pensión mínima garantizada para los trabajadores asegurados.

Por último, cabe señalar que la reforma conlleva algunos costos que los países pueden haber subestimado. En los países en que la cobertura es escasa, el costo futuro de la garantía podría ser muy alto, lo que implicaría un alza en la tasa impositiva para los trabajadores futuros. Aun en países con garantías, los costos pueden estar subestimados. Por ejemplo, la pensión mínima garantizada en el Reino Unido y Suecia está amarrada a un índice de precios. En el Reino Unido ya se presiona por elevar el mínimo. Por otro lado, el argumento para separar el elemento de redistribución del elemento de seguridad social se basa en la hipótesis de que las propuestas de modificar las garantías pueden sopesarse con la opción de recurrir a los impuestos dentro del proceso político normal.

2. El establecimiento de los sistemas de cuentas financieras

Chile (1981), el Reino Unido (1986), (Australia (1992) y Suecia (1995) representan cuatro modelos de cómo establecer sistemas de cuentas financieras que han evolucionado en los últimos veinte años (cuadro 3). Los países que instauraron el sistema de financiamiento anticipado en los años noventa tienden a seguir uno u otro de estos modelos. Hay varios problemas que se plantean al diseñar modelos de cuentas financieras. Algunos de ellos se describen y analizan en Palmer (2000).

Se suele preguntar si los sistemas de seguridad social debieran permitir a los beneficiarios la libre elección de fondos o si debieran restringir sus opciones, por ejemplo a un número pequeño de fondos reajustables. Este último es un punto de vista que sostienen muchos economistas en los Estados Unidos, quienes creen que el sistema de seguridad social para la vejez en ese país debiera reorganizarse total o parcialmente con miras a establecer un financiamiento anticipado. Este punto de vista se apoya en el hecho de que así se reduce a un mínimo el riesgo cuando se permite a los individuos que elijan sus propios fondos, y que a la vez se obtiene una rentabilidad indizada por

CUADRO 3

Modelos de cuentas financieras obligatorias en la época de la reforma

	¿Quién elige al administrador del fondo de pensiones?	¿Quién cobra las contribuciones?	¿Quién lleva la contabilidad/ quién envía los informes financieros?	Número de fondos/ ¿quién elige los fondos?	¿Quién elige al proveedor de la pensión?	Administrador de los seguros	Formas del beneficio
Chile 1981	Trabajador	Administrador privado	Administrador privado	Cada administrador tiene un fondo. Esto se convierte en el fondo del trabajador	El jubilado	Opción de dejar la cuenta con la misma administración o de comprar una anualidad de una compañía de seguros	Anualidad específica según género o retiros programados a partir de la edad de jubilar. Los retiros pueden cambiarse por una anualidad
Australia 1992	Empleador	Administrador privado	Administrador privado	Si el administrador elegido por el empleador maneja más de un fondo, el trabajador puede elegir	El jubilado	Opción de dejar la cuenta con la misma administración o de comprar una anualidad de una compañía de seguros	Suma global o anualidad específica por género desde los 55 años. Beneficio de sobreviviente si la institución lo permite
Reino Unido 1986	Trabajador	Autoridad tributaria	Administrador privado	Los administradores dan a elegir entre más de un fondo. El obrero elige	El jubilado	Opción de dejar la cuenta con la misma administración o de comprar una anualidad de una compañía de seguros	Hasta 25% de suma de pago global y anualidad específica por género desde la edad de la jubilación hasta los 75 años. Posible beneficio de sobreviviente
Suecia 1995-2000	Trabajador	Autoridad tributaria	Un organismo público que forma parte de la organización de seguro social y que opera como cámara de compensación entre los individuos y los fondos	El trabajador elige entre varios (cientos) de fondos mutuos inscritos	Gobierno	Monopolio del Estado / parte de la organización de seguro social.	Anualidad sin diferencias por género, parcial o completa desde la edad de jubilación. Posible beneficio de sobreviviente

Fuente: Palmer (2000).

el mercado. A fin de minimizar los costos administrativos, la administración de los activos del fondo o fondos debe asignarse por licitación. En una versión de este modelo, se permitiría a los trabajadores combinar carteras de bonos y acciones. En la versión más extrema se les obligaría a participar en una sola cartera sin posibilidad de elección individual.

El argumento a favor de la libre elección de fondos de inversión, como la que existe en Suecia, es que el Estado no debe asumir una actitud paternalista sino tan sólo garantizar, con su supervisión, que los fondos operen dentro de los límites de la buena práctica financiera. Ningún fondo podrá perder dinero siempre mientras la mayoría obtiene ganancias, y mantener a sus

participantes. Estos estarán bien informados por la prensa y los medios de comunicación, y elegirán fondos que les ofrezcan resultados rentables. En otras palabras, el público puede tomar decisiones inteligentes. El lado opuesto de la medalla, sin embargo, es que los rendimientos de vecinos pueden ser muy distintos. Quienes sostienen la conveniencia del fondo limitado o único, creen que el público encuentra dificultad en enfrentarse al hecho de que los rendimientos de fondos distintos pueden ser desiguales. Lo que parecen olvidar, sin embargo, es que estas diferencias aparecen necesariamente entre las cohortes por edades aunque todos pertenezcan al mismo fondo, simplemente porque no todos tienen el mismo período de cotización en el fondo (Palmer, 2001).

Al final del período de inversión, se permitiría a los individuos comprar una anualidad con el capital acumulado de su pensión. Aquí también se presentan varios modelos distintos. Las anualidades podrían comprarse de un proveedor monopolista o de compañías privadas que proveen las anualidades estipuladas en la ley.

¿Cómo se han diseñado los modelos?¹⁵ En primer lugar, ¿quién elige al administrador del fondo, el trabajador o el empleador? En Chile, el Reino Unido y Suecia elige el trabajador. En Chile, cada participante tiene un fondo. En Australia y el Reino Unido elige el empleador. Éste puede contratar a un administrador de fondos que tenga a su cargo varios fondos entre los cuales pueden elegir los individuos. En el Reino Unido el administrador del fondo que el individuo contrata puede tener a su disposición más de un fondo para elegir. En Suecia, la opción se limita a cinco fondos entre los varios cientos de fondos registrados.

Otro interrogante es ¿quién elige al proveedor de las anualidades? En Chile, Australia y el Reino Unido el trabajador individual elige entre varios posibles proveedores. En Suecia, el gobierno proporciona las anualidades. Los modelos de Chile, Australia y el Reino Unido siguen más de cerca el modelo tradicional de los seguros, mientras que Suecia ha optado por privatizar los ahorros durante el período de acumulación, lo que permite a los imponentes elegir casi cualquier tipo de fondo, mientras que las anualidades son estándares para todos.

Las características de las anualidades son también distintas. En Chile, Australia y el Reino Unido se diferencian por género, mientras que en Suecia se basan

en una esperanza de vida única para ambos géneros. El modelo sueco supone una redistribución de los hombres a las mujeres, lo que concuerda con el dictamen de la corte europea sobre la cuestión del género en las prestaciones del seguro social. Todos, menos Suecia permiten retirar una suma global. El *quid* está aquí en determinar si un beneficio de suma alzada se ajusta a los principios de la seguridad social, que tienen por objetivo proporcionar al jubilado la protección de un ingreso vitalicio.

Los países que han establecido sistemas de cuentas financieras individuales por las líneas que tiene Chile han conocido los altos costos de administración del sistema chileno y han intentado reducirlos con otras formas de administración. Una primera medida en ese sentido ha sido la de centralizar la recaudación de las contribuciones. Esta opción era evidente para Suecia. Las contribuciones de la seguridad social ya eran cobradas por la autoridad tributaria, de modo que el cobro de las contribuciones en esencia no supone un nuevo costo marginal.

El resto del costo marginal corresponde a la transferencia de información y dinero a los administradores de fondos. Suecia creó una caja de compensación para canalizar las contribuciones a los fondos participantes y encargarse de las transacciones netas por cuenta de los participantes con un fondo específico. En los otros tres modelos, los trabajadores individuales o sus empleadores —o ambos— tratan directamente con los administradores de los fondos.

Otra pregunta es quién debe mantener las cuentas y enviar los estados de cuenta. En Chile, Australia y el Reino Unido el administrador privado se encarga de esta tarea. Con el modelo sueco de caja de compensación, esta función corresponde a un organismo público (el mismo que paga las anualidades). El modelo de caja de compensación resulta eficiente para efectuar las transacciones con los administradores de los fondos, ya que el organismo puede totalizar todas las ventas y compras de un día de transacción en un solo movimiento.

En resumen, la OCDE no ha seguido a Chile en sus intentos de eliminar los sistemas de reparto y establecer sistemas de cuentas financieras. La única excepción —Australia— no tenía un sistema de reparto para comenzar, sino una amplia red de seguridad financiada por los ingresos generales del Estado, red que se esperaba reducir a medida que llegaran a la madurez los sistemas obligatorios recién establecidos de cuentas financieras administradas por los empleadores. Los países tradicionales de la OCDE tienen grandes derechos

¹⁵ Véase, por ejemplo, Palmer (2000) y Fox y Palmer (2001).

adquiridos bajo el sistema de reparto, similares a los de Chile en la época en que introdujo la reforma. Hasta la fecha, este hecho le ha restado interés a la posibilidad de introducir sistemas de cuentas financieras obligatorias. Donde se han introducido, las generaciones más jóvenes han transado sus derechos en el sistema

de reparto por derechos en el sistema de cuentas financieras. La solución de los países europeos que han introducido sistemas de cuentas financieras ha sido la de combinarlas con el sistema de reparto, con lo cual diversifican el riesgo de los participantes entre la rentabilidad económica y la financiera.

VII

La pobreza y las mujeres

Uno de los beneficios de los sistemas aplicados en la OCDE de posguerra ha sido su impacto en la reducción de la pobreza. La mayor parte de ese impacto puede atribuirse al alto nivel de cobertura. Además, actúan otros dos factores importantes: i) las disposiciones especiales para las mujeres, y ii) redes de seguridad adicionales. La expansión de la cobertura en los sistemas de la OCDE tuvo como punto de partida la necesidad de asegurar un ingreso a las familias, y sobre todo a las viudas. El diseño de los sistemas solía incluir las siguientes prestaciones adicionales que beneficiaban casi exclusivamente a las mujeres:

- Beneficios de sobrevivencia para la cónyuge sin pensión o con una pensión más baja y para hijos menores hasta que lleguen a la mayoría de edad o se gradúen de una escuela (para compensar la pérdida del ingreso o pensión del principal sostén de la familia);
- Crédito para los efectos de la pensión por el tiempo en que se abandona el trabajo para tener a los hijos (lo que eleva la pensión de las mujeres que estarían normalmente en la fuerza trabajadora salvo durante la crianza de sus hijos); y
- Para los esquemas de cuentas financieros, anualidades sin distinción de género en regímenes de beneficios definidos o de contribuciones definidas (compensando a las mujeres por tener una esperanza de vida mayor que los hombres).

Estos factores han contribuido de manera importante a reducir la tasa de pobreza en la población de mayor edad. Muchos sistemas originalmente incluían también una edad de jubilación más temprana para las mujeres, porque las mujeres tendían a ser menores que sus esposos y se consideraba conveniente que ambos cónyuges se retiraran a un mismo tiempo. Para las mujeres, esta disposición resultó ser un arma de doble

filo. En los sistemas de beneficios definidos con bajos niveles de acceso resultaban en una redistribución a favor de las mujeres. En los sistemas en que los beneficios estaban muy ligados a las cotizaciones, esta disposición podía traducirse en una menor jubilación para las mujeres por el menor tiempo de contribución.

La reducción de la pobreza también se logra con una redistribución focalizada en los sistemas para la vejez. Todos los sistemas de la OCDE incluyen algún tipo de pensión mínima. En algunos casos, se trata de un subsidio demográfico, que proporciona un ingreso mínimo a todos los que han cumplido la edad para jubilar cualesquiera sean sus contribuciones de previsión social (Suecia antes de la reforma del sistema, Dinamarca, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos). En otros casos, es una pensión mínima supeditada a la exigencia de haber cumplido un número de años de cotización. El propósito del mínimo condicionado es, por un lado, aumentar el incentivo para que participen los trabajadores de menores ingresos, aumentando así la cobertura y el apoyo público para el sistema en general y, por el otro, reducir la pobreza.

La tendencia de la reforma europea a establecer una vinculación más fuerte entre las cotizaciones y los beneficios ha modificado, pero no ha erosionado muchos de estos beneficios. La mayoría de los sistemas han conservado el beneficio mínimo. Para las mujeres, los estatutos sobre no discriminación tienden, en la mayoría de los países, a igualar las edades de jubilación. Sin embargo, esos mismos estatutos exigen anualidades sin distinción de género, lo que significa una transferencia sobre todo a las mujeres solteras (para los matrimonios resulta en una transferencia dentro del hogar, sobre todo si existen beneficios para el sobreviviente). Muchos países acreditan en sus sistemas públicos, para efectos de la pensión, el tiempo dedica-

do al cuidado de los hijos menores, pero no así en los sistemas vinculados a la ocupación. En Suecia el crédito por cuidado de hijos se paga con una transferencia del presupuesto general al presupuesto de la seguridad social, de modo que los fondos incluso están disponibles para la inversión en el sistema obligatorio de financiamiento por contribución definida; se espera que con la elevada participación de las mujeres en la fuerza trabajadora, así como la casi igualdad de salarios entre hombres y mujeres, junto con el crédito por cuidado del hijo para compensar a las mujeres por el tiempo que dejan de trabajar, se logrará una distribución bastante equitativa de las pensiones y una ade-

cuada protección de las mujeres. En consecuencia, dicho país está eliminando gradualmente el beneficio de sobrevivencia para los cónyuges en el sistema de reparto, pero en el sistema de cuenta financiera ofrece la opción de una pensión conjunta.

Por último, la mayoría de los países de la OCDE cuentan con sistemas de asistencia social que proporcionan prestaciones en efectivo y en especie y que constituyen la red de seguridad social de última instancia. Aunque se los está eliminando, es muy posible que la tendencia a que se generalicen las pensiones ligadas a las contribuciones haga que con el tiempo estos sistemas tengan más, y no menos, importancia.

VIII

Enseñanzas para América Latina

Por razones muy similares a las de Europa, los países latinoamericanos han estado abandonando los sistemas redistributivos de beneficio definido para adoptar los basados en contribuciones. Sus metas son muy parecidas:

- reducir los gastos a futuro, elevando la edad de jubilación
- reducir el riesgo moral
- aumentar el ahorro público.

Sin embargo, han aparecido varias importantes diferencias entre las reformas latinoamericanas y las europeas. Los países europeos: i) han conservado un componente mayor de sistema de reparto, por ejemplo, que Chile y aquellos países latinoamericanos que calcaron el modelo chileno; ii) han mantenido el componente antipobreza, pero han definido más estrictamente las metas de redistribución, que son de bajo costo por efecto de la alta cobertura general del sistema; iii) han mantenido o estimulado la creación de sistemas de pensiones suplementarios de carácter ocupacional; iv) continúan incluyendo una protección especial para las mujeres, y v) buscan la manera de establecer la administración de fondos en gran escala, con lo cual lograrían economías en este aspecto crucial.

El sueño de José Piñera de cerrar el sistema de reparto público no es compartido por la mayoría de los votantes en la Europa de hoy. Por varias razones, éstos siguen valorando el sistema público de pensiones. A diferencia de los de América Latina, los de Europa han proporcionado pensiones adecuadas para la mayo-

ría de los hogares, y así ha evitado privaciones en los hogares de más edad. Tanto los votantes jóvenes como los de más edad aprecian este hecho. El movimiento hacia la creación de cuentas individuales es una reforma políticamente aceptable del sistema de reparto porque en Europa, con una cobertura casi universal y una distribución más igualitaria de los salarios a lo largo de la vida laboral, el sistema de cuentas individuales proporcionará también seguridad en la vejez. El mantener un sistema de reparto parcial da mayor flexibilidad a los sistemas europeos en el caso de remezones financieros y permite que continúe alguna redistribución (hacia la mujer y los indigentes) a un costo relativamente bajo. En definitiva, resulta ampliamente aceptable un sistema que en la distribución de las pensiones sigue de cerca la de los sueldos y salarios, porque la distribución de ingresos subyacente es más pareja.

En la mayoría de los países latinoamericanos, en cambio, la distribución del ingreso es mucho más desigual. Las convulsiones macroeconómicas son de mayor envergadura y tienden a ser más frecuentes las épocas de cesantía. En consecuencia, las pensiones basadas solamente en las contribuciones pueden no ser suficientes para garantizar la seguridad en la vejez. El modelo de pensiones basado en las contribuciones, con una esperanza de vida al jubilar de unos 12 a 15 años, puede costearse sobre la base de un financiamiento total o parcialmente anticipado en la mayoría de los países, y debiera proporcionar protección adecuada a

quienes cotizan por unos 40 años. El problema está en la población no cubierta, o cubierta en parte —aquella que tiene largos períodos sin cobertura por salidas de la fuerza laboral para criar a los hijos, por desempleo o por tiempo dedicado al sector informal entre empleos en el sector formal. La principal preocupación es cómo aumentar la cobertura y la seguridad en la vejez para abarcar a toda la actual fuerza de trabajo. La solución más probable requerirá alguna redistribución, que no puede dar el sistema de cuentas individuales por sí solo.

Los sistemas europeos ampliaron la cobertura en una época de escaso endeudamiento público, baja desigualdad de los salarios y del ingreso, y rápido crecimiento del mercado del trabajo y los salarios. Lo lograron con bajos requisitos de ingreso y pensiones mínimas. Las políticas eran redistributivas dentro de cada generación y entre generaciones, esto último por el financiamiento del sistema de reparto. A medida que se expandió la cobertura y la población envejeció, estas políticas resultaron demasiado onerosas. Como ya hemos visto, en el decenio de 1990 se atenuó la redistribución (al ser la cobertura casi universal). Las políticas sobre pensiones mínimas tienden ahora a focalizarse en mayor grado en los pobres de por vida.

Las economías latinoamericanas no tienen ahora esos factores fortuitos a su favor. Aunque la fuerza trabajadora crece con rapidez, el salario real no ha estado subiendo con celeridad en la mayoría de los países, salvo Chile, y es alta la desigualdad del ingreso. También es elevada la deuda pública, en parte por el compromiso de pagar generosas pensiones contraído por el sistema anterior. En consecuencia, el costo de una gran redistribución resultaría muy elevado si se implantara ahora con financiamiento de reparto (como ha ocurrido ya a algunos países).

Sin embargo, existe la posibilidad de aumentar la cobertura y aliviar la pobreza efectuando redistribuciones limitadas. Chile, por ejemplo, estableció una pensión mínima garantizada a los (x) años de cobertura. Bolivia estableció el Bonosol, un subsidio demográfico que se concede a los 65 años de edad. Otros países debieran considerar la posibilidad de dedicar los ingresos de la privatización a conceder una pensión mínima garantizada, quizá con la exigencia de sólo diez

años de cotización, pero con una alta edad de jubilación. La clave para aplicar tal política radica en i) mantener baja la garantía y ii) mantener alta la edad de jubilación. De no ser así, se erosiona el incentivo para cotizar y el costo resulta exorbitante.

Otra forma de lograr que el sistema permanezca dentro de límites económicos razonables es desarrollar un plan complementario de pensiones vinculado a la ocupación, fuera del régimen público. No es buena idea incluir estos planes complementarios en el sistema público porque generan una transferencia de ingresos tributarios desde los hogares más pobres hacia los más ricos. En cambio, los planes organizados privadamente, incluso los organizados por los sindicatos, pueden aliviar la carga de los sistemas públicos. Pueden servir de puente con los sistemas públicos en el caso de la jubilación anticipada y pueden ser una solución para los problemas de grupos especiales, como los profesores y los empleados de la administración pública. Europa tiene dos enseñanzas que transmitir. En primer lugar, se trate de sistemas de beneficios definidos o de sistemas de contribuciones definidas, es necesaria una regulación cuidadosa. En segundo lugar, las pensiones de contribuciones definidas son menos onerosas, más fáciles de reglamentar y facilitan la movilidad de la fuerza laboral y la reestructuración económica.

Las pensiones han sido un factor importante para alejar la pobreza de la vida de muchas viudas y mujeres solteras de edad avanzada. Los sistemas de cuentas individuales, que ofrecen menos posibilidades de redistribución, podrían alterar esta situación. Adoptar la postura europea frente a los problemas de género en materia de pensiones ayudaría a los países latinoamericanos a reducir la pobreza. La mayoría de los países que han implantado sistemas de cuentas individuales establecen también una edad más temprana de jubilación para las mujeres. Como se señaló más atrás, en sistemas basados en las contribuciones esto redundará en pensiones más bajas para ellas, sobre todo cuando se combina con pensiones específicas por género. En consecuencia, serán muchas las mujeres que recibirán la pensión mínima, si es que reciben alguna. Las pensiones de sobrevivencia y las pensiones conjuntas ayudarían a contrarrestar esta tendencia.

IX

Resumen y conclusiones

Hay importantes diferencias en la evolución económica de los países latinoamericanos y europeos y éstas han dado forma a los sistemas de pensiones y a las opciones de reforma que se abren en el umbral del siglo XXI. En Europa, la expansión de los sistemas se vinculó estrechamente con una mayor participación en los mercados del trabajo formales. La universalidad de los sistemas de pensiones y otras instituciones del mercado del trabajo se desarrollaron simultáneamente y, como resultado, disminuyó la desigualdad. Esto no ocurrió en América Latina. En consecuencia, no resultaron eficaces los intentos de lograr la cobertura universal mediante sistemas contributivos. La expansión exigía grandes transferencias del sector público, que resultaban insostenibles. Además, los sistemas latinoamericanos se vieron afectados por algunos de los mismos problemas de jubilación anticipada que los sistemas europeos, pero financiados con una base de cotizaciones mucho menor. Los problemas financieros ocurrieron mucho más temprano y fueron más graves.

América Latina ha aprendido que los objetivos y los medios de los sistemas públicos de pensiones deben guardar coherencia con los equilibrios macroeconómicos a fin de que puedan sostenerse. Las reformas latinoamericanas han mostrado a los países europeos nuevos modos de conciliar los sistemas de pensiones con esos equilibrios fundamentales: los sistemas de cuentas financieras individuales de contribuciones de-

finidas, que han dado estabilidad a los regímenes de pensiones latinoamericanos. Sin embargo, estos sistemas de hecho reproducen la desigualdad del ingreso de los trabajadores en la desigualdad de las jubilaciones y reflejan el grado de formalidad de la economía. Para reducir aún más la pobreza podrá ser necesario atender más a las causas de la pobreza en la vejez (bajos ingresos a lo largo de toda la vida, sobre todo entre las mujeres) y aplicar métodos estructurados y de bajo costo para administrar este riesgo, con financiamiento sobre una base de reparto. Entre las medidas que podrían adoptarse figuran las siguientes:

- Mayores transferencias en el sector formal de los hombres a las mujeres durante la vida laboral para que la jubilación sea adecuada. Para efectos de la jubilación, podrían incluirse créditos por crianza de los hijos o pensiones sin distinción de género;
- Jubilaciones mínimas sostenibles (muchos sistemas latinoamericanos ya las incluyen);
- Transferencias sostenibles, previa comprobación de insuficiencia de medios, a los hogares de personas mayores.

Sin embargo, todos estos mecanismos tienen que irse desarrollando lentamente y su ampliación debe ser gradual para evitar los problemas de insostenibilidad financiera con que han tropezado iniciativas anteriores.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Aarts, Leo J. M.; Richard V. Burkhauser y Philip R. de Jong (1996): *Curing the Dutch Disease. An International Perspective on Dutch Disability Policy Reform*, Aldershot, Inglaterra, Avebury.
- Banco Mundial (1998): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1998*, versión en CD ROM, Washington, D.C.
- _____ (1996): *De la planificación centralizada a la economía de mercado. Informe del desarrollo mundial*, Washington, D.C.
- _____ (1995): *El mundo del trabajo en una economía integrada. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D.C.
- _____ (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998): *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- Förster, Michael (2000): *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, N° 42, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Fox, Louise y Edward Palmer (2001): New approaches to multipillar pension systems: what in the world is going on?, *New Ideas about Old Age Security*, Robert Holzmann y Joseph Stiglitz (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gruber, Jonathan y David A. Wise (1999): *Social Security and Retirement Around the World. National Bureau of Economic Research Conference Report*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
- Holzmann, Robert (1997): *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*, IMF Staff Papers, vol. 44, N° 2, Washington, D.C.
- Holzmann, Robert, Truman Packard y José Cuesta (2000): *Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda*, Social Protection Discussion Paper, N° 0002, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ilmarinen, Juhani E. (1999): *Aging Workers in the European Union*, Helsinki, Instituto Finés de Salud Ocupacional.

- NSIB (National Social Insurance Board) (2001): *The Dilemma of the Welfare System. Coping with Ageing Means Working Longer*, Estocolmo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2000): *Reforms for an Ageing Society*, París.
- Palmer, Edward (2001): Swedish pension reform: how did it evolve and what does it mean for the future?, *Coping with the Pension Crisis: Where Does Europe Stand?*, Martin Feldstein y Horst Siebert (comps.), Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- _____ (2000): *The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues*, Social Protection Discussion Paper, N° 0012, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (1999): Exit from the labor force of older workers: can the NDC Pension System help?, *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 24, octubre.
- Settergren, Ole (2001): *The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System*, Estocolmo, Junta Nacional de Seguridad Social.
- Steuerle, Eugene, Christopher Spiro y Richard W. Johnson (1999): Can Americans work longer?, *Straight Talk on Social Security and Retirement Policy*, N° 5, Washington, D.C., Urban Institute.
- Valdés-Prieto, Salvador (1997): Financing a pension reform toward private funded pensions, *The Economics of Pensions; Principles, Policies and International Experience*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

El impacto de la crisis *argentina en el bienestar* de los hogares

Ariel Fiszbein

Banco Mundial
afiszbein@worldbank.org

Paula Inés Giovagnoli

Banco Mundial
pgiovagnoli@worldbank.org

Isidro Adúriz

*Instituto Brasileño de
Opinión Pública y
Estadística (IBOPE)*
iaduriz@hotmail.com

Este trabajo presenta los resultados iniciales de una encuesta de hogares realizada para evaluar los efectos sobre el bienestar de la crisis económica en Argentina. Asimismo, se pretende identificar los mecanismos y estrategias de supervivencia adoptados por los hogares durante estos tiempos difíciles. Los resultados obtenidos confirman la imagen negativa reflejada en los indicadores macroeconómicos, dan cuenta de las limitaciones en la eficacia de los distintos mecanismos de supervivencia y muestran efectos serios sobre el bienestar. La evidencia sugiere que tales efectos son más marcados en el uso de los servicios de salud que en la educación.

I

Introducción

Argentina se encuentra actualmente sumida en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. Después de tres años de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera se profundizó durante el año 2001. En el transcurso de dicho año se hicieron varios intentos infructuosos por reactivar el crecimiento como preludio para mejorar las finanzas públicas y el perfil de la deuda. Los esfuerzos por proteger el sistema bancario frente al amplio retiro de los depósitos (con el “corralito”) tuvieron como resultado restringir la liquidez y la actividad económica y generaron descontento popular. El proceso culminó con la renuncia del Presidente De la Rúa en diciembre de 2001 y con una rápida sucesión de presidentes designados, el anuncio formal de la cesación de pagos sobre la deuda del sector público y, a principios de 2002, el abandono del Plan de Convertibilidad.

Con una recesión que ya lleva cuatro años, se ha proyectado que en 2002 la economía declinaría alrededor del 16%, lo que significa que la caída del PIB sería de más del 25% desde su mayor nivel en 1998. Con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria indefinida, Argentina está experimentando una significativa inflación por primera vez desde 1991. Entre la declinación de la actividad económica y la depreciación de la moneda, el PIB per cápita se derrumbó abruptamente, a una cifra proyectada de 2 850 dólares en 2002 (comparado con 8 210 dólares en su más alto nivel de 1998).

La caída de la última mitad de 2002 agravó severamente las ya difíciles condiciones sociales del país. Los niveles de desempleo, que ya eran elevados (18.3% en octubre de 2001), saltaron al 21.5% según datos de

mayo de 2002, de acuerdo con los indicadores oficiales.¹ Además, la destrucción de puestos de trabajo ha sido importante (afectando particularmente a los empleos no calificados). Durante el primer trimestre de 2002 la industria de la construcción, que es clave para la mano de obra no calificada, cayó 25% con respecto al último trimestre de 2001 (42% en comparación con el primer trimestre de 2001).² También la pobreza está en aumento, confirmando la asociación entre la crisis económica y el incremento de la pobreza (Lustig, 2000). Las estimaciones oficiales para 28 centros urbanos indican que aumentó del 38.3% en octubre de 2001 a 53.0% en mayo de 2002. Este contexto extremadamente negativo también ha tenido un fuerte impacto sobre los sectores de la salud y la educación, en los que hay creciente evidencia de deterioro en la provisión de servicios. El efecto combinado de todos estos factores ha llevado a una situación social cada vez más conflictiva, con altos niveles de delito, violencia y diversas formas de protesta.

En este trabajo se presentan los resultados iniciales de una encuesta de hogares especialmente realizada para evaluar los efectos que ha tenido la crisis económica sobre el bienestar de los hogares e identificar los mecanismos y estrategias de supervivencia adoptados por las familias argentinas durante estos tiempos difíciles. Específicamente, la encuesta fue diseñada para identificar cambios en los ingresos, los patrones de consumo, el acceso a servicios sociales y otros, los patrones de ahorro y de pago, la participación en el mercado laboral y la dependencia de mecanismos de contención social formales e informales. Con ella se quiso, además, recabar información sobre los cambios en el estado mental y emocional de las personas.

La encuesta es representativa a nivel nacional, y cubrió 2 800 hogares de diferentes regiones.³ A diferencia de la mayoría de las encuestas de Argentina, incluida la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, ésta incluyó pequeñas localidades (con menos de 2 000

□ Este trabajo fue elaborado y publicado como documento informal en la serie Documentos de trabajo por la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Los autores agradecen a Diane Steele, Esteban Font Guido, Miriam García, Irene Novakosky y al equipo del SIEMPRO, Sebastián Galiani, Sandra Cesilini, Kinnon Scott, Susana Aparicio, Polly Jones, Martín Ravallion, Florencia Castro Leal y Emanuela Galasso por su útil ayuda en la encuesta. También agradecen a Truman Packard, Indermit Gill, Leonardo Gasparini, Guillermo Cruces, Carlos Cavalcanti, Juan Gaviria, Carlos Sobrado, Estanislao Gacitúa y Chris Chamberlin por sus comentarios y sugerencias y a Enrique Zuleta Puceiro por su guía para el desarrollo e implementación de la encuesta. Las opiniones aquí expresadas corresponden a los autores y no deben ser atribuidas al Banco Mundial.

¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH), total áreas urbanas.

² Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), Ministerio de Trabajo.

³ La encuesta fue realizada por el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística (IBOPE).

habitantes), de modo de contar con un mejor conocimiento de esas áreas. No obstante, la encuesta no incluyó las áreas dispersas y, por lo tanto, no presenta un cuadro completo del heterogéneo sector rural argentino. En el caso de las áreas urbanas, el diseño de la muestra se basó en una estratificación por tamaño de ciudad y por región. Para las zonas rurales se seleccionaron las localidades en forma aleatoria. Si bien se hizo el esfuerzo de incluir localidades de diferentes regiones, la muestra no es lo suficientemente grande como para ser representativa a nivel regional. En términos generales, el diseño de la muestra permite las comparaciones con la EPH de las áreas urbanas.

La primera parte del cuestionario solicita información sobre todos los miembros del hogar e incluye preguntas sobre características demográficas, empleo, ingresos, estado migratorio, nivel de educación, cobertura médica y aportes a la seguridad social. Varias de

estas preguntas son retrospectivas, usando el mes de octubre de 2001 como punto de referencia. Se preguntó a los encuestados sobre sus ingresos individuales laborales y no laborales (en efectivo y en especie), así como sobre las transferencias de ingresos oficiales y no oficiales.

La segunda parte del cuestionario se concentró en el hogar como unidad de análisis y el respondiente fue el jefe de hogar (o la persona mejor informada del hogar).⁴ Incluyó preguntas sobre el uso de ahorros, cambios en los patrones de consumo, y participación en programas sociales y actividades comunitarias. También se preguntó sobre el estado mental y emocional y las expectativas para el futuro del respondiente. El cuestionario difería levemente en el caso de las áreas rurales y en el de las urbanas a fin de captar las especificidades correspondientes. El trabajo de campo se realizó en junio y julio de 2002.

II

Principales hallazgos

1. Ingreso de los hogares

En el cuadro 1 se presenta la información básica sobre ingresos derivada de la encuesta. Los ingresos mensuales per cápita informados, provenientes de todas las fuentes,⁵ ascendieron a 214.6 pesos. Esto puede compararse con un ingreso promedio de 233 pesos estimado por el INDEC para áreas urbanas en mayo de 2002. Siguiendo los procedimientos estándares, el in-

⁴ Si el jefe de hogar no conocía la respuesta a una pregunta en particular (por ejemplo, los cambios en los patrones de consumo) se visitó el hogar hasta un máximo de tres veces para encontrar un miembro que pudiera responder a esa pregunta.

⁵ Debido a los conocidos problemas de las encuestas a hogares en la captación de los niveles de ingreso, se consideró una pregunta para las personas que no quisieron informar su nivel exacto de ingresos, en la que se les pidió que seleccionaran el intervalo que más se aproximara su ingreso (y para imputar este ingreso se tomaron los valores medios de cada intervalo). Esto permitió reducir el número de hogares con información incompleta sobre ingresos del 17.2% al 7.6%. En el caso de los individuos que no informaron los ingresos laborales, éstos se estimaron usando las ecuaciones de Mincer, donde el logaritmo del ingreso laboral horario es definido como función de los atributos individuales observables, tales como sexo, educación, edad y experiencia. Para corregir el sesgo de selección se usó el método de Heckman. Los efectos absolutos y relativos de estas correcciones sobre los ingresos son insignificantes: aumentos de ingresos per cápita de 212 a 214 pesos (Heckman, 1979).

CUADRO 1

Argentina: Ingreso medio por quintiles, junio de 2002

Quintiles	Ingreso del hogar por adulto equivalente (\$)		Ingreso per cápita del hogar	
	Media (\$)	Participación (%)	Media (\$)	Participación (%)
I ^a	40.5	3.1	32.0	3.0
II	107.4	8.1	85.9	8.0
III	182.7	13.8	146.3	13.7
IV	300.1	22.7	240.9	22.5
V	690.8	52.3	564.7	52.8
Media	264.3	100	214.6	100.0
Y10/Y1 ^b	28.9		28.4	
Coefficiente de Gini	0.473		0.478	

^a El primer quintil incluye los hogares con ingresos cero.

^b Y10/Y1 es la razón de ingresos medios correspondientes al decil superior e inferior en la distribución. Y1 no incluye a los que informaron ingresos iguales a cero.

greso per cápita fue ajustado usando la escala de adulto equivalente (para reflejar las diferencias en las necesidades de consumo), lo que arrojó un ingreso mensual promedio de 264 pesos. También se presentan algunas medidas de desigualdad estándar que confirman los niveles relativamente elevados de desigualdad

de ingresos observados en las encuestas de hogares de Argentina.

Como se mencionó, una característica particular de esta encuesta es la inclusión de las áreas rurales, que no son cubiertas en la EPH. El cuadro 2 confirma el hecho bien conocido (pero no necesariamente bien establecido) de que los niveles de ingresos urbanos son más elevados, indicando una brecha del orden del 60%.

A fin de identificar los efectos de la crisis sobre los ingresos de la familia, en la encuesta se pidió a cada hogar que indicara si sus ingresos corrientes se habían modificado —en términos nominales— con respecto a octubre de 2001. En el cuadro 3 puede verse que más del 40% de los hogares informó no haber tenido cambios en sus ingresos, mientras que casi el 50% informó una reducción en sus ingresos nominales. Cabe subrayar que alrededor del 8% de los hogares informó de aumentos en sus ingresos.

La información obtenida no permite determinar el grado de influencia de estos cambios en la distribución del ingreso, dado que las preguntas retrospectivas no hacían referencia a “los niveles” de ingreso. En el cuadro 4, sin embargo, puede verse su incidencia según el nivel de educación del jefe/jefa de hogar —un sustituto para el ingreso del hogar.

Es interesante observar que la mayor incidencia de la reducción en los niveles de ingresos corresponde a hogares cuyos jefes tienen educación secundaria —un grupo que tiende a estar ubicado en el punto medio de la distribución de ingresos (‘la clase media’)— mientras que la incidencia más baja de la reducción del nivel de ingresos corresponde a hogares que tienen como jefe/jefa a personas con educación primaria incompleta —un grupo que tiende a estar

CUADRO 2

Argentina: Ingreso medio por áreas
(En pesos)

Áreas	Ingreso del hogar por adulto equivalente	Ingreso per cápita del hogar
Urbanas	268.3	223.27
Rurales	168.9	142.13

CUADRO 3

Argentina: Cambios en los ingresos

Con respecto a octubre de 2001	%
Aumentaron	8.0
Sin cambios	43.4
Se redujeron	48.6

CUADRO 4

Argentina: Cambios en el ingreso por nivel de educación del jefe/a de hogar

	Aumentó	Sin cambios	Se redujo	Total
Educación primaria incompleta	4.25	50.14	45.61	100
Educación primaria	7.81	44.85	47.34	100
Educación secundaria incompleta	15.44	34.52	50.04	100
Educación secundaria	6.72	39.51	53.77	100
Educación superior incompleta	6.83	45.94	47.23	100
Educación superior	8.91	41.24	49.85	100
Total	8.07	43.22	48.71	100

CUADRO 5

Argentina: Hogares que informaron de aumentos en sus ingresos

Razones	%
Más trabajadores	15.0
Cambio de empleo	14.1
Trabajó más horas	14.4
El mismo empleo/horas	31.7
Ingresos no laborales superiores	22.3
Otras	2.5

ubicado en el extremo inferior de la distribución de ingresos (‘los indigentes’). Esta información sugiere que las clases medias podrían haber sido las más seriamente afectadas por la crisis económica.⁶

De particular interés es el caso del 8% de los hogares que informaron haber tenido un aumento en sus ingresos con respecto a octubre de 2001, dado el desempeño extremadamente negativo del período. En el cuadro 5 se proporcionan algunas posibles razones de estos aumentos nominales.

En casi la mitad de los casos, el aumento en los ingresos informado está asociado con un cambio en las características de empleo: un nuevo trabajador en la familia (la mayoría en trabajos temporarios, informales), el cambio a un empleo mejor pagado, o más horas trabajadas. La otra mitad de los casos no muestra ningún cambio observable en las características del empleo de alguno de los miembros del hogar. En algo más del 20% de los casos es posible identificar un

⁶ Por el contrario, durante la década de 1990, las conmociones económicas tuvieron un efecto más profundo sobre los pobres y quienes tenían los más bajos niveles educativos. Véase Banco Mundial (2000 y 2001).

aumento en los ingresos no laborales como la principal fuente de cambio.

2. Empleo

La encuesta también abordó la situación individual en el mercado de trabajo, así como los cambios con respecto a ocupación en octubre de 2001. Los resultados indican una tasa de actividad estable (es decir, sin cambios netos en la participación en la fuerza de trabajo) cercana al 40%, con un aumento en la tasa de desocupación del orden del 3% combinado con una reducción en la tasa de empleo (como proporción de la población) de algo más del 1%. La EPH registró un aumento similar en el índice de desempleo (del 18.3% al 21.5%) en 28 centros urbanos, si bien con niveles levemente distintos.

Estos valores agregados ocultan cambios significativos en el estado laboral de hogares específicos. En el cuadro 7 se presenta una visión resumida de dichos

cambios, concentrándose en el cambio de estatus ocupacional entre octubre de 2001 y la fecha de la encuesta, sobre la base de las preguntas retrospectivas.

La estabilidad de la participación en la fuerza laboral se confirma si se comparan las cifras de la categoría “inactivo” de ambos lados de la matriz. El número de personas que salen de la fuerza laboral (en su mayoría previamente desocupados) es similar al de quienes ingresan a ella (y que mayormente permanecen desempleados). Un análisis más detallado indica que en su mayoría se trata de “trabajadores secundarios” de los hogares en los que existe otro miembro ocupado.

Como era de esperar, el número de aquellos que pierden su puesto de trabajo supera al de los que lo encuentran. Como muestra el cuadro 8, el grupo de los que salen de la desocupación tiende a estar compuesto por trabajadores secundarios en una proporción mayor que el grupo de los que pierden su trabajo —indicando la presencia de algunos cambios en los roles familiares que será tema de un análisis posterior.

El tercer factor que vale la pena mencionar es un aparente deterioro en la “calidad” de los puestos de trabajo. Esto se puede observar como reflejo en el tipo de trabajos de los que obtuvieron nuevos puestos (temporarios más que permanentes, y entre los que informan trabajos permanentes, más de la mitad carentes por completo de los beneficios estándares asociados con el sector formal), y los que cambiaron de trabajo (indicando un aumento neto en la proporción de trabajos temporarios y una gran presencia de “trabajos sin beneficios” entre los que se cambiaron a puestos de trabajo permanentes). Aproximadamente el 6% de los

CUADRO 6

Argentina: Empleo, mayo/junio de 2002 (Porcentajes)

	Mayo/junio de 2002	Octubre de 2001
Tasa de empleo	29.9	31.1 ^a
Tasa de actividad	39.8	39.8 ^a
Tasa de desocupación	24.9	22.0 ^a
Tasa de desocupación (EPH)	21.5	18.3

^a Sobre la base de información retrospectiva provista por los encuestados.

CUADRO 7

Argentina: Cambios en el estatus laboral (En miles y porcentajes)

			Estatus anterior				
			Desocupado	Inactivo	Trabajo permanente	Trabajo temporario	Total
Estatus actual	Desocupado	Miles %	1 435 50.6	1 228 6.2	15 0.2	555 17.1	3 233 9.9
	Inactivo	Miles %	1 039 36.7	18 252 92.5	20 0.3	386 11.9	19 696 60.0
	Trabajo permanente	Miles %	113 4.0	91 0.5	6 498 92.6	331 10.2	7 034 21.4
	Trabajo temporario	Miles %	247 8.7	153 0.8	485 6.9	1 969 60.8	2 854 8.7
	Total	Miles %	2 834 100	19 725 100	7 018 100	3 241 100	32 817 100

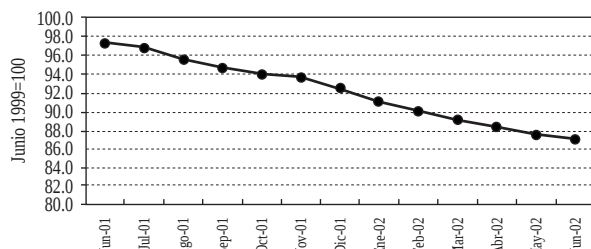
CUADRO 8

Argentina: Grupos que sufrieron cambios, clasificados por miembro del hogar y género

	Desocupado a empleado (%)	Empleado a desocupado (%)
<i>Miembro del hogar</i>		
Jefe de hogar	35.9	57.0
Cónyuge	18.8	12.6
Otros	45.3	30.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>Género</i>		
Hombre	58.4	62.0
Mujer	41.6	38.0
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

GRAFICO 1

Gran Buenos Aires: Evolución del empleo formal



Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales (EIL).

ocupados informó que perdió al menos algún tipo de beneficio. Esta tendencia concuerda con la observada a través de la EPH.⁷

El marcado deterioro en el empleo del sector formal también se confirma a través de la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) del Ministerio de Trabajo. Esta encuesta cubre más de 1 500 empresas que representan un universo de aproximadamente 38 000 firmas de diferentes tamaños y sectores, que emplean a unos 1.9 millones de trabajadores registrados en los tres centros urbanos más grandes (Gran Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Córdoba). Como se ilustra en el gráfico 1, se estima que el empleo formal tuvo una caída del 7.4% desde octubre de 2001, y del 10.5% desde junio de 2001.⁸

⁷ Por ejemplo, la proporción de trabajadores asalariados sin beneficios aumentó del 33% al 35% entre las EPH de octubre de 2001 y mayo de 2002.

⁸ Otros datos adicionales proporcionados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) revelan resultados similares: el promedio mensual de puestos de trabajo en el primer trimestre de

3. Pobreza

Sobre la base de la información sobre ingresos correspondiente al mes de junio, se ha estimado la incidencia de la pobreza usando cuatro líneas diferentes. Primero, se han usado las líneas oficiales de “pobreza” e “indigencia” estimadas por el INDEC para el mes de junio de 2002.⁹ Para las áreas rurales, se usó la línea de pobreza correspondiente al centro urbano de la misma región. Por supuesto, de esta manera no se reconocen las potenciales diferencias entre los precios rurales y los urbanos, pero al menos se controlan las diferencias regionales (Banco Mundial, 2001).¹⁰ Además, se construyó una línea de pobreza de 1 dólar y 2 dólares por día, usando la metodología estándar del Banco Mundial para el total del país.¹¹ Los resultados a nivel nacional se presentan en el cuadro 9.

En el cuadro 10 se presentan los resultados para las áreas rurales y urbanas.

Conviene resaltar algunos puntos. Primero, la incidencia de la pobreza/indigencia (usando las líneas oficiales) confirma las predicciones realizadas en las primeras etapas de la crisis, que sugerían índices de pobreza del orden del 50% e índices de indigencia de alrededor de 25%. Las estimaciones oficiales de la EPH revelan tasas de pobreza y de indigencia similares (53% y 24.8%, respectivamente), si bien con una cobertura más reducida dada la exclusión de las áreas rurales en esta encuesta. Segundo, con todas las consideraciones necesarias en mente, es importante observar que la línea de pobreza de 2 dólares por día es muy cercana a la línea oficial de indigencia que, en principio, brinda un mejor reflejo de cómo se compara la pobreza en la Argentina posterior a la cesación de

2002 presenta una disminución del 10.1% comparado con el mismo período del año anterior.

⁹ Las canastas básicas de alimentos fueron originalmente estimadas para cada centro urbano sobre la base de los patrones de consumo de 1997, y se ajustaron para reflejar los precios vigentes en abril de 2001 en cada centro, usando el índice de Paridad de Precios de Compra del Consumidor (PPCC) del INDEC para dicho mes. Luego las líneas fueron actualizadas al mes de junio usando la variación de precios en el Gran Buenos Aires. En este sentido, la ausencia de información de precios sistemática para todos los centros urbanos es una seria limitación. Comparando los cambios de precios de los alimentos en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Tucumán durante los primeros seis meses de 2002, se observa que el nivel de aumento es levemente más alto en el interior que en el Gran Buenos Aires.

¹⁰ Se realizará por separado un análisis de mayor profundidad de la pobreza en las áreas rurales.

¹¹ Se construyeron las líneas de pobreza usando el índice de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) para Argentina de 1993 (PPA = 0.7779) y se convirtieron a precios locales usando el índice de precios al consumidor (IPC).

CUADRO 9

Argentina: Índices de pobreza, junio de 2002
(Porcentajes de individuos)

	Encuesta del Banco Mundial Junio 2002	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	
		Mayo 2002	Oct. 2001
Pobreza	53.7	53.0	38.3
Indigencia	23.8	24.8	13.6
PPA (1 dólar)	9.9	9.5	7.5
PPA (2 dólares)	24.6	20.8	17.1

CUADRO 10

Argentina: Índices de pobreza por áreas, junio de 2002
(Porcentajes de individuos)

	Urbana	Rural
Pobreza	52.9	72.6
Indigencia	23.2	40.1

pagos con los niveles internacionales. Tercero, y nuevamente con todas las salvedades metodológicas necesarias, aun cuando la incidencia de la pobreza y la indigencia es, como se esperaba, mucho más alta en las áreas rurales, el agregado de esas áreas en la estimación no tiene un efecto significativo en las tasas nacionales, dada la magnitud relativa de los dos grupos.

4. Bienestar subjetivo

Con el propósito exploratorio de identificar los cambios en el estado mental y emocional de los individuos (“cómo se siente la gente”), en la encuesta se preguntaba si “se sentían desalentados” (“¿se siente desanimado?”) y/o “desesperanzado con respecto al futuro”. Se les preguntaban las principales razones de dichos

sentimientos y cómo se habían sentido antes de octubre de 2001.

Como puede verse en el cuadro 11, en ambas dimensiones la encuesta indica una incidencia elevada y creciente de desaliento y pesimismo entre los encuestados (en su mayoría jefes de hogar). En el cuadro 12 se presenta mayor evidencia sobre la fuente de este desánimo/pesimismo entre los que informaron tener tales sentimientos. Las “razones económicas” prevalecen sobre las demás razones.

Entre los que informaron sentirse desanimados ahora pero no antes de octubre de 2001, se trató de identificar si este cambio estaba asociado con la situación de empleo del encuestado. Como se muestra en el cuadro 13, no parece ser así. De igual manera, no se encontró ningún patrón asociado con la distribución del ingreso. Estos hallazgos sugieren un impacto generalizado de la crisis económica sobre el estado emocional de la población.

5. Protestas sociales

La encuesta confirma un considerable aumento de la participación individual en diferentes formas de protesta social, que pasó del 7.6% antes de octubre de 2001 al 16.2%. Es interesante señalar que la participación es mayor a medida que se pasa a los quintiles de ingreso más ricos. Esto concuerda con otro resultado de la encuesta: la forma más popular de protesta fue el *cacerolazo* (participó el 9.2%) — una forma de protesta que primó en los grandes centros urbanos durante el primer trimestre de 2002.¹²

La violencia parecería ser factor importante en el período posterior a la crisis. Como se muestra en el

¹² Los grupos de menores ingresos participaron mayormente en *piquetes* o bloqueo de rutas.

CUADRO 11

Argentina: Cambios de estado emocional
(Porcentajes)

	Se siente desanimado		Siente desesperanza sobre el futuro	
	Ahora	Antes de octubre de 2001	Ahora	Antes octubre de 2001
Nunca	26.8	47.8	21.1	45.5
A veces	34.2	37.3	33.2	36.2
Frecuentemente	24.8	9.6	27.5	11.3
Siempre	13.5	4.0	16.7	4.8
Sin respuesta	0.6	1.3	1.5	2.2
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

CUADRO 12

Argentina: Razones del estado emocional
(Porcentajes)

	Se siente desalentado	Siente desesperanza respecto al futuro
No encuentra trabajo	11.3	12.7
Dificultades en el trabajo	1.6	1.6
Razones económicas	53.4	54.0
Razones de salud	4.8	3.0
Algo difícil de explicar	16.1	15.4
Otras razones	12.8	13.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

CUADRO 13

**Argentina: Estado de empleo de los que
informan desaliento creciente**

Situación actual	%
Empleado	46.4
Desempleado	14.5
Jubilado	15.1
Estudiante	3.4
Ama de casa	10.4
Otros inactivos	10.1
<i>Total</i>	<i>100.0</i>

CUADRO 14

Argentina: Participación en protestas sociales
(% de hogares participantes)

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total	Total antes de octubre 2001
	11.4	12.6	17.5	17.5	22.0	16.2	7.6

cuadro 15, el 20% de los hogares informó haber sido víctima del delito o la violencia en los seis meses previos. Es interesante observar que si bien es cierto que el grupo de mayores ingresos es el que informa la incidencia más alta de delitos o violencia, no existe una correlación simple entre victimización y nivel de ingresos.

Los datos concuerdan con la información recopilada por la Dirección Nacional de Política Criminal para el Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba, que indica que durante el año 2000 el 13% de los entrevistados había sido víctima de algún tipo de delito (Dirección Nacional de Política Criminal, 2000). La

CUADRO 15

**Argentina: Exposición al delito
y la violencia**
(% de hogares)

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total
	19.7	22.9	14.5	19.9	25.3	20.4

información no muestra diferencias significativas entre los diferentes grupos socioeconómicos, pero sí que los grupos de mayores ingresos tienden a informar más la ocurrencia de tales hechos (particularmente debido al robo de automóviles).

III

Estrategias de supervivencia

Esta tercera sección del trabajo se concentra en las estrategias adoptadas por los hogares para hacer frente a la crisis. Se comienza con una descripción general de los principales tipos de estrategias que los hogares emplean. Se han agrupado en tres categorías i) estrategias adaptativas de los hogares; ii) estrategias activas de los hogares, y iii) estrategias vinculadas con redes sociales

(Loskin y Yemtsov, 2001). Se sigue con un análisis de los componentes de cada categoría y se identifican los patrones que indican que ciertas estrategias tienden a ser adoptadas por diferentes tipos de hogares (por ejemplo, según niveles de ingresos). Vale aclarar que éste es un primer paso exploratorio de un posterior análisis multivariado sobre las estrategias de supervivencia.

1. Una visión general

Como ya se indicó, en la encuesta se preguntó sobre las estrategias que los hogares usaban en forma más frecuente como reacción ante el empeoramiento de las condiciones económicas experimentado durante los ocho meses previos.

El primer conjunto de estrategias, que se han agrupado bajo el título de estrategias adaptativas de los hogares, incluye las de aquellos que respondieron a la crisis cambiando sus patrones de consumo, incluido el uso de varios tipos de servicios. El segundo conjunto de estrategias, al que se dio el título de estrategias activas de los hogares, involucra un mayor uso de los activos físicos, financieros y humanos de los que el hogar dispone. Entre ellas se cuentan: agregar nuevos trabajadores, trabajar más horas, vender bienes, usar ahorros, pedir prestado, emigrar. El último grupo de estrategias, las vinculadas con redes sociales, incluye aquellas que dependen de la asistencia prestada por amistades, familia, organizaciones no gubernamentales (ONG) o el gobierno.

En el cuadro 16 se resume la información clave referida al uso de estas diferentes estrategias por parte del total de hogares, y específicamente, por el grupo de familias que experimentó una reducción en el ingreso del hogar.

Un primer aspecto que cabe señalar es que casi todos los hogares, sin que importe si han tenido un cambio en su ingreso, informaron haber modificado sus patrones de consumo en respuesta a la crisis económica. Esto se cumple en toda la distribución del ingreso (cuadro 17). Efectivamente, las familias argentinas se han adaptado a la crisis económica cambiando sus patrones de consumo.

Además, con la excepción de las estrategias activas, que tienden a ser usadas de manera más intensa por los hogares que sufrieron la reducción de sus ingresos, no se observa ningún patrón marcado entre los dos grupos cuando se considera el uso de este amplio conjunto de estrategias de supervivencia. Sin embargo, si se concentra la atención en los grupos de ingresos (cuadro 17), al margen de si han experimentado reducción en sus ingresos o no, resulta evidente que el uso de las estrategias vinculadas con las redes sociales presenta una fuerte correlación con los niveles de ingreso.

Como se verá a continuación, más allá de estos patrones generales, pueden observarse diferencias significativas entre los distintos grupos una vez que se desagregan las categorías globales.

2. Estrategias de adaptación de los hogares

El cuadro 18 resume el tipo de cambios realizados por los hogares en sus patrones de gasto. En particular,

CUADRO 16

Argentina: Uso de estrategias por hogares

	% de hogares que usa	De los hogares que informan reducción de ingreso, % que usa
i) Estrategias adaptativas	98.2	99.1
ii) Estrategias activas	37.3	45.0
iii) Estrategias de redes sociales	32.7	36.4
No usa ninguna de estas estrategias	1.5	0.8
Usa por lo menos una de ellas	98.5	99.2
Usa por lo menos dos de ellas	54.7	61.6
Usa todas ellas	13.6	17.8

CUADRO 17

Argentina: Uso de estrategias por quintiles de ingresos^a (% de hogares de los grupos de ingresos que usan)

	I	II	III	IV	V	Total
i) Estrategias adaptativas	99.8	98.1	98.9	97.3	96.6	98.2
ii) Estrategias activas	47.0	37.7	36.1	30.5	30.7	36.4
iii) Estrategias de redes sociales	55.5	39.1	38.4	24.2	12.0	33.8

^a Los quintiles de esta sección están contruidos con la misma cantidad de hogares en cada quintil, ordenados por ingreso familiar ajustado según tamaño del hogar (usando adultos equivalentes), y excluyendo a los hogares con información de hogares incompleta.

CUADRO 18

Argentina: Uso de estrategias adaptativas por quintiles de ingresos

Cambios en los patrones de consumo	I	II	III	IV	V	Total
<i>Alimentos</i>						
Reducción de consumo	90.4	83.1	73.2	69.0	59.1	74.9
Reemplazo por productos más baratos	97.6	95.4	92.5	91.5	84.8	92.3
<i>Otros bienes</i>						
Reducción de consumo	90.5	87.7	81.5	76.8	68.3	81.0
Reemplazo por productos más baratos	89.5	89.3	80.4	80.2	76.6	83.2
Compra de productos de segunda mano	51.7	40.2	34.8	33.0	24.3	36.7
Prescindencia/reducción en el uso de servicio doméstico ^a	...	...	43.0	27.8	40.5	37.9

^a Estimado sólo para los hogares que tenían esta opción y sólo cuando se observó un número de casos suficiente.

evidencia la reducción de los niveles de consumo y la sustitución de productos por otros de menor costo. Se distingue entre productos esenciales (alimentos) y no esenciales (otros).

En términos generales, puede verse en el cuadro 18 que todas las familias han reaccionado a la crisis económica a través de una combinación de reducción del consumo y reemplazo por bienes de menor costo, tanto en artículos esenciales como no esenciales.¹³ No obstante, es posible observar dos patrones. Primero, no debe sorprender que los grupos de mayores ingresos parecerían haber evitado tales cambios en una mayor medida. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a los alimentos, donde es notable la diferencia entre quintiles de ingresos. Segundo, la sustitución por productos de menor costo (o productos de segunda mano, cuando es posible) parece ser más generalizada que las reducciones en los niveles de consumo. En otras palabras, la información sugiere que las familias han tratado de proteger el consumo de alimentos tanto como fuera posible, reduciendo el consumo de otros bienes y cambiando por productos de menor costo. Tampoco sorprende observar que los grupos de menores ingresos parecerían haber tenido menor éxito en este sentido.

La encuesta también nos permite observar cambios en el uso de diferentes tipos de servicios y el acceso a ellos (específicamente, educación, salud y servicios públicos).

Una cuestión que merece particular atención —y respecto a la cual se está llevando a cabo un análisis

por separado, usando diversas fuentes de información— es si existe evidencia de mayor deserción escolar como resultado de la crisis económica. La encuesta proporciona algunas indicaciones preliminares que acusan una evidencia limitada de dicho efecto. En el cuadro 19 se incluyen tres grupos etarios: 6 a 12 años, 13 a 15 años y 16 a 18 años de edad. En la segunda columna aparecen estimaciones aproximadas de las tasas de cobertura para cada grupo, sin referencia al nivel de escolarización. Con todas sus limitaciones, estos datos confirman las tasas observadas tradicionalmente a través de las encuestas de hogares y no presentan señales de reducción en las tasas de cobertura.

Además, se analizó si existía alguna indicación de deserción escolar durante los primeros meses del año lectivo 2002 entre los niños de los que se informó que no asistían a la escuela. Se les preguntó a los jefes de hogar si alguien del hogar (sin identificar de quién se trataba)¹⁴ había abandonado o postergado su asistencia escolar desde octubre de 2001. En la tercera columna se informa del porcentaje de niños en el grupo etario correspondiente que no asisten a la escuela y pertenecen a una familia en la que existe por lo menos un miembro que abandonó o postergó el inicio de las clases. Por supuesto, esto puede significar que se sobreestime la presencia de desertores si existe más de un miembro del hogar que desertó o postergó comenzar las clases (incluyendo la educación superior) y, en este sentido, es una estimación de la máxima magnitud potencial del efecto.

¹³ El IPC aumentó en 30% durante los primeros seis meses de 2002. El aumento de precios de los alimentos fue superior (39%) al promedio. Usando las participaciones de gasto del quintil inferior derivadas de la encuesta de consumo de 1997, estimamos que en este período el costo de vida para los grupos más pobres de la sociedad aumentó un 45%.

¹⁴ De esta manera se evitaba el efecto “vergüenza” que podría haber llevado a una subinformación de los casos de deserción escolar, a cambio de perder información sobre quién era, exactamente, el miembro del hogar involucrado.

CUADRO 19

Argentina: ¿Las familias han retirado hijos de la escuela?

Grupo etario	Concurren a la escuela (% total del grupo)			Estimación de deserción Total áreas
	Total áreas	Área urbana	Área rural	
6 a 12 años	97.0	97.3	92.1	0.2
13 a 15 años	92.5	92.5	90.9	0.6
16 a 18 años	80.2	81.1	60.1	2.3

Lo primero que cabe señalar es que, dado el número muy reducido de casos involucrado, las estimaciones no son suficientemente precisas (es decir, tienen un alto coeficiente de variación). Teniendo esto en cuenta, se observa que no existe evidencia de deserción escolar en los grupos de 6 a 12 años o de 13 a 15 años y que hay una presencia reducida (pero no significativa desde el punto de vista estadístico) de desertores escolares en el grupo de 16 a 18 años.

Como prueba de coherencia hemos verificado, para este último grupo, su ubicación dentro de la distribución de ingresos de los hogares. Como lo indica el cuadro 20, los pocos casos de aparentes desertores pertenecen en su mayoría a los deciles inferiores de la distribución, lo que ofrece algún nivel adicional de seguridad con respecto a la evidencia.

La limitada evidencia sobre deserción escolar como resultado de la crisis podría indicar que las familias se esfuerzan por proteger lo que es quizás el tipo de inversión más importante que pueden hacer en sus hijos bajo difíciles circunstancias (De Ferranti, Perry y otros, 2000). No obstante, como sugiere la evidencia proveniente de otras crisis, los efectos negativos pueden no sentirse en forma inmediata sino varios meses después del comienzo de la crisis (por ejemplo, podrían hacerse sentir en los niveles de matriculación escolar en 2003). Además, los datos de la encuesta no permiten identificar el número de niños que no asisten a clase de manera regular, que quizás en muchos casos sea un tipo de ajuste más prevaleciente.

En el cuadro 21 se proporciona alguna evidencia adicional sobre si las familias hicieron ajustes que afectaron la educación de sus hijos. La proporción de familias que cambió de escuela (a escuelas privadas menos costosas o de la escuela privada a la escuela pública) es muy reducida, lo que sugiere una resistencia a realizar dichos cambios, inclusive en el contexto de un marcado deterioro económico.

Por otro lado, una proporción muy grande de los hogares (particularmente en los grupos de ingresos más

CUADRO 20

Argentina: Deserciones escolares
(Porcentajes)

Quintiles	Deserciones en el grupo de 16-18 años
I	53.9
II	23.3
III	6.3
IV	16.6
V	0

CUADRO 21

Argentina: Ajustes en los gastos de educación
(% de hogares)

Reemplazaron escuela privada por escuela pública	2.0
Cambiaron a escuelas privadas menos costosas	3.1
Redujeron la compra de materiales escolares	71.9

bajos)¹⁵ informó haber reducido la compra de materiales escolares — con efectos aún no determinados sobre la calidad de la escolarización. Las dificultades experimentadas por varias provincias para mantener los niveles de gasto sugieren que la presencia de restricciones por el lado de la oferta puede ser más seria que por el de la demanda, por lo menos en esta etapa temprana del proceso.

En el caso de los servicios de salud, existe evidencia de impactos negativos severos desde comienzos del año 2002, tanto en cuanto a dificultades dentro del sistema de obras sociales como en el sistema de salud pública. La información recogida a través de la encuesta confirma las tendencias identificadas antes.

Aproximadamente el 12% de los individuos experimentó algún cambio en su cobertura de salud (cuadro 22). Más del 60% perdió totalmente su cobertura — con

¹⁵ Casi el 90% de los hogares en el quintil de ingresos inferiores informó sobre reducciones en la compra de materiales escolares, mientras que sólo 43% de los del quintil más alto informó lo mismo.

CUADRO 22

Argentina: Cambios en la cobertura médica
(% de los individuos que experimentaron
un cambio de cobertura)

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total
Pérdida de toda forma de cobertura	76.0	61.1	78.6	52.6	33.6	61.4
Cambio de cobertura	24.0	38.9	21.4	47.4	66.4	38.7

una concentración mayoritaria en los grupos de menores ingresos. El 40% de aquellos que experimentaron un cambio en su cobertura de salud pasó a una cobertura menor. Casi la mitad de aquellos que antes tenían una cobertura doble (obra social y prepaga) ahora solamente mantienen su cobertura primaria (obra social). También se observa cambio de una cobertura privada completa a una cobertura para emergencias únicamente.

La pérdida de cobertura de salud está conduciendo a que sea creciente el número de personas que dependen del uso de las instalaciones de salud públicas. De los hogares que informaron haber reemplazado la cobertura privada por los servicios públicos como reacción a la crisis económica, el 60% ha experimentado alguna forma de pérdida o limitación de la cobertura ofrecida por sus prestadores. En términos más específicos, el 16% perdió totalmente su cobertura, 5% tiene deudas pendientes que no les permite usar su cobertura, 13% no puede costear los copagos, 8% experimentó una reducción de los servicios ofrecidos por los aseguradores, y el 13% son jubilados que tienen dificultades con los servicios ofrecidos por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).¹⁶

En términos generales, la encuesta determinó que las familias han reducido de una u otra manera los servicios de salud como consecuencia de la crisis económica. Vale la pena mencionar algunos resultados. Casi el 23% de los hogares informó que por lo menos un miembro había experimentado la falta de acceso a servicios de salud. Tres cuartos de ellos dieron como razón la "falta de dinero" para pagar los medicamentos (44%), los costos de transporte (25%) y las cuotas (5%). Más específicamente, el 37% de los hogares con niños menores de doce años informaron haber reducido la frecuencia con la que llevan a sus hijos a los controles médicos. Casi el 45% de estos hogares pertenecen al quintil más bajo de distribución de los in-

¹⁶ PAMI es el seguro nacional de salud para esos grupos.

CUADRO 23

Argentina: Cambios en el uso de servicios de transporte

	I	II	III	IV	V	Total
Auto/taxis por transporte público	57.4	56.7	47.8	45.5	32.4	46.1
Auto/taxi/transporte público por bicicleta/caminata	73.9	62.5	61.3	49.0	33.5	55.4

gresos. Pero este efecto también se sintió en el segundo (29%) y tercer (18%) deciles.

Reducir el uso de servicios de utilidad pública aparece como otra de las estrategias de los hogares. En forma típica, esto significa ya sea demorar o dejar de pagar el servicio (con el riesgo de desconexión) o directamente pedir su interrupción. Entre el 30% y el 50% de los hogares informa de demoras en los pagos. El porcentaje de hogares que informó haber sido desconectado de diferentes servicios (electricidad, gas, agua, teléfono, cable, Internet) va del 2% (en el caso del suministro de agua) al 14% para la televisión por cable. En la mayor parte de los casos, la principal razón fue la falta de pago.

De igual manera, los hogares han comenzado a utilizar más los medios de transporte de menor costo, como muestra el cuadro 23. Más de la mitad de los hogares que antes usaban sólo transporte público informan ahora haber aumentado el uso de la bicicleta o la caminata. Se observa un cambio similar desde los automóviles y taxis al transporte público.

Estas cifras son consistentes con las que surgen de los datos oficiales sobre el uso de los servicios públicos¹⁷ que indican, para los primeros cinco meses de 2002, una reducción de 22% en el número de pasajeros en los ferrocarriles urbanos, 9% en subterráneos y 14% en los servicios de ómnibus metropolitanos (Estadísticas de Servicios Públicos, 2002).

3. Estrategias activas de los hogares

El cuadro 24 resume algunas de las medidas activas adoptadas por los hogares en respuesta a la crisis económica. Sólo en el 13% de los hogares se pudo observar el ingreso de un nuevo miembro a la fuerza de trabajo.

¹⁷ Estadísticas de Servicios Públicos (2002). Estas estadísticas son recopiladas en forma mensual por el INDEC y constituyen la base para su Indicador Sintético de Servicios Públicos (issp).

CUADRO 24

Argentina: Estrategias activas de los hogares

	% de hogares que usa	% de hogares que informaron reducción de ingreso, % que usa
<i>Estrategias en el mercado laboral</i>		
Suman nuevos trabajadores al mercado laboral	13.4	16.1
Trabajan más horas	14.8	19.2
<i>Tiempo</i>		
Aumentan la producción casera	59.9	62.6
Prescinden/reducen servicio doméstico ^a	35.3	40.4
Migración	4.1	3.9

^a El porcentaje aquí se refiere a hogares a los que la categoría es aplicable.

CUADRO 25

Argentina: Estrategias activas de los hogares por nivel de ingresos

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total
<i>Estrategias en el mercado laboral</i>						
Suman nuevos trabajadores al mercado laboral	28.0	16.8	12.2	6.2	1.4	12.9
Trabajan más horas	11.4	15.6	16.3	11.5	13.4	13.7
<i>Tiempo</i>						
Aumentan la producción casera	74.4	73.0	62.6	52.5	43.2	61.1
Prescinden/reducen servicio doméstico ^a			43.0	27.8	40.5	37.9
Migración	4.3	2.3	6.0	5.1	4.6	4.5

^a El porcentaje aquí se refiere a hogares a los que la categoría es aplicable.

Esto es particularmente importante en el grupo de ingresos más bajos (cuadro 25). Típicamente se trata de un trabajador secundario: en 50% de los casos es el hijo o hija y en el 25% de los casos es el cónyuge de la persona informada como jefe/jefa del hogar. Sin embargo, la eficacia de esta estrategia parece ser algo limitada. Poco más del 13% de estos nuevos ingresantes al mercado laboral logra encontrar trabajo. Los que tienen éxito tienden a no ser los más pobres entre los ingresantes.

Trabajar más horas aparece como otra estrategia adoptada por todos los grupos de ingresos. No obstante, los que parecen tener éxito en este esfuerzo por aumentar el número de horas que trabajan parecen ser en su mayoría los trabajadores asalariados con trabajos permanentes, particularmente en el comercio.

En paralelo con estos cambios en las estrategias de empleo, es posible observar una tendencia a reemplazar el ocio por el trabajo en el hogar como manera de hacer frente a la crisis. Vale la pena mencionar dos ejemplos. Primero, alrededor del 60% de los hogares informó haber aumentado el tiempo que dedica a la preparación de “bienes producidos en el hogar” (por

ejemplo, comidas) en reemplazo de productos comprados. Como se muestra en el cuadro 25, esta estrategia es ampliamente usada por los grupos de ingresos más bajos. En segundo lugar, entre los hogares que emplean servicio doméstico hay una notable reducción de su uso.

La encuesta también indagaba sobre la migración de algún miembro del hogar desde octubre de 2001 o si alguien en el hogar estaba considerando esta opción. En promedio, algo más del 4% de los hogares informaron tener por lo menos un miembro que había emigrado, un porcentaje más o menos uniforme entre los diferentes grupos de ingresos.¹⁸ Las principales razones de la migración incluyen “falta de trabajo” (58%) y búsqueda de una mejor calidad de vida (15%). Por otro lado, más del 20% de los hogares informaron que por lo menos un miembro de la familia estaba considerando emigrar. La principal opción que era considerada (80% de los hogares) era la migración a otro país

¹⁸ Se excluyen los que emigraron como consecuencia de matrimonio, enfermedad u otras razones familiares.

CUADRO 26

Argentina: Uso de estrategias financieras

	% de hogares que usa		De los hogares que informaron una reducción de ingresos, % que usa	
	Ahora	Antes de oct. 2001	Ahora	Antes de oct. 2001
Venta de activos	3.7	1.1	5.5	1.0
Uso de ahorros	5.1	3.0	7.1	4.9
Préstamos bancarios	1.7	2.4	1.3	3.1
Compra con pago diferido	7.3	5.1	9.7	6.6

CUADRO 27

Argentina: Uso de estrategias financieras por nivel de ingresos

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total
Venta de activos	5.9	3.7	3.3	2.7	1.1	3.3
Uso de ahorros	2.8	3.5	4.0	8.0	5.6	4.8
Préstamos bancarios	0.9	3.6	1.8	0.6	2.0	1.8
Compra con pago diferido	14.6	13.1	9.5	2.3	0.7	8.0

— particularmente entre los grupos de mayores ingresos de la Ciudad de Buenos Aires.

Desde el comienzo de la crisis, una mayor proporción de los hogares está usando sus ahorros, vendiendo activos o tomando prestado como manera de sostener el consumo (cuadro 26).

Quizás el hecho más interesante que se observa sea el grado en que los hogares de menores ingresos dependen como estrategia de supervivencia del uso de crédito informal otorgado por los comercios del barrio (la compra al fiado) que les permite diferir el pago (cuadro 27).

4. Estrategias vinculadas con redes sociales

En el cuadro 28 se resumen algunos de los principales indicadores sobre el uso de redes sociales por parte de los hogares. En el cuadro 29 puede verse información adicional desagregada por grupo de ingresos. Globalmente, se observa que más de un tercio de los hogares informa beneficiarse, por lo menos en un aspecto, del acceso a una red de contención social. El uso de estas estrategias es algo mayor en los hogares que experimentaron caídas nominales negativas en sus ingresos (cuadro 28) y significativamente mayor en los

hogares del extremo inferior de la distribución de ingresos (cuadro 29).

La encuesta brinda alguna evidencia de que las redes sociales se utilizan de modo diferente a lo largo de la distribución del ingreso. Efectivamente, si se compara la distribución de los hogares que informan haber recibido o dado asistencia a personas que no habitan en su propio hogar, puede observarse que los hogares del quintil inferior tienden a ser receptores netos mientras que los del quintil superior tienden a ser dadores netos.

A través de preguntas retrospectivas, se pudo identificar cambios en el acceso a redes sociales o su uso desde octubre de 2001. Si bien en la encuesta se registra un aumento de diferentes formas de uso de las redes sociales, los incrementos mayores se dan en el uso del trueque y la participación en actividades comunitarias.

La intensidad del uso del trueque en los grupos de bajos ingresos se hace patente en el hecho de que el ingreso per cápita de los hogares que lo utilizan es menor que el del total de la población (143 pesos contra 214, y 183 pesos contra 264, con y sin ajuste por adulto equivalente, respectivamente). Los hogares que recurren al trueque tienden a tener más miembros desempleados (43.3% contra 22.4%) y más trabajadores temporarios (42% contra 23%), lo que es prueba adicional de su vulnerabilidad.

Un patrón similar se observa en los hogares que informaron recibir algún tipo de asistencia oficial. Sus ingresos per cápita están por debajo del promedio (122.7 pesos y 97.62 pesos con y sin ajuste por adulto equivalente), tienen una mayor incidencia de desempleo (65% de estos hogares tiene un miembro desocupado) y, en el caso de los miembros que están ocupados, tienden a tener más trabajos temporarios (80%).

CUADRO 28

Argentina: Uso de estrategias vinculadas con redes sociales

	% de hogares que usa	% De los hogares que informaron una reducción en el nivel de ingresos, % que usa
Asistencia de otras personas que no viven en la casa ^a	16.3	17.0
Préstamos de amigos y familia	10.7	13.7
Planes sociales	6.9	7.5
Participación en actividades comunitarias ^b	20.9	26.4
Trueque	11.1	15.2
Usa por lo menos una de estas estrategias	37.0	42.5
Usa más de una	14.6	19.9

^a Un mayor porcentaje de hogares (22%) informó que brindaba asistencia a personas que no habitaban en el mismo hogar.

^b Las actividades comunitarias incluyen las siguientes categorías: comedores escolares, comedores comunitarios, compras comunitarias de mercadería, talleres comunitarios, recaudación de fondos, guarderías comunitarias, entre otras.

CUADRO 29

Argentina: Uso de estrategias vinculadas con redes sociales, por nivel de ingresos

	I	II	III	IV	V	Total
Asistencia de otras personas que no viven en la casa	26.4	15.5	20.9	15.8	7.3	17.1
Asistencia a otras personas que no viven en la casa	10.0	19.7	17.1	21.2	37.9	21.2
Préstamos de amigos y familia	21.2	15.7	10.6	5.8	3.0	11.3
Planes sociales	18.5	6.1	7.5	1.3	0.1	6.7
Participación en actividades comunitarias	29.4	23.6	22.8	15.7	15.7	21.4
Trueque	20.2	15.4	11.7	5.5	3.9	11.3

CUADRO 30

Argentina: Cambios en el uso de redes sociales

	% de hogares que usa	(Antes de oct 2001), % de hogares que usaba
Asistencia de otras personas que no viven en la casa	16.3	13.2
Préstamos de amigos o familia	10.7	7.0
Asistencia del gobierno u ONG	6.9	2.7
Participación en actividades comunitarias	20.9	11.1
Trueque	11.0	3.2

IV

A modo de conclusión

El trabajo presenta varias evidencias de la magnitud de los costos sociales de la crisis económica argentina y sus efectos adversos sobre el bienestar a lo largo de todos los deciles de la distribución del ingreso. Los datos a nivel de hogar confirman la imagen negativa obtenida a partir del análisis de los indicadores macroeconómicos disponibles desde los comienzos del año.

Los hogares están usando variadas estrategias para responder a una intensa crisis. Los limitados datos sobre consumo recopilados no permiten determinar en qué medida las reducciones en los niveles de ingreso están produciendo formas de privación extremas (es decir, en qué medida las estrategias de supervivencia permiten a las familias evitar las restricciones

importantes). No obstante, la magnitud de las perturbaciones y las limitaciones en la eficacia de los diferentes mecanismos de supervivencia que se han identificado hacen pensar que los efectos sobre el bienestar son efectivamente muy serios. La evidencia sugiere efectos más marcados en el uso de los servicios de salud que en educación, conclusión que se está analizando en más detalle utilizando fuentes de información adicionales.

Una rápida comparación con lo sucedido en otros países que han experimentado perturbaciones económicas de una magnitud parecida muestra algunas similitudes muy interesantes, así como algunas diferencias específicas. El análisis realizado por Fallon y Lucas (2002) de los efectos sobre los mercados laborales¹⁹ señala un patrón de crecientes índices de desempleo abierto e importantes cambios en la composición sectorial del empleo (marcadas reducciones en la construcción y la manufactura, en esta última a medida que el sector empresarial se ve afectado por los mayores costos de los materiales importados, las dificultades para la obtención de crédito y la creciente carga de la deuda en moneda extranjera) similar al observado en el caso de la Argentina posterior a la convertibilidad.

La evidencia sobre el impacto distributivo de las crisis muestra algunas diferencias entre los distintos países. Thomas, Frankenberg y otros (1999) estimaron que en el caso de Indonesia se produjo una declinación en los gastos per cápita en los quintiles superior e inferior de la distribución que fue mayor en el caso de los hogares ubicados en un punto medio de la distribución. En Tailandia, en cambio, se comprueba una débil redistribución de ingresos desde las clases de ingresos medios hacia las de ingresos altos. Los datos analizados en el presente trabajo sugieren que las reducciones en el ingreso familiar en Argentina han afectado más a la clase media.

En lo que hace a las estrategias de supervivencia, al igual que en el caso de Argentina, Frankenberg, Thomas y otros (1999) observan que la asistencia informal de amigos y miembros de la familia fue particularmente importante en Indonesia durante la crisis, pues alrededor de un cuarto de los hogares recibió

dicha asistencia. Su valor medio fue considerablemente mayor que el de la asistencia de los servicios formales. Sudarno, Wetterberg y Pritchett (1999) también determinaron en el caso de Indonesia diferencias en las estrategias de supervivencia en función de la distribución del ingreso. Por ejemplo, las familias de clase media respondieron trabajando más horas, reduciendo el consumo, utilizando sus ahorros y vendiendo activos, mientras que los hogares de menores ingresos recurrieron a medidas más drásticas, tales como retirar a sus hijos de la escuela.

Con respecto a este último punto, la evidencia es mixta. Por ejemplo, en México durante la crisis de 1982 las tasas de deserción de la escuela secundaria aumentaron levemente mientras que se reducían los índices de deserción en la escuela primaria. Ambos cambios formaron parte de tendencias de largo plazo para toda la década de 1980 (Lustig, 1998). De igual manera, Adam y Chamberlin (1999) no encontraron evidencia de reducciones significativas de la participación escolar en Tailandia, aunque también reconocieron las dificultades de medición y respuestas demoradas que hemos mencionado. La evidencia sobre Tailandia, no obstante, mostró una brecha entre los índices de deserción escolar de los hogares pobres y no pobres, tal como se pudo determinar (aunque con poca precisión) en el caso de Argentina.

Finalmente, si bien la crisis actual es de magnitud mucho mayor que las experimentadas en el decenio de 1990, las características generales de las estrategias de supervivencia que se observan son muy similares a las halladas por estudios previos de Argentina (Banco Mundial, 2001). Cabe mencionar, en particular, la dependencia de las redes sociales y los cambios en los patrones de consumo.

Los siguientes pasos para continuar este análisis incluyen estudios más detallados del impacto de la crisis sobre los servicios de salud y educación, un análisis más sistemático del uso de diferentes estrategias de supervivencia por tipo de hogar (usando métodos de variables múltiples), una consideración más específica del sector rural —empleando la singular cobertura de esta encuesta— y una atención particular al papel de la migración como estrategia de supervivencia.

¹⁹ Los siguientes son los países analizados y los años de sus crisis, en orden cronológico invertido: Indonesia (1998), la República de

Corea (1998), Malasia (1998), Tailandia (1997), Argentina (1995), México (1995) y Turquía (1994).

Bibliografía

- Adam, Sarah y Christopher Chamberlin (1999): *Thailand Social Monitor. Coping with the Crisis in Education and Health*, World Bank Report, N° 24467 TH, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2001): *Household Risk, Self-Insurance and Coping Strategies in Urban Argentina*, Report, N° 22426-AR, Washington, D.C.
- _____ (2000): *Poor People in a Rich Country: A Poverty Report for Argentina*, Report, N° 19992-AR, Washington, D.C.
- De Ferranti, David; Guillermo E. Perry, y otros (2000): *Securing our Future in a Global Economy*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2000): *Encuestas de Victimización en Buenos Aires*, Rosario, Córdoba y Gran Buenos Aires.
- Heckman, James (1979): Sample selection as a specification bias, *Econometrica*, vol. 47, N° 1, enero.
- Estadísticas de Servicios Públicos (2002): *Información de Prensa*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)/Ministerio de Economía.
- Fallon, Peter R. y Robert E.B. Lucas (2002): The impact of financial crises on labor markets, household incomes and poverty: a review of evidence, *The World Bank Research Observer*, vol. 17, N° 1, Washington, D.C.
- Frankenberg, Elizabeth; Duncan Thomas, y Kathleen Beegle (1999): *The Real Costs of Indonesia's Crisis: Preliminary Findings from the Indonesia Family Life Surveys*, Labor and Population Program Working Paper Series, N° 99-04, Santa Monica, California, Rand Corp., marzo.
- Loskin, M. y R. Yemtsov (2001): *Household Strategies for Coping with Poverty and Social Exclusion in Post-crisis Russia*, Policy Research Working Paper, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lustig, Nora (2000): Crisis and the poor: socially responsible macroeconomics, *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 1, N° 1, The Brookings Institution Press.
- _____ (1998): *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.
- Sudarno, Sumarto; Anna Wetterberg, y Lant Pritchett (1999): The social impact of the crisis in Indonesia: results from a nationwide Kecamatan survey, *East Asia Environment and Social Development Unit*, N° 21249.
- Thomas, Duncan; Elizabeth Frankenberg, y otros (1999): *Household Budgets, Household Composition and the Crisis in Indonesia: Evidence from Longitudinal Household Survey Data*, documento presentado en la Reunión de la Asociación de Población de América (Nueva York).

Los determinantes del *reciente ingreso de bancos* extranjeros a Brasil

**Luiz Fernando Rodrigues
de Paula**

*Profesor Asociado de Economía,
Universidad Estadual de
Rio de Janeiro
Investigador del
Conselho Nacional de
Desenvolvimento
Científico y Tecnológico (CNPq)
lfpaula@alternex.com.br
website: www.ie.ufrj.br/moeda*

Este trabajo examina los factores que determinaron el ingreso reciente de bancos extranjeros al mercado brasileño de servicios bancarios a consumidores (o banca de personas) y las estrategias que han aplicado en Brasil los principales bancos europeos. Tras la ola de internacionalización de la banca registrada en el último tiempo, las instituciones financieras han mantenido las relaciones existentes y han buscado una mayor integración en el mercado local. Asimismo, la entrada de bancos europeos a América Latina y Brasil obedece a un conjunto de factores diferentes, entre ellos el proceso de reestructuración de la banca en Europa, el dinamismo de la internacionalización de los bancos españoles y el proceso de liberalización de los mercados en la región. El estudio también destaca algunos rasgos comunes y otros distintivos exhibidos por los principales bancos europeos que operan en Brasil. Una de las características comunes es la de ser grandes bancos universales que han optado por expandirse al extranjero como estrategia para ampliar sus actividades.

I

Introducción

En los decenios de 1970 y 1980 la presencia de instituciones financieras extranjeras en Brasil estaba limitada a intereses minoritarios en bancos de inversión y empresas de *leasing*, aunque no se restringía la instalación de oficinas de representación. Más adelante, la Constitución de 1988 prohibió que las instituciones financieras extranjeras abrieran oficinas nuevas y aumentaran su participación en el capital de las establecidas en el país. Sin embargo, el artículo 52 de la Ley sobre disposiciones transitorias de la Constitución de 1988 estipuló que estas restricciones no son aplicables a las autorizaciones que se otorguen en virtud de acuerdos internacionales, a título de reciprocidad, o por decisiones cuyo objeto sea favorecer los intereses del gobierno brasileño. En 1995, a raíz de la crisis bancaria provocada por la crisis mexicana, el gobierno de Brasil permitió el ingreso de algunos bancos extranjeros para que adquiriesen ciertas instituciones bancarias que se encontraban en problemas y, además, para fortalecer el sector bancario nacional. Como resultado, los bancos extranjeros aumentaron su participación en el total de activos de la banca del país de 8.4% en 1995 a 27.4% en 2000. Cabe señalar que en los años noventa los bancos europeos —el Banco Santander Central Hispano (BSCH), el Banco Hong Kong Shanghai Bank Corporation (HSBC) y el ABN Amro, entre otros— se pusieron a la vanguardia de las actividades de los bancos extranjeros en Brasil.

El presente trabajo apunta a examinar los factores que determinaron el reciente ingreso de bancos extranjeros a Brasil y las estrategias que han aplicado los principales bancos europeos en este país y en América Latina.¹

La sección I contiene estos párrafos introductorios. La sección II analiza los factores que llevaron

al proceso de internacionalización de la banca y muestra que la ola de internacionalización bancaria que se ha producido en el último tiempo se caracteriza no sólo por el hecho de que las instituciones financieras han seguido cultivando sus conexiones de trabajo preexistentes —esto es, prestando servicios principalmente a clientes de su país de origen—, sino también, y cada vez más, por su mayor integración en el mercado local. La sección III pasa revista a los factores que determinaron el ingreso de bancos extranjeros a Brasil y muestra que la reciente oleada de bancos europeos llegada a América Latina y Brasil obedece a una serie de factores diferentes, entre los que cabe mencionar la reestructuración del sector bancario con vistas a la unión monetaria europea; la dinámica de la internacionalización de los bancos españoles, que han sido los actores principales en la reciente afluencia de bancos extranjeros a América Latina; el proceso de desregulación del mercado que ha vivido la región desde comienzos del decenio de 1990; las perspectivas —mejores que en los países desarrollados— que ella ofrece a las instituciones financieras de obtener utilidades crecientes, y la posibilidad de mejorar la eficiencia del sector. En el caso de Brasil, la crisis bancaria de 1995 fue un hito, pues condujo a la apertura a la entrada de bancos extranjeros.

La sección IV examina la penetración reciente de bancos europeos en el país. La sección V analiza las estrategias de expansión utilizadas por los principales bancos europeos en América Latina —BSCH, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), HSBC y ABN Amro, una de cuyas características comunes es la de ser grandes bancos universales que optaron por expandirse en el extranjero como estrategia para ampliar sus actividades— y destaca algunos factores específicos que determinaron la expansión de cada grupo financiero. Finalmente, la sección VI resume los principales argumentos desarrollados en el trabajo.

□Este trabajo forma parte de una investigación llevada a cabo en el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Oxford. Fue elaborado con los datos disponibles hasta enero de 2002. Una versión anterior y más extensa fue publicada por la Société universitaire européenne de recherche financière como *SUERF Studies* N° 18. Deseo agradecer a Pablo Toral y a un juez anónimo de la *Revista de la CEPAL* por sus numerosas y útiles observaciones. Naturalmente, los errores que subsistan son de mi exclusiva responsabilidad.

¹ Por lo tanto, sólo pretende analizar los factores que determinaron el ingreso reciente de bancos extranjeros en el mercado de la banca de personas en Brasil, pero no las consecuencias del proceso. Estas últimas se examinan en Carvalho (2002) y Paula (2002b).

II

La internacionalización de la banca: fundamentos de la estrategia de expansión

En los últimos años se ha acelerado la consolidación de las instituciones financieras más allá de las fronteras, la que ha alcanzado recientemente a la banca de personas. A los efectos de la presente sección es útil preguntarse por qué los bancos cuya casa matriz se encuentra en un determinado país han establecido filiales o sucursales en otros.

En general, los escritos de los decenios de 1970 y 1980 (Grubel, 1977; Aliber, 1984) elaboraron una teoría de la banca internacional basada en la teoría de la inversión extranjera directa en la industria manufacturera, según la formularon Kindleberger (1969), Vernon (1966) y Caves (1971). De acuerdo con ella, los bancos transnacionales tienen algunas ventajas comparativas. Se establecen en el extranjero para prestar servicios a los clientes del país de origen que ya están operando allí, en una suerte de efecto de atracción gravitacional. La banca transnacional se desarrolla al mismo tiempo que la inversión extranjera directa, a medida que los bancos tratan de satisfacer la demanda de servicios bancarios originada en las empresas transnacionales que llevan a cabo actividades en el extranjero. Este traslado de actividades de los bancos al extranjero se considera una actitud defensiva para asegurarse de que seguirán atendiendo los negocios de la casa matriz de las empresas que tienen sucursales en el extranjero, a fin de evitar que un banco competidor se apropie de la corriente de información a que da lugar la relación entre banco y cliente. En segundo lugar, los bancos transnacionales de servicios también hacen algunos negocios con personas adineradas de la localidad, brindándoles los servicios especializados y la información que necesitan para comerciar y realizar transacciones en los mercados de capital de sus países de origen.

Las razones que mueven a un banco a expandir sus actividades al exterior pueden explicarse en función de la teoría de los precios. Según Grubel (1977), los contactos comerciales permanentes entre el banco y una empresa manufacturera permiten que el primero tenga acceso a información sobre la situación financiera de la empresa con rapidez y a bajo costo, por lo cual puede evaluar y responder a sus solicitudes de crédito

mejor que cualquier otro competidor. En consecuencia, la capacidad de utilizar la información y los contactos personales entre las casas matrices del banco y de la empresa [en un país extranjero] a un costo marginal muy bajo es la principal fuente de ventajas comparativas de la sucursal del banco en el extranjero en sus negocios con la filial extranjera de la empresa. Desde este punto de vista, la mayor ventaja del banco internacional sería la internalización de la información. (Grubel, 1977, pp. 352-353). Al respecto, Casson (1990) expresa que en los casos en que la tecnología atrae a una empresa hacia una nueva ubicación en el extranjero, el banco que ha prestado servicios en su país de origen a la empresa en expansión está en ventaja frente a las empresas locales cuando sirve a la nueva filial extranjera. Esta ventaja equivale a una especie de derecho de llave, derivado de su conocimiento especial de las necesidades del cliente, que es de índole monopólica y no patentable, y susceptible de trasladarse al extranjero. La internalización de esta ventaja transforma al banco nacional en un banco transnacional. De hecho, éste es el caso de los grandes bancos estadounidenses que realizan transacciones interbancarias y comerciales. La relación con otras empresas estadounidenses y su clientela les permite internalizar la información a un costo reducido.

Como lo subrayan Focarelli y Pozzolo (2000, p. 1), históricamente los intereses internacionales de los bancos siguieron la pauta de la integración económica entre los países: los bancos extendieron sus actividades al extranjero para prestar servicios a su clientela del país de origen en transacciones internacionales; luego, a medida que fueron conociendo mejor el mercado extranjero (en especial los aspectos institucionales y regulatorios) y al desarrollar una red de relaciones con las instituciones financieras locales, algunos se vieron impulsados a aumentar el alcance de sus operaciones y ampliar sus servicios a la población local. Aunque en términos generales seguramente sea así, **en la actualidad la evolución de los intereses internacionales de los bancos depende de una gama más amplia de factores y no tan sólo del grado de integración económica global de los países.** En especial,

la teoría de la internacionalización de Grubel (1977) no puede aplicarse al mercado de la banca de personas porque, en este caso, la mayoría de los individuos que son clientes de los bancos extranjeros no han tenido contactos previos con esos bancos en sus países de origen.

La reciente oleada de internacionalización de la banca se caracteriza no sólo porque las instituciones financieras siguen manteniendo las conexiones ya existentes, sino también, y cada vez más, porque los bancos que actúan a nivel mundial tratan de ampliar sus actividades en el mercado financiero del país anfitrión, mediante la participación mayoritaria o el control de las operaciones, o bien adquiriendo intereses minoritarios y no dominantes. En consecuencia, la estrategia que aplican actualmente los bancos globales o universales tiene por objeto diversificar sus actividades hacia algunos mercados financieros locales mediante una red de sucursales y una mayor integración al mercado local, mientras que antes ellos apuntaban principalmente a prestar servicios a su clientela (empresas) del país de origen y a brindar algún apoyo a las empresas locales para que pudieran acceder al mercado financiero internacional. En gran medida, la nueva estrategia ha sido estimulada por la flexibilización gradual y en algunos casos por la abolición de las restricciones legales a la presencia de bancos transnacionales en los mercados locales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (Freitas, 1999).

Son pocos los trabajos recientes que tratan de establecer una pauta de expansión para la reciente ola de internacionalización de la banca.² Una de las explicaciones más comunes se remite a los efectos del aumento de la competencia bancaria a que ha dado lugar la desregulación financiera. A medida que se comprimen los márgenes y comisiones en los servicios bancarios locales, las instituciones financieras buscan expandirse al exterior para poder lograr una mayor rentabilidad. Así, con los márgenes de los bancos presionados a la baja debido al aumento de la competencia bancaria —y puesto que las grandes instituciones financieras suelen tener su casa matriz en economías maduras con poco potencial de crecimiento— algunos bancos están tratando de diversificar geográficamente sus actividades hacia mercados con potencialidades de desarrollo o que ofrecen márgenes más altos. En otras palabras, la internacionalización de la banca obedece a la tendencia al aumento de la escala mínima necesaria

ria para que un banco siga siendo competitivo, a fin de acrecentar su capacidad de generar utilidades. Otra explicación es que la diversificación de los ingresos a que da lugar la multiplicidad de productos, grupos de clientes y ubicaciones geográficas de las organizaciones de servicios financieros con actividades múltiples, brinda la posibilidad de reducir los riesgos y que esta ventaja se acrecienta a medida que aumentan las actividades.

En general, la evidencia empírica que proporciona la bibliografía disponible (Demirgüç-Kunt y Huizinga, 1998; Claessens, Demirgüç-Kunt y Huizinga, 1998) indica que, salvo en los países desarrollados, las instituciones financieras extranjeras son menos eficientes que las nacionales. Para analizar esta afirmación, Berger y otros (2000) examinaron dos hipótesis, a saber:

i) *Hipótesis de las ventajas que ofrece la institución nacional.* Según esta hipótesis, las instituciones locales generalmente son más eficientes que las que provienen del exterior. Sus ventajas obedecen, en parte, a las diseconomías institucionales que acarrea dirigir o supervisar una institución a distancia (en el primer caso, puede haber conflictos entre funcionarios que trabajan en distintos países; en el segundo, tal vez sea difícil evaluar el comportamiento y las actividades que llevan a cabo ejecutivos que prestan servicios en un mercado lejano), y en parte se deben a otros obstáculos, como diferencias de idioma, cultura, moneda, estructuras regulatorias o fiscalización, o bien a barreras expresas o tácitas a las instituciones extranjeras;

ii) *Hipótesis de las ventajas que acarrea la realización de actividades a nivel mundial.* Según esta hipótesis, algunas instituciones extranjeras bien administradas pueden superar los inconvenientes de las actividades transfronterizas y operar en otros países con más eficiencia que las instituciones locales, porque esparcen su superior capacidad de gestión o sus políticas y prácticas óptimas sobre más recursos, reduciendo sus costos operativos o diversificando los riesgos de manera de poder realizar inversiones de mayor rentabilidad esperada.

Tras poner a prueba estas hipótesis en cinco países (Alemania, España, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido) en los años noventa, Berger y otros (2000) encontraron evidencia que apuntaba a una forma restringida de la hipótesis de las ventajas de la actividad global, según la cual únicamente las instituciones de un país o de un número limitado de países que ofrezcan ciertas condiciones de mercado o de regulación/fiscalización favorables en sus países de origen

² Hay algunas excepciones. Véase, por ejemplo, Berger y otros (2000), y Focarelli y Pozzolo (2000).

pueden operar en otros de manera más eficiente que las instituciones locales. Este resultado indica, además, que algunas organizaciones bancarias pueden actuar en países extranjeros con igual o mayor eficiencia que los bancos locales, abriendo el camino a una mayor consolidación a nivel mundial. Al respecto, un estudio de Focarelli y Pozzolo (2000) indica que los bancos que tienen intereses transfronterizos son más grandes y tienen su sede en países cuyo mercado es más avanzado y eficiente. Los bancos que operan en países con un sector bancario más grande y más rentable debieran estar en condiciones de exportar su mayor capacidad de gestión y experiencia y, por lo tanto, tienen más posibilidades de expandir sus actividades al extranjero. Las oportunidades que ofrecen los mercados loca-

les —una tasa esperada más alta de crecimiento económico, mayor estabilidad económica e ineficiencia de los bancos del país de destino— son los principales factores que mueven a un banco a extender sus actividades al exterior. Las entidades bancarias prefieren invertir en países donde las utilidades esperadas son mayores, debido al mayor crecimiento económico previsto y a la posibilidad de mejorar la eficiencia de los bancos locales. Las oportunidades de obtener ganancias en el país anfitrión han pasado a ser un factor clave para determinar la modalidad de participación elegida por los bancos extranjeros, que incluye variadas formas: propiedad plena, metas de compra de actividades específicas, operaciones conjuntas o alianzas con bancos locales.

III

Factores determinantes de la llegada de bancos extranjeros a América Latina y Brasil

De la sección anterior se desprende que hay poderosas razones (tanto empíricas como analíticas) para sostener que el proceso de consolidación de la industria bancaria es un fenómeno internacional, resultado de la desregulación financiera y del cambio tecnológico. La nueva fase de internacionalización de la banca deriva de este proceso en que las entidades financieras procuran diversificar sus actividades —en materia de productos y servicios y/o de ubicación geográfica— y aumentar su escala mínima de operaciones para seguir siendo competitivas y acrecentar su capacidad de generar utilidades.

En la segunda mitad del decenio de 1990, las crisis bancarias, la desregulación y la globalización de los servicios financieros se tradujeron en un significativo incremento de la presencia de bancos extranjeros en las economías emergentes.³ La consolidación de la industria bancaria de estas economías se ha acelerado en el último tiempo, modificando una actividad que

tradicionalmente había estado muy protegida. Al respecto, Hawkins y Mihaljek (2001, p. 3) sostienen que el mercado global y la evolución tecnológica, las presiones macroeconómicas y las crisis bancarias de los años noventa han obligado a la industria bancaria y a las autoridades a cambiar la antigua manera de hacer negocios, a desregular la industria bancaria a nivel nacional y a abrir los mercados financieros a la competencia externa. Añaden que estos cambios han aumentado de manera significativa las presiones competitivas sobre los bancos de las economías emergentes y se han traducido en modificaciones profundas en la estructura de la industria bancaria.

La banca de América Latina —incluida la de Brasil— recibió en el decenio de 1990 una de las mayores corrientes de inversión extranjera directa (IED). Cuesta comprender la razón de tal afluencia, de no ser como parte del movimiento general de IED hacia la región en este período. En realidad, las inversiones de esta clase que fluyeron hacia América Latina y el Caribe en dicho decenio alcanzaron cifras sin precedentes, con un total de 76 700 millones de dólares tan sólo en 1998, suma que equivale a cerca de 41% de la corriente total de IED a los países en desarrollo. Por otra parte, un 42% de ella se concentró en Brasil, el país más grande de la región y que a partir de 1996 es el

³ Según Hawkins y Mihaljek (2001, p. 24), en Europa central la participación de los bancos extranjeros en el activo y el capital totales se eleva a dos tercios o más, con lo cual el sistema bancario de esos países ha pasado a ser de los más abiertos del mundo, mientras que en América Latina la cuota de mercado de los bancos extranjeros aumentó desde un promedio de 7% a comienzos del decenio de 1990 a 40% en el año 2000.

principal receptor de IED en América Latina y el segundo entre los países en desarrollo (CEPAL, 2000, p. 40).

Los siguientes son los principales factores de la expansión de los bancos europeos en América Latina:

- *El proceso de reestructuración del sector bancario con arreglo a la unión económica y monetaria europea.* Para algunos bancos europeos, expandir sus actividades al extranjero no sólo es una manera de diversificar sus fuentes de ingresos, sino también de fortalecer su posición en el mercado bancario europeo, dada la creciente competencia de la banca en la zona económica europea. La estrategia aplicada por los bancos europeos en América Latina puede interpretarse como una reacción a este entorno más competitivo en el cual varios factores habían estado mermando los ingresos provenientes de las actividades bancarias tradicionales (Paula, 2002, cap. 2). Además, debido a restricciones políticas y regulatorias, hay algunos impedimentos a las fusiones y adquisiciones dentro de los países de la Unión Europea, mientras que existen incentivos para efectuarlas fuera del bloque.⁴ La preferencia por América Latina —y en menor medida por los países de Europa central y oriental— obedece en parte a que en la segunda mitad del decenio de 1990 Asia meridional atravesaba por una crisis y el sistema financiero de India y el de China seguían estando cerrados a los bancos extranjeros, lo que dejaba a Argentina, Brasil y México como los principales mercados emergentes de gran tamaño, abiertos a la IED en el sector bancario.
- *En especial, la dinámica de la internacionalización de los bancos españoles.* Estos bancos han sido los principales protagonistas de la reciente oleada de instituciones bancarias extranjeras llegadas a América Latina. Antes de embarcarse en estrategias de crecimiento a nivel internacio-

nal, habían aplicado fórmulas de crecimiento basadas en fusiones y adquisiciones en su mercado natural.⁵ En consecuencia, cuando resolvieron ampliarse al extranjero ya eran bancos “maduros”. En rigor, con la puesta en marcha de la unión monetaria europea y ante la perspectiva de la introducción del euro, las grandes entidades bancarias españolas —en especial el Banco Bilbao Vizcaya (BBV), el Banco Santander Central Hispano (BSCH)— se vieron impulsadas a superar los límites nacionales en busca de mercados a escala mundial, con el fin de mantener su posición competitiva y defenderse de eventuales intentos de adquisición hostil por parte de competidores locales y externos. En la primera etapa se produjo un aumento de las alianzas y acuerdos de colaboración con otras entidades financieras, fundamentalmente dentro de la Unión Europea, mientras que en una segunda fase se puso en marcha una rápida y agresiva estrategia de expansión hacia los principales mercados latinoamericanos (CEPAL, 2000, p. 168). En el decenio de 1990, los bancos neerlandeses y alemanes estaban empeñados en expandirse hacia Europa central y oriental, mientras que los bancos estadounidenses centraban la atención en fusiones y adquisiciones en su propio mercado interno, con lo cual América Latina —debido además a vínculos culturales— pasó a ser el mercado natural para los bancos españoles.

- *El proceso de desregulación que se produjo en América Latina desde comienzos del decenio de 1990, dentro del marco más amplio de las reformas económicas y políticas.* Este proceso permitió que empresas extranjeras ingresaran en sectores económicos clave como la banca, las telecomunicaciones y los servicios de utilidad pública. En general, los programas de privatización de los bancos formaron parte de planes de reforma del sector público a mayor plazo, que también incluyeron la privatización de grandes empresas esta-

⁴ Uno de estos incentivos es el hecho de que la Unión Europea carece de un organismo regulador único, lo que ha limitado las ventajas que acarrea ampliar las áreas de actividad más allá de las fronteras nacionales y, al mismo tiempo, ha impedido que los bancos europeos diversifiquen sus ingresos y reduzcan el capital regulatorio, como en los Estados Unidos. Aunque el Acta de Mercado Único y las diversas directrices financieras de la Comisión Europea deberían haber producido alguna uniformidad, han surgido problemas que han dificultado las operaciones transfronterizas. En los países europeos hay múltiples entes fiscalizadores, pero no existe un organismo coordinador u órgano único que regule la actividad bancaria para toda la zona del euro. Como resultado, las fusiones y adquisiciones permanecen confinadas en gran medida dentro de las fronteras nacionales. Véase más detalles en Kregel (2002).

⁵ La expansión de los bancos españoles hacia América Latina debe considerarse también en un marco más amplio: tras un período de cambios estructurales en la economía española, impulsado en parte por el proceso de privatización de las empresas estatales, las principales empresas de servicios españolas (transporte, telecomunicaciones, energía y servicios financieros) resolvieron ampliarse al extranjero. A partir de 1994, América Latina ha sido el destino preferido de la inversión en la estrategia internacional de estas empresas, que ha elevado la cifra total de las inversiones españolas de 4 500 millones de dólares en 1990 a 18 500 millones de dólares en 1998 (CEPAL, 2000, p. 133).

tales con el fin de consolidar las finanzas públicas y reducir la necesidad de endeudamiento (Hawkins y Mihaljek, 2001, p. 13). Otra razón importante fue el robustecimiento del papel del mercado.

- *La valoración de las empresas latinoamericanas, incluidos los bancos, era muy inferior a la de las empresas europeas.* Esto facilitaba la adquisición de una cuota importante del mercado a un precio más bajo. Según Sebastian y Hernansanz (2000, p. 19), en 1999 el 1% del mercado de depósitos de Alemania habría costado 2 285 millones de dólares si se hubiese adquirido mediante la compra de acciones de los principales bancos que se cotizan en Bolsa (Deutsche Bank, Bayerische Hypo und Vereinsbank, Dresdner Bank, Commerzbank y Bankgesellschaft Berlin). La misma cuota habría costado 190 millones de dólares en Argentina y 205 millones en México.
- *El potencial de crecimiento del mercado bancario latinoamericano es muy superior al del mercado bancario maduro europeo.* Expresado como la relación entre M3 y el producto interno bruto (PIB), el sistema financiero de América Latina es de sólo 28%, mientras que en la zona del euro llega a 77% y en los Estados Unidos a 71% (Sebastian y Hernansanz, 2000, p. 18).
- *El sistema bancario latinoamericano ofrece a las instituciones financieras posibilidades mucho más favorables de aumentar sus utilidades.* La banca de los países de la región opera con márgenes de

intermediación bastante más altos que los del mundo desarrollado. Mientras que en América Latina el margen medio sobre los activos (ingreso neto por concepto de intereses respecto del activo total) del período 1988-1995 fue de 5.76% (en Brasil ascendió a 6.6% y en Argentina a 9.9%), en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue de 2.8% en el mismo período (Claessens, Demirgüç-Kunt y Huizinga, 1998, p. 26). Por otra parte, en el decenio de 1990 los bancos latinoamericanos aumentaron sostenidamente su ya elevada rentabilidad, aunque los ingresos netos por concepto de intereses se mantuvieron estables. Comparada con la de los países del Grupo de los 3 (Estados Unidos, Japón y Alemania) y de otros países emergentes, la rentabilidad de estos bancos fue alta (cuadro 1).

- *Las posibilidades de acrecentar la eficiencia son grandes en América Latina, ya que en general los bancos en la región son menos eficientes que en los países desarrollados.* En el período 1992-1997, la relación entre los costos operativos y los activos de los bancos locales en América Latina alcanzó un promedio de 5.5%, mientras que en ese mismo período fue de 1.7% en los países del Grupo de los 3, de 1.6% en Asia oriental y de 4.1% en Europa central (cuadro 1). Los elevados costos operativos (así como los altos márgenes de interés) de los bancos locales latinoamericanos son en gran medida consecuencia de la aguda

CUADRO 1

Algunas regiones y países: Desempeño del sector bancario
(Como porcentaje de su activo total)

	Asia oriental ^a			América Latina ^b			Europa central ^c			Grupo de los 3 ^d		
	1992-1997	1998	1999	1992-1997	1998	1999	1992-1997	1998	1999	1992-1997	1998	1999
Ingreso neto por intereses	2.6	1.8	2.2	5.2	5.3	5.4	3.1	2.8	2.5	2.0	1.8	2.0
Otros ingresos	0.7	1.2	0.8	2.3	2.0	1.8	2.3	2.1	2.0	0.7	0.8	1.0
Costos operativos	1.6	2.4	2.3	5.5	5.5	5.7	4.1	3.5	3.1	1.7	1.6	1.8
Pérdidas por concepto de préstamos	0.6	6.3	1.8	1.2	1.1	1.7	0.6	0.6	0.4	0.2	0.4	0.3
Utilidades antes del pago de impuestos	0.8	-5.5	-0.7	1.4	1.3	2.4	0.5	0.7	1.0	0.7	0.6	0.8

Fuente: Hawkins y Mihaljek (2001, p. 6).

^a Promedio simple de la República de Corea, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

^b Promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

^c Promedio simple de Hungría, Polonia y la República Checa.

^d Promedio simple de Alemania, los Estados Unidos y Japón.

inflación del decenio de 1980 y comienzos del de 1990, período en que los bancos obtuvieron fácilmente grandes utilidades y, por lo tanto, no se vieron muy presionados a reducir los costos.

En la sección anterior se hizo hincapié en que el principal factor que inclina a un banco a expandir sus actividades en el extranjero son las oportunidades que ofrece el país anfitrión en términos de tasas más altas de crecimiento económico esperado, mayor estabilidad económica y menor eficiencia de los bancos locales. Así, en Brasil los factores internos que impulsaron el ingreso reciente de bancos extranjeros guardan relación principalmente con la mayor estabilidad económica del país luego de la estabilización de los precios en 1994, que modificó a largo plazo el panorama comercial del país; con el mayor crecimiento económico previsto, y con el potencial de crecimiento del mercado bancario. Además, desde comienzos del decenio de 1990 la economía brasileña ha atravesado por un amplio proceso de liberalización, que ha abierto a los inversionistas extranjeros la posibilidad de realizar actividades que antes les estaban vedadas. Así, el ingreso reciente de bancos extranjeros al país ha tenido que ver con la flexibilización gradual de las restricciones a la presencia de instituciones bancarias extranjeras. El artículo 52 de la Ley sobre disposiciones transitorias de la Constitución de 1988 prohíbe que las entidades financieras extranjeras ya establecidas en el país instalen oficinas nuevas o aumenten su participación en el capital mientras no se haya promulgado la reglamentación pertinente. Sin embargo, la misma Constitución deja abierta la posibilidad de que las instituciones extranjeras tengan acceso al mercado nacional, puesto que el propio artículo 52 establece que estas restricciones no son aplicables a las autorizaciones que se otorguen con arreglo a acuerdos internacionales, a título de reciprocidad o en virtud de decisiones que favorezcan los intereses del gobierno de Brasil (Puga, 1999).

Un cambio particularmente importante se produjo en 1995, cuando la aplicación de una política monetaria restrictiva y el alza de las tasas de interés a que dio lugar la crisis mexicana de 1994-1995 provocaron una crisis bancaria. Carvalho (2000, p. 148) afirma que la crisis dio a los bancos extranjeros la oportunidad de poner pie en Brasil. Según este autor, ella mermó el valor de los bancos existentes y puso a un mayor número de ellos bajo el control del Banco Central, al parecer sin comprometer las posibilidades a largo plazo de la industria. Añade que en un informe dado a conocer en diciembre de 1998, el Banco Central de

Brasil señaló que entre esa fecha y el inicio de la aplicación del Plan Real, en julio de 1994, fueron 104 las instituciones financieras que experimentaron algún tipo de proceso de ajuste.

En cierta medida, la consolidación de la banca que se ha producido en el último tiempo en Brasil se asemeja a la experiencia mexicana: en ambos casos las autoridades reaccionaron a la crisis bancaria aplicando un conjunto de programas de apoyo a las entidades financieras y a sus prestatarios. Los programas tuvieron por objeto sanear el sector financiero y, al mismo tiempo, abrirlo a la banca extranjera, confiando en que la presencia de ésta ayudaría a fortalecerlo.⁶ Además, se utilizó la entrada de bancos extranjeros como política para debilitar los efectos de los monopolios locales que se habían creado al amparo de la antigua estrategia reguladora.

En este marco, el gobierno brasileño permitió la entrada al país de algunos bancos extranjeros para que adquirieran entidades que enfrentaban problemas —como el Excel-Econômico y el Bamerindus— y para fortalecer el sector bancario nacional. Un documento legislativo (la Exposición de Motivos N° 11, de 23 de agosto de 1995) autorizó al Presidente para que, tras estudiar caso por caso, permitiera el ingreso de bancos extranjeros al país. En esa oportunidad, el gobierno anunció que no se permitiría que los bancos extranjeros establecieran sucursales nuevas ni adquirieran bancos más pequeños, a menos que compraran uno de los bancos con problemas. La norma establece que el ingreso de bancos extranjeros beneficia al país y destaca los siguientes aspectos positivos:

- Aumento de la eficiencia operativa del sector bancario, con efectos beneficiosos en la intermediación bancaria.
- Mayor competencia entre bancos, que da lugar a una reducción de los márgenes y de las comisiones bancarias y tiene efectos favorables en las tasas de interés de los préstamos.

⁶ Véase en Dages, Goldberg y Kinney (2000) un análisis de la penetración de los bancos extranjeros en México y Argentina. Según un informe sobre los bancos brasileños (*Gazeta Mercantil*, 1999), en Brasil el gobierno federal aplicó en noviembre de 1995 un programa denominado PROER, destinado a financiar la absorción de los bancos en problemas por bancos solventes. Mediante el PROER se financió la adquisición de siete bancos, a saber: el Nacional por el Unibanco (banco brasileño); el Econômico por el Excel (brasileño); el Mercantil de Pernambuco por el Banco Rural (brasileño); el Banco Antonio de Queiroz por el Banco United (brasileño); el Banorte por el Bandeirantes (brasileño); el Banco Martinelli por el Pontual (brasileño); y el Bamerindus por el HSBC (británico).

- Diversificación y aumento de la oferta de servicios financieros a menor costo.
- Introducción de nuevas técnicas de gestión e innovaciones en los productos y servicios.

Así pues, como consecuencia de la mayor flexibilidad del marco regulatorio aplicable al ingreso de bancos extranjeros, el gobierno brasileño permitió la entrada de un elevado número de ellos, siguiendo la tendencia internacional a la expansión de los conglomerados financieros que buscan nuevos mercados para sus negocios. Otro factor que atrajo bancos extranjeros al país fue un programa que apuntaba a la privatización de bancos estatales. Este programa de incentivos para reestructurar el sistema financiero estadual público, conocido como PROES, fue creado en agosto de 1996

mediante la Medida Transitoria N° 1.514 y forma parte de un amplio proceso de ajuste fiscal estadual y de reestructuración de la deuda pública. En virtud de sus disposiciones, el gobierno federal financia la reestructuración de los bancos estatales (Maia, 2000).

En su conjunto, las reformas del marco legal aplicable a los bancos extranjeros, el programa de privatización de los bancos estatales, la estabilización de los precios en 1994, el potencial creciente del mercado brasileño de la banca de personas, el desarrollo —aún incipiente— de los fondos de pensiones y del mercado de valores en Brasil, así como la creciente integración de la economía brasileña a las corrientes comerciales y financieras, han atraído capital extranjero hacia el sector bancario del país.

IV

La reciente oleada de bancos europeos llegada a Brasil

La oleada de fusiones y adquisiciones que se ha producido en el sector bancario brasileño en el último tiempo comenzó con la compra de bancos atribulados por entidades solventes. Ejemplos ilustrativos fueron la adquisición del Nacional por el Unibanco, la del Económico por Excel y la del Bamerindus por el HSBC. Además, el traspaso del control de los bancos involucró cada vez más la existencia de un licitante fuerte y, en algunos casos, de una contraparte débil pero aún no insolvente, como en la adquisición del Banco de Crédito Nacional, S.A. (BCN) por el Banco Brasileiro de Desconto S.A. (Bradesco), la del Noroeste por el Santander y la del Real por el ABN Amro.

Estas fusiones y adquisiciones abarcaron diversas transacciones. Así, cuatro grandes bancos privados nacionales (Bamerindus, Económico, Real y Noroeste) fueron adquiridos por instituciones bancarias extranjeras (el HSBC, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A. (BBVA), el ABN Amro y el Banco Santander Central Hispano (BSCH), respectivamente. En dirección contraria, algunos bancos extranjeros traspasaron sus intereses en el país a bancos nacionales: el BNP Paribas vendió el Banco Frances e Brasileiro al Itau, la Caixa Geral de Depositos vendió el Banco Bandeirantes a Unibanco, mientras que el Crédit Agricole y Espírito Santo vendió Boavista al Bradesco. Un banco estadual

importante, el Banco do Estado de São Paulo S.A. (Banespa), fue adquirido por el BSCH, mientras que una serie de bancos estatales medianos fueron comprados por los dos bancos privados nacionales más importantes del país: Bradesco compró el Credireal, e Itau adquirió el Banco do Estado de Rio de Janeiro (BANERJ), el Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE), el Banco do Estado de Goiás (BEG) y el Banestado.

El cuadro 2, que muestra las fusiones y adquisiciones efectuadas en el sector bancario del país en 1995-2000, revela que:

i) Hasta 2000, las principales adquisiciones fueron realizadas por bancos extranjeros, con un predominio manifiesto de las entidades europeas, seguidas de cerca por los mayores bancos privados nacionales. A diferencia de la vecina Argentina, donde las entidades extranjeras compraron dos de los tres bancos privados más grandes del país, en Brasil ellas compraron sobre todo bancos de tamaño mediano, en parte porque captar el mercado de los bancos más grandes les resultaba prohibitivo.

ii) En cuanto a tamaño, las principales transacciones de los bancos extranjeros fueron la compra del Bamerindus por el HSBC (que puede considerarse paradigmática, ya que por primera vez incluyó un gran banco local de servicios financieros a consumidores),

del Excel/Econômico por el BBVA, del America do Sul por el Sudameris, del Banco Noroeste por el Santander, del Banco Real por ABN Amro y del Banespa por el BSCH. Esta última adquisición fue la transacción más importante que se haya realizado en Brasil en los últimos años, porque significó comprar un banco cuyo activo se elevaba a unos 15 000 millones de dólares y permitió que el Banco Santander do Brasil se convirtiera en el tercer banco privado más grande del país y ocupara el quinto lugar en la clasificación mundial, incluidos los bancos de propiedad del sector público. El Banespa exhibe una importante red de servicios a clientes, principalmente en el estado de São Paulo, el más rico del país, pero al mismo tiempo tiene elevados gastos generales. En cierta medida, su compra marcó un hito en la trayectoria del BSCH en Brasil, ya que en noviembre de 2000, antes de que se cerrara el negocio, la inversión relativamente modesta del Santander do Brasil en el Meridional y el prestigioso banco de inversiones Bozano, Simonsen seguía dejando al grupo al margen de los privilegiados del mercado, relegándolo al séptimo lugar dentro de la industria bancaria.⁷

iii) Los grandes bancos estadounidenses que ya estaban establecidos en Brasil —Citibank y BankBoston— no participaron en la oleada de fusiones y adquisiciones y optaron por crecer orgánicamente en el mercado bancario brasileño, donde tradicionalmente han centrado sus actividades en una clientela más reducida y selecta.⁸ La estrategia aplicada últimamente por estos bancos en Brasil ha consistido en aumentar su base de clientes, incluyendo segmentos de la clase media y empresas medianas. El BankBoston ha tratado de moverse dentro de un segmento más selecto de la banca de personas, al exigir al cliente un ingreso mensual superior a 4 000 reales, mientras que el Citibank ha tratado de aumentar su clientela abarcando segmentos inferiores de la clase media, con ingresos mensuales superiores a 1 000 reales, y empresas cuyas entradas superen los 5 millones de reales al año. La débil presencia de los bancos estadounidenses en las fusiones y adquisiciones recientes en Brasil se explica en parte por el hecho de que han obtenido bue-

nas utilidades ofreciendo productos nuevos en su propio país, donde pueden expandirse sin cortapisas merced a la desregulación del sistema financiero. En consecuencia, en la estrategia general de los bancos estadounidenses la diversificación geográfica de sus operaciones de ultramar, en especial en América Latina, era un objetivo secundario, con la posible excepción de México, país que mantiene fuertes vinculaciones con la economía estadounidense a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y en el cual el Citibank acaba de comprar el Grupo Financiero Banamex-Accival (Banacci), poniéndose a la vanguardia de la banca mexicana.

iv) Los tres mayores bancos privados brasileños —Bradesco, Itau y Unibanco— han reaccionado a la penetración de los bancos extranjeros participando activamente en el proceso de fusiones y adquisiciones y realizando algunas transacciones importantes, como la compra de los bancos Nacional y Bandeirantes por el Unibanco, del BCN/Credireal y el Mercantil de São Paulo por Bradesco, y del Banerj y BEMGE por Itau. Este último ha participado de manera particularmente importante en la adquisición de bancos estatales, tales como el Banestado (Paraná), el Banerj (Rio de Janeiro), el BEMGE (Minas Gerais) y el BEG (Goiás). En el caso de Unibanco e Itau —ambos más pequeños que Bradesco, que es el mayor banco privado— su intervención fue en parte un mecanismo de defensa, puesto que trataron de conservar su cuota del mercado y su liderazgo en el mercado bancario, valiéndose de adquisiciones y fusiones para evitar ser absorbidos.⁹ Cabe señalar que desde finales de 2001 Bradesco e Itau se han mostrado más agresivos en sus adquisiciones y han aprovechado que la crisis argentina ha interrumpido las inversiones extranjeras en la banca latinoamericana. Bradesco compró parte del Banco Ford (*leasing* y créditos de consumo) en mil millones de reales y el Mercantil de São Paulo, banco mediano de firmas raíces en el estado de São Paulo, en 1 400 millones de reales; por su parte, Itau adquirió el BEG en 665 millones de reales. La adquisición del Mercantil de São Paulo por el Bradesco fue particularmente importante ya que éste era uno de los bancos privados que figuraban entre los 20 bancos más grandes del país.

Los datos disponibles confirman la creciente presencia de bancos extranjeros en Brasil. Por lo que toca a su cuota de mercado, en el breve lapso de seis años

⁷ El Grupo Meridional (Banco Meridional y Bozano, Simonsen) fue adquirido por el BSCH en una suma cercana a los mil millones de dólares, mientras que el precio de compra del Banespa fue de 3 700 millones de dólares, cifra cinco veces superior a su valor contable.

⁸ Las adquisiciones recientes de bancos o sucursales bancarias en América Latina por el BankBoston y el Citibank indican que podrían estar modificando su estrategia.

⁹ En Paula (2002b) véase más acerca de la reacción de los bancos privados en Brasil.

CUADRO 2

Brasil: Principales fusiones y adquisiciones en el sector bancario, 1955-2002

Año	Comprador	País de origen del comprador	Institución adquirida
2002	Bradesco Bradesco	Brasil Brasil	Mercantil de São Paulo Banco Ford
2001	Itau	Brasil	Banco do Estado de Goiás (BEG)
2000	BSCH Itau Bradesco Unibanco BSCH	España Brasil Brasil Brasil España	Banespa Banestado Boavista Bandeirantes/Credibanco Meridional/Bozano, Simonsen
1999	Bradesco Bradesco/BCN	Brasil Brasil	Banco do Estado da Bahia (Baneb) Pontual
1998	ABN Amro ABN Amro Itau Unibanco Sudameris (Intesa/Crédit Agricole) Chase Manhattan Bradesco CSFB BBVA Caixa Geral de Depositos	Países Bajos Países Bajos Brasil Brasil Italia/Francia/Brasil Estados Unidos Brasil Suiza España Portugal	Banco Real Banco do Estado de Pernambuco Bemge Dibens America do Sul Patrimônio Pontual Banco Garantia Excel-Econômico Bandeirantes
1997	Santander Banco Interatlantico Santander Itau Bradesco HSBC Bozano, Simonsen Robert Fleming NationsBank American Express Banco de Crédito Nacional (BCN) Lloyds Unibanco Icatu	España Portugal/Francia España Brasil Brasil Reino Unido Brasil Reino Unido Estados Unidos Estados Unidos Brasil Reino Unido Brasil Brasil	Banco Noroeste Boavista Banco Geral de Comercio Banerj BCN/Credireal Bamerindus Meridional Graphus Liberal SRL Credireal Multiplic/Losango Fininvest (50%) Fininvest (50%)
1996	Banco de Crédito Nacional Banque National de Paris BBA Creditanstalt Itau Itamarati Excel	Brasil Francia Brasil/Austria Brasil Brasil Brasil	Itamarati Banco Comercial de São Paulo Financiadora Mappin Banco Francês e Brasileiro Crefisul Econômico
1995	Unibanco Pontual	Brasil Brasil	Nacional Digibanco

Fuente: Elaboración del autor a partir de Chase Manhattan Bank (2000) y datos del Banco Central de Brasil.

los bancos controlados por grupos financieros extranjeros aumentaron su participación en el activo total del sector bancario de 7.2% en 1994 a 12.8% en 1997 y a 27.4% en 2000, mientras que la participación de todos los demás segmentos,¹⁰ en especial la de los bancos estaduais, experimentó un retroceso (cuadro 3). El aumento de la participación de los bancos extranjeros

en el país tuvo lugar principalmente a expensas de los bancos privados nacionales y, en menor medida, de los bancos estaduais y federales.¹¹ Aunque tiende a declinar la participación relativa del segmento constituido por bancos del sector público tanto estaduais como federales, incluidos los dos gigantes (la Caixa Econômica

¹⁰ Salvo las cooperativas de crédito, cuya cuota de mercado es insignificante.

¹¹ En la presente sección, hablamos de "bancos estaduais" cuando se trata de entidades que pertenecen principalmente al gobierno de los diversos estados del país, y de "bancos federales" cuando el dueño principal es el gobierno federal.

CUADRO 3

Brasil: Participación de instituciones bancarias en los activos totales del sector bancario, 1993-2000
(Porcentajes)

Institución	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bancos con control extranjero	8.35	7.16	8.39	9.79	12.82	18.38	23.19	27.4
Bancos privados nacionales	40.67	41.21	39.16	39.0	36.76	35.29	33.11	35.2
Bancos del sector público (+ Caixa estadual) ^a	13.41	18.17	21.9	21.92	19.06	11.37	10.23	5.6
Caixa Econômica Federal	14.51	14.98	16.4	16.47	16.57	17.02	17.06	15.4
Banco do Brasil	22.93	18.28	13.91	12.52	14.42	17.44	15.7	15.6
Cooperativas de crédito	0.13	0.2	0.24	0.3	0.37	0.5	0.7	0.8
Sector bancario	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Central de Brasil (2002).

^a Excluyendo los dos grandes bancos federales: Caixa Econômica Federal y Banco Central de Brasil.

Federal y el Banco do Brasil), a fines de 2000 este segmento seguía situándose en primer lugar con un 36.6% de los activos totales, seguido de cerca por los bancos privados nacionales (35.2%). Por otra parte, los principales bancos privados nacionales han aumentado su cuota de mercado en el sector bancario mediante fusiones y adquisiciones de bancos estatales y privados y, en cierta medida, mediante su crecimiento orgánico. En consecuencia, la cuota de mercado en el sector bancario (activo total de los bancos públicos y privados) de los cuatro mayores bancos privados del país —Bradesco, Itau, Unibanco y Safra— se elevó de 23.7% en 1999 a 27.6% en 2000, lo que significó un importante incremento de 3.9 puntos porcentuales en un solo año (cuadro 4). Lo más probable es que la cuota de mercado de estos bancos haya aumentado aún más tras las recientes adquisiciones hechas por Itau y Bradesco.

Cabe destacar, además, que los principales bancos nacionales brasileños lideran el sector en la región y son un reflejo a la vez del tamaño de la economía nacional y del dinamismo de los bancos locales que fueron capaces de sobrevivir e incluso expandir sus actividades en un período de elevada inflación. En 1999, ocho bancos brasileños figuraban en la lista de los 15 bancos nacionales más grandes de América Latina (cuadro 5). Además, los cuatro mayores bancos también eran brasileños (dos públicos y dos privados). El cuadro 4 también muestra que siete de los doce mayores bancos privados que operan en Brasil son de

propiedad extranjera, incluidos cinco grandes bancos europeos —HBSC, ABN Amro, Santander (BSCH), Sudameris y BBV Banco (BBVA)— y dos estadounidenses —Citibank y BankBoston— de los grupos Citicorp y FleetBoston, respectivamente. A fines de 2000, los doce mayores bancos privados representaban alrededor de 40% del activo bancario total (incluidos los bancos federales y estatales) y 78.3% del activo total de la banca privada. En diciembre de 2000, los cinco grandes bancos privados nacionales en su conjunto (Bradesco, Itau, Unibanco, Safra y BBA) poseían un 28.8% del activo total, mientras que a los siete mayores bancos extranjeros les correspondía un 21.1%. Esto demuestra que, aunque en los últimos años ha aumentado mucho la participación relativa de los bancos extranjeros, en Brasil siguen predominando los bancos privados nacionales. Si se compara la participación porcentual de los bancos extranjeros en los países más grandes de América Latina, se comprueba que en Brasil esa participación es mucho más baja que en Argentina y en México.¹²

¹² Según Correa (2002, p. 11) la participación porcentual de los bancos extranjeros en el activo bancario total fue de 48.6% en Argentina (1999) y de 80.0% en México (2001), mientras que en Brasil, según la información de que disponemos, fue de 27.4% en 2000 (véase el cuadro 3).

CUADRO 4

Brasil: Participación de los 20 principales conglomerados bancarios en los activos totales de la banca, 1999-2000^a
(Millones de reales y porcentajes del activo total del sector bancario)

Conglomerados bancarios	Propiedad ^b	Millones de reales (2000)	% del activo total (2000)	% del activo total (1999)
Banco do Brasil	BF	128 486	15.99	17.78
CEF	BF	126 080	15.69	17.01
Bradesco+BCN+Credireal+Baneb+Boavista	BP	87 503	10.89	10.10
Itau+Bemge+Banestado+Banerj	BP	67 757	8.43	6.74
Santander+Banespa	BE	53 103	6.61	2.95
Unibanco+Bandeirantes+Credibanco+Dibens	BP	43 605	5.43	4.41
ABN Amro Real + Bandepe	BE	29 809	3.71	3.31
Safra	BP	22 632	2.82	2.45
BankBoston	BE	22 425	2.79	2.60
HSBC	BE	20 942	2.61	2.55
Citibank	BE	20 184	2.51	1.94
Nossa Caixa	BPE	18 475	2.30	2.15
Sudameris+América do Sul	BE	15 332	1.91	1.95
BBA Creditanstalt	BP	10 451	1.30	1.26
BBV	BE	8 122	1.01	0.96
Banrisul	BPE	7 723	0.96	0.88
Votorantim	BP	7 483	0.93	n.a.
Mercantil de São Paulo	BP	6 935	0.86	0.77
Lloyds TSB	BE	6 917	0.86	...
Chase Manhattan	BE	5 329	0.66	...

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del Banco Central de Brasil.

^a El cuadro incluye únicamente las entidades de depósito en Brasil (bancos comerciales, bancos múltiples y *caixas*).

^b BF: banco federal; BP: banco privado nacional (más de 40% de las acciones en manos privadas); BE: banco extranjero; BPE: banco de propiedad estadual.

CUADRO 5

América Latina: Los 15 bancos más importantes, 1999^a

Clasificación	Banco	País	Activo total (millones de dólares)
1	Banco do Brasil	Brasil	70 684
2	Caixa Econômica Federal	Brasil	68 441
3	Banco Bradesco ^b	Brasil	60 199
4	Banco Itau ^c	Brasil	33 241
5	Banco Nacional de México (Banamex)	México	32 498
6	Bancomer	México	27 497
7	Unibanco	Brasil	20 121
8	Banca Serfin	México	19 055
9	Banco de la Nación Argentina	Argentina	17 751
10	Banespa	Brasil	15 617
11	Banco Internacional (Bital)	México	13 248
12	Banco de Galicia	Argentina	12 519
13	Banco Safra	Brasil	10 077
14	Banco del Estado de Chile	Chile	9 400
15	Nossa Caixa – Nosso Banco	Brasil	8 635

Fuente: Euromoney, 2000.

^a Método basado en el activo total.

^b Incluye Credireal, BCN y Baneb.

^c Incluye BEMG, BFB y Banerj.

V

Estrategias de expansión de los principales bancos europeos: BSCH, BBVA, HSBC y ABN Amro

Como se vio en la sección III, la teoría de la internacionalización de Grubel no es aplicable a la reciente ola expansiva de bancos transnacionales en el mercado de servicios bancarios a consumidores en los países emergentes. De hecho, no lo es en el caso de los bancos europeos (BSCH, BBVA, HSBC y ABN Amro) que en el decenio de 1990 extendieron sus operaciones a Brasil, adquiriendo bancos locales de servicios a personas, ya que la mayoría de sus clientes son brasileños, es decir, personas que previamente no habían tenido relación con las casas matrices del país de origen del grupo bancario.

Según Focarelli y Pozzolo (2000), los bancos que operan en países cuyo sector bancario es más amplio y más rentable deberían estar en condiciones de exportar su superior destreza y, por lo tanto, tendrían mayores probabilidades de expandir sus actividades en el exterior. En realidad, en el último tiempo todos los grandes bancos europeos con presencia en América Latina —BSCH, BBVA, HSBC y ABN Amro— han aumentado su participación en el mercado interno de sus países de origen mediante fusiones y adquisiciones, y han logrado ocupar posiciones de liderazgo, o al menos de importancia, en esos mercados.¹³ Para dichos bancos, expandirse al extranjero no sólo es una manera de diversificar sus entradas, sino también de fortalecer su posición en el mercado bancario europeo, sujeto a la presión competitiva de la unión económica y monetaria.

¹³ Entre las fusiones y adquisiciones más importantes en que han participado estos bancos cabe mencionar la compra del Midland por el HSBC en 1992, que elevó los activos totales de este grupo desde 86 000 millones de libras esterlinas en 1991 a más de 170 000 millones en 1992, dando origen así a una de las mayores organizaciones financieras mundiales de este tipo. El ABN se fusionó con el Amro en 1991 y se puso a la vanguardia del mercado bancario de los Países Bajos. En 1999, el Santander se fusionó con el Banco Central Hispánico (producto de una fusión anterior del Banco Central con el Hispano), con lo cual pasó a ser el mayor grupo financiero español. Posteriormente, el BBV (producto de la fusión del Bilbao y el Vizcaya) se fusionó con el Argentaria, y se convirtió en el segundo grupo financiero español más importante. De esta manera, el sector bancario español pasó a ser uno de los más concentrados de Europa, formando una especie de “duopolio”, en que la cuota de mercado de las dos instituciones principales se elevó de 33% en 1987 a 50% en 1996 (CEPAL, 2000, p. 166); esta proporción ha aumentado aún más en el último tiempo.

La estrategia que aplican los grandes bancos europeos en América Latina tiene algunas características comunes y otras distintivas. Un rasgo común es, evidentemente, que los cuatro más importantes son grandes bancos universales que optaron por invertir en el extranjero como estrategia para ampliar sus actividades. En 1997, los ingresos de ultramar representaron más de 35.0% del ingreso total de estos bancos (Nellis, McCaffery y Hutchinson, 2000, p. 57), cifra que se ha acrecentado en el caso de los bancos españoles tras sus recientes adquisiciones en América Latina.

Los respectivos grupos financieros están tratando de ampliar sus actividades en Europa, como lo han hecho el HSBC en Francia¹⁴ y el ABN Amro en Italia. También operan en otros países de América Latina, pero en estos casos su presencia es desigual (cuadro 6). El activo total de los 20 bancos extranjeros más importantes de la región se concentra marcadamente en sólo tres bancos —BSCH, Citibank y BBV—, los que en 1998 poseían un 44.8% del activo total de los bancos extranjeros en América Latina (CEPAL, 2000, p. 68). Cabe señalar que éstos se cuentan entre los pocos bancos del mundo que han logrado posiciones de liderazgo fuera de sus mercados naturales. Su participación de mercado ha seguido aumentando, ya que después de 1998 compraron algunos de los grandes bancos nacionales, como lo hizo el BBVA con Bancomer (junio de 2000), el BSCH con Serfin (mayo de 2000) y Banesca (noviembre de 2000) y el Citigroup con Banacci (mayo de 2001).¹⁵ Además, son los únicos bancos que cuen-

¹⁴ Según señala el HSBC en su *Annual Review* (HSBC, 2000, p. 3), la compra del banco francés Crédit Commercial de France (CCF) fue un paso importante en la estrategia de gestión patrimonial que le ha permitido ocupar una plataforma destacada en la zona del euro. En realidad, con sus 692 sucursales, el CCF es uno de los principales bancos de Francia.

¹⁵ México efectuó en 2000-2001 una completa reorganización de las operaciones bancarias extranjeras que modificó radicalmente su sistema financiero: el BSCH adquirió el Grupo Serfin en 1 560 millones de dólares, el BBVA aportó 1 850 millones de dólares para fusionar sus actividades en México con el Grupo Bancomer y, finalmente, el Citicorp adquirió el Grupo Banacci, principal institución financiera mexicana, en una transacción cuyo valor total ascendió a 12 500 millones de dólares.

CUADRO 6

**América Latina: Principales bancos extranjeros
según sus activos, septiembre de 2000**
(Millones de dólares)

Banco	Origen	Argentina	Brasil	México	Chile	Colombia	Venezuela	Total	%
BSCH ^a	España	26 130	28 682	20 100	30 200	1 376	2 556	109 044	33.99
Citibank ^b	Estados Unidos	10 429	8 798	42 590	6 350	1 137	686	69 990	21.81
BBVA	España	9 174	5 004	37 300	4 900	2 811	3 700	62 889	19.60
BankBoston	Estados Unidos	11 350	9 315	358	6 800	108		27 931	8.71
HSBC	Reino Unido	5 016	9 126	15 202				29 344	9.15
ABN Amro	Países Bajos	2 801	15 581	154	2 900	110	95	21 641	6.75
<i>Total</i>		<i>64 900</i>	<i>76 506</i>	<i>115 704</i>	<i>51 150</i>	<i>5 542</i>	<i>7 037</i>	<i>320 839</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos contenidos en Sebastian y Hermansanz (2000, p. 37), Banco Santander (2002) y *Gazeta Mercantil* (2001).

^a Incluye Banespa, con datos correspondientes a septiembre de 2000.

^b Incluye Banacci, con datos correspondientes a diciembre de 2000.

tan con una amplia red de sucursales en los seis países más grandes de la región. Pese a que ABN Amro tiene inversiones en diversos países latinoamericanos, su presencia sólo es relativamente importante en Brasil, en especial a raíz de la compra del Banco Real en 1998. El activo del HSBC se concentra en los tres países más importantes de América Latina, esto es, México, Brasil y Argentina.

El cuadro 6 indica además que el Citibank —que forma parte del Citigroup— pasó a ser el segundo banco extranjero más grande de América Latina cuando adquirió el Banacci, principal entidad financiera de México. Pese a que durante mucho tiempo ha operado en todos los países importantes de América Latina, únicamente ejerce liderazgo en el mercado mexicano. A lo largo de los años, sólo el Citibank, y más recientemente el HSBC, aplicaron una estrategia global a la banca de personas mediante su presencia en distintos países y continentes, pese a que el Citibank ha tendido a centrar sus negocios en las tarjetas de crédito y en los servicios bancarios a profesionales urbanos y, al menos hasta que adquirió el Grupo Banacci, no había intentado ingresar a un mercado más masivo, como lo han estado haciendo los bancos españoles. En consecuencia, subrayan Guillén y Tschoegl (1999, p. 10), la mira del HSBC en América Latina es muy diferente a la de los bancos españoles, que compiten en los mercados de ingresos medianos y bajos, donde pueden disputar el lugar a los grandes bancos locales. Los mismos autores añaden que con anterioridad el único banco extranjero que había incursionado en América Latina con una cobertura geográfica comparable había sido el Citibank. A diferencia de los bancos español-

les, el Citibank tradicionalmente se centró en el mercado de personas con ingresos más altos, conocido comúnmente como segmentos A, B y C1.

Los inversionistas europeos verdaderamente importantes en América Latina son los dos grandes bancos españoles (el BSCH y el BBVA). En el último tiempo ellos han puesto en marcha una agresiva estrategia de expansión en la región, donde en conjunto sus activos rebasan los 170 000 millones de dólares. Esta cifra representa alrededor de 55.8% del activo total de los seis principales bancos extranjeros que operan en América Latina (cuadro 6). Tras adquirir el Banco Serfin en México y el Banespa en Brasil, el BSCH pasó a ser el mayor banco privado en la región, con activos por valor de más de 100 000 millones de dólares. Al mismo tiempo, tiene el liderazgo de los bancos extranjeros en Argentina, Brasil y Chile, mientras que el BBVA los encabeza en Colombia y Venezuela y ocupa el segundo lugar en México. La diferencia en el monto total de los activos del BSCH y del BBVA en América Latina se debe principalmente a Brasil, país en el cual el primero acaba de comprar Banespa, mientras que el segundo sólo tiene una pequeña cuota de mercado.

El ABN Amro en el mercado neerlandés, y el BSCH y el BBVA en el mercado español, lograron crecer significativamente aplicando estrategias basadas en fusiones y adquisiciones con el fin de lograr una posición de liderazgo en el mercado de sus respectivos países de origen. Esta política les permitió aumentar su competitividad y desarrollarse hasta alcanzar el tamaño necesario para expandirse internacionalmente. Tras consolidar su posición en el mercado interno, y a veces en forma simultánea, se extendieron al extranjero,

quizá preparándose para un aumento de la competencia europea con la unión económica y monetaria. El ABN Amro, el BSCH y el BBVA son bancos grandes que operan en sistemas pequeños o medianos altamente concentrados y que están extendiendo cada vez más el alcance de sus actividades a mercados de otras zonas geográficas, ya que tienen opciones limitadas en sus propios países.

Aunque en cierto sentido todos los bancos europeos estaban (y están) sujetos a similares restricciones estructurales y pese a que ellas contribuyeron de manera decisiva a la expansión internacional de algunos grupos financieros, cada grupo tiene su propia filosofía comercial y aplica su particular estrategia de internacionalización.

El HSBC es una de las más grandes entidades bancarias y de servicios financieros del mundo. Al igual que el Citigroup, el grupo HSBC es un banco global que cuenta con cerca de 6 500 oficinas en 79 países y territorios de Europa, la región de Asia-Pacífico, las Américas, el Medio Oriente y África. El grupo trasladó su domicilio de Hong Kong a Londres sólo en 1992, después de comprar el Midland. Pese a su presencia a nivel mundial, sigue teniendo firmes raíces en Asia, pero esta característica ha variado en el último decenio. Su estrategia de administrar para obtener valor (*managing for value*) hace hincapié en el equilibrio de los negocios y las utilidades del grupo entre los mercados más antiguos y maduros y los mercados emergentes, que crecen con más rapidez.¹⁶ En el año 2000, un 48.2% de las utilidades del grupo provino de Asia, 39.0% de Europa, 9.6% de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y 3.2% de América Latina (HSBC, 2000). Al parecer, las razones para expandirse a América Latina, así como para realizar otras inversiones en diversas regiones, tienen que ver con la estrategia de diversificación del riesgo mediante la ampliación geográfica de sus actividades, de modo que el banco ya no depende tanto de Asia. Cabe señalar que el propio HSBC suavizó apreciablemente su plan de enfrentarse con los líderes del mercado local, que había anunciado pomposamente al comprar el Bamerindus en Brasil. Después del agresivo tono que habían utilizado previamente para anunciar que ocuparían todos los nichos de mercado y que reducirían el precio de todos los servicios bancarios, las autoridades del HSBC opta-

ron por mostrarse más cautelosas, conscientes de que una guerra de precios los perjudicaría a todos (Carvalho, 2000, p. 160).

El ABN Amro tiene fuera de los Países Bajos sus dos mercados más importantes —el medio oeste de los Estados Unidos y Brasil—, aunque está presente en numerosos países a través del mundo. Según lo señala su informe anual correspondiente al año 2000, América del Norte (Estados Unidos y Canadá) aportó un 44.0% de las utilidades que obtuvo fuera de su país de origen, y América Latina y el Caribe el 24.1%. Estos datos muestran el peso de América del Norte y América Latina en los ingresos que obtiene el grupo fuera de su país sede. Aplicando la estrategia de poner fin a sus actividades en países donde el tamaño del grupo era insuficiente para competir, en el año 2000 el directorio del banco resolvió limitar sus operaciones en la banca de personas a los Países Bajos, Estados Unidos y Brasil. Para ello, vendió las oficinas comerciales de servicios a personas que mantenía en nueve países, entre otros Argentina, Ecuador, Marruecos y Sri Lanka. Últimamente, anunció su intención de vender sus sucursales de banca comercial en Chile al BankBoston, en Kenya al Citigroup y en Venezuela al Banco del Caribe (*Gazeta Mercantil*, 2001, p. B2). El ABN Amro ha sido tradicionalmente un banco universal que ha combinado operaciones bancarias comerciales, de servicios a empresas y de inversión. En Brasil, antes de comprar el Banco Real, que fue la mayor adquisición realizada por el grupo neerlandés y la más grande que haya tenido lugar en Brasil,¹⁷ el ABN Amro concentró sus operaciones en la banca privada y de empresas y en menor medida en la banca de personas, pese a que su principal fuente de ingresos era el financiamiento de la compra de automóviles. En consecuencia, al adquirir el Banco Real, un gran banco de servicio a personas, pasó a ser en Brasil un banco verdaderamente universal, con diversas líneas de negocios y capaz de competir con los grandes bancos locales de atención a consumidores. La transacción le permitió consolidar su estrategia de especializar sus actividades en América Latina en la gestión de fondos de pensiones y en los seguros personales, puntos fuertes del Banco Real. Para contrarrestar la competencia

¹⁶ La adquisición en 1999 de la Republic New York Corporation y de Safra Republic Holdings fortaleció la presencia del HSBC en países altamente desarrollados como es el caso de Estados Unidos, Suiza y Luxemburgo.

¹⁷ En julio de 1998, el ABN Amro compró 40% de las acciones del Banco Real en 2 200 millones de dólares. El Banco Real era el cuarto banco privado más grande del país. Además, adquirió dos bancos estatales: el Banco do Estado de Pernambuco (1998) y el Paraiban (2002), ambos con destacada presencia en el noreste de Brasil.

de los bancos locales extranjeros, el ABN Amro está aplicando una estrategia de expansión relativamente agresiva —de crecimiento orgánico—, mediante la ampliación de su red de sucursales y la adquisición de concesiones bancarias pequeñas y solventes.

Los bancos españoles (el BSCH y el BBVA) tienen la ventaja de saber enfrentar situaciones de inestabilidad por experiencias recientes en España, de tener mayor afinidad cultural con América Latina y de contar con algún conocimiento de la región, puesto que desde el decenio de 1970 y comienzos de la década de 1980 la mayoría de ellos ha tenido allí oficinas, sucursales o pequeñas filiales. Ambos concentran sus actividades en España y América Latina,¹⁸ donde desde 1995 —junto con Citicorp, el Banco Santander, el Banco Bilbao Vizcaya y el Banco Central Hispano— han sido los principales bancos extranjeros. Cabe destacar que mientras el BSCH es el mayor banco extranjero que opera en Brasil, ya que en 2000 su cuota de mercado (calculada en función de los activos totales de la banca en el país) se elevó a 6.61%, el BBVA tiene una presencia tan sólo modesta, de 1.00%, en el mayor mercado latinoamericano. Esta actitud más cautelosa del BBVA tras expandirse al extranjero tal vez se deba a que el grupo está consolidando sus actividades y tratando de reducir costos y aumentar la eficiencia en todo el sistema, incluida América Latina.

Por la visión de largo plazo de los bancos españoles, las turbulencias financieras de 1997-1999 no les han impedido expandirse en la región, a diferencia de otras entidades financieras extranjeras que optaron por abandonarla. Los bancos españoles han perseguido activamente la comercialización de productos nuevos en materia de depósitos, tales como cuentas vinculadas con sorteos, incluso antes de que éstas estuvieran plenamente reglamentadas, lo que demuestra su gran capacidad de innovación. Esta les permite responder de manera más dinámica a los retos del mercado bancario latinoamericano, trasladando a mercados nuevos sus destrezas bancarias, que han sido de utilidad fundamentalmente en el mercado de la banca de personas en su país de origen. América Latina adquirió importancia estratégica para los bancos españoles cuando éstos trataron de contrarrestar la merma de sus ingresos netos en España por la baja de intereses que trajo consigo el

proceso de convergencia hacia la unión monetaria europea. Para conservar y respaldar su posición competitiva, que les permite defenderse de adquisiciones hostiles por sus competidores, los bancos españoles se lanzaron a la búsqueda de nuevos mercados más allá de sus fronteras (Calderón y Casilda, 2000, p. 76).

Tanto el BSCH como el BBVA orientaron sus negocios no sólo a la banca comercial, sino que también a otras diversas actividades financieras, incluidas la banca de inversiones, los seguros y, en especial, la administración de fondos de pensiones. En esta última actividad, entre los dos controlaban en 1999 un 45% del mercado de fondos de pensiones privados en América Latina. Lo novedoso de esta reciente inserción de los bancos españoles en América Latina es que “más que cumplir el tradicional papel de acompañar a las empresas no financieras en su proceso de internacionalización (a las que proveen de financiamiento y servicios financieros), han llevado adelante una agresiva estrategia de expansión en su principal actividad, la banca comercial, en procura de estar presentes en el mayor número de mercados posible” (CEPAL, 2000, p. 168). La otra novedad es que están adquiriendo algunos de los bancos locales más grandes de los países que tienen en la mira e ingresando en el mercado de la banca comercial en general y de la banca de personas (Guillén y Tschoegl, 1999, p. 3).

En general, pese a que los dos grandes bancos españoles se asemejan en cuanto a antigüedad, tamaño y concentración en la banca de personas, difieren en materia de control, estilo de gestión y postura estratégica. Por lo tanto, en América Latina uno y otro aplicaron estrategias ligeramente distintas, aunque tienen una estrategia regional común que apunta a dominar el mayor número de mercados nacionales posible. En rigor, el Banco Santander y posteriormente el BSCH han procurado que su presencia en la región sea vigorosa y homogénea. En América Latina, el grupo se ha centrado desde un comienzo en los bancos que tienen mayor participación en la banca de inversiones y en la adquisición de grandes paquetes accionarios que le garanticen a la vez la propiedad y el pleno control de la gestión; por lo general, han dado su nombre a los bancos adquiridos.¹⁹ Según Guillén y Tschoegl (1999, pp. 14 y 15), el Santander ha sido particularmente asertivo en su expansión en América Latina, más que nada debido a la solidez de su base de capital, a su

¹⁸ En 2000, el 34% del ingreso neto total del BSCH provino de América Latina, que contribuyó con 37% del patrimonio del grupo (*The Banker*, 2001, p. 69), mientras que ese mismo año el BBVA, según lo señala su informe anual, tenía el 32.6% de sus activos en América Latina.

¹⁹ Antes de fusionarse con el Banco Santander, el Banco Central Hispano apuntó en América Latina a la adquisición de intereses mayoritarios en combinación con un socio estratégico que, en la mayoría de los casos, conservó la gestión del negocio.

experiencia previa en la región en materia de banca de inversiones y a la vigorosa personalidad y liderazgo de su presidente, a quien le agrada tomar decisiones rápidas y trascendentales. Numerosos informes de prensa confirman el contraste entre el estilo “presidencialista” del Santander y el “espíritu de equipo” del BBV, que nuestros entrevistados destacaron como la principal diferencia entre ambos.

Por lo que toca al BBV (posteriormente BBVA), al comienzo basó su expansión en la compra de peque-

ños paquetes de acciones o de intereses minoritarios (siempre que el proyecto fuera lo suficientemente grande) y en la asociación con bancos locales a los que luego fue fortaleciendo. Pese a que este sistema no siempre aseguró la propiedad, poco a poco el banco fue adquiriendo un mayor control sobre la gestión de las empresas del grupo. En años más recientes, el BBVA parece estar consolidando las fusiones y adquisiciones ya realizadas, tratando de reducir costos y de aumentar la eficiencia de todo el grupo.

VI

Conclusiones

La reciente ola de internacionalización de la banca se caracteriza no sólo por el hecho de que las instituciones financieras han mantenido las relaciones anteriormente establecidas —principalmente de atención a clientes de sus países de origen—, sino también por su mayor integración en el mercado local. En consecuencia, pese a que históricamente los intereses internacionales de la banca han seguido la trayectoria de la integración económica entre países, hoy su patrón de expansión real depende de una gama de factores que va más allá del grado general de integración económica entre ellos. Al respecto, la teoría de la internalización de Grubel, según la cual la principal fuente de ventajas comparativas de los bancos transnacionales es la posibilidad de aprovechar a un costo muy reducido la información y los contactos personales entre los bancos y la casa matriz de una empresa manufacturera de un país extranjero, no puede aplicarse a la ola de expansión de las instituciones bancarias extranjeras en la banca de personas de los países emergentes que ha tenido lugar en el último tiempo. En general, ésta fue la experiencia de América Latina y Brasil en el decenio de 1990, cuando la clientela de algunos bancos europeos —BSCH, BBVA, HSBC y ABN Amro— era principalmente local y no había tenido contactos previos con las casas matrices de empresas de los países de origen del banco.

Además, el reciente proceso de internacionalización de la banca debe interpretarse dentro del marco más amplio de desregulación que se produjo en América Latina en los años noventa y que dio lugar al ingreso de empresas extranjeras a sectores económicos clave, como la banca, las telecomunicaciones y los

servicios de utilidad pública. El proceso fue consecuencia a la vez de la privatización de empresas estatales, incluso bancos, y de la mayor flexibilidad de las normas sobre la presencia de bancos extranjeros en el sector bancario local.

Según Focarelli y Pozzolo (2000), los bancos que operan en países con un sector bancario más amplio y más rentable deberían poder exportar su superior destreza y, en consecuencia, tener mayores probabilidades de extender sus actividades al extranjero. En realidad, en el último tiempo todos los mayores bancos europeos que operan en América Latina —BSCH, BBVA, HSBC y ABN Amro— han aumentado su participación en sus respectivos mercados internos mediante fusiones y adquisiciones, situándose a la vanguardia de ellos u ocupando un lugar importante. Para estos bancos, ampliarse al exterior es una manera de diversificar su fuente de ingresos y también de fortalecer su posición en el mercado bancario europeo bajo la presión competitiva de la unión económica y monetaria.

Las estrategias que aplican los grandes bancos europeos en América Latina comparten algunas características. El ABN Amro en los Países Bajos, y el BSCH y el BBVA en España, lograron desarrollarse de manera importante en su mercado interno, aplicando estrategias de crecimiento basadas en fusiones y adquisiciones con el fin de alcanzar posiciones de liderazgo en él. Esta política les permitió aumentar su competitividad y alcanzar el tamaño necesario para expandirse internacionalmente. Así, tras consolidar su posición en sus mercados internos, ampliaron sus operaciones al extranjero, quizá preparándose para la agudización de la competencia europea en el contexto de la unión

económica y monetaria. El ABN Amro, el BSCH y el BBVA son bancos grandes que operan en sistemas pequeños o medianos altamente concentrados y que están extendiendo cada vez más sus actividades hacia mercados de otras zonas geográficas, ya que en sus propios países tienen pocas alternativas. Por otra parte, el HSBC, que es una de las organizaciones de servicios bancarios y financieros más grandes del mundo, aplica una estrategia de internacionalización más global.

Comparada con la de otros países latinoamericanos, la experiencia de Brasil con el ingreso de la banca extranjera ha sido exitosa, ya que su política selectiva impidió que los bancos extranjeros “devoraran” a los bancos privados locales: como resultado, los bancos privados locales siguen predominando sobre los

extranjeros. Lo sucedido en Argentina durante los años 2001 y 2002 ilustra los problemas que confronta un país durante una crisis económica y financiera cuando el sistema financiero es dominado por los bancos extranjeros. Los bancos privados locales de Brasil, en cambio, tuvieron un buen desempeño durante las turbulencias de 2001-2002, lo que ha ayudado a la economía brasileña a suavizar los efectos de la crisis regional. A juzgar por esta experiencia, podría señalarse a los países emergentes que el fortalecimiento de la banca privada local puede contribuir de manera importante a evitar que una crisis monetaria dé lugar a una crisis financiera.

(Traducido del inglés)

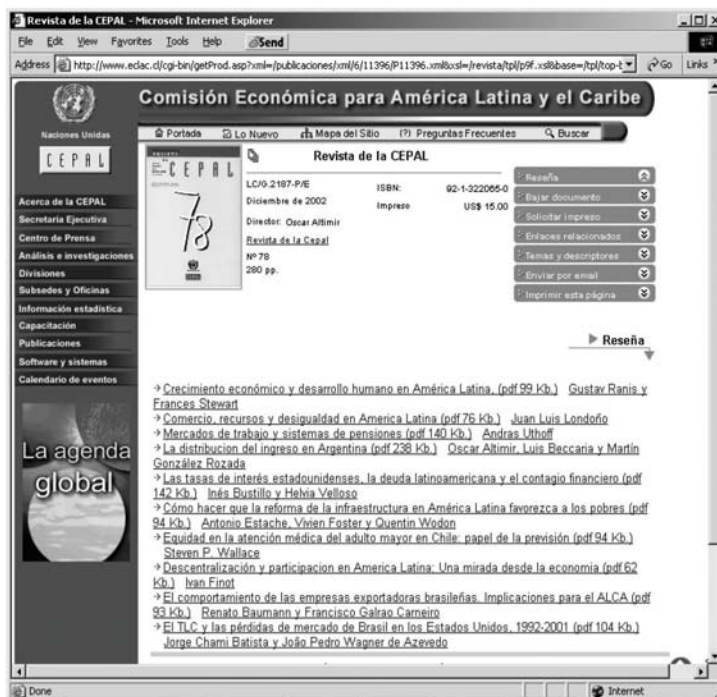
Bibliografía

- Aliber, R. Z. (1984): International banking: A survey, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 16, N° 4, Columbus, Ohio, Ohio State University Press.
- Banco Central de Brasil (2002): www.bcb.gov.br.
- Banco Santander (2002): www.santander.com.br.
- Belaisch, A. y otros (2001): *Euro-Area Banking at the Crossroads*, IMF working paper, N° 28, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Berger, A. N. y otros (2000): Globalization of financial institutions: Evidence from cross-border banking performance, Washington, D.C., inédito.
- Calderón, A. y R. Casilda (2000): La estrategia de los bancos españoles en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 70, LC/G.2095-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carvalho, F. (2000): New competitive strategies of foreign banks in large emerging economies: The case of Brazil, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 213, Roma, Banco Nacional del Trabajo, junio.
- _____. (2002): The recent expansion of foreign banks in Brazil: First results, *Latin American Business Review*, vol. 3, N° 4, Rio de Janeiro.
- Casson, M. (1990): Evolution of multinational banks: A theoretical perspective, en J. Jones (ed.), *Banks as Multinationals*, Londres, Routledge.
- Caves, R. (1971): International corporations: The industrial economics of foreign investment, *Economica*, vol. 38, N° 149, Londres, The London School of Economics and Political Science.
- CEPAL (2000): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, LC/G.2061-P, Santiago de Chile.
- _____. (2001): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000*, LC/G.2125-P, Santiago de Chile.
- Claessens, S., A. Demirgüç-Kunt y H. Huizinga (1998): *How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market?*, Policy research working papers, N° 1918, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Correa, E. (2002): Mexico and Latin American countries: Banks and financial crisis, trabajo presentado a la Seventh International Post Keynesian Conference, Kansas City, University of Missouri, julio.
- Dages, B. G., L. Goldberg y D. Kinney (2000): Foreign and domestic bank participation in emerging markets: Lessons from Mexico and Argentina, *Economic Policy Review*, vol. 6, N° 3, Nueva York, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, septiembre.
- Demirgüç-Kunt, A. y H. Huizinga (1998): *Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence*, Working paper, N° 1900, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Euromoney* (2000): Londres, septiembre.
- Focarelli, D. y A. F. Pozzolo (2000): *The determinants of cross-border bank shareholdings: An analysis with bank-level data from OECD countries*, Chicago, Illinois, Federal Reserve Bank of Chicago.
- Freitas, M. C. P. (1999): Abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro, en M. C. Penido de Freitas (org.), *Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 90*, São Paulo, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).
- Gazeta Mercantil* (1999): São Paulo, 16 de septiembre.
- _____. (2001): São Paulo, 19 de noviembre.
- Grubel, H. (1977): The theory of multinational banking, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 123, Roma, Banco Nacional del Trabajo, diciembre.
- Guillén, M. F. y A. E. Tschoegl (1999): *At Last the Internationalization of Retail Banking? The Case of the Spanish Banks in Latin America*, Working paper, N° 41, Philadelphia, Universidad de Pennsylvania, Wharton School Center for Financial Institutions.
- Hawkins, J. y D. Mihaljek (2001): *The Banking Industry in the Emerging Markets Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability: An Overview*, BIS papers, N° 4, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI).
- HSBC (Hong-Kong Shanghai Bank Corporation) (2000): *Annual Review 2000*, Japón.
- Kindleberger, C. P. (1969): *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*, New Haven, Yale University Press.
- Kregel, J. (2002): The prospects for European bank concentration in the light of recent US experience, *Latin American Business Review*, vol. 3, N° 4, Rio de Janeiro.
- Maia, G. (2000): Restructuring the banking system: The case of Brazil, Brasília, Banco Central de Brasil, inédito.
- Nellis, J., K. McCaffery y R. Hutchinson (2000): Strategic challenges for the European banking industry in the new millennium, *International Journal of Bank Marketing*, vol. 18, N° 2.

- Paula, L. F. de (2002a): *The Recent Wave of European Banks in Brazil: Determinants and Impacts*, São Paulo, Banco Santos/ Universidad de Oxford, Centre for Brazilian Studies.
- (2002b): Expansion strategies of European banks to Brazil and their impacts on the Brazilian banking sector, *Latin American Business Review*, vol.3, N° 4, Rio de Janeiro.
- Puga, F.P. (1999): *The Brazilian Financial System: Recent Restructuring, International Comparisons, and Vulnerability to a Foreign Exchange Crisis*, Discussion paper, N° 68, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- Santomero, A. M. y D. L. Eckles (2000): The determinants of success in the new financial services environment, Working paper, N° 32, Philadelphia, Universidad de Pennsylvania, Wharton School Center for Financial Institutions.
- Sebastian, M. y C. Hernansanz (2000): *The Spanish banks' strategy in Latin America*, SUERF Studies, N° 9, Viena, Société universitaire européenne de recherches financières.
- The Banker* (2001): Londres, abril.
- The Chase Manhattan Bank N.A. (2000): *The Chase Guide to Bank Bonds: Brazil*, Londres.
- Vernon, J. K. (1966): International investment and international trade in the product cycle, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

www.cepal.cl
www.cepal.org

www.eclac.cl
www.eclac.org



- ☐ Suscripción por el año 2003 2004 N°
- ☐ Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel.: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA**. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

- ☐ Favor cargar tarjeta de crédito ☐ Diners ☐ MasterCard ☐ Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:

Los precios de suscripción anual vigentes para 2003 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (2003-2004) es de US\$50.



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

- ☐ Subscription for the year 2003 2004 No.
- ☐ Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque (*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank**. / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

- ☐ Please charge my credit Card ☐ Diners ☐ MasterCard ☐ Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



Annual subscription costs for 2003 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (2003-2004) is US\$60.

ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002, LC/G.2196-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.02.II.G.126, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2002, 105 páginas.

En 2002 las economías de América Latina y el Caribe cayeron en un 0.5%. Con este resultado, el PIB per cápita de este año se situó por debajo del nivel de 1997, completando “media década perdida”. El promedio regional estuvo marcado por las economías de América del Sur, especialmente Argentina, Uruguay y Venezuela, pero el bajo dinamismo fue generalizado en casi toda la región. La tasa de desocupación alcanzó un máximo histórico de 9.1% de la fuerza de trabajo, a pesar de un aumento importante del empleo informal. Las condiciones sociales se deterioraron concomitantemente, y en 2002 hubo 7 000 000 de latinoamericanos y caribeños que engrosaron las cifras de la pobreza en la región.

El contexto externo desfavorable fue determinante para los malos resultados económicos. En especial, hubo tres elementos de mayor incidencia que afectaron de manera diversa a las distintas economías. En primer lugar, el deterioro de las condiciones financieras, que fue prácticamente generalizado pero que impactó más fuertemente al Mercosur, tanto el costo como los montos de los recursos externos; la diferencia neta de recursos externos fue negativa en 39 000 millones de dólares este año. En segundo lugar, el menor dinamismo de la economía de los Estados Unidos en el bienio 2001-2002, que afectó especialmente a México, Centroamérica y parte del Caribe. Y en tercer lugar, el deterioro de los términos de intercambio de las economías no petroleras, que completó el quinto año de pérdidas por este concepto.

La capacidad de respuesta de las políticas económicas nacionales fue muy limitada. En la mayoría de las economías la política monetaria fue contractiva, ya que se concentró en defender las monedas frente a presiones cambiarias. La política fiscal también fue mayoritariamente contractiva, al dedicar los esfuerzos a lograr que la trayectoria de la deuda pública fuera sostenible. Sólo los tipos de cambio real operaron mayoritariamente en la dirección de elevar la competitividad del sector real de las economías. Los países que tuvieron holguras —acumuladas en el pasado— para impulsar políticas económicas contracíclicas fueron más bien la excepción.

La inflación se elevó a un 12%, cifra que se compara desfavorablemente con el 6% registrado en 2001. El aumento se debió casi exclusivamente a las devaluaciones cambiarias, ya que la evolución de los salarios se alineó principalmente con los cambios en la productividad observada. En la mayoría de los casos se trató de aumentos “por una vez” de la inflación, y se prevé que ésta volverá a moderarse en el curso de 2003.

Pese al mal crecimiento medio anual registrado en 2002, éste evolucionó de menos a más a lo largo del año, y el crecimiento fue positivo en el último trimestre. Esta tendencia a una recuperación moderada debiera continuar el próximo año, en que se prevé que la región crecerá un 2.1%

Otras publicaciones

Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe, LC/G.2195 (CONF.91/3), CEPAL, documento elaborado en el marco de la Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe (Bávaro, Punta Cana, República Dominicana, 29 al 31 de enero de 2003), 78 páginas.

El concepto de “sociedad de la información” hace referencia a un paradigma que está produciendo profundos cambios en nuestro mundo al comienzo del tercer milenio. Esta transformación es impulsada principalmente por los nuevos medios de que se dispone para crear y divulgar información mediante tecnologías digitales. Los flujos de información, las comunicaciones y los mecanismos de coordinación se están digitalizando en muchos sectores de la sociedad, proceso que se traduce en la aparición progresiva de nuevas formas de organización social y productiva. Esta “actividad digital”, que se está convirtiendo poco a poco en un fenómeno global, tiene su origen fundamentalmente en las sociedades industrializadas más maduras. De hecho, la adopción de este paradigma basado en la tecnología está íntimamente relacionada con el grado de desarrollo de la sociedad. Sin embargo, la tecnología no es sólo un fruto del desarrollo (por ser consecuencia de éste), sino también, y en gran medida, uno de sus motores (por ser una herramienta de desarrollo).

Para América Latina y el Caribe resulta de la mayor importancia determinar de qué manera este nuevo paradigma puede contribuir a que la región logre objetivos de desarrollo más amplios y se integre cabalmente en la sociedad mundial de la información. Con el fin de enfrentar la ardua tarea de incorporar el paradigma de la sociedad de la información en la agenda del desarrollo, la CEPAL se ha propuesto dar respuesta a tres preguntas fundamentales:

- i) *¿Qué tipo de sociedad de la información se quiere construir?* A partir de un marco analítico desarrollado por la CEPAL para estudiar temas complejos relacionados con la construcción y el funcionamiento de una sociedad de la información, es de vital importancia determinar el propósito y los objetivos de todas las iniciativas destinadas a facilitar el proceso de transición hacia una sociedad de esa índole. En el primer capítulo del documento reseñado se describen los fundamentos de este análisis.
- ii) *¿Cuáles son las características básicas y las particularidades del proceso de transición hacia la sociedad de la información en América Latina y el Caribe?* Para comprender cuáles son los caminos que puede recorrer la región en la transición hacia la sociedad de la información, en el segundo capítulo se examinan algunas características específicamente regionales del actual proceso.
- iii) *¿Qué medidas de política se podrían adoptar para impulsar la transición hacia la sociedad de la información?* En el tercer y último capítulo se propone una agenda para la transición de América Latina y el Caribe hacia la sociedad de la información.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

Véalas en: www.eclac.cl/publicaciones

Revista de la CEPAL

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 subscripción anual vigentes para 2002 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 subscripción por dos años (2002-2003) son de US\$ 50 para la versión española y de US\$ 60 para la versión inglesa.

Revista de la CEPAL, número extraordinario: CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe, 1998, 376 p. (agotado)

Informes periódicos institucionales

Todos disponibles para años anteriores

- *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, 272 p.
Social Panorama of Latin America, 2001-2002, 272 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002*, 125 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2002, en preparación.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, 311 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2001-2002, en preparación.
- *Situación y perspectivas, estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, 48 p.
Current conditions and outlook, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2001-2002, 48 p.

- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe). 2001, 778 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2001*, 190 p.
Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 2001, 178 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, 182 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2000-2001, 174 p.

Libros de la CEPAL

- 71 *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma*, 2003, Raúl Atria y Marcelo Siles, Compiladores, CEPAL/Michigan State University, 590 p.
- 70 **Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean**, 2002, ECLAC/IPEA/UNDP, 70 p.
- 69 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, 2002, John Durston, 156 p.
- 68 *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, 2002, 146 p.
- 68 **The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities**, 2002, 140 p.
- 67 **Growth with stability, financing for development in the new international context**, 2002, Jürgen Weller, 196 p.
- 66 **Economic reforms, growth and employment. Labour markets in Latin America and the Caribbean**, 2001, 205 p.
- 65 **The income distribution problem in Latin America and the Caribbean**, 2001, Samuel Morley, 169 p.
- 64 **Structural reforms, productivity and technological change in Latin America**, 2001, Jorge Katz, 143 p.
- 63 **Investment and economic reforms in Latin America**, 2001, Graciela Moguillansky y Ricardo Bielschowsky, 186 p.
- 62 **Equity, development and citizenship** (abridged edition)
- 61 *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos- Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina*, 2001, Martin Dirven (compiladora), 176 p.
- 60 *El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina* (en prensa)
- 59 *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, 474 p.
- 58 *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina, Apertura y (des)encadenamientos-Reflexiones en torno a los lácteos*, 2001, 282 p.
- 57 *Las mujeres chilenas en los noventa. Hablan las cifras*, 2000, 214 p.
- 56 *Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del cono sur*, 170 p.
- 55 **Financial globalization and the emerging economies**, José Antonio Ocampo, Stefano Zamagni, Ricardo Ffrench-Davis y Carlo Pietrobelli, 2000, 328 p.

- 54 *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, 2000, 149 p.
- 53 *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño*, M. Beatriz de A. David, Philippe Waniez, Violette Brustlein, Enali M. De Biaggi, Paula de Andrade Rollo y Monica dos Santos Rodrigues, 1999, 127 p.
- 52 *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina*, 1999, 114 p.
- 51 *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, 1999, 584 p.
- 50 *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*, 1999, 248 p.
- 49 *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Sergio Boisier, 1999, 128 p.
- 48 *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo, 1999, 238 p.
- 47 *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, 1998, 280 p.
- 47 ***The fiscal covenant. Strengths, weaknesses, challenges***, 1998, 290 p.
- 45 *La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, 1997, 218 p.
- 46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, 1998, 180 p.
- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, 1997, 218 p.
- 44 ***The equity Gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit***, 1997, 218 p.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 p.
- 43 ***The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995***, 1996, 206 p.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y micro-economía*, 1996, 116 p.
- 42 ***Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics***, 1996, 116 p.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 395 p.
- 40 *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 p. (agotado)
- 40 ***Latin America and the Caribbean: policies to improve linkages with the global economy***, 1995, 308 p.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación tecnológica*, 1994, 120 p.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic integration as a contribution to changing productions patterns with social equity***, 1994, 103 p.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 p.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 p.
- 37 ***Family and future: a regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1994, 124 p.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*, 1993, 434 p.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1993, 158 p.
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 154 p.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 p.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 p.
- 33 ***Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity***, 1992, 257 p.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1992, 254 p.
- 32 ***Social equity and changing production patterns: social equity and the environment***, 1991, 254 p.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 p.
- 31 ***Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment***, 1991, 146 p.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 p. (agotado)
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 p.
- 28 ***A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956***, 1991, 398 p.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 p.
- 27 ***Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean***, 1992, 279 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 2ª ed. 118 p.
- 26 ***Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden***, 1990, 110 p.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 4ª ed. 1991, 185 p.
- 25 ***Changing production patterns with social equity***, 1990, 3ª ed. 1991, 177 p.
- 24 ***The environmental dimension in development planning***, 1991, 302 p.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 p. (agotado)

Copublicaciones recientes

En ocasiones la CEPAL, establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica, Margarita Flores y Fernando Rello, CEPAL/Plaza y Valdés, 2002.

Equidade, desenvolvimento e cidadania, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, 2002.

Crescimento, emprego e equidade; O Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe, Barbara Stallings e Wilson Peres, CEPAL/Editor Campus, 2002.

Crescer com Estabilidade, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editora Campus, 2002.

Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe, Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coordinadores), CEPAL/Siglo XXI, México.

Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina, Rudolf M. Buitelaar (compilador), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2002.

Panorama de la agricultura en América Latina y el Caribe 1990-2000 / Survey of Agriculture in Latin America and the Caribbean 1990-2000, CEPAL/IICA, 2002.

Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973, Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings (editores), CEPAL/LOM Ediciones, 2001.

Financial Crises in 'Successful' Emerging Economies, Ricardo Ffrench-Davis (editor), CEPAL/Brookings Institution Press, 2001.

Crece con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en un nuevo contexto internacional, José Antonio Ocampo (coordinador), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.

CLAROSCUROS, integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México, Enrique Dussel Peters (coordinador), CEPAL/JUS, México, 2001.

Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia, Rolando Franco (coordinador), CEPAL/Siglo XXI, México, 2001.

Crisis financieras en países exitosos, Ricardo Ffrench-Davis (compilador), CEPAL/McGraw Hill, Santiago, 2001.

Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los noventa, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.

Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, Beatriz David, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.

Equidad, desarrollo y ciudadanía, Tomos I, II y III, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2000.

La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe, Samuel Morley, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Inversión y reformas económicas en América Latina, Graciela Mougillansky y Ricardo Bielschowsky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina, Jorge Katz, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe, Jürgen Weller, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe, Barbara Stallings y Wilson Peres, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.

Growth, employment, and equity. The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean, Barbara Stallings and Wilson Peres, CEPAL/Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.

Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, Tomos I y II, Ricardo Bielschowsky, CEPAL/RECORD/COFECOM, Brasil, 2000.

Integración regional, desarrollo y equidad, Armando Di Filippo y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2000.

Ensayo sobre el financiamiento de la seguridad social en salud, Tomos I y II, Daniel Titelman y Andras Uthoff, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000.

Brasil uma década em transição, Renato Baumann, CEPAL/CAMPUS, Brasil, 2000.

El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999.

La modernidad problemática: cuatro ensayos sobre el desarrollo Latinoamericano, Ernesto Ottone, CEPAL/JUS, México, 2000.

La inversión en Chile ¿El fin de un ciclo de expansión?, Graciela Mougillansky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.

La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha, José Antonio Ocampo, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.

Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina, Ricardo Ffrench Davis, CEPAL/Mc Graw-Hill, Santiago, 1999.

Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados, dos volúmenes, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos, Wilson Peres (coordinador), CEPAL/Siglo XXI, Buenos Aires, 1998.

Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina, Ricardo Ffrench-Davis-Helmut Reisen (compiladores), CEPAL/Mc Graw Hill, Santiago, 1997.

Estrategias empresariales en tiempos de cambio, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.

La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, CEPAL/IIDH, Costa Rica, 1997.

La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América y El Caribe, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.

América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.

Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe / Economic and social trends in Latin America and the Caribbean / Tendencias económicas y sociales en América Latina y el Caribe, CEPAL/IBGE/CARECON RIO, Brasil, 1996.

Hacia un nuevo modelo de organización mundial. El sector manufacturero argentino en los años noventa, Jorge Katz, Roberto Bisang, Gustavo Burachick (editores), CEPAL/IDRC/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.

Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (compiladores), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.

Cuadernos de la CEPAL

- 86 *Industria, medio ambiente en México y Centroamérica. Un reto de supervivencia*, 2001, 182 p.
- 85 *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, 1999, 190 p.
- 84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa*, 1998, 134 p.
- 83 *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, 1998, 268 p.

- 82 **A dinâmica do Setor Saúde no Brasil**, 1997, 220 p.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 p.
- 80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, 1998, 200 p.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 p.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 174 p.
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 p.
- 77 **Labour reform and private participation in public-sector ports**, 1996, 160 p.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1997, 116 p.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 p.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 p.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 p.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 p. (agotado)
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 p. (agotado)
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 p.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 p.
- 69 **Public finances in Latin America in the 1980s**, 1993, 96 p.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 p.
- 68 **The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin America and Caribbean ports**, 1992, 129 p. (out of stock)
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 p.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 p.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1994, 207 p.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 p.
- 65 **Structural changes in ports and the competitiveness of Latin America and Caribbean foreign trade**, 1990, 126 p.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 p.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 p.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 28 *Dirección del comercio exterior de América Latina, según la clasificación central de productos provisionales de las Naciones Unidas*, 2001, 532 p.
- 27 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1998*, 2001, 136 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997*, 1998, 124 p.

- 25 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1998, 287 p.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 p.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 136 p.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1970-1993*, 1995, 224 p.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 p.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 p.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación Industrial Internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)*
Vol. I, Exportaciones, 1985-1991, 1993, 285 p.
Vol. II, Importaciones, 1985-1991, 1993, 291 p.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 323 p.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2, 1992*, 299 p.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 p.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 p.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 p.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 p. (agotado)
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 p. (agotado)
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 p.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 p.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 p.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 p.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1992, 150 p.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 p.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 p.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 p.

- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 p.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 p.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 p.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 p.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 190 p.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 p.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 p.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 p.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean – planning, hazards and pollution*, 1990, 252 p.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 p.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 p.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 75 p.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 p.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 219 p.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 p. (agotado)
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 p.

Boletín demográfico / Demographic Bulletin (bilingüe)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de

población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Publicado desde 1968, el Boletín aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00 Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00

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

Series de la CEPAL

Comercio internacional
 Desarrollo productivo
 Estudios estadísticos y prospectivos
 Financiamiento del desarrollo
 Gestión pública
 Información y desarrollo
 Manuales
 Medio ambiente y desarrollo
 Población y desarrollo
 Política fiscal
 Políticas sociales
 Recursos naturales e infraestructura
 Seminarios y conferencias
 Temas de coyuntura
 Macroeconomía del desarrollo
 Estudios y perspectivas regionales
 Informes y estudios especiales

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA
DE CHILE

Año 39 Diciembre 2002 N° 118

LA ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN Y EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO

SUMARIO

INTRODUCCIÓN <i>Claudio Sapelli</i> <i>Editor Especial</i>	281
MESA REDONDA SOBRE EL TEMA "LA REFORMA EDUCATIVA: LECCIONES DE LA ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN"	297
COMPETENCIA Y RESULTADOS EDUCATIVOS: TEORÍA Y EVIDENCIA PARA CHILE <i>Francisco A. Gallego</i>	309
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO E INCENTIVOS EN LA EDUCACIÓN CHILENA <i>Alejandra Mizala</i> <i>Pilar Romaguera</i>	353
DESIGUALDAD EDUCACIONAL EN CHILE: GEOGRAFÍA Y DEPENDENCIA <i>Dante Contreras</i> <i>Víctor Macías</i>	395
THE PERFORMANCE OF PRIVATE AND PUBLIC SCHOOLS IN THE CHILEAN VOUCHER SYSTEM <i>Claudio Sapelli</i> <i>Bernardita Vial</i>	423
ÍNDICE ALFABÉTICO POR AUTORES	455

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 2002 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	12.000
América Latina	US\$	44 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	54 (incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:
Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía
Oficina de Publicaciones
Casilla 76, Correo 17, Santiago
CHILE
Teléfonos: 686-4314; 686-4312 y FAX 56-2-5521310
echamorr@volcan.facea.puc.cl
Dirección WEB: <http://sol.facea.puc.cl/cuadernos>

Cuadernos de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile
Derechos reservados
Inscripción N° 63.967
(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

Trayectorias

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Directora: Esthela Gutiérrez Garza

Consejo Editorial: Mario Cerutti Piagnat, Enrique Florescano Mayet, Pablo
González Casanova, Sergio Elías Gutiérrez, Gilberto Guevara Niebla,
José María Infante Bonfiglio, Lucrecia Lozano, Jorge Meléndez Barrón,
Roberto Reboloso Gallardo, Manuel Ribeiro Ferreira,
Humberto Salazar Herrera, René Villarreal Arrambide

Año 4 Número 10 septiembre-diciembre 2002

DOSSIER: PIERRE BOURDIEU
Bourdieu. Una herencia para reflexionar
Por José María Infante Bonfiglio

**La lógica del juego. La noción de campo en la perspectiva de
Pierre Bourdieu**
*La autora reflexiona en torno a la noción de campo en Bourdieu
como una construcción que opera el sociólogo sobre la realidad.*
Por Alicia B. Gutiérrez

El oficio de pensar. Visiones y papeles de Pierre Bourdieu
*Un acercamiento al pensador, al sabio y al filósofo que también
hizo de profeta.*
Por Bruno Péquignot y Pierre Tripier

**Para comprender a Bourdieu. Sobre su teoría y práctica de la
entrevista**
*Una aproximación a la teoría social y trabajo empírico en
Bourdieu a través de sus trascendentales aportes al uso de la
entrevista biográfica.*
Por Angela Giglia

Bourdieu desde América Latina. Una doble lectura
*Una doble perspectiva que nace del ejercicio analítico y crítico de
la obra del autor francés.*
Por Víctor Zúñiga

TEORÍA
Desarrollo y cultura. Notas sobre el enfoque de Furtado
*La articulación entre los procesos de la cultura y el desarrollo,
examinada desde las perspectivas abiertas por la obra de Celso
Furtado.*
Por Óscar Burgueño y Octavio Rodríguez

ÁMBITO
Dialéctica de las alternativas. Un desafío en curso
*Una exhaustiva exposición en torno a las tendencias sistémicas
actuales y movimientos antisistémicos en un mundo dominado por
fuerzas que se niegan a morir.*
Por Pablo González Casanova

MEMORIA VIVA
Estar sobre la tierra
*Palabra, oficio y memorias de Elena Poniatowska, entrevistada
por Esthela Gutiérrez Garza*

EL TRAYECTO DE LOS DÍAS
El poder y el otro
Por Mario Nieves

Suscripciones: en México \$210.00 (individual), \$250.00 (institucional).
Números sueltos: \$60.00. América Latina y el Caribe: USD \$51.00. Europa
y Sudamérica: USD \$70.00. Resto del mundo: USD \$89.00. Avenida Alfonso
Reyes N° 4000, Monterrey, N.L., México, C.P. 64440. Teléfono y fax: (52 81)
83 29 42 37. Correo electrónico: trayectorias@ccr.dsi.uanl.mx. Internet:
www.uanl.mx/publicaciones/trayectorias/index.html

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Sumario

Nº 89 Verano 2003

Clonación humana: Posibilidades y
problemas éticos
Alfonso Gómez-Lobo

La corrupción desde una perspectiva económica
Raimundo Soto

Normativa de los mercados derivados en Chile
Salvador Zurita y Luis Gómez

Asignación de recursos a las Fuerzas Armadas
en Chile: Situación actual y propuesta
Guillermo Pattillo

Socialización, competencia política y
penetración electoral de la UDI (1989-2001)
Alfredo Joignant y Patricio Navia

Levantamiento campesino de Lonquimay y la
Internacional Comunista
Olga Uliánova

El ejército del Che y los chilenos que
continuaron su lucha
Cristián Pérez

Pandora en Mesopotamia:
Irak después de Saddam Hussein
Rafael Berástegui

Documento

Contratos y remuneraciones de
altos directivos públicos
Comisión de Reforma del Estado

SUSCRIPCIONES:

Anual \$ 9.000 • BIANUAL \$ 13.500 • ESTUDIANTES \$ 5.000

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 175,

Fono 231 5324

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Mario Damill, Juan Carlos Korol, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 42 Octubre-diciembre 2002 Nº 167

GUILLERMO PERRY y LUIS SERVEN: La anatomía de una crisis múltiple: qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella.

GABRIEL L. NEGRETTO: ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina.

ROBERTO RUSSELL y JUAN GABRIEL TOKATLIAN: El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro.

COMUNICACIONES

JUAN CARLOS DE PABLO: Guido Di Tella, autor.

NOTAS Y COMENTARIOS

LUDOLFO PARAMIO: Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales.

IN MEMORIAM

DORA SCHWARZSTEIN: Memoria e historia.

CRÍTICA DE LIBROS

GERMÁN F. SOPRANO: A favor de una etnografía sobre clientelismo político y peronismo.

Desarrollo Económico es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO); *Clase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e 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, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: www.ides.org.ar. Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina

Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856

Correo electrónico: desarrollo@ides.org.ar

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)210-2069
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

