

REVISTA

*de la*

COMISIÓN  
ECONÓMICA  
PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

CEPAL

DICIEMBRE 1999



NACIONES UNIDAS

CEPAL



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**  
**COMISION ECONOMICA**  
**PARA AMERICA LATINA**  
**Y EL CARIBE**

---

**JOSE ANTONIO OCAMPO**  
*Secretario Ejecutivo*

**REYNALDO BAJRAJ**  
*Secretario Ejecutivo Adjunto*

---

REVISTA

*de La*

CEPAL

---

NUMERO 69  
DICIEMBRE 1999  
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR  
*Director*

EUGENIO LAHERA  
*Secretario Técnico*



NACIONES UNIDAS

LC/G. 2067-P — Diciembre 1999

**Publicación de las Naciones Unidas**

ISSN 0251 – 0257 / ISBN 92-1-321544-4

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 1999 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 .

La suscripción por dos años (1999-2000) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa.

El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de 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 1999

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

### 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., 1998/1999.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1998-1999, 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 300 palabras), en que se sinteticen 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, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: edesolminihac@eclac.cl.

- 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** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.

- 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.

## SUMARIO

<b>La reforma financiera internacional: Una agenda ampliada</b>	<b>7</b>
<i>José Antonio Ocampo</i>	
<b>Dos desafíos para el siglo XXI: Disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización</b>	<b>33</b>
<i>Robert Boyer</i>	
<b>Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998</b>	<b>53</b>
<i>Víctor E. Tokman y Daniel Martínez</i>	
<b>Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina</b>	<b>71</b>
<i>Andrés E. Marinakis</i>	
<b>Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo</b>	<b>85</b>
<i>Bernardo Kliksberg</i>	
<b>Construyendo capital social comunitario</b>	<b>103</b>
<i>John Durston</i>	
<b>La madurez tecnológica en la industria petroquímica mundial</b>	<b>119</b>
<i>Javier Jasso Villazul</i>	
<b>Acceso a la vivienda y subsidios habitacionales directos: experiencias latinoamericanas</b>	<b>139</b>
<i>Gerardo M. Gonzales Arrieta</i>	
<b>El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos</b>	<b>163</b>
<i>Yaneth Giha Tobar, Héctor Riveros Reyes y Andrés Soto Velasco</i>	
<b>Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile</b>	<b>181</b>
<i>Daniel Titelman</i>	
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>197</b>

# La reforma financiera *internacional:* una agenda ampliada

---

**José Antonio Ocampo**

*Secretario Ejecutivo de la  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe*

En este artículo se argumenta que la agenda en torno a la reforma financiera internacional debería ampliarse por lo menos en dos sentidos. En primer lugar, debería extenderse más allá de la prevención y solución de crisis financieras, para abarcar también los temas relativos al financiamiento del desarrollo de los países pobres y pequeños, y a la “propiedad” de las políticas económicas y de desarrollo por parte de los países. En segundo término, debería tener en cuenta no sólo el papel de las instituciones mundiales sino también el de las regionales y la definición explícita de las áreas en que convendría preservar la autonomía nacional. Todos estos temas deberían hacer parte de un proceso de negociación representativo y equilibrado, capaz de superar algunos de los aspectos negativos, vinculados a la economía política, que caracterizan al debate actual. Después de un análisis preliminar de la naturaleza de los problemas que enfrenta el sistema vigente y de algunos aspectos de la economía política, se examinan los siguientes temas: i) las reformas relacionadas con la prevención y solución de crisis financieras; ii) la función del financiamiento del desarrollo, incluido el papel que puede desempeñar el financiamiento multilateral para contribuir a la mayor participación de los países de bajos ingresos y los países pequeños de medianos ingresos en los mercados privados de capital, y el financiamiento de redes de seguridad social en periodos de crisis; iii) la necesidad de concertar un nuevo acuerdo internacional sobre los límites de la condicionalidad y el pleno reconocimiento del papel central de la “propiedad” de las políticas macroeconómicas y de desarrollo por parte de los países en desarrollo; iv) la contribución de las instituciones regionales y subregionales a la mayor provisión de “bienes públicos globales” y otros servicios en el área de las finanzas internacionales; y v) la necesidad de preservar la autonomía nacional en diversos campos, incluidas la regulación de la cuenta de capitales y la elección del régimen cambiario. En el artículo se afirma que las instituciones regionales y la autonomía nacional revisten particular importancia para los participantes menos influyentes en el ámbito internacional, que se beneficiarían notablemente de la competencia en los servicios que se les prestan y la conservación de la libertad de acción en un contexto de provisión imperfecta de bienes públicos globales.

## I

## Introducción

El período reciente de inestabilidad financiera que tras iniciarse en Asia se extendió a Rusia y terminó contagiando a América Latina, generó un profundo convencimiento de que se requiere una reforma profunda de la arquitectura financiera internacional, con el fin de prevenir nuevas crisis financieras y responder a ellas en forma más adecuada. La crisis condujo, en efecto, al reconocimiento de que existe una enorme discrepancia entre un mercado financiero cada vez más sofisticado y dinámico, pero inestable, y las instituciones que lo regulan, de que “las instituciones actuales no son las adecuadas para enfrentar la globalización financiera”.<sup>1</sup>

La crisis desencadenó respuestas positivas: un esfuerzo expansionista concertado, liderado por los Estados Unidos, que probablemente contribuyó más que ningún otro factor a la normalización de los mercados de capitales, relativamente rápida aunque incompleta; la aprobación de nuevas líneas de crédito y el incremento de los recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI); el reconocimiento de la necesidad de crear incentivos para inducir perfiles adecuados de endeudamiento de los países en desarrollo; el impulso especial dado a las actividades internacionales destinadas a establecer estándares mínimos de regulación y supervisión prudencial, así como de información; la aceptación parcial por parte del Fondo de que la imposición de exigencias exageradas en el ámbito fiscal es inadecuada en los programas de ajuste; el perfeccio-

namiento de la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados; y la mayor importancia otorgada al diseño de redes apropiadas de protección social en los países en desarrollo. Algunas de las respuestas fueron positivas, pero al parecer no tienen una orientación bien definida (o tienen incluso una dirección inadecuada). Tal es el caso de la adopción de cláusulas de acción colectiva en las emisiones de títulos de deuda externa, como elemento esencial para facilitar la suspensión de los pagos con anuencia internacional y la renegociación ordenada de la deuda en condiciones críticas. En algunos casos, las respuestas fueron insuficientes o abiertamente inadecuadas: la condicionalidad del FMI se tornó excesiva; no se ha prestado la debida atención al diseño de esquemas sólidos que permitan una mayor coherencia de las políticas macroeconómicas de los países industrializados; la propuesta japonesa de crear un Fondo Monetario Asiático despertó una fuerte e innecesaria oposición, que obligó a desecharla rápidamente; en términos más generales, no se ha dado suficiente consideración al papel que pueden desempeñar las instituciones regionales en el establecimiento de un sistema financiero internacional más adecuado; y no se han tomado medidas encaminadas a dar la representación que les corresponde a los países en desarrollo en el debate sobre la reforma o en la concepción de una nueva arquitectura financiera internacional.

La normalización relativamente rápida de los mercados de capitales parece haber provocado una actitud de complacencia que podría frenar el proceso de reforma. Además, podría orientar la discusión en una dirección inadecuada. Tal sería el caso de reabrir el debate sobre la convertibilidad de la cuenta de capitales. Por el contrario, las condiciones más estables podrían utilizarse como una posibilidad de ampliar la agenda, y dar inicio a un proceso de negociaciones representativo y equilibrado. Esta ampliación de la agenda debería darse al menos en dos sentidos: en primer lugar, extendiéndola fuera del ámbito de la prevención y solución de crisis financieras (es decir, de lo que podría definirse como arquitectura financiera en un sentido “restringido”)<sup>2</sup> para incluir temas tales como el financiamiento del desarrollo y la “propie-

---

□ Este artículo se basa en parte en el Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, Grupo de Trabajo, 1999a), que el autor coordinó, así como en dos ensayos posteriores (Ocampo, 1999a y 1999b) y en un trabajo realizado conjuntamente con Stephany Griffith-Jones (Griffith-Jones y Ocampo, 1999) con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia. Los debates que tuvieron lugar en la reunión del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), celebrada en Ottawa (Canadá), preparatoria de un proyecto de amplio alcance sobre reforma del sistema financiero internacional, sirvieron para esclarecer algunos de los temas que se examinan en el presente documento. El autor agradece a Oscar Altimir, Reynaldo Bajraj, Nicolás Eyzaguirre, Gunther Held, Gerald K. Helleiner y los participantes en el taller sobre la Autoridad Financiera Mundial celebrado en la New School for Social Research de Nueva York, por sus comentarios sobre un borrador de este trabajo, y a Guillermo Mundt y Camilo Tovar por la elaboración de los datos que se presentan en la sección I.

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a, sección I).

<sup>2</sup> Ocampo (1999a).

dad” de las políticas económicas y, sobre todo, de las políticas de desarrollo, por parte de los países; en segundo término, tomando en consideración en forma sistemática no sólo el papel de las instituciones de carácter mundial, sino también de las regionales y aquellas áreas en que debería mantenerse la autonomía nacional. Estos son los temas en que se centra este estudio. En las dos secciones siguientes se presenta una breve

reflexión sobre la naturaleza de los problemas que enfrenta el sistema y la economía política del proceso de reforma. A continuación, se analizan la prevención y el manejo de crisis, el financiamiento del desarrollo, el tema de la condicionalidad por contraposición a la “propiedad” de las políticas, que se aplica a ambos, la función de las instituciones regionales, y la autonomía y las regulaciones nacionales.

## II

### Naturaleza de los problemas que enfrenta el sistema

En la década actual, los flujos internacionales de capital dirigidos a los países en desarrollo han tenido cuatro características sobresalientes.<sup>3</sup> En primer lugar, los flujos de capital oficial y privado han mostrado tendencias divergentes: mientras los primeros han tendido a disminuir, las corrientes de capital privado han experimentado un fuerte incremento a mediano plazo. En segundo término, los distintos tipos de flujos de capital privado han manifestado diferencias notorias en términos de su estabilidad. En tercer lugar, los flujos privados se han concentrado en los países de ingreso medio; esta tendencia sólo ha sido compensada parcialmente por el papel redistributivo que han generado los flujos oficiales a nivel mundial. Por último, la inestabilidad de los flujos de capital privado ha impuesto la necesidad de diseñar importantes programas de rescate, de magnitudes sin precedentes, que han concentrado los fondos en unas pocas economías emergentes de gran tamaño.

El cuadro 1 ilustra las dos primeras tendencias. Tanto la inversión extranjera directa (IED) como los flujos financieros privados de toda índole han experimentado un crecimiento importante a mediano plazo. Sin embargo, estos flujos presentan profundas diferencias en términos de estabilidad: mientras la IED se ha mantenido relativamente inalterable durante las crisis, los flujos financieros privados han mostrado una marcada volatilidad y efectos de “contagio”. Por su parte, en contraste con el dinamismo de los flujos privados, el financiamiento oficial para el desarrollo, sobre todo

su principal componente, los fondos de asistencia bilateral, ha tenido una evolución poco satisfactoria. De hecho, la asistencia bilateral ha disminuido en términos reales a lo largo de la década y se estima que en 1998 representó el 0.22% del PIB de los países industrializados, una reducción muy acentuada con respecto al 0.35% del PIB registrado a mediados de los años ochenta.<sup>4</sup> La disminución de la asistencia bilateral ha sido más notoria en el caso de los países industrializados más grandes, pero ha sido compensada en parte, en términos de transferencia efectiva de recursos, por la creciente participación de las donaciones en la ayuda bilateral. Por otra parte, en contra de lo que ha sido característico de los flujos privados, el financiamiento oficial no ha sido procíclico y, de hecho, algunos de sus componentes —en particular, los apoyos para balanza de pagos, pero también el financiamiento multilateral para el desarrollo— han experimentado un comportamiento anticíclico.

La tercera tendencia se observa en el cuadro 2. Los flujos privados se han concentrado en los países de ingreso medio. Por el contrario, la proporción de financiamiento privado destinado a países de bajos ingresos ha sido inferior no sólo a su participación en la población total de los países en desarrollo, lo cual es esperable, sino también al PIB de dichos países. Esta situación es aún más marcada en el caso de las emisiones de bonos, del financiamiento de la banca comercial y de los flujos de capital accionario, si se exceptúa a la India en este último caso. En todos estos ca-

<sup>3</sup> Véase UNCTAD (1999, capítulos III y V), y Banco Mundial (1999), en los que se presenta un análisis detallado de estas tendencias.

<sup>4</sup> Banco Mundial (1999, cap. 4, p. 70).

CUADRO 1

**Flujo neto de recursos a largo plazo hacia los países en desarrollo,<sup>a</sup> 1990-1998**  
(Miles de millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>b</sup>
<i>Flujo neto de recursos a largo plazo</i>	100,8	123,1	152,3	220,2	223,6	254,9	308,1	338,1	275,0
Oficiales	56,9	62,6	54,0	53,3	45,5	53,4	32,2	39,1	47,9
Privados	43,9	60,5	98,3	167,0	178,1	201,5	275,9	299,0	227,1
De mercados internacionales de capital	19,4	26,2	52,2	100,0	89,6	96,1	149,5	135,5	72,1
Deuda privada	15,7	18,6	38,1	49,0	54,4	60,0	100,3	105,3	58,0
Bancos comerciales	3,2	4,8	16,3	3,3	13,9	32,4	43,7	60,1	25,1
Bonos	1,2	10,8	11,1	37,0	36,7	26,6	53,5	42,6	30,2
Otros	11,4	3,0	10,7	8,6	3,7	1,0	3,0	2,6	2,7
Capital accionario	3,7	7,6	14,1	51,0	35,2	36,1	49,2	30,2	14,1
Inversión extranjera directa	24,5	34,4	46,1	67,0	88,5	105,4	126,4	163,4	155,0

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance*, 1999, Washington, D.C., marzo de 1999.

a El flujo neto de recursos a largo plazo se define como transacciones netas de pasivos con un vencimiento original superior a un año. Aunque la República de Corea es un país de altos ingresos, se le incluye en la categoría de países en desarrollo por ser deudor del Banco Mundial.

b Datos preliminares.

sos, el financiamiento de origen privado a los países pobres es mínimo. La proporción de IED captada por los países de bajos ingresos también es inferior a su contribución al PIB de los países en desarrollo. Otra característica destacada de la IED es su alta concentración en la China, país que, sin embargo, recibe una proporción menor de flujos financieros. Debido a la alta concentración de los flujos más volátiles en los países de ingreso medio, con la excepción de China, los temas de la volatilidad de los flujos de capital y los fenómenos de contagio han adquirido particular importancia para ellos.

Por lo tanto, los países de bajos ingresos han quedado al margen de los flujos privados y han seguido dependiendo de las fuentes oficiales de recursos, cada vez más limitadas. Más específicamente, han sido muy dependientes de la asistencia oficial para el desarrollo, especialmente de donaciones, correspondiente en su mayor parte a asistencia bilateral. Si también se excluye a la India en este caso, éste es el único componente de los flujos netos de recursos destinados a los países en desarrollo que está distribuido en forma progresiva, en el sentido de que la proporción recibida por países de bajos ingresos no sólo supera su participación en el PIB de dichos países, sino asimismo en la población. Este patrón también caracteriza al financiamiento multilateral, con la excepción de aquel proveniente del Fondo Monetario Internacional.

La volatilidad de los flujos financieros privados, por una parte, y su fuerte concentración en los países de

ingreso medio, por otra, han terminado generando necesidades de financiamiento excepcional de magnitudes sin precedentes, que se ha concentrado en unas pocas economías emergentes. Como consecuencia de ello, el financiamiento del Fondo Monetario, incluido el del servicio financiero reforzado de ajuste estructural, ha presentado una marcada trayectoria anticíclica en relación con los flujos privados y una concentración en un escaso número de países. Como se observa en el gráfico 1, ambas tendencias están estrechamente relacionadas, ya que el endeudamiento cíclico de unos pocos países es el principal factor determinante del patrón cíclico general. Esta última característica se ha intensificado en los últimos años. Por lo tanto, mientras la India y los tres mayores prestatarios latinoamericanos recibieron menos de la mitad de los flujos reales netos provenientes del Fondo Monetario en el período 1980-1984, los correspondientes a sólo cuatro de los principales prestatarios (Indonesia, la República de Corea, la Federación Rusa y México) superaron por un leve margen los flujos reales totales otorgados por el Fondo en 1995-1997. Por consiguiente, la proporción del financiamiento del Fondo destinado a grandes prestatarios<sup>5</sup> ha presentado una acentuada tendencia al alza en las dos últimas décadas. De hecho, en los datos sobre financiamiento del Fondo Monetario en los últi-

<sup>5</sup> Este grupo está integrado por Argentina, Brasil, China, la Federación Rusa, Indonesia, India, México y la República de Corea.

CUADRO 2

**Flujo neto de recursos, 1992-1997***(Promedios anuales, en miles de millones de dólares y porcentajes)*

	Inversión extranjera directa		Flujo de capital accionario		Donaciones		Financiamiento bilateral		Financiamiento multilateral (excepto del FMI)	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
<i>Países en desarrollo</i>	99.0	100.0	35.7	100.0	29.7	100.0	2.9	100.0	13.7	100.0
Excepto China	66.8	67.5	31.7	88.9	29.4	99.0	0.5	19.0	11.6	84.5
<i>Países de bajos ingresos</i>	6.7	6.8	3.4	9.5	15.8	53.2	0.8	27.1	5.9	43.4
India	1.6	1.6	2.5	6.9	0.6	1.9	-0.3	-11.3	1.0	7.4
Otros	5.1	5.2	0.9	2.6	15.2	51.3	1.1	38.4	4.9	36.0
<i>China<sup>a</sup></i>	32.1	32.5	3.9	11.1	0.3	1.0	2.3	81.0	2.1	15.5
<i>Países de medianos ingresos</i>	60.1	60.8	28.3	79.4	13.7	46.1	-0.2	-8.1	5.6	41.1
Argentina	4.4	4.5	1.7	4.9	-	0.1	-0.1	-3.2	0.9	6.6
Brasil	7.7	7.7	4.1	11.5	0.1	0.2	-1.3	-43.4	-0.1	-0.6
Federación Rusa	1.9	1.9	1.1	3.1	1.1	3.7	0.6	21.4	0.9	6.2
Indonesia	3.5	3.6	2.4	6.8	0.2	0.8	1.2	41.7	0.1	0.9
República de Corea <sup>b</sup>	1.5	1.5	3.1	8.8	-	-	-0.2	-5.4	0.6	4.1
México	8.1	8.2	5.1	14.3	-	0.1	-0.6	-21.4	0.3	2.2
Otros	33.0	33.3	10.7	30.1	12.2	41.2	0.1	2.2	3.0	21.7

	Bonos		Préstamos de bancos comerciales		Otros préstamos		Total		Memo:	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	PIB	Población
<i>Países en desarrollo</i>	34.6	100.0	28.3	100.0	4.9	100.0	248.7	100.0	100.0	100.0
Excepto China	32.9	95.2	26.6	94.0	1.1	21.4	200.7	80.7	89.2	74.8
<i>Países de bajos ingresos</i>	0.5	1.5	0.9	3.3	0.4	7.2	34.5	13.9	11.4	41.0
India	0.4	1.1	0.8	2.8	0.4	8.9	6.9	2.8	5.6	19.3
Otros	0.2	0.4	0.2	0.6	-0.1	-1.7	27.6	11.1	5.8	21.7
<i>China<sup>a</sup></i>	1.7	4.8	1.7	6.0	3.9	78.6	48.0	19.3	10.8	25.2
<i>Países de medianos ingresos</i>	32.4	93.7	25.7	90.7	0.7	14.2	166.3	66.9	77.8	33.9
Argentina	5.5	15.9	0.8	2.9	-	-0.9	13.3	5.3	5.0	0.7
Brasil	3.1	9.0	8.2	29.0	-0.6	-11.3	21.2	8.5	10.5	3.3
Federación Rusa	0.8	2.2	0.3	1.1	1.4	28.7	8.1	3.2	7.3	3.1
Indonesia	1.6	4.7	0.9	3.2	0.2	3.7	10.2	4.1	3.4	4.0
República de Corea <sup>b</sup>	4.5	12.9	4.1	14.5	-0.2	-4.8	13.4	5.4	7.3	0.9
México	5.2	15.2	0.3	1.1	-0.3	-6.9	18.2	7.3	6.7	1.9
Otros	11.7	33.8	11.0	38.9	0.3	5.6	81.9	32.9	37.6	19.8

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance*, 1999, Washington, D.C., marzo de 1999 y *World Economic Indicators*, Washington, D.C., 1998, en lo que respecta a los datos sobre el PIB y población.

- a El Banco Mundial consideró a China un país de bajos ingresos hasta 1998. A partir de 1999 se lo incluye entre los países de medianos ingresos. En el presente cuadro aparece en una categoría separada.
- b El Banco Mundial lo considera un país de altos ingresos, pero en *Global Development Finance*, 1999 se lo incluye en la categoría de países de medianos ingresos.

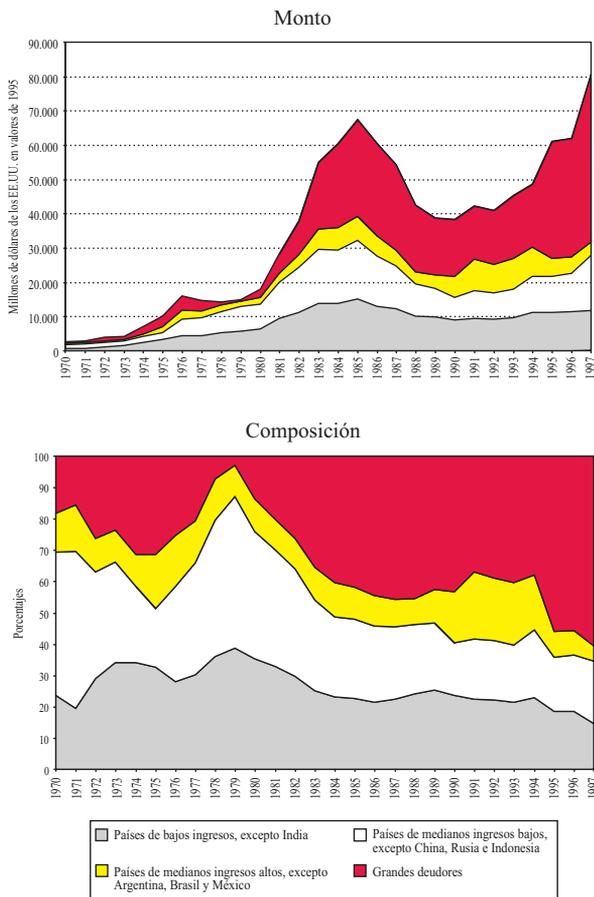
mos años, la provisión de fondos de emergencia a grandes receptores está subestimada, debido a que no se incluyen las contribuciones bilaterales a los programas de rescate de seis países (Indonesia, la República de Corea, Tailandia, la Federación Rusa, Brasil y México).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Sin embargo, cabe insistir en que, en los programas de rescate, los préstamos bilaterales comprometidos suelen desembolsarse en proporciones menores que los fondos multilaterales correspondientes.

En un sentido estricto, sin embargo, no se ha producido un desplazamiento de los pequeños por los grandes prestatarios, dado que el financiamiento global del Fondo ha respondido con elasticidad a la demanda de los países grandes, pero aquel destinado a otros países, pobres o pequeños de ingreso medio, ha seguido mostrando una cierta estabilidad o incluso un leve aumento cuando dichos países han requerido apoyo adicional de balanza de pagos. Eso es lo que aconteció en la década de 1980 en la mayoría de los países en desarrollo y lo que ha sucedido en el caso de la pro-

GRAFICO 1

### Uso de los créditos del Fondo Monetario Internacional, 1970-1997



visión de fondos a los países medianos de Asia-Pacífico en los últimos años. De todos modos, el financiamiento del Fondo y el financiamiento bilateral de contrapartida con fines de liquidez han sido complementarios de los fondos privados a lo largo del ciclo económico. Dada la alta concentración del financiamiento de origen privado en países de ingresos medios, esto ha dado lugar a un patrón similar de concentración en el caso del financiamiento oficial de liquidez. En un contexto de notable escasez de financiamiento oficial para países de bajos ingresos, la acentuada concentración de la asistencia para balanza de pagos en unas pocas economías emergentes plantea grandes interrogantes con respecto a la racionalidad global que rige la distribución de los flujos mundiales de capital, incluidos los oficiales. Ciertamente, lleva a cuestionar si la respuesta de la comunidad internacional está sesgada por los problemas de los países en desarrollo más grandes.

Así las cosas, aunque la volatilidad y el contagio que muestran los flujos de capital privado, temas que han acaparado la atención en el debate reciente, son indudablemente problemáticos, hay otros problemas de igual importancia, como la marginalización de los países más pobres de los flujos de capital privado y la reducción de la asistencia bilateral de la que dependen en gran medida. La reforma de la estructura financiera internacional debería ofrecer, por lo tanto, soluciones a todos estos problemas. Además, la excesiva deuda de muchos países en desarrollo, sobre todo de los más pobres, sigue limitando notablemente sus posibilidades de desarrollo.

## III

### Algunas reflexiones sobre la economía política del proceso de reforma

La naturaleza de la actual controversia sobre la reforma del sistema financiero internacional refleja tres características de la economía política del proceso de globalización en marcha. La primera es la resistencia de la mayoría de los países, tanto industrializados como en desarrollo, a ceder su soberanía económica a organizaciones internacionales. Ante la influencia de las poderosas fuerzas del mercado características de la globalización, que tienden a debilitar a los Estados nación, y los procesos unilaterales de liberalización que

han adoptado muchos países en forma simultánea, las regulaciones gubernamentales han perdido terreno en todo el mundo. A juicio de muchos analistas, esto puede considerarse como un avance, pero también es fuente de graves riesgos y distorsiones. De hecho, los temas relacionados con los flujos de capital que se analizan en la sección IV son un buen ejemplo de casos en los cuales la mayoría de los analistas considera que la regulación inadecuada, tanto nacional como internacional, ha sido un importante determinante de

la inestabilidad del mercado. Otro ejemplo digno de mención es el de las normas sobre "prácticas comerciales desleales", como las reglas *antidumping* y los derechos compensatorios que, aplicados en el plano nacional, suelen dar resultados subóptimos en comparación con otras formas de regulación de la competencia, como las disposiciones antimonopolio, y pueden provocar distorsiones específicas, aunque se apliquen de acuerdo con las normas de la Organización Mundial del Comercio. Las restricciones nacionales sobre la movilidad de la mano de obra también crean distorsiones, en tanto que la asimetría de la movilidad de los factores (es decir, la mayor movilidad del capital y de la mano de obra calificada por oposición a la no calificada) dan origen a fuertes presiones negativas en la distribución del ingreso a nivel mundial.<sup>7</sup>

La segunda característica es la desorganización de los actores, sobre todo de los países en desarrollo, en el debate internacional, lo que no sólo es un reflejo del debilitamiento de los mecanismos de acción concertada (entre otros el Grupo de los 77), sino también de la "competencia de políticas" generada por la globalización, es decir el fuerte incentivo de los países a venderse como atractivos para la inversión en una época caracterizada por la movilidad del capital y por la pérdida de importancia de factores tradicionales de localización. Esto ha elevado el costo de crear coaliciones internacionales, e indica que la agenda internacional tenderá a mostrar sesgos aún más acentuados que en el pasado hacia aquella de los países más grandes y las coaliciones mejor organizadas que, muy probablemente, no internalizarán en su totalidad los efectos que pueden tener sus políticas y agendas sobre el resto del mundo. A ello habría que agregar que, aunque la globalización también se caracteriza por el regionalismo abierto y que en muchas regiones en desarrollo se ha observado una fuerte tendencia a la integración (en América Latina y en el sudeste de Asia, entre otras), no han surgido coaliciones fuertes de países en desarrollo. En realidad, con la excepción de la Unión Europea, los países tampoco se muestran dispuestos a ceder su soberanía a instituciones regionales.

La desorganización de los actores está estrechamente relacionada con una tercera característica de la globalización: el carácter incompleto e incluso sesgado de la agenda internacional de políticas que acompaña a este proceso, es decir el fuerte impulso en determinadas direcciones, unido a la falta de considera-

ción de otros aspectos que también deberían formar parte de una globalización más equilibrada. Hay cuatro temas que se destacan en esta agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones y la liberalización de la cuenta de capitales. Esta última ha sido matizada a raíz de las crisis de los últimos años, y hoy se considera que debe ser gradual, que debe centrarse en los flujos de capital a largo plazo, y que debe ir precedida del desarrollo de estrictas normas de regulación y supervisión prudencial. Por el contrario, hay temas que han sido ignorados en la agenda actual: la movilidad de la mano de obra, la aplicación de normas internacionales sobre tributación del capital (elemento esencial para garantizar la aplicación de impuestos adecuados a un factor de producción que se caracteriza por su notable movilidad), la formulación de normas sobre competencia y de códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales que sean auténticamente internacionales, el financiamiento y la transferencia de tecnología compensatorios con el fin de garantizar la incorporación de los países que suelen quedar rezagados en el proceso de globalización.

Todos estos elementos de economía política tienen implicaciones importantes sobre la reforma del sistema financiero internacional. Las más evidentes son que sólo existirá una débil presión para que se lleve a cabo una reforma sustancial,<sup>8</sup> que es complejo diseñar un proceso equilibrado de negociación, y que en dicho proceso pueden subestimarse e incluso ignorarse los intereses de algunos actores. Obviamente, lo ideal sería que se optara por foros adecuados y una agenda amplia, que permitieran la debida representación de los intereses de aquellos actores que, de lo contrario, no recibirán mayor consideración.<sup>9</sup> Estos elementos también implican que la arquitectura financiera internacional seguirá basándose fundamentalmente en una red de instituciones **nacionales** y, por lo tanto, que su principal función es ofrecer incentivos adecuados para que estas instituciones internalicen las externalidades que genera su interacción. A su vez, esto significa que la autonomía de los países seguirá desempeñando un papel fundamental en muchas áreas de política, si no en todas, y que instrumentos de política que han desaparecido a nivel nacional (entre otras, la imposición de

<sup>7</sup> En relación con este último tema, véase Rodrik (1997).

<sup>8</sup> Véase Eichengreen (1998).

<sup>9</sup> Todas éstas son inquietudes fundamentales de Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a), del Grupo de los 24 (1998) y de Helleiner y Oyejide (1998).

ciertos controles, o la suspensión unilateral del servicio de la deuda) probablemente deberán seguir considerándose como opciones válidas a nivel internacional.

Una implicación final y fundamental de la situación descrita es que ninguna arquitectura financiera internacional es neutral en términos del equilibrio de las relaciones internacionales. En el presente artículo se hace especial hincapié en que un sistema internacional basado exclusivamente en unas pocas instituciones internacionales es menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales, y que los países con muy escaso poder de negociación en el plano internacional se benefician con la existencia de una mayor variedad de alternativas para hacer frente a las posibles crisis o para financiar actividades de desarrollo y se perjudican si se ven limitados a unas

pocas opciones. El primer aspecto de este postulado supone, de hecho, que el mejor mecanismo de defensa de los actores más débiles es la posibilidad de que exista competencia en la provisión de asistencia a ellos. El segundo apunta al hecho de que, en ausencia de apoyo internacional adecuado, la mejor alternativa puede ser una mayor, no una menor, autonomía nacional. Naturalmente, esta última tiene ciertos costos, dada la necesidad de contrapesar la mayor variedad de alternativas para hacer frente a las crisis con la necesidad de generar "credibilidad", factor que contribuye a que los países en desarrollo tiendan a adoptar aquellas políticas que, a su juicio, se considerarán "mejores prácticas" en el mercado, lo que es una consecuencia de la "competencia de políticas" a la cual hicimos alusión previamente.

## IV

### Prevención y solución de crisis financieras

Los temas relacionados con la prevención y solución de crisis financieras han sido objeto de gran atención en los debates recientes.<sup>10</sup> El tema en torno al cual existe un mayor acuerdo es la necesidad de mejorar el contexto institucional en el cual operan los mercados financieros, es decir de reforzar la regulación y supervisión prudencial y las prácticas contables de los sistemas financieros en todo el mundo; de adoptar estándares internacionales mínimos en estas áreas y principios adecuados sobre gobernabilidad empresarial, y de ofrecer mejor información a los mercados financieros. Desde el punto de vista de los países industrializados, las áreas más importantes de acción para los organismos nacionales pertinentes son la imposición de normas más estrictas de regulación y supervisión de las instituciones y transacciones con un alto grado de apalancamiento y de controles sobre los centros extraterritoriales, así como otorgar mayor peso a las regulaciones de los riesgos vinculados a operaciones con

países con una deuda neta elevada, sobre todo de corto plazo, a fin de desalentar el financiamiento riesgoso en su fuente.

En las economías prestatarias, las autoridades regulatorias deberían otorgar más importancia a la acumulación de deudas de corto plazo en divisas, a los riesgos que supone la acelerada expansión del crédito, a los descargos de monedas entre activos y pasivos, y a la valoración de los activos fijos utilizados como garantía de los créditos en episodios de inflación del precio de los activos. Aun más importante, las autoridades deben tomar debidamente en consideración los vínculos que existen entre los riesgos financieros de los países y la variación de los instrumentos más importantes de política macroeconómica, en particular el tipo de cambio y las tasas de interés. Esto indica que las normas prudenciales deberían ser más estrictas en los países en desarrollo, en los que dichos vínculos son más fuertes, y que deberían reforzarse en períodos de euforia financiera, dados los riesgos crecientes a los que están expuestos los intermediarios financieros. También deben tomar en cuenta las importantes externalidades que pueden generar las empresas no financieras de gran tamaño sobre el sector financiero nacional, lo que establece también la conveniencia de regular la exposición al endeudamiento externo de dichas empresas. Este tema se analiza nuevamente en la sección VIII.

<sup>10</sup> Véanse, entre otros, Camdessus (1998a y 1998b), FMI (1998), FMI, Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional (1998), Grupo de los Siete (1998), UNCTAD (1998), parte I, cap. IV), Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a), Miyazawa (1998), Rubin (1999), Akyüz y Cornford (1999), Eatwell y Taylor (1999), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Griffith-Jones y Ocampo (1999), Ocampo (1999a y 1999b), White (1999) y Wyplosz (1999).

Sin embargo, sigue habiendo discrepancias importantes con respecto a estos temas. Ante todo, no hay consenso sobre el tipo de instituciones a las que se debería asignar funciones más amplias en este campo. Es indudable que el Banco de Pagos Internacionales debería actuar como la entidad líder, pero esto exigiría que la institución contara con la participación de un número mucho mayor de países en desarrollo y que éstos ejercieran mayor influencia en la definición de todo tipo de estándares y códigos de conducta internacionales, en general. También convendría tener presente propuestas más ambiciosas formuladas en este ámbito, en especial la de crear una autoridad financiera mundial, con base en el Banco de Pagos Internacionales y en la Organización Internacional de Comisiones de Valores.<sup>11</sup> En segundo término, aunque el objetivo esencial de la regulación y la supervisión prudencial es que los intermediarios financieros tomen más conciencia de los riesgos a los que se exponen, la conveniencia de desalentar a las entidades privadas a realizar actividades riesgosas tiene límites evidentes. En tercer lugar, hay ciertas discrepancias en cuanto a las ventajas relativas de la regulación y supervisión prudencial en comparación con el uso de otros instrumentos en áreas claves. Como se indica más adelante, uno de los temas más importantes que se plantean en este contexto es el relativo a la regulación de la cuenta de capitales. En cuarto lugar, hay profundas diferencias de opinión sobre qué se puede esperar de una regulación y supervisión prudencial más estrictas. Las regulaciones tienden a quedar rezagadas frente a las innovaciones financieras, los supervisores enfrentan serios problemas de información, e incluso los sistemas bien regulados pueden ser abrumados por ciertos fenómenos macroeconómicos. Por último, la regulación y supervisión prudencial de carácter tradicional suelen tener efectos macroeconómicos procíclicos (no impiden necesariamente la asunción de riesgos excesivos en períodos de auge y aceleran la restricción crediticia durante las crisis, cuando quedan en evidencia los préstamos incobrables y, por lo tanto, se manifiestan plenamente los efectos de las normas sobre constitución de reservas); este hecho puede acentuar, en lugar de mitigar, los riesgos crediticios a lo largo del ciclo económico.

No menos importantes son las dudas que se plantean en torno a qué se puede esperar de una mejor información. De hecho, aunque una mejor información

realza la eficiencia microeconómica, es posible que no tenga efectos positivos sobre la estabilidad macroeconómica, que depende mucho más de la evolución de las opiniones y expectativas que de la información, en el sentido estricto del término (es decir, de información factual). La tendencia a considerar que las opiniones y expectativas son sinónimo de información es una de las confusiones más comunes que se encuentran en la literatura reciente sobre la materia. Los agentes bien informados (entre otros, las agencias calificadoras de riesgo y los inversionistas institucionales) también están sujetos a variaciones caprichosas de las opiniones y expectativas, hecho que explica su incapacidad para estabilizar los mercados y, en realidad, en determinadas circunstancias, el que puedan incluso acentuar la inestabilidad.<sup>12</sup> Utilizando la terminología corriente, lo que caracteriza la inestabilidad financiera desde el punto de vista macroeconómico no son tanto las “cascadas de información” como las “cascadas de opiniones y expectativas”, es decir la sucesión de episodios de contagio de optimismo y pesimismo a lo largo del ciclo económico. Ni siquiera el mejor sistema de información podría corregir esta “falla del mercado”, dado que el capricho de las expectativas está asociado a “información” sobre el futuro, que nunca estará disponible.<sup>13</sup>

El consenso sobre la necesidad de reforzar el marco institucional en el que operan los mercados financieros no se ha visto complementado por un reconocimiento igualmente generalizado de la importancia de la coherencia de las políticas macroeconómicas a nivel mundial, es decir de mecanismos que permitan internalizar las externalidades creadas por las políticas macroeconómicas nacionales. Estos son fundamentales tanto en períodos de auge como de crisis, pero la necesidad de fortalecer las estructuras actuales extremadamente débiles adquiere particular relevancia en los primeros, cuando las autoridades nacionales perciben la supervisión del Fondo Monetario como un ejercicio académico, los mecanismos de consulta parecen menos necesarios y la “disciplina del mercado” tiene efectos perniciosos, porque no impide la asunción de riesgos excesivos ni la adopción de políticas nacionales procíclicas. En efecto, una de las deficiencias más

<sup>11</sup> Eatwell y Taylor (1999).

<sup>12</sup> En relación con el primero de estos temas, véase Larraín, Reisen y Von Maltzan (1997); en relación con el segundo, Calvo (1998).

<sup>13</sup> En Ocampo (1999a) se presenta un análisis más detallado de este tema. El concepto del “concurso de belleza” desarrollado por Keynes es mucho más adecuado para analizar la volatilidad de las expectativas, como afirma categóricamente Eatwell (1996).

graves de la estructura vigente es el hecho de que las actuales instituciones, nacionales e internacionales, otorgan mayor importancia a las crisis que a las fases de auge, lo que le resta peso al rol preventivo que deberían desempeñar. Obviamente, es fundamental que se tomen medidas expansionistas concertadas en períodos de crisis y tal como se afirma en la introducción de este artículo, es probable que las medidas de esa índole adoptadas a partir de la crisis rusa hayan sido la principal causa de la relativa pero incompleta normalización de los mercados de capital a lo largo de 1999. La falta de una representación adecuada de los países en desarrollo es otro de los defectos de la estructura actual. Las propuestas orientadas a fortalecer la supervisión de las políticas macroeconómicas del Fondo Monetario y de transformar su Comité Provisional en un Comité de Política Monetaria y Financiera son las más alentadoras, aunque esta última debería complementarse con la incorporación de un mayor número de países en desarrollo en dicho Comité. Además, dado el mayor equilibrio que presentan las Naciones Unidas en cuanto a la representación de países desarrollados y en desarrollo, esta institución también debería ejercer un rol más activo en la esfera normativa, ya sea por intermedio del Consejo Económico y Social o de un Consejo de Seguridad Económica.

La provisión de un mayor volumen de fondos de emergencia en períodos de crisis es el tercer pilar de un sistema capaz de prevenir crisis financieras y manejarlas en forma más adecuada una vez que se desencadenan. Este concepto podría definirse como el principio del “financiador de emergencia”, para diferenciarlo del papel de “prestamistas de última instancia” que cumplen los bancos centrales a nivel nacional, papel que se diferencia en ciertos sentidos del desempeñado por el Fondo Monetario. Específicamente, lo que ofrece el Fondo es financiamiento excepcional, en ningún caso **liquidez**, lo que se refleja en la falta de disponibilidad automática de financiamiento cuando se produce una crisis.<sup>14</sup> Los problemas de “riesgo moral” que genera este financiamiento plantea la necesidad de definir reglas de acceso para los prestatarios y de contar con mecanismos apropiados de renegociación de deudas, que garanticen una participación adecuada de los prestamistas privados en los costos de ajuste.

<sup>14</sup> Esta importante distinción ha sido hecha por Helleiner (1999a). Véase Mohammed (1999), que presenta un análisis más detallado del tema y de su relación con el acceso del Fondo Monetario a recursos adecuados.

Las crisis de los últimos años nos dejan varias lecciones en este frente, entre las que destacan las siguientes: i) aunque puede ser necesario movilizar un gran volumen de fondos, no es necesario desembolsarlos en su totalidad, si los programas de apoyo permiten restablecer rápidamente la confianza del mercado; ii) que los fondos deben proporcionarse **antes** de que las reservas internacionales desciendan a un nivel crítico, no después de que esto ocurra; y iii) que debido a los importantes efectos de contagio, probablemente se requiere financiamiento para contingencias aun para países que no presentan desequilibrios fundamentales. De estas enseñanzas, por lo menos las dos últimas se apartan significativamente del enfoque tradicional del Fondo Monetario, basado en el principio de corrección de los desequilibrios fundamentales de la balanza de pagos cuando éstos se hacen evidentes. En este ámbito se han adoptado importantes decisiones, incluido el incremento de los recursos del Fondo mediante el aumento de las cuotas y la suscripción de los nuevos acuerdos para la obtención de préstamos, que entraron en vigor a fines de 1998; la apertura de un nuevo servicio en diciembre de 1997 para responder a las necesidades excepcionales de préstamos en casos de crisis, y la creación de líneas de crédito contingente en abril de 1999, con el fin de proporcionar financiamiento a países que han sufrido efectos de contagio, aunque en condiciones extremadamente restrictivas.

El financiamiento inadecuado, las condiciones de acceso y los términos crediticios son los temas que han despertado mayores controversias. En el primero de estos casos, el financiamiento bilateral y las contribuciones al Fondo Monetario seguirán siendo insuficientes en casos de crisis, lo que plantea un importante problema, dado que los programas de rescate no tendrán los efectos estabilizadores esperados si los mercados consideran que las autoridades involucradas (el Fondo Monetario y las fuentes de asistencia bilateral) no están en condiciones de proporcionar el volumen de fondos requerido o no están dispuestas a hacerlo. En vista de que el financiamiento bilateral y las contribuciones al FMI seguirán siendo insuficientes y poco confiables como mecanismo de financiamiento del Fondo en épocas de crisis, la solución óptima sería autorizar nuevas emisiones de derechos especiales de giro durante episodios de dificultades financieras a nivel mundial; dichos fondos podrían eliminarse una vez que se normalizara la situación.<sup>15</sup> Este procedimiento intro-

<sup>15</sup> Véase Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a).

duciría un elemento anticíclico en el manejo de la liquidez mundial y daría a los derechos especiales de giro un papel más amplio en las finanzas mundiales, de conformidad con un principio propuesto por los países en desarrollo en el pasado y que deberían seguir propugnando. Las alternativas subóptimas son el recurrir con más frecuencia a operaciones *swap* entre los bancos centrales, bajo la dirección del Fondo Monetario o del Banco de Pagos Internacionales, y autorizar al FMI a recabar los fondos que requiera en el mercado.

En la sección VI se analizan los problemas que plantea la condicionalidad, pero en este contexto cabe destacar dos de ellos. En primer término, se ha sostenido que la concesión de líneas de crédito de contingencia para hacer frente a situaciones de contagio debería ser automática, siempre que los países cumplan con determinados requisitos previos, y que, por lo tanto, debería desvincularse de la condicionalidad tradicional. El servicio creado recientemente con tal propósito no cumple con todos estos criterios: aunque se otorgó mayor importancia a la celebración de las consultas previstas en el artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo, como mecanismos de determinación *ex ante* del acceso a financiamiento, para que éste se haga efectivo se siguen exigiendo negociaciones previas a la aprobación de la Junta de Gobernadores (un examen especial de “activación”) y la suscripción de un acuerdo explícito de derecho de giro (*standby agreement*). Además, se estimó que los países con acceso actual a los recursos del Fondo Monetario no respondían a los criterios establecidos, lo que constituye una restricción importante, dado que margina a países que han mostrado una dinámica recuperación de crisis anteriores pero que siguen siendo deudores del Fondo. En segundo lugar, la combinación de la condicionalidad con la imposición de exigencias más estrictas en el caso de este servicio y de las operaciones de financiamiento excepcional (tasas de interés más altas y plazos más cortos de vencimiento) que las aplicadas tradicionalmente en las operaciones ordinarias del Fondo también ha provocado controversias. En realidad, esto elimina el carácter de “cooperativa de crédito” que tiene el Fondo, pero a la vez dista mucho de supuestas “condiciones de mercado”.

La suspensión de pagos con anuencia internacional y las renegociaciones ordenadas de la deuda son mecanismos esenciales para evitar los problemas de coordinación implícitos en la fuga caótica de capitales, para garantizar una distribución adecuada de la carga del ajuste entre los prestamistas privados y, por

lo tanto, para evitar los problemas de “riesgo moral” que pueden derivarse del financiamiento de emergencia. Debido a los efectos que podría tener el uso de este mecanismo en términos de acceso al mercado, es poco probable que los países prestatarios abusen de ellos. Sin embargo, para evitar problemas de “riesgo moral” por parte de estos últimos, tendrían que someterse a un control internacional, que podría consistir en exigir la aprobación previa del Fondo Monetario, o en autorizar a los países a decretar una suspensión unilateral de los pagos y luego someterla a la aprobación de un panel internacional independiente, que le daría legitimidad.<sup>16</sup> Una tercera alternativa podría ser la formulación previa de reglas en virtud de las cuales el servicio de la deuda se suspendería o reduciría automáticamente en caso de producirse ciertas perturbaciones macroeconómicas; en algunos acuerdos de renegociación de deudas ya se han incluido reglas de esta naturaleza.

El uso de los mecanismos mencionados tiene cuatro efectos. El primero de ellos es que, para evitar el surgimiento de “beneficiarios gratuitos” (*free riders*) y la discriminación contra los países o grupos de países que los adopten, deben adoptarse en forma **universal** “cláusulas de acción colectiva” en las operaciones internacionales de concesión de préstamos. Los integrantes del Grupo de los Siete deberían encabezar este proceso, tal como lo propusieron en octubre de 1998,<sup>17</sup> porque de lo contrario podría convertirse en otra fuente de discriminación contra los “mercados emergentes”. En segundo término, habría que estimular el financiamiento adicional de los acreedores (*bailing in*), dando prioridad a los préstamos que reciban los países que utilicen este mecanismo durante el período de vigencia de la suspensión de pagos y en una etapa posterior de “normalización” de los flujos de capital. En tercer lugar, las renegociaciones de deudas realizadas en este marco deberían atenerse a plazos cortos estrictamente definidos, que una vez vencidos facultaran al Fondo Monetario o al panel independiente a determinar las condiciones de la reprogramación. Por último, para evitar las renegociaciones reiteradas, que han sido la característica más problemática de las reprogramaciones de deudas en los últimos años, aparte de la porción que se condone o se renegocie en condiciones muy favorables, el servicio de la deuda restante debería depender de condiciones macroeconómicas contin-

<sup>16</sup> UNCTAD (1998, parte I, cap. IV), y Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a).

<sup>17</sup> Grupo de los Siete (1998).

gentes que determinan la capacidad de servicio de la deuda (términos del intercambio, normalización de la concesión de préstamos, actividad económica interna, etc).

Los procesos de reprogramación más difíciles de las últimas décadas han sido los que han involucrado a países pobres muy endeudados. La aplicación de la iniciativa destinada específicamente a estos países ha sido lenta, debido a la complejidad del proceso de selección de los países calificados (y, evidentemente, de definición de la condicionalidad pertinente) y a la falta de los recursos necesarios.<sup>18</sup> La Iniciativa sobre la Deuda aprobada en Colonia (Alemania), podría ayudar a superar algunos de estos problemas, mediante la provisión de "alivio más rápido, más integral y más amplio".<sup>19</sup> Obviamente, es esencial que, aparte de los criterios sobre calificación y el otorgamiento de las condiciones más generosas que sea posible, aumente la oferta de nuevos recursos. En particular, en un contexto caracterizado por la escasez de fondos de asistencia oficial para el desarrollo, es fundamental que los asignados al alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados no desplacen la provisión de recursos frescos de asistencia oficial. Sería lamentable que se diera esa situación, dado que la provisión de nue-

vos fondos es un complemento necesario del alivio de la deuda, y es poco probable que éste acelere, por sí solo, el crecimiento económico de los países pobres muy endeudados. Además, la falta de financiamiento adecuado ha dado origen a una demanda adicional que se cubre con ingresos netos (utilidades) de los bancos de desarrollo, motivo por el cual algunos de ellos, incluido el Banco Mundial, han ampliado los márgenes y, por lo tanto, elevado las tasas de interés aplicables a sus préstamos. Paradójicamente, esto significa que otros países en desarrollo deudores acabarán cubriendo parte del alivio de la deuda. Los problemas de financiamiento adquieren particular gravedad en el caso de los bancos regionales y subregionales de desarrollo, lo que puede llegar a dificultar notablemente algunas de sus actividades en caso de que los fondos fiduciarios diseñados en el marco de la iniciativa no cubran adecuadamente el costo del alivio de la deuda.

La definición de normas internacionales sobre regulación de la cuenta de capitales y regímenes cambiarios no se incluye en esta sección, debido a que, dado el carácter incompleto de las estructuras financieras mundiales actuales, la autonomía nacional debería continuar rigiendo en estas áreas, según se analiza en la sección VIII de este ensayo.

## V

### Financiamiento para el desarrollo

Como se señala en la sección II, aunque el financiamiento adecuado del Fondo Monetario es indudablemente importante para los países de bajos ingresos, el problema más grave al que se enfrentan es la necesidad de asegurar un financiamiento apropiado para el desarrollo, a través de la asistencia oficial con ese fin o de préstamos multilaterales, y de la creación de mecanismos que les permitan participar más activamente en los mercados privados de capital. Dada la magnitud relativa del financiamiento destinado a países de bajos ingresos (véase el cuadro 2), la reversión de la tendencia a la disminución de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo, sobre todo de los provenientes de las economías industrializadas de mayor tama-

ño, es el elemento más importante. Como ya se ha dicho, es necesario que los esfuerzos destinados a acelerar la aplicación de la iniciativa para los países pobres muy endeudados no se traduzcan en una disminución en el suministro de recursos frescos de asistencia oficial para el desarrollo en el presupuesto de los países industrializados. De hecho, más allá de una iniciativa más ambiciosa para los países pobres muy endeudados, el mundo necesita una "Iniciativa de asistencia oficial para el desarrollo" más ambiciosa y estable, que permita alcanzar las metas que se establezcan a nivel internacional. Como se afirma en las siguientes secciones, una de las características esenciales de este proceso debería ser la "propiedad" efectiva de las políticas por parte de los países en desarrollo, proceso que supone una menor orientación externa y una mayor valoración de las instituciones nacionales de desarrollo. Esto último exige, a su vez, que se respete el papel fundamental que deberían desempeñar los

<sup>18</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999b).

<sup>19</sup> Grupo de los Siete (1999).

parlamentos y los gobiernos de los países receptores de asistencia en la asignación global de asistencia a través de su proceso presupuestal, y la función esencial de los gobiernos de esos países en las áreas tradicionales de las políticas públicas, como la infraestructura y la política social, incluso en aquellos casos en que se otorga a la sociedad civil un papel central en la aplicación de tales políticas.

Sin embargo, tan importante como lo anterior es la aceleración del crecimiento del financiamiento multilateral. Además, debido a la notable concentración de los flujos privados en unas pocas economías emergentes, los préstamos multilaterales seguirán desempeñando un papel fundamental, incluso en el caso de los países de ingreso medio. En términos más generales, el financiamiento multilateral seguirá siendo esencial por lo menos en las siguientes áreas: i) la canalización de fondos a los países de bajos ingresos; ii) la provisión de financiamiento a largo plazo a los países de ingreso medio y a los países pequeños que, por no estar bien calificados como prestatarios o por los costos fijos de ciertas operaciones (en el caso del financiamiento mediante la emisión de bonos, entre otros), no tienen un acceso adecuado a recursos privados; iii) la compensación anticíclica de las fluctuaciones del financiamiento proveniente del mercado privado de capitales; y iv) la facilitación de la transición a nuevas formas de financiamiento privado. A estas áreas habría que sumar el "valor agregado" tradicional del financiamiento multilateral, es decir la asistencia técnica vinculada al otorgamiento de préstamos.

La primera de estas funciones pone de manifiesto el papel fundamental que seguirá ejerciendo el financiamiento del Banco Mundial, de la Asociación Internacional de Fomento y de los bancos regionales y subregionales de desarrollo en el futuro inmediato. La segunda y tercera funciones destacan el papel que seguirá desempeñando la asistencia oficial para el desarrollo, incluso para los países de ingreso medio. Sin embargo, cabe destacar que la provisión anticíclica de fondos no debe confundirse con la provisión de financiamiento de emergencia para la balanza de pagos, que es esencialmente una función del Fondo Monetario Internacional. De todos modos, la necesidad de un cuantioso financiamiento anticíclico para los países de medianos ingresos en períodos de crisis puede llegar a reducir la concesión de fondos a países pobres, hecho que ha sido destacado por el presidente del Banco Mundial.<sup>20</sup> Por lo tanto, en la medida en que

el financiamiento multilateral para el desarrollo no se incrementa significativamente, su papel anticíclico seguirá siendo muy limitado y, sin duda, tendrá una importancia secundaria en relación con las dos primeras funciones, sobre todo el otorgamiento de préstamos a largo plazo para el desarrollo de los países pobres. Esto queda en evidencia en el cuadro 2, en el que se observa que en el período 1992-1997 el financiamiento multilateral representó apenas el 13% del proporcionado por el sector privado, con la excepción de la inversión extranjera directa, y sólo un 6% en el caso de los países de ingreso medio. Por consiguiente, el desempeño de una eficiente función anticíclica exige un incremento notable de los recursos.

La cuarta función tiene un origen relativamente reciente, pero ha ido adquiriendo mayor importancia en los años noventa y debería convertirse en uno de los componentes más destacados del financiamiento multilateral en el futuro. En los últimos años esta función ha estado relacionada con el financiamiento directo al sector privado (ya sea de los bancos o de las corporaciones financieras vinculadas a éstos) o con el diseño de regímenes destinados a garantizar la prestación de apoyo a proyectos privados de infraestructura en países en desarrollo. Otro de sus objetivos podría ser el facilitar la reincorporación a los mercados de los países en desarrollo en períodos de crisis y, lo que es aún más importante, apoyar las emisiones iniciales de bonos de estos países, sobre todo los pobres, interesados en integrarse a los mercados privados de capitales. Esto podría lograrse mediante el establecimiento de regímenes de cofinanciación o de provisión de garantías. Debe resaltarse que el cabal desarrollo de este último mecanismo exigiría una drástica modificación del manejo de las garantías por parte de los bancos de desarrollo; de acuerdo con la metodología vigente, éstas se consideran equivalentes a la concesión de préstamos, práctica que limita notablemente la capacidad de los bancos para otorgarlas. Esta ampliación del papel de los bancos de desarrollo en lo que respecta a la provisión de garantías al financiamiento privado ha sido criticada, por considerarse que podría exponer a estas instituciones a riesgos excesivos. Pese a esto, en un mundo que estará dominado por el financiamiento privado, tal vez sea imprescindible para evitar que los países de bajos ingresos queden al margen de los importantes desarrollos que vienen experimentando los mercados de capitales, por lo que este tema debería recibir atención prioritaria en las discusiones en curso.

En los debates recientes sobre estos temas también se ha tenido debidamente en cuenta la importan-

<sup>20</sup> Wolfensohn (1998).

cia de la función que deberían desempeñar los bancos multilaterales de desarrollo en el financiamiento de redes de protección social en los países en desarrollo. De hecho, la existencia de redes sólidas de protección social es esencial para hacer frente a las repercusiones sociales de la vulnerabilidad financiera del mundo en desarrollo. Existe, sin embargo, cierta confusión con respecto al concepto, que se aplica tanto para referirse a la formulación de políticas sociales de largo alcance como a mecanismos específicos destinados a proteger a los sectores vulnerables en períodos de crisis. Probablemente el término sólo debería aplicarse en el segundo caso, aunque, como se comenta más adelante, estas redes deberían formar parte de mecanismos estables de protección social. A pesar de que los bancos multilaterales tienen una larga historia de participación en el primero de estos ámbitos y también han acumulado cierta experiencia en el segundo, el mecanismo preferido desde fines de los años ochenta han sido los fondos sociales de emergencia, que en muchos países se transformaron posteriormente en fondos más estables de inversión social. Aunque han introducido algunas innovaciones en la política social, como el establecimiento de mecanismos competitivos para la asignación de recursos y la participación de la sociedad civil en las políticas sociales, sus efectos han sido más bien limitados, su focalización no ha sido siempre eficaz y es posible que hayan absorbido recursos que podrían haberse destinado a políticas sociales de largo alcance.<sup>21</sup> Los países en desarrollo también han recurrido a otros instrumentos en el pasado, incluidos diversos seguros de desempleo (el principal instrumento de esta naturaleza empleado en los países industrializados), programas de empleo de emergencia o programas de emergencia de obras públicas intensivas en mano de obra, sistemas de apoyo a los ingresos vinculados a capacitación y algunos programas de nutrición. Al parecer, la crisis reciente ha conducido al diseño de nuevos instrumentos: la provisión de sub-

sidios especiales a los hogares con niños en edad escolar, con la condición de que éstos sigan asistiendo a clases, y diversos programas de apoyo destinados a evitar que las unidades familiares encabezadas por una persona desempleada pierdan su vivienda durante la crisis.

Análisis recientes de estos programas permiten llegar a algunas conclusiones básicas. En primer término, las redes deben ser un elemento **permanente** de los regímenes de protección social, dado que sólo un régimen estable puede asegurar que la cobertura de los programas responde de inmediato a la demanda de protección de los sectores vulnerables en épocas de crisis.<sup>22</sup> A su vez, esto significa que el financiamiento debe provenir en su mayor parte del propio país e incluir una proporción muy limitada de fondos externos, cuya contribución en épocas de crisis podría ser marginal e incluso nula, tal como se indica más adelante. En segundo lugar, la heterogeneidad de los mercados de trabajo en los países en desarrollo hace necesaria una combinación de programas con distintos grupos destinatarios.<sup>23</sup> En tercer término, estos programas deben contar con financiamiento adecuado y no deben absorber recursos destinados a inversiones a largo plazo en capital humano. Esto apunta, a su vez, a una cuarta conclusión, según la cual el funcionamiento efectivo de redes de protección social exige que algunos componentes del gasto público deben tener un comportamiento anticíclico. Esto sólo es posible, sin generar ineficacias en los demás componentes del gasto público, si la política fiscal como un todo no es anticíclica. Este es tema al cual no se ha otorgado la importancia debida en los debates recientes sobre la materia. Por lo demás, si la política fiscal no es anticíclica, el financiamiento externo de los bancos de desarrollo para las redes durante las crisis sería innecesario o, en el mejor de los casos, ilusorio, dada la disminución del financiamiento fiscal neto requerido, pese al aumento de los gastos asociado a las redes de protección social.

<sup>21</sup> Véase, en particular, Cornia (1999). Véanse también CEPAL (1998b, cap. VI), Graham (1994) y Lustig (1997).

<sup>22</sup> Esta conclusión se destaca en el mejor análisis del tema (Cornia, 1999), en el que también se insiste en la necesidad de un financiamiento adecuado.

<sup>23</sup> Márquez (1999).

## VI

## Condicionalidad vs. “propiedad” de las políticas económicas

La condicionalidad es, sin duda, el aspecto más polémico del financiamiento internacional de emergencia o para el desarrollo. En el caso del Fondo Monetario, ha sido por mucho tiempo un tema polémico, pero en los últimos años, e incluso décadas, ha ido despertando una creciente inquietud, por tres razones diferentes. En primer término, el alcance de la condicionalidad se ha ido expandiendo gradualmente, de tal modo que hoy en día se extiende no sólo a los ámbitos propios de otras organizaciones internacionales —con frecuencia, por ejemplo, al de la Organización Mundial del Comercio y de los bancos de desarrollo—, sino también a las estrategias nacionales de desarrollo económico y social y a instituciones que, como ha indicado el Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “por su misma naturaleza, deben ser determinadas por las autoridades nacionales legítimas, sobre la base de un amplio consenso social”.<sup>24</sup> En segundo lugar, si bien la legitimidad de la condicionalidad es innegable en aquellos casos en que las políticas adoptadas por un país son la fuente de los desequilibrios macroeconómicos que generan los problemas financieros y es necesaria para evitar el “riesgo moral”, no es claro cómo debe aplicarse este principio cuando los problemas han sido provocados por una crisis internacional y, sobre todo, por efectos de contagio. Como ya se ha señalado, es aún menos claro por qué la condicionalidad debería combinarse en estos casos con condiciones crediticias adversas. Por último, muchos observadores han criticado el sobreajuste que caracteriza algunos programas del Fondo Monetario, razón por la cual este organismo ha optado por dejar abiertos ciertos márgenes para la adopción de políticas fiscales anticíclicas en sus programas de ajuste, como se señaló anteriormente.

Incluso si la legitimidad del principio de condicionalidad —o, como se define en algunos casos, de “apoyo a cambio de reformas”— resulta aceptable, hay razones que justifican un análisis de sus característi-

cas. De hecho, la percepción de que la condicionalidad ha llegado a superar el ámbito de lo necesario para que el Fondo cumpla adecuadamente sus funciones puede contribuir a reducir su legitimidad. Por eso, se podría afirmar categóricamente que, si se desea que el principio de condicionalidad vuelva a despertar absoluta confianza, debería alcanzarse un nuevo acuerdo internacional sobre sus modalidades de uso.

Hay varios principios que podrían formularse al respecto. Ante todo, la condicionalidad del FMI debería limitarse a las políticas macroeconómicas en las que se centraba en el pasado e imponerse en aquellos casos en que exista un evidente vínculo entre políticas expansionistas y surgimiento de desequilibrios macroeconómicos. También podría ser necesario exigir reformas de la regulación y supervisión prudencial nacional, pero en tal caso deberían suscribirse acuerdos paralelos con las autoridades internacionales pertinentes (tema sobre el cual existen opiniones diferentes, según hemos visto). En segundo lugar, cuando la fuente del desequilibrio es una perturbación externa se debería dar acceso a un volumen apropiado de fondos de baja condicionalidad. Este principio debería reconocerse plenamente en la nueva línea de crédito contingente para países que son víctimas de efectos de contagio. No obstante, más allá del límite preestablecido para estos servicios, el acceso a recursos del Fondo podría estar sujeto también a condicionalidad macroeconómica en términos tradicionales. En tercer término, como ya se ha comentado, no se deberían imponer condiciones crediticias más estrictas como complemento de la condicionalidad. En cuarto lugar, cuando un país suscriba un acuerdo con el Fondo Monetario se deberían adoptar, de común acuerdo, reglas automáticas en virtud de las cuales las restricciones impuestas en el programa de ajuste se reducirían si se hiciera evidente que son excesivas. Por último, se deberían realizar evaluaciones periódicas oficiales de los programas del Fondo, ya sea a cargo de una división autónoma de la misma institución, como ocurre en el Banco Mundial, o de analistas externos; una vez que la Junta de Gobernadores examinara las principales conclusiones de estos ejercicios, deberían incorporarse a las prácticas ordinarias del Fondo.

<sup>24</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo, del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a, sección 5). Véase también Grupo de los 24 (1999), Feldstein (1998) y Rodrik (1999b).

El financiamiento para el desarrollo plantea interrogantes similares a los descritos. En relación con este tema, en un informe del Banco Mundial de reciente publicación, en el que se analizan los resultados de los préstamos estructurales, de acuerdo a la evaluación del propio Banco, se concluye que la condicionalidad no influye en el éxito o fracaso de dichos programas.<sup>25</sup> No obstante, en el mismo informe se afirma que la eficacia de la ayuda no es independiente de las políticas económicas que aplican los países. En particular, la ayuda contribuye en mayor medida al crecimiento en los países que adoptan políticas “adecuadas” lo que, según su propia definición (obviamente discutible en casos particulares), comprende la creación de condiciones macroeconómicas estables, la adopción de regímenes de libre comercio, la protección adecuada de los derechos de propiedad y la existencia de una burocracia pública eficiente capaz de prestar buenos servicios sociales. En lo que atañe a las políticas adecuadas, la ayuda tiene otro efecto positivo: la “atracción” de financiamiento privado. En cambio, en los países que adoptan políticas “inadecuadas” no se observa ninguno de estos efectos. Utilizando la terminología que se ha popularizado en la literatura sobre ayuda para el desarrollo, lo más importante es la “propiedad” (*ownership*) de políticas económicas adecuadas por parte de los países, es decir, el compromiso de las autoridades nacionales con dichas políticas. La condicionalidad **no** aporta nada en estos casos y es evidentemente ineficaz en países que no aplican políticas adecuadas.

Curiosamente, en su estudio el Banco Mundial llega a la conclusión de que, después de todo, la condicionalidad es positiva. “Los préstamos sujetos a condicionalidad”, se afirma en el estudio, “se justifican cuando las reformas cuentan con un gran respaldo nacional”<sup>26</sup> y, sobre todo, “puede cumplir el papel de permitir al gobierno que exprese su adhesión a la re-

forma y dé señales de la seriedad de ésta, pero para hacerlo en forma eficaz tiene que centrarse en un número limitado de medidas realmente importantes”.<sup>27</sup> Si las conclusiones del estudio se interpretan en forma estricta, esta afirmación no deja de ser paradójica. Más bien, el estudio aludido plantea serias dudas sobre la racionalidad de la condicionalidad, lo que por lo demás está implícito en la idea de que lo fundamental es la “propiedad” de las políticas económicas.<sup>28</sup>

En un análisis reciente, Rodrik llega a conclusiones complementarias, en relación con las políticas macroeconómicas de corto plazo.<sup>29</sup> Además de sostener que los regímenes internacionales deben permitir la adopción de diversas estrategias nacionales de desarrollo (diferentes “tipos de capitalismo”), este autor afirma categóricamente que la existencia de instituciones adecuadas de resolución de conflictos, instituciones que sólo pueden existir en el contexto de procesos democráticos nacionales, es un elemento esencial de la estabilidad macroeconómica y, a su vez, del crecimiento económico. Recurriendo al término ya empleado en otro contexto, la “propiedad” de los programas de ajuste macroeconómico también es esencial para garantizar su sostenibilidad política.

En realidad, la contraposición de la condicionalidad con la propiedad de las políticas económicas de un país es fundamental para los objetivos más amplios de fomento de la democracia a nivel mundial. Es evidente que no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos representativos y participativos que se llevan a cabo en un país contribuyan a la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social, y a la combinación específica de políticas que conduce a la estabilidad macroeconómica. Es posible que éstas no sólo sean relativamente ineficaces, sino que además carezcan de sostenibilidad política si las instituciones internacionales o los organismos de asistencia de los países industrializados desempeñan esta función.

<sup>25</sup> Véase Banco Mundial (1998b, cap. 2 y anexo 2).

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>28</sup> Véase un análisis detallado de estos temas en Helleiner (1999b).

<sup>29</sup> Rodrik (1999a).

## VII

### El papel de las instituciones regionales

Hay por lo menos tres razones que justifican el que las instituciones regionales desempeñen un papel importante en el nuevo orden financiero internacional. La primera de ellas es que, como ya se ha señalado, la globalización es también un mundo de regionalismo abierto. La expansión del comercio y de los flujos de inversión directa intrarregionales son características destacadas del proceso actual de globalización. Ello refuerza los vínculos macroeconómicos y, por lo tanto, las demandas de prestación de ciertos servicios por parte del sistema financiero internacional que han sido analizados en las secciones anteriores: supervisión macroeconómica e internalización de las externalidades que suponen las políticas macroeconómicas de un determinado país para los países vecinos, supervisión mutua de los mecanismos de regulación y supervisión prudencial del sistema financiero y los efectos regionales de los posibles procesos de suspensión de pagos y de renegociación de deudas.

En segundo lugar, algunos de estos servicios pueden estar sujetos a deseconomías de escala y no se sabe con certeza si, por el contrario, otros se caracterizan por economías de escala tan considerables que justifican la existencia de una sola institución internacional en las áreas correspondientes (es decir, tienen la característica de monopolios naturales). Esto plantea problemas clásicos de subsidiariedad. Por ejemplo, es posible que para garantizar la coherencia de las políticas de los principales países industrializados haya que recurrir a consultas y supervisión macroeconómicas a nivel mundial, pero indudablemente éstas no harían ningún aporte al manejo de las externalidades de las políticas de esa índole entre países vecinos en el mundo en desarrollo, o aun dentro de Europa. Dadas las diferencias existentes entre distintas tradiciones jurídicas y las deseconomías correspondientes, la supervisión de los sistemas nacionales de regulación y supervisión prudencial del sector financiero, e incluso la formulación de “estándares mínimos” específicos en esta área, podrían llevarse a cabo mucho más adecuadamente con el apoyo de instituciones regionales. El financiamiento para el desarrollo puede operar eficazmente en distintas escalas y, como se indica más adelante, en el plano regional y subregional puede cumplir ciertas funciones que no podrían desempeñarse a

nivel internacional. Por otra parte, aunque la posibilidad de contagio regional e internacional implica que el manejo de las crisis de balanza de pagos de mayor tamaño debería asignarse a una sola institución mundial, es difícil saber cuán lejos es posible llevar esta afirmación. Las instituciones regionales sólidas pueden actuar como verdaderos amortiguadores en ese plano, como lo enseña la experiencia de Europa occidental en el período de posguerra. Además, los fondos regionales de reserva pueden hacer un aporte incluso en los casos de crisis más graves (como lo demuestra el Fondo Latinoamericano de Reserva, anteriormente Fondo Andino de Reserva) y, en caso de ampliarse, pueden incluso dar pleno apoyo a los países pequeños y medianos en algunas regiones. Como queda en evidencia en la creciente concentración de apoyo para balanza de pagos en unos pocos países (véase la sección II), también es posible que exista un sesgo en la respuesta de la comunidad internacional en función del tamaño de los países, hecho que justificaría la división de funciones en la prestación de servicios en esta área entre las organizaciones mundiales y regionales.

El tercer argumento ya ha sido expuesto en la sección III: en el caso de los países pequeños, el acceso a una mayor variedad de alternativas para hacer frente a una crisis o para financiar actividades de desarrollo es relativamente más importante que los “bienes públicos globales” que proporcionan las organizaciones internacionales más grandes (la estabilidad macroeconómica global, entre otros), en cuya provisión ejercen una mínima influencia o no influyen en absoluto (lo que equivale a adoptar una actitud de “beneficiario gratuito”). Debido a su tamaño reducido, su poder de negociación ante las grandes organizaciones es muy limitado, por lo que su mecanismo de defensa más importante es la competencia en la prestación de servicios financieros que se les suministran.

Es posible que haya un cuarto argumento, de economía política: los países tienen la tendencia a reaccionar de muy distintas maneras ante los análisis que realizan las organizaciones internacionales y regionales, y a la condicionalidad que implican. De acuerdo con la terminología empleada en la sección anterior, es probable que sientan como más “propios” los análisis de estas últimas, por considerar que pueden influir

más en ellos, hecho que lejos de reducir su eficacia, la realza. El temor de que esto pueda conducir a la adopción de regímenes demasiado laxos es injustificado, ya que las propuestas de creación y fortalecimiento de instituciones financieras regionales llevan aparejados compromisos financieros de los países en desarrollo, en la forma de aportes al capital necesario a los correspondientes fondos de reserva y bancos de desarrollo, lo que se traduce en un control estricto de la solidez de sus actividades por parte de los países. En realidad, la disponibilidad de capital es el elemento restrictivo más importante del crecimiento de estas redes financieras regionales. La posibilidad de que muchas de ellas capten fondos en el mercado constituye otro medio de fiscalización de sus operaciones.

Las discusiones actuales han puesto de relieve la insuficiencia de algunos de los servicios que prestan las instituciones financieras internacionales, incluida la provisión de ciertos "bienes públicos globales". Sin embargo, esta afirmación no debería llevar a concluir que la ampliación de la oferta de dichos servicios debería provenir de unas pocas organizaciones mundiales. Más bien, la estructura organizativa deseable debería consistir, en algunos casos, en una red de instituciones que presten los servicios requeridos en forma complementaria y, en otros, en un sistema de organizaciones competitivas. La prestación de los servicios necesarios para la prevención y el manejo de crisis financieras debería regirse por el primer modelo, en tanto que la competencia debería ser el principio rector en el ámbito del financiamiento del desarrollo, incluyendo la competencia con agentes privados. Pero es probable que la pureza del modelo no sea la característica ideal, ya que puede ser conveniente que algunos componentes de las redes compitan entre sí (por ejemplo, que los fondos regionales de reserva compitan con el Fondo Monetario Internacional en la provisión de financiamiento de emergencia) y que las organizaciones competitivas cooperen en algunos casos.

Esto implica que el Fondo Monetario Internacional del futuro no debería visualizarse como una institución global única, sino como el vértice de una red de fondos regionales y subregionales de reserva. Para fomentar la creación de estos últimos se podrían establecer incentivos que dieran a los fondos comunes de reserva acceso automático a financiamiento del Fondo o cierta participación en la asignación de derechos especiales de giro proporcional a su capital pagado, o ambas cosas, lo que equivaldría a considerar las contribuciones a estos fondos como un equivalente del

pago de cuotas al Fondo.<sup>30</sup> Como ya se ha señalado, los fondos regionales de reserva podrían proporcionar la mayor parte del financiamiento excepcional a los países pequeños de la región correspondiente, pero podrían también aportar parte del financiamiento destinado a países más grandes, y contribuirían a disuadir, al menos en parte, a posibles especuladores de realizar operaciones contra la moneda de un país.

Este modelo debería hacerse extensivo a las consultas y supervisión en el ámbito macroeconómico, como también a la coordinación y fiscalización de los sistemas nacionales de regulación y supervisión prudencial. Por consiguiente, habría que concebir sistemas regionales y subregionales, incluidos mecanismos de evaluación de pares, con el fin de internalizar las externalidades generadas por las políticas macroeconómicas de un país sobre sus países vecinos. Estos no sustituirían la supervisión regular del Fondo Monetario, sino que la complementarían. En el área de la regulación y la supervisión prudencial, la creación de sistemas regionales de información y consulta más complejos, incluida la adopción de "estándares mínimos" de alcance regional, también podrían cumplir un papel positivo. En estos sistemas también se debería contemplar la evaluación de pares. En los casos de suspensión de pagos y de renegociación de deudas, los mecanismos regionales deberían, como mínimo, cumplir un rol de evaluación de los efectos concretos que dichos procesos podrían tener en la región.

Es importante recalcar que, además de las funciones consideradas en la sección V, los bancos subregionales de desarrollo pueden cumplir un importante papel como mecanismo para que un conjunto de países en desarrollo comparta los riesgos, lo que les permitiría un aprovechamiento más dinámico de las oportunidades que ofrecen los mercados privados de capital. En América Latina, un ejemplo interesante en este sentido es la Corporación Andina de Fomento, cuya propiedad está enteramente en manos de países en desarrollo. El hecho de que la calificación de riesgo de esta institución haya sido superior a la de Colombia (el único país de la región andina que en los años noventa ha sido calificado con "grado de inversión"), lo que le ha permitido colocar instrumentos de deuda en condiciones favorables, indica que la estrategia de "compartir los riesgos" puede ser eficaz.

<sup>30</sup> Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a, sección 9) y Ocampo (1999a).

Como se sabe ampliamente, Europa occidental proporciona el mejor ejemplo de cooperación financiera regional en la posguerra. Los Estados Unidos, a través del Plan Marshall, sirvieron como catalizador en las fases iniciales de este proceso, que experimentó una profundización muy dinámica desde el diseño de la Unión de Pagos Europea hasta una serie de arreglos de coordinación y cooperación macroeconómica, que eventualmente condujeron a la actual unión monetaria de la mayoría de sus miembros. La historia de muchas instituciones, incluido el Banco de Pagos Internacionales, está asociada a estos esfuerzos de cooperación. En etapas diferentes, estas instituciones demostraron que los esquemas regionales podían hacer una contribución fundamental a la estabilidad de la economía mundial. No se han diseñado esquemas similares en el resto del mundo, aunque se han hecho muchas sugerencias, la más ambiciosa de las cuales fue la propuesta japonesa de crear un fondo monetario asiático.

En escala mucho más limitada, existen instituciones que han desempeñado un papel importante en el mundo en desarrollo, en especial en el área de financiamiento del desarrollo. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) supera al Banco Mundial en términos de financiamiento para el desarrollo en la región. La

Corporación Andina de Fomento supera, a su vez, al BID en el financiamiento hacia la región andina en años recientes. El Fondo Andino, ahora Latinoamericano de Reservas, ha jugado un papel limitado pero constructivo en el apoyo a la balanza de pagos de los países andinos durante las dos últimas décadas. Bajo los arreglos de integración existentes, se han iniciado diálogos orientados a la coordinación macroeconómica, pero los avances han sido limitados en esta área. En cualquier caso, el llamado a desarrollar esquemas de coordinación macroeconómica más fuertes ha sido un tema común durante la crisis reciente.

Un marco institucional como el propuesto tendría dos características positivas. En primer lugar, podría contribuir a dar mayor estabilidad a la economía mundial, mediante la prestación de servicios esenciales que difícilmente pueden proporcionar unas pocas instituciones internacionales, sobre todo en el contexto de un proceso dinámico de regionalismo abierto. En segundo término, desde el punto de vista del equilibrio de las relaciones mundiales, sería preferible a un sistema basado en unas pocas organizaciones mundiales, lo que reforzaría el compromiso de respetar las reglas que contribuyen a la estabilidad mundial y regional por parte de los participantes con menor poder.

## VIII

### Las esferas de la autonomía nacional

Independientemente de las características que tenga un nuevo sistema internacional, es indudable que seguirá siendo una “red de seguridad financiera” muy imperfecta, por lo que la adopción de un cierto grado de “autoseguro” por parte de los países seguirá siendo fundamental para impedir las crisis financieras y, asimismo, para evitar los problemas de “riesgo moral” que son un elemento intrínseco de todo programa de apoyo. Esto plantea interrogantes tanto en torno a las políticas nacionales necesarias para asegurar la estabilidad financiera como a las áreas en que debería preservarse la autonomía nacional. A nuestro juicio, por lo menos en el caso de los países en desarrollo, el sistema internacional debería seguir reconociendo la autonomía nacional en dos áreas fundamentales: el manejo de la cuenta de capitales y la elección del régimen cambiario. Sin lugar a dudas, la elección de la estrategia de desarrollo es otra esfera esencial en que la au-

tonomía nacional debería seguir imperando, como se señaló enfáticamente en la sección VI.

La experiencia de los países en desarrollo indica que el manejo de la volatilidad de la cuenta de capitales exige: i) una gestión macroeconómica consistente y flexible; ii) normas estrictas de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales; y iii) “políticas de pasivos” estrictas, destinadas a inducir un perfil adecuado de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.<sup>31</sup> Aunque el énfasis tradicional ha recaído en el manejo de las crisis, las autoridades deberían centrar su atención en el manejo de las **bonanzas**, ya que las crisis se incuban precisa-

<sup>31</sup> Actualmente existe una extensa literatura sobre el tema de las políticas nacionales. Entre otras, véanse las recientes contribuciones de CEPAL (1998a y 1998c), Banco Mundial (1998a, cap. 3), Ffrench-Davis (1999), Helleiner (1997) y Ocampo (1999b).

mente durante los períodos de euforia de afluencia de capital, expansión del comercio y mejoramiento de los términos del intercambio. Por lo tanto, la prevención de crisis está estrechamente vinculada al manejo adecuado de los períodos de auge.

La naturaleza de las políticas que se adopten variará, como es obvio, de acuerdo a las características estructurales de las distintas economías, como también de su tradición macroeconómica y su nivel de desarrollo. En el área macroeconómica, los dos principales objetivos deben ser el evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas en magnitudes insostenibles durante las épocas de auge y evitar, asimismo, los desequilibrios de los precios más importantes, sobre todo del tipo de cambio y de los precios de los activos nacionales. En la esfera fiscal, la atención debe centrarse en la sostenibilidad de los coeficientes de endeudamiento público **a lo largo del ciclo económico**, lo que exige un fortalecimiento fiscal en las épocas de bonanza, que otorgue a las autoridades los grados de libertad necesarios para mitigar en cierta medida las restricciones fiscales en la fase descendente posterior, e impedir, así, que se produzca una contracción excesiva de la actividad económica. En cambio, como se sabe ampliamente, en economías abiertas las autoridades tienen limitaciones considerables para adoptar políticas monetarias y de crédito interno restrictivas en períodos de auge, si las entradas de capitales no están sometidas a una regulación adecuada. La esterilización de la acumulación de reservas constituye una primera alternativa, pero la experiencia indica que podría verse derrotada por el arbitraje de intereses, si no existen restricciones a la entrada de capitales. Una segunda posibilidad sería el control directo de la expansión del crédito proporcionado por intermediarios financieros nacionales, pero en la práctica esta alternativa puede fomentar un mayor endeudamiento externo en ausencia de controles apropiados, y tiende a proteger a los intermediarios ineficientes. La tercera alternativa consistiría en imponer encajes o requisitos de liquidez a los pasivos del sistema financiero nacional, pero esto también puede alentar a los agentes no financieros a contraer préstamos en el extranjero.

La regulación a la entrada de capitales también podría ser esencial para evitar una apreciación insostenible del tipo de cambio en épocas de auge. Aunque un cierto grado de revaluación puede ser inevitable e incluso eficiente como mecanismo de absorción de la mayor oferta de divisas, una apreciación excesiva puede también tener efectos irreversibles asociados a la "enfermedad holandesa". La regulación de la **entrada**

de capitales desempeña, por consiguiente, una función fundamental en economías en desarrollo abiertas, como mecanismo para permitir una restricción monetaria y del crédito interno y evitar una revaluación insostenible del tipo de cambio en períodos de auge. Lamentablemente, los efectos macroeconómicos de la regulación de la entrada de capitales han recibido mucha menos atención en el pasado que el tema de la regulación de la salida de capitales durante las crisis. La naturaleza de este tipo de regulación se analiza más adelante. En cualquier caso, la regulación a la salida de capitales también puede cumplir una función como mecanismo para evitar un alza excesiva de la tasa de interés o del tipo de cambio, que tiene los efectos adversos en la dinámica macroeconómica y puede aumentar el riesgo de que se produzcan crisis financieras nacionales. Dichas regulaciones son, además, un elemento esencial de las operaciones de suspensión de pagos y de renegociación ordenada de la deuda externa. Indudablemente, sólo puede usarse como complemento de un ajuste macroeconómico fundamental, en ningún caso como sustituto de éste.

Como se señala en la sección IV, en la regulación y supervisión prudencial habría que tomar en consideración tanto los riesgos microeconómicos como los riesgos macroeconómicos típicos de los países en desarrollo. En particular, convendría prestar la debida atención a los vínculos existentes entre los riesgos financieros internos y las variaciones de los principales instrumentos de política macroeconómica, sobre todo de las tasas de interés y el tipo de cambio. También habría que dar adecuada consideración a los riesgos que supone la acelerada expansión del crédito interno, a los descalces de monedas entre activos y pasivos, a la acumulación de deudas a corto plazo en divisas contraídas por intermediarios financieros y a la valorización de los activos fijos utilizados como garantía en episodios de inflación de activos. Dependiendo del tipo de operación, habría que adoptar requisitos más elevados de capital y disposiciones complementarias sobre liquidez, o imponer límites a la proporción del valor de los activos que se puede utilizar como garantía. Además, dada la existencia de estos vínculos macroeconómicos, en los períodos de euforia financiera se debería reforzar la regulación prudencial, para tener en cuenta los crecientes riesgos a los que se exponen los intermediarios financieros. Otra consecuencia de los vínculos mencionados es el hecho de que las políticas de contracción monetaria o crediticia que se adopten en los períodos de auge, como el establecimiento de encajes más elevados o la imposición de límites al

crecimiento del crédito interno, podrían ser un excelente complemento de una regulación y supervisión prudencial más estricta. Por otra parte, debido a las importantes externalidades que pueden generar las grandes empresas no financieras sobre el sector financiero de un país, especialmente en casos de depreciación cambiaria, la contracción de deudas externas por parte de dichas firmas también debería ser objeto de regulación. Algunos incentivos tributarios (la imposición de topes a las deducciones de pérdidas cambiarias, por ejemplo), o normas que obliguen a las empresas no financieras a informar públicamente sobre sus deudas externas pueden ser, por lo tanto, complementos relevantes de la regulación y supervisión prudencial adecuada de los intermediarios financieros.

La experiencia de muchos países en desarrollo indica que las crisis no están asociadas únicamente a elevados niveles de endeudamiento, sino también a **perfiles** inadecuados de la deuda. Esto obedece fundamentalmente al hecho de que, en un contexto de incertidumbre, los mercados financieros no responden sólo a las necesidades de financiamiento neto, sino también de financiamiento bruto, es decir, que la refinanciación de deudas de corto plazo no es neutral en términos financieros. Esta situación otorga un papel esencial a las "políticas de pasivos" destinadas a mejorar el perfil de la deuda. Aunque el principal objetivo de esas políticas debe ser el inducir un perfil de la deuda externa adecuado, hay una estrecha complementariedad entre un buen perfil de las deudas interna y externa. Así, el excesivo endeudamiento interno de corto plazo puede obligar a un gobierno interesado en refinanciar la deuda en medio de una crisis a elevar las tasas de interés, con el objeto de evitar la fuga de capitales de inversionistas en bonos públicos. Igualmente, el excesivo volumen de deudas privadas de corto plazo acentúa los riesgos percibidos por los prestamistas extranjeros en épocas de crisis, lo que puede conducir a una mayor contracción del endeudamiento externo.

En el caso del sector público, un instrumento adecuado de una política de deuda es la imposición de controles directos por parte del Ministerio de Hacienda. En el del sector privado, la flexibilidad del tipo de cambio también puede desalentar ciertos flujos de corto plazo y, por consiguiente, actuar en parte como una "política de pasivos", pero sus efectos son limitados en este ámbito, debido a la escasa probabilidad de que mitigue los ciclos de financiamiento de mediano plazo, que tenderán, por lo tanto, a reflejarse en un ciclo paralelo de los tipos de cambio nominal y real. La aplicación de controles directos a las entradas de ca-

pitales también puede ser un buen instrumento para mejorar el perfil de deuda privada, pero un instrumento de mercado indirecto interesante son los encajes a las entradas de capital de origen externo, como lo indican las experiencias de Chile y Colombia en los años noventa. Estos encajes son una variedad del impuesto Tobin, pero la tasa impositiva equivalente (3% en el caso de Chile para préstamos a un año y 10% o más en Colombia en épocas de auge) es mucho más alta que la que ha sido sugerida para un impuesto Tobin internacional. Un encaje uniforme mejora el perfil de la deuda, al inducir un endeudamiento de más largo plazo, que permite distribuir el impuesto equivalente a lo largo de un período más prolongado, y su administración es más fácil. Los efectos de este tipo de instrumentos sobre la magnitud de los flujos de capital han sido objeto de mayor controversia. En todo caso, si la elusión de la regulación es costosa, y si el endeudamiento de corto y largo plazo no son sustitutos perfectos, la magnitud de los flujos también debería verse afectada.<sup>32</sup> Una de las principales ventajas de este instrumento es su focalización en la entrada de capitales, por lo que constituye una herramienta de carácter preventivo. También ofrece ventajas específicas en comparación con instrumentos de regulación prudencial que tengan efectos similares, puesto que afecta tanto a los agentes financieros como a los no financieros y supone el uso de un instrumento de precios no discriminatorio, mientras que la regulación prudencial sólo afecta a los intermediarios financieros, suele ser de carácter cuantitativo y la supervisión es un instrumento esencialmente discrecional.<sup>33</sup>

Las normas simples son preferibles a las complejas, sobre todo en sistemas regulatorios poco desarrollados. En este sentido, los controles cuantitativos, tales como la prohibición categórica de determinadas actividades u operaciones, pueden ser más convenientes que señales sofisticadas de precios, pero incentivos de precio simples, como los adoptados por Chile y Colombia, también pueden ser eficaces. Todo sistema regulatorio debe cumplir también con el requisito de contar con un respaldo institucional adecuado. Por consiguiente, un sistema **permanente** de regulación de

<sup>32</sup> Agosin (1997), Agosin y Ffrench-Davis (por publicarse) y Ocampo y Tovar (1997 y 1999).

<sup>33</sup> Ocampo (1999a). De hecho, este instrumento es similar a las prácticas empleadas por los agentes privados, como las comisiones impuestas por fondos mutuos a las inversiones que se han mantenido por períodos cortos, con el objeto de desalentarlas. Véase Morgan (1998, p. 23).

la cuenta de capitales, cuyo grado de rigor se acentúe o se reduzca a lo largo del ciclo económico, es preferible a la alternación de libre entrada de capitales durante los períodos de auge y controles cuantitativos en épocas de crisis. De hecho, este último sistema puede ser enteramente ineficaz si se aplica en forma improvisada en una crisis; dado que carece de los mecanismos de administración necesarios, puede conducir a una evasión o elusión masivas de los controles. Un sistema de este tipo también se caracteriza por ser procíclico e ignora la lección más importante sobre prevención de crisis: la conveniencia de evitar el endeudamiento excesivo en épocas de auge y, por lo tanto, de centrar las regulaciones en las entradas en lugar de las salidas de capital.

Este análisis nos indica que la regulación de la cuenta de capitales puede ser un instrumento fundamental de prevención y manejo de crisis, en casos de gran volatilidad de los flujos de capital y debilidad de las redes internacionales de seguridad financiera. Las normas sobre la materia pueden ser complementarias de otras políticas aconsejables de regulación macroeconómica y financiera, y en algunos casos pueden ser incluso preferibles a otras alternativas. El análisis demuestra también la conveniencia de recurrir a la regulación de la cuenta de capitales como instrumento **permanente** de política. Obviamente, ninguno de estos mecanismos es perfecto, y algunos países en desarrollo pueden preferir combinaciones de políticas que eviten su uso (entre otras cosas, recurrir con más frecuencia a las políticas fiscales y cambiarias, así como a la regulación prudencial) o pueden inclinarse hacia un menor intervencionismo, aunque sea a expensas de una mayor volatilidad del PIB. Por este motivo, el argumento más convincente es aquel en favor del mantenimiento de la autonomía de los países en desarrollo en el manejo de la cuenta de capitales.

En realidad, no hay razones convincentes que permitan abogar por la convertibilidad de la cuenta de capitales.<sup>34</sup> No existen pruebas de que la movilidad del capitales permita suavizar el gasto en los países en desarrollo a lo largo del ciclo económico y, por el contrario, hay evidencias categóricas de que la volatilidad de los flujos de capital en esos países es una fuente

adicional de inestabilidad del gasto. Tampoco hay nada que demuestre la existencia de un vínculo entre la liberalización de la cuenta de capitales y el crecimiento económico, pero sí argumentos que demuestran lo contrario.<sup>35</sup> Para expresar este argumento en términos sencillos, se podría decir que, aun si la mayor libertad de los flujos de capital influye positivamente sobre el crecimiento, a través de una asignación más eficiente del ahorro y la inversión, la mayor volatilidad que caracteriza a los mercados libres de capital tiene el efecto contrario. Como ya se ha señalado, la falta de una red de seguridad financiera internacional adecuada también es un argumento convincente en este sentido. ¿Por qué deberían renunciar los países en desarrollo a este grado de libertad si no tienen acceso a un financiamiento para contingencias que sea adecuado en cuanto a su volumen y normas bien definidas de condicionalidad, y no existen actualmente mecanismos que faciliten la suspensión de pagos con anuencia internacional y la renegociación ordenada de la deuda? Como se indica en la sección III, esto es esencial para los países sin mayor poder en el ámbito internacional, para los cuales el renunciar a algún mecanismo para hacer frente a las crisis es una alternativa que tiene un costo elevado. En realidad, hay notables semejanzas entre la actual situación financiera internacional y las etapas de banca libre a nivel nacional, cuando, en ausencia de bancos centrales que operaran como prestamistas de última instancia y de programas oficiales de rescates bancarios, la inconvertibilidad de los billetes emitidos por los bancos privados era una alternativa legal necesaria para responder a corridas de fondos masivas.

Utilizando argumentos muy similares, se podría afirmar que sería igualmente inadecuado limitar la autonomía de los países en desarrollo para elegir un determinado régimen cambiario. Aunque tiene cierta validez el argumento según el cual, en el mundo globalizado de hoy, sólo las cajas de convertibilidad o los tipos de cambio totalmente flexibles generan suficiente confianza en los agentes privados, cualquier norma internacional en este ámbito sería desafortunada. Las ventajas y desventajas de ambos extremos, y las de los regímenes intervencionistas intermedios, han sido objeto de un prolongado debate y, por supuesto, han dado lugar a la acumulación de gran experiencia al respecto. En la práctica, los países casi siempre optan por regímenes intermedios, lo que responde no sólo a

<sup>34</sup> Véase análisis más detallados sobre este tema en Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a); UNCTAD (1998, parte I, cap. IV), CEPAL (1998a, parte III), Eichengreen (1999), Griffith-Jones (1998), Grilli y Milesi-Ferreti (1995), Krugman (1998a, 1998b), Ocampo (1999a) y Rodrik (1998).

<sup>35</sup> Véase, en particular, Eatwell (1996), Rodrik (1998) y, con respecto a América Latina, Ocampo (1999b).

las deficiencias que presentan los extremos, sino también a las numerosas otras demandas que enfrentan las autoridades. No obstante, la elección del régimen cambiario tiene importantes consecuencias en materia de política económica, que deben tenerse presentes en la

supervisión macroeconómica. Además, según también hemos señalado, la regulación prudencial interna debe tomar en consideración los riesgos macroeconómicos específicos a los que se enfrentan los intermediarios financieros en cada régimen.

## IX

### Conclusiones

En este ensayo se ha argumentado que la agenda en torno a la reforma financiera internacional debería ampliarse por lo menos en dos sentidos. En primer término, debería extenderse más allá del ámbito de la prevención y solución de crisis, temas en los que se ha centrado el debate reciente, para incluir también materias tales como el financiamiento del desarrollo de países pobres y pequeños, a fin de superar la excesiva concentración del financiamiento privado y oficial en unas pocas economías “emergentes”, y la “propiedad” de las políticas económicas por parte de los países. En segundo lugar, debería tener en cuenta no sólo el papel de las instituciones mundiales, sino también de las regionales, y la definición explícita de las áreas en que convendría preservar la autonomía nacional. Todos estos temas deberían hacer parte de un proceso de negociación representativo y equilibrado, capaz de superar algunos de los elementos negativos, vinculados a la economía política, que caracterizan el debate actual.

En lo que respecta a la prevención y solución de crisis financieras, debe encontrarse un equilibrio entre el énfasis que se ha otorgado en el debate actual a la necesidad de perfeccionar el marco institucional en el que operan los mercados financieros, y la insuficiente atención que siguen recibiendo el diseño de estructuras adecuadas que garanticen la coherencia de las políticas macroeconómicas a nivel mundial, la mayor provisión de financiamiento de emergencia en épocas de crisis, y la adopción de procedimientos adecuados de suspensión de pagos con anuencia internacional y de renegociación ordenada de la deuda. En el ámbito del financiamiento del desarrollo, debe otorgarse particular importancia a la necesidad de incrementar el financiamiento destinado a países de bajos ingresos, incluyendo los mecanismos que permitan que las agencias financieras multilaterales faciliten el mayor acceso de éstos y de los países pequeños de medianos ingresos a los mercados privados de capital. También

debe hacerse hincapié en la contribución de los bancos multilaterales de desarrollo al financiamiento de redes de protección social en períodos de crisis. La provisión de un mayor financiamiento de emergencia y con fines de desarrollo debería complementarse con un nuevo acuerdo internacional sobre los límites de la condicionalidad, y el pleno reconocimiento del papel esencial de la “propiedad” de las políticas macroeconómicas y de desarrollo por parte de los países en desarrollo.

Se ha argumentado igualmente que las instituciones regionales y subregionales deberían desempeñar un papel fundamental en la mayor provisión de “bienes públicos globales” y otros servicios en el área de las finanzas internacionales. En ciertos casos, la arquitectura financiera requerida debería consistir en una red de instituciones que presten los servicios necesarios en forma complementaria (en esferas tales como el financiamiento de emergencia, la supervisión de las políticas macroeconómicas, y la regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros nacionales), mientras en otros, sobre todo en la esfera del financiamiento del desarrollo, es preferible un sistema de organizaciones competitivas. El hecho de que todo nuevo orden seguirá siendo una “red de seguridad financiera” incompleta significa no sólo que las políticas nacionales seguirán ejerciendo un papel desproporcionado en la prevención de crisis, sino también que ciertas áreas deberían seguir siendo del dominio exclusivo de la autonomía nacional, en particular la regulación de la cuenta de capitales y la elección del régimen cambiario. Las instituciones regionales y la autonomía nacional son particularmente importantes para los participantes menos influyentes en el ámbito internacional, quienes se beneficiarían notablemente de la competencia en la provisión de los servicios que se les prestan y de contar con mayor libertad de acción en un contexto de oferta imperfecta de bienes públicos globales.

## Bibliografía

- Agosin, M. (1997): Entradas de capitales y desempeño de la inversión: Chile en los años noventa, *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw Hill.
- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (por publicarse): Managing capital inflows in Chile, *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, Stephany Griffith-Jones, Manuel F. Montes y Anwar Nasution (comps.), Nueva York, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas (ONU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Akyüz, Y. y A. Cornford (1999): Capital flows to developing countries and the reform of the international financial system", documento presentado en la Reunión sobre nuevos roles y funciones de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, organizada por la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Banco Mundial (1999): *Global Development Finance, 1999*, Washington, D.C., marzo.
- \_\_\_\_\_ (1998a): *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1998-99*, Washington, D.C., diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *Assessing Aid*, World Bank Policy Research Report, Nueva York, Oxford University Press, noviembre.
- Calvo, G. (1998), Contagion and sudden stops, Baltimore, Maryland, Universidad de Maryland, noviembre, inédito.
- Camdessus, M. (1998a): Discurso inaugural pronunciado ante la Junta de Gobernadores del FMI, *Boletín del FMI*, vol. 27, N° 19, Fondo Monetario Internacional (FMI), 26 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (1998b): Towards an agenda for international monetary and financial reform, *Address to the World Affairs Council*, Filadelfia, Pennsylvania, 6 de noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 2ª edición revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.1997/Rev.1, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1998c): *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, LC/G.2040, Santiago de Chile, octubre.
- Cornia, G. A. (1999): Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes, *Research for Action*, N° 48, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (ONU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), abril.
- Eatwell, J. (1996): *International Financial Liberalization: The Impact on World Development*, UNDP-Office of Development Studies Discussion Paper, N° 12, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), septiembre.
- Eatwell, J. y L. Taylor (1999): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, New School for Social Research and Cambridge University.
- Eichengreen, B. (1999): *Towards a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- \_\_\_\_\_ (1998): The only game in town, Berkeley, California, Universidad de California, noviembre, inédito.
- Feldstein, M. (1998): Refocusing the IMF, *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, Nueva York, marzo/abril.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Londres, Macmillan, en prensa.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1998): *Toward a Framework for Financial Stability*, Washington, D.C., enero.
- FMI, Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional (1998): *Statement*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 16 de abril.
- Graham, C. (1994), *Safety Nets, Politics, and the Poor*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Griffith-Jones, S. (1998): *Global Capital Flows, Should They Be Regulated?*, Londres, Macmillan.
- Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (1999): Proposals for a new international architecture, with special emphasis on needs of poorer countries, informe presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, junio.
- Grilli, V. y G. M. Milesi-Ferretti (1995): *Economic Effects and Structural Determinants of Capital Controls*, IMF Staff Papers, vol. 42, N° 3, septiembre.
- Grupo de los 24 (1999): *Communiqué*, 25 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Communiqué*, 3 de octubre.
- Grupo de los Siete (1999): *Statement*, Colonia, 18 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Declaration of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 30 de octubre.
- Helleiner, G. K. (1999a): Financial markets, crises and contagion: issues for smaller countries in the FTAA and Post-Lomé IV negotiations, documento preparado para el Mecanismo de negociación regional del Caribe, Kingston, Jamaica, enero.
- \_\_\_\_\_ (1999b): External conditionality, local ownership and development, contribución a *Transforming Development*, Jim Freedman (comp.), Toronto, University of Toronto Press.
- \_\_\_\_\_ (1997): Capital account regimes and the developing countries, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 8, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Helleiner, G. K. y A. Oyejide (1998): Global economic governance, global negotiations and the developing countries, documento de antecedentes para PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 1999*, diciembre.
- Krugman, P. (1998a): The Eternal Triangle, Cambridge, Massachusetts, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), inédito.
- \_\_\_\_\_ (1998b): Curfews on capital flight: What are the options?, Cambridge, Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), inédito.
- Larraín, G., H. Reisen y J. von Maltzan (1997): *Emerging Market Risk and Sovereign Credit Ratings*, OCDE Development Centre Technical Paper, N° 124, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), abril.
- Lustig, N. (1997): The safety nets which are not safety nets: Social investment funds in Latin America, documento preparado para la Conferencia sobre gobernabilidad, erradicación de la pobreza y política social, organizada por el Harvard Institute for Institutional Development y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y realizada en Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, 12 y 13 de noviembre.
- Márquez, G. (1999): Labor markets and income support: What did we learn from the crises?, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Miyazawa, K. (1998): Towards a new international financial architecture, presentación ante el Foreign Correspondents Club of Japan, 15 de diciembre.
- Mohammed, A. A. (1999): Adequacy of liquidity in the current international financial environment, *Studies on International Monetary and Financial Issues for the Group of Twenty-Four*, Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales, abril.
- Morgan J. P. (1998): *World Financial Markets*, Nueva York, 7 de octubre.
- Naciones Unidas, Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales (1999a): *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales*

- de las Naciones Unidas LC/G.2054, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- \_\_\_\_\_ (1999b): *Finding Solutions to the Debt Problems of Developing Countries*, serie Temas de coyuntura, N° 2, LC/L.1230-P, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.G.5.
- Ocampo, José Antonio (1999a): *Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence*, serie Temas de coyuntura, N° 1, LC/L.1192, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1999b): *La reforma de un sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J. A. y C. Tovar (1999): *Price-Based Capital Account Regulations: The Colombian Experience*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 87, LC/L.1262-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996, Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), McGraw-Hill.
- Rodrik, D. (1999a): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Governing the global economy: Does one architectural style fit all?*, documento preparado para la Conferencia sobre métodos de gobierno en una economía mundial, organizada por el Foro sobre políticas de comercio de la Brookings Institution, 15 y 16 de abril.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Who needs capital-account convertibility? Essays in International Finance*, N° 207, Princeton, Departamento de Economía, Universidad de Princeton.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- Rubin, R. E. (1999): *Remarks of the Treasury Secretary on reform of the international financial architecture to the School of Advanced International Studies*, *Treasury News*, Oficina de Asuntos Públicos, 21 de abril.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1999*, UNCTAD/TDR/1999, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Informe sobre el comercio y desarrollo, 1998*, UNCTAD/TDR/1998, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.D.6.
- White, W. R. (1999): *New strategies for dealing with the instability of financial markets*, documento presentado en la conferencia sobre "La gestión de los mercados financieros mundiales: desafíos y opciones de políticas para las economías emergentes, la Unión Europea y las instituciones internacionales", organizada por el Foro sobre deuda y desarrollo y realizada en el Banco Nacional de Hungría, Budapest, 24 y 25 de junio.
- Wolfensohn, J. D. (1998): *The other crisis, Address to the Board of Governors*, Washington, D.C., 6 de octubre.
- Wyplosz, Ch. (1999): *International financial instability, Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.), Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oxford University Press.

# Dos desafíos para el *siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización*

---

**Robert Boyer**

*Director de Estudios  
de la Escuela de  
Estudios Superiores en  
Ciencias Sociales,  
Director de Investigación  
del Centro Nacional de  
Investigación Científica, París*

En este artículo se hace un balance de la crisis financiera asiática y se analizan las diversas proposiciones formuladas para hacerle frente con vistas a evitar su repetición; se concluye que la globalización financiera ha desestabilizado los efectos potencialmente favorables de la apertura al comercio internacional y a la inversión productiva. Se subraya que la crisis financiera de 1997 no tuvo las consecuencias deflacionarias de la de 1929, por el efecto de las transformaciones institucionales efectuadas cuando los responsables políticos tomaron conciencia de ella. Sin embargo, la generalización de las estrategias de crecimiento impulsadas por las exportaciones tiende a repetir las situaciones de sobreproducción, agravadas por la plasticidad de las corrientes de capital internacionales. Se aprecia ahora que el siglo XXI debe marcar una doble inflexión. Por un lado habrá que buscar un mejor equilibrio entre la dinámica interna y la extraversion. Por otro lado, y sobre todo, habrá que poner en práctica una serie de reformas destinadas a evitar otras grandes crisis financieras. Están en discusión los méritos relativos de diversas opciones: negociación de un nuevo sistema internacional, plan Brady para los bancos, aplicación más estricta de las reglas prudenciales, búsqueda de transparencia en los movimientos de capital a corto plazo, la ampliación de nuevos mercados de opciones o incluso el establecimiento de un impuesto como el propuesto por Tobin. Sería peligroso introducir vuelcos estructurales en la organización productiva y social de las economías en respuesta a la sola presión que ejercen los mercados financieros internacionales. Por último, la constitución de zonas de integración regional define un camino medio entre la internacionalización en todas las direcciones y un repliegue proteccionista en el territorio nacional. En todo caso, es razonable suponer notables cambios con respecto al decenio de 1990.

## I

## Introducción

El decenio de 1990 aparentemente marcó un punto de inflexión en la crisis que se inició a fines de los años sesenta en los Estados Unidos y que de allí se propagó a los demás países desarrollados por efecto de los *shocks* petroleros. El paradigma de la producción, propio del fordismo, había perdido progresivamente su eficacia y cedía ante la aparición de nuevos principios, que la economía japonesa parecía haber descubierto y puesto en práctica con singular eficiencia, a tal punto, que en los años ochenta algunos analistas habrían podido pronosticar la “japonización” de los sistemas productivos y en general de las economías occidentales.

Muy distinta es la situación al cerrar el decenio de 1990: la internacionalización del comercio y la producción, y aún más, la fuerza creciente de las innovaciones financieras y su difusión a escala mundial caracterizan una nueva etapa, con la aparición de nuevos tipos de reglamentación. En adelante, las pautas de crecimiento se asentarán en la exploración de todos los aspectos de la competencia externa y de la inserción en las redes financieras internacionales. En esta materia, la economía estadounidense mostraría el camino a seguir a los demás países, que de una u otra manera deberían ajustarse a ese nuevo modelo gobernado por las finanzas.

El presente artículo pretende efectuar un análisis crítico de esta visión, que ha llegado a ser muy común.

En él se demuestra que no hay que confundir el proceso de internacionalización del comercio y de la producción con el de globalización financiera. En efecto, las crisis financieras pueden propagarse muy rápidamente de un país al otro. Sin embargo, las coyunturas nacionales y los sistemas de reglamentación siguen siendo muy diversos. En efecto, la hegemonía de las finanzas caracteriza sobre todo a las economías estadounidense y británica; muy poco a Alemania y el Japón, para no citar sino dos ejemplos de alternativas a un capitalismo dominado por el mercado puro. Más aún, si bien es cierto que una especulación moderada tiende a estabilizar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, la acentuación de ese proceso tiene un efecto potencialmente desestabilizador sobre los mercados financieros. Si se adopta esta interpretación, importa disciplinar las finanzas. Paralelamente, cabe reconocer que no todas las economías tienen un tipo de crecimiento impulsado por las exportaciones, de modo que no podrían aplicarse en todas partes los mismos preceptos de política económica.

El artículo cierra con una comparación analítica de las diferentes soluciones que se han propuesto para superar los desequilibrios potenciales que caracterizan a la economía internacional contemporánea. El ideal sería negociar una nueva estructura financiera internacional, solución que no deja de plantear formidables problemas políticos.

## II

## Las finanzas para bien o para mal

La desreglamentación de los sistemas financieros nacionales, la multiplicación de innovaciones que crean nuevos instrumentos financieros y la desterritorialización de ciertos mercados han caracterizado los últimos quince años, al punto de transformar significativamente

la mayoría de los sistemas de regulación nacionales. Los gobiernos decidieron aplicar esta desreglamentación en la esperanza de fomentar la inversión, el crecimiento económico y el empleo, sin menoscabar la evolución regular de la coyuntura económica (Aglietta, Brender y Coudert, 1990). Esta tendencia se dio tanto en los grandes países industrializados como en las economías emergentes, donde se tradujo en la importación acelerada de los más sofisticados instrumentos financieros, provenientes de Wall Street y la City londi-

□ Este artículo se ha preparado para la Revista de la CEPAL sobre la base de la actualización y ampliación de un texto publicado originalmente en francés en *Techniques financières et développement*, N° 53-54, diciembre de 1998.

nense. No es, pues, de sorprender que se haya producido una falta de sincronización entre las instituciones que dirigen el régimen de crecimiento económico de la mayoría de los países y el nuevo régimen financiero surgido de la apertura a esas innovaciones.

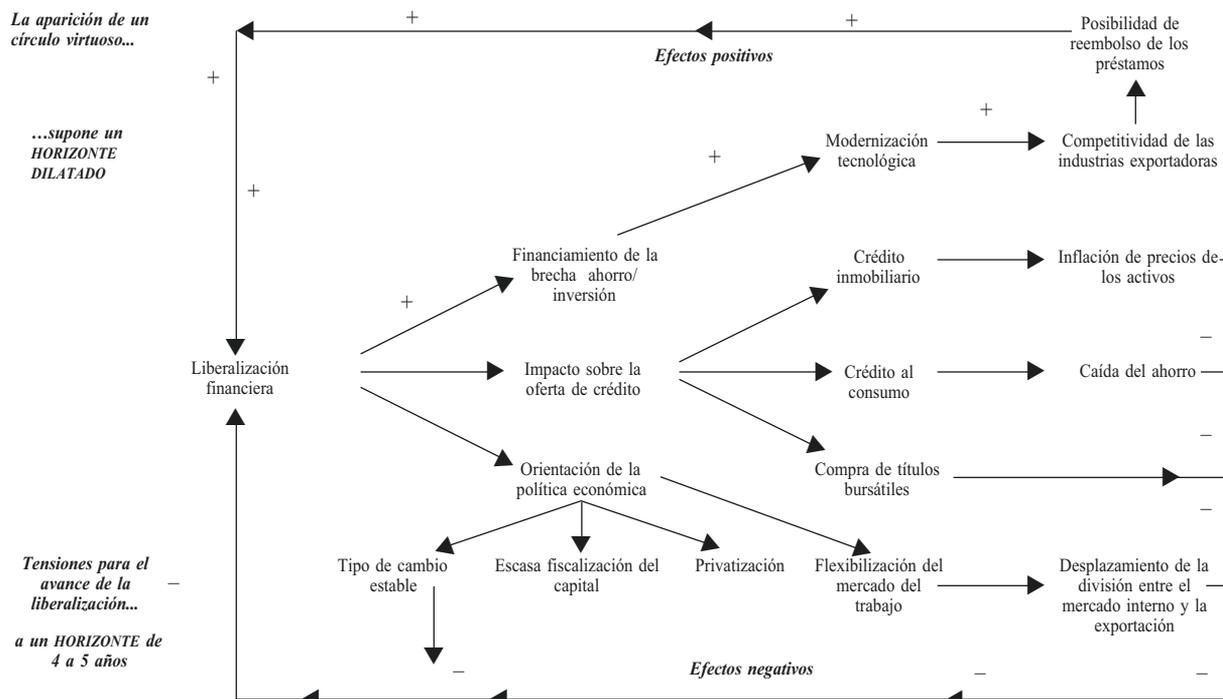
Retrospectivamente, pueden apreciarse los efectos contradictorios de esta apertura al mercado financiero internacional (gráfico 1). Por una parte, la afluencia de capitales extranjeros, cuando se trata de inversiones directas, contribuye a la formación de nuevas capacidades de producción, que incorporan los últimos avances de la tecnología, ya que el objetivo de las transnacionales, en el decenio de 1990, es el de establecer en algunos países una base productiva que les asegure la competitividad en el plano internacional. Esta estrategia se contrapone punto por punto con la que propendía a la sustitución de importaciones. Si las condiciones macroeconómicas son suficientemente estables y la afluencia de capitales se prolonga por un período cercano al decenio, cabe concebir que el aumento de las exportaciones permitirá a la larga saldar la deuda externa, en este caso privada. Este movimiento se diferencia de lo ocurrido en el decenio anterior cuando los préstamos internacionales tenían por destino el financiamiento de los déficit públicos. Este es el

lado virtuoso de la globalización, ya que el crédito internacional permite adelantar el crecimiento de la tasa de ahorro nacional y al mismo tiempo acelerar el crecimiento económico. Pero hay otra consecuencia, más problemática.

Por otra parte, en efecto la inversión se traduce también en la diversificación de las carteras de acciones y obligaciones, lo que se capta en el concepto de "mercado emergente". Las relaciones con el mejoramiento de la eficiencia productiva pueden producirse al revés del círculo virtuoso antes descrito. Desde luego, la oferta de crédito se vuelve abundante lo que se traduce en una bonanza inmobiliaria, la expansión del crédito al consumo y la compra de títulos bursátiles, todo lo cual impulsa una ola especulativa de la que no se ha escapado ninguno de los países que parecían más prometedores, ni en América Latina ni en Asia (Contamin y Lacu, 1998). La inflación de los precios de los activos, en algunos casos la caída en la tasa de ahorro, y los desplazamientos de la producción de exportaciones hacia el mercado interno provocan un círculo vicioso, que tiende a oponerse a la espiral virtuosa que se preveía como determinante en el momento de aplicar la liberalización financiera. Basta mantener estable el tipo de cambio con relación a una moneda de

GRAFICO 1

**La liberalización financiera no es la panacea. Efectos contradictorios a mediano y largo plazo**



referencia, a menudo el dólar, para que se manifiesten las tensiones inflacionarias en un deterioro de la balanza comercial, deterioro que al superar cierto umbral acaba por alertar a la comunidad internacional y precipita la fuga de los capitales de corto plazo (UNCTAD, 1998, pp. 59-76).

El drama de México, y luego de Indonesia, Tailandia y la República de Corea, es precisamente que ese vuelco en la apreciación de los mercados financieros ocurrió antes de que cosecharan los beneficios de la modernización tecnológica e industrial. Por este motivo, la liberalización financiera provocó en estos países una serie de crisis que asumieron una forma sin precedentes, lo que no deja de desconcertar a los ministros de hacienda y a los banqueros centrales. Más aún, las evoluciones observadas hacen dudar sobre la estrategia y los planes de ajuste del Fondo Monetario Internacional, que se fundamentan en una idea simple: "el mismo modelo, la misma crisis, la misma terapia para todos".

### III

## Una crisis financiera global, pero con variedad de coyunturas nacionales

El ajuste, a menudo dramático, ¿asume la misma forma en todos los países? Si estuviera fundamentada la hipótesis de la globalización como principio de cohesión de un sistema internacional sin precedentes, debería observarse esa uniformidad, con algunos roces producidos por la persistencia de instituciones nacionales en el proceso de normalización. Se trata más bien de una nueva forma de interdependencia entre economías nacionales que de la homogeneización de las economías y su fusión en el gran caldero de la globalización (Boyer, 1997; Lafay, Freudenberg, Herzog y Ünal-Kesenci, 1999).

Esto puede comprobarse directamente con el análisis de los movimientos de transmisión de la crisis asiática (gráfico 2). En ella se advierten tres mecanismos de acción:

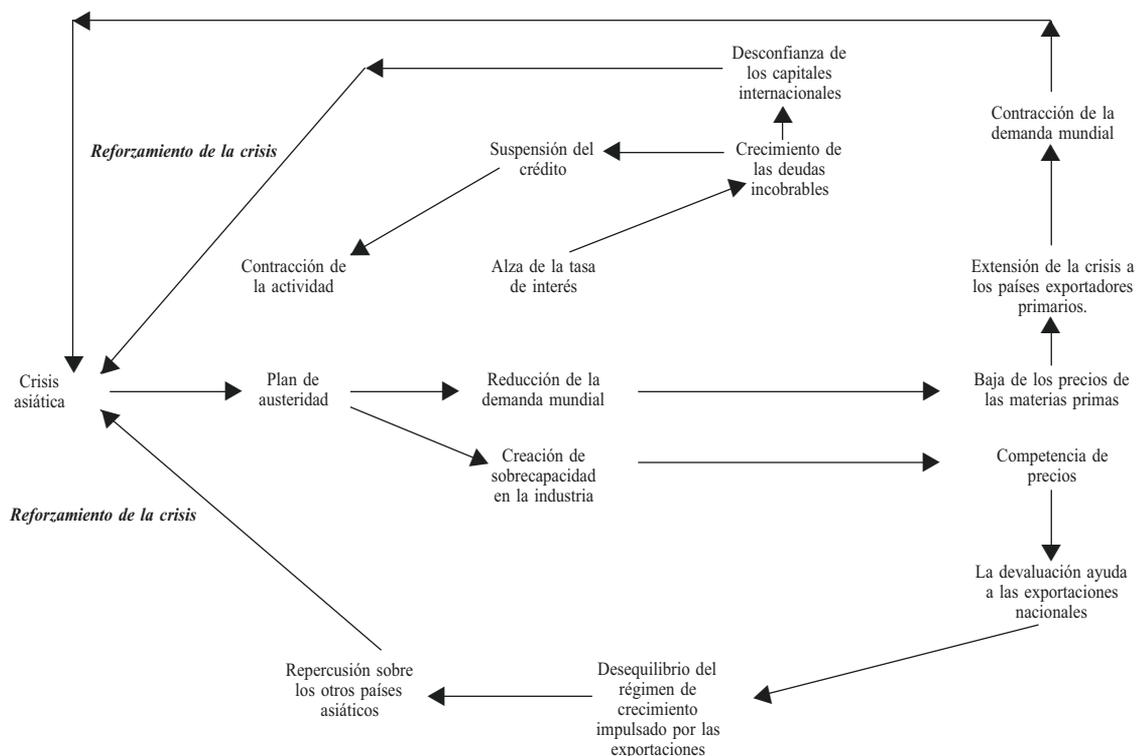
En primer lugar, los países fueron obligados a aceptar un plan de ajuste estructural para conseguir la ayuda del FMI. Esos planes fueron elaborados para países aquejados por importantes déficit fiscales y con una gestión monetaria descuidada y no por la fragilidad

En un plano más general, las finanzas internacionales han dado una gran plasticidad al proceso de acumulación y de consumo a corto y mediano plazo, pero con el riesgo concomitante de alargar la duración de las crisis financiera y económica que suceden al período de arrebatos y especulación. El sobreajuste, tanto a la baja como al alza, constituye una característica marcada de los mercados financieros. Aunque es bien sabido que todas las burbujas financieras terminan por reventar, como lo demuestra el notable trabajo de Kindleberger (1978), no es ya raro que desemboquen en una depresión acumulativa y de gran amplitud. El único precedente a la crisis de fines de los años noventa no es sino la gran crisis que se registró entre 1929 y 1932. Sin embargo, la historia económica y financiera enseña que las crisis se suceden pero no se parecen, ya que las reformas institucionales con que se busca superarlas dan vida a nuevas formas de reglamentación, susceptibles a su vez de crear una crisis estructural de nuevo cuño (Boyer y Saillard, (eds.), 1995).

sistémica de su sistema bancario. Siendo así, al influjo de una liberalización acelerada, no aplicaron los mecanismos prudenciales y los organismos de control que han sido necesarios en los países desarrollados para evitar crisis financieras mayores (Williamson y Mahar, 1999; Aglietta, 1995 y 1998). En consecuencia, el alza de las tasas de interés, la contracción del gasto público, las presiones para abrir el mercado interno y la adquisición de empresas nacionales por capitales extranjeros, sin olvidar la suspensión de la legislación del trabajo que protege a los asalariados, constituyen otros tantos factores que, en un primer tiempo, acentuaron la contracción de la actividad en cada país. Esta desfavorable evolución debilitó aún más el sistema bancario y favoreció la acumulación de nuevas deudas incobrables. Es de señalar que los Estados Unidos aplicó la política exactamente contraria en el tercer trimestre de 1998: la baja de la tasa de interés rectora de la banca central atenúa la presión sobre los fondos de cobertura (*hedge funds*), en que una especulación desafortunada hubiera podido desencadenar una crisis sistémica.

GRAFICO 2

¿Por qué la crisis asiática se extendió al resto del mundo y asumió formas diferentes según el país?



En segundo lugar, la mayor parte de los nuevos países industrializados tenía un exceso de capacidad manifiesta cuando estalló la burbuja especulativa (Hochraich, 1999; Godement, 1999). Como los planes de reajuste pretendían reducir la demanda interna, el esfuerzo de las empresas nacionales se volcó al mercado exterior. Al generalizarse ese movimiento, se produjo una baja importante en el precio de exportación, lo que reforzó las presiones de la competencia sobre los demás países y a menudo los empujó a devaluar sus monedas nacionales. Este mecanismo se dio en los países del sudeste asiático, pero estuvo también presente en América Latina. Baste tomar el ejemplo de la industria de los componentes electrónicos o del automóvil para darse cuenta cómo la estrategia de exportación al mercado mundial ha hecho crecer el exceso de capacidad en escala mundial. Este es el mecanismo que transmite la crisis de los países asiáticos a los países más prósperos, tanto de Norteamérica como de Europa. El efecto es favorable en cuanto a controlar la inflación —obsesión de los bancos centrales— pero es más problemático en lo que toca a las utilidades de las transnacionales. Este movimiento repercute en la

inestabilidad de las cotizaciones bursátiles en Wall Street y en la mayoría de los demás mercados. Después de un período de correcciones como secuela de la crisis rusa en agosto de 1998, la mayoría de las transacciones bursátiles vuelven a Wall Street, buscando mejorar la calidad de los activos financieros en cartera (*flight to quality*). Habida cuenta de la incertidumbre en Asia, la lasitud en Japón y la morosidad europea en el primer semestre de 1999, los capitales afluyeron a los Estados Unidos, hecho que dio nuevo impulso a la burbuja especulativa.

Por último, el mercado internacional de materias primas es un buen barómetro de la coyuntura mundial. Como el Asia era la zona de crecimiento más dinámico, el vuelco de la actividad redujo la demanda de petróleo y en general de materias primas. He ahí por qué países tan diferentes como el Canadá, Noruega, Rusia y Venezuela fueron afectados a la postre por el estallido de la crisis financiera asiática, aunque un año después. A su vez, este fenómeno repercutió sobre la evaluación de utilidades y los valores bursátiles de las empresas petroleras y las que manejan los mercados de materias primas. Incluso dentro de los países pro-

ductores de materias primas, la crisis se difractó según modalidades muy específicas: ¿quién podría asimilar la trayectoria de Noruega con la de Rusia o la de Canadá con la de Venezuela? Las formas de reglamentación siguen siendo fundamentalmente nacionales, pero están sometidas a embates que no son de origen exclusivamente interno, sino que crecientemente de índole internacional (Berger y Dore, eds., 1996; Hollingsworth y Boyer, eds., 1997).

Nuevamente se comprueba la diversidad de trayectorias nacionales. Para muestra, basten unos ejemplos.

En Rusia, la financierización desestabiliza el sistema productivo, ya debilitado por la acentuación de las desigualdades y la apertura al comercio internacional, comprendidos los productos más esenciales, como los agrícolas (Sapir, 1996).

En los Estados Unidos, la crisis financiera sólo comenzó a sentirse en octubre de 1998, cuando el colapso de la crisis financiera de mediados de 1997 se hizo sentir en las cuentas de las grandes empresas estadounidenses. Sin embargo, al producirse la recuperación bursátil, el optimismo se recuperó muy rápidamente y alimentó la fe en el nacimiento de una “nueva economía” que se beneficiaría de un crecimiento regular y estaría libre de los peligros tanto de la inflación como de la recesión (*The Economist*, 1999a).

Por su parte, Japón explora, desde 1991, las dificultades de gestión de un sistema bancario liberalizado en el centro de una burbuja especulativa e incapaz, por lo tanto, de resolver por sí mismo el problema de las deudas incobrables. La evolución del tipo de cambio del yen al dólar sigue los vaivenes de la crisis japonesa (McKinnon, 1999). Las inyecciones presupuestarias masivas y una tasa de interés cercana a cero lo gran apenas poner a raya a la recesión, que se interrumpe en el primer trimestre de 1997.

En cierto sentido, los países del sudeste asiático siguen, después de 1997, una trayectoria del mismo tipo, aunque mucho más violenta, ya que sus pautas de regulación interna carecen de los estabilizadores que benefician a la economía japonesa (Godement, 1999). Sin embargo, nuevamente cabe señalar que la evolución en la República de Corea, Tailandia e Indonesia presenta agudos contrastes.

Los países de América Latina son también arrasados por el vendaval, y el desconcierto se apodera de los responsables políticos. Como decía el Ministro de Hacienda mexicano a mediados de 1998: “¿cómo es que México esté ahora en crisis cuando el gobierno se ha ceñido a todas las instrucciones de los organismos internacionales?” Las diferencias en la gestión monetaria de Argentina y Brasil llevan a una fuerte variación en el tipo de cambio, con el peligro consiguiente de desestabilizar el MERCOSUR.

Por último, en Europa el lanzamiento del euro ha permitido estabilizar los tipos de cambio entre los once países participantes —lo que en cierto sentido legitima plenamente la integración monetaria europea—, pero desde enero de 1999 se plantea el problema de apreciación de la viabilidad del euro en los mercados financieros internacionales. Por otro lado, las dificultades de coordinación de las políticas presupuestarias nacionales y los conflictos con respecto a la estrategia del Banco Central Europeo han alimentado la suspicacia de los medios financieros, que se han puesto recelosos del riesgo después de su experiencia reciente. La depreciación del euro con relación al dólar entre enero y agosto de 1999 fue motivada tanto por las diferencias de coyuntura a uno y otro lado del Atlántico, como por las dificultades del parto de una nueva moneda en el contexto de un mercado financiero globalizado (Boyer, 1999a).

## IV

### La financierización sigue siendo muy desigual entre los países

El hecho de que subsista una fuerte diferenciación de trayectorias nacionales sugiere que la globalización no ha logrado conquistar todos los territorios y que, por lo tanto, no se han transformado todas las instituciones económicas internas. Es posible dar dos interpre-

taciones a este desfase entre las innovaciones financieras transnacionales y las instituciones nacionales.

Puede considerarse, por ejemplo, que la amplitud de la crisis de los países asiáticos proviene de su retraso en adoptar las reglas de una economía financiera

plenamente desarrollada. La apertura financiera no fue acompañada de una modernización correspondiente de los instrumentos de gestión del riesgo (Williamson y Mahar, 1999). En consecuencia, los gobiernos deberían seguir, contra viento y marea, importando las reglas y los organismos de control que presiden el régimen financiero en los Estados Unidos o en Gran Bretaña, países tradicionalmente más avanzados en materia de innovaciones y de gestión del riesgo. La cuestión se plantea bien claramente para el Japón. Sin embargo, es evidente que las demás instituciones internas deberán reformarse en forma concomitante, ya que el mantenimiento de una rentabilidad elevada y lo más estable posible, como exigen los fondos de pensiones, por ejemplo, no es en general compatible con la codificación de las relaciones salariales o el estilo de gestión de los Estados Unidos. He ahí por qué en Corea, por ejemplo, se ha vuelto a plantear la cuestión de la flexibilización del trabajo después de que estalló la crisis de 1997.

Digamos, por el contrario, que la crisis financiera no es sino un episodio, tras muchos otros (Kindleberger, 1978), en el curso del cual la especulación trata de traspasar ciertas restricciones económicas y sociales por las que estaba constreñida anteriormente. Pero muy pronto sobreviene una crisis cuya severidad muestra la falta de viabilidad de un régimen totalmente gobernado por las finanzas, con lo que se vuelve a un tema favorito de John Maynard Keynes (1936) y también de Karl Polanyi (1946). En esta segunda interpretación, es necesario disciplinar nuevamente la innovación financiera para que ella responda al imperativo de estabilización de la economía internacional y de regularidad en la acumulación de capitales productivos a escala nacional (Orléan, 1998 y 1999). Y,

a propósito, ¿no es singular que las economías que han llevado adelante el proceso de liberalización en forma prudente (Alemania, India), o incluso aquellos en que el capital productivo ha sido bienvenido pero no así el especulativo (como en Chile antes de 1998) han registrado una evolución mucho más controlada, sin crisis mayores, pese a las turbulencias mundiales?

De hecho, todos los países no se encuentran al borde de un nuevo régimen de acumulación que estaría íntegramente regido por las finanzas (cuadro 1). Sólo los países anglosajones, encabezados por los Estados Unidos, podrían ser candidatos a un régimen de esa especie. En efecto, la riqueza de acciones y títulos es importante en proporción al ingreso disponible y parece desempeñar algún papel en la propensión a un consumo muy elevado, que por sí solo aumenta gradualmente a medida que se desarrollan las colocaciones financieras de los hogares norteamericanos. En septiembre de 1998 la tasa de ahorro se volvió negativa (-0.2%) en los Estados Unidos, porque los hogares financiaron su consumo recurriendo al crédito, situación sin precedentes después de 1959. Por su parte, la Bolsa es un mecanismo esencial de distribución del capital y de control de la dirección de las empresas a través, por ejemplo, de la búsqueda de rendimientos mucho más elevados que en Europa o en Asia. En cambio, Alemania está muy lejos de adquirir las mismas características, lo que explica sin duda las distintas evoluciones observadas de uno y otro lado del Atlántico.

Los otros países europeos, así como el Japón, se encuentran también bastante lejos del modelo de economía financierizada, y esto no es necesariamente un obstáculo como lo muestra la comparación de algunos grandes indicadores del desempeño económico. En

CUADRO 1

**El grado de financierización de la economía norteamericana es excepcional**

Parámetros	País	Estados Unidos	Gran Bretaña	Canadá	Japón	Alemania	Francia
1. Propensión al consumo, 1996		0.95	0.926	0.956	0.869	0.884	0.908
2. Tenencia de acciones y títulos/ingreso disponible, 1997 (%)		145	75	95	30	25	20
3. Ganancias de capital/ingreso disponible (%)		35.5	15	11	-7	7	5
4. Participación de acciones y obligaciones en los activos financieros de los hogares		28.4	52.4	...	25.3	21.3	14.5
5. Tasa del mercado monetario		5.34	7.38	5.20	0.32	3.5	3.46
6. Rendimiento de las obligaciones		6.51	5.59	7.30	1.06	3.97	4.23
7. Rentabilidad de referencia (%)		12-16	12-16	12-16	5	6-7	9

Fuentes: Línea (1), Keizai Koho Center (1998, p. 97). Líneas: (2) y (3) *The Economist* (1998, p. 129). Línea (4): Japan Almanach (1998). Línea (5): *The Economist* (1998, p. 129).

esos países la productividad crece casi al mismo ritmo que en Estados Unidos o en Inglaterra, y las empresas a fines de los años noventa obtuvieron utilidades muy satisfactorias siendo que la distribución de sus ingresos es mucho más igualitaria que en los países altamente financierizados (Boyer, 1999b).

Desde luego que no es evidente que los responsables políticos de Europa y el Japón tuvieran que forzar el ritmo de liberalización financiera para responder a los imperativos de la globalización. Este consejo se dirige frecuentemente al Japón, que debería importar la mayor parte de las instituciones estadounidenses para que el gobierno pudiera superar la grave crisis financiera de los años noventa (Dornbush, 1998). En realidad, *a priori* sería más fácil, más sabio y, por último, igualmente eficaz, reformar en el margen las instituciones heredadas del período de fuerte crecimiento.

Si bien es cierto que la persistencia del gran volumen de cesantía en Europa y su crecimiento en el Japón no dejan de sembrar dudas sobre la viabilidad de las instituciones que rigen las relaciones profesionales y el mercado del trabajo, el balance costo-beneficio no se inclina claramente a favor de un modelo de tipo estadounidense (cuadro 2). Retomando los términos de Richard Freeman (1998): ‘Contrariamente a los conceptos más difundidos, los Estados Unidos no han llegado a una especie de nirvana económico, salvo en los hogares de los más ricos. No es aconsejable para Europa —si es que fuera posible— imitar en bloque el modelo estadounidense’. El ejemplo británico apunta en la misma dirección: la financierización ha profundizado la desigualdad sin tener mayor efecto sobre la eficacia de las empresas (Froud, Haslam, Johal, Leaver, Williams y Williams, 1998).

CUADRO 2

### No hay tal superioridad del capitalismo norteamericano en materia de eficiencia

	Eficiencia de las empresas		Acceso al empleo y duración del trabajo			Repartición de los frutos del crecimiento		Justicia social. Relación entre los salarios masculinos de los deciles 9° y 1°		
	Rentabilidad 1997 (%)	Tasa de crecimiento de la productividad manufacturera 1990-1997 (%)	Duración del trabajo Horas/año 1996	Tasa de credimiento del empleo 1990-1998 (%)	Tasa de cesantía (agosto 1998)	Tasa de crecimiento del consumo 1990-1997 (%)	Amplitud de las transferencias públicas y sociales/PNB (%)	1979	1995	Tasa de cambio anual (%)
<b>Países convertidos al liberalismo</b>										
Estados Unidos	...	3.2	1 986	1.3	4.6	2.4	32.0	3.18	4.35	+ 2.7
Gran Bretaña	10.4	3.9	1 926	0	6.3	1.8	39.7	2.45	3.31	+ 2.0
<b>Países de fuerte tradición pública</b>										
Alemania	14.5	2.7	1 517	- 0.6	10.7	1.8	47.7	2.38	2.25	- 1.3
Francia	15.9	2.8	1 679	0.1	11.8	1.2	54.1	3.39	3.43	+ 0.2
<b>Países mesocorporativistas</b>										
Japón	12.8 (1)	2.2 (2)	1 993 (3)	0.6 (4)	4.3 (5)	2.0 (6)	35.2 (7)	2.59 (8)	2.77 (9)	+ 1.2 (10)

Fuentes: Columnas (1), (2), (4), (5), (7): OCDE, 1998 (cálculos efectuados a partir del anexo estadístico). Columna (3): Japan Almanach (1999, p. 107). Columnas (8), (9), (10): Richard Freeman (1998, p. 44).

## V

## Las grandes crisis financieras se suceden unas a otras, pero no se asemejan entre sí

Esta interpretación tiene importantes consecuencias para comprender la crisis que irrumpió en 1997 y se difundió al resto del mundo, agravándose en el tercer trimestre de 1998. El espectro de una reaparición de los encadenamientos catastróficos observados de 1929 a 1932 pesa de nuevo sobre la comunidad financiera y los organismos internacionales. Una comparación, punto por punto, a la luz de la teoría de la regulación (Aglietta, 1976; Boyer y Saillard, eds., 1995) es útil para afinar las conclusiones (cuadro 3).

A cierto nivel de abstracción, no faltan las analogías entre 1929 y 1998. En primer lugar, terminaron por estallar una serie de burbujas especulativas, primero en Japón en 1990, luego en los países del sudeste asiático en 1997 y por último en los Estados Unidos en el tercer trimestre de 1998. Cabe señalar, sin embargo, que el encadenamiento de las crisis no es el mismo que en los años treinta: en esa época fue la economía estadounidense la primera en sufrir el colapso de la crisis financiera que luego se extendió a las demás economías desarrolladas y después a la periferia. En los años noventa se dio la secuencia inversa, como consecuencia directa del desarrollo de los mercados emergentes que trasladó la inestabilidad del centro hacia la periferia. Por lo demás, dispositivos de control prudencial, más desarrollados y mejor establecidos en América del Norte, frenaron la velocidad de propagación de la crisis ligada al estallido de la burbuja financiera en Asia. Paradójicamente, esta desigual madurez financiera volvió a lanzar las corrientes financieras hacia Wall Street, a partir de fines de 1998 y comienzos de 1999. No obstante, el debilitamiento de la relación rendimiento/riesgo y el hecho de que el rendimiento financiero tiende a ser superior al rendimiento propiamente económico, hacen dudar de la viabilidad a largo plazo de la trayectoria que ha seguido la economía estadounidense después de 1991 (Artus y Debonneuil, 1999).

En segundo lugar, el régimen de acumulación presenta ciertas similitudes. Se caracteriza en muchos países por una tasa de utilidad muy elevada en comparación con los años ochenta, pero la demanda es insuficiente para sostener ese nivel de rentabilidad a largo plazo. Por lo tanto el peligro está más bien en

una crisis de realización que en una de valorización. Siendo una excepción los Estados Unidos, los demás países de la OCDE en 1997 se encontraban en su mayor parte en una situación que no hacía sino recordar la que había caracterizado el estallido de la crisis de 1929 en los Estados Unidos. La existencia de capacidad excedentaria fue reforzada por la caída de la demanda de los países asiáticos. Hasta ahora los Estados Unidos han sido los “compradores de última instancia”, pero un vuelco coyuntural en ese país no dejaría de revelar la amplitud de los desequilibrios acumulados en escala mundial (Brenner, 1998). Una segunda paradoja estriba en que la mayoría de los países desarrollados todavía tienen un régimen de crecimiento arrastrado por el consumo interno (Bowles y Boyer, 1995), mientras que la casi totalidad de los gobiernos deciden sus políticas en la hipótesis de que el crecimiento está condicionado por las utilidades y la competitividad. Este error de diagnóstico estaba ya presente en los años treinta.

Como tercera analogía, puede señalarse que el sistema financiero internacional empuja hacia los reajustes a la baja, ya que obliga a los países que tienen un déficit externo a adoptar planes de austeridad, mientras que los países excedentarios no tienen incentivos o no pueden, como el Japón, reactivar sus economías, ya que la fragilidad financiera de los bancos generaliza una actitud partidaria de esperar los acontecimientos en lo que toca a la inversión y al consumo. Aún más, los reajustes en materia de finanzas pueden ser brutales y rápidos mientras que los de la actividad económica y la especialización siguen siendo mucho más lentos. Esta gran lección de la *Teoría General* mantiene su pleno sentido en esta era de la moneda electrónica y de las finanzas globalizadas. En 1929 también la rapidez de difusión de la crisis financiera tuvo un papel determinante en la amplitud de la depresión y la contracción de la actividad económica.

Por último, incluso en una época que se dice estar caracterizada por la globalización, no existe un sistema de regulación supranacional que asegure la viabilidad de una serie de regímenes de crecimiento nacional regidos por las finanzas. Si bien es cierto que

CUADRO 3

## De una crisis financiera a una crisis estructural: comparación entre 1929 y 1998

	1929	1998
<b>Naturaleza del régimen de acumulación</b>		
Estados Unidos	Intensivo, sin consumo masivo	Extensivo, con diferenciación del consumo
Otros países industrializados	Intensivo, sin consumo masivo	Moderadamente intensivo, gobernado por la competitividad
Países no industrializados		Dependiente del capital extranjero y las exportaciones
<b>Jerarquía de las formas institucionales</b>		
	Dinamismo de las finanzas	Las finanzas globalizadas controlan a las empresas y los gobiernos
	Ola de concentración	Ola de concentración, en respuesta a las exigencias de los mercados financieros
	Una relación salarial en gran parte competitiva	Erosión del poder de negociación de los asalariados
	Se supone que el Estado no es intervencionista	El endeudamiento del Estado limita la autonomía de las políticas económicas
	Orden internacional multipolar	Los Estados Unidos con poder hegemónico, pero el mundo es multipolar
<b>Fuentes de la crisis</b>		
Estados Unidos	Exceso de utilidades con relación a la demanda efectiva.	La especulación alimenta el consumo y disimula el desequilibrio del régimen de acumulación
	Especulación en los mercados financieros	Las utilidades exigidas por las finanzas no son compatibles con la tasa de utilidad a largo plazo.
Otros países industrializados (Francia, por ejemplo)	Exceso de utilidades con relación a la demanda efectiva	Los desequilibrios del régimen de acumulación se vierten sobre los mercados externos (sobrecapacidad, búsqueda de un excedente comercial)
		Transmisión de las crisis financieras a la economía nacional
Países de industrialización reciente		Divorcio entre el tiempo de las finanzas (atracción de capitales) y el tiempo de la producción (generación de un excedente comercial)
		Los planes de reajuste del FMI agravan los desequilibrios.
<b>Coyuntura</b>		
Mundial	Baja de precio de las materias primas	Caída de los precios de las materias primas
	Rápido desplazamiento de los capitales	Inestabilidad de los movimientos de capital
Estadounidense	Optimismo de los responsables: "Una nueva era"	Una nueva economía de crecimiento permanente
	Sobrevaluación de los mercados bursátiles	Sobrevaluación de los mercados bursátiles.
	Evolución más errática de las cotizaciones	Gran inestabilidad de las cotizaciones
	Banco Central no intervencionista	Banco Central consciente del riesgo de un derrumbe sistémico.
	Agotamiento del crecimiento ante la crisis bursátil	Continuación del dinamismo del crecimiento, pero tensiones sobre las utilidades
Japonesa		Deflación de los activos desde 1992, deflación desde 1997
		Contracción del crédito por efecto de las deudas incobrables y de la incertidumbre

organismos internacionales como el FMI y el Banco de Pagos Internacionales se encargan de prevenir las crisis financieras, no lo es menos que no tienen los medios ni financieros ni políticos para intervenir cuando se produce un colapso en serie, por un efecto de dominó, que desemboca en una crisis de mayor envergadura que podría agotar sus recursos y medios de intervención. La recapitalización del FMI decidida a fines de octubre de 1998 (Camdessus, 1998) y las orientaciones impartidas por el Grupo de los Siete grandes países industrializados (G7) dan fe de la toma de conciencia sobre el peligro que representa la inestabilidad financiera para la cohesión del sistema mundial, sin que por ello los instrumentos con que cuentan los organismos internacionales se hayan perfeccionado a la altura de los peligros que amenazan con la recurrencia de las fases de especulación. En efecto, el hecho de que el FMI haya acordado al Brasil una línea de crédito por 41 mil millones de dólares (FMI, 1998a) destinado a prevenir los movimientos especulativos, no ha impedido la brutal devaluación del real después de la elección presidencial brasileña.

Así pues, aparte los rasgos comunes entre 1929 y 1998, un análisis más preciso de los modos de regulación y de las estrategias perseguidas por los gobiernos, revela notables diferencias.

En las economías de antigua industrialización, la sociedad asalariada sigue imponiendo el modo de regulación a través de una red cerrada de instituciones interdependientes. La relativa inercia de los ajustes del empleo, la contratación y la negociación colectiva de la remuneración, la existencia de un salario mínimo, la amplitud y diversidad de la cobertura de previsión social, la existencia de una indemnización por cesantía, todas ellas son características de una relación laboral que impide en muchos países, sobre todo europeos, el desplome del consumo y, por ende, de la actividad económica. Este es uno de los estabilizadores ocultos, que, después del primer choque petrolero, ha evitado la repetición de episodios catastróficos en el período entre guerras. Pero, al contrario, esta estabilidad institucional puede impedir la transformación del modo de reglamentación y el nacimiento de un régimen de desarrollo más adaptado a las limitaciones tanto internas como internacionales.

Una segunda diferencia con respecto a los años treinta es que los países de la periferia eran antes proveedores principalmente de materias primas y productos semielaborados para las economías industrializadas, mientras que ahora la participación de los países del

sudeste asiático y de algunos países de América Latina se da principalmente en manufacturas que entran en competencia con la producción de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Por este hecho, el exceso de capacidad en términos de manufacturas no se manifiesta ya en los Estados Unidos ni en Europa, sino en escala internacional en los nuevos países industrializados, comprendida entre ellos la China, que desde 1978 se abrió camino muy rápidamente en el proceso de industrialización y de inserción en el mercado internacional. Por este motivo la crisis de sobreproducción es mucho más difícil de manejar puesto que afecta a países diferentes: es una fuente potencial de conflictos económicos internacionales, lo que no simplifica la búsqueda de una solución positiva a las dificultades actuales. Se produce así un juego peligroso, potencialmente de suma cero, que tiende a reemplazar el juego de suma positiva y creciente del pasado.

La experiencia de los encadenamientos catastróficos de los años treinta (crisis financiera —devaluación competitiva— repliegue proteccionista —auge del nacionalismo— conflicto mundial) continúa influyendo poderosamente sobre los dirigentes políticos y económicos de los años noventa, aunque por cierto pocos entre ellos vivieron esos episodios. Así, a mediados del año 1998, el presidente de los Estados Unidos, el presidente del *Federal Reserve Board*, los altos ejecutivos del Banco Mundial y del FMI, y los ministros de hacienda del G7, declararon todos su intención de evitar que la crisis financiera degenerara en una depresión económica. He aquí por qué las grandes crisis financieras son recurrentes, pero no se parecen necesariamente entre sí.

Este es el mensaje central de la teoría de la reglamentación: las grandes crisis se suceden pero no se repiten jamás en forma idéntica, pues es propio del capitalismo evolucionar en espiral, sin pasar nunca dos veces por la misma configuración (Boyer, 1999b). En efecto, ese sistema económico favorece la innovación permanente, y las crisis y los conflictos dan origen a un reajuste de las formas institucionales marcadas así por una fuerte historicidad y una notable irreversibilidad. Cada crisis estructural tiende a ser original, sin un entrelazamiento exacto entre causas y mecanismos de transmisión. Esto representa un desafío para las teorías contemporáneas de inspiración neoclásica que postulan, por el contrario, la invariabilidad en el tiempo y el espacio de los factores determinantes del equilibrio macroeconómico.

# VI

## Disciplinar las finanzas: ¿un *New Deal* para el siglo XXI?

No todo es para mejor en el mejor de los mundos. Después de estallar la crisis asiática en 1997 se trizó la fe en la capacidad de autoequilibrio del mercado financiero; la crisis rusa de 1998 no hizo sino acentuar la desconfianza en este concepto eminentemente optimista. A este respecto, es significativo que la prensa haya traído a colación el concepto de un nuevo *New Deal*, centrado en el problema de la deuda (*Business Week*, 1998, p. 60). La proposición es interesante en más de un aspecto.

En primer lugar, proviene de las grandes empresas industriales al comprobar que la ampliación de las finanzas globalizadas concebida para facilitar sus operaciones y elevar su rentabilidad en los hechos puede resultarles perjudicial. En efecto, crea una inestabilidad del mercado de productos y propaga las fases de contracción del crédito bancario que repercuten tanto sobre el consumo como sobre la inversión. El mensaje ya había sido subrayado en los primeros trabajos sobre la especulación: si un dejo de especulación puede estabilizar los mercados de productos, su generalización a las finanzas da origen a inestabilidades mayores (Kaldor, 1940). Frente a una incertidumbre creciente, los comportamientos miméticos se generalizan, lo que tiende a acentuar la probabilidad y la amplitud de burbujas financieras (Aglietta y Orléan, eds., 1998). Por último, pero de igual importancia, la globalización financiera crea una gran incertidumbre con respecto a la evolución de los tipos de cambio, e incluso sobre la orientación de las políticas económicas nacionales y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico. La cronología de la liberalización y la globalización financieras trae a la mente la imagen del aprendiz de brujo abrumado por sus propias creaciones.

En segundo lugar, la selección del término *New Deal* es esclarecedora porque contrasta con el significado que éste tenía para los Estados Unidos después del derrumbe económico de 1929. En esa época la actividad financiera y bancaria había sido fuertemente controlada otra vez; por ejemplo, la legislación prohibía que los bancos de depósito tuvieran actividad en materia de acciones y títulos, justamente para evitar las fuentes de fragilidad sistémica que se volvieron a manifestar en los años noventa. Por lo tanto, la nueva

coyuntura se relacionaba principalmente con la condición de los asalariados a quienes se reconocía una serie de derechos en oposición a la lógica del mercado puro: salario mínimo, derecho al retiro, a la educación, derecho a participar en los frutos de la actividad económica, etc. Por el contrario, en los años noventa los periodistas de *Business Week* abogaban a favor del equivalente de un plan Brady. Como recordamos, este plan había convertido las deudas públicas latinoamericanas en títulos negociables en los mercados financieros. En 1998 esta propuesta se amplió a la reabsorción de las deudas impagas privadas en poder de la banca. Así pues, ese nuevo *New Deal* se refería a un arreglo institucional entre el capital bancario y el capital financiero, lo que ilustra muy claramente el lugar que habían llegado a ocupar las finanzas, tanto en los Estados Unidos como en los países de industrialización reciente. Incidentalmente ese plan confirma que los errores de gestión no son privativos ni de los gobiernos, ni de América Latina, sino que también golpean a los bancos y las empresas privadas y que pueden afectar a la mayoría de los países asiáticos, pero no a todos, como muestra el ejemplo de Taiwán. Hace algunos años esos países todavía se consideraban como poseedores de una especial virtud (Banco Mundial, 1993), con riesgo de subestimar las debilidades estructurales que, sin embargo, estaban presentes desde hacía mucho tiempo en economías como las de la República de Corea o Indonesia (Hochraich, 1999; Gode-ment, 1999).

En esas proposiciones, sin embargo, se olvida completamente de que si no hay nuevos compromisos nacionales que establezcan la demanda interna, las economías más duramente afectadas por la crisis financiera no lograrán volver a tomar el ritmo de crecimiento. En efecto, es importante no resolver el problema de la sobreproducción con una sobreoferta de baja de precios a la exportación, sino que hay que buscar los medios de retomar el crecimiento gracias al dinamismo de la demanda interna y el establecimiento de las infraestructuras necesarias para el desarrollo a largo plazo. En esta materia hay muchas necesidades en Asia, en América Latina y aún más en Rusia, en que un tercio de la población se mantiene por debajo del umbral de la pobreza, proporción que no ha dejado de crecer desde

1995. A este respecto la principal crítica que se puede dirigir a los planes del FMI para los países asiáticos es precisamente el haber agravado la contracción de la demanda interna en vez de haberla estimulado, lo contrario de la política económica llevada adelante en los países de la OCDE (baja de las tasas de interés a corto plazo y a largo plazo, alza del gasto público). Aún más,

se está generalizando el convencimiento de que todas las economías nacionales deben basar su crecimiento económico en el mejoramiento de su competitividad, es decir, que debe adoptarse un régimen liderado por las exportaciones. El error sería tanto más perjudicial ya que supondría que los Estados Unidos asumiría el papel “de consumidor de última instancia”.

## VII

### Los caminos abiertos al porvenir: múltiples opciones políticas

Tomando al pie de la letra la proposición de un nuevo *New Deal*, es, por lo tanto, esencial que los gobiernos amplíen la gama de opciones que se les presentan y adopten una estrategia que se ajuste mejor a la diversidad de coaliciones políticas, a la especificidad de la especialización y a la inserción internacional. En definitiva habrá tantas estrategias como tipos de trayectoria característicos de la sociedad en cuestión, cuyos modos de reglamentación seguirán siendo muy distintos (Amable, Barré y Boyer, 1997). Es auspicioso que las proposiciones más diversas se hayan multiplicado desde mediados de 1998 (gráfico 3). Por el contrario, preocupa que el dinamismo inesperado de la economía estadounidense hasta mediados de 1999, la interrupción de la recesión en Japón, y el clima de tranquilidad en Europa hayan contribuido a postergar la aplicación de estas proposiciones.

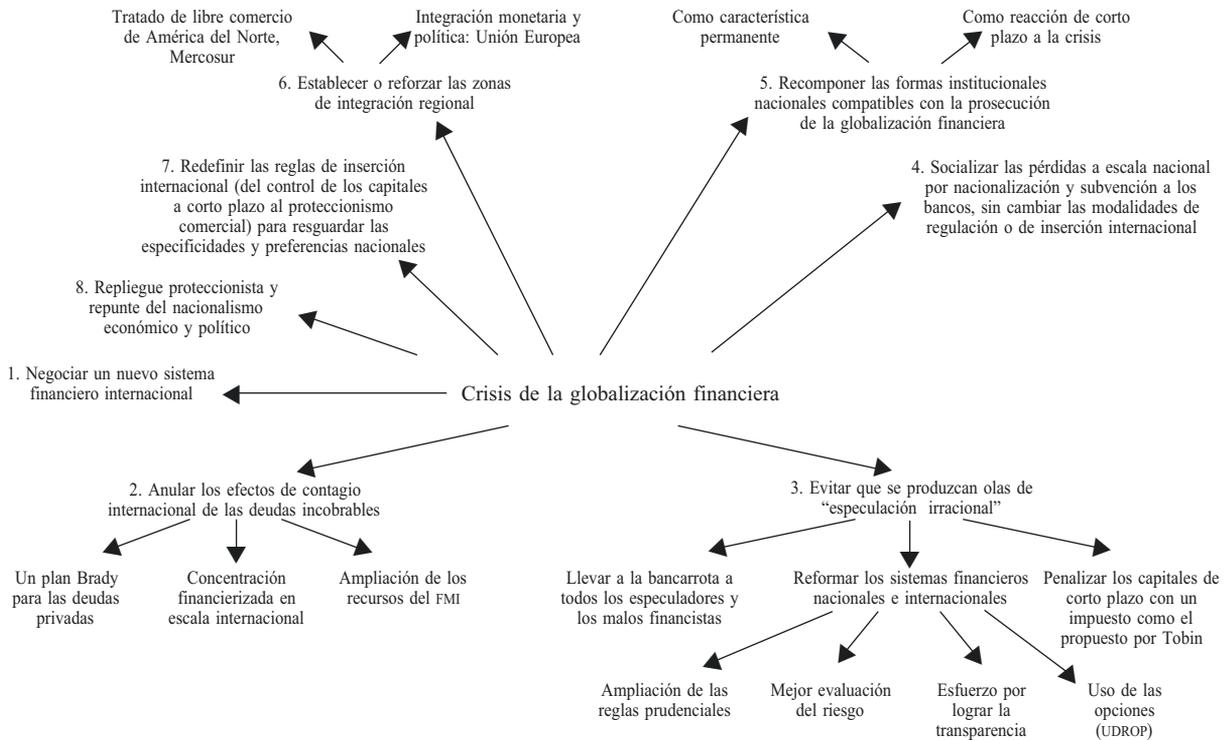
La primera estrategia, propuesta por el Primer Ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, es negociar un nuevo sistema internacional. Esta propuesta es apoyada por los economistas y los expertos de inspiración keynesiana que proponen una nueva arquitectura internacional (FMI, 1998 a; CAE, 1999 a y b). Lo que debió haber sido una prioridad en la agenda de los responsables políticos desde 1971, luego de las dos crisis petroleras, y de la liberalización política, logró al fin ponerse de actualidad. Pero para ello fue necesario esperar hasta comprobar los efectos nocivos de la especulación de los años noventa, cuando ya la crisis bursátil de 1987 debió haber dado la señal de alerta tanto a los analistas como a los políticos. La dificultad estriba ahora en el contenido de la reforma, ya que los distintos países tienen intereses diferentes, por no decir contradictorios, según sean, por ejemplo, deudo-

res o acreedores, que detengan una proporción significativa de la intermediación financiera internacional o no, etc. El precedente de Bretton Woods sugiere la preponderancia de los factores políticos y geopolíticos, ya que pese al talento de John Maynard Keynes terminó por imponerse el plan estadounidense. He aquí lo que parece asegurar una prima a las iniciativas de Washington y a Nueva York, que se encuentran en el corazón del proceso de globalización financiera. Y es el beneficio económico de Estados Unidos tanto como su hegemonía diplomática los que se han reforzado en el curso del último decenio.

Contener el contagio de las deudas incobrables es una segunda opción. En cierto sentido, esto parece más fácil de realizar porque implica menos oposición política. La idea de un plan Brady, retomada por *Business Week*, es lógica hasta cierto punto ya que pretende hacer pagar los costos del reajuste a los bancos e instituciones financieras que han acumulado esas deudas impagas, aliviando así la carga de la hacienda pública y de los contribuyentes, en general poco capaces de privatizar los beneficios y socializar las pérdidas. No obstante, cabría también imaginarse un movimiento de concentración por fusión de los grandes establecimientos bancarios o financieros en escala internacional. Ese movimiento se observa ya en los Estados Unidos y en el Japón, pero podría desbordar las fronteras y delinear así nuevas alianzas internacionales. Por último, aparece como prioritaria la idea de ampliar los fondos a disposición del FMI para resolver, o mejor dicho prevenir, las crisis financieras internacionales (Camdessus, 1998), y ello incluso tras representaciones parlamentarias poco favorables al gasto público por lo importante que parece el riesgo de que se produzca una cri-

GRAFICO 3

### Cómo sobrellevar la crisis de la globalización financiera: un panorama de las estrategias disponibles para los gobiernos



sis financiera sistémica al terminar el decenio de 1990. Además, los bancos centrales independientes deben aprender a administrar su interdependencia ahora que la globalización financiera aumenta el riesgo de la inestabilidad (Aglietta y Cartelier, 1998).

Evitar que en el futuro se reproduzcan los vendavales de "especulación irracional", como decía en 1997 Alan Greenspan cuando trataba de contener el desborde de Wall Street, es la tercera estrategia, que tiene manifestaciones que dependen de las diversas modalidades de acción y que resultan muy diferentes a la poste.

La tradición conservadora, apoyándose en la teoría del riesgo moral, aconseja llevar a la bancarrota a todos los especuladores incapaces de reembolsar sus deudas y a los banqueros que han cometido demasiados errores. En efecto, en la seguridad de que en el futuro las autoridades públicas no vendrán a socorrerlos, los financistas se inclinarán por evaluar precavidamente los riesgos de tal manera que la próxima burbuja especulativa será más moderada o abortada en su inicio. Esto es muy cierto ¿pero en la espera qué hacer si las deudas incobrables son tan numerosas que

ponen en peligro la credibilidad misma del conjunto del sistema financiero?

Una solución más moderada consiste en reforzar las reglas prudenciales de supervisión extendiéndolas por ejemplo a los fondos de cobertura o incluso elevar el monto de los seguros sobre los depósitos (Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, 1998). Sin embargo, la experiencia muestra que tales medidas no han sido totalmente eficaces en los años recientes. En efecto, la naturaleza del riesgo se desplaza en función del sistema de protección que se establece, en lo que para algunos radica la explicación de la gravedad de la crisis financiera asiática: los especuladores están muy al tanto de las intervenciones anteriores del FMI a fin de ajustar su estrategia. El seguro desplaza e incluso puede aumentar el riesgo.

De ahí emerge la idea de reformar también los procedimientos de evaluación del riesgo en los bancos y diversas instituciones financieras. Las autoridades públicas en ese caso tienen la función de asegurar la certificación y la puesta en práctica de esos procedimientos. No hay duda alguna que ha mejorado la solidez de los sistemas financieros. No obstante, el

ejemplo del cuasi fracaso de *Long Term Capital Management* (un fondo de cobertura estadounidense) muestra que el asesoramiento más experto en materia del cálculo del valor de opciones, impartido por dos titulares del premio Nobel obtenido precisamente por la teoría de esos valores, no es una panacea (Croff, 1999). En efecto, cuando las oportunidades del mercado son explotadas en forma óptima, sus propiedades globales cambian o pueden verse afectadas por transformaciones sin precedente (Rohatyn, 1999; Artus y Debonneuil, 1999).

Una solución más ambiciosa y mucho más radical fue propuesta en 1978 por James Tobin: gravar los capitales de corto plazo a una tasa muy moderada pero que actúe en forma cumulativa al penalizar la especulación y volver así a darle atractivo a la inversión a largo plazo. La coyuntura de los años noventa ha vuelto a abrir el debate sobre esta reforma (Haq, Kaul y Grunberg, eds., 1996). Tradicionalmente se objeta esta proposición señalando que existirán siempre paraísos fiscales hacia donde convergerán los capitales, aun suponiendo que los grandes países industrializados se hubiesen puesto de acuerdo sobre un impuesto de esta especie. En respuesta, cabe señalar que el ejemplo chileno enseña que unilateralmente un país puede aplicar fuertes penalidades a los capitales especulativos hasta el punto de prohibirles el acceso al ámbito interno: si bien es cierto que a corto plazo las corrientes internacionales se alejan del país, cuando éste muestra un proceso de fuerte crecimiento con altas tasas de utilidad, el capital productivo vuelve. Los modelos teóricos hacen pensar que es beneficioso para una economía nacional moderar la rapidez de los movimientos de capitales a corto plazo, porque las pérdidas en lo inmediato son compensadas con creces por las ganancias a plazos mediano y largo. De hecho, la estabilidad del proceso de formación de capitales, la movilización de efectos de aprendizaje y la reducción de la incertidumbre se conjugan para generar un crecimiento más regular y, en último término, más fuerte. (Eliasson, 1984).

En una época dominada enteramente por la apreciación de la credibilidad de las políticas económicas por los mercados financieros, a muchos analistas les parecía mucho más razonable propender a la transparencia de los movimientos de capital (Davanne, 1998). Al hacer fondo común de las estadísticas disponibles en tiempo real, las autoridades multinacionales, ayudadas por los gobiernos, podrían diagnosticar precozmente la aparición de crisis de liquidez y evitar que desembocaran en crisis sistémicas. La hipótesis es que

los agentes racionales tendrán plenamente en cuenta esas informaciones y evitarán los comportamientos miméticos que precipitan las crisis financieras. De nuevo, la historia financiera hace dudar de la eficacia de este remedio (Kindleberger, 1978): la sofisticación de las informaciones con que cuentan los agentes de los mercados financieros no ha impedido en el pasado la repetición de crisis financieras severas. Además la teoría moderna de los mercados financieros sostiene que no es en modo alguno irracional especular y que pueden surgir burbujas racionales con la hipótesis de la transparencia (Orléan, 1999). Una medida de esa especie no es inútil, muy por el contrario, pero no basta por sí sola.

Otros expertos han propuesto sanear las crisis de liquidez con la creación de mercados de opciones, que podrían evitar que un problema de liquidez, transitorio y accidental se transformara en una crisis financiera macroeconómica mayor. Toda deuda denominada en moneda extranjera debiera estar ligada a una opción, utilizable a discreción del acreedor, a fin de postergar la deuda de tres a seis meses a condición de pagar una multa. Es el sistema propuesto por Buitier y Sibert (1999) de una opción universal de renovación de la deuda con una multa (UDROP). El interés de esta medida está en que no necesita fondos públicos, a diferencia de las intervenciones del FMI o de los bancos centrales nacionales, y que sana los males del mercado ampliando sus propios mecanismos, tendencia que se inscribe muy bien en la evolución de fines del decenio de 1990. Desgraciadamente, cuando la crisis de liquidez se propaga y profundiza por el impacto del mimetismo, los grandes desequilibrios financieros seguirán necesitando las intervenciones públicas, de manera que esta medida debe ajustarse a la panoplia de dispositivos descritos anteriormente pero no podría reemplazarlos.

Socializar las pérdidas a través del presupuesto fiscal se presenta como la cuarta opción para superar la acumulación de deudas impagas heredadas de los años noventa. El argumento esgrimido sostiene que por encima de cierto umbral los errores de gestión y de previsión de los agentes privados pueden comprometer la viabilidad del sistema de pagos en su totalidad, y con ello la cohesión de la economía interna. No es pues una aberración que la solidaridad nacional permita, gracias a los impuestos, volver a instaurar la dinámica del crédito, de la inversión y del consumo. El ejemplo del Japón muestra que esas medidas no son populares en absoluto, por lo que suponen un gobierno suficientemente fuerte o una crisis a tal punto

devastadora que disipa la reticencia del ciudadano común a compensar financieramente a algunos ricos especuladores por los errores que han cometido. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos, ya sean conservadores o socialdemócratas, norteamericanos o escandinavos, han debido recurrir a este método para evitar el riesgo de un colapso del conjunto del sistema bancario y financiero. Con todo, no deja de tener validez el argumento del peligro moral cuando es la única medida que adoptan los gobiernos: seguros de que no se les dejará caer en bancarrota, bancos y financistas se lanzarán de nuevo a las delicias de las burbujas especulativas.

Una quinta solución es recomponer las instituciones nacionales para adaptarlas a las exigencias de la internacionalización de las finanzas. Esta es una solución propuesta por los analistas que consideran (¡todavía!) que la globalización es un fenómeno irreversible y que una vez terminado el período de turbulencia, la dinámica de los mercados emergentes retomará su ritmo ascendente. En consecuencia, desde ya habría que reformar la estructura fiscalizadora, mejorar la calidad de las infraestructuras públicas, eliminar todas las rigideces de las relaciones industriales, favoreciendo en todos los aspectos y siempre, un reajuste rápido a la conjuntura imprevisible que desata la generalización del "juego de azar", como lo ha mostrado el curso de las finanzas modernas recientemente. La globalización no tiene nada de irreversible (Boyer, 1997 a y b) y es muy probable que ocurra un cambio de orientación en el proceso de internacionalización para tomar en cuenta los límites que se advirtieron en los años noventa (Epstein, 1996; Helleiner, 1996). Más aún, hay que recordar el argumento de Karl Polanyi (1946): las sociedades corren a la bancarrota si las relaciones comerciales penetran en la institución central que es la moneda, y si ellas quieren dominar completamente el funcionamiento y la lógica de la reproducción antropomórfica de las generaciones (Aglietta y Orléan, eds., 1998). Por su parte, la *Teoría General* desde hace mucho ha demostrado que resulta inútil pretender una vuelta al pleno empleo cuando el salario es igualmente flexible que las cotizaciones bursátiles. En fin y sobre todo, los análisis regulacionistas sugieren que la solidez del compromiso capital/trabajo original y el encuadramiento estricto de las finanzas son los que permitieron el crecimiento tan acelerado y regular después de la segunda guerra mundial (Boyer, 1999 b). Desde luego, más allá de las apariencias y de la relativa debilidad de las organizaciones de defensa de los salarios, están a la orden del día las negociaciones de

un verdadero nuevo *New Deal* entre las empresas y los asalariados. Y ello no sólo para responder a las necesidades de reajuste a corto plazo, sino como característica permanente de un estilo de desarrollo que considere también la dinámica de las necesidades sociales en el seno de cada sociedad y no solamente su capacidad de competencia en la exportación.

Otra opción que se plantea a los responsables de los Estados es la de establecer zonas de integración regional. En efecto, se observa que el comercio tiende a densificarse en el interior de los tres polos de la tríada: el fenómeno es muy claro en Europa, se observa también en América del Norte con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, movimiento más tardío y más frágil, que se extiende a América Latina con la creación del Mercosur y otros pactos comerciales. Pero no es más que un fenómeno embrionario para los países asiáticos, lo que acentúa la gravedad de su crisis. En efecto, todos esos países deben buscar una salida fuera de Asia, lo que impulsa una espiral depresiva al interior de su zona. Por el contrario, el establecimiento del euro tuvo un apoyo inesperado al estallar las crisis financieras de 1997 y 1998: se vio que las divisas incluidas en el euro permanecían estables mientras que las monedas independientes sufrían variaciones notables de su tipo de cambio. Es en estos espacios (Europa, América del Norte) que las instituciones supranacionales, no necesariamente mundiales, pueden probar de disciplinar las finanzas y organizar la competencia a fin de maximizar los efectos favorables para la zona en su conjunto. Al respecto, la integración política puede resultar más eficaz que el establecimiento de una simple zona de libre intercambio, como lo sugiere la comparación entre las trayectorias de Europa y el sudeste asiático en los años noventa. Además, las tensiones registradas en 1999 en el Mercosur sugieren que una zona de libre comercio supone una coordinación de las políticas monetarias y cambiarias, lo que exige la conjunción de una parte de la soberanía nacional. Un movimiento que ha demorado casi medio siglo en Europa (Boyer, 1998) no puede concretarse en el tiempo que exigen las finanzas globalizadas contemporáneas. Es una dificultad importante, de orden político y no sólo económico y financiero, que se opone al establecimiento de zonas de integración regionales (Frémeaux, 1998).

Los Estados siempre tienen ante sí la opción de redefinir las reglas de inserción internacional. Algunos gobiernos pueden considerar, con justa razón, que son las finanzas las que han desestabilizado las formas de organización nacionales y que han precipitado las crisis. Deseando, con todo, insertarse en la división in-

ternacional del trabajo, que constituye un estímulo para la innovación y para el mejoramiento de los métodos de producción y del nivel de vida, los países pueden limitar más o menos radicalmente la circulación de los capitales financieros, o al menos imponer reglas precisas para su admisión. Este movimiento sería en cierto modo lo contrario del acuerdo sobre inversiones multinacionales (MIA), que estuvo en vías de negociación bajo los auspicios de la OCDE pero que fue bloqueado por una fuerte oposición. Las medidas adoptadas por Malasia muestran que el proceso de internacionalización puede sufrir retrocesos por efecto de las grandes crisis que hacen dudar de la forma anterior de inserción internacional. Si la crisis financiera se agravara, ese tipo de estrategia podría tener otros seguidores, mal que les pese a los partidarios de la superioridad del libre comercio integral. Por otro lado, la evolución observada desde 1997 a 1999 no muestra para

nada que venga la catástrofe anunciada por países como Malasia, que procuraron liberarse de los movimientos de capitales a corto plazo.

Organizar un repliegue proteccionista, aunque fuera a costa de un renacer del nacionalismo, y no sólo económico, sería la última opción que algunos gobiernos podrían sentirse tentados de explorar, de no haber podido llevar adelante con éxito ninguna de las estrategias anteriores. El ejemplo del período entre las dos guerras mundiales muestra que algunos acontecimientos, suficientemente dramáticos, pueden volver a poner sobre el tapete esta estrategia, aunque en un análisis *ex post facto* ella acarrearía males peores que los de unas finanzas internacionales desbocadas. A la luz de estos problemas, las turbulencias políticas y económicas observadas desde agosto de 1998 hacen pensar que uno de los primeros candidatos que podría inclinarse por esta trayectoria sería Rusia.

## VIII

### Conclusiones

Estaba de moda, al comenzar el decenio de 1990, prever el fin de la historia, so pretexto de haber cesado el enfrentamiento entre regímenes sociales y políticos antagónicos: el capitalismo por un lado y el comunismo por el otro. Pero con ello se olvidaba la extraordinaria capacidad de innovación del propio capitalismo y más aún de las finanzas. En un solo decenio, la internacionalización y la financierización han cambiado al mundo y han modificado radicalmente la situación del capitalismo. La agenda política se encuentra totalmente transformada. La tarea de las autoridades es doble. En primer lugar y sobre todo, han de domesticar de nuevo las finanzas y el mercado, que deben convertirse en medios para asegurar el bienestar de las sociedades y no establecerse como fines últimos. Además, hay que remozar los compromisos internacionales, a fin de que emerjan regímenes de crecimiento que no hagan de la exportación a todo trance el resorte

último de la dinámica económica y social para cada país.

Es cierto que el pujante crecimiento estadounidense, el borboteo de la economía japonesa y el establecimiento del euro han dado motivo de renovado optimismo: muchos analistas consideran que el recobrado dinamismo económico permitirá evitar, sin grandes reformas, el retorno de la inestabilidad financiera pasada. Sin embargo, los desequilibrios que aparecieron en los años noventa están siempre presentes y podrían manifestarse, por ejemplo, si entrara en recesión la economía de los Estados Unidos. Esa será la verdadera piedra de toque de la realidad, por una parte la "Nueva Economía" y por la otra la viabilidad de la actual configuración internacional.

Un verdadero *New Deal* es y será la orden del día.

(Traducido del francés)

## Bibliografía

- Aglietta, M. (1976): *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Macroéconomie financière*, Paris, Collection Reperes, La Découverte.
- \_\_\_\_\_ (1998): La maîtrise du risque systémique international, *Économie internationale* N° 76, Paris, La Documentation française.
- Aglietta, M., A. Brender y V. Coudert (1990): *Globalisation financière: l'aventure obligée*, Paris, Économica.
- Aglietta, M. y J. Cartelieu (1998): Ordre monétaire des économies de marché, M. Aglietta y A. Orléan (eds.), *La monnaie souveraine*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- Aglietta, M. y A. Orléan, eds. (1998): *La monnaie souveraine*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- Amable, B., R. Barré y R. Boyer (1997): *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*, Paris, Économica/Observatoire des Sciences et des Techniques (OST).
- Artus, P. y M. Debonneuil (1999): *Crises, recherches de rendement et comportements financiers*, Conseil d'Analyse Économique, N° 18, Paris, La Documentation Française.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle; Economic Growth on Public Policy*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Global Development Finance*, World Bank, Washington D.C.
- Berger, S. y R. Dore (eds.) (1996): *National Diversity and Global Capitalism*, Nueva York, Cornell University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1995): Hacia una economía menos volátil, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1995*, Washington D.C., octubre.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Latin America after a Decade of Reforms*, Washington D.C., septiembre.
- Bowles, S. y R. Boyer (1995): Wages, aggregate demand, and employment in an open economy: An empirical investigation, G. A. Epstein y H. M. Gintis (eds.), *Macroeconomic Policy after the conservative Era. Studies in Investment, Savings and Finance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Boyer, R. (1997): La globalización: mitos y realidades, E. Gutiérrez Garza y J. M. Infante (coords.), *El debate nacional. Tomo I: México en el siglo XXI*, México, D.F., Universidad Autónoma de Nuevo León/Diana.
- \_\_\_\_\_ (1998): *An Essay on the Political and Institutional Deficits of the Euro. The Unanticipated Fallout of the European Monetary Union*, Couverture Orange CEPREMAP, N° 9813, Paris, Centro de Estudios Prospectivos de Economía Matemática Aplicada a la Planificación, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1999a): Le gouvernement de la zone Euro, *Rapport pour le Commissariat Général du Plan*, Paris, La Documentation française.
- \_\_\_\_\_ (1999b): The diversity and future of capitalism. A 'regulationist analysis', G. Hodgson y N. Yokokawa (eds.), *Capitalism in Evolution*, Londres, Edward Elgar, por publicarse.
- Boyer, R. e Y. Saillard (eds.) (1995): *Théorie de la régulation: L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- Brenner, R. (1998): The economics of global turbulence. A special report on the world economy, 1950-98, *New Left Review*, N° 229, Londres, New Left Limited.
- Buiter, W. y A. Sibert (1999): A small contribution to the new international financial architecture, resumido en *The Economist*, Londres, 1 de mayo.
- Business Week* (1998): A new deal on global debt, Nueva York, The McGraw-Hill Companies, 7 de septiembre.
- Camdessus, M. (1998): *Allocution devant le World Affairs Council*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 6 de noviembre.
- CAE (Conseil d'Analyse Économique) (1999a): Réforme du système monétaire international: le point de vue de Fred Bergsten, Lettre du CAE, N°1, Paris.
- \_\_\_\_\_ (1999b): Architecture de système financier international, *Lettre du CAE.*, N°5, Paris.
- Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (1998): Report of the Basle Committee on Banking Supervision, Basilea.
- Contamin, R. y C. Lacu (1998): Origines et dynamiques de la crise asiatique, *L'Année de la Régulation 1998*, vol. 2, Paris, La Découverte.
- Croff, D. (1999): Global supervision, financial stability and risk control: a banker's view, *Quarterly Review*, N° 29, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, junio.
- Davanne, O. (1998): *Instabilité du système financier international*, Conseil d'Analyse Économique, N° 14, Paris, La Documentation française.
- Dornbush, R. A. (1998): The Japanese crisis and the bureaucrats, *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, 26 de febrero.
- Economie Internationale (1998): *Les crises en Asie*, N° 76, Paris, La Documentation française.
- Eliasson, G. (1984): Micro heterogeneity of firms and the stability of industrial growth, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol.5, N° 3-4, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Epstein, G. (1996): International capital mobility and the scope for national economic management, R. Boyer y D. Drache (eds.), *States Against Markets*, Londres, Routledge.
- FMI/ (Fondo Monetario Internacional) (1998a): Le Brésil et le FMI annoncent le succès de leurs négociations, *FMI Bulletin*, vol. 27, N° 21, Washington, D.C., 23 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1998b): Report of the Managing Director to the Interim Committee on Strengthening the Architecture of the International Monetary System, Washington, D.C., 1 de octubre, mimeo.
- Freeman, R. (1998): Le modèle économique américain à l'épreuve de la comparaison, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 124, Paris, Diffusion Le Seuil, septembre.
- Frémeaux, P. (1998): *Sortir du piège. La gauche face à la mondialisation*, Paris, Syros.
- Froud, J., C. Haslam, S., Johal, A. Leaver, J. Williams y K. Williams (1998): *Accumulation Based on Inequality: A Keynesian Analysis of Investment for Shareholder Value*, Manchester University, julio.
- Godement, F. (1999): *The Downsizing of Asia*, Londres, Routledge.
- Haq M. ul, I. Kaul e I. Grunberg (eds.) (1996): *The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Helleiner, E. (1996): Post globalization: Is the financial liberalization trend likely to be reversed?, R. Boyer y D. Drache (eds.), *States against Markets*, Londres, Routledge.
- Hochraich, D. (1999): *L'Asie, du miracle à la crise*, Paris, Complexe.
- Hollingsworth, R. y R. Boyer (eds.) (1997): *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Japan Almanach 1998 (1998): Tokyo, Asahi Shimbun Publishing Company.
- \_\_\_\_\_ 1999 (1999): Tokyo, Asahi Shimbun Publishing Company.
- Kaldor, N. (1940): Spéculation et stabilité économique, *Revue française d'économie*, vol. 2, N° 3, Paris, Gauthier-Villars, mayo.
- Keizai Koho Center (1998): *Japan: An International Comparison*, Tokyo.
- Keynes, J. (1936): *La théorie générale*, Paris, Payot.
- Kindleberger, C.P. (1978): *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, Nueva York, Basic Books.

- Lafay, G., M. Freudenberg, C. Herzog y D. Ünal-Kesenci (1999): *Nations et mondialisation*, París, Économica.
- McKinnon, R. (1999): Wading in the yen trap, *The Economist*, Londres, 24 al 30 de julio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998): *Perspectives économiques*, París, junio.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Financial Market Trends*, N° 70, París, junio.
- Orléan, A. (1998): La monnaie autoréférentielle: réflexions sur les évolutions monétaires contemporaines, M. Aglietta y A. Orléan (eds.), *La monnaie souveraine*, París, Éditions Odile Jacob.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Le pouvoir de la finance*, París, Éditions Odile Jacob.
- Polanyi, K. (1946): *The Great Transformation*. París, Gallimard.
- Rohatyn F. (1999): Sortir de la crise financière, *Risques*, N° 37, París, LGDJ, enero-marzo.
- Sapir, J. (1996): *Le chaos russe*, París, La découverte.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Le krach russe*, París, La Découverte.
- The Economist* (1998): Financial indicators, Londres, 19 al 25 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1999a): Global finance: Time for a redesign?, Londres, 30 de enero al 5 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1999b): The New Economy: Work in progress, Londres, 24 al 30 de julio.
- Tobin, J. (1978): A proposal for international monetary reform, *Eastern Economic Journal*, N° 4, julio-octubre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1998): *Informe sobre comercio y desarrollo 1998*, Nueva York.
- Williamson, M. y M. Mahar (1999): *A survey of financial liberalization*, Essays in International Finance, N° 211, Princeton, New Jersey, Princeton University.

# Costo laboral y *competitividad en el* sector manufacturero de *América Latina, 1990-1998*

---

**Víctor E. Tokman**

*Director Regional de la  
Organización Internacional  
del Trabajo, (oit)*

**Daniel Martínez**

*Funcionario de la  
Oficina Regional para las  
Américas de la oit*

En este artículo se examina la reducción de los costos laborales como un factor que contribuye a elevar la competitividad de las empresas industriales. Se pasa revista en primer lugar a los costos laborales no salariales, tanto de los trabajadores con contrato indefinido como de aquellos con contrato temporal y de los no registrados, con el propósito de mostrar las diferencias existentes en el costo laboral no salarial según el tipo de contrato o la calidad de no registrados de los trabajadores, así como el impacto de estas diferencias sobre el costo laboral de cada tipo y sobre el costo medio. En seguida se examina la evolución del costo laboral en la industria y cómo éste adquiere diferentes magnitudes según el deflactor que se use, dado el cambio en los precios relativos que acompañó a los primeros años del proceso de apertura económica y comercial en la región. A continuación se analiza la evolución de los costos laborales en la industria por tipo de contrato, así como los cambios en el costo laboral medio en la industria que resulta de la doble estrategia de reducir los costos laborales no salariales y de modificar la estructura por tipos de contrato en el empleo asalariado; se describe el efecto del rezago cambiario sobre el costo laboral medio y la competitividad, y se calcula cuál habría sido la evolución de esta última de no haberse producido dicho rezago. Por último, se formulan algunas propuestas para elevar la competitividad laboral en los países de la región.

# I

## Introducción

Algunas de las más importantes modificaciones a la legislación laboral y previsional de los últimos años han apuntado a reducir los costos laborales. Se ha argumentado que, por ser el costo laboral un componente importante del costo total de producción, su rebaja provocará una reducción del costo del bien producido o del servicio prestado, haciendo más competitivas a las empresas beneficiadas por esta política.

La política de reducción del costo laboral se traduce en dos estrategias, que en ocasiones se aplican simultáneamente: por una parte, reducir las contribuciones sociales y los impuestos al trabajo, es decir, el componente no salarial del costo laboral total, y por otra, incentivar (a través de subsidios y/o exoneraciones tributarias) la contratación de determinados tipos de trabajadores, especialmente jóvenes sin experiencia laboral y desempleados de larga duración.

El objetivo de esta segunda estrategia es abaratar el costo de contratación de estos trabajadores y, por esta vía, fomentar su empleo. En el caso de los jóvenes, por ejemplo, es preciso equilibrar el costo relativo de emplear a un joven sin experiencia —de menor productividad— con el de emplear a un trabajador adulto con experiencia. Este equilibrio se logra si el Estado absorbe una parte del costo laboral no salarial de esa persona (principalmente los costos previsionales), reduciendo así para el empleador las cargas o impuestos al trabajo, o si se libera al empresario de toda o parte de la obligación contributiva (laboral) que es su responsabilidad.

Esta nueva orientación de la legislación laboral y previsional (que, desde luego, también persigue otros objetivos, además de la reducción de costos) es motivo de debates. Los empresarios consideran, en general, que la reducción del costo laboral, junto con la mayor flexibilidad en las modalidades de contratación y con la movilidad de los trabajadores dentro de las empresas, permite que éstas se tornen más competitivas, pues pueden ofrecer sus productos a precios más

convenientes y adecuar con más facilidad su organización y el número de sus trabajadores a los cambios en la demanda.

Los trabajadores, por su parte, si bien reconocen la importancia de reducir los costos empresariales, temen consecuencias adversas en sus ingresos y/o en la extensión y calidad de los sistemas de protección, especialmente en materia de salud y de pensiones.

Cabe preguntarse entonces si es necesario disminuir los costos laborales para tornar más competitivas a las empresas. El presente trabajo trata de dar respuesta a esta interrogante. Por razones de disponibilidad de información, hemos limitado el análisis al sector manufacturero. Asimismo, la productividad está referida al trabajo y no al total de los factores.<sup>1</sup>

Este artículo actualiza y amplía una primera versión de este estudio (OIT, 1997), con el propósito de estimar los cambios en el nivel de competitividad a partir de las variaciones de la productividad y del costo laboral medio. Este último aspecto (el costo laboral medio) no fue considerado en la publicación original, ya que en esa ocasión el costo laboral analizado era el de un trabajador con contrato de duración indeterminada. Sin embargo, dado que en los últimos años ha aumentado significativamente la demanda de trabajadores por tiempo determinado y, más aún, la de trabajadores no registrados y sin protección social, se consideró que el costo de un asalariado con contrato indefinido no representaba adecuadamente el costo laboral medio en el sector industrial. Por lo tanto, hemos estimado el costo medio resultante de la suma de los costos de cada tipo de contrato (y de los trabajadores sin contrato) ponderados por el peso de cada una de estas modalidades en la estructura del empleo industrial. De igual modo, los datos sobre productividad laboral aquí utilizados se refieren al valor agregado por hora trabajada y no, como en la publicación original, a la producción física por hora trabajada.

□ Los juicios contenidos en este trabajo no representan necesariamente la posición de la OIT.

<sup>1</sup> Aunque la productividad así definida se refiere a un solo factor, está por lo general correlacionada con la productividad total de los factores. Hofman (1996) muestra que este es el caso para Argentina, Chile y México durante el período 1950-1992.

## II

### Evolución del costo laboral no salarial en el sector manufacturero

Generalmente el costo laboral no salarial se calcula como el porcentaje del salario bruto que el empleador debe contribuir adicionalmente para financiar las prestaciones sociales que establece la legislación de cada país. En la mayoría de los estudios se incluyen, además, los salarios diferidos en el tiempo y que están constituidos por el pago de gratificaciones (decimotercer mes o más) y las vacaciones. Sin embargo, tanto las contribuciones de cargo del empleador como los salarios diferidos por concepto de gratificaciones y vacaciones se estiman sobre la base de la legislación vigente para los asalariados con contrato indefinido, sin tomar en cuenta que para los asalariados con contrato de duración determinada en algunos países se establece un tratamiento diferente y que para los trabajadores sin contrato el empleador no efectúa ninguna o casi ninguna contribución social. En esta sección por lo tanto, se distingue entre el costo laboral no salarial de los trabajadores bajo cada una de las tres modalidades indicadas.

#### 1. Costo laboral no salarial de los trabajadores con contrato indefinido

En los países considerados, la evolución del aporte del trabajador<sup>2</sup> ha sido la siguiente: en Argentina subió del 14% del salario bruto en 1980, al 16% en 1990 y al 17% en 1998 (cuadro 1). En el Perú, aumentó del 6% en 1990 al 19% en 1994, por efecto de la reforma del sistema de pensiones, y con posterioridad se redujo al 11.4%. En los demás países se mantuvo constante: 21% en Chile y entre 9 y 5% en Brasil, Colombia y México. Debe notarse que en Chile, al igual que en Perú, el aporte del trabajador se había elevado con anterioridad debido a la privatización del sistema de pensiones.

El mayor aporte de los trabajadores en Chile y Perú es consecuencia de la reforma del régimen de pensiones, que trasladó la responsabilidad del finan-

ciamiento de este régimen exclusivamente a los trabajadores: es decir, ahora éstos deben efectuar, además de sus propios aportes al antiguo régimen, los que hacían sus empleadores. Se compensó este traslado con un aumento proporcional del salario bruto.

Por el lado de los empleadores, sus contribuciones laborales como porcentaje del salario bruto evolucionaron así: en Argentina se redujeron de 59.6% en 1980 a 56.1% en 1990 y a 44.8% en 1998 (cuadro 1); en Brasil, aumentaron ligeramente del 57.6% en 1990 al 58.2% del salario bruto en 1994 y se mantienen en ese nivel; en Chile son de 38% a partir de la reforma laboral de los años ochenta; en Colombia pasaron del 47.6% en 1980 al 46.8% en 1990 y al 49.0% en 1998, y en Perú se contrajeron del 66.8% en 1990 al 62.9% en 1994, para elevarse posteriormente al 65.6%.

Las contribuciones a cargo del empleador varían entre cerca del 40% en Perú y el 27.5% en Chile. En Argentina alcanzan a 31% y en Brasil, Colombia y México a alrededor de 35%.

Los cálculos de los costos laborales no salariales efectuados en este trabajo difieren de las estimaciones realizadas en otros estudios e incluso en estudios anteriores de la propia OIT. Ello se debe a dos motivos. En primer lugar, las alícuotas utilizadas en rubros como seguro de accidentes, subsidio familiar e indemnización por despido son promedios estimados, los que se reajustan anualmente sobre la base de la información que proporcionan las empresas y organismos oficiales para el año anterior al de la fecha del estudio. En consecuencia, a medida que los estudios se actualizan, se modifican las alícuotas para reflejar mejor lo efectivamente ocurrido. En segundo lugar, en algunos países se ha modificado la metodología de cálculo. Es el caso, por ejemplo, de los ingresos complementarios en Chile; éstos se han estimado en 19.8% del salario bruto al tener en cuenta que la mayor parte de los asalariados chilenos perciben un ingreso mensual equivalente a dos salarios mínimos, a diferencia de anteriores estudios en los que se consideraba un ingreso medio equivalente a un salario mínimo y se aplicaba una alícuota del 25%. Además, no se incluye en estos cálculos el costo de rubros como días feriados y domingos, licencia por

<sup>2</sup> Se denominará "aporte" a los recursos descontados del salario bruto del trabajador para financiar prestaciones laborales, y "contribuciones" a los recursos adicionales al salario que, con el mismo fin, están a cargo del empleador.

CUADRO 1

**Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú: Composición del costo laboral no salarial de trabajadores permanentes y temporales**

Argentina					
	1980	1990	1994 <sup>a</sup>	1998	
	Permanentes	Permanentes	Permanentes	Permanentes	Temporales
A. Remuneración bruta	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Remuneración neta mensualizada <sup>b</sup>	97.1	95.1	94.1	91.3	
B. Aportes del trabajador	14.0	16.0	17.0	17.0	
Pensiones	11.0	10.0	11.0	11.0	
Obras sociales <sup>c</sup>	4.0	6.0	6.0	6.0	
C. Contribuciones del empleador	59.6	56.1	56.1	44.8	30.9
1. Contribuciones	43.9	40.4	40.4	29.1	17.7
Previsión (jubilación)	15.0	11.0	16.0	9.9	5.0
Obras sociales <sup>c</sup>	4.5	8.0	8.0	6.2	5.1
Asignación familiar	12.0	9.0	7.5	4.7	2.3
Fondo de desempleo	—	—	1.5	0.9	0.5
IPD <sup>d</sup>	5.4	5.4	5.4	5.4	2.8
Accidentes	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Vivienda	5.0	5.0	—	—	—
2. Otros costos para el empleador	15.7	15.7	15.7	15.7	13.2
Pagos complementarios <sup>e</sup>	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3
Vacaciones	7.4	7.4	7.4	7.4	4.9
D. Costo total (A+C)	159.6	156.1	156.1	144.8	130.9
CeCt <sup>f</sup>	37.3	35.9	35.9	30.9	23.6

Brasil				
	1990	1994	1998	
	Permanentes	Permanentes	Permanentes	Temporales
A. Remuneración bruta	100.0	100.0	100.0	100.0
Remuneración neta mensualizada	99.3	99.3	99.3	
B. Aportes del trabajador	9.0	9.0	9.0	
Pensiones	9.0	9.0	9.0	
C. Contribuciones del empleador	57.6	58.2	58.2	37.2
1. Contribuciones	38.2	38.8	38.8	25.9
Seguridad Social	20.0	20.0	20.0	20.0
Serv. Social Ind.	1.5	1.5	1.5	0.75
Serv. Apren. Ind.	1.0	1.0	1.0	0.5
Inst. Nac. de Coloniz. y Ref. Agr.	0.2	0.2	0.2	0.1
Salario educación	2.5	2.5	2.5	1.25
Serv. Brasileño de Apoyo a la Peq. y Med. Empresa	—	0.6	0.6	0.3
Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio	8.0	8.0	8.0	2.0
Accidentes	2.0	2.0	2.0	1.0
Indemnización por despido	3.0	3.0	3.0	—
2. Otros costos para el empleador	19.4	19.4	19.4	11.3
Pagos complementarios	8.3	8.3	8.3	8.5
Vacaciones	11.3	11.3	11.1	2.8
D. Costo total (A+C)	157.6	158.2	158.2	137.2
CeCt <sup>f</sup>	36.5	36.8	36.8	27.1

Chile			
	1990	1994	1998
	Permanentes	Permanentes	Permanentes
A. Remuneración bruta	100.0	100.0	100.0
Remuneración neta <sup>b</sup>	98.7	98.7	98.7
B. Aportes del trabajador	21.1	21.1	21.1
Pensiones	13.5	13.5	13.5
Salud	7.0	7.0	7.0
Accidentes	0.6	0.6	0.6
C. Contribuciones empleador	38.0	38.0	38.0
1. Contribuciones	10.9	10.9	10.9
Indemnización despido	8.3	8.3	8.3
Accidentes <sup>g</sup>	2.6	2.6	2.6
2. Otros costos para empleador	27.1	27.1	27.1
Vacaciones	7.3	7.3	7.3
Pagos complementarios <sup>h</sup>	19.8	19.8	19.8
D. Costo total (A+C)	138.0	138.0	138.0
Ce/Ct <sup>f</sup>	27.5	27.5	27.5

Colombia				
	1988		1996	
	Permanentes	Temporales	Permanentes	Temporales
A. Remuneración bruta	100.0	100.0	100.0	100.0
Remuneración neta <sup>b</sup>			100.9	100.9
B. Aportes del trabajador			7.4	7.4
Pensiones			3.4	3.4
Salud <sup>k</sup>			4.0	4.0
Accidentes				
C. Contribuciones empleador	47.6	29.3	52.9	52.9
1. Contribuciones	33.5	29.3	38.8	38.8
Salud <sup>k</sup>	4.7	4.7	8.0	8.0
Pensiones	4.3	4.3	10.1	10.1
Indemnización despido	13.5 <sup>l</sup>	9.3	9.3	9.3
Servicio Nacional de Aprendizaje	2.0	2.0	2.0	2.0
Accidentes	2.0	2.0	2.4	2.4
Asignaciones familiares	4.0	4.0	4.0	4.0
Instituto Bienestar Familiar	3.0	3.0	3.0	3.0
2. Otros costos para empleador	14.1	–	14.1	14.1
Vacaciones	5.8	–	5.8	5.8
Pagos complementarios <sup>j</sup>	8.3	–	8.3	8.3
D. Costo total (A+C)	147.6	129.3	152.9	152.9
CeCt <sup>f</sup>	32.2	22.7	34.6	34.6

México				
	1980	1990	1994	1998
	Permanentes	Permanentes	Permanentes	Permanentes
A. Remuneración bruta	100.0	100.0	100.0	100.0
Remuneración neta <sup>b</sup>	105.9	105.9	105.9	105.9
B. Aportes del trabajador	5.1	5.1	5.1	5.1
Pensiones	2.1	2.1	2.1	2.1
Salud <sup>k</sup>	3.0	3.0	3.0	3.0
C. Contribuciones empleador	40.6	46.8	48.7	48.8
1. Contribuciones	19.0	25.2	27.1	27.2
Jubilación	3.8	4.2	5.7	5.8
Salud <sup>k</sup>	5.6	8.4	8.8	8.8
Guardería	1.0	1.0	1.0	1.0
Retiro	–	2.0	2.0	2.0
Accidentes	2.6	2.6	2.6	2.6
Vivienda	5.0	5.0	5.0	5.0
Impuesto a remuneración	1.0	–	–	–
Impuesto a nómina	–	2.0	2.0	2.0
2. Otros costos para empleador	21.6	21.6	21.6	21.6
Pagos complementarios	11.0	11.0	11.0	11.0
Vacaciones	10.6	10.6	10.6	10.6
D. Costo total (A+C)	140.6	146.8	148.7	148.8
CeCt <sup>f</sup>	28.9	31.9	32.8	32.8

Perú			
	1990	1994	1998
	Permanentes	Permanentes	Permanentes
A. Salario bruto	100.0	100.0	100.0
Remuneración neta <sup>b</sup>	113.0	100.0	108.4
B. Aportes del trabajador	6.0	19.0	11.4
Pensiones <sup>l</sup>	3.0	16.0	11.4
Salud	3.0	3.0	—
C. Contribuciones del empleador	66.8	62.9	65.6
1. Contribuciones	36.8	32.9	35.85
Jubilación	6.0	—	—
Salud	6.0	6.0	9.0
Accidentes <sup>m</sup>	3.0	4.0	4.0
Vivienda	6.0	6.0	5.0
SENATI (formación)	1.5	1.2	0.75
CTS (despidos)	8.3	9.7	9.7
Asignaciones familiares	6.0	6.0	7.4
2. Otros costos para el empleador	30.0	30.0	29.7
Vacaciones	11.0	11.0	9.9
Pagos complementarios	19.0	19.0	19.8
D. Costo total (A+C)	166.8	162.9	165.6
CeCt <sup>f</sup>	40.0	38.6	39.6

Fuente: Elaboración de la OIT sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Las contribuciones del empleador para jubilación, obras sociales, asignaciones familiares y fondo de desempleo se redujeron en 1994 en 30% en Buenos Aires y en 80% en las provincias más pobres. Se estima una reducción promedio de 40%.

<sup>b</sup> Remuneración neta = remuneración bruta - aportes trabajador + ingresos complementarios

<sup>c</sup> Salud, incluido el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJ y P).

<sup>d</sup> Indemnización por despido. Para 1980 y 1990 se asume la tasa de 1994.

<sup>e</sup> Corresponde a gratificaciones o sueldos extraordinarios.

<sup>f</sup> Ce = contribuciones y otros costos para el empleador; Ct=costos para el trabajador.

<sup>g</sup> Promedio, tasa máxima: 3,9%.

<sup>h</sup> Participación en beneficios del trabajador con ingreso medio equivalente a 2 salarios mínimos.

<sup>i</sup> Incluye retroactividad de la cesantía.

<sup>j</sup> Corresponde a gratificaciones o sueldos extraordinarios.

<sup>k</sup> Instituto Mexicano de la Seguridad Social: sector privado.

<sup>l</sup> Obrero industrial afiliado a una AFP.

<sup>m</sup> Promedio. Las tasas oscilan entre 1.0% y 12.2%.

maternidad, por enfermedad, etc., por las razones que se explican en OIT (1997).

## 2. Costo laboral no salarial de los trabajadores con contrato temporal y sin contrato

En tres de los seis países considerados (Chile, México y Perú),<sup>3</sup> las alícuotas que se aplican a los asalariados con contrato temporal promovido por la legislación vigente son las mismas que las del contrato indefinido, mientras que en los otros tres —Argentina, Brasil y Colombia— son diferentes. En Argentina, el costo laboral no salarial de estos trabajadores representó, en

promedio, el 30.9% del salario bruto (14 puntos porcentuales menos que para un asalariado con contrato indefinido y cerca de 15 puntos menos que el vigente en 1990, cuando no existían contratos temporales promovidos). En Brasil, se estima que el costo laboral no salarial de un trabajador con contrato de duración definida representa el 37.2% del salario bruto, 21 puntos porcentuales menos que el de un trabajador permanente. En Colombia, el costo laboral no salarial de un asalariado temporal aumentó del 29.2% del salario bruto en 1988 (antes de la Ley 50) a un 52.9% en la actualidad, alcanzando un nivel similar al del asalariado con contrato indefinido.

Vemos así que, salvo en Colombia, el costo no salarial de los asalariados temporales se ha mantenido o reducido, lo que junto al hecho de que perciben un salario inferior al del asalariado permanente, debiera generar una mayor demanda de este tipo de trabajado-

<sup>3</sup> Obviamente, las cargas correspondientes a salarios diferidos, tiempo de servicios, indemnización por despido, etc., son proporcionales al tiempo de duración del contrato.

res. Si bien ello ha ocurrido llama la atención que no haya aumentado aún más la demanda de trabajadores no registrados, que perciben un salario menor que el del asalariado temporal y cuyo empleador no paga contribuciones sociales.<sup>4</sup> Como señala Szretter (1999), la utilización de trabajadores no registrados podría formar parte de una estrategia más general de evasión de impuestos por parte de algunas empresas.

En suma en los países considerados —salvo Brasil y Chile— las contribuciones laborales totales, estimadas como porcentaje del salario bruto, se han modificado. En Argentina disminuyeron, mientras que en

Colombia, México y Perú han aumentado ligeramente. A su vez, en Chile, Colombia y Perú no hay diferencia entre los costos laborales no salariales de los trabajadores permanentes y los temporales. En Argentina y Brasil los asalariados temporales están sujetos a menores contribuciones patronales. En Argentina esta diferencia la establece la legislación vigente, mientras que en Brasil deriva de la práctica. Colombia presenta una situación singular, ya que si bien las alícuotas son similares para ambos tipos de contratos, no lo era así en 1988. La Ley 50 de 1990 encareció el costo relativo de la contratación temporal.

### III

## Apertura comercial y precios relativos: sus efectos sobre los costos laborales y la competitividad

Para el análisis que sigue se adopta la hipótesis de que habrá ganancias de competitividad cuando la productividad del trabajo aumente a tasas superiores a las del costo laboral. Sin embargo, cuando el cálculo del costo laboral se expresa en moneda nacional, para estimar su valor real es necesario decidir qué índice utilizar: el de precios al consumidor (IPC) o el de precios al productor (IPP). La decisión no resulta indiferente, ya que en los primeros años posteriores a la apertura comercial la evolución de uno y otro índice difiere. El IPC crece más rápido que el IPP y, por ende, el crecimiento del costo laboral real deflactado por el IPC es menor que el deflactado por el IPP. Como al trabajador le interesa defender el poder adquisitivo de su salario (es decir, con relación al IPC), tiende a considerar que el crecimiento de este índice es insuficiente. Por su parte, el empresario considera en su cálculo económico el crecimiento de los costos de la empresa, incluido el laboral, frente a la evolución de los precios de sus productos (IPP) y, por ello, percibe que el crecimiento del índice así definido afecta su capacidad de competir. En esta situación, que se presenta en los años iniciales del proceso de apertura, ambos —trabajador y

empleador— tienen apreciaciones opuestas, pero ambas justificadas, de la evolución del costo laboral real.

El cambio en los precios relativos IPC/IPP se debe a que la evolución de los precios al consumidor refleja una mayor influencia del crecimiento de los precios de los bienes y servicios no transables, los que suelen demorar en ajustarse porque están menos expuestos a la mayor competencia externa que se genera por la apertura, mientras que en la evolución de los precios al productor inciden más los precios de los bienes transables, que se ven afectados rápidamente por la apertura comercial y tienden a alinearse con los precios internacionales.

Con posterioridad, y una vez que las empresas se ajustan a las condiciones del mercado, introducen mejoras en la organización de la producción y el trabajo, e invierten en tecnología y en capacitación de los trabajadores, el efecto de la competencia se traslada al sector de los bienes no transables. Los precios relativos comienzan entonces a estabilizarse y tiende a desaparecer progresivamente la diferente percepción de empresarios y trabajadores sobre la evolución del costo laboral.

En los tres países cuyos procesos de apertura comenzaron en los años noventa, el IPC creció a tasas superiores al IPP, hasta 1993 en Argentina y Colombia y hasta 1994 en Perú (cuadro 2). A partir de esos años,

<sup>4</sup> Es posible, sin embargo, que en algunas empresas el empleador pague vacaciones y gratificaciones o sueldos extraordinarios.

cuadro 2

**Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú:  
Estructura del empleo asalariado en la  
industria según la modalidad de contratación**

	Con contrato indefinido	Con contrato temporal	Sin contrato
Argentina			
1991	67.6	2.2	30.2
1998	62.0	3.6	34.4
Brasil			
1991	67.9 <sup>a</sup>		32.1
1996	65.4 <sup>a</sup>		34.6
Chile			
1990			
1996	74.7	9.6	15.5
Colombia			
1988	62.7	7.4	29.9
1996	65.4	7.7	26.9
Perú			
1989	55.0	16.1	28.9
1997	25.1	37.5	37.4

Fuente: Elaboración propia con base en estudios nacionales.

<sup>a</sup> Trabajadores "con cartera": incluye trabajadores con contrato indefinido y con contrato temporal.

la evolución de ambos índices ha tendido a alinearse y, en Argentina, incluso a mostrar un crecimiento del IPP mayor que el del IPC.

Los costos laborales reales (deflactados por el índice de precios al consumidor) aumentaron en 1990-1995 a un ritmo inferior al de la productividad, excepto en Chile (cuadro 3). Se registraron ganancias de competitividad de alrededor del 10.2% anual en Argentina, 3.4% en Brasil, 4.8% en México y 0.6% en el Perú. Al desagregar el costo laboral entre salarios y costo laboral no salarial se observa que el crecimiento de ambos componentes crece de manera similar en Brasil y

Chile,<sup>5</sup> pero que en Argentina el costo laboral no salarial se expande menos que los salarios y que lo contrario ocurre en México y Perú.

No obstante, dada la percepción diferente, ya señalada, que se produce entre trabajadores y empleadores, es necesario analizar también la evolución de los costos laborales en relación con el IPP. Como se observa en el cuadro 4, el costo laboral real aumenta significativamente más si se le deflacta por el IPP que si se lo deflacta por el IPC. En Argentina aumenta en 8.7% anual en el primer caso, mientras que si se deflacta por el IPC el costo se reduce en 2.0% anual (cuadro 3). En México y Brasil el costo laboral a precios de productor aumenta 4 veces más que a precios al consumidor, en Perú 3 veces y en Chile 1.6 veces. Como resultado, desde la perspectiva del empresario se registran pérdidas de competitividad en todos los países, excepto en México, situación muy diferente a la que se observa cuando se considera el IPC (cuadro 4) en la que todos los países, excepto Chile, mejoran su competitividad.

Lo anterior deriva del cambio en los precios relativos como consecuencia de políticas macroeconómicas: por un lado, la apertura comercial que trae consigo mayores recursos provenientes del exterior y, por otro, una política de estabilización que utiliza la política cambiaria como ancla. Además, la expansión de exportaciones que acompaña a la apertura, principalmente de productos primarios, contribuye también a deprimir el tipo de cambio. Todo ello afecta más rápi-

<sup>5</sup> Cabe recordar que en Chile la reducción de los costos laborales no salariales se registró a comienzos de los ochenta.

CUADRO 3

**Argentina, Colombia y Perú: Variación anual del índice de precios al consumidor (IPC) y al productor (IPP)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina								
IPC	1 344.0	84.0	17.6	7.4	3.9	1.6	0.1	0.3
IPP	798.0	56.7	3.2	0.1	5.8	6.0	2.1	-0.9
Colombia								
IPC	32.4	26.8	25.1	22.6	22.6	19.7	21.6	17.7
IPP	29.9	23.1	17.9	13.2	20.7	15.4	14.5	17.5
Perú								
IPC	7 650.0	139.0	56.7	39.5	15.4	10.2	11.8	6.5
IPP	6 534.0	96.0	50.5	34.1	10.5	8.8	11.4	5.0

Fuente: CEPAL.

CUADRO 4

**Argentina, Brasil, Chile, México y Perú: Evolución de la competitividad laboral en el sector manufacturero, 1990-1995**  
(Valores en moneda nacional deflactados por IPC y tasas de crecimiento anuales)

Países	Costo laboral real			Productividad	Competitividad
	Salario	Costo no salarial	Total		
Argentina (pesos)					
1990	0.95	0.60	1.55		
1995	0.94	0.46	1.40		
Variación anual	-	-5.2	-2.0	8.0	10.2
Brasil (reales)					
1990					
1995					
Variación anual	2.9	2.9	2.9	6.4	3.4
Chile (pesos)					
1990	5.65	2.52	8.17		
1995	6.98	3.10	10.08		
Variación anual	4.3	4.2	4.3	3.6	-0.7
México (pesos)					
1990	4.98	2.33	7.31		
1995	5.21	2.56	7.77		
Variación anual	0.9	1.9	1.2	6.1	4.8
Perú (nuevos soles)					
1990	0.21	0.12	0.33		
1995	0.26	0.16	0.42		
Variación anual	4.4	5.9	5.1	5.7	0.6

Fuente: Elaboración de la OIT.

damente a los precios de los sectores transables (los más relevantes para el productor) que a los no transables (que tienen mayor importancia para los trabajadores en cuanto consumidores). Por lo tanto, la evolu-

ción de los costos e ingresos laborales es percibida de manera diferente por los involucrados, mientras que el origen del comportamiento diferenciado se encuentra más allá del ámbito laboral.

## IV

### Estructura del empleo y costos laborales en 1990-1997

En esta sección, por limitaciones de información sobre los costos laborales por modalidades de contratación, se considera sólo a cuatro países: Argentina, Chile, Colombia y Perú. Se comparan aquí los costos laborales por hora de los trabajadores permanentes, temporales y sin contrato, y posteriormente se calcula el costo laboral medio que resulta de la suma ponderada de los costos de estos tres tipos de trabajadores. Se determina asimismo la reducción que se produce respecto de una situación en que no hubiera habido

modificaciones a la legislación laboral ni cambios en la estructura del empleo manufacturero por modalidad de contratación. Considerando el crecimiento de la productividad industrial en el período analizado, se calculan las ganancias y pérdidas de competitividad con cambios y sin cambios en la estructura del empleo. Los costos se miden en dólares corrientes, lo que permite analizar el efecto del rezago cambiario en ellos y en la competitividad, y se estima por último la evolución que hubiera tenido la competitividad si no hubiera existido rezago cambiario.

## 1. La estructura del empleo asalariado en el sector industrial

En el período analizado, la participación de los asalariados con contratos indefinidos en la industria manufacturera bajó, excepto en Colombia, y la de los asalariados con contrato temporal subió y, salvo en Colombia, subió también la de los sin contrato (cuadro 5).

En Argentina la participación de los asalariados con contrato por tiempo indefinido se redujo en 5.6 puntos porcentuales entre 1991 y 1998, y aumentó en casi 1.5 puntos la de los temporales y en algo más de 4 puntos la de los trabajadores no registrados. En Perú, la participación de los asalariados con contrato por tiempo indefinido disminuyó alrededor de 30 puntos porcentuales entre 1989 y 1997 y creció más de 20 puntos la de los temporales y 9 puntos la de los asalariados sin contrato. Por el contrario, en Colombia la participación de los asalariados con contrato indefinido aumentó en 2.7 puntos porcentuales entre 1988 y 1996, la de los asalariados no registrados disminuyó 3 puntos y la de los temporales remontó sólo 0.3 puntos.

Como resultado de los cambios en la estructura del empleo, en todos los países considerados, excepto en Colombia, se hizo más precario el empleo asalariado en la industria manufacturera (especialmente en Perú).

## 2. Costos laborales por modalidad de contratación y costo laboral medio

Conviene, en primer lugar, examinar el costo laboral de los asalariados temporales y no registrados, ya que su nivel menor que el de los asalariados permanentes debería generar el efecto esperado de aumentar el empleo sin aumentar la desprotección o la precarización. Para ello se examinan las contribuciones patronales que

deben efectuarse para los trabajadores con contratos temporales, y las diferencias de salarios entre trabajadores con contrato permanente, con contrato temporal y sin contrato.

A pesar de que, como se señaló, las leyes no exoneran de contribución patronal para los asalariados temporales (excepto en Argentina), dicha contribución se reduce en términos absolutos porque los salarios brutos de estos trabajadores son menores que los de los asalariados permanentes. En 1966 la industria manufacturera pagaba a los temporales el 60% de lo pagado a los permanentes<sup>6</sup> en Argentina y Chile, y el 64% en Colombia y Perú.<sup>7</sup> Al ser las contribuciones laborales del empleador el mismo porcentaje del salario bruto, el costo laboral por hora trabajada de los asalariados temporales en la industria es menor que el de los asalariados permanentes en la misma proporción que el salario bruto (34% en Colombia y Perú, y 40% en Chile).

En Argentina, el costo laboral por hora trabajada de los asalariados temporales es inferior en 44% al de los asalariados permanentes. De esta diferencia, el 62% corresponde a salarios y el 38% a la exoneración de contribuciones patronales (cuadro 6).

Considerando las diferencias salariales señaladas para los cuatro países indicados (no se dispone de información suficiente en el caso de Brasil) y la exoneración parcial de las contribuciones patronales en Argentina, se puede estimar las diferencias en el costo por hora según modalidad de contratación (cuadros 6 y 7). El costo de contratar a un asalariado temporal sería entre un 56 y un 65% del costo de contratar a un trabajador permanente.

El efecto potencial de la reducción del costo de contratación de un trabajador temporal sobre los costos laborales medios de las empresas depende del porcentaje del total de trabajadores que la ley permite cubrir con trabajadores temporales bajo modalidades promovidas por las legislaciones. En Argentina, este porcentaje no puede superar el 30% en empresas con más de 25 trabajadores y el 50% en empresas entre 6 y 25 trabajadores, y puede llegar a la totalidad de los trabajadores en empresas con menos de 6 trabajadores ocupados. En Colombia, Chile y Perú la ley no establece límite a esa contratación.

Por lo tanto, en una empresa de tamaño medio que

CUADRO 5

**Argentina, Brasil, Chile, México y Perú:  
Evolución de la competitividad laboral  
en el sector manufacturero, 1990-1995**  
(Tasas de crecimiento anual, en moneda nacional  
deflactada por el IPP)

Países	Costo laboral real	Productividad	Competitividad
Argentina	8.7	8.0	-0.6
Brasil	12.5	6.4	-5.4
Chile	6.9	3.6	-3.1
México	4.3	6.1	1.7
Perú	17.2	5.7	-9.8

Fuente: Elaboración de la OIT.

<sup>6</sup> Otros estudios señalan que el salario medio de los trabajadores temporales representa el 81.5% del de los permanentes.

<sup>7</sup> Se refiere a salarios medios de cada grupo. La diferencia se reduce a medida que aumentan los años de educación. El salario medio de los trabajadores con estudios universitarios no difiere significativamente si tienen contratos temporales o indefinidos.

CUADRO 6

**Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú: Costo laboral por hora de los asalariados permanentes y temporales en la industria manufacturera**  
(Dólares corrientes)

Países y años	Permanentes		Temporales (contrato de 1 año)			Costo de temporales/ costo de permanentes	
	Salario	Costo laboral no salarial	Costo laboral	Salario	Costo laboral no salarial		Costo laboral total
Argentina, 1998	4.57	1.96	6.53	2.76	0.87	3.63	0.56
Brasil, 1996	3.74	2.18	5.92	...	...	...	...
Chile, 1996	2.37	0.91	3.28	1.43	0.54	1.97	0.60
Colombia, 1996	1.44	0.76	2.20	0.91	0.49	1.40	0.64
Perú, 1997	1.29	0.83	2.12	0.83	0.54	1.37	0.65

Fuente: OIT. Elaboración a partir de datos oficiales de los países y estudios de casos.

CUADRO 7

**Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú: Costo laboral de trabajadores con contrato y sin contrato, 1996**  
(Dólares corrientes)

Países	Con contrato		Sin contrato	Costo sin contrato/costo con contrato	
	Permanentes	Temporales		Temporales	Permanentes
Argentina, 1998	6.53	3.63	3.01	0.83	0.46
Brasil, 1996	5.92	...	1.26	...	0.21
Chile, 1996	3.28	1.97	1.37	0.70	0.42
Colombia, 1996	2.20	1.40	0.90	0.64	0.41
Perú, 1997	2.12	1.32	1.01	0.76	0.48

Fuente: Elaboración propia basada en estudios nacionales.

pueda contratar hasta 30% de trabajadores temporales, la introducción de modalidades de contratación promovidas por la legislación permitiría reducir el costo laboral medio en alrededor del 13% en Argentina, el 34% en Colombia, el 43% en Chile y el 38% en Perú. Cabe señalar, sin embargo, que en Chile la reforma fue introducida en 1978, por lo que el efecto sobre la reducción del costo laboral se registró con anterioridad al período analizado.

### 3. Costo laboral de los trabajadores asalariados no registrados

El costo laboral no salarial de los trabajadores no registrados es menor que el de los trabajadores con contratos, debido tanto a que se paga sólo una parte de las contribuciones legales, como a que los salarios brutos son menores.

En relación con las contribuciones a cargo del empleador, se considera que estos trabajadores perciben los salarios diferidos (como vacaciones y gratificaciones), que posiblemente son contabilizados como

gastos generales de la empresa. Existen dudas sobre si los beneficios por vacaciones y sueldos extraordinarios son similares para el trabajador no registrado y registrado. Szretter (1999), estima que el asalariado no registrado recibe, en promedio, la mitad de los salarios diferidos que el asalariado con contrato temporal, lo que representaría el 6.6% del salario bruto (en comparación con 13.2% en el caso de los temporales). No obstante, para los fines de este trabajo hemos supuesto que los asalariados sin contrato perciben por concepto de vacaciones e ingresos complementarios lo mismo que los asalariados con contratos temporales, lo que representaría el 13.2% del salario bruto en Argentina, el 11.3% en Brasil, el 14.1% en Colombia, el 27.1% en Chile y el 29.7% en Perú.<sup>8</sup>

El salario bruto del trabajador no registrado es

<sup>8</sup> La mayor proporción en Chile y Perú se debe a que se supone que, al igual que el resto de los asalariados, el trabajador sin contrato también percibe dos salarios extraordinarios por año en Perú, y gratificaciones anuales equivalentes al 25% del salario bruto mensual en Chile.

menor que el del asalariado con contrato indefinido y con contrato temporal. En la hipótesis planteada más arriba, el salario del trabajador sin contrato en el último año del período analizado representaría en Argentina el 94% del salario del trabajador temporal y el 58.3% del permanente, en Chile el 91% y 53%, respectivamente, en Colombia el 94% y 62%, y en Perú sería similar al del asalariado temporal. En Brasil (donde no se dispone de información sobre salario medio de los asalariados temporales), el salario del trabajador "sin cartera" representaba en 1996 el 30% del que percibía el trabajador "con cartera".

De allí que el costo de emplear a un trabajador sin contrato sería inferior al de emplear a uno con contrato temporal (17% en Argentina, 30% en Chile, 36% en Colombia y 24% en Perú). Y mucho menor que el de ocupar a un asalariado permanente (54% en Argentina, 58% en Chile, 59% en Colombia, 52% en Perú y 79% en Brasil).

#### 4. Costo laboral medio

Basándose en los costos laborales por modalidad de contratación y la estructura del empleo en la industria manufacturera (cuadro 2), puede calcularse el costo laboral medio por hora en el período analizado. Como resultado, se observa que en 1997 ascendió a 5.12 dólares corrientes en Argentina, 3.67 en Brasil, 3.03 en Chile, 1.92 en Colombia y 1.73 en Perú (cuadro 8).

Dicho costo medio es entre 13 y 29% más bajo que el que resultaría si los trabajadores tuvieran contratos indefinidos.<sup>9</sup> Como se observa en el cuadro 8, en Brasil la diferencia sería de 29%, en Argentina y Colombia de 19% y en Perú de 18%. Si bien en Ar-

gentina el porcentaje se redujo ligeramente en los últimos siete años, en Colombia se mantiene y en Perú aumenta. Este diferente comportamiento se explica porque en Argentina, aun cuando ha aumentado la participación de los trabajadores sin contrato y con contrato temporal, se ha reducido la diferencia salarial entre los trabajadores no registrados y los con contrato indefinido (en 0.70% en 1991 y 0.85% en 1997).<sup>10</sup> En Perú el comportamiento observado se debe a que ha aumentado tanto la participación de trabajadores con contrato temporal y sin contrato como las diferencias salariales.

El costo laboral medio estimado no sólo es inferior al que se habría registrado si todos los trabajadores hubieran tenido contratos indefinidos, sino que también es inferior (salvo en Colombia) al que resultaría si se hubiera mantenido la estructura del empleo que existía en el año inicial del período analizado. En Argentina el costo laboral en 1997 habría sido de 5.32 dólares en lugar de 5.12 (3.8% superior); en Brasil de 3.77 dólares en lugar de 3.67 (2.7% superior). Sólo en Colombia habría sido inferior: 1.89 dólares en vez de 1.92 (1.6% menor). Este ha sido el principal efecto económico de la flexibilización de las modalidades de

<sup>9</sup> Se trata de una reducción máxima potencial, ya que no es factible que en empresas (públicas o privadas) todos los trabajadores cuenten con contratos de tiempo indefinido.

<sup>10</sup> La evolución de las diferencias salariales en Argentina debe ser tomada con cautela, ya que es posible que entre los trabajadores no registrados se incluya a profesionales que prestan servicios a empresas sin estar registrados en la planilla. Dichos profesionales usualmente tienen salarios más altos que el promedio y un crecimiento mayor.

CUADRO 8

#### Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú: Costo laboral por hora en la industria manufacturera (Dólares corrientes)

	Argentina			Brasil			Chile			Colombia			Perú		
	PERM <sup>a</sup>	PROM <sup>b</sup>	Diferencia	PERM	PROM	Diferencia	PERM	PROM	Diferencia	PERM	PROM	Diferencia	PERM	PROM	Diferencia
1988	...	...	-	-	-	-	...	...	-	1.1	0.9	18%	...	...	-
1989	...	...	-	2.37	1.84	22%	...	...	-	...	...	-	0.96	0.81	16%
1990	...	...	-	2.25	1.73	23%	2.54	2.2	13%	...	...	-	...	...	-
1991	4.55	3.64	20%	2.32	1.77	24%	...	...	-	...	...	-	...	...	-
1996	6.33	5.04	20%	5.92	4.2	29%	3.4	2.95	13%	2.1	1.7	19%	2.2	...	-
1997	6.31	5.12	19%	5.17	3.67	29%	3.49	3.03	13%	2.37	1.92	19%	2.12	1.73	18%

Fuente: Estudios de países efectuados por la OIT.

<sup>a</sup> Costo laboral por hora del trabajador con contrato indefinido.

<sup>b</sup> Costo laboral promedio por hora del total de trabajadores de la industria.

contratación. En un contexto en que las tasas de cambio se utilizan como ancla de la política de estabilización, esta flexibilización debería facilitar el ajuste del

mercado de trabajo y permitir que, para una productividad dada, la reducción del costo laboral medio se traduzca en ganancias de competitividad.

## V

### Costo laboral, productividad y competitividad

#### 1. Costo laboral y competitividad

En los años noventa el costo laboral medio en la industria manufacturera (en dólares corrientes) aumentó en un 5.9% anual en Argentina, 4.7% en Chile, 9.0% en Brasil, 8.8% en Colombia y 9.9% en Perú (cuadro 9).

Este aumento significativo (vinculado en gran medida con el rezago cambiario que se registró en el decenio), fue inferior al crecimiento de la productividad<sup>11</sup> en Argentina (9.4% anual) y Chile (7.8%) y superior en Colombia (3.5%), Brasil (5.3%) y Perú (3.4%). Como consecuencia, la competitividad industrial subió alrededor de 3.0% anual en Argentina y en Chile, mientras que se contrajo en 3.4% anual en Brasil, 4.9% en Colombia y 5.9% en Perú.

El aumento de la competitividad en Argentina y Chile fue superior al registrado en Estados Unidos y

la República de Corea en 1990-1996, debido fundamentalmente al rápido aumento de la productividad en los dos países latinoamericanos. Por el contrario, la pérdida de competitividad en Brasil, Colombia y Perú (superior incluso a la registrada en la República de Corea) se debió tanto al acelerado aumento del costo laboral como al modesto crecimiento de la productividad.

¿Cuál hubiera sido la evolución de la competitividad, si en 1997 se hubiese mantenido en cada país la estructura del empleo asalariado del primer año del período analizado? Como se señaló, el costo laboral en Argentina hubiera sido 3.8% superior al observado, en Brasil 2.7% superior, en Perú 15% superior y en Colombia 1.6% inferior. Esto significa que el costo laboral por hora hubiera aumentado anualmente más de lo que aumentó con el cambio de estructura en Argentina, Brasil y Perú, y ligeramente menos en Colombia. Así, la competitividad industrial en Argentina se hubiera acrecentado en 0.5 puntos porcentuales menos de lo que se acrecentó y la pérdida de competitividad en

<sup>11</sup> Valor bruto de la producción por ocupado, expresado en dólares corrientes.

CUADRO 9

**Algunos países: Evolución del costo laboral medio, la productividad y la competitividad**  
(Tasas anuales)

Países y años	Costo		Productividad	Competitividad <sup>a</sup>	
	Con cambio <sup>b</sup>	Sin cambio <sup>b</sup>		Con cambio <sup>b</sup>	Sin cambio <sup>b</sup>
EE.UU., 1990-1996		2.9	4.4		1.5
Rep. de Corea, 1990-1996		14.2	12.0		-1.9
Alemania, 1990-1996		2.1	6.2		4.0
Argentina, 1991-1997	5.9		9.4	3.3	
Brasil, 1989-1997	9.0	6.5	5.3	-3.4	-3.7
Chile, 1990-1997	4.7	9.4	7.8	3.0	...
Colombia, 1988-1997	8.8	...	3.5	-4.9	-4.7
Perú, 1989-1997	9.9	8.6	3.4	-5.9	-7.8

Fuente: Elaboración de la OIT.

<sup>a</sup> Se calcula aplicando la fórmula.

$$c = \frac{(1 + q)}{(1 + cl)} - 1$$

donde

c = variación anual de la competitividad

q = variación anual de la productividad.

cl = variación anual del costo laboral.

<sup>b</sup> En la estructura del empleo por modalidad de contrato.

Brasil y Perú en 0.2 y 1.9 puntos respectivamente, mientras que en Colombia la pérdida hubiese sido 0.2 puntos porcentuales inferior a la observada (cuadro 9).

La introducción de modalidades precarias de contratación posibilitó la reducción del costo laboral, tanto por el menor costo no salarial en Argentina, como por los salarios más bajos en todos los países considerados. Con esto se pudo elevar la competitividad de Argentina, a pesar del tipo de cambio fijo, y compensar en parte las pérdidas de competitividad generadas por el lento crecimiento de la productividad y el rezago cambiario en Brasil, Colombia y Perú.

El aumento del costo laboral en dólares se debió a la expansión de los salarios nominales en un contexto de rezago cambiario. A su vez, el incremento de la productividad se sustentó principalmente en la reducción del nivel de empleo.<sup>12</sup> Como resultado, la evolución de la competitividad ha estado determinada por la influencia de los cambios en la estructura del empleo y de las políticas cambiarias sobre los costos laborales y por el efecto de la reducción en los niveles de empleo sobre la productividad.

## 2. Costo laboral y tipo de cambio efectivo

En el período de análisis, la mayoría de los países considerados experimentó una sobrevaluación de la moneda nacional y un rezago cambiario, debido tanto a la afluencia de capitales externos como al uso del tipo de cambio como ancla en la política de estabilización. Pero en otros la política cambiaria aplicada vinculó la moneda local a la evolución de la relación entre la inflación interna y externa, por lo que el tipo de cambio mantuvo su paridad y subió a tasas similares o incluso superiores a las de inflación. En este último caso se produjo una subvaluación de la moneda nacional o una devaluación real.

Las ganancias reales de competitividad laboral se producirán cuando la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo sea superior a la del costo laboral y además, sea suficiente para compensar el efecto del rezago del tipo de cambio.

Al incorporar al análisis los efectos generados por el rezago cambiario, utilizando el tipo de cambio efectivo determinado por el comportamiento de la moneda nacional frente a las monedas de los principales socios comerciales, la evolución de la competitividad calculada experimenta variaciones significativas (cuadro 9).

Veamos ahora la evolución de la competitividad en la industria manufacturera luego de corregir los atrasos o adelantos del tipo de cambio efectivo (cuadros 10 y 11).

Las ganancias de competitividad se redujeron y las pérdidas aumentaron en países como la República de Corea y Alemania, que devaluaron sus monedas más allá del nivel en el que se mantendría el equilibrio o la paridad con el valor de las monedas de sus principales socios comerciales. Por el contrario, en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, que tenían una moneda sobrevaluada, la corrección cambiaria aumentó las mejoras de competitividad (Argentina y Chile) y disminuyó las pérdidas (Colombia y Perú) o las convirtió en ganancias (Brasil).

Examinando el comportamiento por país se observa que, durante el período analizado, la productividad en el sector manufacturero de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú aumentó significativamente, pero a ritmo inferior al del costo laboral en los casos de Brasil, Colombia y Perú (cuadro 9), registrándose una pérdida de competitividad de 3.4, 4.9 y 5.9%, respectivamente. Una evolución diferente se observó en Argentina y en Chile, donde el aumento de la productividad superó al del costo laboral medio, originando ganancias de competitividad del orden de 3.3 y 3.0%, respectivamente. Si se introduce una corrección del tipo de cambio (cuadro 10), la ganancia de competitividad sería mayor en Argentina (9.3% anual) y en Chile (5.0%), las pérdidas serían menores en Colombia (-0.2%) y Perú (-4.9%) y se convertirían en ganancia en Brasil (2.0%).

En cuanto a los países de fuera de la región, se observa que en Alemania la ganancia de competitividad habría sido menor de no haberse producido una devaluación de su moneda, y en la República de Corea las pérdidas habrían sido mayores. En Estados Unidos, las ganancias de competitividad aparecen ligeramente mayores si se considera la evolución de la paridad del dólar frente a las monedas de sus principales socios comerciales.

En suma, el análisis hasta aquí realizado muestra que la capacidad competitiva de los países resulta tanto de las decisiones de empresarios y trabajadores en materia de costos laborales y productividad, como de las políticas macroeconómicas. Durante el período analizado, el rezago cambiario existente en muchos países de la región encareció el costo laboral nominal y disminuyó los retornos en moneda nacional de las exportaciones, generándose pérdidas de competitividad en la mayoría de ellos.

<sup>12</sup> Véase Amadeo, Camargo, Frenkel y Hernandez-Laos, 1999.

CUADRO 10

**Algunos países: Evolución de la competitividad laboral en la industria manufacturera luego de una corrección cambiaria**

País	Productividad (año base=100)	Costo laboral (año base=100)	Tipo de cambio efectivo (año base=100)	Variación anual de la competitividad <sup>a</sup>
EE.UU. (1990-1996)	129.5	118.7	96.9	2.0
Rep. de Corea (1990-1996)	197.4	221.8	118.0	-4.6
Alemania (1990-1996)	143.5	113.3	122.5	0.6
Argentina (1991-1997)	171.4	141.1	71.3	9.3
Brasil (1989-1997)	151.2	199.3	64.5	2.0
Chile (1990-1997)	169.2	137.9	87.2	5.0
Colombia (1988-1997)	136.3	213.6	64.7	-0.2
Perú (1989-1997)	130.7	212.8	91.8	-4.9

Fuente: Cuadro 9 y CEPAL para el tipo de cambio efectivo.

<sup>a</sup> Se calcula aplicando la fórmula

$$c = \left[ \frac{(1+q)(1+tc)}{(1+cl)} \right] - 1$$

donde

$c$  es la variación anual de la competitividad,  $q$  es la variación anual de la productividad,  $tc$  es la variación anual del tipo de cambio efectivo y  $cl$  es la variación anual del costo laboral.

CUADRO 11

**Algunos países: Variación de la competitividad del sector manufacturero**

País	Con rezago o adelanto cambiario	Sin rezago o adelanto cambiario
EE.UU. (1990-1996)	1.5	2.0
Rep. de Corea (1990-1996)	-1.9	-4.6
Alemania (1990-1996)	4.0	0.6
Argentina (1991-1997)	3.3	9.3
Brasil	-3.4	2.0
Chile (1990-1997)	3.0	5.0
Colombia (1988-1997)	-4.9	-0.2
Perú (1989-1997)	-5.9	-4.9

Fuente: Cuadros 9 y 10.

Como ya se señaló, en las políticas cambiarias seguidas han influido la afluencia de capitales externos de corto plazo a raíz de la apertura de los mercados, y la política de estabilización. La globalización de la economía habría tenido así, en el caso de los países analizados, no sólo los conocidos efectos positivos, sino también un efecto cambiario que hasta ahora incide negativamente en la competitividad manufacturera. Además, dicha globalización desplaza el peso del ajuste interno hacia los costos, principalmente laborales, y la productividad. La evolución del costo laboral en los países analizados incide sobre la competitividad, pero su incidencia depende de la evolución de la productividad y está determinada además por el efecto de las políticas macroeconómicas. A su vez, estos factores resultan ser, durante este período, más importan-

tes que la evolución de los salarios y los gravámenes sobre los salarios para financiar las prestaciones sociales.

La incidencia de la política cambiaria sobre los costos laborales y la competitividad quedó claramente de manifiesto a raíz de la devaluación que introdujeron todos los países, excepto Argentina, para compensar los efectos de las maxidevaluaciones efectuadas en los países asiáticos en 1997.

### 3. Costos laborales y competitividad en el contexto de la crisis del sudeste asiático

Las medidas adoptadas por los países del sudeste asiático para enfrentar la crisis que los afectó a partir del segundo semestre de 1997 obligó a las empresas latinoamericanas a desplegar un esfuerzo mayor para, por lo menos, mantener los niveles de competitividad relativa respecto de dichos países.

Las devaluaciones introducidas en los países del sudeste asiático provocaron una disminución de los costos laborales en dólares entre el primer semestre de 1997 y el primero de 1998 en porcentajes que fueron de 24.8% en Tailandia, 28.1% en Filipinas, 33.1% en la República de Corea, 34.9% en Indonesia y 38.4% en Malasia. Esta reducción de los costos laborales se produjo en medio de una contracción generalizada de los salarios reales causada por la aceleración del ritmo inflacionario en todos estos países. Por otra parte, la productividad media del trabajo en el sector manufacturero también se redujo debido a que el empleo no

se alineó con la abrupta caída de la producción industrial durante el ajuste (ort, 1998).

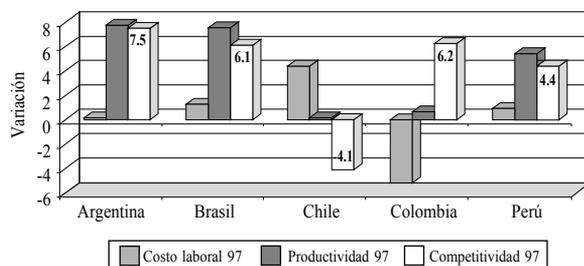
Como resultado de la evolución de los costos laborales y de la productividad, la competitividad del sector manufacturero aumentó significativamente en todos los países del sudeste asiático durante el primer semestre de 1998, comparado con igual período del año anterior, situándose sus ganancias de competitividad entre 40 y 60%, salvo en Tailandia donde alcanzaron a 21.4%.

Por lo tanto, la competitividad de los países latinoamericanos en 1998 debería haberse elevado entre 20 y 60% sólo para mantener los niveles de competitividad relativa previos a la crisis. Como era difícil, si no imposible, efectuar una nueva reducción del costo laboral de ese orden y como tampoco era posible aumentar la productividad en esa misma magnitud en el corto plazo, la única posibilidad fue la de redireccionar las políticas cambiarias: es decir, devaluar más la moneda nacional para lograr la consiguiente reducción de los costos expresados en dólares.

Entre el primer semestre de 1996 y el primero de 1997 —en los 12 meses previos a la crisis asiática— las ganancias de competitividad en el sector manufacturero fueron importantes en todos los países analizados, excepto en Chile, donde ésta bajó 4.1% (gráfico 1). El incremento de la competitividad en esos 12 meses en Argentina (7.5%), Brasil (6.1%) y Perú (4.4) se debió al alto crecimiento de la producción por hora trabajada (entre 5.4% en Perú y 7.5% en Argentina y Brasil), en circunstancias de que el costo laboral subió 0.2% en Argentina y poco más de 1.0 % en Brasil y Perú. En Colombia, el aumento de la competitividad (6.2%) se debió exclusivamente a la reducción del costo laboral en dólares, que resultó de la devaluación del peso, ya que la productividad aumentó en sólo 0.7%.

GRAFICO 1

**Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú:**  
Variación anual del costo laboral, la  
productividad y la competitividad en el  
sector manufacturero  
(Primer semestre de 1996-primer semestre de 1997)

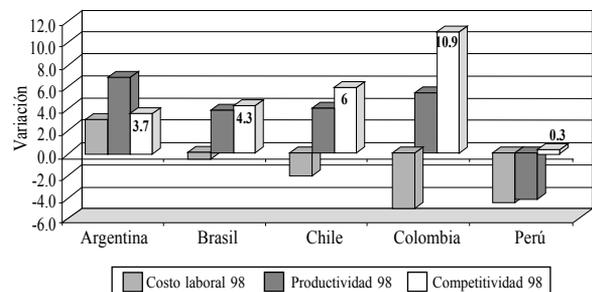


A diferencia de lo observado anteriormente, la evolución de los costos laborales y de la productividad a partir de la crisis asiática —es decir, entre el primer semestre de 1997 y el primero de 1998— muestra que el costo laboral disminuyó en todos los países, excepto en Argentina, en porcentajes que oscilaron entre 0.4% en Brasil y 4.9% en Colombia, con reducciones intermedias de 1.9% en Chile y 4.3% en Perú (gráfico 2). Obviamente estas reducciones —en el marco de salarios reales que, salvo en Argentina y Perú, aumentaron debido a que el ajuste se estaba llevando a cabo sin elevar la inflación— estuvieron asociadas a la devaluación mayor (Chile, Colombia y Perú) o menor (Brasil) de las respectivas monedas nacionales en esos doce meses. Paralelamente a esta reducción del costo laboral en dólares, en todos los países, excepto en Perú, hubo aumentos de productividad (producción física por hora trabajada) de 3.9% en Brasil, 4% en Chile y 5.4% en Colombia. Todo esto hizo que la competitividad se elevara a una tasa de entre 4.3% en Brasil y 10.9% en Colombia (gráfico 2). En Perú, si bien el costo laboral en dólares bajó por efectos de la devaluación, la productividad se redujo en un 4%, con lo cual la competitividad aumentó en sólo 0.3%. En Argentina, a pesar del aumento del costo laboral en dólares, la competitividad mejoró (3.7%) merced al aumento de la productividad (6.8%) que resultó tanto del crecimiento de la producción física como de una ligera reducción del empleo manufacturero.

En suma, los incrementos de productividad logrados en algunos países, gracias a la expansión de la producción industrial y a un menor nivel de empleo, así como las devaluaciones que se han introducido en otros países y que han contribuido a reducir el costo laboral

GRAFICO 2

**Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú:**  
Variación anual del costo laboral, la  
productividad y la competitividad en el  
sector manufacturero  
(Primer semestre de 1997-primer semestre de 1998)



en dólares, permitieron mejorar la competitividad en los 12 meses siguientes al comienzo de la crisis asiática. No obstante, esto no impidió que se produjese una pérdida de competitividad relativa ya que, como se

señaló antes, en los países asiáticos el aumento de la competitividad fue mayor, más por la reducción de los costos laborales en dólares que por incrementos en la productividad.

## V

### Conclusiones

El análisis efectuado en este trabajo permite llegar al menos a cinco conclusiones. En primer lugar, hubo un cambio en la composición del empleo asalariado privado según la modalidad de contratación. Aumentó la proporción de asalariados con contrato temporal y sin contrato (excepto en Colombia en este último caso) y disminuyó la de asalariados con contrato por tiempo indefinido.

En segundo lugar, en algunos países se redujeron las alícuotas correspondientes a las contribuciones de los empleadores para los asalariados con contratos temporales promovidos por la ley.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el costo laboral medio (que resulta de ponderar el costo laboral según modalidad de contratación por su importancia en el empleo), aumentó menos de lo que habría crecido de no haberse producido un cambio en la composición del empleo asalariado y de no haberse acentuado las diferencias salariales. Como consecuencia, algunos países obtuvieron ganancias de competitividad superiores a las que habrían obtenido de no haberse producido dichos cambios, mientras que otros tuvieron pérdidas de competitividad inferiores a las que habrían tenido. La única excepción fue Colombia, donde los cambios ocurridos llevaron a un aumento del costo laboral ligeramente superior al que se habría producido sin los cambios.

En cuarto lugar, aun en aquellos países en los que se observaron pérdidas de competitividad (Brasil, Colombia y Perú), ellas no se debieron a una caída de la productividad, sino al aumento acelerado del costo laboral expresado en dólares corrientes. Este crecimiento obedeció en parte al aumento de los salarios reales, pero principalmente al rezago cambiario que encareció significativamente el costo laboral. Como se vio en la sección anterior, la corrección de dicho rezago en 1998 permitió reducir el costo laboral y, por esa vía, compensar parcialmente la pérdida de competitividad generada por las maxidevaluaciones registradas en los países del sudeste asiático.

En quinto lugar, la recuperación de la competitividad perdida tras la crisis asiática y, más recientemente, tras las turbulencias en Brasil, no parecería poder sustentarse en un crecimiento espectacular de la productividad, ni en la reducción de los costos laborales mediante una mayor precarización del empleo, una contracción de los salarios nominales o una baja significativa de las contribuciones patronales.<sup>13</sup> En estas circunstancias, las ganancias de competitividad deberían sustentarse, en el corto plazo, en un redireccionamiento de las políticas cambiarias y de tasas de interés y, en el largo plazo, en una estrategia para acrecentar la productividad que involucre a empresarios y trabajadores.

Ahora bien, tal estrategia incidiría en la política laboral en el campo de las relaciones de trabajo, tanto individuales como colectivas. En lo que se refiere a las relaciones individuales, preocupan los efectos de la precarización del empleo tanto sobre las condiciones de seguridad y el desarrollo personal y familiar del trabajador, como sobre el desarrollo de su potencial de productividad, más aún si sus posibilidades de participar en programas y actividades de capacitación y recalcificación laboral son limitadas.

Habría que examinar la conveniencia de disminuir la contratación temporal y de otorgar incentivos al empleo estable mediante la reducción del costo de los contratos de más largo plazo. Además, se debería desarrollar mecanismos de protección a los desempleados, combinados con programas de capacitación para los que reciban dicha prestación: programas que faciliten la "empleabilidad" de los trabajadores y que, por ser obligatorios mientras se reciba la prestación, contribuyan a desalentar el desempleo de larga duración.

<sup>13</sup> Lo que no quiere decir que no se deba hacer un esfuerzo por reducir o eliminar aquellas contribuciones que no generan un beneficio para el trabajador, en especial en el caso de las microempresas y pequeñas empresas.

Las relaciones colectivas de trabajo, y más específicamente la negociación colectiva, es el segundo campo en el que se requiere intervenir para elevar la productividad. De la negociación colectiva mirada como un medio para evitar la sobreexplotación de los trabajadores y lograr la paz laboral, se debe pasar a la negociación colectiva visualizada como la búsqueda de compromisos entre trabajadores y empresarios para aplicar estrategias que conduzcan a mejorar la productividad y a distribuir más equitativamente los beneficios que se generen.

Una de estas estrategias podría ser la vinculación entre los salarios y la productividad, de tal manera que, fijando un piso determinado por "el nivel salarial" hasta entonces vigente, todo aumento de salario durante el período acordado se relacione con los incrementos de productividad que se obtengan, medidos según fórmulas convenidas entre las partes.

Una segunda estrategia negociada entre empleadores y trabajadores podría ser la de fomentar la participación de estos últimos en las decisiones sobre la organización de las distintas fases del proceso de producción y sobre el control de calidad, y la de establecer incentivos a la formulación de propuestas que contribuyan a elevar la productividad.

Asimismo, mediante la negociación colectiva podrían establecerse planes concertados de capacitación dentro de las empresas que, al igual que los incentivos, redundarían en aumentos de productividad a corto y a largo plazo.

En suma, la recuperación de la competitividad perdida y el logro de nuevos avances en la competitividad debiera basarse más en aumentos de productividad que en reducciones de costos resultantes de una mayor precarización laboral o un menor nivel de empleo. Una mayor seguridad en el empleo y la promoción de la negociación colectiva pueden contribuir a alcanzar aumentos sostenidos en la productividad.

### Bibliografía

- Amadeo, E., J.J. Camargo, R. Frenkel, E. Hernández-Laos (1999): *Apertura comercial, productividad y empleo*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Chacaltana, J. (1999): Costos laborales en Perú, V.E. Tokman y D. Martínez (comps.), *Costos laborales sectoriales y modalidades de contratación*, Lima, OIT (en prensa).
- Chacón, B. (1999): Costos laborales en Chile, V.E. Tokman, D. Martínez (comps.), *Costos laborales sectoriales y modalidades de contratación*, Lima, OIT, en prensa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1997*, Santiago de Chile.
- Hofman, A. (1996): The historical experience: growth accounting en Buitelaar, Ruud and Pitou Van Dijk, eds., *Latin America's New Insertion in the World Economy-Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Macmillan.
- Pochman, M. (1999): Costos laborales en Brasil, V.E. Tokman y D. Martínez (comps.), *Costos laborales sectoriales y modalidades de contratación*, Lima, OIT, en prensa.
- OIT (1997): *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Lima.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Panorama laboral '98*, Ginebra.
- Szretter, H. (1999): Costos laborales en Argentina, V.E. Tokman y D. Martínez (comps.), *Costos laborales sectoriales y modalidades de contratación*, Lima, OIT, en prensa.
- Tokman, V.E. y D. Martínez (1998): *La agenda laboral en la globalización. Eficiencia económica con progreso social*, Viña del Mar, Chile.
- \_\_\_\_\_ (comps.) (1999): *La flexibilización en el margen. La reforma del contrato de trabajo*, Lima, OIT.

# Participación de los *trabajadores en las utilidades* o resultados de las *empresas en América Latina*

---

**Andrés E. Marinakis**

*Especialista en Políticas del Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay con sede en Santiago de Chile. Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

Este artículo analiza los sistemas de participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas que se aplican en América Latina, así como su capacidad para responder a los requerimientos del contexto económico en que se desempeñan las firmas. Tras una parte introductoria (sección I), se presentan brevemente los sistemas de remuneración variable y se describen las características principales de los sistemas de participación en cuatro países de América Latina: Chile, México, Perú y Venezuela (sección II). Seguidamente, se comparan las características de estos sistemas entre ellos y con las del sistema adoptado en Brasil a partir de 1994 (sección III). Se evalúa luego la aplicación de estos instrumentos de participación. Con tal objeto, se presenta información relativa al sistema de participación en las utilidades de México (sección IV), y a partir de información aún bastante fragmentaria, se discuten algunos aspectos que parecen importantes para hacer una evaluación preliminar del sistema brasileño (sección V). A modo de conclusión, se examina la oportunidad de aplicación de estos instrumentos de participación en el nuevo contexto económico-laboral (sección VI).

## I

## Introducción

La mayor parte de los países latinoamericanos en donde existe legislación relativa a la participación financiera de los trabajadores en las empresas cuenta con sistemas de participación en las utilidades (llamadas en algunos casos beneficios, ganancias o también lucros). En principio, los programas de participación en las utilidades consisten en pagos adicionales realizados a los trabajadores en función del logro de un cierto beneficio por parte de sus empresas. Por lo general, en estos países los sistemas de participación fueron introducidos a través de legislación de aplicación obligatoria. En ella se establece el porcentaje de participación, la definición de beneficio que se debe utilizar, los trabajadores comprendidos y las excepciones, y a veces la forma en que el monto establecido debe ser distribuido entre los trabajadores. Por lo tanto, en esencia se trata de un pago variable que procura ligar una parte de la remuneración total de los trabajadores al éxito de sus empresas medido por las ganancias de éstas.

En su origen, a principios de este siglo, los sistemas de participación en las utilidades fueron instrumentados en forma voluntaria en empresas que procuraban establecer buenas relaciones laborales y querían compartir parte de los frutos de su éxito con los trabajadores que las conformaban (Perry y Kegley, 1990). Detrás de esta visión había una moderada intención redistributiva. Más adelante, algunos países quisieron establecer este principio en forma obligatoria, extendiendo el beneficio a la mayoría de los trabajadores. En un contexto de pleno empleo y crecimiento sostenido, esta política distributiva parecía estar de acuerdo con el contexto económico-laboral.

En los últimos años la situación ha sufrido sin duda cambios importantes. El mercado laboral ya no

se caracteriza por relaciones contractuales indefinidas, sino que proliferan formas de contratación precarias, y las empresas parecen haber entrado en un proceso de reestructuración sin fin impulsado por la necesidad de mantener su competitividad, ahora a nivel internacional. Cabe preguntarse, entonces, si en este nuevo contexto la participación de los trabajadores en las ganancias continúa siendo un instrumento apropiado tal como fuera formulado.

Este mecanismo no es novedoso a nivel regional. En Chile, México, Perú y Venezuela, entre otros países, existen distintos instrumentos que regulan esta participación, con un común objetivo original, el de expresar el derecho de los trabajadores a participar en el resultado financiero de las empresas y una evidente intención redistributiva.

Apartándose de esta práctica predominante en América Latina, recientemente Brasil ha adoptado un enfoque diferente de la participación de los trabajadores. La Medida Provisional 794, introducida a fines de 1994, establece la participación de los trabajadores en los lucros o resultados de las empresas.<sup>1</sup> Esta MP reglamenta por primera vez una disposición constitucional que existía desde 1946 y que fue ratificada en las sucesivas constituciones brasileñas. Sus términos son bastante flexibles: los actores sociales pueden definir los criterios de participación mediante la negociación, y pueden optar por un sistema ligado al lucro de la empresa, a resultados específicos, o bien a indicadores mixtos. Dado que este instrumento legal está en vigor desde hace tres años, existe alguna experiencia en su aplicación que puede ser útil para evaluar las bondades de este nuevo enfoque.

---

□ Una versión preliminar de este documento fue presentada en el seminario tripartito sobre "Experiencias de participación de los trabajadores en los lucros o resultados de las empresas", realizado en São Paulo en agosto de 1997. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este artículo incumbe exclusivamente a su autor y su publicación no implica que la OIT las sancione.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con lo establecido en la Constitución brasileña, en caso de relevancia y urgencia el Presidente de la República puede adoptar medidas provisionales, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional. El plazo de su vigencia es de treinta días, y caducan en el caso de no ser convertidas en ley. Para evitar interrupciones en su vigencia, las MP pueden ser reeditadas con un nuevo número, tal cual ha sucedido con la Medida Provisional en cuestión hasta el momento.

## II

### Sistemas de remuneración variable

Si bien la participación en los lucros y la participación en los resultados pueden ser consideradas parte de sistemas de remuneración variable, más allá de las diferencias en su implementación, ambas tienen potencialidades y objetivos bien diferentes que conviene aclarar.

Los sistemas de participación en las utilidades pagadera en dinero (como los de todos los países latinoamericanos) son fundamentalmente sistemas de dis-

tribución del ingreso que, en el mejor de los casos, aumentan en cierta medida la identificación del trabajador con la empresa.<sup>2</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos no pasan de ser un “costo adicional” al proceso de producción, aunque de carácter variable. Esto último, evidentemente, representa una ventaja frente al resto de los costos laborales, ya que en momentos de crisis que hagan caer las utilidades de la empresa este componente se ajusta a la baja en forma automática.

Recuadro 1

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA PARTICIPACIÓN EN LOS LUCROS Y LA PARTICIPACIÓN EN LOS RESULTADOS

	<i>Participación en los lucros (utilidades)</i>	<i>Participación en los resultados</i>
Objetivo	Ligar las remuneraciones al éxito de la empresa Promover la identificación de los trabajadores con los objetivos de la empresa (aumentar las utilidades)	Puede ser diseñada para: Estimular el esfuerzo individual Mejorar la calidad del producto Economizar en el uso de recursos Estimular la cooperación y el trabajo en grupo
Factor que se remunera	Lucros/utilidades	Productividad (medida a partir de uno o varios indicadores)
Unidad que se remunera	Empresa como un todo o unidades fabriles	Individuos o grupos de trabajo
Frecuencia de la remuneración	Anual o semestral	Mensual, trimestral, semestral
Disponibilidad de la retribución	Inmediata (pago en efectivo, sin beneficio fiscal para el trabajador) Mediata (pago diferido, con incentivo fiscal para el trabajador)	Inmediata (pago en efectivo, sin beneficio fiscal para el trabajador)
Principal ventaja	En períodos de lucro, da una parte a los trabajadores. En periodo recesivo, el costo laboral se reduce en forma automática, aliviando el ajuste	Los trabajadores tienen mayor influencia y control sobre el resultado que en el caso de planes de participación en los lucros
Principal desventaja	Factores importantes no están bajo el control de los trabajadores (decisiones de la dirección o factores macroeconómicos)	A veces es difícil determinar y medir los indicadores más adecuados. Se debe evitar que el incentivo tenga efectos indeseados sobre otros aspectos.

Fuente: Marinakis (1997).

<sup>2</sup> No analizaremos aquí los sistemas de participación con pagos diferidos en el tiempo, los que pueden tener un impacto positivo sobre

la tasa de ahorro interno. La prevalencia de niveles salariales muy bajos en los países analizados haría sumamente difícil su aplicación.

Esta flexibilidad de los costos laborales constituye el argumento teórico central en el planteamiento de Martin Weitzman. Desde su punto de vista, vincular una parte significativa de las remuneraciones totales a las utilidades de las empresas puede llevar a un aumento del empleo y a una reducción de las presiones inflacionarias de los salarios (Weitzman, 1984). En lo que hace al empleo, ligar una parte importante de las remuneraciones al desempeño financiero de las empresas puede estimular nuevas contrataciones, ya que reduce tanto el riesgo empresarial como el costo de las nuevas contrataciones que participarán del monto total de utilidades prefijado. En lo que hace a la inflación, al vincular una parte de los aumentos de las remuneraciones a las ganancias se restringen las causas salariales de la inflación.

Los sistemas de participación en los resultados, por su parte, pueden introducir o estimular cambios en los comportamientos de los trabajadores y en su utilización de los factores de producción, con posibles beneficios tanto para la empresa como para el personal. En conversaciones entre la dirección y los trabajadores se establecen metas medibles para variables que están bajo el control de estos últimos y una escala de premios de acuerdo con su consecución. Para potenciar la motivación, los pagos se deben realizar con la mayor frecuencia posible, para relacionarlos así con la mejora en el desempeño. Los programas pueden estar orientados a estimular el esfuerzo individual (aumentando la productividad en sentido estricto), mejorar la calidad del producto, economizar en el uso de recursos, disminuir el desperdicio y el tiempo ocioso, reducir los accidentes de trabajo, etc. Incluso se puede incentivar más de un aspecto a la vez.

La característica de los sistemas de participación en las utilidades que mejor encaja en el contexto económico actual es su carácter variable. Los pagos por participación en las ganancias forman parte de la remuneración total de los trabajadores, pero a diferencia de lo que sucede con el salario base u otras bonificaciones que se pagan en forma regular (decimotercer salario, vacaciones) o que dependen de las características individuales (subsidio familiar, antigüedad), sólo

se materializan si las ganancias efectivamente se concretan. En caso contrario, sencillamente no se realiza pago alguno por este concepto. Por lo tanto, este componente variable de la remuneración total es un instrumento de ajuste automático de los costos laborales, que puede dar flexibilidad a la empresa ante fluctuaciones en la demanda de su producto y contribuir a evitar despidos innecesarios.<sup>3</sup>

Varios estudios han procurado establecer la relación entre la participación en las utilidades y la productividad. Una revisión de las publicaciones sobre el tema estableció que existe una relación positiva, aunque moderada (Weitzman y Kruse, 1990), pero que el efecto de esa participación sobre la productividad se daría al momento de iniciar los programas, por lo cual se trataría de un efecto no repetitivo (Card, 1990).

Sin embargo, la participación de los trabajadores en las utilidades no parece influir significativamente en su motivación. Esto limitaría la utilidad del instrumento en momentos en que los procesos de reestructuración organizacional en el ámbito de las empresas requieren de la colaboración y participación activa de los trabajadores. En este sentido, la participación de los trabajadores en los resultados aparece como un instrumento más adecuado, ya que en este caso el pago variable está ligado al logro de metas específicas de interés para la empresa, previamente acordadas entre los trabajadores y la dirección. Pero además, en un contexto de competitividad creciente, la participación en los resultados no se limita a una simple reducción de costos laborales, sino que procura mejorar la posición de la empresa, haciendo partícipes a los trabajadores en la elaboración e implementación de los cambios necesarios.

A diferencia de la participación en las utilidades, la participación en los resultados no puede ser decidida a nivel central, ya que solamente a nivel de la empresa es posible determinar los criterios más apropiados a su situación. Por lo tanto, las autoridades solamente pueden intervenir en forma indirecta, promoviendo la adopción de estos programas a través de incentivos fiscales, por ejemplo, o excluyéndolos de los pagos de las cargas sociales.

<sup>3</sup> La presencia de un componente variable de ajuste automático puede resultar insuficiente en el caso de una crisis aguda. Por ejemplo, en la industria automovilística argentina, donde una parte significativa de las remuneraciones a los trabajadores era de carácter variable, tras la crisis asiática de 1997 se tomaron medidas

más drásticas. Además de los recortes de costos operados por el mecanismo automático, se redujeron las horas extraordinarias, se aplicaron suspensiones y reducciones en las horas de trabajo y hubo programas de retiro voluntario y despidos (Soifer y Tomada, 1999).

### III

## Sistemas de participación en las utilidades de algunos países latinoamericanos y comparación con el sistema brasileño

Como se dijo más atrás, varios países latinoamericanos cuentan con legislación que establece las formas de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Los sistemas presentan diferencias en diversos aspectos, que los llevan a tener efectos también diferentes.

En México, el sistema de participación en las utilidades usa como base la renta gravable de las empresas, 10% de la cual debe ser pagada a los trabajadores por ese concepto.<sup>4</sup> Es importante señalar que las empresas no pueden deducir pérdidas de años anteriores para determinar las utilidades de las que participarán los trabajadores. A partir de 1988 se produjo una discrepancia entre la base para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades y la base usada para el impuesto a la renta, debido a un ajuste por inflación que se aplica únicamente en este último caso. Tal diferencia es responsable de que la participación efectiva de los trabajadores sea menor que la originalmente prevista en la legislación.

La forma de distribución también está establecida por ley. La mitad de las utilidades en las que participan los trabajadores se distribuye en proporción a los salarios de cada trabajador (siendo su objetivo incentivar al personal de salario más alto) y el resto se distribuye en montos idénticos entre todos los trabajadores (siendo el objetivo redistribuir ingresos, ya que en términos relativos estos montos son más importantes para los trabajadores de salarios más bajos). Están exceptuadas de dar esta participación las empresas nuevas durante el primer año, las empresas nuevas de la industria extractiva durante el período de exploración, las instituciones sin fines de lucro y las empresas que facturan menos de 6 millones de pesos en el año.

En Chile se utiliza el lucro líquido como base para determinar la participación de los trabajadores en las utilidades.<sup>5</sup> La utilidad líquida resulta de deducir del

monto declarado para el impuesto a la renta, sin deducir las pérdidas de ejercicios anteriores, el 10% por concepto de remuneración al capital propio del empleador. El ámbito de aplicación está limitado a las empresas que legalmente están obligadas a presentar libros contables.

Pese a fijar en 30% el porcentaje por distribuir, el Código del Trabajo chileno establece una alternativa que libera a la empresa de la obligación anterior: la de pagar a los trabajadores una proporción del salario anual (25%), con un límite máximo de 4.75 salarios mínimos por trabajador. Esta alternativa permite a las empresas de lucro alto restringir lo distribuido por participación, con un límite máximo que también resulta bastante bajo (cualquier trabajador con salario superior a 1.60 salarios mínimos estaría recibiendo menos del 25% de su salario anual). La forma de distribución es proporcional al salario de los trabajadores.

En la práctica, la modalidad predominante para el pago de la participación en las utilidades consiste en la proporción del salario anual con límite superior. Según una encuesta, esta modalidad se da en el 76% de los casos, mientras que el 30% de las utilidades se paga sólo en el 10% de los casos (Espinosa y Damjanovic, 1999).

La legislación de Perú se diferencia de la de México y Chile en que las pérdidas de años anteriores pueden ser compensadas<sup>6</sup> (Perú, Gobierno, 1996), y además establece diferentes niveles porcentuales de participación según la actividad de las empresas. Así, en las empresas mineras y comerciales y en los restaurantes la participación es del 8% de las utilidades; en las pesqueras, industriales y de telecomunicaciones es del 10%, y en el resto del 5%. En este país también existe un tope para la participación en las utilidades, pero éste es bastante alto (18 salarios mensuales). Al igual que en México, la distribución se hace 50% *pro rata* (igual para todos los trabajadores) y 50% en fun-

<sup>4</sup> México, Ley Federal del Trabajo, Título 3º, capítulo VIII, artículos 117-131.

<sup>5</sup> Chile, Código del Trabajo, Capítulo V: de las remuneraciones.

<sup>6</sup> Perú, Gobierno (1996).

ción del salario. Están exceptuadas de su aplicación las cooperativas, las instituciones sin fines de lucro y las empresas con 20 trabajadores o menos.

A diferencia del resto de los países mencionados, el sistema de participación en los beneficios aplicado en Venezuela tiene un mínimo y un máximo.<sup>7</sup> El mínimo, equivalente a 15 días de salario, es aplicable a todas las empresas, incluso a las instituciones sin fines de lucro y las exentas de dar participación en los beneficios (aunque parezca contradictorio). Por otro lado, se fija un máximo diferenciado para las empresas con 50 trabajadores o más (cuatro meses de salario) y aquéllas con menos de 50 trabajadores (dos meses).

En este caso, la participación en los beneficios, concepto que implica pagos variables, en la práctica se transformó en un costo fijo más, dependiendo el valor de la participación del sector en que se desempeña la empresa. La introducción explícita de un mínimo y un máximo ciertamente ha contribuido a este resultado. Además, la magnitud de estos pagos es muy significativa ya que si bien el mínimo representa sólo el 4.16% del salario anual, el máximo equivale a 16.7% para empresas de menos de 50 trabajadores y a 33% para empresas con más de 50 trabajadores.

Entre los sistemas latinoamericanos de participación en las utilidades (gráfico 1) el mexicano aparece como el más "puro", ya que los pagos realizados por concepto de participación en los beneficios varían con el lucro logrado por la empresa. El establecimiento de un máximo en el caso de Chile busca restringir la participación de los trabajadores en aquellas empresas y sectores donde el lucro es muy alto (esto es menos evidente en el caso de Perú, donde el máximo parece ser bastante amplio). En vez de limitar la participación en estos sectores a través de un porcentaje menor, en Chile se prefiere limitarla a través de cierto número de salarios mínimos. En el otro extremo, Venezuela, con el establecimiento de un mínimo y un máximo, ilustra la desnaturalización de un instrumento que debería estar ligado al beneficio de la empresa: las características propias de la legislación llevan a aplicarlo como un pago fijo, que es mayor o menor —dentro del rango establecido—, dependiendo de la capacidad de pago general de la empresa, pero que por lo general no es variable.

En tanto que el sistema de participación en las utilidades predomina en América Latina, Brasil presen-

GRAFICO 1

**Sistemas de participación en las utilidades**

Sistemas "puros"	➔	México
Sistemas con "techo"	➔	Chile (4.75 salarios mínimos) Perú (18 salarios)
Sistemas con límite inferior y superior	➔	Venezuela (15 días, hasta 2 o 4 meses de salario)

ta la opción de adoptar sistemas de participación en los resultados. Aunque en casi todos los países analizados existen empresas, especialmente del sector moderno, que cuentan con programas de participación en los resultados,<sup>8</sup> Brasil es el único país de la región en que la legislación ofrece la posibilidad de optar entre estas dos alternativas, que disfrutan de los mismos incentivos en términos de exenciones de contribuciones empresariales.

Si se compara el sistema de Brasil con los demás sistemas latinoamericanos expuestos, vemos en primer lugar que el sistema brasileño no está ligado únicamente a las utilidades, ya que puede optarse por vincular la participación a resultados. Aunque es posible regular la participación en las ganancias (por lo general, fijando porcentajes), la participación en los resultados no puede ser reglamentada por la autoridad central, ya que se encuentra eminentemente en el dominio de la empresa (aunque en algunos casos las partes han llegado a acuerdos colectivos por ramas o sectores).

Otra diferencia, menos importante, es que en Brasil no se establecen formas de distribución entre los trabajadores, precisamente para dar mayor libertad en el caso de que una empresa elija la participación en los resultados. Por ejemplo, si se toma como referente el resultado de un grupo de trabajo y se quiere potenciar la solidaridad entre los miembros del grupo, se puede preferir realizar pagos iguales a todos los trabajadores del mismo. Pero si se quiere privilegiar la productividad individual, la forma de distribución más apropiada dependerá del salario de cada uno de ellos. Estos problemas no se presentan cuando se trata de distribuir la participación en los lucros.

<sup>7</sup> Venezuela, Ley Orgánica del Trabajo, Capítulo III: de la participación en los beneficios, artículos 174-184.

<sup>8</sup> Por ejemplo, un estudio de la CEPAL resume una serie de casos de "salarios participativos" en empresas chilenas grandes, en las cuales la parte variable de los salarios constituye un porcentaje significativo de la remuneración total. El mismo estudio incluye algunos ejemplos de empresas brasileñas que aplicaban programas de participación con anterioridad a la introducción de la MP 794 (CEPAL, 1992).

El sistema brasileño, además, sólo exceptúa expresamente a las instituciones sin fines de lucro, y por esto se puede caracterizar como de aplicación universal por su amplitud. Como en la MP se establece que todas las empresas deben negociar la participación de los trabajadores, ya sea en los lucros o en los resultados, es posible abarcar empresas muy diversas —menores, mayores; más nuevas, más antiguas; con mayor o menor participación en el mercado; con mayor o menor lucro— ya que en cada una se tomarán en cuenta sus particularidades.

## IV

### Evaluación de un sistema “puro” de participación en las utilidades: el caso de México

Como todo instrumento legal, éste solamente puede ser evaluado a partir de su implementación. Seguidamente se presentarán algunos criterios utilizados en 1996 en México por una comisión tripartita encargada de revisar el porcentaje de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas (PTU).<sup>9</sup> En México, cada 10 años se debe reunir una comisión con el único objetivo de ajustar el porcentaje de participación. Para ello se establece una secretaría, que prepara estudios basados en datos existentes o estadísticas específicamente recogidas, y analiza la respuesta de los actores sociales a cuestionarios que apuntan a conocer la opinión de las organizaciones de trabajadores y de empresarios. El objetivo de esta comisión parece ser bastante limitado, ya que no puede sugerir cambios o mejoras en el instrumento legal ni en los mecanismos de aplicación. De todas formas, los criterios utilizados por la comisión pueden servir de fuente de información y de reflexión.

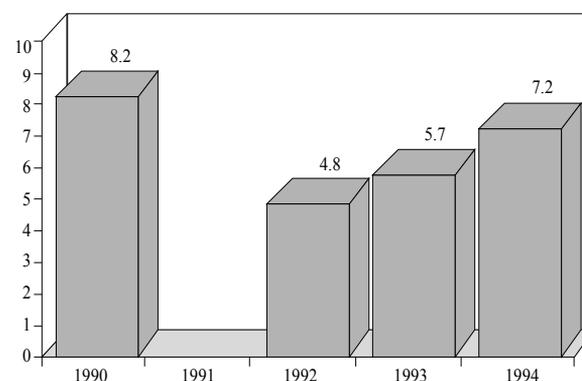
Según datos de la Secretaría de Hacienda sobre el lucro fiscal y la participación de los trabajadores en los beneficios que han de ser distribuidos, aunque la ley dispone que como mínimo se debe distribuir el 10% de los beneficios, en los años noventa nunca se alcanzó tal porcentaje. El año en que se llegó a un valor más próximo fue 1990, cuando se distribuyó el 8.2% (gráfico 2).

<sup>9</sup> Las informaciones presentadas en esta sección se basan en las Memorias de dicha comisión.

Este último aspecto es probablemente el más distintivo: el sistema brasileño coloca en primer plano la necesidad de negociación entre las partes, en tanto que los otros sistemas establecen una forma de cálculo y aplicación muy clara, que no requiere de mayores discusiones. En este sentido, la diferencia con el caso chileno es muy evidente, ya que la opción de elegir entre dar participación en un porcentaje de las ganancias o efectuar un pago limitado en función del salario es prerrogativa exclusiva del empleador, quien normalmente elige la opción más barata para su empresa.

GRAFICO 2

**México: Participación de los trabajadores en las utilidades, 1990-1994**  
(Como porcentaje del beneficio fiscal total)



Una parte de la diferencia entre lo determinado por ley y la participación efectivamente distribuida se explica por una divergencia contable entre la base que se utiliza para determinar el pago por impuesto a la renta, que es ajustada por inflación, y la base para definir la participación de los trabajadores, que no lleva tal ajuste. Otra parte de la diferencia se explica por una subestimación de la PTU. Esta información demostraría que, en la práctica, no se estaría distribuyendo el mínimo de 10% de las utilidades.

Informaciones del Instituto de Estadística muestran que las utilidades por distribuir son muy diferentes de un sector de la economía a otro. La mayor parte de la PTU de México se distribuyó siempre en el sector

industrial: el 64% de ella en 1995 y el 69% en 1993. En el sector comercial la PTU cayó apreciablemente en esos años, pasando de 24 a 17% de la PTU total, mientras que en el sector servicios mostró un pequeño aumento (de 12 a 15%).

Sin embargo, esta información no es la más pertinente, ya que el sector industrial también es el mayor empleador del segmento formal. Por lo tanto, un indicador más apropiado sería el de las utilidades distribuidas por trabajador ocupado, es decir, por trabajador del segmento formal al que concierne la declaración de utilidades de las empresas. En 1994, el número de trabajadores en esa situación era de 10.7 millones, en una población económicamente activa un poco superior a 35 millones.

El sector industrial siempre distribuyó una cantidad mayor por trabajador ocupado que el resto de los sectores económicos (cuadro 1). En años recientes, esa diferencia fue aumentando: mientras en 1985 los pesos distribuidos por la industria eran 1.5 veces más que los distribuidos por el comercio, en 1993 fueron 3.5 veces más. También hubo convergencia entre el comercio y los servicios, producida fundamentalmente por la caída de las utilidades distribuidas por trabajador en el sector comercial.

¿Cuánto representan esos pesos distribuidos por trabajador como porcentaje de la remuneración total en cada uno de los sectores? En 1985, por ejemplo, el lucro distribuido por trabajador en la industria fue de 690 pesos (50% mayor que el distribuido por el comercio y 2.4 veces la cantidad distribuida por los servicios). Pero en términos de la remuneración total de los trabajadores en esos mismos sectores, la importancia relativa de lo distribuido por concepto de PTU en la industria era menor que en el comercio y casi idéntica al porcentaje del sector servicios, sencillamente porque el salario medio en la industria era mucho más alto que en los otros dos sectores.

CUADRO 1

**México: Utilidades distribuidas por trabajador ocupado**  
(Pesos de 1994)

Sectores	1985	1988	1993
Industria	690.2	812.2	713.1
Comercio	463.2	349.9	204.1
Servicios	293.0	211.9	207.2
Industria/comercio	1.5	2.3	3.5
Industria/servicios	2.4	3.8	3.4

Fuente: México, Gobierno (1996).

Sin embargo, para evaluar el impacto real de un sistema de participación en los lucros o en los resultados, no sólo es importante conocer las utilidades distribuidas por trabajador ocupado, sino también saber qué proporción son de la remuneración total o del salario base. En 1993, por ejemplo, si bien la cantidad distribuida por trabajador en el sector comercio era prácticamente igual a la del sector servicios, la proporción de la remuneración total distribuida fue más importante en el comercio, donde representó 2.1% de la remuneración total (cuadro 2).

Los porcentajes que muestra dicho cuadro, entre 1.5 y 4%, pueden dar la idea de una distribución muy baja. Sin embargo, cabe señalar, por un lado, que estos promedios encubren grandes diferencias dentro de cada uno de los sectores, industrias y empresas: en la industria manufacturera, los trabajadores de productos alimenticios y químicos recibieron una compensación por PTU mayor que el promedio de las industrias en los tres años analizados, mientras que los trabajadores de la madera y los textiles estuvieron por debajo del promedio (cuadro 3). Y por otro lado, que los promedios se vieron disminuidos por la inclusión de trabajadores

CUADRO 2

**México: La participación de los trabajadores en las utilidades como proporción de la remuneración total**  
(Porcentajes)

Sector	1985	1988	1993
Industria	2.8	4.0	3.2
Comercio	4.2	4.3	2.1
Servicios	2.4	2.3	1.5
Total nacional	3.0	3.8	2.5

Fuente: México, Gobierno (1996).

CUADRO 3

**México: La participación de los trabajadores en las utilidades como proporción de la remuneración total**  
(Porcentajes)

Industria	1984	1988	1991
Ind. manufacturera	2.6	5.4	4.9
Prod. alimenticios	3.5	5.5	5.2
Textiles	2.6	2.6	1.6
Papel	2.6	9.0	7.8
Prod. químicos y derivados del petróleo	4.3	8.0	6.2
Metales básicos	1.1	3.1	3.4
Madera	1.3	2.1	2.8

Fuente: México, Gobierno (1996).

que no recibieron nada por concepto de PTU, o montos muy pequeños, debido a que sus empresas no generaron utilidades. Por lo tanto, en sectores manufactureros como los de alimentos, papel, productos químicos

y derivados del petróleo, los montos pagados en las empresas que tienen utilidades resultan significativos, ya que se pueden estimar como superiores al 10% de la remuneración anual.

## V

### Evaluación preliminar del sistema brasileño

Pese a que la Medida Provisional 794 no constituye la ley definitiva, ella viene siendo aplicada desde hace cinco años. Por lo tanto, existe ya una práctica de participación de los trabajadores en los lucros y resultados (PLR) que permite hacer una evaluación preliminar de los aspectos positivos y negativos de la MP, así como de la eficacia de sus estipulaciones.

Para evaluar adecuadamente el sistema brasileño es preciso, en primer lugar, saber en qué medida se cumple con las pocas disposiciones que la MP establece como obligatorias, para lo cual se necesita información macroeconómica sobre la situación y, en menor medida, información acerca de lo que ocurre en las empresas mismas.

En segundo lugar, hay que saber qué sucede con los aspectos abiertos a negociación y si los resultados son los que deseaban los legisladores, sindicatos y empleadores, así como las autoridades. Aunque para este fin es posible utilizar algunos datos agregados, lo fundamental es conocer lo que está aconteciendo a nivel de la empresa.

#### 1. Cumplimiento de disposiciones obligatorias

Para verificar el cumplimiento de estas disposiciones es importante conocer el número de empresas (y el número de trabajadores) que negociaron con éxito la participación en los lucros o resultados; el número de empresas en que la negociación llegó a un punto muerto (y, entre ellas, los casos en que se está en proceso de mediación y arbitraje) y el número de empresas que aún no han negociado.

Esta información, comparada con el universo potencial, indicará si se está cumpliendo con la disposición de negociar establecida en el artículo 2 de la Medida Provisional.<sup>10</sup> Esto es de particular importan-

cia porque en dicha MP no se establecen plazos para la negociación, ni hay sanciones previstas si una de las partes rehúsa negociar. A partir de la información antedicha, puede determinarse si esos problemas se dan en especial en alguna región, en algún sector económico o en empresas de algún tipo clasificadas, por ejemplo, según su tamaño.

Lamentablemente, no existe hasta el momento una fuente que procese todos los acuerdos firmados. Sin embargo, no es aventurado pensar que la aplicación de la participación en los lucros y en los resultados es aún muy limitada fuera de las empresas grandes y medianas de la industria manufacturera del sudeste brasileño.

Otra disposición de cumplimiento obligatorio está ligada a la frecuencia del pago de la participación de los trabajadores. Se debe recordar que la Medida Provisional fija un período mínimo de seis meses. Al respecto, hay que observar si la frecuencia mínima está siendo respetada o si se prefiere la distribución anual, y determinar si la distribución se concentra en alguna época del año, lo que puede tener importancia económica por su efecto sobre el consumo.

En el caso brasileño, desde un comienzo existió cierta preocupación de las autoridades por evitar que los pagos por participación en los lucros o los resultados fueran utilizados para desviar pagos que deberían ser por salario base (beneficiándose así de la exención de contribuciones sociales). En la MP, esta preocupación se tradujo en el establecimiento de una periodicidad mínima de seis meses para el pago de la participación, suponiendo que es imposible postergar un desvío del salario base por un período tan largo. En el marco de amplia libertad de negociación que establece la Medida Provisional esta disposición es una de las pocas de cumplimiento obligatorio.

Sin embargo, del análisis de algunos acuerdos de participación en los lucros o los resultados se desprende que tal disposición no está siendo respetada en todos los casos, ya que en algunos acuerdos se establece una periodicidad inferior a los seis meses. Según un estu-

<sup>10</sup> Para los fines de esta Medida Provisional las personas físicas y las entidades sin fines de lucro, únicas excepciones que se establecen a la negociación entre la empresa y sus empleados, no son equiparadas a la empresa.

dio realizado por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos, basado en 448 acuerdos firmados en 1996, un 6% de ellos establecían pagos en tres cuotas, mientras que el 2% estipulaban más de tres pagos por año (DIEESE, 1996). El Profesor Hélio Zylberstajn, en una revisión no sistemática de acuerdos de participación en lucros o resultados, encontró que cerca del 20% de ellos tenía una frecuencia de distribución inferior a los seis meses (22% en 1995 y 17% en 1996).<sup>11</sup> Además, la práctica de otorgar anticipos de esa participación no es inusual, lo cual significa pagos más frecuentes que lo estipulado por la MP 794. De generalizarse esta forma de aplicación, se estaría generando un desfinanciamiento de los servicios sociales, así como una “desalarización” de la economía. Así, este instrumento puede llegar a debilitar el frente fiscal<sup>12</sup> y distorsionar las estructuras salariales.

Parecería, entonces, que éste es uno de los aspectos que debe ser fiscalizado, en tanto continúe vigente esa disposición. Otra opción es establecer un límite máximo (en forma de porcentaje del salario base) al monto pasible de exención de pago de cargas sociales y previsionales, liberando la frecuencia de su distribución a lo acordado en cada empresa.

En cuanto al posible impacto de que los pagos por participación en el lucro o en los resultados se concentren en algún período del año, tampoco se cuenta con información. Según la muestra del DIEESE, en 1996 se habrían distribuido cerca de 750 millones de reales. Este dato refleja que, de extenderse su aplicación, la participación en el lucro o en los resultados puede representar un volumen tal que pase a constituir un factor importante a nivel macroeconómico.

## 2. Las negociaciones en Brasil

Puesto que en Brasil la adopción de programas de participación en el lucro o en los resultados se da por negociación entre las partes, interesa conocer quiénes

realizan la negociación. En un comienzo, la Medida Provisional dejaba la representación de los trabajadores en el proceso de negociación a cargo de la comisión de empleados que se eligiera con ese propósito. Sólo recientemente se dio un papel al sindicato mediante una modificación introducida por la MP 1539-34 en agosto de 1997.<sup>13</sup> Pese a ese vacío inicial, es interesante destacar que las negociaciones que han tenido lugar han involucrado a los sindicatos en la mayor parte de los casos. Además, en varias ocasiones fueron los sindicatos los que promovieron la convocación a negociaciones respecto a esta participación, que incluso llegó a ser motivo de huelgas.

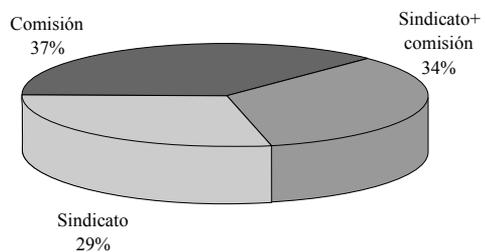
Zylberstajn encontró que en los acuerdos firmados en 1996 la contraparte de las empresas fue el sindicato en el 29% de los casos y el sindicato y la comisión de empleados en el 34% (gráfico 3). Por lo tanto, las comisiones de empleados negociaron y firmaron los acuerdos en representación de los trabajadores únicamente en una tercera parte de los casos analizados.

También es aconsejable establecer cuál fue el criterio escogido por las partes en la negociación: si fue el lucro o los resultados (y cuál fue el preferido), o simplemente la distribución de un monto fijo pagado por concepto de participación de los trabajadores en el lucro, pero sin relación alguna ni con las ganancias de la empresa ni con la obtención de algún resultado específico. Por más que esta última opción no esté incluida entre las que ofrece la Medida Provisional (y además esté alejada de su espíritu), bien puede ser el resultado de la negociación de las partes en una empresa o sector.

El objetivo de recabar esta información es tener una idea acerca de cuál puede ser el impacto de estas

GRAFICO 3

### Brasil: Representantes de los trabajadores en las negociaciones, 1996



<sup>11</sup> Esta información fue presentada por el Profesor Zylberstajn durante el seminario “Experiencias de participación de los trabajadores en los lucros o resultados de las empresas”, que tuvo lugar en São Paulo el 14 de agosto de 1997. Las menciones que se hacen más adelante a Zylberstajn se refieren a sus intervenciones en este Seminario.

<sup>12</sup> Esta afirmación cobra una dimensión mayor cuando se observa que las empresas que aplican programas de participación en los lucros o en los resultados son, por lo general, empresas grandes del sector manufacturero que están, al mismo tiempo, entre los mayores contribuyentes. Si este grupo disminuye sus contribuciones, el impacto fiscal puede ser muy significativo.

<sup>13</sup> “La participación en los lucros o resultados será objeto de negociación entre la empresa y sus empleados, mediante comisión elegida por éstos, integrada además por un representante indicado por el sindicato de la categoría respectiva” (artículo 2º).

formas de participación sobre la economía. Si se elige el lucro como criterio primordial, se privilegia la idea de distribución y la participación de los trabajadores fluctuará con el desempeño financiero de la empresa. Si se opta por los resultados, probablemente se está buscando modificar algún comportamiento y apoyar de esa forma la introducción de mejoras. Finalmente, si se elige la distribución de un monto fijo simplemente para cumplir con la MP sin tomarse el trabajo de elaborar un programa de objetivos, se está aumentando el costo laboral sin que la empresa obtenga nada en particular a cambio: ni se apoya un cambio o intento de mejora, ni se obtiene la flexibilidad que da un componente variable, como en el caso de la participación ligada al lucro. Por lo tanto, de las tres alternativas el criterio de resultados es el que puede tener efectos repetitivos, ya que los parámetros pueden ser reemplazados o ajustados con el tiempo, mejorando aún más los logros del trabajo y, por ende, la competitividad de la empresa. Por el contrario, el efecto de aplicar el criterio de lucro o de un pago fijo se hará sentir principalmente a nivel macroeconómico al momento de su introducción, a través de un aumento del consumo, pero no mejorará la competitividad de la empresa.

Cuando se dictó la MP, por el lado empresarial se tendió a mirar la participación en el lucro o en los resultados como un costo laboral adicional. Había, además, un desconocimiento general sobre qué factores podían constituir resultados y cómo se podrían utilizar, de modo que no se percibía el potencial de este instrumento como herramienta de gestión. Por otro lado, se entendía que una vez otorgada una retribución por concepto de participación en el lucro o en los resultados, ésta debería ser mantenida como base en los ejercicios siguientes, lo cual no es así ya que se trata de un componente variable de la remuneración. La lista de dudas no estaría completa si no se mencionara la desconfianza mutua de las partes, respecto al acceso a información que la dirección considera prerrogativa empresarial (por el lado de la empresa), y respecto a la calidad de la información, en especial de la financiera (por el lado de los sindicatos).

En cambio, lo que quedó en claro desde el principio fue que las retribuciones por concepto de participación en el lucro o en los resultados estarían exentas de las contribuciones sociales. Esto alentó al lado empresarial a adoptar los primeros programas de esta índole. En una primera etapa, la participación en el lucro o en los resultados se aplicó en aquellas empresas o sectores con mayor organización sindical y, en la mayoría de los casos, los pagos por este concepto

consistieron en montos fijos no relacionados con la obtención de lucro ni el logro de algún resultado previamente convenido. Si bien esta forma de aplicación no se ajusta al espíritu de la MP, se la considera válida por ser el resultado de la negociación entre las partes. Según una muestra realizada por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios, apenas el 12.6% de los acuerdos analizados incluía algún tipo de metas (DIEESE, 1996).

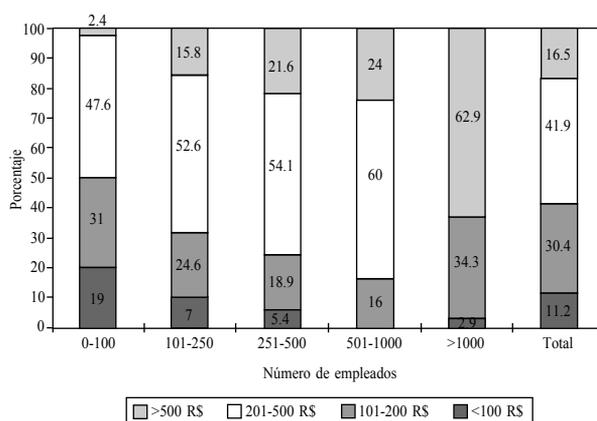
En una segunda instancia, se avanzó hacia negociaciones basadas en la fijación de metas, con la escala de retribuciones correspondientes. En su estudio, Zylberstajn identificó una disminución en el número de acuerdos no condicionados al logro de metas.<sup>14</sup> Se puede decir entonces que la utilización del instrumento de participación habría dado un salto cualitativo, al constituirse en un elemento que puede contribuir a elevar el nivel de la empresa y, por ende, a que haya un "financiamiento genuino" del pago por participación en el lucro y en los resultados.

En una tercera etapa, es preciso conocer la cantidad distribuida como porcentaje de la remuneración total de los trabajadores, para verificar si existen diferencias importantes entre empresas de distintos sectores o tamaños y observar si este componente nuevo de la remuneración va ganando importancia o si su magnitud es superior a la "deseada".

El monto de los pagos realizados por concepto de participación en el lucro y en los resultados es, en promedio, muy significativo en comparación con el

GRAFICO 4

#### Brasil: Participación en el lucro o en los resultados, por tamaño de la empresa



<sup>14</sup> El estudio no abarcó el mismo grupo de empresas en ambos años, por lo cual las tendencias señaladas constituyen una aproximación a lo sucedido.

salario base. Una encuesta realizada por la consultora Mercer MW, enfocada hacia empresas grandes de capital tanto nacional como extranjero, estableció que, en promedio, los pagos por este concepto en 1996 fueron equivalentes a 1.16 salarios por empleado, y que los pagos de las empresas que daban un monto fijo fueron, en promedio, de casi 1 000 reales (aproximadamente 1 000 dólares). Cabe señalar, sin embargo, que en la magnitud de los pagos por participación en el lucro o en los resultados influye el tamaño de la em-

presa (gráfico 4). La muestra del DIEESE, que abarca un espectro más amplio de empresas que la encuesta de Mercer, indica esto con claridad.

Que la magnitud de los pagos realizados sea grande es, por un lado, muy positivo ya que constituye un verdadero incentivo para los trabajadores. Pero, por otro lado, puede estar indicando que en algunos casos se está desviando lo que deberían ser pagos de salario base hacia pagos flexibles por concepto de participación, que no conllevan contribuciones sociales.

## VI

### Conclusiones

¿Cuáles son los aspectos de los sistemas de participación en las utilidades y en los resultados que mejor se adaptan al contexto económico en que se desempeñan las empresas y cuáles son los obstáculos que se presentan? Por el lado de los sistemas “puros” de participación en las utilidades, el aspecto que mejor se adapta a las nuevas exigencias es la flexibilidad a la baja de este costo, lo cual cuadra con esquemas de tipo “defensivo” de corto plazo.<sup>15</sup> Ante una reducción en la demanda que afecte a las utilidades, la primera reacción de las empresas es ajustar los costos. En este caso, el componente de participación en las utilidades se ajusta en forma automática.

La flexibilidad de los sistemas de participación en los resultados, por su parte, no origina en sentido estricto una baja de los costos absolutos (aunque sí puede resultar en una caída de los costos unitarios); de hecho, puede manifestarse de otras formas. Por ejemplo, un programa que mejore la calidad del producto tiene un impacto indirecto sobre los costos de producción, al evitar la necesidad de rehacer piezas, al disminuir las devoluciones, al provocar menos quejas de clientes, etc. Como las formas que tome el programa se adaptarán a las necesidades estratégicas propias de la empresa, no se trata de un planteamiento defensivo sino más bien de uno estratégico de mediano y largo plazo.

¿En qué medida estos distintos enfoques se ajustan a la nueva realidad del contexto internacional? Si

bien el enfoque defensivo resulta importante en períodos de crisis, las exigencias que impone en cada empresa la mayor competitividad a nivel internacional hacen que el planteamiento estratégico resulte más importante en el largo plazo. En este sentido, la participación en los resultados puede constituir un instrumento adecuado para acelerar la reestructuración necesaria de muchas empresas, ya que da la posibilidad de conjugar la consecución de un objetivo estratégico de la empresa con el incentivo a los trabajadores necesario para alcanzarlo.

Sin embargo, no hay que minimizar las dificultades que estos programas encierran. Es más difícil identificar los cuellos de botella en una empresa y definir las formas de resolverlos que aplicar un sistema automático de reducción parcial de costos en épocas de crisis. Los sistemas de participación en los resultados resultan bastante complejos. Se debe poner sumo cuidado tanto en la identificación del factor que habrá de ser remunerado como en el establecimiento del parámetro de medición/evaluación y en las formas de distribución entre los trabajadores y su implementación. Por lo general, se trata de procesos largos y su seguimiento debe ser muy afinado.

Por lo dicho, salta a la vista la ventaja de la simplicidad de los sistemas de participación en las utilidades que establece la legislación en América Latina. Su carácter obligatorio y la aplicación genérica de un mismo coeficiente hacen de su aplicación un proceso extremadamente sencillo. Sin embargo se ha comprobado que en la práctica no siempre se cumple estrictamente con lo establecido por la ley, lo cual pone en tela de juicio la eficacia de estos sistemas como instrumento de distribución de ingresos.

<sup>15</sup> Esta flexibilidad no se presenta, por ejemplo, en el caso de Venezuela, donde hay un pago mínimo y donde la práctica ha convertido los pagos por este concepto en bonos fijos.

Pero además, la aplicación de un coeficiente único de participación en las utilidades para empresas de muy diversas características no parece ser suficientemente flexible. Por ejemplo, distribuir 10% de las utilidades por concepto de participación no significa lo mismo para una empresa dominante en su mercado que para otra con un mercado atomizado, ni tampoco es igual para una empresa que está en fase inicial de crecimiento que para otra consolidada en su sector. La imposibilidad de adaptar el instrumento a la realidad de la empresa limita fuertemente su utilización como sistema de incentivos, ya que se asemeja más a un derecho adquirido de los trabajadores.

¿Qué tipo de empresas se podría beneficiar mayormente de la aplicación de programas de participación en los resultados? Muchas empresas grandes y muchas de las transnacionales a nivel regional ya aplican alguna de las formas de participación en los resultados, aunque la legislación nacional no las promueva, y utilizan estos programas como un instrumento de gestión y de mejora en las relaciones laborales. Sin embargo, este tipo de instrumentos continúa siendo bastante desconocido entre las empresas medianas y pequeñas. A este nivel, la introducción de un instrumento legal que promueva la adopción voluntaria de sistemas de participación en los resultados (con algún beneficio fiscal) podría difundir tal alternativa.

No hay que pensar que con sólo promover la participación en los resultados los sistemas que se adopten necesariamente perseguirán el logro de mejoras. El ejemplo de Brasil muestra que, ante la dificultad de aplicar sistemas basados en resultados, muchas empresas comenzaron a distribuir montos adicionales en forma de bonos por ese concepto, aunque sin condicionarlos al logro de algún resultado. Pero esta actitud inicial fue siendo paulatinamente modificada al

irse comprendiendo mejor el potencial de los sistemas de participación. Vemos así que éste no es un instrumento de “aplicación perfecta inmediata”, sino uno para cuya aplicación efectiva se necesita un período de aprendizaje.

Los sistemas de participación en las utilidades y los de participación en los resultados también presentan diferencias en materia de relaciones laborales y de políticas de recursos humanos. Los sistemas de participación en las utilidades no precisan de una gran participación de los trabajadores o de los sindicatos. Cuando se trata de programas elaborados a nivel de la empresa, la participación se puede dar en la negociación del porcentaje, la forma de distribución y otros aspectos, para lo cual bastará con una reducida representación de los trabajadores. En los sistemas predominantes en América Latina, donde la legislación determina las condiciones de la participación en las utilidades, la participación de los trabajadores es nula, o limitada sólo a un papel contralor. Esta forma de regulación parece ser propia de una visión paternalista del Estado.

Los programas de participación en los resultados, por el contrario, precisan de la participación directa de los trabajadores mismos así como del sindicato en diversas instancias del proceso (desde la identificación de las variables estratégicas hasta el seguimiento de su aplicación). En este sentido, las estipulaciones de la MP brasileña resultan apropiadas ya que llaman a las partes a negociar y a convenir el tipo de programa más adecuado en cada caso. La imperiosa necesidad de diálogo entre las partes y de transparencia en el proceso hacen de estos programas un valioso instrumento para establecer políticas de recursos humanos más participativas y relaciones laborales no conflictivas, que concuerden más con la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas.

### Bibliografía

- Card, D. (1990): Comment to Weitzman and Kruse, A. Blinder (ed.), *Paying for Productivity. A Look at the Evidence*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, LC/G.170/Rev.1-P, Santiago de Chile.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos) (1996): Participação nos lucros e resultados: um painel das negociações, *Boletim DIEESE*, N° 184, São Paulo.
- Espinosa, M. y N. Damianovic (1999): *Encuesta laboral 1998. Informe de resultados*, Santiago de Chile, Dirección del Trabajo de Chile, Departamento de Estudios.
- Marinakakis, A.E. (1997): A participação dos trabalhadores nos lucros e resultados no Brasil: um instrumento para acelerar a reestruturação necessária; *Revista de Administração de Empresas*, vol. 37, N° 4, São Paulo.
- México, Gobierno (1996): *Memoria de labores*, México D.F., Cuarta Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
- Perú, Gobierno (1996): *Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas generadoras de rentas de tercera categoría*, Decreto legislativo, N° 892, Lima, 8 de noviembre.
- Perry, C. y D. Kegley (1990): *Employee Financial Participation: An International Survey*, Multinational Industrial Relations Se-

- ries, N° 12, Philadelphia , The Wharton School, University of Pennsylvania.
- Soifer, R. y C. Tomada (1999): Impactos de la inversión extranjera sobre el mercado laboral y las relaciones laborales en la Argentina en los años 1990, informe preparado para la OIT.
- Weitzman, M. (1984): *The share economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Weitzman, M. y D. Kruse (1990): Profit sharing and productivity, A. Blinder (ed.), *Paying for Productivity. A look at the Evidence*, Washington D.C., The Brookings Institution.

# Capital social y cultura, *claves esenciales* del desarrollo

---

**Bernardo Kliksberg**

*Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo*

En este artículo se exploran las posibilidades que tienen el capital social y la cultura de aportar al desarrollo económico y social. El trabajo se centra particularmente en la situación de América Latina, una región con graves problemas de pobreza, que afectan a vastos sectores de la población, y de falta de equidad, que han llevado a que se le considere el continente con mayor desigualdad. Se argumenta aquí que, si bien es cierto que la integración de los temas del capital social y la cultura a las discusiones sobre el desarrollo hace más compleja la búsqueda de estrategias y diseños adecuados, también lo es que las políticas basadas en diseños que marginan tales aspectos han demostrado tener profundas limitaciones. En el artículo se indaga en primer lugar en la idea de capital social, haciendo hincapié no en el análisis teórico, sino en la presencia concreta de este capital en realidades actuales. Luego se examina el capital social en acción en casos latinoamericanos y, por último, se formulan algunas reflexiones sobre los posibles aportes de la cultura al desarrollo latinoamericano.

## I

## El nuevo debate sobre el desarrollo

A fines del siglo XX la humanidad cuenta con inmensas fuerzas productivas. Las revoluciones tecnológicas en curso han alterado sustancialmente sus capacidades potenciales de generar bienes y servicios. Los avances simultáneos en campos como la informática, la biotecnología, la robótica, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la ciencia de los materiales y otras áreas, han determinado rupturas cualitativas en las posibilidades de producción, ampliándolas extensamente. Sin embargo, 1 300 millones de personas carecen de lo más mínimo y viven en pobreza extrema con menos de un dólar de ingresos al día, 3 000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios, 1 300 millones de personas carecen de agua potable, 3 000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas y 2 000 millones no reciben electricidad.

Alcanzar la deseada meta de desarrollo económico y social es más viable que nunca en términos de tecnologías y potencial productivo, pero al mismo tiempo el objetivo se halla muy distante de amplias poblaciones en diversos continentes, y entre ellos, en América Latina.

La “aldea global” en que se ha convertido el planeta, en donde las interrelaciones de los países y los mercados se multiplican continuamente, parece caracterizarse por una explosión de complejidad, direcciones contradictorias de evolución y altas dosis de incertidumbre. Ilya Prigogine, Premio Nobel de Química, ha señalado que la mayor parte de las estructuras de la realidad actual son “estructuras disipativas de final abierto”; es difícil predecir en qué sentido evolucionarán, y las lógicas tradicionales son impotentes para explicar su curso (Prigogine, 1993). Por su parte, Morín (1991) resalta que en lugar del “fin de la historia” —vaticinado por algunos que alegaron que al desaparecer el mundo bipolar la historia sería previsible y hasta “aburrida”— lo que tenemos ante nuestros ojos es que “de aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre”.

La historia en curso está marcada por severas contradicciones. Así, en tanto que el conocimiento tecnológico disponible ha multiplicado las capacidades de

dominar la naturaleza, el ser humano está creando desequilibrios ecológicos de gran magnitud y poniendo en peligro aspectos básicos del ecosistema y su propia supervivencia. Mientras las capacidades productivas han llevado la producción mundial a más de 25 trillones de dólares, las polarizaciones sociales se han agudizado fuertemente y, según los informes de las Naciones Unidas (PNUD, 1998b), 358 personas poseen una riqueza acumulada superior a la del 45% de la población mundial. Las disparidades alcanzan los aspectos más elementales de la vida cotidiana. Los acelerados progresos en medicina han permitido una prolongación considerable de la esperanza de vida, pero mientras en las 26 naciones más ricas ésta era de 78 años en 1997, en los 46 países más pobres no superaba los 53 años. La idea del progreso indefinido está siendo suplantada por visiones que asignan un papel mayor a las complejidades, las contradicciones y las incertidumbres.

En este marco general, hay un nuevo debate sobre los modelos de desarrollo en activa ebullición. Buscando caminos más eficaces, en un mundo donde la vida cotidiana de amplios sectores está agobiada por carencias agudas, y donde se estima que una tercera parte de la población activa mundial se halla afectada por severos problemas de desocupación y subocupación, se están revisando supuestos no convalidados por los hechos e integrando variables a las que se asignaba escaso peso.

Por las realidades descritas en párrafos anteriores, vemos que no se han cumplido los pronósticos de que, aplicando las recetas del pensamiento económico convencional, se obtendría progreso económico estable y retrocederían la pobreza y la inequidad en el mundo en desarrollo. Frente a esta situación se escuchan voces muy autorizadas que reclaman un reexamen profundo de ese pensamiento. Entre ellas, el premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen, cuestiona la vía usualmente pregonada para el desarrollo, que describe como “de sangre, sudor y lágrimas”, calificándola como una “política cruel de desarrollo”, que al mismo tiempo es altamente ineficiente (Sen, 1997b). Joseph Stiglitz, ex jefe de los asesores económicos del Presidente Clinton, aboga por un consenso post Washington que revise las metas y los instrumentos de dicho consenso, y resalta que “la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de de-

□ Las opiniones expresadas en este trabajo son de responsabilidad del autor y no representan necesariamente las de la institución en la que se desempeña.

sarrollo, que se toman como verdad” (Stiglitz, 1998). James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, plantea que “sin desarrollo social paralelo no habrá desarrollo económico satisfactorio” (Wolfensohn, 1996). Diversas líneas de investigación recientes concluyen que es imprescindible superar los reduccionismos de corte economicista e incluir en la reflexión sobre el desarrollo las dimensiones políticas, institucionales y culturales. Por su parte, Enrique V. Iglesias, presidente del BID, señala que “el desarrollo sólo puede encararse en forma integral; los enfoques monistas sencillamente no funcionan” (Iglesias, 1997a).

## II

### Capital social, cultura y desarrollo

El Banco Mundial distingue cuatro formas básicas de capital: i) el natural, constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país; ii) el construido, generado por el ser humano, que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial, etc.; iii) el capital humano, determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población; y iv) el capital social, descubrimiento reciente de las ciencias del desarrollo. Algunos estudios adjudican a las dos últimas formas de capital un porcentaje mayoritario del desarrollo económico de las naciones a fines del siglo XX, e indican que allí hay claves decisivas del progreso tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, el buen gobierno y la estabilidad democrática.

¿Qué es en definitiva el capital social? Aún no se tiene una definición que genere consenso. De reciente exploración, el concepto está aún en plena delimitación de su identidad. Sin embargo, pese a considerables imprecisiones, hay la impresión cada vez más generalizada de que, al investigarlo, las disciplinas del desarrollo están incorporando al conocimiento y a la acción un amplísimo número de variables importantes que estaban fuera del encuadre convencional.

Robert Putnam, precursor de los análisis del capital social, expresa en su difundido estudio sobre las disimilitudes entre la Italia septentrional y la Italia meridional que este capital está conformado fundamentalmente por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad (Putnam, 1994). Estos elementos muestran la riqueza y fortaleza del tejido social. La confianza, por

Este marco de agitado debate sobre la validez del pensamiento económico convencional ha generado condiciones propicias para instalar un área de análisis en continuo crecimiento alrededor de la idea de “capital social”. Uno de los focos de ese análisis es el reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo.

El presente trabajo examina las relaciones entre capital social y diversas dimensiones del desarrollo; presenta experiencias latinoamericanas de movilización del capital social e indaga finalmente en algunos de los posibles aportes de la cultura a los esfuerzos de desarrollo económico y social.

ejemplo, actúa como un “ahorrador de conflictos potenciales”, limitando el “pleitismo”. Las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde el cuidado de los espacios públicos al pago de los impuestos, contribuyen al bienestar general. La existencia de altos niveles de asociatividad en una sociedad indica que ésta tiene capacidades para actuar en forma cooperativa, armando redes, concertaciones y sinergias de todo orden. Estos factores tendrían, según Putnam, mayor presencia y profundidad en el norte de Italia que en el sur de este país, y habrían tenido un papel decisivo en el mejor desempeño económico, mayor calidad de gobierno y más estabilidad política en la Italia septentrional.

Para otro de los precursores, James Coleman, el capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. El primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo y con su red de contactos sociales; implica relaciones, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables, y mejora la eficacia privada. Pero también es un bien colectivo. Por ejemplo, si todos en un vecindario siguen normas tácitas de preocupación por los demás y de no agresión, los niños podrán caminar a la escuela con seguridad y el capital social estará produciendo orden público (Coleman, 1990).

Los diversos analistas hacen hincapié en distintos aspectos. Así, Newton (1997) opina que el capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen en la forma en que se relacionan las personas. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que ayudan a la gente a superar relaciones conflictivas y

competitivas para establecer lazos de cooperación y ayuda mutua. Baas (1997) dice que el capital social tiene que ver con cohesión social e identificación con las formas de gobierno y con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen que la sociedad sea más cohesiva y represente más que una suma de individuos. Considera que los arreglos institucionales horizontales tienen un efecto positivo en la generación de redes de confianza, buen gobierno y equidad social y que el capital social contribuye de manera importante a estimular la solidaridad y a superar las fallas del mercado a través de acciones colectivas y del uso comunitario de recursos. Joseph (1998) percibe este capital como un vasto conjunto de ideas, ideales, instituciones y arreglos sociales, a través de los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías particulares para causas públicas. Bullen y Onyx (1998) lo ven como redes sociales basadas en principios de confianza, reciprocidad y normas de acción.

En una visión crítica, Levi (1996) destaca la importancia de los hallazgos de Putnam, pero cree que es necesario hacer más hincapié en las vías por las que el Estado puede favorecer la creación de capital social. Considera que el interés de Putnam por las asociaciones civiles, alejadas del Estado, deriva de su perspectiva romántica de la comunidad y del capital social. Ese romanticismo restringiría la identificación de mecanismos optativos para la creación y uso del capital social, y limitaría las conceptualizaciones teóricas. Wall, Ferrazzi y Schryer (1998) entienden que la teoría del capital social necesita de mayores refinamientos antes de que pueda ser considerada una generalización medible. Serageldin (1998) resalta que, pese a haber consenso en que el capital social es relevante para el desarrollo, no hay acuerdo entre los investigadores y los científicos prácticos acerca de los modos particulares en que hace su aporte, cómo se le puede generar y utilizar y de qué modo se le puede materializar y estudiar empíricamente.

Mientras prosigue el debate epistemológico y metodológico —totalmente legítimo— dada la enorme complejidad del tema y el hecho de que los estudios sistemáticos sobre él se iniciaron hace menos de una década-, el capital social sigue dando muestras de su presencia y acción efectiva. En esto queremos concentrarnos.

Una amplia línea de investigaciones enfocadas a “registrarlo en acción” está arrojando continuamente nuevas pruebas del peso del capital social en el desarrollo. Así, Knack y Keefer (1997) midieron económicamente las correlaciones entre confianza y normas

de cooperación cívica, por un lado, y crecimiento económico, por otro, en un amplio grupo de países y encontraron que las primeras tienen un fuerte impacto sobre el segundo. Asimismo, su estudio indica que el capital social integrado por esos dos componentes es mayor en sociedades menos polarizadas en materia de desigualdad y de diferencias étnicas.

Narayan y Pritchett (1997) realizaron un estudio muy sugerente sobre grado de asociatividad y rendimiento económico en hogares rurales de Tanzania. Descubrieron que aun en esos contextos de gran pobreza las familias con mayores niveles de ingresos eran las que tenían un más alto grado de participación en organizaciones colectivas, y el capital social que acumulaban a través de esa participación las beneficiaba individualmente y creaba beneficios colectivos por diversas vías. Estas familias: i) utilizaban prácticas agrícolas mejores que las de los hogares que no participaban, ya que al participar recibían información que las llevaba a utilizar más agroquímicos, fertilizantes y semillas mejoradas; ii) tenían mejor información sobre el mercado; iii) estaban dispuestas a tomar más riesgos, porque el formar parte de una red social las hacía sentirse más protegidas; iv) influían en el mejoramiento de los servicios públicos y participaban más en la escuela, y v) cooperaban más a nivel del municipio. Señalan estos investigadores en sus conclusiones que los canales identificados por los que el capital social incrementaba los ingresos, y la solidez económica de la magnitud de sus efectos, sugieren que el capital social es capital y no meramente un bien de consumo.

La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny (1997) trataron de convalidar las tesis de Putnam en una muestra amplia de países. Sus análisis estadísticos arrojan significativas correlaciones entre el grado de confianza existente en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia y el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Consideran que los resultados de Putnam para Italia aparecen confirmados a nivel internacional.

Teachman, Paasch y Carver (1997) trataron de medir cómo influye el capital social en el rendimiento educativo de los niños. Utilizaron tres indicadores: la dinámica de la familia, los lazos con la comunidad y el número de veces que un niño ha cambiado de colegio. Encontraron fuerte correlación con un indicador clave de rendimiento, la probabilidad de deserción. Su hipótesis es que el capital social hace más productivas otras formas de capital, como el humano y el financiero.

La influencia positiva de un componente central del capital social, la familia, en numerosos aspectos ha sido verificada por diversas investigaciones recientes. Cuanto mayor es la solidez de ese capital social básico mejores son los resultados, y al revés. Una amplia investigación sobre 60 000 niños en Estados Unidos (Wilson, 1994) indica que los niños que vivían con un solo progenitor eran dos veces más propensos a ser expulsados o suspendidos en la escuela, a sufrir problemas emocionales o de conducta y a tener dificultades con los compañeros. También eran mucho más proclives a tener una conducta antisocial. Katzman (1997) señala que, según estudios realizados en el Uruguay, entre los hijos concebidos fuera del matrimonio la mortalidad infantil es mucho mayor y que los que no conviven con ambos padres biológicos exhiben mayores daños en distintas dimensiones del desarrollo psicomotriz. Una investigación en Suecia —en un medio totalmente diferente y con mucho mejores condiciones económicas— comprueba que las familias estables influyen positivamente en el rendimiento del niño. Jonsson y Gahler (1997) demuestran que los niños que vienen de familias divorciadas muestran menor rendimiento educativo. Hay una pérdida de recursos en relación a aquéllos con los que cuenta el niño en las familias estables.

Sanders y Nee (1996) analizan la familia como capital social en el caso de los inmigrantes en los Estados Unidos. Sus estudios indican que el espacio familiar crea condiciones que hacen factible una estrategia clave de supervivencia entre los inmigrantes: el autoempleo. La familia minimiza los costos de producción, transacción e información asociados con él. Se facilita así la aparición de empresas operadas familiarmente. Hagan, MacMillan y Wheaton (1996) señalan que en las migraciones, incluso hacia el interior de un país, hay pérdidas de capital social, y que ellas son menores en familias con padres involucrados con los niños y con madres protectoras, y mayores si los padres y madres no se dedican intensamente a los niños.

Kawachi, Kennedy y Lochner (1997) dan cuenta de datos muy decisivos sobre la relación entre capital social, equidad y salud pública. El conocido estudio de Alameda County, confirmado después en investigaciones epidemiológicas en diferentes comunidades, descubrió que las personas con menos contactos sociales tienen peores probabilidades en términos de esperanza de vida que aquellos con contactos más amplios. Por lo tanto, la cohesión social de una sociedad que facilita los contactos interpersonales es un factor fundamental de salud pública. Los autores midieron

estadísticamente las correlaciones entre el capital social representado por la confianza, por un lado, y la mortalidad, por otro, en 39 estados de los Estados Unidos. Observaron que cuanto menor era el grado de confianza entre los ciudadanos, mayor era la mortalidad media. La misma correlación se tuvo al relacionar la tasa de participación en asociaciones voluntarias con la mortalidad: cuanto más baja era la primera, más crecía la segunda. Los investigadores introdujeron en el análisis el grado de desigualdad económica y verificaron que cuanto más alto era éste, menor era la confianza que unos ciudadanos tenían en otros. El modelo estadístico que utilizaron les permitió afirmar que, por cada punto que aumentaba la desigualdad en la distribución de los ingresos, la mortalidad subía dos o tres puntos con respecto a lo que debiera haber sido. Para ilustrar su análisis, los autores usaron diversas cifras comparadas. Estados Unidos, a pesar de tener uno de los ingresos per cápita más altos del mundo, acusaba en 1993 un ingreso per cápita de 24 680 dólares y una esperanza de vida de 76.1 años, inferior esta última a la de naciones con menor ingreso, como los Países Bajos (17 340 dólares y 77.5 años), Israel (15 130 dólares y 76.6 años) y España (13 660 dólares y 77.7 años). Cabe aseverar entonces que una distribución más igualitaria de los ingresos crea mayor armonía y cohesión social y mejora la salud pública. Las sociedades con mayor esperanza de vida en el mundo, como Suecia (78.3 años) y Japón (79.6 años) se caracterizan por muy altos niveles de equidad. La desigualdad, concluyen los investigadores, hace disminuir el capital social, y ello afecta fuertemente la salud de la población.

El capital social, al margen de las especulaciones y las búsquedas de precisión metodológica, desde ya válidas y necesarias, de hecho opera a diario y tiene gran peso en el proceso de desarrollo. Hirschman (1984), en forma pionera, ha planteado al respecto algo que merece toda nuestra atención. Indica que el capital social es la única forma de capital que no disminuye o se agota con su uso sino que, por el contrario, crece con él. Señala: 'El amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción; son recursos cuya disponibilidad, lejos de disminuir, aumenta con su empleo'.

El capital social puede, asimismo, ser reducido o destruido. Moser (1998) advierte sobre la vulnerabilidad de la población pobre en capital social frente a las crisis económicas: 'mientras que los hogares con suficientes recursos mantienen relaciones recíprocas, aque-

llos que enfrentan la crisis se retiran de tales relaciones ante su imposibilidad de cumplir sus obligaciones'. Fuentes (1998) analiza cómo en Chiapas (México) las poblaciones campesinas que se vieron obligadas a migrar se descapitalizaron severamente en términos de capital social, dado que se destruyeron sus vínculos e inserciones básicas. Por otro lado, como lo señalan varios estudios, puede haber formas de capital social negativo, como las organizaciones criminales, pero su existencia no invalida las inmensas potencialidades del capital social positivo.

La cultura cruza todas las dimensiones del capital social de una sociedad. La cultura subyace los componentes básicos considerados capital social, como la confianza, el comportamiento cívico, el grado de asociatividad. Las relaciones entre cultura y desarrollo son de todo orden, y asombra la escasa atención que se les ha prestado. Aparecen potenciadas al revalorizarse todos estos elementos silenciosos e invisibles, pero claramente operantes, involucrados en la idea de capital social.

Entre otros aspectos, los valores de que es portadora una sociedad van a incidir fuertemente sobre los esfuerzos de desarrollo. Como lo ha señalado Sen (1997a), 'los códigos éticos de los empresarios y profesionales son parte de los recursos productivos de la sociedad'. Si estos códigos subrayan valores afines al proyecto de desarrollo con equidad reclamado por amplios sectores de la población, lo favorecerán; de lo contrario, lo obstaculizarán.

Los valores predominantes en el sistema educativo, en los medios de difusión y en otros ámbitos influyentes de la formación de valores pueden estimular u obstruir la conformación de capital social, el que a su vez, como se ha visto, tiene efectos de importancia sobre el desarrollo. Chang (1997) subraya que los valores ponen las bases de la preocupación del uno por

el otro más allá del solo bienestar personal y contribuyen de manera crucial a determinar si habrá avances en las redes sociales, las normas y la confianza. Valores que tienen sus raíces en la cultura y son fortalecidos o dificultados por ella, como la solidaridad, el altruismo, el respeto y la tolerancia, son esenciales para un desarrollo sostenido.

En la lucha contra la pobreza la cultura aparece como un elemento clave. Como lo destaca la UNESCO (1996): "Para los pobres los valores propios son frecuentemente lo único que pueden afirmar". Los grupos desfavorecidos tienen valores que les dan identidad. El irrespeto a estos grupos y su marginación pueden ser totalmente lesivos a su identidad y bloquear las mejores propuestas productivas. Por el contrario, su potenciación y afirmación pueden desencadenar enormes energías creativas.

La cultura es, asimismo, un factor decisivo de cohesión social. En ella las personas pueden reconocerse mutuamente, crecer en conjunto y desarrollar la autoestima colectiva. Como señala al respecto Stiglitz (1998), preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto ellos sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando.

El capital social y la cultura pueden ser palancas formidables de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas. Su desconocimiento o destrucción, por el contrario, dificulta enormemente el camino. Cabría preguntarse, sin embargo, si potenciarlos no pertenecerá al reino de las grandes utopías, de un porvenir todavía ajeno a las posibilidades actuales de las sociedades. En la sección siguiente se intenta demostrar que esto no es así, que hay experiencias concretas que han logrado utilizar tales palancas en escala considerable al servicio del desarrollo y que es preciso extraer enseñanzas de ellas.

### III

## El capital social en acción.

### Experiencias latinoamericanas

¿Qué sucede cuando se realiza en forma sostenida un trabajo de largo plazo para movilizar aspectos claves del capital social de una comunidad? ¿Cuáles son las respuestas observables? ¿Qué oportunidades nuevas y

qué dificultades aparecen? Existe una amplísima gama de experiencias en curso a nivel internacional que pueden proporcionar indicios significativos al respecto. Algunas han obtenido celebridad mundial, como la del

Grameen Bank de Bangladesh, dedicada a apoyar financieramente a campesinos pobres, que ha logrado sorprendentes resultados apoyándose en elementos que tienen que ver con el grado de asociatividad y de confianza mutua, y otras dimensiones del capital social. Aquí nos concentraremos en experiencias de América Latina, que son indicativas del potencial latente en la región en esta materia. Hemos escogido tres casos que han obtenido resultados de alta relevancia, que son reconocidos en sus países y a nivel internacional como “prácticas sociales de gran éxito” y que son continuamente analizados y visitados para ver si es posible imitarlos total o parcialmente.

### 1. Villa El Salvador (Perú): de los arenales a una experiencia social de avanzada

En 1971 varios centenares de personas pobres invadieron tierras públicas en las afueras de Lima. Se les sumaron miles de habitantes de tugurios de esta ciudad. El gobierno intervino para expulsarlos, y finalmente accedió a que se radicaran en un vasto arenal ubicado a 19 km de Lima. Esos 50 000 pobres, que carecían de recursos de toda índole, fundaron allí Villa El Salvador. Se les fueron agregando muchas más personas y su población actual se estima cercana a los 300 000 habitantes. Esta experiencia es considerada muy particular en múltiples aspectos. El plano urbanístico trazado diferencia netamente a Villa El Salvador de otras barriadas pobres. El diseño es el de 1 300 manzanas, que configuran 110 grupos residenciales. En lugar de haber un solo centro en donde funcionen los edificios públicos básicos, el esquema es totalmente descentralizado. Cada grupo residencial tiene su propio centro, con locales comunales y espacios para el deporte, las actividades culturales y el encuentro social. Esto favoreció la interacción y maximizó las posibilidades de cooperación. Se dio así un modelo organizativo basado en la participación activa. Partiendo de delegados por manzana y por grupos residenciales, los habitantes de Villa El Salvador crearon una organización, CUAVES, que representa a toda la comunidad y que ha tenido un peso decisivo en su desarrollo. Establecieron casi 4 000 unidades organizativas para buscar soluciones y gestionar los asuntos comunitarios, en las que participa la gran mayoría de la población: cerca del 50% de los mayores de 18 años ocupan algún cargo directivo en ellas.

En estos arenales, carentes de todo orden de recursos y casi incomunicados (debían recorrer 3 km para encontrar una vía de acceso a Lima), los pobladores

desplegaron un gigantesco esfuerzo de construcción, basado principalmente en el trabajo voluntario de la misma comunidad. Un inventario de la situación de fines de 1989 dice que, en menos de dos décadas, tenían 50 000 viviendas, 38 000 de ellas construidas por ellos mismos —un 68% con materiales nobles como ladrillo, cemento, techos de concreto, etc.—, habían levantado con su esfuerzo 2 800 000 m<sup>2</sup> de calles de tierra afirmada, y habían construido, en su mayor parte con los recursos y el trabajo de la comunidad, 60 locales comunales, 64 centros educativos y 32 bibliotecas populares. A ellos se sumaban 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación y recuperación nutricional, centros de salud comunitarios, una red de farmacias, y una razonable estructura vial interna con cuatro rutas principales y siete avenidas perpendiculares. Además, habían plantado medio millón de árboles.

Los logros sociales de la Villa El Salvador —mientras permanecía pobre y con serios problemas ocupacionales, como toda Lima— eran también muy significativos. La tasa de analfabetismo había descendido de 5.8 a 3.5%. La tasa de matrícula en la educación primaria había alcanzado al 98% y en la secundaria a más de 90%, todas cifras superiores a los promedios nacionales y mucho mejores que las de poblaciones pobres similares. En salud, las campañas de vacunación realizadas con apoyo de la comunidad, que habían cubierto a toda la población, así como la organización de la comunidad para la salud preventiva y el control de embarazos, habían incidido en un fuerte descenso de la mortalidad infantil (a 67 por mil, contra un promedio nacional de 88, a 95 por mil). La mortalidad general era también inferior a los promedios nacionales. Se registraban asimismo avances en materia de obtención de servicios de agua, desagüe y electricidad, en un plazo que se estimó menor en 8 años al que tardaban otros barrios pobres en lograrlos, y se habían desarrollado considerables infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios, superiores a los de otras barriadas.

El enorme esfuerzo colectivo realizado ha sido descrito por el varias veces alcalde de Villa El Salvador, Michel Azcueta (Zapata, 1996), del siguiente modo: “El pueblo de Villa El Salvador, con su esfuerzo y su lucha, ha ido construyendo una ciudad de la nada, con cientos de kilómetros de redes de agua y de luz, pistas, colegios, mercados, zona agropecuaria, y hasta un parque industrial, conseguido también con lucha por los pequeños industriales de la zona”.

Se plantea una pregunta de fondo: ¿cómo fue posible lograr estos resultados partiendo de la miseria, en un marco natural tan desfavorable, en medio de la aguda crisis económica que vivió el Perú, como toda la región, en los años ochenta, y de todo orden de dificultades? Las claves para entender los logros —que no erradicaron la pobreza, pero sí mejoraron aspectos fundamentales de la vida de sus habitantes y la convirtieron en una barriada pobre diferente— parecen hallarse en elementos incluidos en el concepto de capital social.

La población originaria de Villa El Salvador estaba conformada, en su mayor parte, por familias llegadas de la sierra peruana. Los campesinos de los Andes carecían de toda riqueza material, pero tenían un rico capital social. Llevaban consigo la cultura y la tradición indígenas, y una milenaria experiencia histórica de cooperación, trabajo comunal y solidaridad. En la Villa se aplicaron aspectos centrales de esa cultura, como la práctica de una intensa vida comunitaria y la coexistencia de la propiedad comunal de servicios útiles para todos con la propiedad familiar e individual. Esa cultura facilitó el montaje de esta extensa organización participativa, en la cual todos los pobladores fueron convocados a ser actores de las soluciones de los problemas colectivos, y que funcionó con fluidez en virtud de las bases históricas favorables que había en la cultura campesina peruana. Hasta antiguas recetas técnicas, como las lagunas de oxidación utilizadas por los Incas, fueron empleadas intensamente: los desechos se procesaban mediante un sistema de lagunas que llevaba a la producción de abonos, usados después para generar zonas verdes y producción agrícola.

La importancia del trabajo colectivo como medio para buscar soluciones, visión anclada en la cultura de los pobladores, impregnó desde el inicio la historia de la Villa. Se refleja vívidamente en cómo se enfrentó el problema de construir escuelas. Michel Azcueta narra: "... desde la instalación misma, la población se organizó para que se construyeran escuelas y los niños no perdieran el año escolar. Se formaron doce comités pro escuela en los primeros tres meses y se inició la construcción de muchas aulas en un esfuerzo que, mirado a la distancia, parece enorme y que no se entiende sin acudir a una explicación sobre sus motivaciones subjetivas. Se empezó a dictar clases en aulas que usaban esteras como paredes, las que se impermeabilizaban con plásticos para mínimamente combatir el frío invernal, mientras que el suelo era de tierra apenas afirmada, y los escasos ladrillos fueron reservados para ser usados como precarios bancos por

los niños. Estas aulas fueron construidas en jornadas colectivas dominicales, con un entusiasmo y febrilidad que han dejado un recuerdo imborrable entre sus protagonistas" (Zapata, 1996).

Favorecido por estas condiciones se creó en la Villa un amplio y sólido tejido asociativo. Se constituyeron organizaciones de jóvenes, de mujeres, de madres, cooperativas de mercados, asociaciones de pequeños industriales y comerciantes, rondas urbanas, coordinadoras y brigadas juveniles, ligas deportivas, grupos culturales de todo orden. La asociatividad cubrió allí los más variados aspectos: productores que se unieron para comprar insumos en conjunto, buscar mancomunadamente maquinarias, mejorar la calidad; más de un centenar de clubes de madres, que crearon y gestionaron ejemplarmente 264 comedores populares y 150 programas de vaso de leche; jóvenes que dirigieron y llevaron adelante centenares de grupos culturales, artísticos, bibliotecas populares, clubes deportivos, asociaciones estudiantiles y talleres de comunicación.

El trabajo de la propia comunidad, organizada en marcos cabalmente participativos, estuvo en la base de los avances que se fueron logrando en corto tiempo. El proceso "disparó" el capital social latente, que se fue multiplicando. La creación, a partir de la nada, de un municipio entero por su población, generó una identidad sólida e impulsó la autoestima personal y colectiva. Como señala Franco (1992), la ciudad que se creó fue la expresión de sus habitantes. Estos no eran simplemente sus pobladores, sino sus constructores. Al crear Villa El Salvador y desarrollarla, se crearon a sí mismos. Por eso, cuando se pregunta a los habitantes de la Villa de dónde son, no contestan como otros llegados del interior, haciendo referencia a su lugar de nacimiento, sino que dicen "soy de Villa", el lugar que les dio una identidad que valoran altamente. El proceso de enfrentar desafíos muy difíciles y avanzar fue asimismo fortaleciendo su autoestima, estímulo fundamental para la acción productiva. Describe Franco: "... cuando se asiste con alguna frecuencia a reuniones de pobladores y se conversa con los 'fundadores' de la comunidad, o sus dirigentes, no resulta difícil advertir expresiones recurrentes de autoconfianza colectiva, certidumbres sobre su disposición de un poder organizado, una cierta creencia en las capacidades de la comunidad para proponerse objetivos y unirse para su logro".

La autoestima fue especialmente cultivada también en las escuelas de la Villa. Los maestros trataron de liberar a los niños de todo sentimiento de inferiori-

dad derivado de sus condiciones de hijos de familias pobres. Procuraron darles seguridad, que no se sintieran en minusvalía.

El esfuerzo de construcción comunitaria de la Villa El Salvador, realizado en las más difíciles condiciones, fue presidido y orientado por ciertos valores. La población definió su proyecto como la conformación de una comunidad de autogestión participativa. Una visión colectiva centrada en la promoción de valores comunitaristas, de la participación activa y de la autogestión, enmarcó todo el esfuerzo. En 1986 la Villa se convirtió en un municipio. Al estructurarlo se mantuvieron todos los principios anteriores. Así, se estipuló que las decisiones comunales serían la base de las decisiones municipales. Recientemente Villa El Salvador estableció, con la ayuda de varias organizaciones no gubernamentales, del Diario El Comercio y de otras entidades, un sistema destinado a facilitar la participación de los pobladores empleando la informática. En virtud de este sistema, el Concejo Municipal transmite sus sesiones en circuito cerrado a la Villa; en ésta hay terminales de computación, y los habitantes pueden recibir a través de ellos información sobre lo que se va a tratar en dichas sesiones y elementos de juicio al respecto, y pueden hacer llegar al Concejo sus puntos de vista; el Concejo realiza, a través del sistema computacional, referendos continuos sobre las opiniones de los habitantes.

La experiencia de la Villa ha sido reconocida mundialmente, siendo objeto de continuas distinciones. En 1973 la Unesco la premió como una de las más desafiantes experiencias en educación popular; en 1987, las Naciones Unidas la designó Ciudad Mensajera de la Paz, distinguiéndola como promotora ejemplar de formas de vida comunitaria. En 1987 se le otorgó el Premio Príncipe de Asturias, del Rey de España. El Papa Juan Pablo II la visitó especialmente y disertó en Villa El Salvador, destacando sus logros (1985).

En la Villa El Salvador no se logró solucionar los problemas de fondo causantes de la pobreza, que tienen que ver con factores que exceden totalmente el ámbito de esta experiencia y forman parte de los problemas generales del país. Sin embargo, obtuvo avances considerables en comparación con poblaciones pobres, y creó un perfil de sociedad muy particular. La potenciación del capital social desempeñó un papel decisivo en los logros de la Villa. Factores invisibles, silenciosos, que actúan en las entrañas del tejido social, tuvieron aquí una acción positiva constante: entre ellos estaban el fomento permanente de formas de cooperación; la confianza mutua entre los actores organizacionales; la existencia de un comportamiento

cívico comunal, constructivo y creador; la presencia de valores comunes orientadores; la movilización de la cultura propia; la afirmación de la identidad personal, familiar y colectiva, y la mayor autoestima emanada de la misma experiencia. Todos estos elementos fueron dinamizados por el modelo genuinamente participativo que adoptó la comunidad.

## **2. Las Ferias de consumo familiar de Venezuela: los dividendos del capital social**

La pregunta de cómo abaratar el costo de los productos alimenticios para los sectores humildes de la población ha tenido una respuesta significativa en la ciudad de Barquisimeto, en Venezuela. Iniciadas en 1983, las Ferias de consumo familiar han logrado reducir en un 40% los precios de venta al público de frutas y hortalizas, y en un 15 al 20% los precios de los víveres, beneficiando semanalmente a 40 000 familias de esa ciudad de un millón de habitantes. Estas familias, principalmente de estratos bajos y medios bajos, obtienen mediante compras en las Ferias un ahorro anual que se estima en 10.5 millones de dólares.

Las Ferias están integradas por un amplio número de organizaciones de la sociedad civil. Formalmente son parte de la Central Cooperativa del Estado Lara (CECOSELA), pero en su operación intervienen grupos de productores, asociaciones de consumidores y pequeñas empresas autogestionadas. Así, en ellas participan 18 asociaciones de productores agrícolas, que agrupan a cerca de 600 productores, y 12 unidades de producción comunitaria. Esos pequeños y medianos agricultores y los productores de víveres colocan su producción a través de las Ferias. Las Ferias comprenden 50 puntos de ventas, que operan los tres últimos días de la semana, y venden directamente a la población 300 toneladas semanales de productos hortofrutícolas y víveres comunes para el consumo hogareño.

Las Ferias venden, como producto básico, un kilo de productos hortofrutícolas por un precio único, lo que simplifica al máximo su operación. Entre los productos se hallan: papa, tomate, zanahoria, cebolla, pimentón, lechuga, name, ocumo, apio, ayuma, yuca, repollo y plátano. Los hacen llegar a través de sus transportes y locales directamente del pequeño productor al consumidor. Todos salen ganando. El pequeño productor, antes dependiente de "roscas" de la comercialización y de vaivenes continuos, tiene a través de ellas asegurada la venta de su producción a precios razonables, y es uno de los cogestores de toda la iniciativa. A su vez, los consumidores reciben productos frescos a precios mucho más bajos que los del mercado.

Las Ferias de consumo familiar han crecido rápidamente y se han convertido en el principal proveedor de alimentos y productos básicos de la ciudad de Barquisimeto (cuadro 1).

Como se observa en el cuadro, partiendo de una sola unidad de venta, y casi sin capital inicial, las Ferias han crecido aceleradamente en todos los indicadores considerados. Entre 1990 y 1997 aumentaron en 78% las toneladas semanales de productos hortofrutícolas vendidos, y se duplicó la cantidad de familias atendidas.

¿Cómo logró este éxito económico y de eficiencia un conjunto de organizaciones de base de la sociedad civil, carentes de capital, que se lanzaron a un mercado de productos agroalimentarios caracterizado por una alta competitividad y escasos márgenes de beneficio?

En la base del éxito parecen hallarse elementos claves del capital social. Los actores de la experiencia señalan como base de sus logros “i) una historia de formación de un capital social y humano; ii) potenciar el capital social por encima del financiero; iii) unas formas novedosas de gestión participativa” (Ferias de Consumo Familiar, 1996).

Los varios centenares de trabajadores que llevan adelante las Ferias y las asociaciones vinculadas a ellas han establecido un sistema organizacional basado en la cooperación, la participación y la horizontalidad, y fuertemente orientado por valores.

Las Ferias tienen tras de ellas una concepción de vida que privilegia, según indican sus actores, la solidaridad, la responsabilidad personal y de grupo, la transparencia en las relaciones, la creación de confianza, la iniciativa personal y el amor al trabajo.

Esta tabla de valores no permanece confinada a alguna declaración escrita, como sucede con frecuen-

cia, sino que se trata de cultivar orgánicamente. Un observador externo (Bruni Celli, 1996) describe así la dinámica cotidiana de las ferias: “Los valores cooperativistas de crecimiento personal, apoyo mutuo, solidaridad, frugalidad, y austeridad; de enseñar a otros, de no ser egoísta y dar lo mejor de sí para la comunidad, son temas de reflexión continua en las ocho o más horas de reuniones a las que asisten todos los trabajadores de CECOSESELA a la semana. El alto número de horas dedicadas a reuniones podría verse como una pérdida en productividad, pero son el principal medio a través del cual se logra la dedicación, el entusiasmo y el compromiso de los trabajadores de la organización”.

Enmarcado en esos valores, el diseño organizacional adoptado parece haber desempeñado un papel decisivo en los resultados alcanzados. Está centrado en principios como la participación activa de todos los integrantes de la organización, la comunicación fluida, el análisis y el aprendizaje conjuntos, y la rotación continua de tareas. Uno de sus rasgos es que los centenares de trabajadores de la organización ganan igual remuneración (superior al salario mínimo nacional en un 57%). Además, la organización ha creado un fondo de crédito que presta a tasas bajas, y un fondo integrado de salud. Siendo modesta la remuneración, los miembros de la organización han indicado que tienen otros incentivos, como participar de un proyecto con estos valores, formar parte de un ambiente de trabajo democrático y no autoritario, y tener posibilidades de formación y desarrollo.

Los mecanismos operativos concretos de la organización incluyen: reuniones semanales de cada grupo para evaluar y planificar; toma de decisiones por consenso; información compartida; disciplina y vigilancia colectiva; trabajo descentralizado de cada gru-

CUADRO 1

**Venezuela: Expansión de las Ferias de consumo familiar de Barquisimeto**

	1984	1990	1997
Unidades de venta	1	87 <sup>a</sup>	105 <sup>b</sup>
Venta semanal de productos hortofrutícolas (en toneladas)	3	168	300
Número de familias atendidas	300	20 000	40 000
Número de trabajadores	15	400	700
Número de productores agrícolas	15	100	500
Número de organizaciones de productores	1	N/d	18
Número de unidades de producción comunitaria	1	9	12

Fuente: Gómez Calcano (1998), con datos de CECOSESELA (1990-1997).

<sup>a</sup> Incluye todo el Estado Lara; aproximadamente la mitad en Barquisimeto.

<sup>b</sup> Incluye 50 ferias y 55 centros de abastecimiento solidario.

po, y la mencionada rotación de responsabilidades. A ellos se suman los espacios de encuentro denominados “convivencias”, que están dedicados al encuentro personal y social.

Estos rasgos organizacionales coinciden con muchas de las recomendaciones de la gerencia moderna. Son propicios para crear lo que se llama hoy “una organización que aprende”, y “una organización inteligente”. El modelo organizacional de las Ferias tiene gran flexibilidad; ésta les permite absorber por todos sus “poros” información sobre lo que sucede en la realidad, la que al ser compartida internamente, acrecienta la capacidad de reacción ante los cambios que se producen. Asimismo, permite hacer sobre la marcha el seguimiento de los procesos, detectando rápidamente los errores. El clima de confianza creado entre sus integrantes evita los cuantiosos costos de la desconfianza y el enfrentamiento permanente, muy característicos de otras organizaciones. Por otra parte, los elementos del modelo favorecen un sentimiento profundo de pertenencia que es un estímulo fundamental para la productividad.

Las Ferias han resistido todos los pronósticos de que difícilmente podrían enfrentar los rigores del mercado. Por el contrario, se han posicionado en una situación de liderazgo en el mercado respectivo, obligando a otros competidores empresariales a tratar de ajustar sus precios. Se han convertido en el principal comercializador de alimentos básicos de la cuarta ciudad (en población) de Venezuela y, a pesar de su dimensión local, por las cifras que manejan constituyen una de las principales empresas comercializadoras de alimentos del país entero. Han demostrado ser plenamente sustentables y en 15 años han ido ampliando continuamente sus operaciones.

Actualmente están inspirando imitaciones en diversas ciudades del país. Las claves de la excelencia alcanzada no están, en este caso, en grandes inversiones de capital manejadas con criterios empresariales clásicos de maximización de la rentabilidad, ni en una gerencia vertical. El capital que han movilizado es, esencialmente, “capital social”. Han promovido ciertos valores latentes en la sociedad civil; han mostrado la posibilidad de realizar un proyecto colectivo, que es a la vez eficiente desde el punto de vista productivo, socialmente útil, y atractivo como marco de vida, y han potenciado —a través de su particular estilo gerencial, que ellas han denominado de “gestión solidaria”— elementos básicos de la concepción aceptada de capital social, como la asociatividad y la confianza mutua, y normas de comportamiento que favorecen lo comunitario.

Analistas locales como Machado y Freites (1994) señalan que, a su vez, se han apoyado en el vasto capital social existente en el estado Lara, el estado venezolano con mayor presencia de organizaciones cooperativas. En 1994 había en él 85 cooperativas, 36 de ellas de servicios múltiples, así como una densa red de organizaciones no gubernamentales (más de 3 500), y numerosas asociaciones de vecinos y otras formas de organización social. Vemos así que en el estado Lara hay todo un hábitat cultural que favorece el desarrollo del capital social y que ha dado pie a una experiencia de estas características.

### 3. El presupuesto municipal participativo de Porto Alegre (Brasil); ampliando el capital social existente

La experiencia de presupuesto municipal participativo iniciada en la Ciudad de Porto Alegre en 1989, se ha transformado en una experiencia “estrella” a nivel internacional y ha concitado amplísima atención. Cerca de 70 municipios del Brasil están iniciando experiencias similares inspiradas en Porto Alegre.

Este impacto se debe a resultados muy concretos. La ciudad de Porto Alegre, de 1 300 000 habitantes, adolecía en 1989 de importantes problemas sociales, y amplios sectores de su población tenían limitado acceso a servicios básicos. El cuadro era, asimismo, de penuria aguda de recursos fiscales. El nuevo alcalde electo resolvió invitar a la población a cogestionar el rubro de inversiones del presupuesto municipal. En este caso la invitación no fue mero discurso, sino que se estableció un complejo y elaborado sistema que posibilitaba la participación masiva. La ciudad fue dividida en 16 regiones, en cada una de las cuales se analizan las cifras de ejecución presupuestaria y las estimaciones futuras, y se identifican a nivel de barrio prioridades que luego se van concertando y compatibilizando a nivel regional y global. Junto a las regiones, existe otro mecanismo de análisis y decisión que funciona por grandes temas de preocupación urbana: desarrollo urbano, transporte, atención de la salud, tiempo libre, educación y cultura. En grupos de trabajo, reuniones intermedias, plenarios y otras formas de reunión que se van sucediendo durante todo el año, participan públicos amplios, delegados electos y funcionarios del municipio. El presupuesto que se va conformando de abajo hacia arriba es por último sancionado formalmente por el Concejo Municipal.

La población reaccionó con una “fiebre participativa” —como la llamó Navarro (1998)— a la con-

vocatoria del alcalde. En 1995 se estimaba que 100 000 personas participaban en el proceso.

Los resultados han sido sorprendentes y han echado por tierra los vaticinios pesimistas que veían como una heterodoxia inadmisibles la entrega de una cuestión tan técnica y delicada como el presupuesto a un proceso de participación popular. Por un lado, la población determinó sus reales necesidades y reorientó recursos hacia los problemas más sentidos. Por otro, todo el trayecto del presupuesto, otrora impenetrable y cerrado, se abrió totalmente para la ciudadanía. Al compartirse con ella toda la información, ésta se convirtió en transparente, lo que generó condiciones propicias para erradicar toda forma de corrupción. La población, masivamente, hizo el control social de la ejecución y confección de la partida de inversiones, que significó el 15% del presupuesto total y que en 1989/1995 sumó 700 millones de dólares. Asimismo, al existir reglas del juego claras sobre cómo sería el proceso de toma de decisiones, se recortaron al máximo los espacios para prácticas clientelísticas arbitrarias.

La correspondencia del presupuesto con las necesidades prioritarias y la mejora de su administración llevaron a resultados muy significativos. Entre 1990 y 1996 el abastecimiento de agua potable subió de 400 000 a 484 000 hogares atendidos, cubriéndose así el 98% de la población. En cuanto al alcantarillado, mientras que en 1989 sólo el 48% de los hogares estaban conectados a la red de cloacas, en 1997 lo estaba el 80.4% (el promedio del Brasil era de 49%). El programa de legitimación de la propiedad de la tierra en sectores pobres y asentamientos humanos benefició entre 1990 y 1996 a 167 408 personas (13% de la población). La pavimentación de calles alcanzó a 30 km por año en las áreas pobres de la ciudad. La matrícula en la escuela primaria y secundaria subió en un 159% entre 1989 y 1997, y el municipio creó un programa de alfabetización de adultos que en 1997 tenía 5 277 participantes.

La identificación de prioridades ajustadas a las necesidades reales, y el sistema en su conjunto, habían producido una vasta reasignación de recursos que, sumada a la participación colectiva en el seguimiento de los procesos de ejecución, posibilitaron resultados de esta magnitud. La población se transformó en un gran actor del proceso presupuestario municipal.

La amplia base social de apoyo a cambios presupuestarios profundos se expresó también en una fuerte presión por hacer más progresivo y eficiente el sistema fiscal del municipio, y se realizaron importantes reformas en él que permitieron ampliar la recaudación y mejorar la equidad fiscal.

En su conjunto, cambió apreciablemente la fisiónomía política tradicional del municipio, que era semejante a la de muchos otros de la región: hubo una redistribución de funciones entre el municipio y la sociedad civil; esta última se activó enérgicamente; se instalaron formas de democracia directa; se redujo muy fuertemente el margen para la corrupción, al hacerse tan transparente y vigilado el manejo de las finanzas públicas; surgieron condiciones desfavorables para las prácticas clientelísticas, y se descentralizaron las decisiones.

El proceso descrito se basó en el capital social existente en esa sociedad. Había en ella una tradición relevante de asociaciones de la comunidad. Estas se movilizaron activamente y tuvieron un papel fundamental en los diversos niveles de deliberación creados. Como señala Navarro, un eje decisivo fue la voluntad política del alcalde de superar los esquemas habituales de concentración del poder y convocar a la población y a dichas asociaciones a "compartir el poder". Ese llamado y el establecimiento de mecanismos de participación genuinos actuaron como ampliadores del capital social. Se disparó la capacidad de cooperación, se creó un clima de confianza entre los actores y se generaron fuertes estímulos para un comportamiento cívico constructivo. La cultura asociativa preexistente fue un cimiento esencial para que la población participara, y a su vez se vio fortalecida enormemente por el proceso. Este último mostró las potencialidades que aparecen cuando se superan las falsas oposiciones entre Estado y sociedad civil y se produce una alianza entre ambos.

En Porto Alegre, el capital social se comportó de acuerdo a las previsiones de Hirschman (1984), señaladas más atrás. Al dársele un uso intensivo, creció. Lo señala el BID (1997), al destacar que el proceso participativo "... ha tenido un enorme impacto en la habilidad de los ciudadanos para responder a los retos organizadamente, como comunidad, y en la capacidad de trabajar en forma conjunta para mejorar la calidad de la administración pública y, en consecuencia, la calidad de la vida".

#### 4. Algunas enseñanzas de las experiencias descritas

Las experiencias reseñadas han tenido efectos importantes, han demostrado fuerte sustentabilidad y han alcanzado múltiples reconocimientos. ¿Cuáles han sido las claves de su éxito? Aunque se han desarrollado en medios muy diferentes, es posible encontrar algunos

elementos comunes a todas ellas que han influido significativamente en sus resultados.

En primer lugar, las estrategias utilizadas se han basado en el aprovechamiento de formas de capital no tradicional. Se promovió la puesta en acción de fuerzas latentes en los grupos sociales. En todas las experiencias se puso en juego la capacidad de buscar respuestas y ejecutarlas cooperativamente; se creó un clima de confianza entre los actores; se partió de sus culturas, respetándolas cabalmente y estimulando su desarrollo y se fomentó un estilo de conducta cívica solidario y atento al bienestar general. El estímulo a estos factores y a otros semejantes creó energías comunitarias y organizacionales que pudieron llevar adelante amplios procesos de construcción, partiendo de la miseria en Villa El Salvador, de recursos ínfimos en las Ferias de Barquisimeto, y de recursos limitados y déficit en Porto Alegre.

Un segundo rasgo común es la adopción de un diseño de organización totalmente no tradicional. En los tres casos la base de ese diseño fue la participación organizada de la comunidad. En un trabajo reciente (Kliksberg, 1998) analizamos en detalle las posibilidades organizacionales de la participación. Allí señalamos, sobre la base del análisis de experiencias internacionales comparadas y de una amplia información empírica, que la participación tiene importantes ventajas competitivas sobre los diseños jerárquicos usuales, e identificamos los mecanismos a través de los cuales se generan dichas ventajas. Por otra parte, la participación es hoy parte esencial de los modelos de gestión de las organizaciones más avanzadas del mundo.

Un tercer elemento distintivo de las tres experiencias es, que tras la movilización del capital social y la cultura y de los diseños de gestión abierta y democrática, hubo una concepción valórica que fue decisiva.

Sin ella no se hubieran podido resolver las múltiples dificultades del camino innovativo —y no tradicional— que se siguió. Los valores sustentados sirvieron de orientación continua y a la vez motivaron poderosamente el comportamiento de las comunidades y transmitieron la visión inspiradora de las metas finales hacia las que se dirigían los esfuerzos.

En la región se están desarrollando otras experiencias, que con sus especificidades, siguen total o parcialmente rasgos como los delineados, y les agregan otros. Sus resultados son muy importantes. Entre muchas otras, se hallan el programa EDUCO, en El Salvador, basado en la autoorganización de familias campesinas pobres para la gestión de escuelas rurales; los programas de Vaso de Leche en Perú; el papel de las comunidades indígenas organizadas en Bolivia y Ecuador, y la participación de los padres en el manejo de las escuelas en Minas Gerais.

Se podrá argüir, como se ha hecho, que experiencias de este orden tienen un alcance limitado. Sin embargo, la realidad muestra que, si bien encuentran dificultades considerables y no son extensibles con facilidad, hacen aportes formidables: mejoran directamente la calidad de vida de amplios sectores desfavorecidos, son un laboratorio de formas sociales avanzadas, e implican un llamado motivante a avanzar en esa dirección.

En definitiva, movilizar el capital social y la cultura como agentes activos del desarrollo económico y social no constituye por sí sola una propuesta utópica; es viable y da resultados efectivos. Hay referencias significativas en las cuales apoyarse. Para llevar a cabo esa movilización en escala considerable —un gran desafío hacia el futuro— se necesitarán políticas orgánicas y amplias concertaciones entre el Estado y la sociedad civil.

## IV

### **Hora de movilizar el potencial de la cultura**

La actividad cultural ha sido vista con frecuencia, desde la economía, como un campo secundario ajeno a la vía central por la que debería hacerse avanzar el crecimiento económico. Con frecuencia se la ha tratado de hecho como un área que insume recursos, que no genera retornos económicos a la inversión, cuyos productos son difíciles de medir, y cuya gestión es de du-

dosa calidad. A su vez, en el ámbito de la cultura también ha existido cierta tendencia al autoencierro y a no buscar activamente conexiones con los programas económicos y sociales, lo que ha creado una brecha considerable entre cultura y desarrollo. Esta situación acarrea grandes pérdidas para la sociedad: obstaculiza seriamente el avance de la cultura, que pasa a ser trata-

da como un aspecto secundario y de “puro gasto”, y al mismo tiempo tiene un gran costo de oportunidad, ya que no emplea los posibles aportes de la cultura a los procesos de desarrollo.

Para superar la brecha descrita es preciso emprender esfuerzos sistemáticos. La cultura es parte importante del capital social, como lo indican tanto las experiencias reseñadas como otras muchas en curso. La crisis del pensamiento económico convencional abre una oportunidad para que, en la búsqueda de una visión más amplia e integral del desarrollo, se incorporen en plena legitimidad las dimensiones culturales de éste.

Antes de explorar algunas de las intersecciones posibles, una advertencia de fondo. La cultura puede ser un instrumento formidable de progreso económico y social. Sin embargo, allí no se agota su identidad. No es un mero instrumento. El desarrollo cultural de las sociedades es un fin en sí mismo, y avanzar en este campo significa enriquecer espiritual e históricamente a una sociedad y a sus individuos. Como lo subraya el Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (Unesco, 1996): “es un fin deseable en sí mismo porque da sentido a nuestra existencia”. Esa perspectiva no debe perderse.

Una reconocida economista, Françoise Benhamou formula al respecto algunas prevenciones. Señala: “En realidad, sólo en aras de un economicismo a ultranza, se puede pretender justificar el gasto cultural en función de los recursos tangibles que este puede generar como contrapartida. Las ganancias que la vida cultural le puede aportar a la colectividad, no siempre cubren los gastos ocasionados. Evidentemente, el interés de estos gastos debe ser evaluado en función de otros criterios, que van más allá de la dimensión económica”. Reclama criterios diferentes para medir el “rendimiento” de algo que es, en definitiva, uno de los fines últimos de la sociedad. Advierte sobre la aplicación mecánica de criterios usualmente empleados en el campo económico, y las consecuencias “fáciles” y erradas que pueden extraerse de ellos. Destaca: “Sería lamentable que en momentos en que las ciencias de la economía reconocen el valor de la dimensión cualitativa del objeto que están evaluando, los economistas se empeñen en tomar en cuenta solamente las repercusiones comerciales de la inversión cultural. ¿Hay que quejarse del costo de la vida cultural que, en definitiva, es realmente modesto? ¿No habrá que ver en él, el símbolo de una nación adulta y próspera?” (Benhamou, 1997).

Junto a ser un fin en sí misma, la cultura tiene amplísimas potencialidades que pueden movilizarse

para el desarrollo. Entre ellas se hallan las que se presentan sumariamente, a continuación.

## 1. Cultura y políticas sociales

La movilización cultural puede ser muy valiosa en la lucha contra la pobreza que hoy aflige a cerca de la mitad de los habitantes de la región. Los elementos intangibles subyacentes en la cultura pueden cooperar de múltiples modos.

Los grupos pobres no tienen riquezas materiales, pero sí tienen un bagaje cultural, a veces de siglos o milenios, como el de las poblaciones indígenas. El respeto profundo por su cultura creará condiciones favorables para hacer uso, en el marco de los programas sociales, de saberes acumulados, tradiciones, modos de vincularse con la naturaleza y capacidades culturales naturales para la autoorganización, que pueden tener gran utilidad.

Por otra parte, la consideración y valoración de la cultura de los sectores desfavorecidos es un punto clave en el tema crucial de la identidad colectiva y la autoestima. Con frecuencia la marginalidad y la pobreza económicas van acompañadas por desvalorizaciones culturales. La cultura de los pobres es estigmatizada por sectores de la sociedad como inferior, precaria, atrasada. Se achacan incluso, “alegremente”, a pautas de esa cultura las razones mismas de la pobreza. Los pobres sienten que, además de sus dificultades materiales, enfrentan un proceso silencioso de “desprecio cultural” hacia sus valores, tradiciones, saberes, formas de relación. Al desvalorizar su cultura se está en definitiva debilitando su identidad y una identidad golpeada genera sentimientos colectivos e individuales de baja autoestima.

Las políticas sociales deberían tener como objetivo importante la reversión de este proceso y la elevación de la autoestima colectiva y personal de las poblaciones desfavorecidas. Una autoestima fortalecida puede ser un potente motor de construcción y creatividad. La mediación imprescindible es la cultura. La promoción de la cultura popular, la apertura de canales para su expresión, su cultivo en las generaciones jóvenes, la creación de un clima de aprecio genuino por sus contenidos, hará crecer la cultura y con ello devolverá identidad a los grupos empobrecidos.

En América Latina hay interesantes experiencias de este orden. Entre ellas, la pujante actividad de formación de coros y conjuntos musicales populares realizada en Venezuela en las últimas décadas. En virtud de un trabajo sostenido se conformaron en distintas comunidades, muchas de ellas pobres, conjuntos que

aglutinaron a miles de niños y jóvenes en derredor, principalmente, de temas de la cultura popular. Estos espacios culturales, al mismo tiempo que permitían expresarse y crecer artísticamente a sus miembros, les transmitían amor y valoración por su cultura y fortalecían su identidad. Asimismo, tenían efectos no previstos. La práctica sistemática de estas actividades fomentaba, de hecho, hábitos de disciplina, culto por el trabajo y cooperación. Similares experiencias tuvieron lugar en gran escala, en períodos recientes, en Colombia y otros países.

## 2. Cultura e integración social

Uno de los problemas básicos de las sociedades latinoamericanas es la exclusión social, que dificulta severamente el acceso de algunos sectores a los mercados de trabajo y de consumo, y les hace imposible incorporarse a marcos de integración de la sociedad. Estos obstáculos se refuerzan unos a otros, configurando círculos perversos regresivos.

La democratización de la cultura puede romper estos círculos en un aspecto de importancia. La creación de espacios culturales asequibles a los sectores desfavorecidos y estimulados especialmente puede crear canales de integración inéditos.

La cultura puede, asimismo, reforzar significativamente el capital educativo de las poblaciones pobres. La región se caracteriza por altas tasas de deserción y repetición de dichas poblaciones en la escuela primaria (cerca de la mitad de los niños abandona la escuela antes de completar seis grados). Es preciso desplegar todos los esfuerzos posibles para mejorar esta situación. Pero, al mismo tiempo, las actividades culturales pueden funcionar como un parasistema educativo, ofreciendo posibilidades de formación informal que complementen y refuercen la escuela. Esto sería especialmente valioso para los numerosos adultos que desertaron de la escuela en su juventud.

La cultura puede ser un marco de integración atractivo y concreto para los vastos contingentes de jóvenes latinoamericanos que se hallan actualmente fuera del mercado de trabajo y que no están en el sistema educativo, constituyendo de hecho una población muy expuesta a caer en la delincuencia. Los análisis sobre el gran aumento de la criminalidad en la región en las últimas décadas, indican que un porcentaje creciente de los delincuentes es joven y responde a un perfil de desocupación y limitada educación. En los espacios culturales puede darse a esta población alternativas de pertenencia social y crecimiento personal.

La cultura puede contribuir de manera efectiva a la institución más básica de integración social, la familia. Investigaciones de los últimos años dan cuenta de que, junto a su decisivo rol afectivo y espiritual, la familia tiene un influjo muy destacado en muchas otras áreas. Influye fuertemente en el rendimiento educativo de los niños, en la formación de la creatividad y la capacidad de crítica, en el desarrollo de la inteligencia emocional, en la adquisición de una cultura de salud preventiva. Es, al mismo tiempo, una de las principales redes de protección social y el marco primario fundamental de integración social.

En América Latina, ante el impacto de la pobreza, numerosas familias de las áreas humildes de la sociedad se han tensado al máximo y están en crisis. Se estima que más del 20% de las familias de la región son unidades con sólo la madre al frente. En la gran mayoría de los casos se trata de familias de escasos recursos. Asimismo, han aumentado los hijos extramatrimoniales, indicador de la renuencia de las parejas jóvenes a formar familias estables, en muchos casos debido a las dificultades económicas para sostenerlas.

Los espacios culturales pueden ayudar a fortalecer esta institución eje de la sociedad, que hace incalculables aportes a ella. La actividad conjunta de los miembros de la familia en dichos espacios puede hacer más sólidos los lazos. Asimismo, en ellos las familias pueden encontrar estímulos y respuestas, enriquecer sus realidades y compartir experiencias con otras unidades familiares enfrentadas a problemas similares.

## 3. Cultura y valores

A los valores de una cultura se les asigna un peso decisivo en el desarrollo. En años recientes, se ha discutido largamente sobre el tipo de valores que han ayudado a países que exhiben un crecimiento sostenido y logros sociales significativos.

Si los valores dominantes se concentran en el individualismo, la indiferencia frente al destino del otro, la falta de responsabilidad colectiva, el desinterés por el bienestar general, la búsqueda del enriquecimiento personal como valor central, el consumismo y otros semejantes, cabe esperar que las conductas consiguientes debiliten seriamente el tejido social y conduzcan a todo orden de efectos regresivos: desde fuertes inequidades económicas que, según indican múltiples investigaciones, generan poderosas trabas a un desarrollo económico sostenido, hasta descensos en la cohesión

social que pueden, incluso, afectar la esperanza de vida media.<sup>1</sup> Uno de los efectos visibles de la vigencia de valores antisolidarios, es la extensión de la corrupción en diversas sociedades. Como lo resalta Arizpe (1998): “La insistencia monotemática de que enriquecerse es lo único que vale la pena en la vida, ha contribuido en gran medida a esa tendencia”.

Los valores positivos, en cambio, conducen a direcciones diferentes. Así, por ejemplo, las sociedades que han estimulado y cultivado valores favorables a la equidad y los han reflejado en sus sistemas fiscales, en la universalización de los servicios de salud y de una educación de buena calidad, tienen actualmente buenos niveles en esos ámbitos, los que a su vez facilitan su progreso económico y tecnológico y su competitividad. Como casos ilustrativos suelen mencionarse los países nórdicos, Canadá, Japón e Israel, entre otros.

La cultura es el ámbito básico en que una sociedad genera valores y los transmite de generación en generación. En América Latina, promover y difundir sistemáticamente valores como la solidaridad (de profundas raíces en las culturas indígenas autóctonas), la cooperación, la responsabilidad de los unos por los otros, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, la democratización<sup>2</sup> y la búsqueda de una mayor equidad (en una región tan marcadamente desigual), claramente ayudará al desarrollo además de contribuir a conformar el perfil de la sociedad.

Son notables, al respecto, los resultados alcanzados por sociedades que han cultivado consistentemente la acción voluntaria en las nuevas generaciones. La acción voluntaria recoge muchos de los valores antes mencionados. Tiene un gran valor educativo, produce resultados económicos de importancia al añadir horas de trabajo sin salario a programas valiosos para la sociedad, y promueve sentimientos de solidaridad y cooperación. En diversos países los voluntarios constituyen un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo total del sector social; su actividad es valorada por

toda la sociedad y constituye una posibilidad de atraer a numerosos jóvenes. Hay amplios contingentes de voluntarios, por ejemplo, en los países nórdicos, Canadá, varios países de Europa occidental e Israel. Faigon (1994) indica que un 25% de la población de Israel realiza tareas voluntarias de modo regular, particularmente en el campo social, y genera bienes y servicios equivalentes al 8% del producto interno bruto; subraya que las bases de estos resultados se hallan en la cultura judía, que jerarquiza el servicio voluntario a la comunidad como un deber, y en la inculcación sistemática de valores solidarios en los marcos de la escuela israelí.

El cultivo de los valores a través de la cultura y la participación desde los primeros años en actividades voluntarias y tareas comunitarias, influye considerablemente en la adquisición de compromisos cívicos en las edades adultas, según concluyen Youniss, McLellan y Yates (1997) sobre la base de investigaciones recientes. Se observa una correlación estadística entre haber actuado en organizaciones en los años jóvenes, e involucrarse en la sociedad en épocas posteriores. Así, un estudio efectuado en Estados Unidos muestra que quienes habían sido miembros de clubes 4H tenían, 25 años después, el doble de probabilidades de estar integrando asociaciones cívicas que quienes no habían pasado por esos clubes, y una probabilidad cuatro veces mayor de estar participando en política. Otro estudio sobre graduados de escuelas secundarias mostró que, 15 años después, los que habían participado en actividades extracurriculares en la escuela tenían mayores probabilidades de estar participando en asociaciones voluntarias. Los valores y la participación van moldeando lo que los autores llaman una “identidad cívica” orientada a asumir compromisos con la comunidad y aportar continuamente a ella.

Una interesante experiencia encaminada a promover valores culturales útiles para la sociedad se inició hace poco en Noruega. El 30 de enero de 1998 dicho país estableció la Comisión Gubernamental de Valores Humanos, con tres finalidades centrales: i) crear en la sociedad conciencia cada vez mayor de los valores y los problemas éticos; ii) contribuir a un mayor conocimiento del desarrollo de valores humanos en nuestra cultura contemporánea; iii) identificar desafíos éticos actuales en la sociedad y esbozar posibles respuestas, y iv) estimular a los diferentes sectores de la sociedad a incorporarse a este debate.

Los integrantes de la Comisión proceden de diversos sectores sociales y pertenecen a diferentes generaciones. Sus actividades apuntan a que el tema valórico esté en el centro de la agenda pública y sea

<sup>1</sup> Véase una investigación pionera sobre la incidencia de los valores en la vida cotidiana y el tejido social chilenos en PNUD (1998a). Este trabajo explora el mundo interno de las personas y la calidad de sus relaciones con los otros, hace hallazgos de gran relevancia en términos de capital social, cultura y problemas de desarrollo, e identifica un extenso malestar social en la sociedad chilena ligado, entre otros aspectos, al debilitamiento de las interrelaciones.

<sup>2</sup> Al respecto véanse los trabajos del Proyecto Regional Cultura y Democracia conducido por Saul Sosnowsky, director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Maryland.

analizado por las instituciones tanto públicas como privadas, a que se identifiquen y planteen explícitamente los dilemas éticos, y a que se busquen respuestas para ellos. Entre las primeras iniciativas que puso en marcha la Comisión se halla la de que todas las escuelas del país examinen cómo se están aplicando en el ámbito local los derechos proclamados en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. También está impulsando estudios a nivel municipal —está descentralizando muchas de sus acciones— sobre las tensiones que sufren niños y jóvenes por la frecuente contradicción entre los valores impartidos en el hogar, la escuela y la iglesia, y los que les llegan por los medios de comunicación. Otro proyecto busca crear mayor conciencia en materia de responsabilidad, solidaridad y participación. Y otro invitó a los alcaldes de los municipios del país a iniciar un proceso deliberativo en el ámbito local, para establecer cuáles son los rasgos básicos de una buena comunidad local.

Las potencialidades culturales de América Latina —que son inmensas, como lo demuestra su fecundidad en tantos campos artísticos— pueden materializarse en importantes aportes a la lucha contra la pobreza, el desarrollo de la integración social, el fortalecimiento de valores comunitarios, solidarios y participativos, y otras áreas. Para movilizar esas potencialidades se requiere una acción concertada entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, que

deben coordinar esfuerzos y aportar lo mejor que puedan contribuir para, en conjunto, liberar las ingentes fuerzas de creatividad cultural popular latentes en la región.

Hay serias falencias en América Latina en esta materia. Junto a grandes esfuerzos de algunos sectores por promover la cultura y lograr importantes concreciones, se observan reservas y marginaciones por parte de otros ante la tarea de incorporar la cultura a la agenda central del desarrollo. Se le restan recursos, se la hace objeto preferente de recortes presupuestarios, y se la somete a continuos cambios que le restan la estabilidad necesaria para asentar actividades e instituciones. Se suele argumentar, asimismo que la cultura sería una especie de necesidad secundaria que tendría su lugar cuando otras previas se hubieran satisfecho. Se llega, en algunos casos, a la situación tan bien descrita por Pierre Bourdieu: "... la ausencia de cultura se acompaña, generalmente, de la ausencia del sentimiento de esta ausencia".<sup>3</sup>

Por estos razonamientos y prácticas se está dejando de utilizar una de las grandes fuerzas para efectuar cambios profundos en las realidades de un continente que enfrenta tan difíciles desafíos en campos que afectan decisivamente la vida cotidiana de las personas, como la pobreza y la inequidad.<sup>4</sup> Ha llegado la hora de superarlos y de explorar activamente los múltiples aportes que la cultura puede hacer al desarrollo.

### Bibliografía

- Arizpe, L. (1998): La cultura como contexto del desarrollo, en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington D.C.
- Baas, S. (1997): Participatory institutional development, trabajo presentado a la Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control in Gansu Desert Area, <http://www.worldbank.org/poverty/a/capital/index.htm>.
- Benhamou, F. (1997): *Economía de la cultura*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): *Libro de consulta sobre participación*, Washington, D.C.
- Bruni Celli, J. (1996): *Las Ferias de consumo familiar de Barquisimeto*, Caracas.
- Bullen, P. y J. Onyx (1998): *Measuring social capital in five communities in New South Wales*, Working paper series, N° 41, Sydney, Australia, University of Technology, Center for Australian Community Organizations and Management (CACOM).
- Chang, H.N. (1997): Democracy, diversity and social capital, *National Civic Review*, vol. 86, N° 2, San Fernando, California.
- Chile, Presidencia de la República (1998): Declaración de Santiago, *II Cumbre de Las Américas*, Santiago de Chile.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Faigon, Y. (1994): El voluntarismo en la sociedad israelí, trabajo presentado al Encuentro BID-Congreso Judío Latinoamericano. La lucha contra la pobreza a fines del siglo XX, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ferias de consumo familiar de Barquisimeto (1996): La experiencia de las Ferias, Venezuela, mimeo.
- Franco, C. (1992): Imágenes de Villa El Salvador, B. Kliksberg, comp., *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Fuentes, M.L. (1998): *Chiapas: el capital social perdido*, México, D.F.
- Gómez Cálcano, L. (1996): Las Ferias de consumo familiar del estado Lara, Venezuela. Una experiencia de organización participativa, trabajo presentado al Seminario Programas sociales, pobreza y participación ciudadana, Cartagena, BID.

<sup>3</sup> Citado en Benhamou (1997).

<sup>4</sup> Véase varios trabajos recientes sobre las nuevas formas de pobreza en América Latina en Kliksberg, comp. (1993). El tema de la inequidad se explora detalladamente en Kliksberg (1999).

- Hagan, J., R. MacMillan y B. Wheaton (1996): New kid in town: Social capital and the life course effects of family migration on children, *American Sociological Review*, vol. 61, N° 3, Washington, D.C., American Sociological Association.
- Hirschman, A.O. (1984): Against parsimony: Three easy ways of complicating some categories of economic discourse, *The American Economic Review*, Vol. 74, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Iglesias, E. (1997a): Cultura, educación y desarrollo, trabajo presentado en la Asamblea General de la Unesco, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- \_\_\_\_\_ (1997b): Prefacio, en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., BID.
- Jonsson, J.O. y M. Gahler (1997): Family dissolution, family reconstitution, and children's educational careers: Recent evidence of Sweden, *Demography*, vol. 34, N° 2, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin, Center for Demography and Ecology.
- Joseph, J. (1998): Address: Democracy's social capital: civil society in a new era, Pretoria, Sudáfrica, 15 de enero, <http://www.worldbank.org/poverty/acapital/index.htm>.
- Kawachi, I., B. Kennedy y K. Lochner (1997): Long live community. Social capital as public health, *The American Prospect*, N° 35, Cambridge, Massachusetts, noviembre-diciembre.
- Katzman, R. (1997): Marginalidad e integración social en el Uruguay, *Revista de la CEPAL*, N° 62, LC/G.1969-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Klikberg, B. (1998): Seis tesis no convencionales sobre participación, *Revista instituciones y desarrollo*, Barcelona. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional.
- \_\_\_\_\_ (1999): Desigualdad y desarrollo en América Latina. El debate postergado, *Reforma y democracia*, N° 14, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Klikberg, B., comp. (1997): *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Knack, S. y P. Keefer (1997): Does social capital have an economic payoff? A cross country investigation, *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXII, N° 4, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- La Porta, R., F. López de Silanes, A. Shleifer y R. Vishny (1997): Trust in large organizations, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Levi, M. (1996): Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's "Making democracy work", *Politics & Society*, vol. 24, N° 1, Los Altos, California, marzo.
- Machado, G. y N. Freites (1994): Experiencias exitosas de gestión social en Lara, B. Kliksberg (comp.), *El Desarrollo humano en Venezuela*, Caracas, Editorial Monte Avila.
- Morin, E. (1991): *Un nouveau commencement*, París, Editions du Seuil.
- Moser, C. (1998): The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies, *World Development*, vol. 26, No.1, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Navarro, Z. (1998): La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998), trabajo presentado al Seminario Programas sociales, pobreza y participación ciudadana, Cartagena, BID.
- Narayan, D. y L. Pritchett (1997): *Cents and Sociability. Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Newton, K. (1997): Social capital and democracy, *American Behavioral Scientist*, vol. 40, N° 5, Princeton, New Jersey, marzo-abril.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998): *Desarrollo humano en Chile 1998a*, Santiago de Chile, PNUD.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *Desarrollo humano. Informe 1998*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Prigogine, I. (1993): *¿Tan sólo una ilusión? Una exploración del caos al orden*, Barcelona, España, Tusquets Editores.
- Putnam, R. (1994): *Para hacer que la democracia funcione.*, Caracas, Editorial Galac.
- Rupp, J. C. (1997): *Rethinking cultural and economic capital. Reworking class*, Nueva York, Cornell University Press.
- Sanders J. M. y V. Nee (1996): Immigrant self-employment: The family as social capital and the value of human capital, *American Sociological Review*, vol. 61, No. 2, Washington D.C., American Sociological Association.
- Sen, A. (1997a): Economics, business principles and moral sentiments, *The Journal of the Society for Business Ethics*, vol. 7, N° 3, Chicago, Illinois, Loyola University.
- \_\_\_\_\_ (1997b): Teoría del desarrollo a principios del Siglo XXI, L. Emmerij, y J. Núñez del Arco, (comps.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D.C., BID.
- Serageldin, I. (1998): *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview, and Program Description*, Social capital initiative working paper, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- S.S. Juan Pablo II. (1996): Palabras en su visita a Villa El Salvador, 5 de febrero de 1985.
- Stiglitz, J. (1998): *Más instrumentos y metas más amplias: desde Washington hasta Santiago*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Teachman, J. D., K. Paasch y K. Carver (1997): Social capital and the generation of human capital. *Social Forces*, vol. 75, N° 4, Chappell Hill, North Carolina, University of North Carolina, junio.
- Touraine, A. (1997): Por una nueva política social, *El País*, Montevideo, 4 de agosto.
- UNESCO (1996): *Nuestra diversidad creativa*, informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, París.
- Wall, E., G. Ferrazzi y F. Schryer (1998): Getting the goods on social capital, *Rural Sociology*, vol. 63, N° 2, Pennsylvania, The Pennsylvania University.
- Wilson, J. (1994): Los valores familiares y el papel de la mujer, *Facetas*, N° 1, Washington, D.C.
- Wolfensohn, J. D. (1996): El gasto social es clave, *Clarín*, Buenos Aires, 26 de febrero.
- Youniss, J., J.A. McLellan y M. Yates (1997): What we know about engendering civic identity, *American Behavioral Scientist*, Princeton, New Jersey, marzo-abril.
- Zapata, A. V. (1996): Entrevista a Michel Azcueta, *Sociedad y poder local. La comunidad de Villa El Salvador 1971-1996*, Lima, DESCO.

# Construyendo capital *social comunitario*

---

**John Durston**

*Oficial de Asuntos Sociales  
División de Desarrollo Social,  
CEPAL*

Por capital social se entiende el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. En aquellas formulaciones del paradigma del capital social (y del neoinstitucionalismo económico en que éstas se basan en parte) que se concentran en sus manifestaciones colectivas, se plantea que las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables. El capital social comunitario es una forma particular de capital social, que abarca el contenido informal de las instituciones que tienen como finalidad contribuir al bien común. Entre los propios autores fundacionales del paradigma del capital social hay dudas sobre la posibilidad práctica de construir este capital en grupos que carecen de él. Las comunidades campesinas de Chiquimula (Guatemala), atendidas por el proyecto antipobreza del Programa de Apoyo a los Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI), mostraban una cultura relativamente individualista y de dependencia y dominación, pero que, paradójicamente, exhibía a la vez un amplio y dinámico repertorio de normas diversas, incluidas las que podrán servir de soporte simbólico a prácticas solidarias y recíprocas. Chiquimula parecía carecer de las instituciones del capital social. Pero al rescatar las prácticas institucionales del pasado y surgir nuevos contextos y oportunidades para desarrollar nuevas estrategias grupales, fue posible crear capital social en estas comunidades, con apoyo externo y capacitación, y convertir así a un sector excluido en un actor social del escenario microrregional.

## I

## El capital social

## 1. Una herramienta conceptual útil

En círculos académicos y también en agencias de desarrollo se da actualmente un animado debate sobre la teoría del capital social. Este paradigma emergente pretende ser una suerte de teoría unificada que integra conceptos de diversos campos como los de la reciprocidad, las redes sociales, el desarrollo participativo y la gobernabilidad. Promete ser una valiosa herramienta para el análisis y la promoción del desarrollo de base campesino. El término capital social abarca las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. En aquellas formulaciones de este concepto (y del neoinstitucionalismo económico que en parte las fundamenta) que se concentran en sus manifestaciones colectivas, se plantea que las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción (Coase, 1937), producir bienes públicos (North, 1990) y facilitar la constitución de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables (Putnam 1993a).

Este artículo examina una forma particular de capital social —el capital social comunitario— y el tema de su posible construcción, con el propósito de superar la pobreza y la exclusión política de comunidades rurales de América Latina.

En la definición seguida aquí, las normas culturales de confianza y las redes interpersonales de reciprocidad son “precursores” de aquellas instituciones, más complejas y orientadas por normas de bienestar común, que constituyen el capital social comunitario y que emergen de estos precursores a nivel de comunidad o de sistema social. Para algunos autores el capital social está constituido por todos los lazos interpersonales que puede activar un individuo, los que corresponden a lo que ya se conocía como redes ego-centradas de reciprocidad difusa. Y, en el otro extremo, la definición de capital social comunitario (desde la perspectiva neoinstitucionalista) que se desprende de

Putnam y de North —según la cual el capital social sería lo que produce cooperación y civismo, de modo que si hay civismo habrá capital social— ha sido correctamente calificada de tautológica o circular (Portes, 1998; Portes y Landholt, 1996).

Lo que aquí se plantea, en cambio, es i) que el capital social comunitario no es un recurso individual sino una forma de institucionalidad social (del conjunto, en este caso de la comunidad local); y ii) que los participantes del capital social comunitario (en forma explícita o implícita) plantean el bien común como objetivo, aunque éste puede no lograrse. Por otra parte, y a diferencia de las instituciones formales de bien común (cooperativas, por ejemplo) que existen “en el papel”, el capital social comunitario está constituido por normas, prácticas y relaciones interpersonales existentes y observables. Es la institucionalidad informal dentro y fuera de las organizaciones formales, a nivel de comunidad o sistema social más amplio, que determina cómo funcionan tales organizaciones en la práctica: lo que Firth (1963) llamó “organización social”.

Aunque los miembros de la comunidad en que existe capital social comunitario comparten un discurso de cooperación para el bien común, queda por verse en la observación empírica si este fin se logra efectivamente. De hecho, pueden darse efectos contrarios al bien común, producto del capital social comunitario y de la reciprocidad interpersonal, como sucede en algunas comunidades étnicas o religiosas cuyas prácticas son excluyentes o que no respetan los derechos humanos fundamentales.

Finalmente, el concepto de reciprocidad es central al paradigma del capital social. El tratamiento antropológico del tema se ha construido sobre la base del clásico *Essai sur le don* de Marcel Mauss (publicado en 1950,<sup>1</sup> que tuvo un enorme impacto en la disciplina a partir de los años cincuenta.<sup>2</sup> La importancia de la reciprocidad va más allá de su manifestación en las relaciones “diádicas” (Foster, 1961) entre dos personas; como principio regidor, se extiende a las re-

□ El autor agradece los comentarios de Eugenio Lahera, Gonzalo Falabella, Samuel Morley, Maximiliano Cox, Roberto Guimarães, Orlando Peralta, Mario Chamalé, Alejandro Medina, Juan Sáez, Fernando Bazúa, Brent Metz, Fernando Rello, Margarita Flores, Iván Finot, Otto Fernández, Juan José Santibáñez, Rodrigo Contreras y Anthony Bebbington.

<sup>1</sup> En la bibliografía de este artículo se cita una versión inglesa de dicho ensayo (Mauss, 1990).

<sup>2</sup> Ni Putnam ni North hacen referencia a la obra de Mauss, que inspiró casi medio siglo de trabajo empírico y teórico de antropólogos de varios países. Hasta ahora, este acervo conceptual de la antropología ha sido subaprovechado en el debate sobre el capital social.

laciones institucionales formales e informales a nivel de la comunidad. En su ensayo, Mauss señala que en las sociedades premercantiles (y en menor grado en las nuestras, fuera del ámbito del mercado) operan sistemas de intercambio basados en obsequios (objetos, ayuda, favores) cuya compensación es obligatoria, pero no en forma inmediata ni siempre con equivalencia precisa, a diferencia de las transacciones mercantiles (Mauss, 1990). En un entorno socialmente delimitado (una sociedad tradicional o la mayoría de las comunidades campesinas actuales) y con relaciones de largo plazo establecidas a través de numerosas interacciones pasadas y con perspectiva de largo plazo, las relaciones tienden a darse en un mismo momento entre las mismas personas y familias en todos los ámbitos y en todas las instituciones de la vida humana —de carácter religioso, jurídico, político, familiar y económico—; en tal sentido son “fenómenos totales” (Mauss, 1990). Por este motivo la reciprocidad, que a primera vista podría parecer un fenómeno social menor entre muchos, es la base misma de las instituciones de capital social en contextos como el de la comunidad campesina.

## II

### La construcción del capital social en el oriente de Guatemala

#### 1. Las comunidades campesinas de Chiquimula: ¿Un panorama social institucionalmente vacío?

Las comunidades del oriente y del occidente de Guatemala suelen ser contrastadas en los mismos términos en que Putnam contrasta el sur y el norte de Italia. Se considera que las comunidades corporativas mayas del altiplano occidental tienden más a la toma colectiva de decisiones, mientras que las del oriente tienen una cultura individualista, con poca participación en organizaciones comunitarias.

En el decenio de 1990, el Programa de Apoyo a los Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI) se aplicó durante siete años en ocho municipios del oriente<sup>3</sup> con el fin de incrementar significa-

#### 2. Dudas sobre la posibilidad de construir capital social

Curiosamente, existen dudas entre los propios autores fundacionales, como Robert Putnam, sobre la posibilidad práctica de construir capital social en grupos que carecen de él. Por ejemplo, Putnam (1993a) concluye que ‘en la construcción de instituciones, el tiempo se mide en décadas’, y que la creación de normas de cooperación y de participación cívica ‘probablemente sea aún más lenta’.

Esta visión pesimista refleja la creencia en mecanismos de retroalimentación que reforzarían constantemente las normas y comportamientos existentes, llevando a todo sistema sociocultural a un equilibrio social positivo, de acumulación de capital social, o a uno negativo, el de una sociedad ‘acívica’. Según Putnam, en el sur ‘acívico’ de Italia la sociedad llevaba siglos atrapada en una trayectoria negativa que se repetía, en que ‘la desconfianza y la traición mutua, la dependencia vertical y la explotación... se han reforzado en círculos viciosos interminables...’ (Putnam, 1993a).

tivamente los ingresos de los campesinos pobres de cerro y ladera en forma que fuese sustentable desde el punto de vista económico, ecológico e institucional (FIDA, 1998). Su estrategia de superación de la pobreza se centraba en facilitar el acceso de los campesinos al crédito bancario, pero también daba apoyo a través de su propio equipo de profesionales y técnicos (en asesoría y capacitación técnica agropecuaria, construcción de caminos, organización y gestión, conservación del medio ambiente, mejoramiento de la vivienda, participación de la mujer campesina en el desarrollo, comercialización, etc.).

---

de Petróleo/Programa Mundial de Alimentos/Países Bajos (Proyecto MAGA/FIDA/OPEP/PMA/Países Bajos). El área de acción del PROZACHI cubrió la mayor parte del Departamento de Chiquimula e incluyó zonas colindantes de dos municipios del Departamento de Zacapa. Como la gran mayoría de las aldeas atendidas estaban en Chiquimula, para simplificar nos referiremos a Chiquimula en este texto.

---

<sup>3</sup> Proyecto Ministerio de Agricultura y Ganadería/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola/Organización de Países Exportadores

Cuando comenzaron las actividades del PROZACHI, en 1991, el grupo al que estaban dirigidas —5 000 familias campesinas que cultivaban principalmente maíz y frijol en unas 130 aldeas y villorrios de ladera— carecía en gran medida de organizaciones de base relevantes (FLACSO, 1993). Había algunos comités cívicos, pero eran principalmente pequeñas facciones o beneficiarios pasivos de organizaciones no gubernamentales caritativas. Hubo entonces reacciones de pesimismo y reticencia entre los funcionarios del PROZACHI ante la tarea de promover la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones del Proyecto: se hallaban, en suma, ante un ejemplo más de las culturas acívicas descritas por Putnam.

## 2. Reducción de escala y aumento de escala

Sin embargo, se detectó luego que el patrón de asentamiento humano disperso en las aldeas de ladera del área de influencia del PROZACHI (véanse los mapas 1 y 2) correspondía a los llamados “grupos locales de ascendencia”, es decir, pequeñas redes de parientes y vecinos que comparten una creencia en un ancestro común (Wolf, 1966). En cada aldea se repetían los mismos apellidos en una alta proporción de hogares, y algunos topónimos correspondían a los apellidos de las familias fundadoras (Durston, 1992). En estos grupos locales de ascendencia, que se encuentran en zonas montañosas de toda América Latina, los recién casa-

MAPA 1

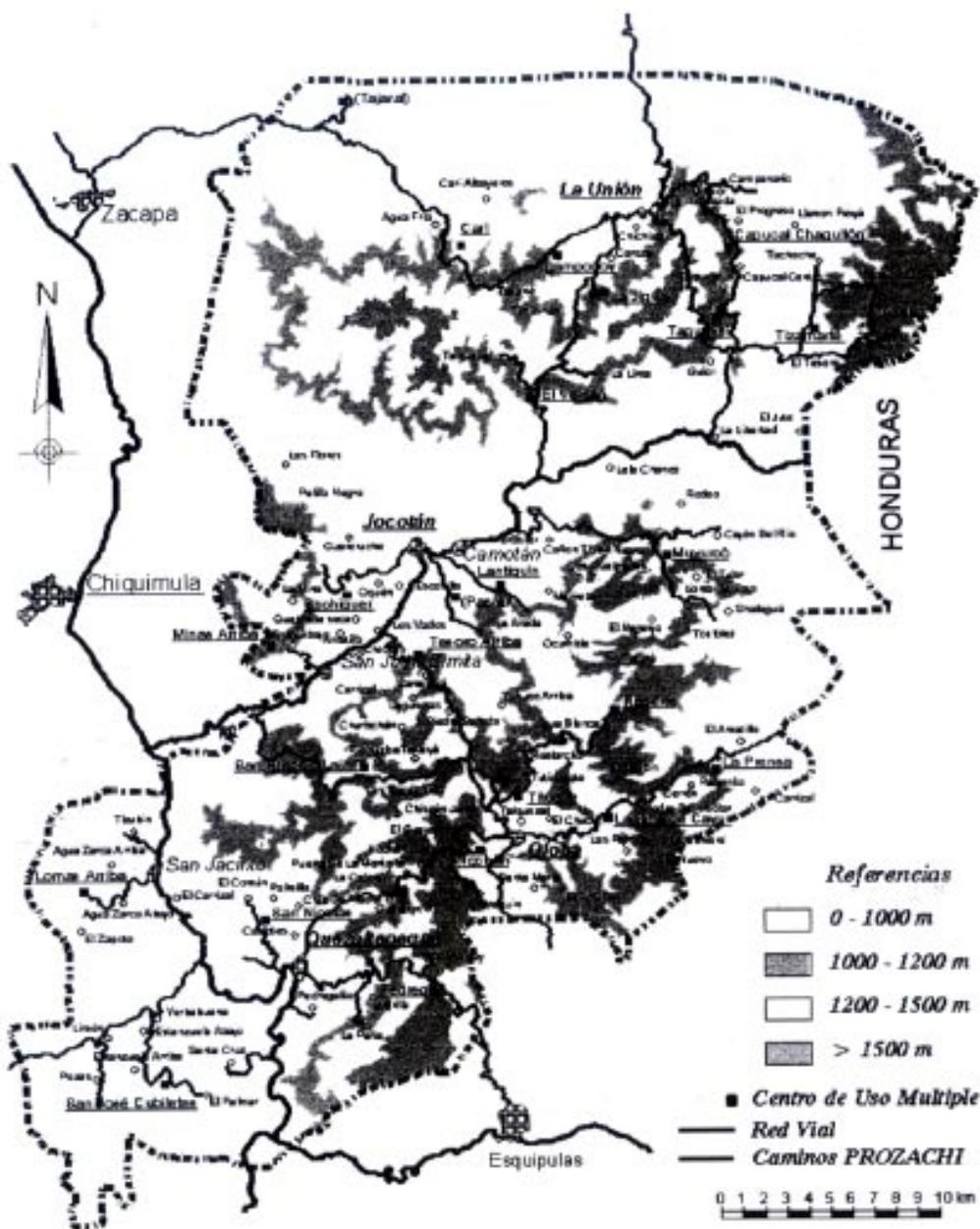
Guatemala: Ubicación del área de influencia del PROZACHI



Fuente: FIDA (1998).

MAPA 1

Guatemala: Área de influencia del PROZACHI



dos suelen residir cerca de los padres del marido y los lazos e interconexiones múltiples basados en el parentesco dan lugar a la cooperación y la confianza tanto horizontal como vertical.

El antropólogo guatemalteco Hugo Zelaya fue contratado para activar una “planificación participativa”. Él diseñó un sistema de Grupos Núcleo (siete a 12 hogares unidos por vecindad cercana) que partici

parían en la determinación de las necesidades y prioridades de quienes accederían a los servicios y beneficios del Programa (véase PROZACHI, 1995). Unos 40 promotores de desarrollo rural, que vivían inmersos en las aldeas de ladera, promovieron casa a casa los beneficios de la participación. En cada grupo se nombraron dos líderes para moderar sus reuniones y para servir de enlace con el PROZACHI. Se crearon más de 400 Grupos Núcleo, cuyas propuestas llegaron a modificar el plan operativo anual del Programa.

El período de mayor crecimiento de los Grupos Núcleo coincidió con un fuerte incremento en el número de hogares que recibieron crédito: de sólo 525 en 1992 pasaron a 3 676 en 1994. Aunque fueron varios los factores que se combinaron para llevar a este gran cambio, los funcionarios del proyecto y los campesinos concuerdan en que la creación de tales Grupos Núcleo contribuyó fuertemente a ello.

Después de tres años de funcionamiento de los Grupos Núcleo, una asamblea de sus representantes propuso conformar una instancia de coordinación entre aldeas como una manera más eficiente de trabajar. Un estudio de asesoría diseñó un sistema de consejos comunitarios que abarcó a todos los comités y grupos organizados, partiendo del trabajo de base anterior pero sustituyéndolo en gran medida. Las iniciativas del personal del PROZACHI empezaron a ceder lugar a las propuestas espontáneas de los campesinos sobre apoyo a la organización y a sus acciones concretas.

El número de grupos con intereses más específicos, como los comités de agua potable o las microempresas asociativas, aumentó en 28% entre 1991 y 1998 (cuadro 1). Se formaron más de cien consejos comunitarios y unos ocho comités de coordinación a nivel municipal. Lo que parece más importante es que 56% de estas organizaciones comunitarias fueron evaluadas como medianas o altamente autónomas en su gestión (cuadro 2). Y por último, en el primer semestre de 1998 se creó una asociación regional de representantes de estas organizaciones comunitarias rurales, que empezó a asumir un papel en el establecimiento de prioridades para el desarrollo rural en la región.

### 3. Raíces del capital social en Chiquimula

Varios aspectos del proceso de formación de capital social en Chiquimula son factores que ayudan a explicar en retrospectiva por qué fue posible construir dicho capital en esta región acívica en mucho menos de las décadas que plantea Putnam. El primero de estos factores fue la presencia de los grupos locales de as-

CUADRO 1

#### Chiquimula y Zacapa (Guatemala): Crecimiento de la organización campesina en cinco niveles territoriales, 1991-1998

Nivel territorial	1991	1998
Grupos locales de ascendencia (aldea)	–	440
Grupos de interés específico	380	487
Nivel comunitario (interaldeas)	–	129
Nivel municipal	–	8
Nivel regional	–	1

Fuente: Programa de Apoyo a los Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI).

CUADRO 2

#### Chiquimula y Zacapa (Guatemala): Consolidación organizacional en las comunidades participantes, 1998

Microrregión	Nº de aldeas	Nivel de autonomía (Nº de aldeas)		
		Incipiente	Intermedio	Consolidado
Jocotán	49	14	17	18
Olopa	35	18	13	4
La Unión	19	11	3	5
Quezaltepeque	26	14	12	–
<i>Total</i>	<i>129</i>	<i>57</i>	<i>45</i>	<i>27</i>
Porcentaje	100%	44%	35%	21%

Fuente: Programa de Apoyo a los Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula (PROZACHI).

ciencia, repositorios de reciprocidad y precursores de los Grupos Núcleo.

Un segundo factor fue la identidad compartida. Usualmente el campesinado del oriente de Guatemala es considerado “ladino” (no indígena), pero hace apenas una generación en gran parte de las comunidades rurales predominaban las instituciones sociales de la cultura maya Ch’ortí, cuyo idioma se halla aún hoy en varias aldeas. En el censo de 1994, más de 70 000 residentes del Departamento de Chiquimula se autoidentificaron como indígenas. La conciencia de estas raíces y el fortalecimiento del idioma y la cultura Ch’ortí fueron promovidos por el movimiento maya nacional desde mediados de los años noventa (Metz, 1998). También son elementos de identidad el ser todos “campesinos”, ser de la misma zona y pertenecer a la misma comunidad. Las identidades de los campesinos de ladera en Chiquimula son entonces híbridas y variables, pero todas se definen en oposición a los centros urbanos dominantes, lo que las transforma en una fuerza

de cohesión y confianza entre los miembros de las diferentes comunidades rurales.

El tercer factor fue la memoria histórica. En los años sesenta, la Misión Belga de la Iglesia Católica creó varias cooperativas agrícolas y comités de promoción de infraestructura social en las mismas aldeas que fueron visitadas por el PROZACHI tres décadas más tarde. Tales organizaciones, reprimidas hacia finales de los años sesenta, fueron recordadas por los campesinos al discutirse las ventajas y peligros de participar en las nuevas organizaciones que promovía el PROZACHI.

El cuarto factor fue justamente la reducción de la represión. En los años noventa el Ejército comenzó a retirarse gradualmente de la participación directa en la toma de decisiones políticas a nivel nacional, proceso que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz a finales de 1996. En las aldeas de Chiquimula, los comisionados militares y las patrullas de autodefensa civil dejaron de existir, y se cerró la base militar regional, con lo cual la situación estructural se volvió mucho más propicia para las organizaciones campesinas.

El quinto factor fue el inicio del empoderamiento de las mujeres campesinas. La inscripción por primera vez en el Registro Civil de cientos de mujeres con el apoyo del PROZACHI, la formación de grupos productivos de mujeres que recibieron crédito y asesoría (Lundius, 1998), y su incorporación a las discusiones comunitarias, liberaron y capacitaron recursos humanos antes excluidos. Estos cambios fortalecieron el proceso de autodiagnóstico y la democratización del liderazgo, elementos esenciales del capital social.

El sexto factor fue la interacción de los campesinos con los promotores de desarrollo rural, que vivían inmersos en las aldeas y cuya presencia en el entorno social local y regional, según se sabía, iba a durar varios años. Los promotores participaban inevitablemente en los "sistemas totales de prestaciones" y de

relaciones recíprocas de las cuales nos habla Mauss. Se generaron así relaciones estables, fortalecidas por la expectativa de interacciones futuras y por los lazos afectivos que surgieron de la historia de prácticas de ayuda mutua y la devolución de estos favores en otros momentos (véase Evans, 1996). Por un lado, la demostración de compromiso personal del promotor con las personas de la comunidad estimuló la participación de los campesinos en las actividades del PROZACHI, que se vio prestigiado. Por otro, las ayudas diversas prestadas por los promotores fortalecieron las relaciones de reciprocidad y solidaridad entre los mismos vecinos del lugar.

Los seis factores señalados contribuyeron a la creación de capital social, pero la materialización de su potencial se debió a las iniciativas del PROZACHI y, a partir de marzo de 1997, del Fondo de Inversión Social (FIS).<sup>4</sup> En primer lugar, se diseñaron programas de capacitación, con el propósito de crear capital social mediante el fortalecimiento de destrezas sociales, de diagnóstico, de comunicación y de planificación. Ya en 1995, y a solicitud de los campesinos, se realizaron más de 400 eventos de capacitación organizacional. Para llevarlos a cabo hubo que adaptar los métodos y materiales existentes a las condiciones locales, diseñar nuevas técnicas y publicar una serie de panfletos para debatirlos en grupo.

En segundo lugar, el PROZACHI y el FIS dieron a los campesinos oportunidades de hacer uso de estas nuevas destrezas y asociaciones de capital social para obtener beneficios materiales inmediatos del Programa y del Fondo. Y en tercer lugar, tanto el PROZACHI como el FIS protegieron a las embrionarias instituciones campesinas de capital social comunitario mientras aún predominaba el clientelismo autoritario en la región, e intervinieron cuando ellas se vieron amenazadas por actores sociales hostiles.

### III

## Lecciones sobre la construcción de capital social

La lectura hecha aquí de la experiencia de Chiquimula sugiere que es preciso efectuar algunas modificaciones en el paradigma del capital social, en lo que se refiere a los obstáculos para su construcción. Estas modificaciones teóricas, a su vez, tendrían repercusiones en las políticas.

En primer lugar, la confianza y la reciprocidad que se extienden más allá del hogar nuclear, y que se

<sup>4</sup> El FIS provee gratuitamente de infraestructura social física (principalmente caminos, escuelas y centros de salud) a comunidades rurales organizadas.

encuentran en los grupos locales de ascendencia, se asocian con los lazos de parentesco cercano y con largos años de interacción con vecinos, y por ende es probable que existan en todas las sociedades campesinas (véase Wilson, 1997).

En segundo lugar, y en consonancia con la teoría de los juegos más moderna, la repetición frecuente de ejercicios de confianza y cooperación entre los campesinos creó una disposición cada vez mayor —al principio lenta e insegura, después acelerada— a cooperar recíprocamente en la vida comunitaria (Axelrod, 1997). La confianza se construye sobre el pasado, no sobre el futuro: sobre la experiencia de cumplimiento anterior que prueba la confiabilidad de las personas, no sobre acuerdos y contratos de promesas para el futuro. En situaciones de conflicto pasado que habían minado la confianza (como en Chiquimula), estos ejercicios de cooperación crearon una historia reciente de confiabilidad como base para la colaboración futura.

En tercer lugar, la reciprocidad vertical resultó ser una parte necesaria de la construcción del capital social, tanto dentro de la comunidad como fuera de ella. Para casi todos los teóricos del capital social, las relaciones de reciprocidad vertical son lo contrario del capital social, porque unen a personas de poderes desiguales y son, por ende, asimétricas. Sin embargo, la distinción entre la reciprocidad vertical y la horizontal no es tan nítida en el mundo real.

### 1. Bases del capital social en la reciprocidad vertical campesina

En las comunidades campesinas de Chiquimula, algunos jefes de hogar, especialmente los de mayor edad, lideran grupos —o “cuasi grupos” (Mayer, 1966) menos definidos— de numerosos hogares de los parientes y vecinos que les rodean, que les sirven para acumular tanto bienestar material como prestigio. De esta manera, por un lado la reciprocidad vertical y el faccionalismo son intrínsecos a las redes interpersonales de la comunidad campesina; pero por otro, el liderazgo basado en esta reciprocidad vertical puede ser la base de la cooperación y la ampliación de la organización más allá de la aldea local. Estos líderes de los cuasi grupos son los empresarios del capital social, y gestionan los recursos humanos de sus parientes y vecinos, ante los cuales tienen obligaciones y deben rendir cuentas.

En Chiquimula, las destrezas sociales y prácticas de cooperación que se desarrollaron en los Grupos Núcleo fueron transferidas por los líderes al nivel re-

gional, donde estos representantes negociaban con sus pares de otras organizaciones. Por ende, las técnicas para crear cooperación también ayudaron a aumentar la escala de la organización campesina. Estos nuevos líderes, formalizados en los Grupos Núcleo,<sup>5</sup> y los coordinadores regionales que fueron elegidos entre ellos, también crearon una densa red de comunicaciones dentro de un sistema social disperso en el cual la represión había aumentado el aislamiento.

### 2. Clientelismo y reciprocidad vertical para el capital social

El clientelismo vertical que ligaba las aldeas de ladera a la sociedad mayor no desapareció cuando se retiró la presencia militar directa. Continuó operando en forma autoritaria, tanto a través del caciquismo en la política partidaria como de las relaciones económicas de dependencia con terratenientes e intermediarios en los centros urbanos. Incluso las reformas para la descentralización administrativa de la toma de decisiones oficiales y la gestión de nuevos recursos fiscales, a pesar de su importancia potencial como complemento del capital social local, sirvieron para fortalecer a los caciques locales, que tenían acceso privilegiado a esos recursos y espacios (véase Galeano y Yore, 1994). En suma, la presencia continuada del clientelismo autoritario en la zona hizo necesaria alguna instancia de apoyo externo al incipiente capital social comunitario.

Sin embargo, este tipo de apoyo externo es también una forma de clientelismo. Al respecto, es pertinente la distinción que hace Jonathan Fox entre el clientelismo autoritario y el semiclientelismo (Fox, 1996). A diferencia de lo que sucede con el clientelismo autoritario, los actores predominantes en relaciones semiclientelistas rechazan el uso de la fuerza, y promueven sus intereses a través de la provisión de servicios a sus clientelas o ganan su apoyo político en una causa compartida y negociada.

El PROZACHI y el FIS se acercan a la definición que hace Fox de las agencias externas semiclientelísticas. Sus funcionarios se identificaban con los beneficiarios y proveyeron relaciones más democráticas de reciprocidad vertical, que facilitaron el acceso de los campesinos a recursos públicos en expansión y a aliados reformistas en el nivel central (véase Tendler, 1997). Ambas instituciones contribuyeron al proceso de democratización local y microrregional y su actuación fue clave en la creación de las condiciones necesarias para el surgimiento del capital social comunitario campesino. Actuaron al mismo tiempo para potenciar la trans-

formación de la reciprocidad y la identidad locales en instituciones de capital social campesino, y para aprovechar los cambios en el contexto nacional, al establecer un paraguas protector de este capital social embrionario.

Aunque parte de su labor fue la constitución de una institucionalidad formal para la participación, mucho más importante fue su impacto en la institucionalidad informal (véase el gráfico 1), la cual, como señala Putnam (1993a), penetra las organizaciones formales y suele volcar su funcionamiento real en contra del desarrollo democrático. La introducción del semiclientelismo en un contexto de nuevas oportunidades debilitó el clientelismo autoritario. El capital social comunitario surgió de la sinergia entre este semiclientelismo y los precursores de reciprocidad en los grupos locales de ascendencia campesinos; en su momento también contribuyó a debilitar el clientelismo autoritario en la zona, con el surgimiento de un actor social campesino a nivel regional y la resultante democratización de las relaciones en la región.

### 3. Repertorios culturales y normas alternativas

En términos más generales, la experiencia de Chiquimula sugiere algunas revisiones a la visión de determinismo cultural y de equilibrios sociales negativos que forman parte del marco teórico del capital social postulado por Putnam y otros. Para Putnam, las normas culturales de desconfianza y de dependencia son tradiciones rígidas que se resisten al cambio estructural de las instituciones formales. Pero los campesinos en Chiquimula mostraron tener un repertorio cultural muy amplio, con normas alternativas que incluían no sólo la desconfianza y la dependencia, sino también normas de autonomía y de responsabilidad de sus líderes hacia sus parentelas y sus comunidades.

Tanto North como Putnam reconocen la existencia de mecanismos de retroalimentación entre los subsistemas social y cultural, pero la argumentación de ambos con respecto al capital social es fundamentalmente determinista, puesto que atribuye casi todas las conductas a factores culturales. A partir de un estudio sobre dos casos realizado en Italia, Putnam llega a una conclusión universal, según la cual existe un “doble equilibrio social”: el equilibrio de las sociedades con una gran dotación de capital social y el equilibrio de las que se caracterizan por la desconfianza, la traición

y el autoritarismo (Putnam, 1993a, p. 177). En esencia, este modelo, derivado implícitamente de la teoría del equilibrio económico, postula que la dependencia de la trayectoria anterior supone un fortalecimiento constante de estos dos conjuntos de normas y prácticas contrapuestas, cuya dirección quedó determinada en el pasado (Putnam, 1993a, p. 179).

Sin embargo, las culturas, lejos de ser conjuntos coherentes e inmutables de reglas y creencias, cambian constantemente e incluyen una enorme gama o repertorio (Swidler 1986) de “sentencias” alternativas en desuso y de fragmentos de “sentencias” que son reelaborados y recombinados diariamente por personas y grupos debido a la necesidad de adaptarse a los cambios en el entorno que enfrentan constantemente las culturas. Estas opciones normativas, que se mantenían sumergidas durante la época de clientelismo autoritario represivo, reemergieron cuando cambió el clima sociopolítico. Cuando algunos líderes continuaban exhibiendo comportamientos de pasividad y subyugación inculcados en la trayectoria anterior, y no tomaban iniciativas independientes o seguían obteniendo beneficios personales de su papel de nexo con el mundo exterior, la comunidad (especialmente los jóvenes) les recordaba estos otros principios tradicionales, haciendo cambiar el comportamiento de los líderes o, en algunos casos, cambiando a los líderes mismos. La presencia de estos repertorios culturales optativos también explica por qué algunos cambios en la estructura social (en este caso, la desarticulación del sistema de los comisionados militares y la emergencia de elites nacionales reformistas) pudieron conducir a cambios rápidos en las normas relativas a la cooperación y el capital social.

### 4. Coevolución de estrategias

El segundo aspecto débil del argumento de Putnam en contra de la posibilidad de construcción rápida del capital social es la idea de que los sistemas sociales “acíclicos” tienden siempre hacia un equilibrio negativo con un alto grado de desconfianza y egoísmo. Sin embargo, el sistema sociopolítico regional de Chiquimula dejó rápidamente de ser puramente autoritario y empezó a transformarse en semiclientelista, en lo que la teoría de la complejidad llama una fase de transición en un sistema basado en agentes (Cowan y otros, 1994). En esta visión, los sistemas sociales nunca tienden naturalmente al equilibrio, sino que las estrategias de múltiples actores sociales coevolucionan constan-

<sup>5</sup> Cerca de 800 en el área de influencia del PROZACHI.

temente, a veces con lentitud, a veces con rapidez, y las relaciones e instituciones sociales emergen de esta coevolución (Arrow, 1994).

La fase de transición sistémica en Chiquimula significó el fin de un período de cambio lento, es decir, del período largo de clientelismo autoritario y represivo. Las condiciones nuevas desataron cambios muy rápidos en las estrategias y relaciones de los actores antiguos y nuevos, y terminaron con la dependencia de la trayectoria anterior y aceleraron la consolidación del capital social campesino y de su presencia como actor social regional (gráfico 1).

La coevolución acelerada de las estrategias de los actores sociales empezó en los primeros meses de 1997, cuando el PROZACHI y el FIS estimularon la formación de comités para la coordinación de las organizaciones comunitarias rurales en los escenarios municipales. Los alcaldes autoritarios y sus partidos cooptaron estos comités mediante la participación de funcionarios locales y nacionales en las mesas directivas. Los campesinos reaccionaron en algunos municipios, proponiendo que los funcionarios se limitaran a funciones de asesoría. Los alcaldes pararon esta estrategia, quejándose al gobernador departamental. Los campesinos boicotearon entonces las reuniones de sus propios comités de coordinación municipal. Los funcionarios regionales del FIS reaccionaron con una propuesta al gobierno nacional de aceptar el planteamiento de los campesinos. Con esta legitimación oficial, los campesinos formaron nuevos comités municipales en los que los funcionarios públicos sólo tuvieron el papel de asesores. Las estrategias de los alcaldes divergieron: algunos siguieron resistiendo la dilución de su control local, mientras que otros se aliaron con estos nuevos actores

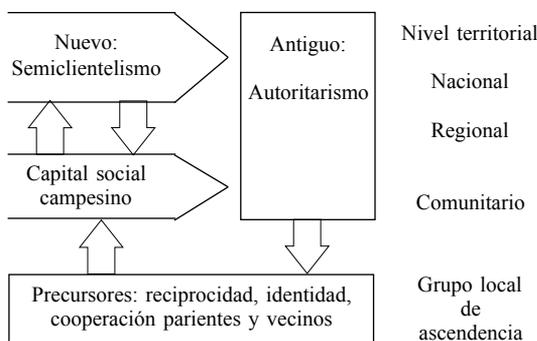
sociales, proveyendo espacio y transporte para la realización de sus reuniones de coordinación. Y el FIS comenzó a canalizar su apoyo financiero y técnico hacia la construcción de infraestructura social a través de estos comités más autónomos y de los consejos comunitarios.

El concepto de equilibrio de los sistemas económicos y sociales ha sido cuestionado por las versiones más recientes de la teoría de los sistemas adaptativos y complejos basados en agentes, aplicable a una amplia gama de áreas, desde los ecosistemas a los mercados bursátiles. Esta línea teórica de reciente desarrollo plantea dos cuestionamientos al concepto de equilibrio dual de Putnam y North, provenientes de la teoría de la complejidad. En primer lugar, como afirma Durlauf (1997), la dependencia de la trayectoria anterior sólo se mantiene hasta que el sistema reciba un nuevo impacto. En un comienzo, éste puede ser limitado, pero si modifica la estructura de oportunidades de distintos actores, los cambios que resulten de la conducta de éstos pueden terminar borrando las antiguas trayectorias y creando otras nuevas. En segundo término, Arrow (1994) afirma que la teoría de la complejidad ha demostrado que las instituciones económicas y sociales no son un producto de la planificación ni de la tendencia al equilibrio, sino que derivan de la evolución simultánea de las estrategias de numerosos agentes que interactúan en términos de colaboración y de competencia. Por lo tanto, un sistema puede mantenerse estable por un tiempo, hasta que una masa crítica de agentes perciba un cambio, opte por nuevas estrategias y descubra cómo aplicarlas para que se adecuen a las de los demás. Este cambio de estrategias puede dar origen a una etapa de transición gradual dentro del sistema, en la que un cambio institucional muy rápido abre nuevos caminos. Esto es contrario a lo que ocurre en el caso de los cambios lentos, unidireccionales y reforzadores que se dan mientras subsiste la dependencia de una determinada trayectoria.

En Chiquimula, el desarrollo del capital social respondió a la vez a mensajes culturales y cambios estructurales. Por una parte, la campaña de los funcionarios del PROZACHI en favor de la colaboración evocaba antiguos pero conocidos principios de buena vecindad y los imperativos de una difusa reciprocidad, mientras que los llamados a la paz y la democracia planteaban ideas nuevas que entraron en conflicto con las relaciones establecidas de las estructuras de clientelismo autoritario. Como resultado, los dirigentes comenzaron a tomar iniciativas en lugar de esperar que les dieran órdenes, y los más jóvenes empezaron a

GRAFICO 1

**Chiquimula (Guatemala): Cambios en la institucionalidad informal en proyectos con participación campesina**



rechazar a los intermediarios locales autoritarios y corruptos, recordándoles y recordando a la comunidad la antigua norma según la cual debían ante todo ser leales a los suyos.

Cualquier cambio en el equilibrio de poder entre las elites políticas nacionales puede abrir posibilidades de poner fin a la dependencia de la trayectoria anterior en estructuras clientelistas y autoritarias. Esto significa que el surgimiento de nuevas formas de semiclientelismo no obedece exclusivamente a la acción de reformadores progresistas, ya que incluso los relativamente conservadores pueden tener motivos para aliarse con grupos locales de base. Unos y otros contribuyeron a la rápida transición que se produjo en Chiquimula a mediados de los años noventa.

La transición de un sistema autoritario a un sistema semiclientelista en el área consistió en la aceleración de las reacciones y la adaptación de las estrategias de los actores sociales, después de una etapa inicial de cambio lento, y dio origen a nuevas normas, conductas y relaciones que hicieron más rápida la consolidación del capital social campesino y, fundamentalmente, crearon un nuevo contexto institucional.

Este proceso de fortalecimiento del capital social campesino fue una cadena de acción y reacción de al menos tres de los principales actores sociales: las elites urbanas provinciales, los organismos externos de lucha contra la pobreza y las comunidades de las zonas montañosas. La historia de la construcción del capital social campesino en Chiquimula también es la historia de la creación de un nuevo actor social y de la transición desde las normas, conductas y relaciones típicas del clientelismo autoritario regional al semiclientelismo.

Tal cambio sólo pudo darse gracias a que las comunidades de las zonas montañosas ya habían desarrollado (o reconstruido) su capital social rudimentario al comienzo de este proceso, por lo que podían intervenir y adaptarse como actores sociales, reaccionando a las estrategias tanto de sus adversarios como de sus aliados. Sin ser el entorno ideal para el capital social campesino, el semiclientelismo toleró su existencia y permitió su creciente fortalecimiento y acumulación.

## 5. Etapas en la evolución de las estrategias sociales

La evolución simultánea de las estrategias de los actores sociales en Chiquimula, en los siete años considerados, puede dividirse en cuatro etapas.

### a) *Cambio lento y clientelismo autoritario (1991-1993)*

En esta primera etapa, los partidos políticos clientelistas y las elites económicas locales dominan a la población en virtud de sistemas clientelistas autoritarios y con apoyo del ejército; los organismos de lucha contra la pobreza se limitan a la prestación tecnocrática de servicios a beneficiarios pasivos en los pueblos, en el marco de una relativa estabilidad del sistema microrregional.

### b) *Transición incipiente (1993-1996)*

Esta etapa se inicia con la decisión del PROZACHI de adoptar una nueva estrategia, que fomenta el desarrollo de las organizaciones campesinas embrionarias en torno a grupos pequeños dedicados a la producción y la comercialización, e invita a la población a participar en la planificación de proyectos por intermedio de los Grupos Núcleo, dentro del ámbito protegido de las actividades de un proyecto y ofreciendo beneficios materiales a corto plazo.

Los partidos políticos clientelistas expresan la alarma que esto les provoca a través de los caciques políticos locales, pero mientras parte del personal de los proyectos va siendo sustituido, el PROZACHI puede seguir ejecutando sus nuevas actividades gracias a alianzas con los grupos nacionales reformistas. Los campesinos de las zonas montañosas comienzan poco a poco a colaborar entre ellos y a cultivar una alianza con el PROZACHI que, a su vez, y en respuesta a solicitudes de estos campesinos intensifica su labor de capacitación organizacional.

### c) *Evolución simultánea y acelerada de las estrategias de los actores (1997)*

A comienzos de 1997, el PROZACHI y el FIS fomentan la creación de consejos rurales, con representación de varios pueblos, y la de comités municipales coordinadores de dichos consejos.

En febrero y marzo de 1997, el FIS ofrece capacitación y da apoyo a las organizaciones campesinas en la presentación de propuestas de proyectos para el financiamiento de obras de infraestructura social y productiva.

Entre abril y junio de 1997, las organizaciones rurales se reúnen con el fin de organizar comités municipales coordinadores. Los partidos políticos de orientación clientelista logran dominar la mayoría de los comités, mediante la participación de funcionarios de los gobiernos locales y del gobierno nacional en sus

directorios. Los habitantes de la zona proponen, entonces, que la participación de los funcionarios se limite a la de prestar asesoría. Los partidos políticos protestan ante el gobernador regional (departamental) por intermedio de los alcaldes, arguyendo que eso sería ilegal. Los habitantes de la zona responden con un boicot de las reuniones de los comités municipales. Ante esto, los funcionarios locales del FIS proponen al gobierno nacional que se acepte la propuesta de la población del lugar. El FIS organiza un seminario regional, destinado a explicar las ventajas de esta alternativa en el marco histórico posterior a la firma del acuerdo de paz, en el que participan funcionarios de la gobernación y las municipalidades.

d) *Surgimiento del semiclientelismo (1997-1998)*

A mediados de 1997, los consejos rurales crean nuevos comités municipales coordinadores, lo que relega a los funcionarios públicos a una función de asesoría. Los alcaldes adoptan diferentes estrategias; mientras algunos se oponen terminantemente a la innovación, otros se alían con los nuevos actores sociales, a los que ofrecen instalaciones y transporte para celebrar reuniones. El FIS aporta financiamiento directo a estos consejos autónomos.

A fines de 1997 y comienzos de 1998, un partido político pide apoyo a la organización campesina en la campaña electoral para el cargo de alcalde. La organización se niega a dárselo, por no haber participado en el proceso de selección del candidato.

A mediados de 1998, ocho comités municipales coordinadores se unen para crear una organización

regional. El PROZACHI subcontrata a la organización campesina para que mantenga caminos y preste otros servicios. Las organizaciones campesinas locales dan muestras de más iniciativa: concretamente, presentan propuestas de proyectos de infraestructura y participan en los programas de administración conjunta de escuelas. Un dirigente campesino es elegido miembro de un consejo municipal. La organización campesina microregional pide prestada al PROZACHI su maquinaria pesada para mantención de caminos. El PROZACHI da inicio a una nueva etapa (PROZACHI 2), en la que organizaciones campesinas locales, municipales y regionales participan en un proceso de administración conjunta destinado a dar sustentabilidad institucional a las organizaciones y empresas creadas en el período 1991-1998.

Por lo tanto, la acelerada transformación de las estrategias de los actores en la etapa de transición y la modificación sistémica que ésta produjo son algunas de las posibles causas de la relativa rapidez con que se desarrolló el capital social en Chiquimula. Otra fue la existencia de metodologías de desarrollo de capital social comunitario, que permitieron alcanzar los objetivos propuestos intencionalmente. A su vez, esto permitió al personal del PROZACHI y el FIS dar formación a los actores sociales neófitos de las zonas montañosas, a tiempo para que pudieran aprovechar las oportunidades y desafíos que se dieron a mediados de los años noventa en Chiquimula; esta metodología estándar dio resultados más rápidos que los cambios espontáneos o la confianza en los efectos secundarios de otros tipos de medidas públicas (Putnam, 1993b).

## IV

### Conclusiones

#### 1. ¿Es posible crear capital social?

¿Demuestra lo ocurrido con el PROZACHI y el FIS que es posible desarrollar capital social en situaciones en las que predominan normas y prácticas "acívicas"? La respuesta a esta pregunta depende en parte de si los logros descritos anteriormente constituyen o no capital social según la estricta definición presentada al comienzo de este artículo, es decir, si se trata o no de instituciones basadas en la confianza y la cooperación, que representan bienes públicos económicos o que contribuyen al bien público cívico. En el caso de Chiquimula,

aunque el tema del beneficio económico merecería un estudio más a fondo,<sup>6</sup> la respuesta es positiva (recuadro 1).

<sup>6</sup> Sin embargo, los datos preliminares indican que en la mayoría de las familias campesinas mejoró tanto la disponibilidad de insumos como el acceso a los mercados y la productividad. En el marco del PROZACHI se crearon alrededor de 200 nuevas microempresas asociativas, supuestamente con economías basadas en la transacción. Por último, se redujeron las imperfecciones de los mercados para las ventas al por mayor de los pequeños cafetaleros y para los jornaleros rurales.

## Recuadro 1

## HIPÓTESIS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL

- En todos los grupos locales pequeños, en todas partes, hay normas y prácticas de reciprocidad. La cooperación y la rendición de cuentas de quienes desempeñan funciones directivas forman parte de la mayoría de las culturas, como consecuencia de una selección a varios niveles; la iteración de prácticas adecuadas suele traducirse en cooperación.
- Las culturas presentan repertorios cambiantes con contenidos contradictorios. El cambio sistémico puede provenir de la cultura o de la estructura social. La eliminación o reducción de la represión posibilita el resurgimiento del capital social, ya que los sistemas complejos no tienden al equilibrio, sino que cambian constantemente a través de una “coevolución” de las estrategias de diversos actores.
- Las modificaciones de las élites nacionales ofrecen posibilidades de surgimiento de capital social local. Las alianzas con sectores reformistas del gobierno abren posibilidades de desarrollo de capital social.
- La confianza, la cooperación, la identidad compartida y la reciprocidad creadas en la comunidad pueden reproducirse entre los dirigentes, a fin de “trasladar” el capital social de pequeñas comunidades al plano microrregional.
- Actualmente existen metodologías y técnicas de desarrollo de capital social que permiten crearlo a voluntad, en lugar de esperar a que surja como un subproducto de otras actividades o como un fenómeno espontáneo.

En primer lugar, el desarrollo intencional de capital social campesino se tradujo en el logro (relativo) de un objetivo limitado: la adquisición de poder por los campesinos de las zonas montañosas, como parte del intento por mitigar la pobreza en forma sostenida. En segundo lugar, esta adquisición de poder condujo al surgimiento de un nuevo actor social microrregional, con la incorporación a las actividades cívicas de un sector social hasta entonces excluido de la adopción de decisiones públicas, lo que por sí solo constituye un refuerzo de la democracia local y regional en Guatemala. En tercer lugar, la consolidación de las organizaciones campesinas territoriales se tradujo en una rápida transición de una estructura represiva y autoritaria a un sistema semiclientelista en estado de flujo, lo que representa un avance hacia el establecimiento de una sólida sociedad civil microrregional y abre la posibilidad de nuevos avances en la misma dirección.

El principal propósito de este estudio ha sido mostrar, en un caso concreto, por cuáles razones y en qué grado no es válido el principio teórico de que el desarrollo de capital social a partir de cero siempre es un proceso lento y una tarea prácticamente imposible. El análisis de este caso también apunta a la necesidad de reexaminar la teoría del capital social y ofrece algunas conclusiones sobre políticas y medidas concretas encaminadas a dar poder a los actores comunitarios rurales. Las prácticas sugeridas para fomentar el capital social comunitario se resumen en el recuadro 2.<sup>7</sup>

## 2. Reflexiones finales

A fin de cuentas, el estereotipo de la cultura campesina de Chiquimula tiene algo de cierto. Es, efectivamente, una cultura relativamente individualista y de dependencia y dominación, pero al mismo tiempo, paradójicamente, también es una cultura con un amplio y dinámico repertorio de normas diversas, incluidas las que pueden servir de soporte simbólico a prácticas solidarias y recíprocas. Chiquimula parecía carecer de las instituciones del capital social, pero solamente mientras no se rescataban las prácticas institucionales del pasado y surgían contextos y oportunidades propicios para desarrollar nuevas estrategias grupales.

La dependencia de la trayectoria cultural anterior resultó ser un obstáculo menor para la construcción de capital social campesino que el obstáculo estructural constituido por el clientelismo autoritario, pues cedió rápidamente al cambio desatado en la estructura política por la presencia de nuevos actores sociales en Chiquimula y por los acuerdos de paz.

<sup>7</sup> Varias de las sugerencias presentadas en el recuadro 2 fueron incorporadas en el diseño del “PROZACHI 2”, un nuevo proyecto (1998-2002) para consolidar y asegurar la sustentabilidad institucional de la autogestión campesina en la zona, que cuenta con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos.

## Recuadro 2

## MEDIDAS PARA DESARROLLAR CAPITAL SOCIAL COMUNITARIO RURAL

- Realizar una búsqueda de normas y prácticas sobre confianza, reciprocidad y cooperación en grupos locales de ascendencia en culturas campesinas aparentemente dominadas por el individualismo y el “familismo”.
- Analizar y aprovechar condiciones favorables para el resurgimiento del capital social, creadas por el debilitamiento del clientelismo autoritario.
- Realizar una “excavación arqueológica” del capital social, a fin de identificar episodios anteriores de desarrollo que puedan haber sido reprimidos o desalentados, pero que se han conservado en la tradición oral colectiva.
- Iniciar un proceso de desarrollo de aptitudes sociales en grupos de ascendencia integrados por un máximo de 10 a 15 hogares unidos por relaciones de parentesco, residencia y reciprocidad. Asegurar que la mayoría de estos grupos, no sólo las facciones dominantes, esté representada en ejercicios de desarrollo de capital social en los que participe toda la comunidad.
- Ofrecer reiteradas oportunidades de creación de lazos de familiaridad y cooperación a nivel comunitario.
- “Proteger” a las asociaciones campesinas incipientes del clientelismo autoritario regional, tanto político como económico. Perfeccionar en esta etapa protegida las aptitudes sociales de los líderes; procesar los conflictos que surgen del faccionalismo en las organizaciones.
- Estar pendiente de las perturbaciones que puedan sufrir los sistemas de clientelismo autoritario, que debilitan la dependencia de la trayectoria negativa y ofrecen posibilidades de resurgimiento del capital social campesino.
- Desarrollar una rápida capacidad de respuesta en los proyectos y programas, para contrarrestar las acciones de los actores clientelistas en procesos de transición. Fomentar el desarrollo de la capacidad de negociación estratégica de los dirigentes campesinos.
- Otorgar prioridad al fomento del sentido de misión entre los funcionarios de un proyecto, orientado al desarrollo de capital social autónomo.
- Fomentar la reflexión sobre las redes interpersonales existentes entre el gobierno y la sociedad civil. Facilitar el acceso de las comunidades marginadas a redes que ofrecen la información y los servicios a los que tienen acceso los estratos más integrados.
- Tomar medidas para asegurar que el capital social cívico de las comunidades pobres ofrezca beneficios materiales a corto plazo y, a la vez, contribuya a la habilitación en el terreno político.

La ausencia aparente de capital social en las aldeas de ladera escondía precursores importantes de cooperación, que fueron aprovechados mediante la reducción inicial de las actividades del PROZACHI a nivel de los grupos locales de ascendencia y su posterior ampliación a los niveles comunitario, municipal y microrregional. Una “arqueología del capital social” detectó la memoria histórica de los éxitos de una generación anterior.

Los emergentes actores sociales campesinos, apoyados por aliados institucionales externos, aprovecharon las oportunidades creadas por los cambios en las elites nacionales, participaron en una rápida coevolución de las estrategias de diversos actores sociales microrregionales y ayudaron a echar las bases de una nueva estructura microrregional semiclientelista más

propicia al desarrollo de una sociedad civil democrática y participativa.

La aplicación de los métodos existentes de capacitación en gestión organizacional<sup>8</sup> y el papel de colchón que desempeñaron los proyectos de desarrollo hicieron posible la construcción deliberada del capital social, en contraste con el postulado de Putnam de que éste es siempre el resultado indirecto de acciones públicas destinadas a otros fines. La combinación de factores señalada permitió construir capital social comunitario campesino en Chiquimula. Lleve o no en el

<sup>8</sup> Sobre metodologías de capacitación en gestión organizacional, véase: Banco Mundial (1997), Cruz (1996), IAF (1995), RIMISP (1996 y 1998), Rivera (1996), Toledo (1994) y Torres (1998).

futuro ese capital social comunitario a conseguir los beneficios que se esperan de él (economías de transacción, bienes públicos y constitución de una sociedad civil fuerte), lo que está claro es que si fue posible crearlo en unos pocos años.

El análisis realizado aquí sugiere que, entre los seis factores identificados como las bases de la construcción de capital social en Chiquimula, tres fueron claves: la existencia de formas de reciprocidad en la cultura campesina; el surgimiento de una “ventana de oportunidad” de cambios favorables a la constitución de un actor social campesino, y la internalización de capacidades de autogestión comunitaria.

Todo parece indicar que no existen comunidades rurales intrínsecamente “acívicas” que carezcan del potencial de construcción de capital social, aunque este potencial esté sumergido en la memoria histórica y en partes del repertorio cultural actualmente en desuso. Lo que debe añadirse, sin embargo, es que las formas particulares de reciprocidad en una comunidad dada pueden diferir de aquellas que se manifestaron en Chiquimula, basadas en el parentesco en grupos locales de ascendencia relativamente estables. Pero en esos casos también otras manifestaciones de reciprocidad, asocia-

das a formas propias de vecindad, pueden ser convertidas en ladrillos culturales y sociales para construir las instituciones del capital social comunitario (recuadro 2).

Por otra parte, aunque los cambios en el contexto político en Chiquimula fueron particularmente rápidos y dramáticos, también es cierto que en otros países cambios aparentemente menores han desatado dinámicas de fortalecimiento de actores sociales embrionarios. Esas dinámicas resultaron más importantes que lo predecible. Cualquier cambio en la conformación de las elites y en el *ethos* político puede constituir una “ventana de oportunidad” para la construcción de capital social.

Finalmente, en algunos casos las capacidades de autogestión y de participación política son desarrolladas por las propias comunidades, sin mayor apoyo externo. Pero la doble función de los agentes externos—como proveedores de las metodologías disponibles en este campo y como paraguas protector durante la fase de constitución de un actor social nuevo en el escenario microrregional— es esencial para que el capital social campesino se desarrolle con rapidez y seguridad.

### Bibliografía

- Arrow, K. (1994): Beyond general equilibrium, en Cowan y otros, *Complexity: Metaphors, Models and Reality*, Reading Massachusetts, Santa Fe Institute/Addison-Wesley.
- Axelrod, R. (1997): *The Complexity of Cooperation*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Banco Mundial (1997): *The World Bank Participation Sourcebook*, <http://worldbank.org/html/edi/sourcebook/>.
- Coase, R. (1937): The nature of the firm, *Economica New Series*, N° 4.
- Cowan, G. y otros (1994): *Complexity: Metaphors, Models, and Reality*, Santa Fe, New Mexico, Santa Fe Institute.
- Cruz, J.L. (1996): *Estrategia complementaria y de coordinación del proceso organizacional para el desarrollo comunitario*, Chiquimula, Guatemala, Proyecto de Desarrollo Rural para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (PROZACHI).
- Durlauf, S. (1997): *What Should Policymakers Know About Economic Complexity?*, Working paper, Santa Fe, New Mexico, Santa Fe Institute.
- Durston, J. (1992): *Una mirada al Proyecto Zacapa-Chiquimula desde la perspectiva de las ciencias sociales*, Informe de misión, Nueva York, UN Office of Project Services/PROZACHI.
- Evans, P. (1996): Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy, *World Development*, vol. 24, N° 6, Washington, D.C., The American University.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (1998): *PROZACHI: La historia de un proyecto para el desarrollo de pequeños productores en Zacapa y Chiquimula*, Roma, FIDA/Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Firth, R. (1963): *Elements of Social Organization*, Boston, Massachusetts, Beacon.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (1993): *Descripción cualitativa de procesos sociales: el área de Quetzaltepeque*, Ciudad de Guatemala.
- Foster, G. (1961): The diadic contract: A model for the social structure of a Mexican peasant village, *American Anthropologist*, vol. 63, Washington, D.C.
- Fox, J. (1996): How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico, *World Development*, vol. 24, N° 6, Washington, D.C., The American University.
- Galeano, L. y M. Yore (1994): *Poder local y campesinos*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.
- IAF (Inter-American Foundation) (1995): *Inter-American Foundation Case Studies in Grassroots Development*, Arlington, Virginia.
- Lundius, J. (1998): *Takarop: the Story of a Development Project Among Peasants in Zacapa y Chiquimula (summary)*, Roma, FIDA.
- Mauss, M. (1990): *The Gift: The Form and Reason for Exchange in Archaic Societies*, Nueva York, Norton.
- Mayer, A. (1966): The significance of quasi-groups in the study of complex societies, M. Banton (comp.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, Londres, Tavistock.
- Metz, B. (1998): Without nation, without community: The growth of Maya nationalism among Ch'ortis of eastern Guatemala, *Journal of Anthropological Research*, vol. 54, N° 3.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

- Portes, A. (1998): Social capital: Its origins and applications in modern sociology, *Annual Review of Sociology*, N° 24.
- Portes, A. y P. Landholt (1996): The downside of social capital, *The American Prospect*, N° 26.
- PROZACHI (1995): *Planificación participativa*, Chiquimula, Guatemala.
- Putnam, R. (1993a): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1993b): The prosperous community: social capital and public life, *The American Prospect*, N° 13.
- RIMISP (Red Internacional de Metodologías de Investigación de Sistemas de Producción) (1996): Intercambio de experiencias sobre el papel de las organizaciones campesinas en el manejo de problemas y oportunidades de desarrollo agrícola, *Taller electrónico*, 2 de septiembre-31 de octubre, <http://www.fidamerica.cl/conferen.htm>.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Transferencia de proyectos de desarrollo agrícola y rural a los usuarios*, Conferencia electrónica (13 a 31 de julio) <http://fidamerica.cl/conferen.htm>.
- Rivera, R. (1996): *Desarrollo rural sustentable: manual para la elaboración de proyectos*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Swidler, A. (1986): Culture in action: symbols and strategies, *American Sociological Review*, vol. 51, N° 2, American Sociological Association.
- Tendler, J. (1997): *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins Press.
- Toledo, V. (1994): *Planificación participativa del desarrollo local: guía metodológica*, Temuco, Chile, Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC).
- Torres, V. H. (1998): *Sistema de desarrollo local SISDEL: la participación comunitaria y vecinal en la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos*, Quito, Abya-Yala.
- Wilson, D. S. (1997): Human groups as units of selection, *Science*, vol. 276, Washington, D.C., American Association for the Advancement of Science.
- Wolf, E. (1966): *Peasants*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.

# La madurez tecnológica *en la industria* petroquímica mundial

---

**Javier Jasso Villazul**

*Profesor-Investigador  
División de Economía,  
Centro de Investigación y  
Docencia Económicas  
México*

En este artículo se presenta una aproximación metodológica y empírica a la medición de la madurez tecnológica en una industria de procesamiento, como lo es la petroquímica, a nivel internacional. La principal conclusión es que el grado de madurez tecnológica que arroje el ejercicio puede variar, dependiendo del indicador que se utilice para medir el ciclo de vida de la industria. Este hallazgo es muy importante porque los indicadores convencionales relacionados con el dinamismo de mercado o el productivo no siempre reflejan los mismos resultados respecto de la madurez tecnológica en que se encuentra una industria o sector. Puesto que la tecnología es un factor determinante del grado de madurez, es necesario incorporar también otras variables, relativas sobre todo a la dimensión tecnológica. La metodología del estudio incluye una tipología para cada resultado en materia de competitividad y para cada forma de madurez, destacando el papel y las características de la tecnología como fuente de competitividad de largo plazo (secciones II y III); se utilizan variables de mercado, productivas y tecnológicas ubicadas en torno al ciclo de vida de los productos y la cadena de valor. Al examinar la evolución de la industria petroquímica y sus características productivas y tecnológicas, se destacan dos tipos de procesos productivos (continuos y discontinuos) y dos tipos de negocios: de *commodities* y de especialidades petroquímicas (secciones IV y V). Tras mostrar los resultados y los tipos de madurez tecnológica de cada variable, se evalúa la correlación de las variables utilizadas (secciones VI y VII). Finalmente se presentan algunas conclusiones y las líneas de investigación que este ejercicio sugiere (sección VIII).

## I

## Introducción

*...el cambio tecnológico es extremadamente irregular a lo largo del tiempo; en cada industria y sector de la economía, y, geográficamente, en cada región y país. La difusión de los racimos de innovaciones tecnológicas de amplia adaptabilidad es capaz de dar un empujón sustancial al crecimiento del sistema económico, ...sin embargo, estos nuevos "sistemas tecnológicos" terminan por madurar y tienden a producir efectos diferentes en la inversión y el empleo.*

Christopher Freeman, John Clark y Luc Soete

Las ventajas competitivas están asociadas con el grado de madurez tecnológica de los productos y procesos. A su vez, el grado de madurez tecnológica está relacionado con los conocimientos aplicados a la creación o mejora de nuevos productos, procesos o técnicas de producción, que incluyen la maquinaria, la organización y el diseño del proceso productivo. Por lo tanto, la especialización comercial y productiva en productos maduros o innovadores es el reflejo del esfuerzo realizado por los agentes para innovar y, en gran medida, para sobrevivir o mantenerse en el mercado internacional.<sup>1</sup>

En este artículo se mide la madurez tecnológica de la industria petroquímica (IPQ).<sup>2</sup> Se pretende dejar en claro que es necesario incluir variables e indicadores de madurez tecnológica para contribuir a precisar la especialización comercial y productiva y en su caso, a precisar la medición competitiva de una industria o

sector. La medición incluye indicadores de tipo cualitativo y cuantitativo, dada la complejidad de evaluar la madurez tecnológica de una industria o sector económico.

Debido a los cambios e innovaciones tecnológicos ocurridos desde su nacimiento en este siglo y hasta hace algunos años, la IPQ ha llegado a un nivel de desarrollo tecnológico que permite calificarla de industria tecnológicamente madura.

Sin embargo, esta evolución innovadora no ha sido homogénea, o similar, a nivel de los productos o de las ramas petroquímicas. Entonces, si bien la IPQ puede caracterizarse en general como una industria tecnológicamente madura, existen en ella productos o ramas innovadores.

Un análisis más detallado puede precisar esta generalización y contribuir al análisis teórico y a la definición e implantación de políticas públicas más efectivas.

## II

## La madurez tecnológica como un resultado de mercado, productivo y/o tecnológico

En este artículo se sugiere que la madurez tecnológica debe asociarse con los resultados de mercado y con la

posición productiva y tecnológica que tiene cada producto en una industria dada. La posición productiva y tecnológica implica un nivel tecnológico que puede identificarse como "innovador" cuando hay un importante desempeño tecnológico, o "maduro" cuando sucede lo contrario.

□ El autor agradece los comentarios y sugerencias a diversas versiones anteriores discutidas en seminarios de investigación en el CIDE, en especial los de Kurt Unger, y los de un evaluador anónimo de la CEPAL.

<sup>1</sup> Para mayores detalles acerca de la relación entre desarrollo tecnológico y competitividad véanse, entre otros, Nelson y Winter (1982), Freeman, Clark y Soete (1982), Fanjzylber (1991), CEPAL (1993), Arjona y Unger (1996) y Jasso (1997).

<sup>2</sup> Más adelante se describe la madurez tecnológica. En la industria petroquímica, la diferenciación productiva abarca un amplio rango de productos que va desde las especialidades químicas a los *commodities*.

El posicionamiento de cada rama petroquímica puede ser ascendente o igual a su situación inicial, en segmentos de mercado dinámicos o estancados;<sup>3</sup> esto conforma la condición de madurez o innovación, que se refleja en los esfuerzos y resultados de mercado, productivos y tecnológicos. En esta propuesta la medición de la madurez tecnológica se asocia con el nivel de dinamismo tecnológico, reflejado en el tipo de producto —innovador o maduro— y el tipo de mercado —dinámico o estancado— (gráfico 1).

El proceso de innovación tecnológica tiene las siguientes características:

i) es dinámico, esto es, cambia en el tiempo y con las estrategias y circunstancias de los actores participantes. El dinamismo y el cambio hacen que las empresas se orienten por la percepción de que existen oportunidades no explotadas;

ii) es diferenciado, lo que significa que sus resultados y desempeño son específicos a las características y condiciones propias de cada industria, región, empresa o país;

iii) es acumulativo, lo que refleja la posibilidad de incorporar la experiencia y el aprendizaje para acumular y crear conocimiento;

GRAFICO 1

### La madurez tecnológica: en función del dinamismo de mercado y del dinamismo tecnológico

Dinamismo de mercado	Alto	Tipo de producto: maduro Tipo de mercado: dinámico	Tipo de producto: innovador Tipo de mercado: dinámico	
	Bajo	Tipo de producto: maduro Tipo de mercado: estático	Tipo de producto: innovador Tipo de mercado: estancado	
		Bajo	Dinamismo tecnológico	Alto

Fuente: Elaboración propia.

iv) es apropiable, lo que reconoce que los resultados tecnológicos pueden ser protegidos y, por lo tanto, vendidos o mantenidos por el innovador, quien obtiene así beneficios de la innovación, y

v) las circunstancias y esfuerzos de los actores participantes y las redes entre ellos hacen que las oportunidades sean diferentes en cada industria, institución, país o región.

## III

### El análisis de la madurez tecnológica

La madurez tecnológica de la IPQ será medida por la participación de cada rama petroquímica en el mercado mundial y por el dinamismo de mercado, el dinamismo productivo, la intensidad patentadora, la ubicación en la cadena productiva y las características tecnológicas.

Esta propuesta metodológica analiza el proceso de madurez tecnológica y verifica si, al considerar variables indistintas para medir la madurez tecnológica, la ubicación por productos corresponde a cada variable.

La variable dependiente es la madurez tecnológica y las variables independientes corresponden a la participación en el mercado asociada con el dinamismo de mercado, con el dinamismo productivo, con el dinamismo patentador, con la ubicación en la cadena productiva y con la taxonomía tecnológica (gráfico 2).

<sup>3</sup> Los productos dinámicos son aquellos que exhiben una tasa de crecimiento mayor que la del promedio de los demás productos y que tienen un alto contenido tecnológico.

La identificación de la etapa en que se encuentra cada producto o proceso en el ciclo de vida tecnológico y de su posición en el mercado es un criterio importante para determinar el grado de madurez de los productos o procesos (gráfico 3). Estas variables se ubican en torno al ciclo de vida de las ramas petroquímicas, en forma de curva "S" o de Engel. El análisis del ciclo es importante para identificar el tipo de especialización comercial y tecnológica, y las etapas de innovación, madurez y declinación. Los productos que ofrecen mayor potencial de crecimiento, generalmente innovadores, son los que se hallan en la parte inicial de la curva. En esta etapa del ciclo es donde se encuentran también las oportunidades asociadas a cada tecnología.

A medida que los productos avanzan en su ciclo de vida, su tendencia al crecimiento es menor, debido a la entrada de nuevos competidores imitadores que tienden a saturar la oportunidad tecnológica; esto pro-

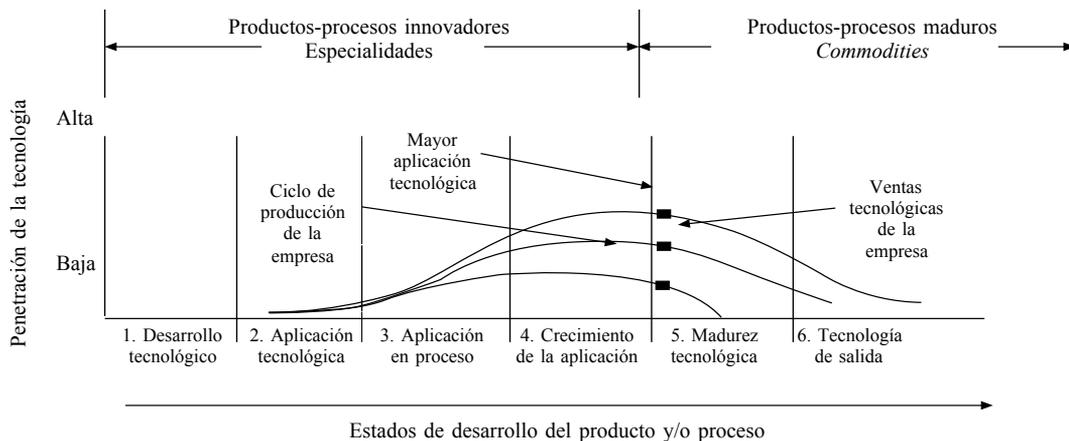
GRAFICO 2

**Categorías y variables utilizadas para la medición de la madurez tecnológica de productos o ramas**

Variables utilizadas	Categorías	Tipo de madurez tecnológica
Eje "y": Participación de mercado en relación con a, b, c, d, e	Alta o baja	Comparativa de mercado
Eje "x": a) Dinamismo de mercado b) Dinamismo productivo c) Intensidad patentadora d) Cadena productiva e) Taxonomía tecnológica	Dinámico o estancado Maduro o innovador Alta o baja Básicos ( <i>commodities</i> ) o finales (especialidades) Maduros: dominados por el proveedor y con economías de escala Innovadores: oferentes especializados con base en la ciencia	De mercado Productiva Por patentamiento Por la cadena productiva Evolutiva

GRAFICO 3

**Innovación y madurez: el ciclo de vida tecnológico**



voca la creciente madurez de los productos, y hace que éstos se estandaricen y pasen a ser *commodities* (gráfico 3).

El grado de madurez tecnológica está entonces relacionado con el ciclo de vida del producto. En las etapas iniciales de desarrollo y aplicación tecnológi-

cos las innovaciones son preponderantemente de producto y corresponden sobre todo a especialidades (gráfico 3).

En las siguientes etapas, de saturación y de declive, las innovaciones serán preponderantemente de proceso y corresponderán sobre todo a *commodities*.

## IV

### La industria petroquímica como objeto de estudio

#### 1. Importancia y definición de la industria petroquímica: productos y cadena productiva

El estudio del grado de madurez de la IPQ es importante, porque esta industria ha contribuido al nacimiento y evolución de algunas de las industrias que conforman el paradigma tecnoeconómico actual, como son las de nuevos materiales, la biotecnología, la microelectrónica, las telecomunicaciones y la ingeniería genética.<sup>4</sup>

La IPQ es definida como el conjunto seleccionado de 18 ramas a 3 dígitos tomadas de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI).<sup>5</sup> Esta definición considera a la IPQ en un sentido amplio a nivel productivo e incluye el desempeño internacional (cuadro 1). El conjunto seleccionado incluye los petroquímicos que se separan directamente del petróleo en forma de producto sin sufrir cambios en su composición química, y también otros petroquímicos de etapas o pasos intermedios en su síntesis, antes de volverse productos finales.

Es decir, abarca la cadena petroquímica desde los primeros derivados del petróleo (naftas, aromáticos, olefinas y gas natural) hasta las especialidades petroquímicas (cuadro 1 y gráfico 4).

Se ha acuñado el término "producto petroquímico intermedio" para designar composiciones químicas en etapas entre una o más materias primas y los productos finales comercializados<sup>6</sup> (gráfico 4).

Esta definición es útil para compatibilizar las fuentes y series estadísticas, sobre todo a los niveles de agregación utilizados por las diversas clasificacio-

<sup>4</sup> Un paradigma tecnoeconómico es un modelo y un patrón de soluciones a determinados problemas tecnológicos, basado en una selección de principios derivados de las ciencias naturales y de las tecnologías materiales (Dosi, 1982).

<sup>5</sup> El listado de las 18 ramas consideradas aparece en el cuadro 1 y algunas de ellas se reflejan en la cadena petroquímica que figura en el gráfico 4.

<sup>6</sup> Si bien algunos productos petroquímicos pueden considerarse como químicos, a lo largo de esta investigación nos referiremos indistintamente a ambos conceptos cuando en el caso de la química nos refiramos a la orgánica.

CUADRO 1

#### Ramas de la industria petroquímica internacional

Ramas <sup>a</sup>	Nombre de la rama	
1	233	Látex, caucho, SBR, derivados de aceites, otros
2	266	Fibras sintéticas, nylon, poliéster, poliamidas
3	334	Derivados de petróleo
4	511	Etileno, butileno, propileno, butadieno, benceno, xileno, tolueno, estireno, ciclohexano, etilbenceno
5	512	Alcoholes, fenoles, derivados
6	513	Acidos carboxílicos, anhídridos, halogenuros
7	514	Acrilonitrilo, amidas, anilinas
8	516	Acetaldehído, acetona, formaldehído, óxido de etileno y de propileno
9	522	Amoniaco, negro de humo, ácido nítrico, óxido de aluminio, otros
10	533	Pigmentos, pinturas, barnices, otros
11	551	Aromatizantes y fragancias
12	562	Urea, sulfato de amonio, fosfatos, otros
13	572	Explosivos y derivados, pirotecnia
14	582	PET, poliamidas, policarbonatos, otras resinas
15	583	Polietilenos, polipropileno (PP), Policloruro de vinilo (PVC), ABS-SAN, otros
16	584	Acetato, celulosa, ésteres, éteres, otros
17	591	Insecticidas, fungicidas, desinfectantes, herbicidas
18	598	Plastificantes, aditivos para aceites, antidetonantes, otros

Fuente: Elaboración propia con base en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI).

<sup>a</sup> Tomadas de la CUCI.

nes internacionales de comercio, producción y patentes.<sup>7</sup>

#### 2. Evolución de la industria petroquímica

A nivel mundial, la IPQ ha sido una de las industrias con más rápido crecimiento y ha tenido altas tasas de beneficio.<sup>8</sup> La tendencia innovadora en la IPQ se manifestó inicialmente en actividades de innovación surgidas de las empresas pioneras en los años cincuenta y

<sup>7</sup> La compatibilización de las series incluye la de las clasificaciones de comercio (CUCI a tres dígitos), con datos de las Naciones Unidas (1993 y 1994) para la producción mundial y de la Oficina de Patentes de los Estados Unidos para las patentes registradas en este país.

<sup>8</sup> Su período de mayor auge fue el de los años cincuenta a los setenta.



sesenta, período que fue denominado de “empuje de la oferta” (*technology push*). El modelo de innovación característico partía de la ciencia básica que generaba diseños de productos y nuevos procesos petroquímicos (gráfico 5).

A raíz de esta rápida expansión de la IPQ, las empresas petroquímicas sobre todo transnacionales, fueron especializándose en líneas de productos en las que poseían algún tipo de ventaja de mercado, productiva o tecnológica.

En su proceso de internacionalización, estas empresas instalaron filiales en los países productores de petróleo, para asegurarse el insumo de petróleo o de los primeros derivados del petróleo y atender el mercado local, y reprodujeron allí el modelo productivo y comercial de la casa matriz. Esta estrategia de internacionalización inicialmente no incluía actividades importantes de investigación y desarrollo.

En esos mismos decenios, las empresas productoras de petróleo acrecentaron su participación mundial en operaciones más integradas hacia adelante en la cadena petroquímica, elaborando productos petroquímicos básicos, intermedios y algunos plásticos de ingeniería. Por otro lado, las empresas químicas se especializaron en las etapas finales de la cadena y tendieron a integrarse hacia atrás para incluir bienes intermedios, pero sin abandonar los bienes finales.

Esto condujo a un proceso de reestructuración de la IPQ, en el cual las principales empresas petroquímicas habían acumulado capacidades tecnológicas que les permitieron ubicarse como líderes, creando una tradición tecnológica en algunos productos o líneas de productos a lo largo de la ruta tecnológica.<sup>9</sup> Esta especialización y acumulación crecientes de capacidades productivas y tecnológicas han constituido una de las principales barreras a la entrada de posibles nuevos competidores o de imitadores.<sup>10</sup>

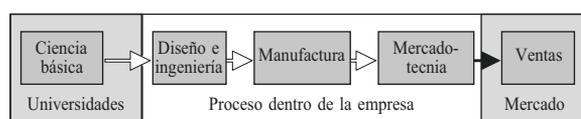
Esta modalidad competitiva conformó un mercado repartido y oligopolizado hacia fines de los años sesenta y setenta. Al final del decenio de 1970, alrededor del 90% de la producción mundial de productos petroquímicos provenía de los Estados Unidos, los países de Europa occidental y Japón, los cuales también realizaban crecientes inversiones en la IPQ de otros países.

Al inicio de los años ochenta el papel de la demanda como impulsora de las innovaciones se hizo más importante, y las empresas tendieron a realizar cambios en los productos y procesos en respuesta a las necesidades del mercado (gráfico 6).

Desde mediados de los años setenta a los años ochenta la entrada de nuevos competidores generó un modelo de innovación complementario, entre el empuje de la oferta y el de la demanda, que caracteriza la actividad innovadora en la IPQ.<sup>11</sup>

GRAFICO 5

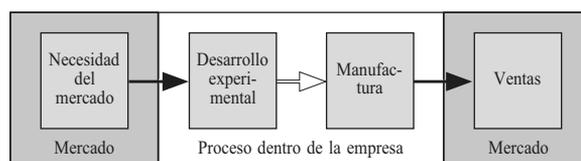
#### El empuje de la oferta (primera generación)



Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 6

#### El empuje de la demanda (segunda generación)



Fuente: Elaboración propia.

<sup>9</sup> Acerca de la tradición tecnológica, véase Achilladelis, Schwarzkopf y Cines (1990).

<sup>10</sup> La decisión de copiar productos o procesos por medio de la ingeniería de reversa o consulta de patentes, es más compleja en la IPQ que en otras industrias, ya que sus productos tienen características fisicoquímicas muy precisas en las que el proceso productivo es determinante para pasar del prototipo a volúmenes de producción en planta.

<sup>11</sup> Véase mayor detalle acerca del proceso de innovación en la industria en Rothwell (1994), y acerca de la industria química y/o petroquímica en Walsh (1984), Chapman (1991), Achilladelis, Schwarzkopf y Cines (1990), Bower (1985), Freeman (1974), Gutiérrez (1988), Unger, Saldaña, Jasso y Durand (1994) y Chudnovsky y Porta (1997).

## V

## Características productivas y tecnológicas de la industria petroquímica

Desde su surgimiento en este siglo, la IPQ ha estado enmarcada por el cambio tecnológico<sup>12</sup> asociado a procesos científicos y técnicos en torno a la industria química. Los procesos de producción predominantes son continuos. Tienen también elevadas relaciones capital-producto y capital-trabajo e importantes efectos de escala (Chudnovsky, López y Porta, 1994).

Estos rasgos definen patrones de oferta altamente concentrados en los países productores, fenómeno que se acentúa en el caso de los países en desarrollo y de unas cuantas empresas.

### 1. Procesos productivos continuos y discontinuos (pirodesintegración y *cracking* catalítico)

El cambio tecnológico de mayor importancia en la IPQ ha sido el paso desde los procesos de producción por lotes o discontinuos, a los de cadena o continuos. Los procesos continuos han permitido aplicar economías de escala en la construcción de plantas y en los costos de mano de obra, evitar pérdidas térmicas, facilitar la vigilancia y el control de las reacciones químicas, reducir considerablemente los costos unitarios de producción para la mayoría de los productos químicos más importantes, elevar la calidad y lograr una mayor uniformidad en los productos.

El nuevo patrón de producción continua se hizo evidente por primera vez en la industria de los colorantes. Si bien el descubrimiento de algunos de los primeros colorantes sintéticos y la innovación en ellos se debieron a los inventores-empresarios ingleses, ya a finales del siglo XIX el mando había pasado indistintamente a manos de la industria alemana (Freeman, 1974).

La pirodesintegración y el *cracking* catalítico<sup>13</sup> son parte de los cambios introducidos en el proceso de

refinación del petróleo. Las relaciones entre la IG Farben y la Standard Oil en los años veinte y treinta supusieron la culminación de un desarrollo evolutivo que tuvo sus comienzos en 1900-1913, con el proceso de *cracking* (desintegración) de los componentes pesados del petróleo para producir gasolina.

El efecto combinado del cambio hacia procesos continuos, la escala cada vez mayor de funcionamiento, la utilización de los procesos catalíticos, la complejidad del diseño de las plantas y el uso de productos petroquímicos como materiales básicos, confirió a las grandes empresas químicas y petrolíferas una posición predominante en el desarrollo de nuevos procesos a partir de la primera guerra mundial (Freeman, 1974).

### 2. Los *commodities* y las especialidades como negocios diferenciados

Las características productivas y tecnológicas descritas han llevado a la IPQ a tener dos negocios fuertemente diferenciados (gráfico 7): i) el de los *commodities*, con procesos de producción de flujo continuo generalmente estables, controlados y optimizados y con estrategias de comercialización basadas en los precios, y ii) el de las especialidades, con procesos discontinuos o de lotes chicos, y estrategias de comercialización que apuntan al lanzamiento de tres o cuatro nuevos productos al año.

Estas diferencias hacen que el conocimiento asociado a cada uno de estos negocios no sea complementario del otro. En los procesos discontinuos se requiere un conocimiento especializado en ingeniería química. En los procesos continuos se necesitan conocimientos sobre procesos básicos, equipamiento de última generación y esfuerzos de optimización de procesos. Siendo el conocimiento requerido diferente en uno y otro campo, la especialización en *commodities* no lleva necesariamente a la producción de especialidades. Es decir, existen pocas bases de conocimiento y de economías por sinergias (gráfico 7).

Esta limitación es importante para entender la situación de debilidad en la que se encuentran muchos

<sup>12</sup> El cambio tecnológico es el proceso de modificaciones a un producto, proceso o técnica de producción, que implica introducir aspectos nuevos, o mejorar lo ya existente.

<sup>13</sup> En el decenio de 1920 se puso de manifiesto rápidamente que cualquier progreso ulterior en el proceso de *cracking* probablemente provendría de las técnicas catalíticas (Freeman, 1974).

GRAFICO 7

### Características de los *commodities* y de las especialidades, y diferencias entre ellos

Tipo de producto	<i>Commodities</i> (productos maduros)	Especialidades (productos innovadores)
Tipo de proceso	Flujo continuo	Lotes chicos
Características del proceso	Estable y controlado	Nuevos productos
Estrategias de comercialización	Estándares	Diferenciación
Tipo de competencia	Precios	Tecnológica/nuevos productos
Fuente de rentabilidad	Escala de producción	↓ Volumen ↑ Precio
Tipo de conocimiento	Difundido	Específico
Edad del equipamiento	Última generación	Generaciones más antiguas
Base de conocimiento	Procesos básicos	Ingeniería química

Fuente: Elaboración propia.

países de América Latina, ya que, en general, han tendido a concentrarse en el primero de ambos campos. Sin embargo, hay empresas pequeñas de capital local en Argentina, México o Brasil, que elaboran productos con mayor contenido innovativo y de investigación (entre otros, farmoquímicos, plastificantes y pesticidas). Los resultados de cada oportunidad tecnológica están íntimamente ligados a la especialización comercial, productiva y tecnológica (gráfico 2).

De este análisis se desprende que los diferentes patrones de especialización tendrán, en general, diferentes posibilidades de avance tecnológico y crecimiento de largo plazo, siendo ventajoso para un país ser capaz de competir exitosamente en una industria, rama o producto cuyos mercados ofrecen buenas perspectivas de desarrollo y que descansan en tecnologías claves (Arjona, 1995; Amable, 1993), que corresponden a las de los productos innovadores.

## VI

### El acercamiento inicial: la participación en el mercado internacional

Este primer indicador, la participación de la IPQ en el mercado internacional, se combina con los indicadores propuestos para medir la madurez tecnológica en la industria.

El análisis inicial de la madurez tecnológica de la IPQ se basa en las variables propuestas por los indicadores de ventajas comparativas reveladas, a través del indicador de participación de la IPQ en el mercado internacional, representado aquí por las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Es decir, la participación de la IPQ se mide en relación con las importaciones de petroquímicos de la OCDE y en relación con las importaciones totales de la OCDE; a su vez, la participación de cada rama petroquímica se mide según su participación en el mercado

mundial (todas las ramas) y en el mercado petroquímico mundial (sólo las ramas petroquímicas).<sup>14</sup>

El indicador utilizado para medir la participación de la IPQ en el mercado mundial es el siguiente:

Participación de la IPQ =  $Mi/Mt$ , donde  $Mt = Mi$  siendo:

$Mt$  = Importaciones totales de la OCDE

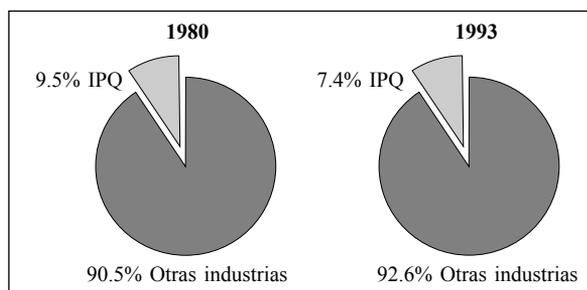
$Mi$  = Importaciones de productos petroquímicos de la OCDE.

Entre 1980 y 1995, el comercio internacional de productos petroquímicos creció en 7% anual como

<sup>14</sup> La base de datos procede del modelo Competitive Advantage of Nations (CAN) desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1994).

GRAFICO 8

**Participación de la industria petroquímica en las importaciones mundiales,<sup>a</sup> 1980 y 1993**



Fuente: Elaboración propia.

a Representadas por las importaciones de la OCDE.

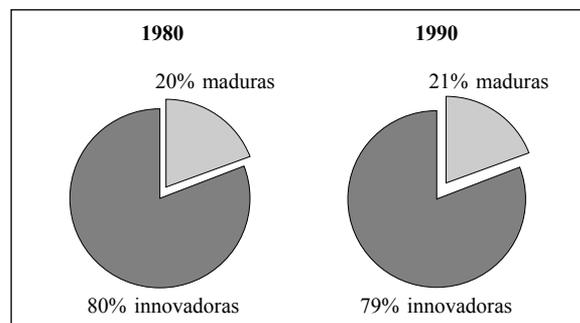
promedio (es decir, 60% más rápido que el crecimiento de la producción mundial) y entre 1980 y 1993 su participación en las importaciones mundiales fue de 9.5 y 7.4%, respectivamente (gráfico 8).

El incremento de la participación de la IPQ en su conjunto en las importaciones mundiales disminuyó casi 23%, pasando de 0.5% en 1980 a 0.4% en 1993. Esto deja en claro la madurez relativa, por el lado del mercado, que exhibe la IPQ en su conjunto (cuadro 2).

Esta madurez cada vez mayor también pone en evidencia una creciente maduración de las ramas de la

GRAFICO 9

**Participación de las ramas petroquímicas maduras e innovadoras, 1980 y 1990**



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2

**Competitividad de la industria petroquímica mundial, 1980-1993<sup>a</sup>**

	1980		1993	
	Mercado mundial	IPQ (%)	Mercado mundial	IPQ (%)
<b>Industria petroquímica mundial</b>				
Promedio	4.77	50.00	3.69	50.00
Suma	9.54	100.0	7.38	100.00
<b>Ramas<sup>b</sup> con mayor participación (innovadoras)</b>				
Promedio	0.95	9.98	0.73	9.86
Suma	7.61	79.80	5.82	78.87
1	334	4.64	48.69	1.95
2	583	0.94	9.82	1.18
3	598	0.48	5.07	0.66
4	514	0.35	3.64	0.62
5	582	0.40	4.24	0.48
6	533	0.20	2.09	0.32
7	513	0.24	2.53	0.31
8	522	0.36	3.73	0.30
<b>Ramas<sup>b</sup> con menor participación (maduras)</b>				
Promedio	0.19	2.02	0.16	2.11
Suma	1.93	20.20	1.56	21.13
9	511	0.56	5.82	0.27
10	562	0.34	3.58	0.25
11	516	0.17	1.76	0.24
12	512	0.24	2.48	0.22
13	591	0.16	1.69	0.17
14	233	0.16	1.64	0.12
15	551	0.09	0.92	0.11
16	266	0.12	1.22	0.09
17	584	0.08	0.83	0.06
18	572	0.02	0.24	0.03

Fuente: Elaboración propia, a base de CEPAL (1994).

<sup>a</sup> El ordenamiento de las ramas se basa en su participación en el mercado mundial en 1993 (porcentajes).

<sup>b</sup> Basadas en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI).

IPQ: las ramas maduras pasaron del 20% al 21% entre 1980 y 1993 (gráfico 9).

La concentración productiva es alta, ya que son pocas las ramas que tienen una participación elevada en el total de la IPQ. Las tres principales concentraron el 64% de la participación en el mercado mundial petroquímico. Se trata de: i) derivados del petróleo, ii) resinas de polietileno, polipropileno, PVC y ABS-SAN

y iii) plastificantes, aditivos para aceites y antidetonantes.

Sin embargo, esta concentración tendió a disminuir en 1993, debido en gran medida a la menor participación de los bienes básicos más maduros —los *commodities*, sobre todo los derivados del petróleo— en contraste con el aumento de la de los bienes finales y especialidades petroquímicas (cuadro 2).

## VII

### Resultados y tipos de madurez tecnológica: el mercado y algunas variables

En esta sección se analiza la madurez tecnológica, incorporando la variable participación de mercado (eje y) y otras cinco variables (eje x), como se mostró más atrás en el gráfico 2.

#### 1. Participación y dinamismo de mercado: la madurez de mercado

Analizaremos aquí el dinamismo del mercado petroquímico internacional, que es distinto para los productos innovadores o dinámicos, y para los maduros o no dinámicos. Los primeros son los que crecen (decrecen) más (menos) que el promedio del total de productos importados por la OCDE entre 1980 y 1993 en el mercado internacional.

Esta caracterización, que se basa en la participación de la IPQ en 1993, definirá nuestra primera identificación de madurez de mercado, en la que los productos dinámicos son los innovadores y los no dinámicos los maduros.

En el conjunto de la IPQ se aprecia que son más las ramas innovadoras (10 de las 18) consideradas, pero que el resultado neto es negativo (-23%), debido a que el crecimiento negativo medio de las ramas maduras de -50%, fue mayor que el crecimiento medio de las ramas innovadoras, de 35% (cuadro 3).

Otro rasgo sobresaliente es que, como se muestra más adelante, casi todas las ramas innovadoras coinciden con aquellas que tienen un mayor contenido tecnológico. En cambio, en las ramas maduras el contenido tecnológico es diferenciado y, por lo tanto, hay entre ellas ramas con alto y bajo contenido tecnológico.<sup>15</sup>

Las ramas maduras son menos importantes en número (8 de 18) y en participación del mercado mundial petroquímico en 1993 (44%), aunque en 1980 fueron las que tuvieron mayor participación (68%).

Destaca la alta presencia de los derivados del petróleo (rama 334), con 49% en 1980 y 26% en 1993, siendo ésta también la rama que más disminuye (58%) (cuadro 3).

La gravitación de las ramas innovadoras es cada vez mayor. En 1980-1993 su participación aumenta en 35%, porque en esta categoría se encuentran las ramas con mayor dinamismo de mercado, ubicadas más adelante en la cadena petroquímica. Destaca el crecimiento de la participación de las ramas 514 —acrilnitrilo, amidas y anilinas, con 80%— y 533 —pigmentos, pinturas y barnices, con 60%— (cuadro 3 y gráfico 10).

Este comportamiento indica que algunas de las ramas de la IPQ están, como hemos indicado antes, en estado de madurez o bien están siendo sustituidas por otros productos. También se aprecia que el dinamismo de algunas ramas se debe a que proporcionan insumos de productos muy dinámicos en el ámbito internacional, como los plastificantes en las industrias electrónica y automotriz, o los nuevos materiales para el ensamblaje de equipos de informática, robótica y telecomunicaciones.

<sup>15</sup> Este resultado coincide con el obtenido por Hochgraf (1983), citado en Gutiérrez (1988), para cuatro de los cinco productos en que basa su muestra, que son el alcohol etílico (rama 512), el benceno (rama 511), las fibras sintéticas (rama 266) y los elastómeros sintéticos (rama 233).

CUADRO 3

**Dinamismo de mercado en la industria petroquímica mundial, 1980-1993<sup>a</sup>**

Ramas petroquímicas <sup>b</sup>		Participación de la rama petroquímica				Tasa de crecimiento 1980-1993 (%)
		1980		1993		
		Mercado mundial	IPQ%	Mercado mundial	IPQ%	
<b>Petroquímica mundial</b>						
Promedio		4.77	50.00	3.69	50.00	-22.62
Suma		9.54	100.0	7.38	100.0	
<b>Ramas dinámicas (innovadoras)</b>						
Promedio		0.31	3.20	0.41	5.59	35.01
Suma		3.05	32.01	4.12	55.85	
1	514	0.35	3.64	0.62	8.45	79.72
2	533	0.20	2.09	0.32	4.32	59.68
3	516	0.17	1.76	0.24	3.29	44.73
4	598	0.48	5.07	0.66	8.94	36.33
5	572	0.02	0.24	0.03	0.40	27.73
6	513	0.24	2.53	0.31	4.16	27.24
7	551	0.09	0.92	0.11	1.51	27.06
8	583	0.94	9.82	1.18	15.98	25.89
9	582	0.40	4.24	0.48	6.49	18.59
1	591	0.16	1.69	0.17	2.31	5.43
<b>Ramas no dinámicas (maduras)</b>						
Promedio		0.81	8.50	0.41	5.52	-49.76
Suma		6.49	67.99	3.21	44.15	
1	512	0.24	2.48	0.22	3.01	-5.96
1	522	0.36	3.73	0.30	4.12	-14.40
1	233	0.16	1.64	0.12	1.63	-23.14
1	266	0.12	1.22	0.09	1.18	-25.27
1	562	0.34	3.58	0.25	3.39	-26.78
1	584	0.08	0.83	0.06	0.75	-30.01
1	511	0.56	5.82	0.27	3.65	-51.51
1	334	4.64	48.69	1.95	26.41	-58.02

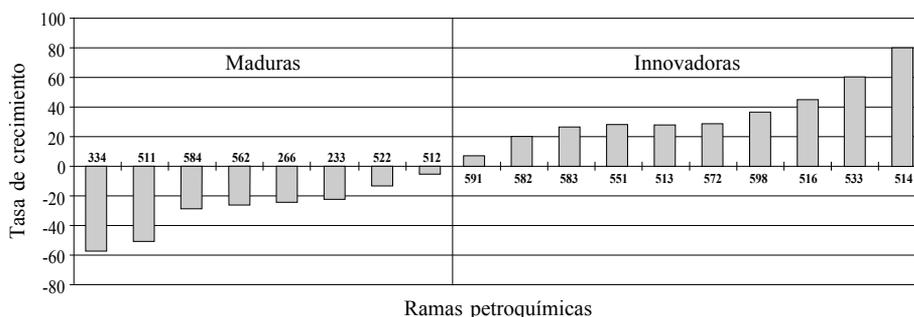
Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> El ordenamiento de las ramas se basa en la tasa de crecimiento porcentual.

<sup>b</sup> Basadas en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI).

GRAFICO 10

**Tasas de crecimiento de la participación en el mercado de algunas ramas petroquímicas mundiales, 1980-1993**  
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basados en el cuadro 3.

Algunas ramas, entre las que destacan las de especialidades petroquímicas, han sido tan dinámicas que incluso se las ha reconsiderado como parte del nuevo paradigma tecnoeconómico actual, en el que los sectores de avanzada tienen amplia difusión y presencia en los demás sectores.

Entre las ramas con una alta participación de mercado (más de 4%) destacan seis innovadoras (583, 514, 582, 598, 533 y 513). De las ramas maduras sólo están los derivados del petróleo y la rama 522 (cuadro 3).

Los resultados muestran que la mayoría de las 18 ramas consideradas son innovadoras (10 de 18); las restantes son maduras (gráfico 11).

## 2. Participación en el mercado y dinamismo productivo: la madurez productiva

El dinamismo productivo está basado en el crecimiento del volumen de la producción mundial (en toneladas métricas) que señalan las estadísticas de las Naciones Unidas (1993 y 1994), compatibilizadas con la CUCI.

La madurez productiva se definirá por el crecimiento de los productos petroquímicos en relación con el promedio de la industria total.

Las ramas innovadoras son las que entre 1980 y 1992 tuvieron una tasa de crecimiento media positiva en relación con el promedio de las ramas petroquímicas; las ramas maduras son las que tuvieron una tasa de crecimiento negativa respecto a dicho promedio.

La IPQ ha tenido un comportamiento diferente a nivel de cada rama. En general, el comportamiento de la producción mundial (gráfico 12) muestra categorías de análisis perfectamente definidas en el ciclo petroquímico.

Entre las ramas innovadoras resaltan sobre todo las de productos finales como el polipropileno, las resinas fenólicas, los acetatos y el poliestireno (ramas 582, 583, 514, 598, 513, 522, 591, 584, 512 y 562).

Entre las ramas maduras sobresalen muchas que contienen productos básicos, como el benceno, el butadieno, el negro de humo y el amoníaco, y algunos bienes intermedios como el etilenglicol, el óxido de

GRAFICO 11

### Resultados finales por tipo de madurez tecnológica de ramas petroquímicas<sup>a</sup>

Ramas de la IPQ <sup>b</sup>	1	2	3	4	5	6	7
	Participación de mercado (PM)	Dinamismo de mercado (DM)	PM y DM	Productiva	Por patentes	Cadena productiva	Evolutiva
233	M	M	M	M	M	I	M
266	M	M	M	M	M	I	M
334	I	M	M	M	I	M	M
511	M	M	M	M	I	M	M
512	M	M	M	I	M	M	M
513	I	I	I	I	I	M	M
514	I	I	I	I	I	M	M
516	M	I	I	M	M	M	M
522	I	M	M	I	I	M	M
533	I	I	I	M	I	I	M
551	M	I	I	I	I	I	I
562	M	M	I	I	M	M	I
572	M	I	I	M	I	I	M
582	I	I	I	I	I	I	I
583	I	I	I	I	I	I	I
584	M	M	M	I	M	M	M
591	M	I	I	I	I	I	I
598	I	I	I	I	M	I	M

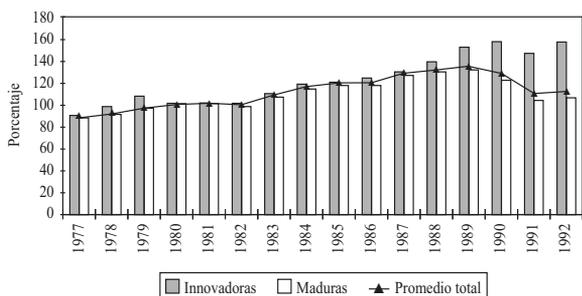
Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> M: madura; I: innovadora.

<sup>b</sup> Basadas en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI).

GRAFICO 12

**Tasas de crecimiento del volumen de la producción petroquímica mundial, 1977-1992**  
(Toneladas métricas en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a base de Naciones Unidas (1993 y 1994).

etileno y el fenol; (las ramas correspondientes son las 334, 533, 266, 572, 511, 233 y 516 (gráfico 11).

Los resultados en materia de madurez productiva son similares en la mayoría de las ramas a los resultados relativos a la madurez de mercado; no lo son en siete de ellas (512, 516, 522, 533, 562, 572 y 584).

### 3. Participación de mercado e intensidad patentadora: madurez en materia de patentamiento

Las patentes han sido utilizadas como uno de los indicadores tecnológicos, ya que reflejan los resultados de la inventiva y los cambios en productos y/o procesos.<sup>16</sup>

La patente es uno de los medios a través de los cuales los empresarios protegen sus invenciones e innovaciones. Este mecanismo de protección les permite maximizar sus ganancias monopolistas provenientes de la innovación, al hacer más difícil la copia o imitación por los competidores potenciales.

Las patentes captan y miden las primeras etapas de un proceso que, a través del desarrollo, el proceso de prueba y la ingeniería conduce desde la novedad-inventiva, a la innovación completa. Las patentes pueden extenderse a todo el ciclo del producto, yendo desde las que protegen el invento básico, pasando por las relacionadas con el producto y el proceso de inge-

niería, y finalizando con una gran cantidad de patentes de mejora y de bloqueo (Dosi, Pavitt y Soete, 1990).

La medición de la intensidad patentadora se realiza aquí identificando las ramas petroquímicas en las que más se patenta (cuadro 4). Se define como ramas innovadoras a aquellas en las que la tasa de patentamiento entre 1983 y 1994 tuvo un crecimiento positivo. En contraste, las ramas maduras son las que tuvieron una tasa de patentamiento con crecimiento negativo. Este criterio supone cierta edad de los productos y una alta difusión de aquellos en los cuales menos se patenta. Se trata de ramas con tecnologías disponibles que han hecho uso por 20 años de la protección otorgada por la patente emitida. El período elegido es el de 1983 a 1994, con la finalidad de mantener la coherencia en los períodos utilizados para examinar las otras variables<sup>17</sup> (cuadro 4).

Los resultados obtenidos entre 1983 y 1994 muestran que, en conjunto, las ramas innovadoras registraron un número mayor de patentes (cuatro a cinco veces superior que las ramas maduras entre 1969 y 1996). Sin embargo, se aprecia que no necesariamente las ramas con mayor dinamismo patentador son las que tienen una mayor participación patentadora (medida en relación con el número de patentes registradas en Estados Unidos) aunque en algunos casos existe una alta correlación entre intensidad patentadora y participación de mercado.

Por ejemplo, algunas ramas innovadoras (551, 572 y 591) exhiben un importante dinamismo patentador (0.10, 0.05 y 0.04%, respectivamente), y a la vez muestran bajos niveles de participación en el número de patentes registradas (0.29, 0.68 y 0.52%, respectivamente). En cambio, algunas ramas maduras (512, 584 y 562) son las que tienen una mayor participación en tales patentes, pero también exhiben un bajo dinamismo patentador (0.02%, 0.02% y -0.05%, respectivamente).

Este resultado reafirma la posición de muchas de las ramas maduras como correspondientes a *commodities* y también que en algunas de tales ramas ha habido cambios o mejoras reflejados en patentes, aunque mucho menos que en las ramas innovadoras. Esta tendencia muestra asimismo en qué medida las empresas

<sup>16</sup> Entre los indicadores relacionados con la propiedad intelectual, para la IPQ el más accesible y útil es el de las patentes. Otro indicador recomendable pero poco accesible es el del "secreto industrial". Acerca de las ventajas y desventajas de este indicador para medir el proceso innovativo, véase Griliches (1990), y Dosi, Freeman, Nelson y otros (1988) y Dosi, Pavitt y Soete (1990).

<sup>17</sup> La elección de una serie más larga nos permitiría precisar el resultado en materia de madurez, ya que incluiría las innovaciones anteriores a este período, muchas de las cuales pueden haber sido la base de las ocurridas posteriormente, y precisar también la intensidad radical o incremental de la innovación.

CUADRO 4

**Intensidad patentadora en la industria petroquímica mundial, 1983-1994**  
(Porcentajes del número de patentes registradas en los Estados Unidos)

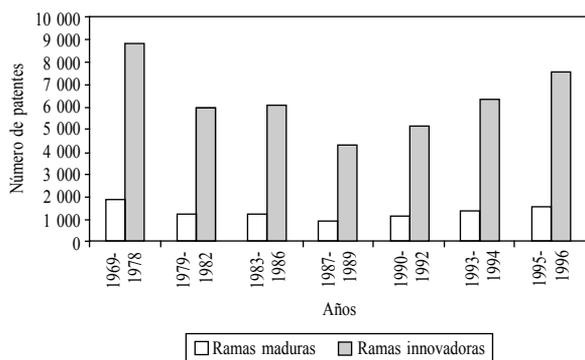
Ramas <sup>a</sup>	Productos de la rama	Tasa de crecimiento (%)	Participación (%)
<b>Petroquímica mundial</b>			
Suma		0.03	100.0
Promedio			5.56
<b>Ramas muy patentadoras (innovadoras)</b>			
Suma		0.80	46.04
Promedio		0.08	4.60
1	582 Poliamidas, PET	0.12	4.50
2	551 Fragancias	0.10	0.29
3	533 Barnices, pigmentos	0.09	4.01
4	513 Acidos carboxílicos...	0.09	6.55
5	583 Polietileno, PVC	0.08	6.14
6	514 Anilina, amidas	0.08	3.94
7	334 Olefinas	0.07	5.96
8	511 Etileno, tolueno, benceno	0.07	13.45
9	572 Explosivos y derivados, pirotecnia	0.05	0.68
10	591 Insecticidas, fungicidas	0.04	0.52
<b>Ramas poco patentadoras (maduras)</b>			
Suma		-0.02	53.96
Promedio		-	6.75
11	512 Fenoles, alcoholes	0.02	16.32
12	584 Esteres, éteres	0.02	14.70
13	266 Fibras sintéticas, nylon	0.01	2.70
14	233 SBR, látex	0.01	3.27
15	598 Aditivos p/aceite	0.01	2.74
16	522 Negro de humo, ácido nítrico	-	2.78
17	516 Formaldehído, acetaldehído	-0.04	4.39
18	562 Urea, fosfatos	-0.05	7.07

Fuente: Elaboración propia a base de datos de la Oficina de Patentes de los Estados Unidos.

<sup>a</sup> Basadas en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI).

GRAFICO 13

**Intensidad patentadora de algunas ramas petroquímicas, 1969-1996**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina de Patentes de los Estados Unidos.

han dado importancia a la protección intelectual vía patentes (gráfico 13).

Los resultados obtenidos al combinar el dinamismo patentador con la participación de mercado mues-

tran que casi la mitad de la industria petroquímica (8 de 18 ramas) se ubica en ramas maduras (598, 522, 512, 584, 266, 233, 516 y 562).

En contraste, poco más de la otra mitad —10 de 18— corresponde a las ramas innovadoras siguientes 582, 533, 513, 583, 514, 334, 551, 572, 511 y 591 (gráfico 11).

#### 4. La participación de mercado y la cadena productiva: madurez en la cadena productiva

El análisis de la madurez tecnológica se complementa ubicando a cada rama en la cadena productiva (gráfico 6) y en el ciclo de vida de los productos (gráfico 5), con el fin de identificar el grado de madurez de los dos negocios característicos de la IPQ (el de los *commodities* y el de las especialidades) planteados al inicio del artículo.

La cadena petroquímica (gráfico 4) es dividida aquí en dos grandes etapas. La primera contiene los pasos 1 y 2, en los que se ubican los productos básicos e intermedios (*commodities*) y que se caracterizan

por ser maduros. La segunda incluye los pasos 3 y 4, que corresponden a los bienes finales y las especialidades petroquímicas como las resinas, fibras y hules, que son los productos innovadores.

El contenido tecnológico será mayor a medida que se avanza en la cadena petroquímica. Por lo tanto, son ramas maduras aquellas que corresponden a los *commodities* y se ubican en la primera etapa de la cadena, y son ramas innovadoras las que se ubican en la segunda etapa y que corresponden a las especialidades petroquímicas.

Los resultados muestran que en forma similar a lo visto al examinar los tipos de madurez anteriores, la mayoría de las ramas (10 de 18) son innovadoras (533, 582, 583, 598, 233, 266, 516, 551, 572 y 591), y las otras ocho son maduras (334, 513, 514, 522, 511, 512, 562 y 584). Estos resultados muestran que los *commodities* o las especialidades pueden ubicarse en etapas de innovación o de madurez, dependiendo del criterio de medición (gráfico 11).

##### 5. Participación de mercado y taxonomía tecnológica: madurez evolutiva

El contenido tecnológico definido por la madurez evolutiva muestra la variedad de comportamientos tecnológicos de las empresas y está basado en la taxonomía elaborada por Pavitt (1984).

Esta taxonomía identifica los diferentes niveles de innovación de los sectores económicos y propone cuatro categorías tecnológicas que corresponden a formas e intensidades de innovación diferentes que son: i) las dominadas por el proveedor, ii) las "intensivas en escala", iii) las de oferente especializado y iv) las basadas en la ciencia. Las diferencias en cada categoría varían de acuerdo con el origen de la tecnología, la relación proveedor-usuario y la posibilidad de apropiación de las rentas tecnológicas.

La composición de cada rama en relación con estas categorías configura la potencialidad innovadora o de madurez que exhibe cada industria en su conjunto.

En esta taxonomía las ramas que se caracterizan como maduras (233, 266, 334, 511, 512, 513, 514, 516, 522, 533, 572, 562, 584 y 598) son las que corresponden a las categorías definidas por Pavitt como las dominadas por el proveedor y las "intensivas en escala" (gráfico 11).

En estas categorías se encuentran las ramas tradicionales que en muchos casos corresponden a *commodities*. Son también ramas con tecnologías ya difundidas,

con baja inversión en investigación científica y tecnológica, y una infraestructura limitada. La posibilidad de imitación es alta y, por lo tanto, la de apropiación es baja. Los medios de apropiación utilizados son las marcas, la diferenciación del producto, el secreto industrial y las patentes. Estas características hacen que las innovaciones sean pocas y en su mayoría de carácter incremental, ya que existe poco esfuerzo y resultado de carácter innovador. Los cambios tecnológicos provienen sobre todo de la maquinaria y el equipo, o bien de grandes escalas asociadas al equipo.

El resto de las ramas (551, 582, 583 y 591) son las innovadoras y pertenecen a las categorías de oferentes especializados y de ramas basadas en la ciencia (gráfico 11).

Estas categorías se caracterizan, una por ser productora de maquinaria, equipo e instrumentos especializados, y la otra por asimilar y aplicar los conocimientos científicos desarrollados en los centros tecnológicos de las propias empresas o en instituciones como universidades o centros de investigación.

El tipo de innovación es principalmente de producto y el tipo de cambio tecnológico es sobre todo radical o mayor. Las rentas tecnológicas son por lo general altas y se basan en una intensa interrelación con los usuarios. En las actividades de investigación predominan el *know how*, el diseño, la calidad, las patentes y el secreto industrial. En ambas categorías las innovaciones van desde las incrementales con una alta difusión a las radicales, lo que define una actividad innovadora mayor que la de las ramas maduras.

Por otro lado, los resultados en materia de madurez que se obtienen combinando la participación de mercado y la taxonomía tecnológica muestran que el desempeño de la IPQ en su conjunto refuerza el argumento inicial de este artículo, que destaca la madurez diferenciada por ramas en la IPQ.

La mayoría de las ramas petroquímicas (14 de 18) tienen poca actividad innovadora, como se ha destacado en la taxonomía de Pavitt, lo que hace que en conjunto la IPQ se caracterice como de madurez relativa (gráfico 11).

A nivel de ramas se encuentra que la mayoría (14 de 18) son maduras, y el resto (4 de 18) son innovadoras.

##### 6. La industria petroquímica como industria madura con ramas innovadoras: una síntesis

La IPQ en su conjunto es una industria madura, lo que se refleja en sus resultados de mercado, productivo y tecnológico. Pero a nivel de ramas de la IPQ la posi-

ción de madurez no siempre es la misma, ya que puede variar dependiendo del indicador utilizado (gráfico 11).

En 12 de las 18 ramas analizadas las variables que se utilizan muestran resultados complementarios en la medición de la madurez o de la innovación tecnológica. En cambio, en las restantes (6 de 18) existen contradicciones para definir a las ramas como maduras o innovadoras. Si consideramos la diferenciación entre *commodities* y especialidades, se observa que existen también coincidencias y contradicciones en lo que toca al concepto de madurez (gráfico 11).

Al considerar todas las variables, 8 de las 18 ramas petroquímicas resultan preponderantemente maduras (233, 266, 334, 511, 512, 522, 562 y 584); esto es, el indicador de madurez coincide al menos en cinco variables.

Las ramas preponderantemente innovadoras (4 de 18) son las menos. Tienen características e intensidad innovadoras y corresponden a aquellas ramas en las que el indicador de innovación coincidió en cinco o seis de las variables utilizadas (551, 582, 583 y 591).

El resto de las ramas (6 de 18) pueden definirse indistintamente como maduras o innovadoras (ramas 513, 514, 516, 533, 572, y 598), dependiendo de la variable que se utilice.

Estos resultados muestran que los criterios aplicados comúnmente para distinguir entre ramas maduras e innovadoras no coinciden necesariamente con los identificados por los técnicos, los académicos o las publicaciones especializadas. Esto también se aplica a

la distinción entre los negocios de *commodities* y de especialidades petroquímicas.

Para finalizar, se ha obtenido la dirección de la causalidad entre cada una de estas variables, para fundamentar aún más las apreciaciones señaladas. La base del análisis fue la aplicación del coeficiente de correlación por rangos (índice de Spearman) a las variables cuantitativas, participación de mercado (PM), dinamismo de mercado (DM), dinamismo productivo (DP) e intensidad patentadora (IP).

La síntesis de los resultados en materia de participación de mercado y de medición de la madurez tecnológica muestran una baja correlación positiva entre PM y DM = 0.19, PM y DP = 0.21 y PM e IP = 0.18. Estos datos muestran que si bien los coeficientes de correlación son positivos, en los tres casos son diferentes y el que más explica la causalidad es el que combina la participación de mercado con el dinamismo productivo.

El índice de correlación es el siguiente:<sup>18</sup>

$$r_K = 1 - \frac{6\sum d^2}{n(n^2 - 1)}$$

siendo  $d$  la diferencia entre pares de rangos correspondientes y  $n$  el número de pares.

Sin embargo, es necesario considerar también las características relacionadas con aspectos meramente tecnológicos, como se ha destacado antes para las variables relativas a patentes, cadena productiva e intensidad innovadora.

## VIII

### Conclusiones

El análisis de la madurez tecnológica debe considerarse como un proceso complejo y evolutivo en el que la dimensión tecnológica, asociada con el mercado, la producción y la cadena productiva, permite mantener o modificar el grado de madurez.

La medición de la madurez tecnológica difiere según los indicadores que se utilicen en ella, lo que puede llevar a resultados diferentes para definir a las ramas como maduras o innovadoras. Los criterios para definir la madurez no son claros ni precisos, lo que subraya la importancia de uniformarlos para poder calificar a los productos de maduros o de innovadores.

Al considerar sólo variables de mercado o aquellas típicas de las ventajas comparativas para medir la madurez, surgen diferencias y contradicciones en el grado de madurez resultante. Por lo tanto, el análisis debe incluir no sólo la participación en el mercado y el dinamismo productivo, sino también otras variables, sobre todo tecnológicas, que expliquen la dinámica del ciclo.

<sup>18</sup> La distribución en el muestreo es simétrica alrededor de 0 y va de -1 a +1.

El desempeño innovador en la IPQ es específico a cada rama que la integra, es decir, es diferenciado. La combinación de los diversos criterios para analizar la madurez tecnológica ha generado resultados diferentes para distintas ramas, lo que acusa tipos de madurez distintos. Se identificaron dos tipos de ramas petroquímicas: las innovadoras, que son aquellas cuya actividad tecnológica es mayor, que no siempre obtienen resultados importantes en el mercado y que generalmente coinciden con las especialidades petroquímicas; y las maduras, que exhiben una menor actividad tecnológica, con resultados de mercado indistintos, y que generalmente corresponden a *commodities*.

Al combinarse las variables e indicadores utilizados (participación de mercado, participación productiva, intensidad patentadora, ubicación en la cadena productiva y taxonomía tecnológica), surgieron tipos y condiciones de madurez que, en muchos casos, coincidieron con los resultados para cada variable analizada, existiendo niveles de correlación positivos bajos entre las variables.

En el conjunto de variables analizadas se encontró que las ramas innovadoras, generalmente especializadas, tienden a tener una mayor presencia en los mercados internacionales. Este resultado se dio en aquellas ramas ubicadas en los pasos más avanzados de la cadena petroquímica, que corresponden a bienes con mayor contenido tecnológico y más valor agregado. También puede haber ramas innovadoras que logran débiles resultados de mercado. En este caso, su posición en éste puede mejorar si el empuje de la demanda es importante, o bien empeorar si esto no ocurre o las otras ramas mejoran su posición tecnológica. Es decir, las especialidades petroquímicas no siempre tienen resultados óptimos en el mercado, aunque por lo general su posición en el mercado internacional es favorable.

Por otro lado, las ramas maduras que en general corresponden a *commodities* tienen resultados de mercado intermedios. Es decir, pueden adquirir una importante presencia en el mercado, generalmente en nichos específicos, o bien tender a ser sustituidas por nuevas ramas. Generalmente se encuentran en la parte final del ciclo de vida productivo y al inicio de la cadena productiva y su posición en el mercado internacional suele ser desfavorable.

El análisis de la madurez tecnológica puede ser útil para mostrar la inserción internacional de los países líderes y de los países seguidores. Los líderes marcan las pautas de la competitividad tecnológica internacional, que en la práctica está relacionada con la

frontera tecnológica y las líneas de productos y procesos innovadores. En contraste, los seguidores definen su inserción internacional en las líneas de productos y procesos menos innovadores, maduros, que se asocian en general a los *commodities*.

La aplicación de esta metodología a nivel de países o empresas puede mostrar cómo intervienen y se ubican los diferentes países. La división del mercado mundial entre ramas innovadoras y ramas maduras es útil para entender y justificar lineamientos sectoriales de competencia, en términos de mercado y resultados tecnológicos, que contribuyan a identificar o a fortalecer la posición competitiva de un país o empresa a nivel internacional. También puede contribuir al análisis de las respectivas configuraciones macroeconómicas y, por lo tanto, a guiar la aplicación de reformas estructurales con una visión de más largo plazo, que identifique las fortalezas, debilidades y oportunidades de los diferentes tipos de inserción internacional, en ramas maduras o innovadoras.

Este análisis se completaría con el examen del escenario configurado por un sistema de innovación o una política de innovación a nivel regional y nacional que apunte a disminuir los efectos de la recesión internacional o del deterioro de la relación de precios del intercambio sobre las ramas maduras, que se ven más afectadas por estos fenómenos que las innovadoras.

En el futuro, los estudios de madurez de esta índole pueden contribuir al análisis de la especialización comercial en el escenario internacional y de los resultados en materia de competitividad relacionados con el cambio tecnológico. Los resultados en materia de posicionamiento contribuirían a profundizar en las causas y posibilidades de mejorar o modificar el lugar ocupado y el tipo de inserción internacional de un país o empresa.

De lo anterior surgen diversas líneas de investigación. Una sería la de aplicar el estudio de la madurez tecnológica a otras ramas económicas. Otra es la de identificar el resultado obtenido por la industria de un país a nivel internacional y verificar si efectivamente coincide con el desempeño de las empresas ubicadas en ese país.

Es importante profundizar a nivel de empresas y encontrar matices que no son visibles en los indicadores y estadísticas por países, industrias o productos. Por ello, se debe analizar el desempeño estratégico y las capacidades para aprender y desarrollar habilidades tecnológicas de las empresas, e incluir en el examen variables de mercado y tecnológicas, con la finalidad de encontrar posibles relaciones y características comunes entre las empresas e instituciones participantes.

## Bibliografía

- Achilladelis, B., A. Schwarzkopf y M. Cines (1990): The dynamics of technological innovation: The case of chemical industry, *Research Policy*, vol. 19, N° 19, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Amable, B. (1993): National effects of learning, international specialization and growth paths, Ch. Freeman y D. Foray (comps.) *Technology and the Wealth of Nations: the Dynamics of Constructed Advantage*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Arjona, L. (1995): La tecnología en la teoría del comercio: la perspectiva evolutiva, *El Trimestre económico*, vol. LXII, N° 248, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Arjona, L. y K. Unger, (1996): Competitividad internacional y desarrollo tecnológico: la industria manufacturera mexicana frente a la apertura comercial, *Economía mexicana*, vol. V, N° 2, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Bower, J. (1985): Restructuring petrochemicals: A comparative study of business and government strategy to deal with a declining sector of the economy, B. Scott y G. Lodge (eds), *U.S. Competitiveness in the World Economy, A Harvard Business School Research Colloquium*, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1993): *Progreso técnico y competitividad internacional*, LC/R.1104, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Competitive Advantage of Nations*, Santiago de Chile.
- Chapman, K. (1991): *The International Petrochemical Industry: Evolution and Location*, Londres, Basil Blackwell Ltd.
- Chudnovsky, D., A. López y F. Porta (1994): Industrias petroquímica y de máquinas-herramientas: estrategias empresariales, *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G.1824-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Chudnovsky, Ch. y F. Porta (1997): *Auge y ocaso del capitalismo asistido. La industria petroquímica latinoamericana*, Santiago de Chile, CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Alianza Editorial.
- Dosi, G. (1982): Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of determinants and directions of technical change, *Research Policy*, vol. 11, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson y otros (1988): *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publisher.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Fanjzylber, F. (1991): Inserción internacional e innovación institucional, *Revista de la CEPAL*, N° 44, LC/G.1667-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Freeman, C. (1974): *The Economics of Industrial Innovation*, Harmondsworth, Middlesex, Reino Unido, Penguin Books Ltd.
- Freeman, C., J. Clark y L. Soete (1982): *Unemployment and Technical Innovation. A Study of Long Waves and Economic Development*, Reino Unido, Frances Pinter Ltd.
- Griliches, Z. (1990): Patent statistics as economic indicators: A survey, *Journal of Economic Literature*, vol. 28, N° 4.
- Gutiérrez, R. (1988): Maduración tecnológica y perspectivas de la industria petroquímica mundial, *Economía de América Latina*, N° 17, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Jasso, J. (1997): Competitividad internacional empresarial: intensidad patentadora y de mercado, *Espacios. Revista Venezolana de Gestión Tecnológica*, vol. 18, N° 1, Caracas.
- Naciones Unidas (1993): *Industrial Statistics Yearbook 1991*, Nueva York, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Industrial Commodity Statistics Yearbook 1992*, Nueva York, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.
- Nelson, R. y S. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Pavitt, K. (1984): Sectoral patterns of technological change, *Research Policy*, N° 13, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Rothwell, R. (1994): Industrial innovation: success, strategy, trends, D. Mark y R. Rothwell (eds.), *Handbook of Industrial Innovation*, Londres, Edward Elgar.
- Unger, K., L. Saldaña, J. Jasso y G. Durand (1994): *Ajuste estructural y estrategias empresariales en México. Las industrias petroquímica y de máquinas-herramientas*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Walsh, V. (1984): Invention and innovation in the chemical industry: Demand-pull or discovery-push?, *Research Policy*, vol. 3, N° 4, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.

# Acceso a la vivienda y *subsidios habitacionales* directos: experiencias *latinoamericanas*

---

**Gerardo M. Gonzales Arrieta**

*Representante Residente y  
Gerente Técnico,  
Unión Interamericana para  
la Vivienda, Lima, Perú*

Después de la sección introductoria, el artículo analiza en la sección II el papel que corresponde desempeñar a los sectores público y privado en el marco de una política de vivienda y de financiamiento habitacional, en la cual al Estado le compete una función facilitadora y subsidiaria de la iniciativa privada en el desarrollo sectorial; examina el rol que dentro de este tipo de políticas tienen los subsidios habitacionales directos como mecanismo que permite crear demanda efectiva para la oferta habitacional generada por el sector privado en condiciones de mercado, y hace hincapié en sus atributos; y pone de relieve el papel catalizador que puede tener este mecanismo en la promoción del ahorro. La sección III reseña la trayectoria de los regímenes de los subsidios habitacionales directos en los países latinoamericanos, destacando sus principales características, ventajas y limitaciones; también subraya, sobre todo en los programas de mayor trayectoria, las reformas introducidas o propuestas. En la sección IV, por último, se exponen las principales enseñanzas que se derivan de las experiencias latinoamericanas, haciendo hincapié en las condiciones y características que contribuyen a una aplicación exitosa de este mecanismo.

# I

## Introducción

En América Latina y el Caribe el déficit habitacional cuantitativo —definido como la diferencia entre el número de hogares y el número de viviendas permanentes— ascendía en 1995 a 28 millones de unidades, mientras que el déficit cualitativo —definido como el número de viviendas permanentes que son insatisfactorias por carecer de determinados servicios— afectaba a casi 26 millones de viviendas existentes (CEPAL, 1995). Dado que la región cuenta con unos 118 millones de hogares, uno de cada cuatro hogares latinoamericanos carece de una vivienda, y si se agregan las unidades habitacionales que requieren algún tipo de rehabilitación, tenemos que casi la mitad de los hogares de la región vive en condiciones insatisfactorias.

Esta constatación estadística no sólo pone de relieve la envergadura del déficit habitacional, que afecta a todos los países de la región, sino también la ineficacia de las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional del pasado. Más aún, este cuantioso défi-

cit habitacional se concentra altamente en la población de más bajos ingresos que, pese a representar una demanda potencial significativa, no tiene posibilidades concretas de lograr una solución habitacional apropiada, principalmente por dificultades de acceso a financiamiento en condiciones adecuadas debido a falta de capacidad de compra suficiente, carencia de garantías satisfactorias para acceder a créditos hipotecarios, e imposibilidad de acreditar ingresos permanentes.

Para mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos es preciso innovar en las políticas y los instrumentos de financiación vigentes en este campo. Este artículo explora maneras de contribuir a dotar a dichos sectores de una adecuada capacidad de compra, esto es, de crear en ellos una demanda habitacional efectiva, y hace un análisis conceptual y comparativo de las experiencias latinoamericanas en la aplicación de subsidios habitacionales directos (en adelante SHD) para los sectores de menores recursos.

# II

## La racionalidad económica de los subsidios habitacionales directos

### 1. La política de vivienda y el papel de los sectores público y privado<sup>1</sup>

Las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional vigentes en el pasado en América Latina se caracterizaron por una participación preeminente del Estado y una muy limitada participación del sector privado formal. Como parte de dichas políticas, el Estado desempeñó un papel sobrerregulador del funcionamiento de los mercados y de la operación de los agentes intervinientes —por ejemplo, estableciendo topes a las tasas de interés en los sistemas financieros habitacionales—, y asumió un papel directo en la construcción y financiamiento de viviendas, en los más de

los casos utilizando créditos con tasas de interés subsidiadas o subsidiando los precios de las viviendas.

Los resultados fueron del todo contraproducentes, como se reflejó a las claras en los enormes déficit habitacionales acumulados en la región. Por un lado, los esquemas de construcción y financiamiento habitacional delineados no satisfacían las aspiraciones de rentabilidad de los constructores e intermediarios financieros privados, inhibiendo así la inversión privada formal. Por otro, la activa intervención del Estado como constructor de viviendas definía burocráticamente las características, precios y mecanismos de asignación de éstas. Con esto se eliminó de hecho el funcionamiento de los mecanismos de mercado para el rango de viviendas supuestamente dirigido a los sectores de más bajos ingresos, desplazando de esta manera a los constructores privados.

<sup>1</sup> Véase un análisis más detallado de estos temas en Gonzales Arrieta (1995).

Dichas políticas también hicieron que el crédito destinado a la construcción y adquisición de viviendas fuera insuficiente para satisfacer las necesidades de la región (Zawadzki, 1993, p. 33). A dicha insuficiencia se agregaron las inadecuadas condiciones de acceso para la población con escasa capacidad de pago, lo que en conjunto limitó el tamaño y la estabilidad de la demanda efectiva de viviendas y de créditos hipotecarios. Como resultado, los constructores y los intermediarios financieros privados se dedicaron a atender la demanda de los sectores de ingresos más elevados, dando lugar a un doble efecto perverso: por un lado, a la reducción de los mercados formales y una creciente inhibición de la inversión privada en el sector vivienda; y por otro, a la vigencia cada vez mayor de modalidades informales de construcción y financiamiento de viviendas. Estas últimas movilizan actualmente en la región un volumen considerable de recursos (CEPAL, 1996, p. 119).

En algunos países de América Latina las políticas de vivienda y de financiamiento habitacional han exhibido resultados importantes: la producción anual de viviendas ha llegado a superar la nueva demanda que se genera cada año por el crecimiento vegetativo de la población y la formación de nuevos hogares. Así, en dichos países se ha comenzado a revertir el déficit habitacional acumulado.

El modelo de políticas de vivienda y de financiamiento habitacional que sustenta tales resultados tiene como común denominador una clara decisión política de aplicar un modelo de desarrollo sectorial basado en el mercado, compatible con el esquema general de desarrollo económico y social, y de carácter integral (es decir, dotado de los instrumentos y los recursos adecuados para atender las necesidades de vivienda de todos los estratos de ingresos).

Dicho modelo reconoce que el Estado por sí solo es incapaz de dar solución al déficit habitacional y que, por lo tanto, su intervención debe estimular la inversión privada. El reconocimiento de la complementariedad de los esfuerzos supone innovar a fondo en la política pública, en los instrumentos aplicables y en los esquemas institucionales. El antiguo papel del Estado es sustituido por un rol facilitador que apunta a crear incentivos en materia de recuperación de costos, rentabilidad y estabilidad, para permitir que el sector vivienda compita con los demás sectores de la economía y la inversión privada tenga un papel protagónico en la construcción y financiamiento de viviendas.

Todo lo anterior tiene como premisa que atender a las necesidades de vivienda es primordialmente un

hecho económico, que repercute en la política de bienestar social. Los efectos multiplicadores del sector vivienda sobre la actividad económica y el empleo son tanto o más importantes que los de otros sectores económicos: cada dólar invertido en vivienda genera otros dos dólares de actividad económica en otros sectores, y un puesto de trabajo adicional en la construcción de viviendas da lugar a otros dos en actividades conexas (Mayo y Angel, 1993, p. 34).

La vigencia de condiciones de rentabilidad y competitividad en los mercados inmobiliario y de financiamiento de viviendas permite, primero, que el sector privado encuentre en la industria de la construcción habitacional una opción de negocios que compita en igualdad de posibilidades con otros sectores de la economía; segundo, que los ahorros que se movilizan hacia el sector vivienda consigan una rentabilidad positiva en términos reales; tercero, que los créditos hipotecarios se recuperen en términos reales, haciendo sostenible el financiamiento habitacional de largo plazo, y cuarto, que los intermediarios financieros encuentren también en el financiamiento de viviendas una opción de negocios rentable.

Ahora, si bien se reconoce en dicho modelo que la inversión privada en el sector habitacional sólo será viable si rigen condiciones de mercado en la construcción y el financiamiento de viviendas, también se admite que los mecanismos de mercado no permiten el acceso a sectores de la población que carecen de suficiente capacidad de compra y de pago. Por ello, el Estado debe asumir también un rol subsidiario, brindando igualdad de oportunidades, de manera que toda familia, cualquiera sea su condición económica, tenga la posibilidad de resolver su problema de vivienda a través del mercado y acceder a la solución habitacional que sea compatible con su esfuerzo propio y sus posibilidades económicas. En este contexto se inscribe el uso de subsidios habitacionales directos (SHD), que sumados al esfuerzo propio de las familias y al crédito hipotecario en condiciones de mercado, sirven para complementar la capacidad de compra de viviendas producidas por el sector privado para la población de más bajos ingresos.

## **2. Creación de demanda efectiva de vivienda mediante los subsidios habitacionales directos**

En términos generales, el SHD es un aporte explícito no reembolsable que entrega el Estado por un sola vez a las familias que cumplen con requisitos previamente determinados, para dotarlas de una capacidad de com-

pra superior a la que les brindan sus ingresos. Como se ve, se trata de un subsidio a la demanda y no a la oferta.

La insuficiente capacidad adquisitiva de vastos sectores de la población impide transformar la enorme demanda potencial existente en una demanda efectiva que estimule la inversión y la oferta habitacional privada. Por lo tanto, la creación de capacidad de compra en los sectores más pobres sentaría las bases para un crecimiento más sostenido de la actividad en el sector vivienda.

Son numerosos los efectos favorables que pueden esperarse de los SHD (Domínguez, 1994b). En efecto, ellos amplían el mercado inmobiliario potencial al crear capacidad de compra efectiva para la oferta privada. Asimismo, aminoran los riesgos de la construcción de viviendas, puesto que al saberse en forma cierta que habrá demanda con poder de compra, los constructores privados tendrán la seguridad de que podrán vender sus viviendas y así la oferta habitacional será más estable en el mediano plazo; en una atmósfera de libre competencia, esto mejorará la calidad y disminuirá los precios de las viviendas. También estimulan el crecimiento del mercado potencial de prestatarios hipotecarios, ya que al reducir el monto del endeudamiento necesario para completar el precio de la vivienda convierten a las familias beneficiarias, con los mismos ingresos, en sujetos de créditos hipotecarios por montos compatibles con su capacidad de pago. Asimismo, da lugar a una cartera de créditos de mejor calidad, pues el deudor asume una obligación que le es más fácil de pagar, y la cobertura de la garantía hipotecaria arroja un excedente sobre la deuda (equivalente al monto del subsidio) que es mayor que el promedio de la cartera.

Además, los SHD involucran la abolición de la tradicional actitud paternalista del Estado en la atención a los grupos más necesitados, sustituyéndola por un enfoque que estimula y complementa el esfuerzo de las familias sobre la base de procedimientos objetivos y despersonalizados. De este modo fortalecen el vínculo entre el ciudadano y el Estado, aprovechan las ventajas de la economía de mercado y permiten que el beneficiario escoja la solución que mejor se ajusta a sus necesidades.

Al convertir la demanda potencial de vivienda en demanda efectiva y al acentuar el funcionamiento de la economía de mercado, los SHD estimulan una mayor oferta de viviendas y de financiamiento habitacional, lo cual puede facilitar el acceso a la población de menores recursos y contribuir eficazmente a reducir el

déficit habitacional. Por lo tanto, estos subsidios que en última instancia son un aporte del Estado y parte de la creciente transferencia al sector privado del rol protagónico en el financiamiento habitacional, han probado ser un mecanismo mucho más eficaz de intervención estatal.

¿Por qué son preferibles los SHD para atender a las necesidades de vivienda de los más pobres? En primer lugar, tales subsidios son más equitativos, pues permiten focalizar mejor los esfuerzos en la población a la que se desea favorecer, y también son progresivos, porque a menor valor de la vivienda corresponde un subsidio mayor. En cambio, los subsidios indirectos a través de las tasas de interés en los créditos habitacionales son altamente regresivos, pues a falta de asignación de créditos vía precios, prevalece el mecanismo de racionamiento de los recursos disponibles; en este contexto, quienes más acceso tienen al financiamiento disponible suelen ser los sectores con mayor influencia o mayor capacidad de pago. Además, tal subsidio indirecto es muy inequitativo: no sólo no llega a la población más necesitada, sino que quienes obtienen más crédito son los que reciben una mayor contribución del Estado.

Un segundo argumento en favor de los SHD es su mayor eficiencia. Los subsidios a las tasas de interés distorsionan el funcionamiento de los sistemas financieros de vivienda porque no permiten la recuperación de los recursos prestados en valores reales, lo que contribuye a la descapitalización de los intermediarios financieros y provoca la disminución o desaparición del financiamiento habitacional. En cambio, el SHD es subsidiario del crédito hipotecario en condiciones de mercado, es decir, no lo desplaza: la contrapartida del subsidio habitacional directo debe ser una operación de crédito en tales condiciones. Por lo tanto, la vigencia del SHD es perfectamente compatible con un sistema financiero de vivienda con tasas de interés reales positivas tanto para los ahorros como para los créditos.

La ineficiencia de los subsidios a las tasas de interés también se refleja en que el Estado es incapaz de medir de manera clara y transparente la cantidad de recursos que otorga en calidad de subsidios, y, peor aún, en que el beneficiario no tiene una cabal percepción del beneficio que está recibiendo. En cambio, los SHD no sólo pueden ser medidos con precisión a fin de conocer la magnitud del gasto fiscal involucrado, sino que al estimular el esfuerzo de las familias como requisito para optar al subsidio, hace que los beneficiarios adquieran una real percepción del beneficio que están recibiendo.

Otro argumento en favor de los SHD es que éstos significan para el Estado una menor carga administrativa y, por ende, una mayor economía de recursos fiscales. En este tipo de subsidios el Estado se limita a normar el régimen, convocar a los postulantes, procesar y seleccionar las postulaciones, otorgar los subsidios, y pagarlos cuando corresponda. No asume compromisos administrativos de largo plazo, como lo hace en el caso de créditos habitacionales con tasas de interés subsidiadas. En este último caso, los costos administrativos de recuperar una cartera que con el tiempo se deprecia en términos reales van teniendo un peso relativo creciente sobre el valor recuperado. Cabe destacar que la eficiencia y eficacia del gasto público que es posible con la aplicación de un mecanismo como el SHD apuntalarán la cuota que anualmente se destine para este fin dentro del presupuesto público. Más aún, si el SHD permite un mayor nivel de actividad en el sector vivienda y en sectores vinculados, el Estado podrá recuperar total o parcialmente dichos recursos a través de los impuestos generados por la mayor actividad.

En suma, puede afirmarse categóricamente que los SHD no están de manera alguna reñidos con el modelo de economía de mercado, pues se trata de un sistema de financiamiento focalizado (no indiscriminado) que permite llegar efectivamente a la población que se desea beneficiar; que es transparente y medible (no oculto) tanto para el Estado, que sabe a quién y con cuánto está beneficiando, como para los beneficiarios, que saben cuánto están recibiendo; que no genera distorsiones en el sistema financiero, como las tasas de interés subsidiadas; y que no desplaza al sector privado del mercado habitacional sino que, por el contrario, lo atrae al transformar la demanda de vivienda potencial en efectiva.

### **3. Importancia del ahorro previo y su vinculación con los subsidios habitacionales directos**

La vivienda es quizá el más importante activo físico duradero de la mayoría de las familias, y su precio es varias veces superior a los ingresos de éstas. La adquisición de vivienda normalmente sólo es viable con un crédito a largo plazo. Esta compra es una importante motivación para que la familia ahorre, postergando el consumo presente en aras del consumo futuro. En los países desarrollados, los ahorros familiares depositados en instituciones financieras formales son una fuente importante de fondos para los créditos habitacionales (AID, 1987). La utilización de SHD puede ser un im-

portante catalizador de la formación de ahorros familiares canalizados a través del sistema financiero formal.

El SHD trata de estimular el esfuerzo propio de las familias en pos de acceder a una vivienda, y la típica expresión de dicho esfuerzo debe ser la conformación metódica de un ahorro previo que complemente el subsidio directo y, si es el caso, el crédito hipotecario a largo plazo.

El ahorro previo, por mínimo que sea, quizá constituya el medio más poderoso para forjar un sistema de calificación transparente y objetivo de los postulantes al SHD, el cual debe estar orientado a premiar el monto, la antigüedad y la permanencia, así como el carácter metódico del ahorro previo. Más aún, la exigencia de un ahorro previo es un criterio más fácil y menos costoso de manejar y controlar que, por ejemplo, uno basado en el nivel de ingresos. Desde luego, el ahorro previo requerido para postular a un SHD y lograrlo debe estar en consonancia con los niveles de ingreso, precio de la vivienda y número de cargas familiares, entre otros criterios, a fin de que la ayuda estatal vaya prioritariamente a las familias de más bajos ingresos. Se sabe por experiencia que el esfuerzo de las familias que desean acceder al SHD no debe expresarse necesariamente en ahorros monetarios. Puede ser útil, sobre todo para los estratos de más bajos ingresos, aceptar aportes propios expresados en especies (como terrenos, materiales o mano de obra). Lo más importante es rescatar la idea de que el SHD premia el esfuerzo de las familias y no es simplemente una dádiva.

Los antecedentes también muestran que los SHD han servido para estimular la formación de ahorros destinados a la vivienda y canalizados a través del sistema financiero formal (Domínguez, 1994a). Para que así sea debe haber un escenario macroeconómico favorable y los ahorros deben tener una rentabilidad positiva en términos reales a lo largo del tiempo. En situaciones inflacionarias como las que prevalecieron en el pasado reciente, con alguna frecuencia los ahorros para vivienda expresados en dinero y depositados en los sistemas financieros dieron paso a ahorros para vivienda traducidos en la adquisición de terrenos y materiales, que cumplían mejor el papel de refugio de valor en el tiempo. Los ahorros en el sistema financiero deben constituir activos que sean suficientemente líquidos —claro está que sujetos a determinadas restricciones, dado su carácter metódico y contractual— y también seguros. Esto último puede potenciarse con garantías estatales, sobre todo para ahorros de bajo monto, y también con la solidez de un sistema financiero debidamente regulado y supervisado.

En conclusión, la adquisición de una vivienda obedece normalmente a una decisión privada y supone un esfuerzo de largo plazo que tiene como principal sustento el ahorro familiar. Esto da a la familia protagonismo en la solución de su problema de vivienda. Dado que muchos sectores de la población se ven impedidos de acceder a una vivienda basándose úni-

camente en su ahorro familiar y su capacidad de pago para atender un crédito hipotecario de largo plazo, el SHD también puede servir para revalorar y premiar una sostenida actitud de ahorro. Con este fin, es necesario incorporar y mantener en el tiempo la exigencia de un ahorro previo como requisito objetivo para acceder al SHD.

### III

## Experiencias latinoamericanas en la aplicación de subsidios habitacionales directos

Son varios los países latinoamericanos que cuentan con programas de subsidios habitacionales directos (González Arrieta, ed., 1995). A continuación se reseñarán estas aleccionadoras experiencias —de Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Uruguay y Paraguay, señalados en orden de mayor a menor trayectoria—, destacando en cada caso sus principales características, logros y limitaciones.

#### 1. El caso de Chile

Chile es el país pionero en América Latina en la aplicación de un sistema de subsidios de esta índole. En 1978 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) comenzó a utilizarlos para el sector medio-bajo (viviendas de hasta 13 300 dólares de la época, que actualmente equivalen a 27 200 dólares), en reemplazo de los subsidios implícitos en las tasas de interés de los créditos hipotecarios u ocultos en el valor de venta del terreno o de las viviendas. Actualmente, el MINVU mantiene un conjunto de cinco programas habitacionales que procuran atender a toda la población que se busca beneficiar. Cada programa involucra un subsidio directo al comprador de la vivienda, que consiste en un aporte previamente conocido, no reembolsable, que el Estado otorga por una sola vez a cada familia beneficiaria que no es propietaria. Los SHD forman parte de un sistema tripartito de financiamiento para la adquisición de vivienda: el ahorro previo de las familias, el subsidio directo, y el crédito hipotecario de largo plazo. Los principios que ordenan estos programas son la subsidiariedad del Estado, la focalización del gasto social, la progresividad y el fomento del ahorro.

El MINVU otorga los SHD con fondos del presupuesto público. La entrega de subsidios directos puede

adoptar una modalidad privada o estatal. La modalidad privada consiste en un certificado endosable que se entrega al beneficiario, que sirve a éste para pagar parte de la vivienda elegida por él y que es cobrado posteriormente en el MINVU por el vendedor. En la modalidad estatal, que se utiliza solamente para las viviendas de menor valor, el MINVU licita la construcción de estas viviendas y aplica directamente el subsidio, el cual es informado solamente a sus beneficiarios.

El cuadro 1 resume las condiciones de los programas habitacionales con subsidio directo del MINVU. Los requisitos para acceder a los distintos programas no consideran una diferenciación de acuerdo a los ingresos de los postulantes, sino que son los mismos interesados quienes se ubican en uno u otro programa de acuerdo a sus aspiraciones, preferencias y disposición a pagar por una vivienda. Los valores máximos de la vivienda, mínimos de ahorro y máximo de subsidio están expresados en unidades de fomento (UF), unidad de cuenta cuyo valor en pesos varía diariamente de acuerdo con las fluctuaciones del índice de precios al consumidor en el mes anterior.

El Programa de Viviendas Progresivas está destinado a familias que viven en condiciones de indigencia, y contempla dos etapas. Los beneficiarios son seleccionados de acuerdo a un puntaje, el que será mayor cuanto más baja sea la condición socioeconómica y habitacional del postulante, mayor el tamaño del grupo familiar, y mayor la antigüedad de la inscripción. En este programa, que sólo comenzó a operar en 1990, bajo la modalidad MINVU se paga el 100% de los subsidios asignados, mientras que en la modalidad privada el 10% de los asignatarios no hace uso del subsidio en el plazo de vigencia de 21 meses.

CUADRO 1

**Chile: valor de la vivienda, subsidios, ahorro y crédito en los programas habitacionales de Ministerio de Vivienda y Urbanismo**  
(Cifras expresadas en unidades de fomento)

Programa	Valor máximo de la vivienda	Subsidio máximo	Ahorro mínimo	Crédito máximo	Otras características
Vivienda Progresiva, 1ª etapa	140	132	8	—	Proyectos colectivos o individuales, de responsabilidad privada o SERVIU <sup>a</sup>
Vivienda Progresiva, 2ª etapa	70	18	5	47	Proyectos colectivos o individuales, de responsabilidad privada
Vivienda Básica	230 (SERVIU) 400 (Resp. privada)	140	10 (SERVIU) 20 (Resp. privada)	80 (SERVIU) 100 (Resp. privada)	Proyectos colectivos o individuales, de responsabilidad privada o SERVIU
Programa Especial de Trabajadores	400	90	40	No mayor del 65% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos de responsabilidad privada
Subsidio Rural	260 (Post. individual) 400 (Post. colectiva)	150 (con terreno) 200 (en villorrios)	5 (Con terreno) 10 (En villorrios)		Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Subsidio Unificado, Tramo I	500	130-120-110	50	Hasta 1 000 UF pero no superior al 75% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Subsidio Unificado, Tramo II	1 000	110-100-90	100	Hasta 1 000 UF pero no superior al 75% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Subsidio Unificado, Tramo III	1 500	90-80-70	150	Hasta 1 000 UF pero no superior al 75% del precio de la vivienda	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Renovación Urbana	Hasta 500 500 a 1 000 1 000 a 1 500	200-190-180 (Cualquier tramo)	50 100 150	Optativo	Proyectos colectivos o individuales de responsabilidad privada
Leasing Habitacional	Los mismos tramos que el Subsidio Unificado	130 (Tramo I) 110 (Tramo II) 90 (Tramo III)	Depósitos metódicos para pago de la renta de arrendamiento y para enterar precio de venta	—	Proyectos individuales de responsabilidad privada

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

<sup>a</sup> SERVIU = Servicio de Vivienda y Urbanismo

El Programa de Viviendas Básicas está dirigido a familias en condiciones de marginalidad habitacional. Para asignar el beneficio se exige el cumplimiento de un ahorro previo mínimo y se consideran los criterios de selección antes señalados. Este programa comenzó a operar en 1984; las viviendas eran construidas bajo la modalidad estatal (licitaciones) hasta 1994, año en que se introdujo la modalidad privada. Por definición, se paga el 100% de los subsidios asignados. Mediante este programa se construyen alrededor de 25 000 viviendas por año (casi el 20% del total de viviendas construidas).

El Programa Especial de Trabajadores (PET), creado en 1987, está dirigido a grupos organizados de familias y entrega viviendas básicas mejoradas. El monto del subsidio es menor al que contemplan los siguientes programas que se asocian a viviendas de valores superiores, dado que al no existir un sistema de postulación, se puede acceder a una vivienda en un plazo mucho menor. Los beneficiarios pueden solicitar al sistema bancario un crédito hipotecario complementario; sin embargo, el sector privado no ha mostrado interés en otorgarlo, probablemente debido a su bajo monto relativo, por lo que el MINVU garantiza el acceso a un crédito hipotecario por hasta el 65% del valor de la vivienda con el Banco del Estado. Dichos créditos son respaldados con letras hipotecarias, que cuando se transan en el mercado de capitales suelen generar un valor inferior al nominal. La diferencia es cubierta por el MINVU, total o parcialmente, lo que constituye un subsidio adicional, cuyo tope es actualmente de unos 2 600 dólares por operación.<sup>2</sup> Mediante el PET se financian anualmente unas 16 000 viviendas, cuyos subsidios se pagan en un 100%.

El Programa de Subsidio Rural está orientado a las familias de modestos recursos que habitan en localidades con menos de 2 500 habitantes. Requiere un ahorro previo en la forma de derechos de propiedad sobre un terreno en el que pueda construirse la vivienda. En este programa se procede a una calificación socioeconómica y habitacional del postulante, aplicándose los otros criterios ya señalados. Este programa representa alrededor de 8 000 viviendas al año, pagándose más del 90% de los subsidios otorgados.

<sup>2</sup> Inicialmente no había tope para este subsidio implícito, con el cual se busca evitar que el beneficiario quede expuesto a fluctuaciones del mercado que puedan impedirle completar el precio de la vivienda. Sin embargo, en algunos casos, el subsidio adicional implícito puede llegar a duplicar el subsidio directo, atentando así contra la progresividad del sistema (Melo, 1995, p. 37).

El Programa de Subsidio General Unificado está dirigido a las familias de ingresos medios y medios bajos, no propietarias de vivienda, con cierta capacidad de pago que les permita ser sujetos de crédito bancario. En este sistema, el Estado subsidia parcialmente el valor de la vivienda, mediante un certificado que se asigna a través de un sistema de postulación impersonal. Con el objeto de lograr la progresividad del subsidio, el programa comprende tres tramos según el valor de la vivienda que se desea adquirir, y tiene tres formas de postulación: individual, colectiva y para renovación urbana. Los postulantes a este programa no son calificados socioeconómicamente, pero deben acreditar que no poseen otra vivienda y que han cumplido un contrato de ahorro con alguna institución financiera. Los tramos de valores de viviendas elegibles, los ahorros mínimos correspondientes y los rangos de subsidio solicitables se presentan en el cuadro 1.

El beneficiario tiene un plazo de 21 meses para hacer efectivo el cobro de su certificado. La política del MINVU ha sido garantizar solamente para el primer tramo la concesión de un crédito a través del Banco del Estado de Chile. Al igual que en el PET, el MINVU concede a estos deudores un subsidio adicional, con un tope de unos 2 600 dólares por operación, en los casos en que la venta de las letras de crédito hipotecario produzca un valor bajo la par.<sup>3</sup> Una vez terminadas las viviendas y transferidas mediante escritura pública al comprador, el vendedor de la vivienda puede cobrar el valor del subsidio —para lo cual debe presentar al MINVU el certificado endosado a su favor— y el valor del ahorro previo. En este programa ya no existe ninguna injerencia directa del MINVU en la concepción y ejecución de los proyectos. Actualmente es posible aplicar el subsidio a la adquisición de una vivienda usada cuando la operación se realiza en los últimos nueve meses de la vigencia del certificado. Históricamente se registra una tasa de pago de más del 80% de los subsidios otorgados. En promedio, más del 70% de los otorgamientos corresponde al tramo 1, más del 20% al tramo 2 y menos del 7% al tramo 3.

Los subsidios pagados para programas del sector privado, que incluyen los Subsidios Unificados, el PET

<sup>3</sup> Cuando no existía tope para este subsidio implícito, hubo determinados momentos en que era conveniente postular a cero subsidio directo sólo para obtener dicho subsidio implícito en la letra de crédito hipotecario (Melo, 1995, p. 40). A partir de 1990, se limitó a 80 UF el monto máximo del subsidio implícito por operación, no pudiendo además ser el crédito con derecho a subsidio implícito superior a las 1 000 UF, a fin de evitar o limitar la regresividad del sistema.

y los Subsidios Rurales, suman aproximadamente 50 000 al año, y los acumulados desde 1980 hasta 1996 ascienden a casi 850 000 subsidios. Por su parte, los subsidios en los programas de viviendas básicas y progresivas suman alrededor de 45 000 al año. Dado que actualmente se construyen en Chile unas 120 000 viviendas anuales, el Estado interviene decisivamente en el financiamiento de aproximadamente el 80% de las viviendas que se construyen, en proporciones que van desde un 6% del precio para sectores de ingresos medios hasta un 94% para los sectores de extrema pobreza (Hermosilla, 1995, p. 21). En la mayor parte de los casos (un 70%), la intervención directa del Estado se limita a proveer capacidad de compra a través de un subsidio directo a la demanda que se otorga a través de procesos transparentes y objetivos de postulación y selección. De esta forma, desde 1992 Chile ha estado produciendo más viviendas nuevas que la demanda que se genera anualmente por la formación de nuevos hogares y por la obsolescencia del parque habitacional.

En suma, el sistema de acceso a la vivienda que incorpora los SHD en Chile cubre coherentemente todos los estratos de ingresos, facilitando a la población más necesitada el acceso a soluciones habitacionales formales, aunque un poco rígidas, y contando con una decisiva presencia del Estado. El éxito en la aplicación de los SHD se debe también a la sostenibilidad en el tiempo de los recursos presupuestarios dedicados al otorgamiento de los subsidios: actualmente se destinan unos 400 millones de dólares, de los cuales más del 92% corresponde a subsidios y menos del 8% al gasto administrativo.

Durante su trayectoria, ha sido necesario introducir mejoramientos para lograr una mayor eficiencia y equidad en el sistema.<sup>4</sup> Uno de los principales aspectos que tuvieron que mejorarse fue la focalización de los subsidios (Castañeda, 1990), ya que los programas dirigidos originalmente a los estratos de más bajos ingresos beneficiaban sobre todo a los sectores de ingresos medios, porque los requisitos de ahorro previo eran excesivos, la comprobación de los medios económicos de los postulantes era deficiente, y las viviendas que se ofrecían eran relativamente costosas. Ante

esta situación, se introdujeron programas para atender a la población de ingresos medios y medios altos, mientras que los programas diseñados para los más pobres han procurado un mayor equilibrio entre los criterios de ahorro mínimo requerido, la capacidad de pago del postulante y el valor de la vivienda que se ofrece.

También se modificó el programa original del Subsidio General Unificado en diversos aspectos, tales como los tramos de valor de las viviendas, cupos por región, monto de los subsidios, período de vigencia de los subsidios, posibilidad de postulación colectiva, y otros. Recientemente se han incorporado los subsidios directos pero diferidos en el tiempo, aplicables con el nuevo sistema de arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa (*leasing* habitacional), dirigidos a quienes desean adquirir una vivienda de hasta unos 48 000 dólares. En esta modalidad, el Estado puede otorgar un subsidio<sup>5</sup> que el MINVU paga en cuotas trimestrales iguales y sucesivas por hasta 20 años, el cual permite rebajar el presupuesto del beneficiario para pagar el arriendo, o bien para agregarlo a éste y obtener una vivienda mejor y de mayor valor.

La experiencia chilena es también valiosa para corroborar en la práctica varios de los atributos que se le reconocen conceptualmente a los SHD. La entrega de subsidios explícitos y directos no sólo supone una mayor transparencia, sino que es compatible con el principio de subsidiariedad y con el funcionamiento de una economía de mercado; el establecimiento de criterios objetivos para la selección de los postulantes, sujetos a revisión permanente en función del criterio de focalización, garantiza la credibilidad del sistema; la estratificación de los subsidios según tramos de valor de las viviendas permite alcanzar la progresividad; la exigencia de un ahorro metódico como requisito para obtener el subsidio mejora las perspectivas de que los beneficiarios sean posteriormente capaces de servir un crédito hipotecario, además de significar un importante estímulo para el ahorro familiar del país; y la posibilidad de postulaciones colectivas tiene la ventaja de que la organización grupal tiende a permanecer en el tiempo y a facilitar el cumplimiento de los requisitos de postulación de los individuos.

Lo que se ha hecho en Chile revela asimismo la necesidad de superar dos grandes dificultades: por un lado, la limitada incursión del sector privado en el

<sup>4</sup> Se comprueba mayor eficiencia porque con gastos fiscales menores se ha logrado movilizar más recursos hacia la vivienda, correspondiendo gran parte de las obras al sector privado. Por su parte, la equidad también ha mejorado en forma notable: la proporción de subsidios dirigida al 30% más pobre de la población ha subido a más del doble, de un 21% en 1969 y 1980 a un 50% en 1985-1986 (Castañeda, 1990, p. 176).

<sup>5</sup> Este sistema de *leasing* habitacional también puede operar sin subsidio habitacional directo.

financiamiento de viviendas de bajo costo, que obliga a una preeminente actuación del sector público en este segmento; y por otro, la inexistencia de un mercado secundario de viviendas sociales, el cual se pretende fomentar permitiendo una mayor neutralidad en la aplicación de los subsidios habitacionales directos a vivienda nueva o a vivienda usada.

## 2. El caso de Costa Rica

En Costa Rica, el sistema de subsidios habitacionales directos, denominado Bono Familiar de Vivienda, rige desde 1987 con la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV). El estatal Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) administra dichos subsidios, que son canalizados con respaldo del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI). El bono es otorgado por el Estado por una sola vez a las familias con ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero especializado de la construcción (unos 700 dólares). En los inicios del programa, el bono consistía en un crédito complementario con tasa de interés cero; luego se le convirtió en un aporte sin cargo de restitución. El bono no se entrega en la forma de un certificado, sino en documentos que consignan las condiciones técnicas de la vivienda y la calidad del núcleo familiar beneficiado. La ley establece el origen de los recursos del FOSUVI aplicables al bono, señalándose entre ellos la recaudación de determinados impuestos y un porcentaje del presupuesto nacional.

El monto máximo del bono no puede exceder el equivalente a 30 veces el salario mínimo indicado anteriormente (es decir, unos 5 200 dólares). Dicho subsidio máximo se entrega a las familias que perciban ingresos de hasta un salario mínimo y actualmente está fijado en el equivalente a unos 4 800 dólares. A partir de un salario y hasta cuatro salarios mínimos, el subsidio se otorga en forma parcial en función inversa del ingreso familiar (cuadro 2). Como los subsidios se calculan en tramos de veintenas, existen aproximadamente unos 80 montos para los subsidios, los cuales están en función de pequeñas variaciones en los ingresos de las familias.<sup>6</sup> Dado que ese monto máximo de subsidio no cubre el valor máximo de una vivienda de interés social (estimado en unos 14 072

dólares), el subsidio está asociado a un crédito hipotecario que otorgan las entidades autorizadas, cuyo plazo es de 15 años. La tasa de interés, que antes era fijada por el BANHVI, a partir del 1 de abril de 1995, es libremente fijada por las entidades autorizadas del SFNV.

Las entidades autorizadas califican a las familias que aspiran al bono, especificando el precio máximo de la solución habitacional, el monto del crédito, y la cuota inicial requerida. El subsidio y el crédito siempre van juntos en un solo paquete administrado por la entidad autorizada. El sistema sólo contempla la postulación individual. Corresponde al BANHVI aprobar y otorgar a la entidad autorizada los recursos del subsidio para las familias elegidas, previa verificación de los montos fijados por dicha entidad.

El programa del Bono Familiar de Vivienda comprende varios subprogramas y los subsidios pueden ser destinados a la compra de vivienda nueva o usada, la compra de lote y construcción, mejoras y reparación de viviendas, la construcción de vivienda en lote propio y, más recientemente, la compra de lote.

Teniendo en cuenta los actuales valores del bono, en el estrato de más bajos ingresos (es decir, hasta de un salario mínimo), el subsidio directo puede llegar a cubrir por lo menos dos tercios del valor de la solución habitacional; sin embargo, si consideramos que el valor máximo de una vivienda de interés social está estimado en 14 072 dólares, para dicho estrato el subsidio representa una proporción muy baja (34%) del precio máximo de una vivienda de interés social. Los valores del bono pueden ser reajustados por el BANHVI, con la restricción de que el monto máximo puede ser de hasta 30 veces el salario mínimo. En el caso costarricense no existe, pues, un mecanismo de reajuste automático de los montos de los subsidios, ni de los valores de la vivienda para cada estrato. Periódicamente, las autoridades elevan los valores nominales del subsidio, pero el valor real de éstos suele rezagarse respecto de la inflación.

A diferencia del esquema chileno, el SHD en Costa Rica no exige como requisito la conformación metódica de un ahorro previo en una institución del SFNV. El aporte del beneficiario del bono puede concretarse por medio de un ahorro voluntario, a través de un mínimo requerido para el crédito base, o por trabajo no especializado en un proceso de autoconstrucción dirigida. Las familias cuyos ingresos son de hasta un salario mínimo no están obligadas a efectuar una cuota inicial o un aporte propio mínimo. En apoyo al otorgamiento de créditos hipotecarios, el SFNV contempla un mecanismo de redescuento de hipotecas a cargo del

<sup>6</sup> El cálculo en cada caso depende del ingreso de la familia y se estima de acuerdo con la siguiente fórmula: Bono Familiar de Vivienda = 1 394 000 - [336 000 x estrato social], donde estrato social es la razón entre el salario bruto de la familia y el salario mínimo vigente.

CUADRO 2

**Costa Rica: Cálculo del Bono Familiar de Vivienda  
y crédito complementario, por estratos de ingresos<sup>a</sup>**  
(Dólares corrientes al 31 de diciembre de 1996)

Estrato salarial	Ingreso bruto	Cuota mensual	Capacidad de deuda	Aporte mínimo del beneficiario	Bono Familiar de Vivienda máximo	Valor máximo de la solución habitacional
—	—	—	—	—	4 802.5	4 802.5
0.50	86.5	26.0	1 132.4	—	4 802.5	5 935.0
1.00	173.0	51.9	2 264.9	—	4 802.5	7 067.4
1.50	259.5	77.9	3 397.3	169.9	4 039.9	7 607.1
2.00	346.0	103.8	4 529.8	226.5	3 277.3	8 033.6
2.50	432.5	129.8	5 662.2	283.1	2 514.8	8 460.1
3.00	519.1	155.7	6 794.6	339.7	1 752.2	8 886.5
3.50	605.6	181.7	7 927.1	396.4	989.6	9 313.0
4.00	692.1	207.6	9 059.5	453.0	227.0	9 739.4

Fuente: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).

<sup>a</sup> Los cálculos consideran los siguientes parámetros:  
Plazo: 180 meses.  
Tasa de interés anual: 27%.  
Relación cuota/ingreso: 30%.  
Salario mínimo: 38 116 colones.

Subsidio máximo: 1 058 000 colones (equivalentes a 27.8 salarios mínimos).  
Subsidio mínimo: 50 000 colones (equivalentes a 1.3 salarios mínimos).  
Tipo de cambio (interbancario al 31.12.96): 220.30 colones por dólar.

BANHVI, para lo cual dispone del denominado Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI). Se estima que del total de operaciones de crédito formalizadas por el SFNV, a la fecha el 45% ha contado con la participación del bono.

Desde la creación del SFNV hasta septiembre de 1996 se ha destinado un monto total de 332 millones de dólares al otorgamiento de 118 727 subsidios para vivienda. Con ello se ha beneficiado a igual número de familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos, que representan aproximadamente el 18% de la población. Durante el período 1990-1993 se concedió un promedio anual de 15 636 subsidios. Del total de subsidios otorgados, cerca del 59% se ha asignado a familias que habitan en áreas rurales (Monge, 1995, p. 64). Si se consideran las cifras acumuladas desde el inicio de las operaciones hasta junio de 1995, el 42% de los subsidios aprobados se ha destinado a construcción en un terreno ya poseído por el beneficiario, el 31.5% a la adquisición de un terreno y la construcción de una vivienda en él, el 26% a la compra de una vivienda existente, y el 2% a reparaciones y mejoras.<sup>7</sup>

Según fuentes oficiales, el monto de recursos dedicados al programa de subsidios ha representado aproximadamente un 3% del gasto público social des-

de 1987, en promedio. Sin embargo, en dicho período el BANHVI no ha contado con la totalidad de los recursos establecidos por ley (3% del presupuesto nacional): se calcula que sólo se ha trasladado al programa aproximadamente un 40% de esa suma.

Aproximadamente el 65% de las viviendas nuevas construidas y adquiridas cada año tiene el componente de subsidio. En los últimos años, teniendo en cuenta los subsidios otorgados y los casos formalizados fuera del sistema, se estima que se ha logrado detener el crecimiento del déficit habitacional. Desde 1992, y por primera vez, se ha venido financiando un número de viviendas que cubre las necesidades mínimas anuales, y ha permitido comenzar la reducción del déficit acumulado (Zawadzki, 1993, p. 24). Más aún, el programa de SHD en Costa Rica ha favorecido proporcionalmente a los grupos de más bajos ingresos: casi el 79% del total de subsidios concedidos ha beneficiado a familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos (350 dólares). Esta focalización a través del subsidio directo se ha fortalecido con el transcurso del tiempo, ya que un mayor porcentaje de los bonos formalizados se canalizan a los sectores de más bajos ingresos: se pasó de 65% en 1987 a 97% en 1996. Dado que el crédito hipotecario va aparejado al subsidio, este hecho significa que el crédito hipotecario de las entidades autorizadas ha llegado a esos sectores. Este es uno de los rasgos positivos más destacados del sistema costarricense, puesto que en otros países los gru-

<sup>7</sup> Las cifras en dólares para cada año han sido calculadas utilizando el tipo de cambio interbancario medio de cada año.

pos de bajos ingresos beneficiarios del SHD han encontrado enormes dificultades para acceder al crédito hipotecario.

El bono constituye un instrumento que efectivamente ha permitido ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda de las familias de bajos ingresos. En efecto, una familia con ingresos equivalentes a tres salarios mínimos que recibe un SHD dispone de una capacidad de compra que le permite acceder a una vivienda que sin subsidio sólo estaría a su alcance si dispusiera de ingresos cercanos a los cuatro salarios mínimos. Asimismo, el bono tiene un impacto redistributivo progresivo: cuanto menor es el nivel de ingresos de las familias, mayor es el monto del bono que se recibe y mayor es el incremento porcentual de la capacidad de compra que trae consigo el subsidio (Monge, 1995, pp. 64-65).

Sin embargo, junto con existir un subsidio directo, ha prevalecido hasta 1995 un subsidio indirecto a través de la tasa de interés de los créditos hipotecarios otorgados por las entidades autorizadas. La libre determinación de las tasas de interés para el sector vivienda dispuesta a partir de abril de 1995 está encaminada a erradicar este subsidio indirecto, concentrando así el esfuerzo gubernamental de dar asistencia directa al más necesitado y eliminar esta distorsión en el funcionamiento del mercado financiero (Arroyo, 1995, p. 49). Asimismo, está en consideración el establecimiento del requisito de ahorro previo metódico para acceder al subsidio. La carencia actual de este requisito es considerada una de las principales falencias del sistema costarricense de SHD. La exigencia de ahorro previo permitiría, además, facilitar un proceso objetivo de asignación de subsidios sobre la base de puntajes.

### 3. El caso de Colombia

En Colombia, el Subsidio Familiar de Vivienda fue establecido en 1991. Las entidades encargadas de administrar y otorgar los subsidios son, en las zonas urbanas, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y las Cajas de Compensación Familiar; y en las zonas rurales, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. El diseño del sistema de SHD en Colombia es particularmente complejo (hay varias instituciones otorgantes involucradas y numerosos rangos de valores máximos de vivienda y de subsidios), y además ha sufrido numerosos cambios desde su implantación.

El Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie (tierra, materiales de construcción, títulos de propiedad, etc.), que se otorga por una sola vez, sin cargo de restitución. Está dirigido a hogares con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos legales (SML), que actualmente equivalen a unos 568 dólares. Los beneficiarios pueden escoger la solución habitacional a la que pretenden aplicar dicho subsidio. El SHD se entrega en dinero a la entidad o persona que suministró o financió la solución de vivienda del beneficiario contra la presentación de la escritura de compraventa o de mejoras. También se otorgan subsidios en especie, sea en terrenos de propiedad del INURBE o en gastos de escrituración de un buen número de lotes que fueron invadidos antes de 1989. La fuente tradicional de financiación del programa de SHD son los ingresos ordinarios del gobierno central.

Los beneficiarios deben acreditar un aporte previo, en dinero o en especie. Se admite tanto la postulación individual como la colectiva. Para la selección de los beneficiarios se emplea un proceso de calificación de los hogares y asignación de puntajes, de acuerdo con criterios tales como los ingresos familiares, el valor de la solución habitacional, el monto de los aportes, la carga familiar, y otros. El plazo para aplicar el subsidio es de 18 meses a partir de la fecha de asignación.

El sistema de SHD contempla dos componentes: el primero, integrado a la Red de Solidaridad Social, está dirigido a hogares con ingresos mensuales no superiores a los dos salarios mínimos (unos 284 dólares), y el segundo es el dirigido a atender con proyectos de vivienda nueva a hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos (unos 568 dólares). La parte integrada a la Red de Solidaridad Social tiene, a su vez, dos programas: el de mejoramiento de la vivienda y su entorno, incluyendo la habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, y el de dotación de vivienda nueva.

Los valores máximos de las viviendas de interés social a las cuales pueden aplicarse los SHD están establecidos en salarios mínimos legales mensuales, se ajustan una vez al año, y están determinados en función del tamaño de la población de las ciudades y del ingreso mensual del hogar: para las familias con ingresos de hasta dos salarios mínimos legales, el tope máximo equivale a unos 12 800 dólares, mientras que para las familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales el tope máximo equivale a 19 200 dólares. El cuadro 3 muestra los montos máximos de los subsidios, que están expresados en unidades de

poder adquisitivo constante (UPAC)<sup>8</sup> y dependen de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, del tipo y valor de la solución de vivienda, y del tamaño de la población de la ciudad.

Para acceder al SHD es preciso que los beneficiarios efectúen un aporte mínimo. El crédito hipotecario desempeña un papel complementario al subsidio y es utilizado generalmente por los hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales. El esquema general para este segmento de familias es que el subsidio más los aportes en dinero cubran el 30% del valor de la vivienda y el saldo restante se financie con un crédito hipotecario a 15 años.

<sup>8</sup> Unidad creada mediante el Decreto N° 1229 del 17 de julio de 1972 como mecanismo de corrección monetaria de los ahorros y préstamos de las corporaciones de ahorro y vivienda. En sus inicios, se estableció que la equivalencia en pesos de la UPAC debería corregirse diariamente según los índices de inflación; luego de sucesivas modificaciones a la forma de cálculo del reajuste, el valor de la UPAC depende fundamentalmente de la variación de las tasas de interés pasivas de mercado.

Desde la creación del programa de SHD hasta septiembre de 1996, el INURBE, que da cuenta de casi la mitad de los subsidios otorgados en el país, ha aprobado un total de 270 932 subsidios, de los cuales se ha desembolsado solamente el 49%. Para otorgar dichos subsidios se comprometieron 486 millones de dólares, y se desembolsaron 226 millones, es decir, el 46.5%. Existe, pues, una baja proporción de entregas efectivas del subsidio en relación con el número y el monto de las asignaciones.

Los principales destinos del SHD han sido la adquisición de lotes con servicios (32%) y el mejoramiento de viviendas existentes (26%). A partir de 1994 no se permite la financiación de lotes, ya que éstos no siempre garantizaban la ejecución de una solución de vivienda. Según un estudio del Centro Nacional de Estudios de la Construcción (CENAC), 90% de las viviendas declaradas técnicamente como de interés social contaba con este beneficio, lo cual es un claro indicador de la amplia cobertura del programa. El SHD ha beneficiado con un 80% del total de subsidios aprobados a la población con ingresos familiares de hasta dos SML.

CUADRO 3

**Colombia: Montos máximos del Subsidio Familiar de Vivienda, según destino y población de la ciudad**

(Cifras en dólares corrientes y unidades de poder adquisitivo constante)

Tipo de solución/ institución otorgante	Tamaño de la población (número de habitantes)		
	< 100 000	De 100 000 a 500 000	> 500 000
<i>A. Para hogares con ingresos no superiores a dos salarios mínimos legales</i>			
Mejoramiento integral de vivienda y entorno (sólo el INURBE)	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (210 UPAC)
Construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda (INURBE y Cajas de Compensación Familiar). Además, mejoramiento integral de vivienda y entorno en estas últimas	2 450 dólares (250 UPAC)	2 450 dólares (250 UPAC)	2 450 dólares (250 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima (por el INURBE)	2 450 dólares (250 UPAC)	2 940 dólares (300 UPAC)	3 430 dólares (350 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima (por las Cajas de Compensación Familiar)	3 430 dólares (350 UPAC)	3 920 dólares (400 UPAC)	4 410 dólares (450 UPAC)
<i>B. Para hogares con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos legales</i>			
Mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (210 UPAC)	2 058 dólares (210 UPAC)
Adquisición o adquisición y construcción de unidad básica, unidad básica por desarrollo progresivo y vivienda mínima	2 058 dólares (210 UPAC)	2 450 dólares (250 UPAC)	2 940 dólares (300 UPAC)

Fuente: Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE).

Sin embargo, una de las mayores debilidades del programa de SHD en Colombia es la muy baja proporción del precio total de la vivienda que cubre el subsidio: considerando el máximo subsidio establecido y el monto máximo de la vivienda que puede adquirir, el subsidio sólo cubriría el 27% del precio de la solución en los estratos de más bajos ingresos. Esta situación, junto con la limitada capacidad de ahorro y de acceso al crédito hipotecario de estos grupos, ayuda a explicar la proporción relativamente alta (poco más de la cuarta parte) de subsidios asignados que nunca llegan a utilizarse. Además, transcurre demasiado tiempo entre la asignación del subsidio y su entrega: el tiempo medio que una persona se demora en cobrar efectivamente el subsidio adjudicado es de 14 meses. Una evaluación del programa efectuada por las autoridades en 1994 (Salazar, 1995) detectó otra serie de problemas, entre ellos que se ha subsidiado a compradores de vivienda que perciben 135 salarios mínimos legales sin que éstos realmente lo necesiten, y que el estrato con uno a cuatro salarios mínimos legales no tiene un acceso efectivo al crédito. Sin embargo, los cambios que se han introducido han dejado inalterados algunos problemas muy característicos de este programa, como la baja proporción del precio de la solución habitacional que cubre el subsidio, incluso para sectores de más bajos ingresos.

#### 4. El caso de El Salvador

En El Salvador se estableció en 1992 un mecanismo de SHD denominado Programa de Contribuciones para la Vivienda, cuya administración y otorgamiento está a cargo del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), creado el mismo año. La contribución para la vivienda es un aporte estatal en efectivo o en especie que se otorga a las familias beneficiarias por una sola vez y sin cargo de restitución. En este caso, la contribución está concebida fundamentalmente para mejoramiento de viviendas, y no para compra de viviendas terminadas, lo que diferencia marcadamente a este esquema de los vigentes en Chile y en Costa Rica. Dicha contribución para la vivienda es otorgada mediante un certificado emitido por el FONAVIPO, extendido a favor del beneficiario y negociable únicamente mediante las instituciones autorizadas a participar en el Programa.

Por ley, los recursos aplicables al Programa provendrán de un patrimonio especial administrado por el FONAVIPO, conformado por los activos netos del extinto Instituto de Vivienda Urbana (IVU), los cuales de-

berán administrarse y convertirse en dinero efectivo. Asimismo, la ley faculta al FONAVIPO a percibir asignaciones presupuestarias del gobierno central, aunque hasta el momento el Programa no ha obtenido fondos por este concepto.

Los beneficiarios deben tener ingresos mensuales familiares no mayores de dos salarios mínimos (actualmente 264 dólares), vivir en una vivienda en condiciones inferiores a las mínimas de habitabilidad, y ser propietarios del inmueble o lote. La selección se realiza mediante la asignación de puntajes, cuyos componentes básicos son el esfuerzo realizado, el valor de la solución habitacional, el tiempo de permanencia en el sistema y la condición de pobreza.

El Programa viene operando actualmente bajo tres modalidades: Mejoramiento Individual; Nuevos Asentamientos Organizados, y Crédito con Contribución para Vivienda Nueva.<sup>9</sup> La modalidad de Mejoramiento Individual está dirigida a las familias propietarias de una vivienda que se encuentra en condiciones mínimas de habitabilidad, o a las familias que son propietarias del terreno y tienen una vivienda improvisada. La modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados está dirigida a familias que se encuentran viviendo en zonas de riesgo, o afectas a derechos de vías, en sitios turísticos o de reserva, o que viven ilegalmente en terrenos invadidos, y que accedan voluntariamente a trasladarse a un terreno del cual serán propietarios. La modalidad de Crédito con Contribución para Vivienda Nueva está igualmente dirigida a familias con ingresos no mayores a dos salarios mínimos pero que, en este caso, no tienen vivienda ni terreno propio. Las modalidades descritas permiten que los subsidios otorgados tengan como destino el mejoramiento y construcción de la vivienda, el apoyo para la compra del lote (pudiéndose sólo utilizar el 25% del monto máximo de subsidio para pagar el lote), y el mejoramiento de los servicios habitacionales y comunales. El Programa contempla tanto la postulación individual como la colectiva, y deja a la libre decisión de la familia qué aspecto del déficit que enfrenta desea cubrir.

El monto de la contribución oscila entre cuatro y 12 salarios mínimos, según la precariedad de condiciones de la vivienda. Si se compara el valor máximo del subsidio (unos 1 584 dólares) con el valor estimado de

<sup>9</sup> Están considerándose otras dos modalidades: Mejoramiento de Barrios, y Crédito con Contribución para Mejoramiento Individual, esta última destinada a familias con cierta capacidad de pagar un crédito.

una vivienda bajo la modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados (entre 1 730 y 1 950 dólares) se tiene que el SHD cubre el 81% o más del valor de la vivienda. Los valores de los subsidios sólo pueden modificarse en la medida en que cambie el salario mínimo urbano, sujeto a la determinación del Ministerio de Economía. El ahorro que deben cumplir las familias con ingresos de hasta un salario mínimo y con ingresos entre uno y dos salarios mínimos es del 8.33% y del 15% de su ingreso, respectivamente. En la modalidad de Nuevos Asentamientos Organizados, el esfuerzo de la familia consiste en el traslado voluntario desde el sitio de riesgo o tenencia ilegal al nuevo asentamiento donde será propietario. En la modalidad de Crédito con Contribución para Vivienda Nueva, el crédito hipotecario que sirve para completar el precio de la vivienda es otorgado por las instituciones autorizadas. En esta modalidad es posible adquirir viviendas hasta por un valor de 3 429 dólares; el crédito correspondiente puede ser hasta de 1 845 dólares (53.8%) y el subsidio hasta de 1 584 dólares (46.2%).

Desde el inicio de las operaciones del Programa de Contribuciones para la Vivienda hasta diciembre de 1996, se han dedicado casi 30 millones de dólares al otorgamiento de casi 27 000 subsidios para vivienda. No ha habido suministros de fondos del Presupuesto de la República con tal fin, aun cuando la Ley del FONAVIPO lo prevé. Desde 1993, año en que se alcanzó el 46% de todo el Programa en términos de número de subsidios y el 33% en términos de montos aprobados en la actividad de éste se ha venido registrando una marcada disminución, fundamentalmente por la restringida disponibilidad de recursos. Durante sus primeros cinco años, el 60% de los recursos desembolsados se destinó al Mejoramiento de Vivienda, mientras que el 40% restante se dirigió a los Nuevos Asentamientos Organizados en los cuales se construye vivienda nueva. Se estima que el 75% de los subsidios otorgados benefició a familias con ingresos menores a medio salario mínimo (actualmente 66 dólares), mientras que el restante 25% alcanzó a familias con alrededor de un salario mínimo (actualmente 132 dólares).

Según fuentes oficiales, el aporte del Programa a la reducción del déficit habitacional de la población de más bajos ingresos ha sido del orden del 6%. Esto debe interpretarse teniendo en cuenta que este esquema no apunta a permitir una "vivienda terminada", sino que su impacto debe medirse en función del mejoramiento gradual del déficit cualitativo que afecta a las viviendas existentes (Bertrand, 1995).

## 5. El caso del Uruguay

En el Uruguay, el otorgamiento de los SHD está incorporado en el denominado Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), iniciado en 1993. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, creado en 1991, administra y otorga los SHD. La creación del SIAV estuvo enmarcada dentro de la nueva política de vivienda iniciada en 1991 y apoyada por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los SHD que el Estado otorga a las familias con ingresos equivalentes como máximo a 60 unidades reajustables,<sup>10</sup> pueden expresarse de dos maneras: la provisión de un Núcleo Básico Evolutivo (NBE), construido por el sector privado por licitación, y la entrega de un Certificado de Subsidio Habitacional Directo (CSHD).

El sistema de SHD se financia con el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVU), administrado por el Ministerio, cuya principal fuente de recursos es el impuesto del 1% a las retribuciones personales, que aporta casi el 85% del total de recursos.

Para postular y resultar beneficiaria de un SIAV, una familia interesada debe reunir dos condiciones: estar inscrita en el Registro Nacional de Postulantes, que mantiene información actualizada sobre la situación de los hogares; y haber integrado un ahorro previo mínimo en su cuenta bancaria antes de la fecha límite fijada en el llamado. Actualmente sólo se permite la postulación individual. Los beneficiarios se determinan en función de un puntaje que toma en cuenta dos criterios: primero, el esfuerzo y la antigüedad del ahorro, para lo cual se multiplica la cantidad de UR ahorradas por un factor de ponderación que está en función inversa de la situación socioeconómica, esto último con el fin de conceder mayor probabilidad de que resulten beneficiarias las familias más pobres; y segundo, el tamaño del núcleo familiar.

El nivel de ingresos mensuales determina el tipo de solución habitacional y el monto del subsidio al cual la familia puede acceder. A las familias de ingresos más bajos se les ofrece una solución habitacional casi totalmente subsidiada. A medida que el ingreso de los hogares aumenta, mayor es el precio de la solución habitacional a la que se puede acceder y el ahorro re-

<sup>10</sup> La unidad reajutable (UR) es una unidad de cuenta creada por la Ley Nacional de Viviendas (Ley N° 13.728) en 1968, cuyo valor actualmente se corrige mensualmente en función de la variación del índice medio de salarios. Al 31 de diciembre de 1996, una UR equivalía a 141.14 pesos (unos 16 dólares).

CUADRO 4

**Uruguay: Niveles de ingresos, subsidios, ahorro, crédito y valor de vivienda en el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda**  
(Cifras en dólares corrientes a fines de diciembre de 1996)

Nivel de ingreso	Nivel de subsidio	Ahorro mínimo	Subsidio máximo	Crédito máximo	Valor máximo de la vivienda
0-480	NBE <sup>a</sup>	80	18 320	—	18 400
480-705	I	1 040	12 000	9 360	22 400
705-865	II	2 640	9 120	13 840	25 600
865-960	III	5 950	5 980	16 870	28 800

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

<sup>a</sup> Núcleo Básico Evolutivo.

querido, y menor el subsidio que se ha de recibir. Todos estos valores se expresan en UR. El monto del crédito hipotecario complementario también está en relación directa con el nivel de ingreso familiar (cuadro 4).

Esta estratificación de la demanda hace que para las familias con ingresos no mayores a 30 UR (unos 480 dólares), el Estado contemple un subsidio equivalente a casi todo el valor máximo de la solución a la que pueden aspirar (unos 18 400 dólares); el resto se completa con un ahorro previo mínimo. El certificado que reciben los beneficiarios tiene una vigencia no renovable de 18 meses, y puede destinarse a la compra de Núcleos Básicos Evolutivos construidos por el sector privado por contrato con el Ministerio, a la compra en el mercado inmobiliario de viviendas nuevas o usadas, a la construcción en terreno propio, o a la adquisición de terreno y construcción.

Dentro de las familias con ingresos entre 30 y 60 UR (entre 480 y 960 dólares), se distinguen tres niveles. El subsidio máximo representa una proporción decreciente del precio máximo de la vivienda a medida que aumenta el tramo de ingresos. En estos casos, el acceso a la solución habitacional aspirada se concreta aportando, además del Certificado de Subsidio Habitacional Directo, un ahorro previo y un crédito hipotecario otorgado por una de las instituciones financieras intermedias, privadas o públicas, autorizadas a operar en el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda, bajo condiciones libremente pactadas entre éstas y los prestatarios. La oferta de viviendas correspondiente a cada nivel con los valores límites establecidos queda a cargo de constructores privados. Las instituciones financieras intermedias pueden redescantar tanto los créditos hipotecarios para adquisición complementarios al SHD, como los créditos destinados a financiar la construcción de conjuntos habitacionales que cuentan con la calificación del Ministerio por medio del

Fondo de Redescuentos, también financiado con recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo y administrado como banco de segundo piso por el Banco Central del Uruguay.

El Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda identifica a las familias con ingresos superiores a las 60 UR (más de 960 dólares) como sujetos de crédito por su capacidad de ahorro y de pago; por lo tanto, éstas deberán recurrir a los esquemas inmobiliarios y financieros de mercado, incluyendo entre estos últimos al Banco Hipotecario del Uruguay. El acceso a la vivienda en este estrato está determinado únicamente por un ahorro previo y un crédito hipotecario en condiciones de mercado.

En el primer año de vigencia del sistema de subsidios habitacionales directos (1993-1994), período en el cual se efectuaron tres llamados a postular, el Ministerio emitió un total de 7 367 certificados, de los cuales el 68% correspondió a certificados para la adquisición de Núcleos Básicos Evolutivos y el 32% restante a certificados para beneficiarios en los niveles I al III. Tratándose de un país pequeño, constituye un número de subsidios bastante alto en poco tiempo, estimándose que ha permitido cubrir cerca del 10% del déficit habitacional existente.

Durante esta trayectoria inicial la focalización fue adecuada, lográndose que la población con mayores carencias tuviese una mayor probabilidad de resultar beneficiaria (Romay, 1995, pp. 128-129). Las familias con condición relativamente más favorable debieron hacer un esfuerzo de ahorro cuatro veces mayor que los hogares más pobres para poder ser beneficiarias. Asimismo, los hogares con mayores carencias ahorraron durante nueve meses y los que presentaban mejor situación socioeconómica debieron ahorrar por más de 50 meses para resultar beneficiarios.

Dentro de este esquema, los Núcleos Básicos Evolutivos permiten una más rápida solución habitacional a un mayor número de familias, especialmente las más pobres, y constituyen un importante avance en la calidad de vida de las familias beneficiadas, en comparación con las soluciones habitacionales que espontáneamente se construyen en asentamientos irregulares. Asimismo, el SHD ha contribuido a estimular el ahorro por conducto del sistema financiero (Romay, 1995, p. 149). Entre las debilidades de este esquema puede destacarse que en la práctica la única institución financiera que participa activamente en el SIAV es el Banco Hipotecario del Uruguay, y que el SHD no ha sido capaz de estimular una significativa oferta privada de nuevas viviendas, por lo que muchos beneficiarios han aplicado el subsidio a la compra de vivienda usada.

## 6. El caso del Paraguay

En el Paraguay, el denominado Sistema de Subsidio Habitacional Directo está legalmente en vigencia desde 1992, pero su implantación se inició en 1995. Dicho sistema se estructuró en el marco del reordenamiento del sector habitacional con apoyo de dos préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), creado en 1990, tiene a su cargo la administración del SHD.

El SHD es una ayuda estatal directa, sin cargo de restitución, que se otorga por una sola vez a las familias beneficiarias para permitirles la adquisición, construcción o mejora de una vivienda de interés social. El subsidio se entrega en la forma de un certificado, cuya vigencia es de 18 meses contados a partir de la fecha de entrega, y que es transferido por los beneficiarios del subsidio al constructor como parte de pago. El CONAVI hace efectivos dichos certificados a los vendedores o a los propietarios que construyen en lote propio.

Para sustentar el sistema se crearon dos fondos, ambos administrados por el CONAVI: el Fondo de Subsidio Habitacional Directo, y el Fondo de Redescuento de Hipotecas, sobre la base del cual el CONAVI redescuenta los créditos hipotecarios que conceden las instituciones intermediarias de financiamiento (IIF) a los beneficiarios del subsidio. Una IIF es cualquier institución bancaria o financiera regulada por el Banco Central del Paraguay o por el Banco Nacional de la Vivienda, según corresponda, o cooperativa legalmente constituida, que haya sido calificada por el CONAVI. Está previsto que el Fondo de Subsidio Habitacional Directo cuente como fuentes de recursos con partidas del pre-

supuesto general, préstamos internos y préstamos externos, entre otras.

Es requisito que el beneficiario concorra con un aporte previo que podrá consistir en ahorros, lote propio, mano de obra u otra forma que establezca el CONAVI. En el caso de aporte en ahorros, el postulante debe mantener una cuenta en una de las IIF adheridas al programa. Los postulantes deben tener un ingreso familiar que no supere los valores máximos para cada nivel de subsidio, según la estratificación establecida, y no deben ser propietarios de una vivienda. Solamente existe postulación individual. La selección de los beneficiarios toma en cuenta el nivel de subsidio solicitado y la zona geográfica donde se encuentra la vivienda elegida; son seleccionados los que suman mayor puntaje, considerando criterios como monto y antigüedad del ahorro, y tamaño del grupo familiar.

Los subsidios otorgados pueden destinarse a dos subprogramas: a la Adquisición de Soluciones Habitacionales, que comprende la compra de vivienda nueva o usada; y a las Soluciones Habitacionales en Lote Propio, que abarca la construcción, ampliación o refacción de viviendas. El SHD en el Paraguay cuenta con cinco niveles de subsidio en función del ingreso de las familias, y cada nivel de subsidio está dividido en los subprogramas antes mencionados. A cada uno de los cinco niveles considerados corresponden valores máximos de las viviendas y del subsidio, montos mínimos de ahorro y montos máximos de crédito hipotecario, en caso de que éstos se requieran (cuadro 5). Dichos valores están fijados en unidades de salario mínimo (USM).<sup>11</sup>

Como puede apreciarse, el sistema es progresivo pues cuanto menor es el ingreso familiar, no sólo es mayor el subsidio y menor el ahorro previo en términos absolutos, sino también el subsidio representa un mayor porcentaje del valor máximo de la vivienda. El SHD no podrá ser superior al 75% del valor de la vivienda. El sistema contempla la posibilidad de que el beneficiario tome un crédito hipotecario para completar el precio de la vivienda, cuya tasa de interés es variable. La cuota se ajustará automáticamente conforme varíe la USM, y los posibles desajustes entre estos dos índices se reflejarán en los plazos de amortización.

<sup>11</sup> La unidad de salario mínimo (USM) es una unidad de cuenta establecida mediante la Ley N° 118/90, cuyo valor fluctúa sujeto a la variación del salario mínimo mensual vigente en la capital de la República para los trabajadores de actividades diversas no especificadas y es fijado por la autoridad competente. A diciembre de 1996 una USM equivalía a 229 dólares.

CUADRO 5

**Paraguay: Niveles de ingresos, subsidios, ahorro, crédito y valor de las viviendas en el sistema de subsidio habitacional directo**  
(Cifras en dólares al tipo de cambio de diciembre de 1996)

Nivel de subsidio	Ingreso familiar mensual	Subsidio directo	Ahorro mínimo	Crédito máximo	Valor máximo de la vivienda	Tasación para construcción	Tasación para ampliación o refacción
I	779-1 053	2 748	1 832	15 114	19 694	7 878	13 786
II	573-779	3 435	1 145	10 763	15 343	6 137	10 740
III	366-573	4 122	687	7 099	11 908	4 763	8 336
IV	229-366	4 809	229	4 351	9 389	3 756	6 572
V	Hasta 229	5 496	115	1 832	7 328	2 931	5 130

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

Desde el inicio de la aplicación del sistema en septiembre de 1995 hasta noviembre de 1996, se efectuaron cinco llamados a postulación y se otorgó un total de 7 541 subsidios, de los cuales fue pagado el equivalente a un 16%. Para el otorgamiento de dicho número de subsidios se comprometió un total de 32.7 millones de dólares, pero sólo se pagaron subsidios por un valor de 5.8 millones (apenas el 18% de la suma comprometida). El 85% de los subsidios otorgados

correspondió al subprograma de Adquisición de Soluciones Habitacionales, mientras que el 15% restante al subprograma de Soluciones Habitacionales en Lote Propio, para construcción de viviendas. Cabe destacar que el 60% de los subsidios ha tenido como destino a familias con ingresos de hasta 1.6 USM (unos 366 dólares), mientras que el 40% restante ha beneficiado a familias con ingresos entre 366 y 1 053 dólares.

## IV

### Lecciones de las experiencias y recomendaciones de política

Las dos secciones anteriores permiten establecer, desde el punto de vista tanto conceptual como de la experiencia, cuán radicalmente difieren los SHD de los subsidios tradicionales (como los créditos para vivienda con tasas de interés subsidiadas y los subsidios en los precios de las viviendas), así como las enormes ventajas de los primeros en términos de equidad y eficiencia del esfuerzo fiscal y del funcionamiento del sistema financiero. Una vez decantados estos aspectos, conviene reseñar algunas condiciones y características que deben imperar para que la aplicación de los SHD tenga buenos resultados.

#### 1. Condiciones necesarias para la aplicación exitosa de los subsidios habitacionales directos

Para aplicar con éxito un sistema de SHD es preciso colocar a estos subsidios en su verdadera perspectiva

como parte de la política habitacional y como mecanismo que procura el acceso a la vivienda de la población de menores ingresos.

i) El SHD está orientado, con la intervención subsidiaria del Estado, a facilitar a la población de menores ingresos el acceso a las oportunidades generadas por un modelo de mercado para el desarrollo sectorial. Por lo tanto, se aparta totalmente de un mito frecuente en la base de las políticas habitacionales: que la vivienda es un derecho. De reconocerse esto último, habría que identificar a la parte que tendría la obligación de proporcionar la vivienda, lo que llevaría a pensar en la obligación del Estado de asumir esta tarea, que desde luego le sería imposible cumplir, y más aún, supondría el desarrollo de proyectos por iniciativa del Estado que minimizarían el esfuerzo de las familias, enfoque que estaría totalmente reñido con el que privilegia el SHD. En realidad, el Estado está obligado a ga-

rantizar la equidad en el acceso a las oportunidades existentes en el mercado a todas las familias, cualquiera sea su condición económica, pero teniendo como contrapartida el esfuerzo de las familias, que sería premiado.

ii) El SHD debe formar parte de una política habitacional que erradique dos enfoques erróneos de antaño: primero, que el sector vivienda es un sector social, y segundo, que el problema habitacional se resuelve impulsando masivos proyectos de construcción de vivienda. El sector vivienda involucra sin duda un problema con evidentes connotaciones sociales y los aspectos técnicos tienen un espacio importante; pero dichos enfoques llevan a diseñar instrumentos que impiden que este sector pueda aprovechar recursos de la economía en competencia con otras actividades económicas, pues ahuyentan la inversión privada, hacen desaparecer las oportunidades de financiamiento de largo plazo y postran al sector a un nivel de actividad totalmente disminuido. El SHD, por el contrario, permite una intervención del Estado que crea espacios para la economía de mercado y para la inversión privada, de modo tal que los recursos puedan fluir hacia el sector.

iii) El SHD debe ser parte de una política de vivienda integral, y no un mecanismo aislado. Ello supone, primero, que el modelo de desarrollo sectorial sea compatible con el modelo general de desarrollo económico y social. Segundo, que la política habitacional contemple las distintas necesidades y posibilidades de todos los sectores de la población, a fin de generar los instrumentos adecuados, con sus correspondientes recursos, para atender a cada uno de ellos. Y tercero, que la política habitacional se base en una ineludible intervención del Estado pero fomente la participación del sector privado, creando condiciones de rentabilidad, competitividad y estabilidad para que este último sea el agente ejecutor, invierta recursos y asuma los riesgos.

iv) El SHD sólo puede hacer una contribución efectiva para reducir el déficit habitacional si aparecen y se consolidan el ahorro para la vivienda y el crédito hipotecario de largo plazo, puesto que en esencia es un mecanismo complementario y subsidiario del acceso a la vivienda. Para que su aplicación sea exitosa, deben regir condiciones de mercado para las operaciones financieras relacionadas con el sector habitacional y, por ende, deben abolirse todas aquellas prácticas que mantienen tasas de interés reales negativas en los mercados financieros de vivienda. La tasa de interés es un instrumento clave para fomentar el ahorro financiero

para la vivienda, permitir una recuperación de los créditos hipotecarios de largo plazo en valores reales y, por lo tanto, sostener la intermediación financiera para fines habitacionales.

v) Si bien el SHD constituye un esfuerzo especial del Estado por dar atención preferente a los sectores de más bajos ingresos, su aplicación no debe suponer descuidar las opciones de financiamiento para los grupos de ingresos superiores. La ausencia de estas opciones probablemente daría lugar a que los grupos intermedios que no encuentran las debidas oportunidades, procuren captar los beneficios que han sido diseñados para los grupos de más bajos ingresos, desplazándolos y llevando a una desfocalización de los recursos fiscales. Por lo demás, si los grupos con capacidad de pago encuentran adecuadas opciones en el mercado, se acotará el ámbito de la población a la que deban destinarse los recursos limitados del Estado.

vi) Los SHD son sólo una parte de los mecanismos requeridos para atender a las necesidades de vivienda de la población de menores recursos. Se precisan otros instrumentos complementarios, como la legalización de la propiedad informal, con miras a dotar de valor comercial a las viviendas informales y convertirlas en garantías satisfactorias para acceder a créditos hipotecarios; y la utilización de mecanismos de acceso a la vivienda dirigidos a sectores informales que podrían asumir ciertas obligaciones de pago de largo plazo, pero no tienen la posibilidad de acreditar ingresos permanentes.

vii) Los beneficios esperados de los SHD podrán concretarse en función de dos condiciones básicas: la sostenibilidad de los recursos y la credibilidad del sistema. Los SHD demandan recursos fiscales que generalmente son limitados; por lo tanto, una vez iniciado un programa de este tipo, es importante que pueda sostenerse en el tiempo a fin de dar estabilidad a la demanda habitacional y permitir que la inversión privada desarrolle su capacidad de largo plazo de ofertar viviendas en forma competitiva. Sería del todo contraproducente iniciar un programa de SHD que cree expectativas en los potenciales beneficiarios y los inversionistas privados y que luego deba ser desactivado por agotamiento de los recursos. Por otro lado, es necesario que el sistema adquiera credibilidad: su operación debe estimular el funcionamiento de los mercados y no promover los favoritismos, por lo cual debe valerse de procedimientos y criterios absolutamente transparentes y objetivos, que resten espacio posible a los manejos políticos.

## 2. Características deseables de los subsidios habitacionales directos

A la luz de las experiencias reseñadas, es recomendable que los SHD tengan determinadas características que contribuirán a su mayor eficacia y eficiencia, desde luego debidamente adaptadas a la realidad concreta donde se van a aplicar.

i) Deben constituir una ayuda estatal directa, destinada a crear capacidad de compra de una solución habitacional; es decir, beneficiar a la demanda de vivienda, y no a la oferta. Esta característica hará que la intervención subsidiaria del Estado sea focalizada y no indiscriminada, permitiendo ayudar efectivamente a la población objetivo. Además, permitirá atraer —y no desplazar— a la iniciativa privada hacia el sector vivienda, pues no introducirá distorsiones de precios en los mercados inmobiliario y de financiamiento habitacional.

ii) Deben ser sin cargo de restitución, reconociéndose con esto que sin tal aporte las familias de bajos ingresos no pueden acceder a una vivienda solamente sobre la base de las oportunidades que ofrece el mercado. Además, el carácter no reembolsable le evita al Estado los costos administrativos inherentes a un proceso de recuperación de fondos. En buena medida, estos fondos retornarán al Estado mediante una recaudación tributaria mayor derivada del impacto directo e indirecto de una mayor actividad en el sector vivienda.

iii) Deben concederse por una sola vez en la vida a las familias que no sean propietarias de una vivienda. De esta manera, el SHD será la expresión de la ayuda solidaria del Estado y de la sociedad con destino a la población más pobre que está dispuesta a esforzarse, dentro de sus posibilidades, para acceder a una solución habitacional.

iv) Deben tener carácter complementario, y no sustitutivo, de las posibilidades de ahorro previo y endeudamiento de las familias, particularmente cuando no se trata de las de más bajos ingresos. La eficacia del subsidio dependerá en buena medida de la existencia y expansión del ahorro y del crédito hipotecario. Como algunas de las experiencias reseñadas lo indican, las posibilidades de acceder a un crédito hipotecario para completar el valor de la vivienda han sido determinantes para que los beneficiarios del subsidio hagan uso efectivo de él. El caso de Costa Rica muestra las bondades de que el SHD vaya atado a un crédito hipotecario, mientras que el caso de Colombia pone de relieve las inconveniencias de que los beneficiarios del

subsidio no puedan concretar su acceso a un crédito hipotecario y, por lo tanto, que la utilización de los subsidios aprobados sea relativamente baja. El redescuento de hipotecas puede ser útil para que el Estado fomente una mayor participación de las instituciones financieras privadas en el otorgamiento de créditos hipotecarios de largo plazo para la vivienda a beneficiarios de los SHD, al dar mayor rotación y liquidez a los recursos prestados. Uno de las principales problemas que deben subsanar muchos países es la limitada participación del sector financiero privado en la oferta de créditos para vivienda de bajo monto.

v) Deben basarse en la utilización de recursos públicos claramente medibles, lo que, entre otras ventajas, permitirá visualizar cabalmente el esfuerzo del Estado en la atención focalizada a los más pobres. Es muy conveniente que los SHD se financien con una partida presupuestaria que no haga distinción de la fuente de fondos; así, la sostenibilidad del sistema dependerá crucialmente de la salud de las finanzas públicas del país en cuestión. Por otra parte, su dependencia del presupuesto público introducirá un importante estímulo para procurar una operación eficiente de dicho gasto, pues cada año éste será un elemento clave en el análisis presupuestario cuando se le evalúe en comparación con el gasto público en otros sectores.

vi) Deben tener montos explícitamente conocidos para quien los recibe, lo cual creará cabal conciencia en el beneficiario de la ayuda estatal que está recibiendo. Esto último no siempre es posible cuando la ayuda estatal se expresa por medio de subsidios ocultos. Por ello, los subsidios deben expresarse en la forma de fondos (o su equivalente, como los certificados que se emplean en varios países), lo que fomentará la libre elección de la vivienda por parte de las familias beneficiarias. Cuando se trate de la atención de los estratos más pobres, y el Estado se vea compelido a generar viviendas para ellos, o el subsidio prácticamente sea equivalente al valor de la vivienda, el Estado debe convocar a licitaciones para que el sector privado construya directamente dichas viviendas. La limitada respuesta de la oferta privada de viviendas de bajo valor al estímulo del SHD es otro problema por subsanar en algunos países.

vii) Deben tener montos diferenciados, según escalas establecidas, en función de los niveles de ingreso del postulante y del valor de la vivienda, privilegiándose el criterio de progresividad (es decir, a menor ingreso y menor valor de la vivienda, mayor subsidio), de manera que la ayuda estatal al más pobre no sólo sea mayor proporcionalmente en relación con el valor

de la solución habitacional, sino que también sea mayor en valores absolutos. Asimismo, es conveniente que dichos valores estén expresados en una unidad de cuenta que determine su variación en el tiempo, mejor aún si ésta sigue a la inflación, lo que haría innecesario su reajuste discrecional y protegería de la inflación a esos valores y particularmente a los del SHD. En la práctica puede ser un tanto complejo y costoso lograr una adecuada focalización de la ayuda estatal hacia los más pobres. La experiencia indica que la utilización del ingreso como variable clave para esta determinación puede llevar a importantes márgenes de error; por lo tanto, conviene tomar en cuenta otros elementos de referencia que se han utilizado en algunos países. En primer lugar, sobre todo en los sistemas que están orientados a proporcionar soluciones habitacionales iniciales y no viviendas terminadas para los estratos de más bajos ingresos, un criterio más objetivo de focalización sería el déficit actual que presenta la vivienda que se pretende mejorar con el subsidio. En segundo lugar, el establecimiento de escalas que relacionen variables como ingresos, valor de vivienda, subsidio máximo y ahorro mínimo, y fijen límites para los estándares de las viviendas a las que se puede aspirar según las posibilidades económicas; con esto se contribuye también a propiciar un proceso de autodiscriminación, pues es improbable que una familia pretenda acceder a una vivienda de menor valor por el solo hecho de obtener un mayor subsidio, cuando por sus posibilidades económicas podría acceder a una vivienda de mayor valor (la muy poca movilidad habitacional en los países de la región refuerza esta hipótesis). En tercer lugar, puede concederse al ahorro previo —como criterio objetivo de medición del esfuerzo de las familias para alcanzar un subsidio y una solución habitacional— un peso determinante en la focalización (como en el caso de Chile), ponderando debidamente el hecho de que las familias de más bajos ingresos tienen una capacidad de ahorro menor y poniendo a éstas en igualdad de condiciones para competir con familias de ingresos más altos (como en el caso del Uruguay).

viii) Deben administrarse mediante procedimientos transparentes, que sean debidamente conocidos y comprendidos por los postulantes, los beneficiarios y la opinión pública en general. Los criterios de selección de los beneficiarios deben ser objetivos, es decir, considerar factores medibles y despersonalizados (por ejemplo, sistemas de puntaje) y, por ende, estar libres de elementos de discrecionalidad. La credibilidad del sistema de SHD, y por lo tanto, su permanencia en el

tiempo y su eficacia para atender a los sectores más pobres, estará en función directa de la transparencia de los procedimientos y la objetividad de los criterios para seleccionar a los beneficiarios, de manera que no haya posibilidades de favoritismos políticos o influencias que desacrediten el sistema y pongan en peligro su vigencia. El perfeccionamiento de esa transparencia y esa objetividad debe ser una tarea permanente en la búsqueda de una mejor focalización de los SHD; habrá que evaluar periódicamente las normas y los resultados y, de ser necesario, introducir las modificaciones del caso.

ix) Deben adjudicarse haciendo hincapié en la exigencia de ahorro previo metódico como requisito. Este ahorro no sólo será la expresión del esfuerzo de la familia para alcanzar una solución habitacional, sino también un criterio objetivo para asignar los subsidios (por ejemplo, los puntajes se otorgan por cantidad y antigüedad de ahorro, entre otros factores). Esto contribuirá a que la familia sea protagonista en la búsqueda de su solución habitacional y no mera receptora de una dádiva del Estado. En los casos reseñados, todos los países salvo uno consideran el ahorro previo o alguna expresión del esfuerzo de las familias como un requisito indispensable para postular al subsidio y obtenerlo. Para evitar que el requisito de ahorro pueda desfavorecer precisamente a las familias más pobres, hay procedimientos que ponen en pie de igualdad a familias con ingresos diferentes. Además, el ahorro previo de los grupos de más bajos ingresos puede expresarse también en especies (terrenos). En El Salvador, se ha considerado adicionalmente una opción más ecléctica de lo que significa “esfuerzo previo”: en consonancia con el modelo de SHD aplicado allí, se valora el sacrificio que supone la aceptación de una familia pobre de dejar su zona marginal para asentarse en otra más ordenada y donde tendrá que reconstruir sus relaciones económicas. Otro argumento de peso para establecer el ahorro previo como requisito para acceder al subsidio es que de este modo se estimula poderosamente el aumento de los ahorros canalizados a través del sistema financiero.

x) Es preciso definir si el SHD servirá para acceder a una vivienda terminada, a una solución habitacional inicial o al mejoramiento de la existente, y si ha de haber un proceso de mejoramiento paulatino en función de las posibilidades económicas de los beneficiarios. Un elemento clave para la determinación final será la fuente y el monto de los recursos de que se disponga para aplicarlos al subsidio. En todo caso,

cuando éste se aplique a la adquisición de viviendas terminadas, es importante que la proporción que cubre del precio total de venta de la vivienda sea el suficiente para que el subsidio aprobado efectivamente se utilice. Por su parte, la entrega de soluciones habitacionales iniciales sujetas a mejoramiento puede ser muy útil, particularmente para la población de más bajos ingresos: además de comprometer menos recursos, el estándar de las viviendas será compatible con las verdaderas posibilidades y prioridades de gasto familiar, lo que evitará posteriores dificultades para atender a su mantenimiento y la interrupción del proceso iniciado de mejoramiento progresivo de la vivienda.

Asimismo, será importante definir si con el SHD solamente se permitirá la adquisición de viviendas terminadas nuevas o si también podrá adquirirse una vivienda usada. La posibilidad de aplicar el subsidio a esta última puede contribuir notablemente a la formación de un mercado secundario de viviendas para grupos de bajos ingresos, facilitando a las familias y propietarias cuyos ingresos aumentan la venta de sus viviendas usadas para luego adquirir otras mejores y de mayor valor. Dado que un muy alto porcentaje del parque de viviendas existentes en un país corresponde a viviendas usadas, la neutralidad en la aplicación del

subsidio entre vivienda nueva y vivienda usada permitiría que los sectores de menores ingresos pudieran iniciar su acceso a la vivienda adquiriendo viviendas usadas de menor valor. Este enfoque se viene impulsando desde hace poco tiempo en Chile, donde antes se privilegiaba el uso del subsidio en la compra de viviendas terminadas nuevas.

Otra importante lección que se deriva de las experiencias reseñadas es la conveniencia de estimular la postulación colectiva, y no solamente individual, al SHD. Al menos para la población de más bajos ingresos esto parece ser útil por dos razones: por un lado, promueve la participación de entidades que apoyan la organización de la demanda habitacional y de esta manera mejoran las posibilidades y capacidades de la población involucrada en los procesos de postulación; y por otro lado, se logra una más efectiva utilización del subsidio, pues el proceso de búsqueda de la solución habitacional a la cual se aplicará el subsidio y/o el crédito hipotecario requerido para completar el precio de la vivienda se potencia por un apoyo técnico especializado y debidamente organizado, que contribuye a colocar a los demandantes de vivienda o de crédito para vivienda en condiciones de mayor igualdad con los respectivos oferentes.

### Bibliografía

- AID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (1987): *Cómo fomentar la iniciativa privada. Nuevos papeles de los sectores público y privado en la producción de vivienda de bajo costo en países en desarrollo*, Washington, D.C., Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Arroyo, E. (1995): La focalización del gasto público en vivienda como instrumento de desarrollo económico y social, Unión Interamericana para la Vivienda. *Anales de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Lima.
- Bertrand, F. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Programa de Contribuciones Habitacionales en El Salvador, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Castañeda, T. (1990): *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): Situación de la vivienda en América Latina y el Caribe, *La producción de la vivienda en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Producción de la vivienda en América Latina y el Caribe: áreas de interés para una política habitacional innovativa*, Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.
- Domínguez, V. (1994a): El ahorro previo para adquirir viviendas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994b): Conjunto de principios para definir el marco conceptual de los subsidios habitacionales en el Ecuador, informe de consultoría presentado a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano, Quito.
- Gonzales Arrieta, G. (1995): Housing policy and financing in Latin America: a retrospective analysis and an alternative model, *Housing Finance International*, vol. IX, N° 3, Chicago, Illinois, International Union of Housing Finance Institutions (IUHFI), marzo.
- Gonzales Arrieta, G. (ed.) (1995): *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Hermosilla, E. (1995): La vivienda y la economía social de mercado: la experiencia de Chile, Unión Interamericana para la Vivienda, *Anales de la XXXIII Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Lima.
- INURBE (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana) (1995): Política de vivienda social urbana, *Política de vivienda*, documento CONPES, N° 2729, Santafé de Bogotá.
- Mayo, S. y S. Angel (1993): *Housing: enabling markets to work with technical supplements*, World Bank policy paper, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Melo, P. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Sistema de Subsidio Habitacional en Chile, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.

- Monge, G. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Bono Familiar de Vivienda en Costa Rica, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Pees, E. (1996): Políticas habitacionales: la experiencia uruguaya, Banco Nacional Hipotecario, *1er. Simposio Modalidades de financiamiento de vivienda para sectores de medianos y bajos recursos*, Ciudad de Panamá.
- Romay, M. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda en el Uruguay, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Salazar, S. (1995): Subsidios directos a la demanda por vivienda: el caso del Subsidio Familiar de Vivienda en Colombia, G. M. Gonzales Arrieta (ed.), *Financiamiento de la vivienda para grupos de bajos ingresos: experiencias latinoamericanas*, Lima, Unión Interamericana para la Vivienda.
- Zawadzki, C. (1993): Nuevos modelos de financiamiento de vivienda en América Latina, Unión Interamericana para la Vivienda, *Anales de la XXXI Conferencia Interamericana para la Vivienda*, Lima.

# El gasto militar en *Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos*

---

**Yaneth Giha Tobar**

*Economista, Analista de la  
División de Fuerzas Militares  
y Policía, Depto. Nacional  
de Planeación,  
Colombia*

**Héctor Riveros Reyes**

*Economista, Analista de  
la misma División*

**Andrés Soto Velasco**

*Político, Jefe de la  
Unidad de Justicia y Seguridad,  
Dpto. Nacional de Planeación*

En este artículo se analiza el gasto en defensa y seguridad (GDS) en Colombia, bajo la premisa de que para apreciar mejor el efecto de dicho gasto en el crecimiento económico y las finanzas públicas es conveniente analizar su composición interna, ya que ella permite inferir su impacto sobre la producción de la defensa y la seguridad. Para este fin, se pasa revista a los desarrollos teóricos sobre las repercusiones del gasto militar y se analiza el gasto en defensa y seguridad en Colombia, sobre la base de información de la Contraloría General de la República. Se examina asimismo la eficiencia del gasto militar y de la Policía Nacional, particularmente las relaciones combate-apoyo y ataque-defensa, demostrando así la necesidad de reorganizar los efectivos militares. En las conclusiones se proponen diversas formas de obtener ahorros en el presupuesto de defensa. Los más significativos están asociados al manejo de personal, ya que los gastos de nómina representan el 73% del gasto total. Al respecto, se propone modificar el régimen de prestaciones, aumentar la edad de retiro, disminuir el número de efectivos y reestructurar la relación entre fuerzas de combate y personal de apoyo y administrativo.

# I

## Introducción

El conflicto armado en Colombia ha originado debates sobre el gasto en defensa y seguridad (GDS). Quienes favorecen este gasto estiman que el GDS es fundamental para fortalecer a la Fuerza Pública, que el mejoramiento de las fuerzas de seguridad del Estado eleva las probabilidades de consolidar un entorno de paz y tranquilidad en donde predominen las garantías individuales, y que influye positivamente en la demanda y el empleo. Sus críticos, en cambio, argumentan que el GDS es improductivo; que más que mejorar el entorno social limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor impacto social, y que además Colombia está haciendo un esfuerzo económico desproporcionado debido al actual conflicto armado.

Pese a que estos planteamientos parten de premisas aparentemente incontrovertibles, este artículo pretende analizar los postulados subyacentes. Comenzaremos por hacer un resumen del debate en torno a los efectos del GDS sobre la economía. Quienes piensan que el GDS es improductivo parten de la premisa de que cualquier erogación en este campo tiene efectos negativos sobre la economía y además desplaza recursos que de otro modo generarían mayor valor agregado. Sin embargo, para poder determinar si la racionalización del GDS verdaderamente da un dividendo de paz, es necesario saber cuál es el impacto de este gasto sobre la economía. Para que la racionalización tenga sentido económico, el beneficio generado por el ahorro en GDS destinado a áreas diferentes a la seguridad debe ser mayor que el impacto del propio GDS.

De los estudios internacionales sobre gasto militar<sup>1</sup> realizados a partir de los años setenta se desprende que los resultados en esta materia no son conclu-

yentes. No obstante, debe tenerse en cuenta que debatir sobre el nivel óptimo de GDS no es un ejercicio abstracto, pues en el fondo los recursos económicos son los medios provistos para alcanzar un fin a través de medios militares. Por ello es necesario compaginar tanto las repercusiones en materia de seguridad como las consecuencias financieras y económicas del gasto.

El análisis de la situación colombiana parte de la percepción ampliamente difundida de que el esfuerzo que realiza Colombia para hacer frente al conflicto armado es desproporcionadamente alto. En gran medida, tal percepción puede deberse a la creciente sensación de que los objetivos de seguridad del país parecen cada vez más lejanos, mientras los recursos financieros, económicos y sociales destinados a lograrlos son cada vez mayores. Sin embargo, quedarse sólo en el análisis del GDS a la luz de su posible impacto sobre las finanzas del Estado resulta insuficiente. Es la composición interna de dicho gasto la que, en definitiva, permite inferir el efecto real de éste sobre la producción de la defensa y la seguridad, que es su objetivo final. Examinar este aspecto genera una base más sólida para realizar el análisis macroeconómico.

Con este fin, se hace aquí un examen pormenorizado del GDS en Colombia, considerando los informes de la Contraloría General de la República. La información desglosa los recursos para funcionamiento e inversión, es decir, los gastos destinados al pago de nómina y pensiones tanto del personal civil como del militar, los gastos generales, y aquellos destinados a la formación del capital militar y policial. Para el caso específico de Colombia, esta erogación se denominará gasto en Fuerza Pública (GFP). Dicho rubro comprende todo el gasto realizado en las Fuerzas Militares (incluido el funcionamiento del Ministerio de Defensa y de otros organismos comprometidos en proyectos de defensa) y el gasto en fuerzas de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas en caso de conflicto. El propósito de pormenorizar el GFP es determinar la orientación que a éste se le ha dado en Colombia, para lo cual se establece su comportamiento histórico y se identifican sus componentes estructurales y coyunturales.

Además, se señala que la reducción de costos en el sector sólo es posible si se efectúan cambios en el manejo del personal y en la administración de los re-

□ Los autores agradecen la coordinación de Luis Jorge Garay y los comentarios de Gabriel Piraquive Galeano. Lo expresado en este artículo es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la institución a la que pertenecen ni de otros organismos gubernamentales.

<sup>1</sup> En este artículo se homologa la definición de gasto militar con la de gasto en defensa y seguridad (GDS) y gasto en Fuerza Pública (GFP). Se hace así porque desde 1950 el presupuesto de la Policía Nacional está incorporado al presupuesto del Ministerio de Defensa y, de acuerdo con la definición de gasto militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que hemos utilizado aquí, la Policía realiza actividades que demandan recursos propios de este gasto.

cursos físicos. Mejorar la forma en que se aplica la acción de la Fuerza Pública permite aumentar la capacidad de proveer defensa y seguridad. El análisis microeconómico del sector ofrece la oportunidad de

explorar posibles opciones para que en Colombia el GFP se traduzca en mayores niveles de defensa y seguridad, y a la vez dimensionar la capacidad de reducirlo y hacerlo más eficiente.

## II

### Análisis teórico del impacto económico del gasto militar

Desde 1973 se ha venido dando una fuerte controversia en relación con el impacto del gasto militar sobre el crecimiento económico. Algunos sostienen que este gasto es improductivo, argumentando que cualquier erogación en este campo genera efectos negativos sobre la economía y limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor beneficio social. Otros, en cambio, creen que el gasto militar favorece el crecimiento económico en cuanto contribuye de manera significativa a acrecentar la capacidad productiva nacional.

Quienes argumentan que existe una relación negativa entre el gasto militar y los indicadores de desarrollo económico y social afirman que, aunque este gasto constituye una estrategia necesaria para el sistema capitalista, tiene un impacto adverso en la tasa de crecimiento porque provoca menores niveles de inversión.

En recientes estudios se ha venido escudriñando los efectos macroeconómicos del gasto militar en los países menos desarrollados. Se ha comprobado que afecta adversamente el crecimiento, la balanza de pagos en cuenta corriente, el ahorro y la inversión. Además, se ha observado una diferencia significativa entre el nivel de gasto realizado por dictaduras militares y el efectuado por gobiernos civiles. Dichos estudios concluyen que si la seguridad de una nación depende del crecimiento económico, entonces el gasto en sus Fuerzas Militares parece estar comprando tanto inseguridad como subdesarrollo (Smith, 1977; Deger, 1986; Nabe, 1983; Ball, 1983; Leontief y Duchin, 1983; Pivetti, 1992).

La mayoría de las naciones en desarrollo se encuentran apremiadas por equilibrar sus recursos fiscales en medio de las crecientes demandas de sus costosas fuerzas armadas. Es así como, según algunos teóricos, se ha venido desarrollando el fenómeno del maltusianismo militar: es decir, la confrontación entre pe-

queños aumentos anuales de los recursos fiscales y aumentos geométricos en los costos asociados con la defensa. En muchos países, los costos de provisión del aparato militar superan su capacidad para pagarlos. Por múltiples razones, desde los años setenta se ha venido dando un círculo vicioso. Al aumentar la burocracia militar, se adquieren equipos militarmente inútiles y cada vez más costosos, lo que provoca un desplazamiento de los gastos sociales y de las inversiones públicas, y, por ende, una disminución del bienestar de la población; al carecer de las capacidades técnicas y económicas, las fuerzas armadas encuentran dificultades para proveer una genuina defensa externa, de modo que su rol central se desplaza al control de la represión interna y de las fricciones entre civiles y militares causadas por la disminución del bienestar, lo que, en último término, provoca un aumento del gasto militar. Este proceso se da, por lo general, en países menos desarrollados (Scheetz, 1991).

Por otro lado, los autores que han venido sustentando la tesis de que a mayor gasto militar, mayor crecimiento económico, creen que este gasto puede resultar económicamente productivo si lleva a una situación de seguridad nacional y permite ejercer con más eficacia los derechos de propiedad, estimulando así la inversión privada y, por ende, el crecimiento. Han señalado además que el gasto en capital militar puede tener usos productivos: algunos países en desarrollo aún se benefician del transporte y las comunicaciones construidas para propósitos militares.

Así, se ha resaltado que el gasto militar es un rubro capaz de proporcionar alimentación, vivienda, servicios médicos y adiestramiento a un número de personas que, de lo contrario, serían sostenidas por el sector civil; que, como ya se mencionó, puede adelantar una gran gama de trabajos públicos que también benefician a la economía civil, y comprometerse en

especialidades científicas y técnicas que, de otro modo, recaerían en el personal civil de la sociedad (Benoit, 1973; Thompson, 1974; Frederiksen y Looney, 1982).

Por último, cabe destacar que los estudios individuales acerca de los efectos del gasto militar en el crecimiento económico arrojan resultados aparentemente contradictorios. Sin embargo, Todd Sandler y Keith Hartley concluyen que los modelos basados en la influencia de la demanda generalmente postulan que los gastos militares desplazan la inversión y por lo tanto

tienen efectos negativos, mientras que los estudios centrados en la oferta generalmente encuentran efectos positivos o neutros, cualesquiera sean las muestras utilizadas, los períodos analizados o los métodos econométricos empleados. Esto los lleva a concluir que el impacto neto del gasto sobre el crecimiento es levemente negativo y, en consecuencia, que la reducción del gasto militar por sí sola no es un camino deseado para acelerar el crecimiento económico (Sandler y Hartley, 1995, en especial p. 220).

### III

## Hipótesis

El estudio del gasto militar es de interés para las diversas disciplinas por sus efectos en los niveles de gasto público y en el crecimiento económico. En tiempos de paz, o por lo menos cuando la supervivencia de valores o instituciones no depende del empleo masivo del aparato militar, se busca que las consideraciones macroeconómicas arbitren la discusión sobre el nivel deseable y posible del gasto militar: es decir, la capacidad fiscal define en última instancia tales controversias.

Sin embargo, hay que explorar las razones por las cuales interesa el análisis de este gasto. Para los economistas, tiene gran importancia por su impacto sobre el crecimiento y las variables macroeconómicas. A quienes toman las decisiones públicas, les resulta fundamental estudiar este gasto por sus efectos sobre las finanzas públicas y por el desplazamiento de recursos que puede causar en otros rubros de gasto del gobierno central. No obstante, pocos se han enfocado en la razón de ser del gasto militar: la capacidad para proveer defensa y seguridad.

Por lo dicho, las discusiones en torno al monto adecuado de gasto militar no son productivas si no se consideran los aspectos microeconómicos. La composición del gasto militar permite inferir su impacto real sobre la producción de la defensa y la seguridad, al tiempo que genera una base más concreta sobre la cual realizar el análisis macroeconómico; asimismo, es fundamental para determinar las tendencias futuras del gasto militar. Si este gasto está predominantemente

compuesto por pagos asociados a la remuneración del personal, las posibilidades de reducirlo disminuyen. Lo contrario ocurre con los gastos de inversión y operación. Vemos así que la probabilidad de variar el gasto militar es inversamente proporcional a los costos de nómina y directamente proporcional a los gastos de operación e inversión.

El estudio de la evolución del gasto militar en Colombia revela que los ciclos de expansión y erosión de éste son producto de programas coyunturales de adquisición de equipos, mientras que los aumentos y reclasificaciones salariales elevan los niveles de gasto y los hacen inflexibles a la baja. Por lo tanto, los programas de ajuste fiscal que afecten al sector militar corren el riesgo de debilitar su capacidad operacional: la discrecionalidad del gasto puede favorecer principalmente a los rubros de inversión y operación, y generar así un desbalance entre el personal y los recursos materiales a su disposición.

En consecuencia, si bien es fundamental analizar el impacto del gasto militar en el crecimiento económico de un país y en las finanzas públicas, tal análisis puede ser insuficiente si no considera la composición interna del gasto. Es esta estructura lo que permite inferir el efecto que el gasto tendrá sobre la economía, la posibilidad de reducirlo y las probabilidades de hacerlo más eficiente, así como también evaluar el efecto que está teniendo sobre la provisión de defensa y seguridad.

## IV

## Gasto en defensa y seguridad

## 1. Comportamiento histórico

Una revisión del gasto de la Fuerza Pública (GFP)<sup>2</sup> en Colombia desde 1926 hasta el presente nos revela que la economía ha destinado para su seguridad, en promedio, el 1.8% del producto interno bruto, con un mínimo de 0.5% en 1930 y un máximo de 3.6% en 1997 (gráfico 1). Este rango revela un comportamiento cíclico de expansión y erosión presupuestaria, pero con una tendencia ascendente a lo largo del período. Un análisis más detallado (cuadro 1) nos revela que en los últimos años de la década de 1920 este gasto representaba en promedio el 0.7% del PIB, nivel que se mantuvo hasta 1932, un año antes que estallara el conflicto limítrofe con el Perú. Este conflicto llevó el GFP a uno de los niveles más altos exhibidos por el país, cercano al 3%. Luego, en un período de cuatro años,

<sup>2</sup> Este gasto corresponde a lo asignado por el gobierno central al Ministerio de Defensa Nacional, e incluye los recursos asignados a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional. Esto implica que no se están teniendo en cuenta los aportes realizados por gobiernos departamentales, distritales o municipales, ni la ayuda de otros países, ni los aportes del sector privado.

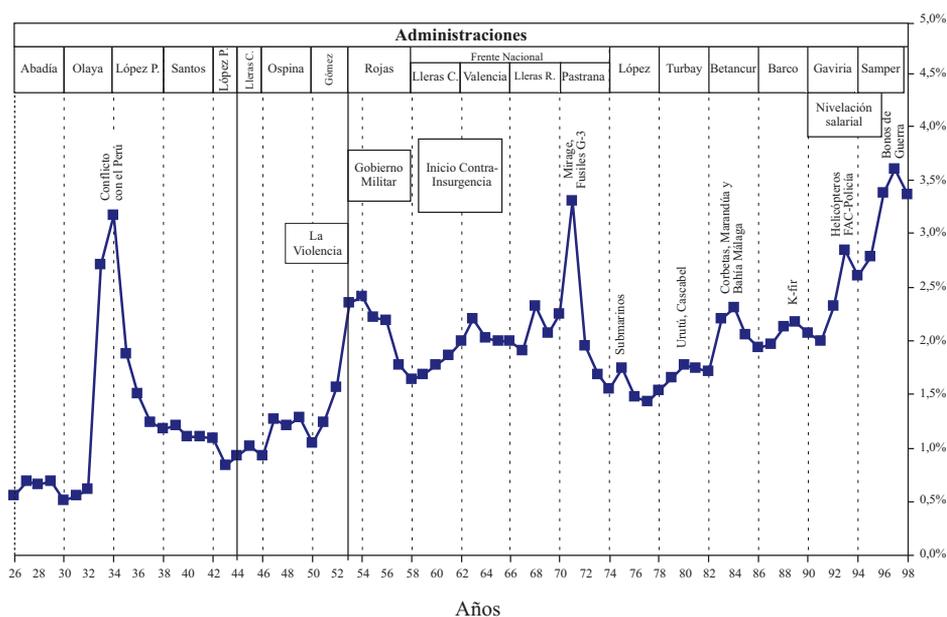
dicho gasto se redujo a menos del 1.5% del PIB. Esto demuestra que, si bien el esfuerzo exigido por el conflicto externo fue grande, respondió a factores coyunturales que permitieron desmontarlo con rapidez (gráfico 1 y cuadro 1).

En los años cuarenta se dio un hecho sorprendente: mientras se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial, en Colombia el nivel de gasto de la Fuerza Pública como porcentaje del PIB estuvo por debajo de su tendencia histórica. Sólo hacia finales de ese decenio e inicios del siguiente se registró un nuevo crecimiento sustancial del GFP, que pasó de menos del 1.1% del PIB a más del 2.1%. Este período coincidió con importantes acontecimientos de carácter interno, como fueron La Violencia, fenómeno desencadenado por el bipartidismo político, y la Dictadura Militar (1953-1957) encabezada por el general Gustavo Rojas Pinilla.

No obstante, hacia fines de los cincuenta el crecimiento del GFP había descendido nuevamente a niveles cercanos al promedio. En los años sesenta hubo un incremento moderado. En 1971, con la adquisición de aviones *Mirage* y fusiles automáticos, se llegó a niveles de GFP superiores al 3% del PIB, más altos que du-

GRAFICO 1

Colombia: Esfuerzo de la economía en el sector defensa, 1926-1998



CUADRO 1

**Comportamiento del gasto de la Fuerza Pública (GFP) en la economía, 1926-1998**  
(Por decenios y momentos históricos)

Años	Periodos	GFP/PIB (%)
Promedio del período 1926-1998		
1926-1998	Período de análisis	1.8
Decenios		
1926-1929	Decenio de 1920	0.7
1930-1939	Decenio de 1930	1.5
1940-1949	Decenio de 1940	1.1
1950-1959	Decenio de 1950	1.8
1960-1969	Decenio de 1960	2.0
1970-1979	Decenio de 1970	1.9
1980-1989	Decenio de 1980	2.0
1990-1998	Decenio de 1990	2.8
Momentos históricos		
1926-1931	Preguerra con el Perú	0.6
1933-1934	Guerra con el Perú	3.0
1939-1947	Segunda Guerra Mundial	1.1
1948-1952	La Violencia	1.3
1953-1970	Rojas y el Frente Nacional	2.0
1993-1998	Nivelación salarial	3.1

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

rante el conflicto con el Perú. En seguida, y pese a que en los años setenta se adquirió equipo militar en cantidades relativamente importantes, el promedio de gasto nuevamente descendió a niveles inferiores a la tendencia histórica.

La compra de los vehículos blindados *Urutú* y *Cascabel*, la construcción de una base naval en el Pacífico colombiano (Bahía Málaga) y de la pista de la base aérea de Marandúa, ubicada en los llanos orientales del país, así como la adquisición de corbetas misileras en la primera mitad de los ochenta, elevó el gasto, pero sólo a niveles ligeramente superiores al promedio. La adquisición de aviones *K-fir* generó el último aumento de los años ochenta, pero aún así el crecimiento del gasto se situó en un nivel inferior a la tendencia.

Los años noventa marcaron el inicio de un nuevo comportamiento del GFP en el país. En materia de inversión, en 1991 se inició el Plan Quinquenal, que fue complementado con el Plan Energético Vial en sus fases I, II y III. El primero fijó prioridades de inversión, privilegiando los programas de mantenimiento, con el objeto de mejorar el alistamiento y la operatividad de la Fuerza Pública. Por su parte, el Plan Energético Vial, en sus diferentes fases, tenía como finalidad organizar unidades de soldados voluntarios<sup>3</sup> para proteger los sectores petrolero y eléctrico. Asimismo,

<sup>3</sup> Soldados no conscriptos y con remuneración.

se pusieron en ejecución los planes Conmoción e Integral en 1992 y 1993, destinados a encarar la ofensiva permanente de los grupos guerrilleros y desarrollar una estrategia de guerra integral como respuesta a las alteraciones de orden público ocasionadas por los diferentes grupos al margen de la ley. Los recursos previstos en estos planes se destinaron al mantenimiento, renovación y complementación de equipo militar faltante, a mejorar la movilidad de las tropas, particularmente mediante helicópteros, y a modernizar las comunicaciones entre los diferentes entes del gobierno, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Por el lado de los gastos de funcionamiento, los anteriores programas significaron la activación de un buen número de unidades y la incorporación de un considerable número de efectivos. Además, se dio prioridad a elevar los presupuestos del rubro de gastos generales, especialmente en compra de equipo y materiales y suministros, al fortalecimiento de las actividades de inteligencia, al desarrollo de los servicios de sanidad y al mejoramiento de las raciones de campaña. Finalmente, en materia de servicios personales y transferencias, sueldos y pensiones, se expidió la Ley 4 de 1992, con la cual se realizó una nivelación salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

Finalmente, en 1997 la economía hizo su mayor esfuerzo en el sector desde 1926. Dos factores determinaron este hecho: la tendencia estructuralmente creciente de los gastos de funcionamiento, producto de la nivelación salarial de 1992, y los recursos de inversión provenientes de los Bonos para la Seguridad. Estos bonos, también conocidos como bonos de guerra, tenían como objetivo general satisfacer las principales necesidades que afrontaba el sector en el marco de una estrategia contrainsurgente centrada en tres áreas: movilidad, inteligencia y comunicaciones.

La evolución del comportamiento histórico del GFP como porcentaje del PIB en el país permite inferir la evolución de este gasto en el futuro. Cabe resaltar ante todo que a lo largo de este siglo, sin incluir la Guerra de los Mil Días (guerra civil que se desarrolló entre 1899 y 1902), el GFP ha tenido un comportamiento oscilante pero con tendencia ascendente. Sus variaciones pueden explicarse, en gran medida, por factores coyunturales como conflictos o tensiones con países vecinos, determinadas adquisiciones de equipos o de instalaciones de alto costo, o iniciativas para hacer frente a la subversión y el narcotráfico. No obstante, esta dinámica exhibe una ruptura al inicio de los años noventa. La nivelación salarial del personal activo y pasivo de la Fuerza Pública agregó un componente estructural de tendencia creciente al GFP.

## 2. Efectos del gasto de la Fuerza Pública

Luego de apreciar el comportamiento histórico del GFP en la economía, es de vital importancia establecer sus principales efectos. Un análisis de la serie GFP/PIB muestra una evolución ascendente a lo largo del período 1926-1998 (gráfico 2). Se estima que la Fuerza Pública aumentó su gasto medio anual en 0.023% del PIB. Es importante señalar que el gasto del gobierno central (GGC) presenta el mismo comportamiento; según cálculos preliminares, su aumento medio anual fue de 0.156% del PIB. El gasto del gobierno central con otros destinos (GGCOD)<sup>4</sup>, que excluye el sector defensa, creció 0.134% del PIB.

A primera vista, la diferencia entre las pendientes permitiría asegurar que el sector defensa presenta un sesgo frente al gasto que el gobierno central destina a otros fines. Pero si se comparan las tasas medias de crecimiento anual de estas series, se observa que la anterior afirmación no es cierta. Como proporción del

PIB, el GFP creció 1.532% mientras que el GGC y el GGCOD crecieron 1.250% y 1.245%, respectivamente (cuadro 2 y gráfico 3).

Tal comportamiento se explica porque el gobierno central destinó, en promedio, más recursos al sector defensa que al resto de los sectores. La tasa de

CUADRO 2

**Colombia: Tasas de crecimiento estimadas del gasto de la Fuerza Pública (GFP) y del gobierno central (GGC) como porcentaje del PIB**  
(Promedios anuales)

	1926-1998	1926-1979	1980-1998
GFP/PIB	1.532	1.777	3.531
GGC/PIB	1.250	0.761	3.824
GGCOD/PIB <sup>a</sup>	1.245	0.642	3.873
GFP/GGC	0.284	1.016	-0.294
GGCOD/GGC	-0.003	-0.119	0.049

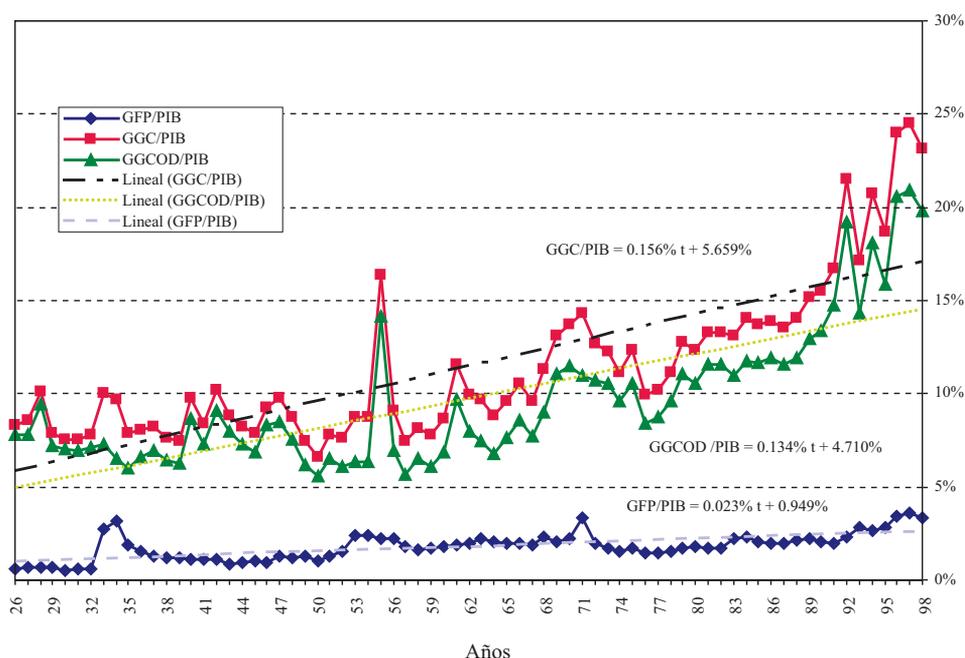
Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

<sup>4</sup> Este gasto también presenta un comportamiento ascendente, aunque más fluctuante, frente al PIB (5.6% en 1950 y 20.8% en 1997).

<sup>a</sup> GGCOD = gasto del gobierno central con otros destinos (excluye el GFP).

GRAFICO 2

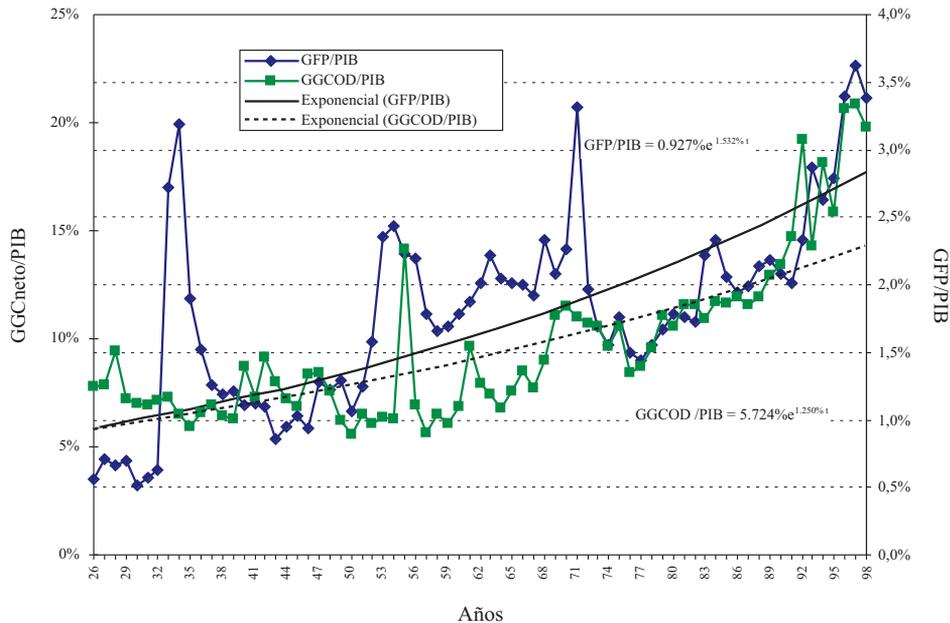
**Colombia: Sector defensa y gobierno central en la economía<sup>a</sup>, 1926-1998**



<sup>a</sup> GFP = Gasto de la Fuerza Pública; GGC = Gasto del gobierno central; GGCOD = Gasto del gobierno central con otros destinos.

GRAFICO 3

Colombia: Sector defensa y gobierno central con otros destinos en la economía, 1926-1998<sup>a</sup>



<sup>a</sup> GFP = Gasto de la Fuerza Pública.  
GGCOD = Gasto del gobierno central con otros destinos.

crecimiento media del GFP en el gasto del gobierno central fue de 0.284% y la del GGCOD fue de -0.003%<sup>5</sup> (gráfico 4).

Por el comportamiento de la relación GFP/GGC se puede inferir que el sector defensa es una restricción para el GGC, pues, según se observa, cuando se otorgaron recursos adicionales a otros sectores no militares, el GFP también aumentó su participación en el gasto del gobierno central. Esto explicaría la participación creciente del GGC en el PIB.<sup>6</sup>

Si el gobierno central hubiera mantenido constante su participación en el PIB (por ejemplo, en 11.26%), en 1998 el GGCOD hubiera equivalido al 7.8% del PIB (y no al 20.9%);<sup>7</sup> pero como el gobierno central ha venido comprometiéndose con mayores responsabilidades, ha tenido que apropiarse de mayores recursos de la economía.

¿Qué relación de causalidad existe entre GFP/PIB y GGCOD/PIB? Pruebas de causalidad en el sentido de Granger demuestran que GGCOD/PIB causa a GFP/PIB en forma directa (GGCOD/PIB es no estacionario y con tendencia creciente). Además, GGCOD/GGC (con tendencia negativa) causa en relación inversa a GFP/PIB. Sin embargo, no existe relación de causalidad entre GGCOD/PIB y GGCOD/GGC.<sup>8</sup>

Por otra parte, al analizar por decenios la participación media de una y otra de estas dos variables se observa un efecto de sustitución.<sup>9</sup> Ejemplo de ello son los decenios de 1930, 1950 y 1970 (cuadro 3). En los años sesenta a noventa se presenta un efecto de complemento, es decir, ambas crecen pero a diferentes tasas que afectan sus participaciones en el gasto del gobierno central. Esto sólo puede suceder si el gobierno central se apropia de mayores recursos del PIB.

<sup>5</sup> Pruebas de causalidad demuestran que el GGCOD/GGC causa (en forma inversa) al GFP/PIB.

<sup>6</sup> O por el contrario, el sector defensa sería garante del nuevo gasto.

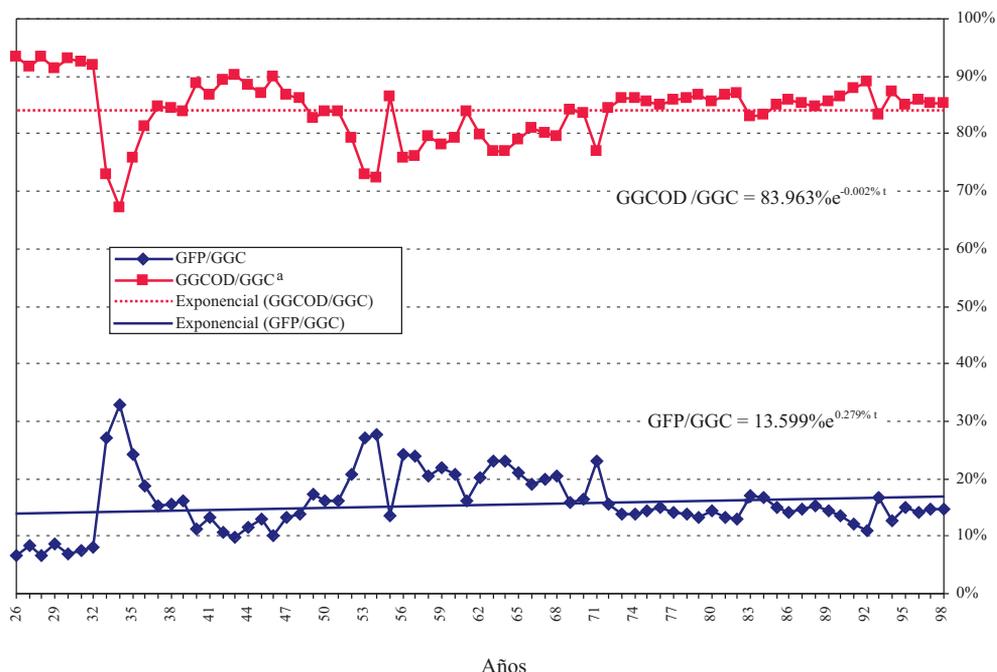
<sup>7</sup> Mientras las series GFP/GGC, GFP/PIB y GGCOD/GGC son estacionarias, es decir, varían en torno a la media (tienden a autocorregirse), las relaciones GGC/PIB y GGCOD/PIB tienen raíz unitaria (son paseos aleatorios) y sus varianzas tienden a infinito, dificultando su modelaje).

<sup>8</sup> Este análisis no se cumple para el subperíodo 1980-1998 ya que la tendencia de GGCOD/GGC cambia a creciente (manteniendo la relación indirecta) y, por tanto, el gasto de la Fuerza Pública debería disminuir su participación en el PIB.

<sup>9</sup> Efecto de sustitución: relación inversa entre las variables.

GRAFICO 4

Colombia: Gasto de la Fuerza Pública (GFP) como porcentaje del gasto del gobierno central (GGC) 1926-1998



<sup>a</sup> GGCOD = Gasto del gobierno central con otros destinos.

CUADRO 3

Colombia: Comportamiento de las series de gasto del gobierno central (GGC), de la Fuerza Pública (GFP) y con otros destinos (GGCOD) por decenios (Porcentajes)

Decenios	GFP/GGC	Var. %	GFP/PIB	Var. %	GGC/PIB	Var %	GGCOD/PIB <sup>a</sup>	Var %
De 1920 <sup>b</sup>	7.6		0.7		8.7		8.1	
De 1930	17.3	127.5	1.5	124.2	8.2	-6.2	6.7	-16.8
De 1940	12.4	-28.0	1.1	-25.9	8.9	8.3	7.8	15.8
De 1950	21.1	70.1	1.8	67.4	8.8	-0.2	7.0	-9.7
De 1960	20.0	-5.6	2.0	11.1	10.3	16.3	8.3	17.7
De 1970	15.3	-23.1	1.9	-7.7	12.0	17.1	10.2	23.2
De 1980	14.7	-3.9	2.0	7.7	13.6	13.3	11.6	14.4
De 1990 <sup>c</sup>	13.8	-6.5	2.8	38.5	20.2	48.2	17.4	49.9

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

<sup>a</sup> GGCOD = gastos del gobiernos central con otros destinos (excluye defensa). <sup>b</sup> 1926 a 1929. <sup>c</sup> 1990 a 1998.

a) *Composición actual del gasto*

En el período 1980-1998, el principal componente del GFP fue el rubro servicios personales constituido por la remuneración a la planta de personal, que representa el 45.2% del gasto. El rubro transferencias constituye el 26.2% y se destina básicamente a pagos por

concepto de seguridad social, pensiones<sup>10</sup> y auxilio de cesantía. El rubro gastos generales representa el 14.8%, tiene como finalidad la adquisición de bienes y servi-

<sup>10</sup> Asignaciones al personal en retiro.

CUADRO 4

**Colombia: Composición del gasto de la Fuerza Pública**  
(Porcentajes)

Período	Remuneración del personal activo y en retiro	Operación	Inversión
1980-1998	71.4	14.8	13.8
1980-1992	70.0	13.8	16.4
1993-1998	72.9	15.8	11.3

Fuente: Contraloría General de la República y cálculo de los autores.

cios destinados a garantizar la operación del sector,<sup>11</sup> y constituye el 13.8%<sup>12</sup> del gasto. Así, se observa que la remuneración del personal activo y retirado (servicios personales y transferencias) representa el 71.4% del gasto (cuadro 4). El incremento del rubro servicios personales refleja el aumento del número de efectivos. Este último creció, en promedio, 4.2% anual entre 1980 y 1998, mientras que la población lo hizo en 2.0%, lo que significa que un porcentaje mayor de la población forma parte de la fuerza pública (435 soldados por cada 100 mil habitantes en 1980 y 641 en 1998).

Además en 1992, con la nivelación salarial y las provisiones para el pago de auxilios de cesantía, el gasto en servicios personales y en transferencias aumentó considerablemente. Esto se tradujo en una recomposición del GFP, siendo la inversión la variable más afectada.<sup>13</sup>

Lo anterior se reflejó en un incremento de recursos para el sector (gráfico 5) que tras haber sido de 2.1% del PIB en 1980-1992 fue de 3.1% en 1993-1998 (3.6% en 1997). Antes de la nivelación salarial se destinaba el 1.4% del PIB a remunerar al personal activo y retirado, 0.3% a operaciones de la Fuerza Pública y 0.3% a compra y mantenimiento del equipo (2.1% en total). En el período 1993-1998 estos valores pasaron a 2.3, 0.5 y 0.4%, respectivamente (3.2% en total).<sup>14</sup>

<sup>11</sup> En la actualidad en el país se discute si esta inversión incrementa la formación bruta de capital en la economía. En este trabajo se considera que la mezcla del factor equipo militar (armas, aviones, hospitales de campaña y otros) y del factor humano genera el producto que satisface las demandas de defensa y seguridad de la sociedad.

<sup>12</sup> El rubro inversión tiene un peso similar al de gastos generales en la mayoría de los años.

<sup>13</sup> En 1997, los recursos otorgados a este sector por los bonos de guerra equivalieron al 1.45% del presupuesto ordinario para ese año.

<sup>14</sup> Aunque se destinen mayores recursos al sector, los rubros gastos generales e inversión han fluctuado (cada uno) entre 0.2% y 0.5% del PIB.

En 1997 se destinó a la Fuerza Pública el 3.6% del PIB y se distribuyó así: 2.4% del PIB para remuneración de los efectivos, 0.5% para operaciones y 0.7% para inversión. Se prevé que en el futuro este sector se apropiaría de mayores recursos de la economía, que fluctuarían entre 4.1% y 5.3% del PIB<sup>15</sup> en el 2005<sup>16</sup> (gráfico 6).

b) *Restricción fiscal del gobierno central*

Con la descentralización administrativa de 1991 se esperaba que el gobierno central se liberara de responsabilidades directas, con lo cual disminuiría su nivel de gasto. Sin embargo, contrariamente a lo esperado, los nuevos compromisos que le adjudicó la Constitución de 1991 hicieron que la participación del gasto del gobierno central en el PIB aumentara considerablemente, hasta alcanzar el 24.5% en 1997 (o el 17.9% si se excluye el servicio de la deuda). Este incremento no es recomendable para la economía y es necesario reducirlo a corto plazo.<sup>17</sup>

Si el sector defensa no modifica su comportamiento (gráfico 7), a poco andar el gobierno central deberá destinarle cada año una proporción mayor de su gasto (hasta un 17.2% en el 2002).<sup>18</sup> Esto implica que la economía sólo podrá destinar como máximo un 3.5% del PIB<sup>19</sup> (gráfico 8). Entre este comportamiento y la proyección del GFP se presenta un déficit creciente calculado de 0% a 0.1% del PIB (1999), 0.1% a 0.3% (año 2000), 0.2% a 0.6% (2001) y 0.4% a 0.8% (2002).

Desde el punto de vista econométrico existe evidencia de causalidad del PIB al GFP. Además, los modelos de largo plazo reflejan una relación directa, aunque esta causalidad no se cumple de manera inversa. De estos resultados se puede deducir lo siguiente: el GFP no genera un crecimiento en el PIB, pero tampoco se podría afirmar que una reducción del GFP conlleve un aumento del PIB.

<sup>15</sup> Se aplicaron dos modelos econométricos donde el PIB (rezagado en uno y cuatro años) es la variable explicativa.

<sup>16</sup> Haciendo un análisis basado en una serie de largo plazo, el rango se amplía a 6.7% y 6.8% del PIB.

<sup>17</sup> Para el siguiente análisis se supuso que el nivel de GGC disminuiría 4 puntos porcentuales del PIB en los próximos tres años.

<sup>18</sup> La proyección del GFP se efectuó mediante la aplicación del modelo de mecanismo de corrección de errores a las diferencias entre los logaritmos de las variables y el coeficiente de ajuste de la ecuación de cointegración (Véase el anexo estadístico y econométrico).

<sup>19</sup> Vale la pena aclarar que este nivel de gasto frente al PIB no se puede mantener en el tiempo porque implicaría disminuir permanentemente la participación del gasto del gobierno central en la economía, hasta llegar un momento en que este último se destinaria sólo al sector defensa.

GRAFICO 5

Colombia: Participación del gasto de la Fuerza Pública (GFP) en el PIB, 1980-1998

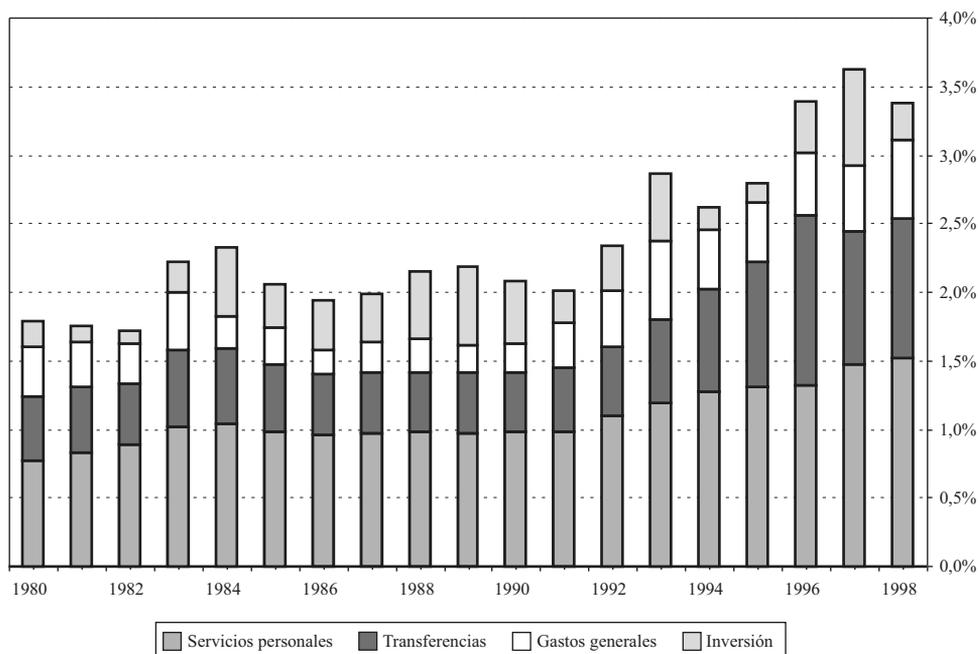


GRAFICO 6

Colombia: Evolución y proyección del gasto de la Fuerza Pública (GFP) como proporción del PIB 1980-2004 (Análisis de corto plazo)

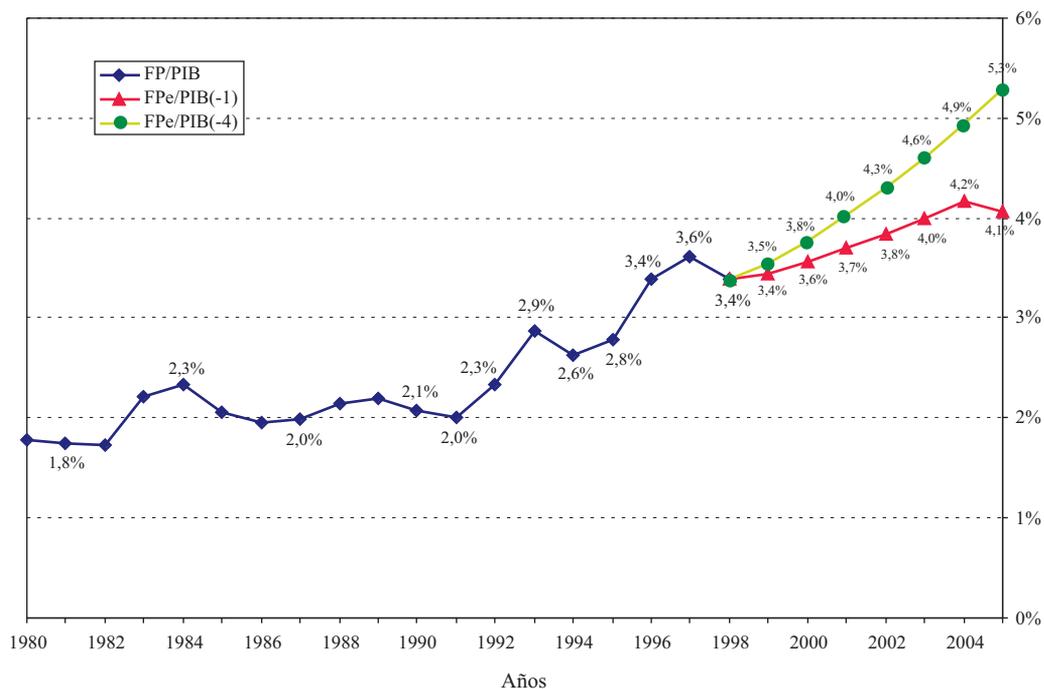


GRAFICO 7

**Colombia: Comportamiento y estimación del gasto de la Fuerza Pública (GFP) como proporción del gasto del gobierno central (GGC) frente a un recorte del GGC como proporción del PIB, 1980-2002**

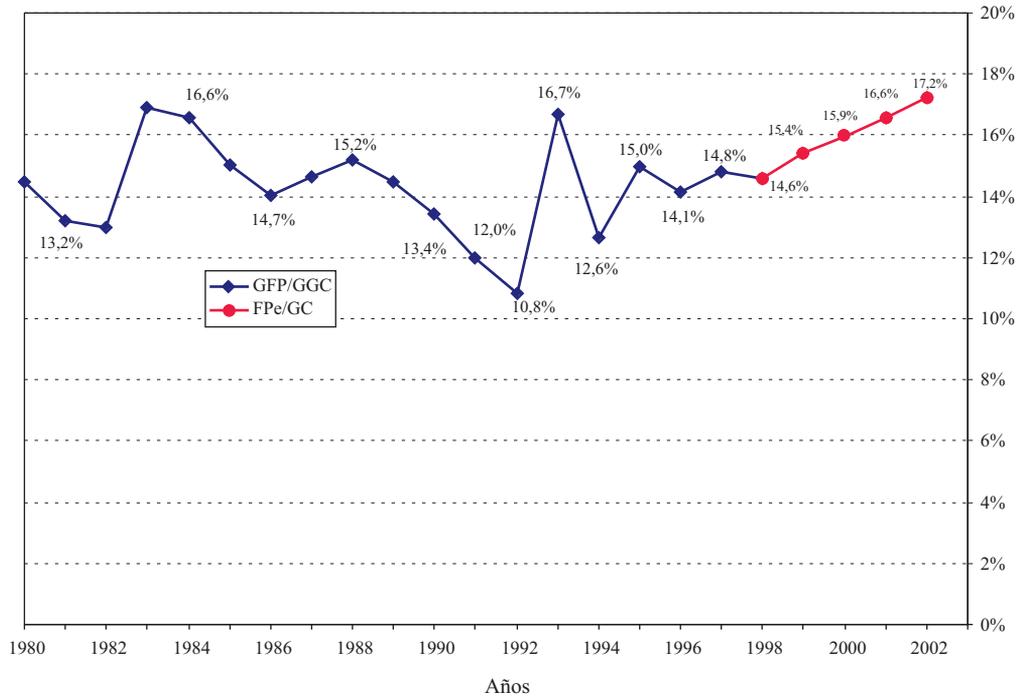
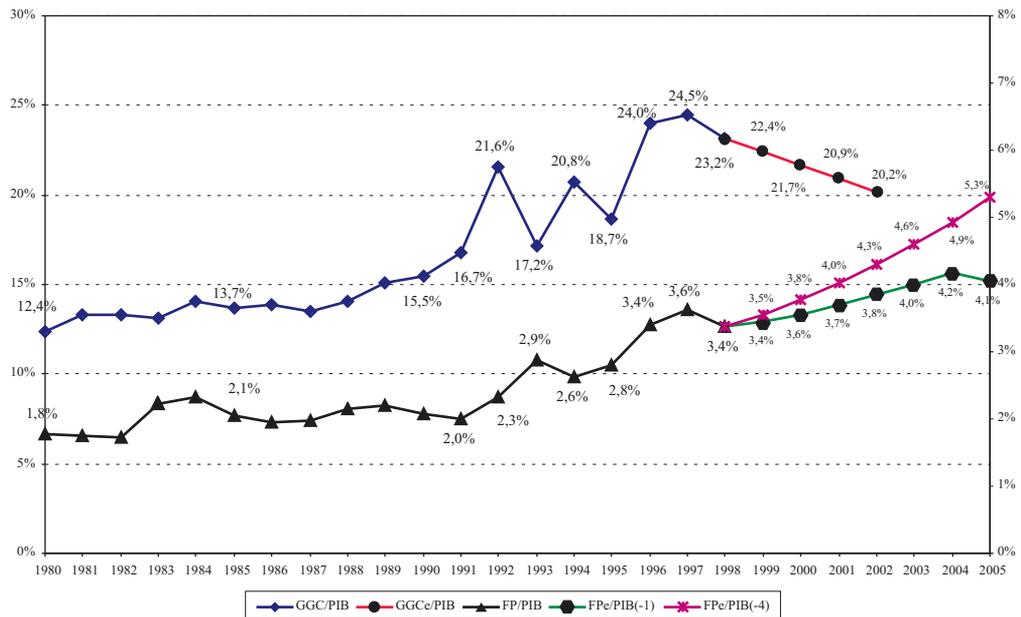


GRAFICO 8

**Colombia: Comportamiento del gasto del gobierno central (GGC) y del gasto de la Fuerza Pública (GFP) en el PIB, con restricción en el gasto del gobierno central, 1980-2005**



Como se mencionó anteriormente, los factores históricos determinantes del crecimiento del GFP han sido la compra de equipo e instalaciones, es decir, las variables de ajuste del presupuesto de la Fuerza Pública han sido los rubros inversión y gastos generales. De igual forma se puede apreciar que si bien ha habido un aumento del porcentaje del PIB dedicado al GFP, estos rubros se han mantenido en rangos relativamente estrechos. Por lo tanto, si se combina una participación creciente del gasto de nómina con un crecimiento menos que proporcional del gasto total, el espacio para la inversión puede hacerse cada vez más restringido en el futuro.

## V

### Eficiencia del gasto militar

Al analizar la composición interna del GFP en Colombia es posible establecer que la actual estructura de la Fuerza Pública debe ser revisada debido a consideraciones de eficiencia. Los planes y programas desarrollados en el pasado por lo general buscaban tener más de lo mismo. Esto ha repercutido a nivel macroeconómico porque se ha carecido de una política de gasto que permita mantener el GFP dentro de límites fiscalmente sostenibles.

No obstante, más que ahondar en el impacto que el gasto militar pueda tener sobre la economía, es de vital importancia profundizar en la estructura de costos actuales del aparato de defensa y seguridad del país. Como se indicó anteriormente, los recursos monetarios asignados al sector no se traducen necesariamente en más capacidad para proveer seguridad. Aunque el sector representa una carga presupuestaria bastante alta para el Estado, sus funciones se estarían viendo limitadas por su propia estructura interna. Así, para entender la dinámica sectorial y sus repercusiones en el ámbito macroeconómico, es fundamental el análisis microeconómico del GFP.

Por lo anterior, es recomendable iniciar la reducción de costos introduciendo cambios en las áreas de manejo de personal y de administración de recursos físicos. Ante todo, es preciso examinar el sector defensa y seguridad, considerando dos aspectos fundamentales para decidir líneas de acción. El primero, de carácter organizacional, es la relación entre personal operativo, por un lado, y personal administrativo y de

En consecuencia, si se fija un tope al GFP como proporción del PIB, la dinámica interna del gasto haría que los gastos de nómina desplazaran la participación de la inversión y la constante participación de los gastos generales en el PIB.

Los resultados anteriores ponen de relieve la necesidad de llevar adelante reformas de fondo en el sector defensa con el fin de ayudar a reducir el gasto del gobierno central. Teniendo en cuenta que cada año se incorpora más población al sector, lo que de hecho demanda más recursos, si se continúa con la tendencia actual el porcentaje del PIB destinado a la Fuerza Pública sólo alcanzará para el pago de su personal activo y en retiro.

apoyo, por otro. El segundo, de implementación, es la forma en que se aplica la acción de la Fuerza Pública. Ambos aspectos enmarcan el fortalecimiento de esta fuerza en un contexto de restricción fiscal.

La relación combate/apoyo representa el número de hombres requeridos para sostener a un solo soldado en un área de combate. Digamos que en Colombia, hoy, por cada soldado en combate hay aproximadamente ocho de apoyo. Si se modificara apreciablemente esta relación la labor de la Fuerza Pública sería más eficiente. Los parámetros internacionales establecen que tal relación debería estar en torno del 1:3. Una estructura más ligera, más ágil en su movilización, permitiría incrementar la capacidad de combate.

De allí que la estructura del sector debe ser reevaluada. Las decisiones que se adopten para disminuir personal administrativo (a una relación combate-apoyo de 1:3, por ejemplo) pueden ser de dos tipos, no necesariamente excluyentes. De una parte, se puede optar por una política de reducción del número de efectivos, que conlleva la disminución de componentes administrativo en las unidades y la modificación de la relación oficial/soldados. Esta opción puede bajar los costos directos asociados a las Fuerzas Militares, pero no significa necesariamente una mayor capacidad de combate; además, supone mayores costos indirectos, porque se traduciría en el retiro anticipado de personal con derecho a pensión, y habría que establecer incentivos para retiros voluntarios o, por lo menos, algunos mecanismos viables de vinculación al mercado laboral o educativo.

De otra parte, puede optarse por una reorganización al interior de la Fuerza Pública. Esto permitiría duplicar, por lo menos, la capacidad de combate con el mismo personal. Se generaría así una estructura más eficiente y una disminución de la tasa de crecimiento del número de efectivos, por lo menos en el mediano plazo, lo que es más compatible con las restricciones fiscales de tipo macroeconómico ya expuestas.

Consideraremos ahora la relación ataque/defensa, que establece la relación entre las fuerzas atacantes y las fuerzas defensivas. Algunas de las principales señales que recibe la opinión pública colombiana sobre la situación en materia de orden público son los ataques de la guerrilla a puestos militares aislados, las emboscadas a sus patrullas y la toma de poblaciones. Estas acciones sintetizan la interacción militar de la Fuerza Pública y la guerrilla. Por lo tanto, este tipo de contactos armados puede ser la unidad de análisis que permita formarse una visión realista de la confrontación entre las fuerzas regulares y la subversión.

Si se comparan las cifras agregadas de efectivos de la subversión y de la Fuerza Pública, la relación de fuerzas favorece a esta última. No obstante, tal relación de fuerzas no es útil para un análisis objetivo, pues los combates nunca se dan entre el total de la Fuerza Pública y el total de la guerrilla. La guerra de guerrilla consiste precisamente en evitar una confrontación de esa índole. Por lo tanto, la relación de fuerzas debe establecerse en el contexto de los combates aislados, preferidos por la subversión. En ellos, por lo que se ha observado, la guerrilla suele contar con un potencial mayor que el de la Fuerza Pública para tener éxito, lo que pone de relieve la ineficacia de la política de mantener una presencia dispersa de la Fuerza Pú-

blica en zonas de conflicto. Más que hacer presencia, la Fuerza Pública debe concentrar sus esfuerzos en prepararse para tener en esas zonas aisladas un potencial superior al de los grupos armados ilegales, ya sea siendo más eficaz en la defensa o logrando una estructura adecuada para el ataque. La decisión en uno u otro sentido deberá depender de la región en que se esté operando, del apoyo que ofrezca la comunidad y de las organizaciones armadas al margen de la ley que se encuentren en dichas zonas.

Para mejorar la relación combate/apoyo y modificar la relación defensa/ataque, como queda claro, no es necesario aumentar el número de efectivos, sino reorganizar los existentes. Esta propuesta implica decisiones en dos frentes: cambiar la actual estructura de la Fuerza Pública para que haya más personal combatiendo, y modificar la actual relación ataque/defensa para establecer puntos fuertes, ya sea como fuerza defensiva o como fuerza ofensiva. La experiencia pasada nos ha demostrado que la necesidad política de que la Fuerza Pública haga presencia en todo el territorio ha sido militarmente ineficiente y económicamente insostenible.

La reestructuración del personal es una condición suficiente para disminuir la presión del sector sobre los recursos fiscales (eficiencia) y una condición necesaria para mejorar los resultados en el campo militar (eficacia). No obstante, no se logrará mejorar los resultados si no se replantea la dotación de equipo. No se trata de adquirir más de lo mismo, sino de dotar al personal de equipos idóneos para contrarrestar el tipo de combate actual. Y esta mejor dotación de equipos se debe dar tanto en la parte operativa como en la de apoyo, ya que si esto no se hace, se dificultará el traslado de personal de apoyo a combate.

## VI

### Conclusiones

El análisis de la dinámica del gasto militar en Colombia nos demuestra que si bien el Estado ha gastado comparativamente pocos recursos en su defensa a lo largo del siglo XX, en los años noventa este gasto ha aumentado significativamente. Y si consideramos los principios que justifican este gasto, es evidente que la Fuerza Pública colombiana no está logrando sus objetivos en materia de seguridad interna.

El Estado colombiano enfrenta la necesidad de mejorar la eficiencia de la Fuerza Pública para proveer

seguridad a los ciudadanos, y a la vez, reducir su estructura de costos. Estos objetivos parecen ser contrapuestos, pero es política y militarmente imperioso que la Fuerza Pública retome el monopolio de las armas, y es económicamente indispensable que lo haga con una estructura de costos más racional. De no ser así, el GFP resultaría verdaderamente improductivo, pues continuaría el deterioro de las instituciones democráticas del país y se generaría un serio desequilibrio en las finanzas del Estado.

En este artículo se sostiene que no es suficiente analizar el impacto macroeconómico del gasto que una determinada sociedad realiza en defensa y seguridad. Es indispensable ir más allá y conocer a fondo la composición de este rubro, con el fin de contar con una base real sobre la cual realizar el análisis tanto microeconómico como macroeconómico. La composición actual de este gasto en Colombia lleva a pensar en las dificultades que existen para reducirlo.

Puede argumentarse que de poco serviría tener las finanzas públicas en orden si la sociedad no está igualmente en orden. En Colombia, con el actual régimen de gasto de la Fuerza Pública, es poco probable la consolidación de la legitimidad del Estado y sí muy probable el deterioro de las finanzas públicas. La proyección del gasto de la Fuerza Pública en el futuro inmediato revela una dinámica explosiva que lo situaría en niveles superiores al 5% del producto interno bruto hacia el año 2005.

Tales resultados son incompatibles con el reajuste de las finanzas públicas requerido, que exige una reducción radical del gasto del gobierno central en el corto plazo. La estructura de gasto actual es incompatible con una política fiscal sana. No obstante, la fijación de un tope al porcentaje del PIB destinado a la Fuerza Pública no representa una solución eficiente al incremento del GFP si no se reforma la dinámica interna de éste; como se ha visto, la tendencia ascendente de este gasto, por factores asociados a la nómina, desplazaría la inversión y los gastos de operación al punto que sólo se podrían pagar sueldos y pensiones. Lo que sí puede generar ahorros en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional son las reformas en las áreas siguientes: i) dinámica presupuestaria y proceso de adquisiciones, y ii) manejo de personal e instalaciones físicas.

Los ahorros más significativos del sector defensa necesariamente están asociados con el manejo del personal. El 73% de los recursos de defensa y seguridad se destinan a gastos de nómina. Por lo tanto, es preciso iniciar la revisión del sistema general de manejo de personal. Al respecto pueden considerarse medidas como i) la modificación del régimen de prestaciones; ii) el aumento de la edad de retiro; iii) la disminución

del número de efectivos, y iv) el cambio de la relación fuerzas de combate/personal de apoyo y administrativo.

La modificación del sistema de prestaciones es la recomendación más radical, pues implicaría incorporar el personal del Ministerio de Defensa Nacional al régimen general de seguridad social. Aun siendo la solución más directa al problema estructural, es también la más improbable debido a sus inherentes dificultades políticas. La reducción del personal en servicio a través de programas de retiro anticipado es la opción más viable. Además, es imperativo mejorar la relación personal de combate/personal de apoyo y administrativo, ya que ésta es la manera más fácil de aumentar el poder de combate con la actual nómina.

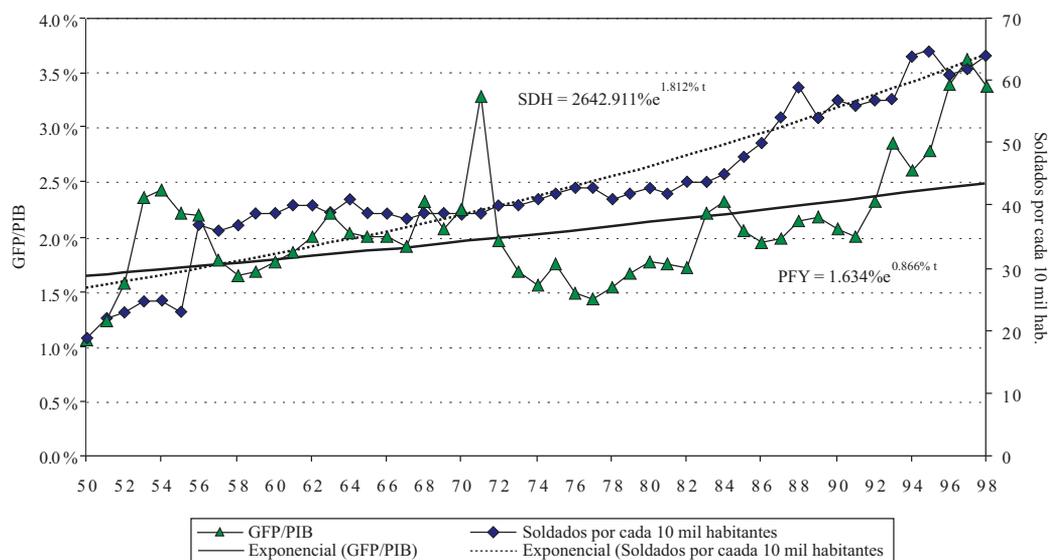
Para resolver los problemas de personal habrá que adoptar decisiones de gran trascendencia, cada una de las cuales tendrá profundas repercusiones políticas, militares, económicas y sociales. La adopción de cualquiera de ellas dependerá, en gran medida, de consideraciones tan amplias como el estado de la economía, el clima político, la opinión pública o el entorno de seguridad predominante. No obstante, estos problemas deben ser abordados y resueltos con claridad, en aras de la seguridad y el bienestar económico del país.

El problema derivado del conflicto interno del país no se resuelve reduciendo el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional. Es un hecho que el gasto militar continuará existiendo y la seguridad interna y la defensa externa seguirán necesitando recursos que deberán proveerse. El país está invirtiendo en ello, así como se invierte en una póliza de seguro. Por lo tanto, la cobertura debe concretarse y ser lo más amplia posible.

En este artículo hemos señalado que, debido a la estructura de costos actuales del aparato de seguridad y defensa del país, el aumento de los recursos monetarios destinados a él no se traduce necesariamente en una mayor capacidad para suministrar seguridad. Hay muchas áreas en que es posible explorar formas de multiplicar el efecto de cada peso invertido en la seguridad nacional. No obstante, para hacer frente al conflicto es tan necesaria una fuerte voluntad política y societal como la disponibilidad de recursos materiales y financieros.

## Anexo. Resultados estadísticos y econométricos

GRAFICO A1

Colombia: Peso de la Fuerza Pública en la población y en el PIB, 1950-1998<sup>a</sup>

Fuente: Contraloría General de la República de Colombia.

<sup>a</sup> FPY = Gasto de la fuerza pública como proporción del PIB (GPF/PIB).  
SDH = Soldados por cada 10 mil habitantes.

CUADRO A1

Colombia: Composición del gasto de la Fuerza Pública (Porcentajes)

	Remuneración	Operación	Inversión
1980	69.1	20.7	10.2
1981	74.4	19.1	6.5
1982	77.3	16.9	5.7
1983	71.0	19.3	9.7
1984	68.3	10.3	21.4
1985	71.7	12.7	15.5
1986	72.3	9.0	18.6
1987	71.5	11.0	17.5
1988	65.9	11.5	22.6
1989	64.8	9.3	26.0
1990	67.8	10.0	22.2
1991	72.4	16.2	11.3
1992	68.3	17.6	14.1
1993	62.8	20.3	16.9
1994	77.0	16.8	6.2
1995	79.6	15.4	5.0
1996	75.5	13.5	11.1
1997	67.3	13.5	19.2
1998	75.1	16.9	7.9
1980-1998	71.4	14.8	13.8
1980-1989	70.2	13.4	16.4
1990-1998	72.1	15.6	12.3
1980-1992	70.0	13.8	16.2
1993-1998	72.9	15.8	11.3

Fuente: Contraloría General de la República de Colombia.

CUADRO A.2

Colombia: Participación del gasto de la Fuerza Pública en el PIB (Porcentajes)

	Remuneración	Operación	Inversión	Total
1980	1.2	0.4	0.2	1.8
1981	1.3	0.3	0.1	1.8
1982	1.3	0.3	0.1	1.7
1983	1.6	0.4	0.2	2.2
1984	1.6	0.2	0.5	2.3
1985	1.5	0.3	0.3	2.1
1986	1.4	0.2	0.4	1.9
1987	1.4	0.2	0.3	2.0
1988	1.4	0.2	0.5	2.1
1989	1.4	0.2	0.6	2.2
1990	1.4	0.2	0.5	2.1
1991	1.5	0.3	0.2	2.0
1992	1.6	0.4	0.3	2.3
1993	1.8	0.6	0.5	2.9
1994	2.0	0.4	0.2	2.6
1995	2.2	0.4	0.1	2.8
1996	2.6	0.5	0.4	3.4
1997	2.4	0.5	0.7	3.6
1998	2.5	0.6	0.3	3.4
1980-1998	1.8	0.4	0.3	2.5
1980-1989	1.4	0.3	0.3	2.0
1990-1998	2.1	0.5	0.4	2.8
1980-1992	1.4	0.3	0.3	2.1
1993-1998	2.3	0.5	0.4	3.1

Fuente: Contraloría General de la República de Colombia.

## Bibliografía

- Abell, J. (1988): Defense spending and unemployment rates: An empirical analysis disaggregated by race, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, N° 1, Dorchester, Reino Unido, Dorset Press.
- Ball, N. (1983): Defense and development: A critique of the Benoit study, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 31, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- \_\_\_\_\_ (1986): Gastos militares, relaciones económicas internacionales y distensión, *Comercio exterior*, volumen 36, N° 12, México, D.F.
- \_\_\_\_\_ (1988): *Security and Economy in the Third World*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Bayoumi, T., D. Hewitt y S. Symansky (1993): *The Impact of Worldwide Military Spending Cuts on Developing Countries*, IMF working paper, N° 86, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Beenstock, M. (1993): International patterns in military spending, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 41, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago.
- Benoit, E. (1973): *Defense and Economic Growth in Developing Countries*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- Benoit, E. y K. Boulding (1963): *Disarmament and the Economy*, Nueva York, Harper and Row.
- Borner, S., A. Brunotti y B. Weder (1992): *Institutional Obstacles to Latin American Growth*, Occasional papers, N° 24, Ciudad de Panamá, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).
- Brito, D. y M.D. Intriligator (1989): An economic model of guerrilla warfare, *International Interactions*, vol. 15, N° 3.
- Brommelhorster, J. (1996): *Changing Priorities of Military Expenditures and the Results of the Peace Dividend*, Bonn, Alemania, Bonn International Center for Conversion.
- Carranza, M. (1986): El desarme y el desarrollo mundial desde la perspectiva latinoamericana, *Comercio exterior*, vol. 36, N° 12, México, D.F.
- Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (1994): *Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*, Lima.
- Colombia, Ministerio de Hacienda, Comisión del Gasto Público (1986): *Informe final 1986*, Santafé de Bogotá.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (1991): *Plan quinquenal para la Fuerza Pública: 1992-1996*, Documento CONPES, N° 2570, Santafé de Bogotá, Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).
- \_\_\_\_\_ (1994): *Memoria al Congreso*, Santafé de Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (1995a): *La defensa nacional y las Fuerzas Militares*, Documento CONPES, N° 2824, Santafé de Bogotá, CONPES, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1995b): *Modernización de la Policía Nacional en el marco del plan de seguridad ciudadana*, Documento CONPES, N° 2771, Santafé de Bogotá, CONPES, marzo.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997): *Defensa, seguridad ciudadana y gasto público*, Santafé de Bogotá.
- Davis, P. K. (1994): *New Challenges for Defense Planning. Rethinking How Much is Enough*, Santa Mónica, California, Rand.
- Deger, S. (1986): *Military Expenditure in Third World Countries*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- \_\_\_\_\_ (1992): Military expenditure and economic development: Issues and debates, *Military Expenditure and Economic Development*, World Bank discussion papers, N° 185, Washington D.C., 1992, Banco Mundial.
- Dunne, P. (1990): The political economy of military expenditure: An introduction, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, N° 4, Cambridge, Reino Unido, Academic Press Limited, diciembre.
- Estados Unidos, U.S. Arms Control and Disarmament Agency (1996): *World Military Expenditures and Arms Transfers*, Washington, D.C.
- Frederiksen, P. y R. Looney (1982): Defense expenditures and economic growth in developing countries: Some further empirical evidence, *Journal of Economic Development*, N° 7, julio.
- Gabriel, R. y P. Savage (1978): *Crisis in Command. Mismanagement in the Army*, Nueva York, Hill and Wang.
- Gansler, J. (1991): *Affording Defense*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press.
- Guio Rodríguez, E. A. (1996): Impuesto de guerra: por una sola vez... ¿otra vez?., *La semana económica de la ASOBANCARIA*, N° 63, Santafé de Bogotá, Asociación Bancaria (ASOBANCARIA).
- Hayes, M. (1976): Policy consequences of military participation in politics: An analysis of tradeoffs in Brazilian federal expenditures, *Comparative Public Policy*, Nueva York, Wiley.
- Heller, P. y J. Diamond (1990): *International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975-86*, IMF occasional paper, N° 69, Washington, D.C., FMI, abril.
- Hewitt, D. (1991): *Military Expenditure: International Comparison of Trends*, IMF working paper, N°54, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1993): *The Reasons Behind the Post-1985 Fall in World Military Spending*, IMF working paper, N° 18, Washington, D.C., FMI, mayo.
- Hoffman, B. y J. Morrison Taw (1992): *A Strategic Framework for Countering Terrorism and Insurgency*, Santa Mónica, California, Rand.
- Hooker, R. (1993): *Maneuver Warfare: An Anthology*, California, Presidio Press.
- Kaun, D. (1988): War and Wall Street: The impact of military conflict on investor attitudes, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, N° 1, Dorchester, Reino Unido, Dorset Press, marzo.
- Klein, L. (1986): El desarme y el desarrollo socioeconómico, *Comercio exterior*, vol. 36, N° 12, México, D.F., diciembre.
- Knight, M., N. Loayza y D. Villanueva (1996): The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth, *Staff papers*, vol. 43, N° 1, Washington, D.C., FMI, marzo.
- Leger R. (1993): *World Military and Social Expenditures*, Washington, D.C., U.S. Arms Control and Disarmament Agency, U.S. Government Printing Office.
- Leontief, W. y F. Duchin (1983): *Military Spending*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Looney, R.E. (1986): *The Political Economy of Latin American Defense Expenditures. Case Studies of Venezuela and Argentina*, Lexington, Massachusetts, Lexington Books, D.C. Heath and Company.
- Nabe, O. (1983): Military expenditure and industrialization in Africa, *Journal of Economic Issues*, vol. 17, N° 2, junio.
- Ospina Sardi, J.(1991): *Bases para el Plan Estratégico de Desarrollo de las Fuerzas Armadas 1991-1995*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Paret, P. (1986): *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Pivetti, M. (1992): Military spending as a burden on growth: An underconsumptionist critique, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 16, N° 4, Cambridge, Reino Unido, Academic Press Limited.

- Ponton Laverde, G. (1968): Apuntes sobre economía de guerra, *Revista de las Fuerzas Armadas*, vol. 18, N° 52, Santafé de Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Porter, R. (1989): Recent trends in LDC military expenditures, *World Development*, vol. 17, N° 10, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, octubre.
- Rasier, K. y W. Thompson (1988): Defense burdens, capital formation, and economic growth: The systemic leader case, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, N° 1, Sage Publications Inc., marzo.
- Restrepo Salazar, J.C. y L.I. Betancur Escobar (1995): *Aspectos económicos del conflicto colombo-peruano 1932-1934*, Santafé de Bogotá, Ministerio de Defensa Nacional, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.
- Ruiz Nova, A. (1997): Defensa, seguridad ciudadana y gasto público, *Revista de las Fuerzas Armadas*, vol. 52, N° 162, Santafé de Bogotá, Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Sandler, T. y K. Hartley (1995): *The Economics of Defense*, Londres, Cambridge University Press.
- Scheetz, T. (1990): El costo laboral de la seguridad externa e interna: los casos de la Argentina, Chile, Paraguay y Perú, 1969-1988, *Desarrollo económico*, vol. 30, N° 118, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- \_\_\_\_\_ (1991): The macroeconomic impact of defense expenditures: Some econometric evidence for Argentina, Chile, Paraguay and Peru, *Defense Economics*, vol. 3, Londres, Duckworth.
- \_\_\_\_\_ (1993): *El marco teórico, político y económico para una reforma militar en la Argentina*, Serie de documentos de trabajo, N° 50, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL).
- Schelling, T.C. (1980): *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Smith, R. (1977): Military expenditure and capitalism, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, N° 1, Cambridge, Reino Unido, Academic Press Limited, marzo.
- Smith, D. y R. Smith (1986): *La economía del militarismo*, Madrid, Editorial Revolución S.A.L.
- Soto, A. (1991): La seguridad y la defensa en América Latina en los años noventa: retos y perspectivas. *Documentos ocasionales*, N° 24, Santafé de Bogotá, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Internacionales, noviembre-diciembre.
- Thee, M. (1986): Carrera armamentista y tecnología y estrategia militares, *Comercio Exterior*, vol. 36, N° 12, México, D.F., diciembre.
- Thompson, E. (1974): Taxation and national defense, *Journal of Political Economy*, vol. 82, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, julio-agosto.
- Viñas, A. (1985): Principales interacciones del gasto militar y el subdesarrollo. Un resumen de la literatura reciente, *Comercio Exterior*, vol. 35, N° 3, México, D.F., marzo.
- Wulf, H. (1980): *Transnational Arms Production Technology*, Hamburgo, University of Hamburg, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik.

# Reformas al *financiamiento del* sistema de salud en Chile

---

**Daniel Titelman**

*Experto en Política Monetaria  
División de Comercio  
Internacional, Transporte y  
Financiamiento, CEPAL*

Las reformas efectuadas a principios de los años ochenta cambiaron profundamente la estructura y funcionamiento del sector salud en Chile, tanto en el subsector privado como en el subsector público. A pesar de los importantes avances logrados a partir de 1990, la configuración público-privada resultante de las reformas no ha permitido superar las deficiencias en la asignación de recursos ni en las posibilidades de acceso de la población a los servicios de salud. Una propuesta de reforma para el sector debe encaminarse a desarrollar mecanismos que eleven la eficiencia y eficacia de los recursos que le son asignados, junto con incorporar y mejorar mecanismos de solidaridad que ayuden a enfrentar y superar los problemas de acceso a servicios de salud que afligen a una parte importante de la población. Este doble desafío no es trivial, pues es preciso hacer frente a crecientes demandas en contextos de escasez de recursos. El artículo describe el modelo de financiamiento chileno y plantea la necesidad de redefinir la actual configuración público-privada en el sector salud, para permitir más solidaridad en el financiamiento, reducir el problema de la selección de riesgos y permitir una mejor articulación entre el subsector privado y el subsector público, tanto en la esfera de lo financiero como en el ámbito de la provisión de servicios de salud.

# I

## Organización del sector salud

Las reformas iniciadas a comienzos de los años ochenta cambiaron la estructura y funcionamiento del sector de la salud en Chile. En particular, la creación en 1981 de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) permitió que el sector privado comenzara a desempeñar un papel más activo en su financiamiento.

Las principales reformas fueron: i) la creación del Fondo Nacional de Salud (Fonasa), institución financiera destinada a recaudar, administrar y distribuir los recursos estatales destinados a salud; ii) la creación de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres); iii) la descentralización del sistema nacional de Servicios de

Salud (SNSS) a través de 27 servicios de salud a lo largo del territorio nacional, cada uno de los cuales brinda prestaciones de salud mediante redes asistenciales constituidas por hospitales de distinta complejidad, consultorios urbanos y rurales, postas y estaciones médicas rurales, y iv) la descentralización de la atención primaria.

Tales reformas han hecho que en la actualidad el sistema de salud chileno presente una estructura dual, según la cual los subsectores público y privado desempeñan funciones en materia de financiamiento (seguros) y producción de servicios de salud.<sup>1</sup>

# II

## Características del modelo chileno

Las principales fuentes de financiamiento son i) las cotizaciones obligatorias para salud de todos los trabajadores dependientes y pensionados, equivalentes a un 7% del ingreso imponible; ii) los recursos financieros provenientes del presupuesto nacional, que se canalizan principalmente a través del Fonasa. Además, si bien no hay datos estadísticos sistemáticos del copago directo que hacen los usuarios cuando utilizan los servicios privados, el pago de bolsillo a proveedores privados y públicos se ha transformado en una fuente de recursos no despreciable.

Una de las características más destacadas del sistema chileno radica en que las cotizaciones de salud pueden dirigirse hacia uno u otro de los dos sistemas de seguros de salud que funcionan de manera paralela y con lógicas muy distintas. Esto es, los cotizantes pueden escoger entre el seguro público de salud (Fonasa) o los seguros privados de salud ofrecidos por las Isapres. Si el pago de la cotización obligatoria se destina al Fonasa, el cotizante y sus dependientes quedan adscritos al sistema público de salud. Si se opta por canalizar el pago hacia el sistema de Isapres, el

cotizante pasa a formar parte del sistema privado de salud.

El Fonasa cumple una doble función. Por una parte, actúa como caja que recolecta, administra y asigna los recursos públicos, y por otra, como un seguro público que representa a los cotizantes y sus dependientes. En su papel de seguro funciona como un seguro social tradicional, ya que no vincula los beneficios obtenidos a las contribuciones realizadas. Cada beneficiario tiene, en principio, acceso al mismo paquete de beneficios, cualquiera sea el nivel de su contribución. En este sentido, el Fonasa incorpora mecanismos financieros de redistribución de ingresos desde las personas de mayores ingresos hacia las de menores ingresos. Junto con la redistribución de ingresos, también opera la solidaridad típica de un sistema de seguros de salud que va desde los sanos hacia los enfermos.

□ El autor agradece los comentarios del Dr. Jorge Jiménez de la Jara, de Andras Uthoff B. y de Oscar Altimir.

<sup>1</sup> La regulación del sistema de salud es responsabilidad del Ministerio de Salud, para lo cual cuenta con el Código Sanitario que rige todas las materias relacionadas con el fomento, protección y recuperación de la salud de la población. Además, en 1990 se creó la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, organismo público descentralizado encargado de la supervigilancia y control de las Isapres.

Son beneficiarios del sistema público, y por ende se hallan bajo la responsabilidad financiera del Fonasa, las personas clasificadas como indigentes que no tienen capacidad de contribución, y los afiliados cotizantes y sus dependientes (cargas). Los beneficiarios indigentes reciben atención gratuita en los consultorios de atención primaria de las municipalidades y, en casos de mayor complejidad, en los establecimientos hospitalarios del sistema público (modalidad institucional). Los cotizantes y sus dependientes pueden atenderse en el sistema público de salud (modalidad institucional) o recibir atención médica con proveedores privados mediante la modalidad de libre elección del Fonasa, para lo cual se debe efectuar un copago por los servicios recibidos.<sup>2</sup>

La red de prestadores de la modalidad institucional está constituida por los servicios de salud pertenecientes al SNSS, bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud, y los consultorios de atención primaria bajo la responsabilidad de los municipios. Actualmente alrededor de 75% de las camas hospitalarias con que cuenta el país pertenecen al SNSS. En la modalidad de libre elección los beneficiarios pueden acudir a proveedores privados debidamente inscritos en el Fonasa.

En lo que respecta al sistema privado, las Isapres actúan como agencias aseguradoras que ofrecen seguros de salud mediante un contrato que define los grados de cobertura y tipos de beneficios para el afiliado individual o para el afiliado y su grupo familiar (cónyuge, hijos u otros dependientes). Estos contratos tienen la lógica de un seguro individual: los beneficios ofrecidos varían según la cotización y el riesgo médico del asegurado.<sup>3</sup> Esto es, dos personas con igual nivel de cotización pero pertenecientes a diferentes cohortes (lo que implica distintos riesgos médicos) ad-

quieran distintas coberturas y beneficios. Los planes contratados tienen vigencia de un año, después del cual las Isapres tienen la facultad de cambiar las condiciones de cobertura y costo del plan.<sup>4</sup> En general, a igual riesgo médico, los montos reembolsables y los límites máximos de cobertura aumentan con el valor de las primas.

Se calcula que actualmente existen más de 8 000 planes de salud disponibles en el mercado (Celedón y Oyarzo, 1998). Esto sucede porque las cotizaciones están predeterminadas por las Isapres, de modo que éstas ajustan los planes que ofrecen en función de las cotizaciones y los riesgos médicos de los asegurados.<sup>5</sup> Como se verá más adelante, esta multiplicidad de planes obviamente tiene importantes efectos sobre la capacidad de los usuarios para elegir planes de salud adecuados y, por ende, reduce la eficiencia en la asignación de los recursos.

Los planes ofrecidos por las Isapres deben incorporar todas las prestaciones de salud ofrecidas por el Fonasa. Lo que diferencia un contrato de seguro de otro es el grado de cobertura financiera de las atenciones (el copago que debe hacer el asegurado), así como la incorporación de prestaciones suplementarias a las ofrecidas por el Fonasa. Los niveles de cobertura financiera se determinan en función de aranceles fijados por las Isapres, los que no siempre reflejan el valor de mercado de las prestaciones. Si se agranda la diferencia de precios entre los fijados por las agencias aseguradoras y los cobrados por los prestadores, aumenta la carga financiera sobre el usuario, debido a aumentos del copago.

La red de prestadores del sistema Isapres está compuesta principalmente por proveedores privados independientes o adscritos a las Isapres. En general, no existe un sistema integrado de financiamiento y proveedores —por el estilo de la Health Maintenance Organizations (HMO) estadounidenses— sino que las Isapres, previo descuento de los topes de cobertura, tienden a reembolsar en función del pago por servicios.

<sup>2</sup> Los cotizantes de mayores ingresos que reciban servicios en establecimientos pertenecientes al Servicio Nacional de Salud (modalidad institucional) deben realizar un copago. Los beneficiarios clasificados en el grupo A (indigentes), al igual que los clasificados en el grupo B (con ingresos menores o iguales al salario mínimo) reciben atención gratuita en la modalidad institucional. Los que pertenecen al grupo C (con ingresos que superan el salario mínimo en no más de 40%) realizan un copago de 10%, y finalmente los que pertenecen al grupo D (de mayores ingresos) están sujetos a un copago equivalente al 20%.

<sup>3</sup> En rigor existen dos tipos de Isapres: abiertas y cerradas. Las abiertas funcionan como compañías de seguros donde el seguro ofrecido es función del monto de la contribución y el riesgo individual del asegurado. Las cerradas tienden a pactar contratos con grupos definidos de persona, en general sindicatos y trabajadores de una misma empresa, lo que implica que el riesgo médico implícito en el plan ofrecido es colectivo en función del riesgo del grupo que se inscribe.

<sup>4</sup> En caso de discrepancia, la Superintendencia de Isapres tiene la facultad de actuar como árbitro arbitrador de las diferencias entre las Isapres y sus afiliados. Por supuesto, la capacidad de la Superintendencia está restringida por las atribuciones que le otorga la ley.

<sup>5</sup> Este fenómeno obedece a que la contribución obligatoria del 7% determina los precios de las pólizas de manera exógena al mercado de seguros y las agencias deben configurar los seguros ofrecidos en función de un precio dado y distintas probabilidades de riesgo médico. En este sentido, la gran variedad de planes se debe en parte a la mezcla público-privada vigente.

### III

## Cobertura y financiamiento del sistema de salud

En 1997 el subsector público de salud representaba aproximadamente el 2.7% del PIB, mientras que el subsistema de Isapres alcanzaba al 1.7%<sup>6</sup> (cuadro 1). En términos de cobertura poblacional, en ese mismo año aproximadamente un 64% de la población era beneficiaria del Fonasa y un 26% estaba afiliada a las Isapres.<sup>7</sup>

En el financiamiento del subsector público de salud, la importancia relativa del aporte fiscal ha ido creciendo en los últimos años, llegando a constituir en 1997 el 50% de los ingresos del Fonasa. Como proporción del PIB, dicho aporte prácticamente se duplicó a partir del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, pasando de 0.7% en 1989 a 1.3% en 1997 (cuadro 1).

Las cotizaciones previsionales para salud son la segunda fuente de financiamiento del subsector público. Si bien el peso relativo de ellas ha disminuido levemente en los años noventa, en 1997 representaron el 32% de los ingresos, lo que sumado al aporte fiscal significa cerca del 82% de los flujos de financiamiento. El 18% restante corresponde a los copagos que efectúan los beneficiarios del Fonasa y a la captación de otros ingresos.

En el sistema de Isapres la principal fuente de financiamiento son las cotizaciones previsionales, las que en promedio aportaron el 93% entre 1990 y 1997. El resto se explica fundamentalmente por la venta de planes voluntarios y complementarios a los que se adquieren con la cotización previsional, que en promedio originaron aproximadamente el 4% de los ingresos en 1990-1997. El aporte fiscal refleja los subsidios que reciben los beneficiarios de las Isapres, entre los que destaca el llamado "subsidio del 2% adicional".<sup>8</sup>

<sup>6</sup> En la medida en que esta cifra no incluye los copagos efectuados en el sector privado, subestima el gasto global en salud. Diferentes estimaciones sitúan el gasto total en salud entre 5 y 6 puntos del PIB.

<sup>7</sup> Los cálculos de cobertura se basan en los cotizantes contabilizados bajo la Ley 18.469, lo que en 1997 implicaba unas 9 382 000 personas beneficiarias del sistema público y unas 3 882 000 en el sistema de Isapres, lo que equivale al 90% de la población. El 10% restante incluye personas adscritas a sistemas de seguros de menor cobertura, como los de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y personas que no cuentan con seguros de salud.

<sup>8</sup> Entre los subsidios que se otorgan a las personas adscritas al sistema de Isapres se encuentra el 2% adicional creado en 1986. Este

A pesar de los esfuerzos realizados por el subsector público —el gasto público prácticamente se duplicó en términos reales entre 1990 y 1997— en el gasto por beneficiario la diferencia con el subsector privado sigue siendo importante. En 1989 el gasto por beneficiario del sistema de Isapres era tres veces mayor que el del Fonasa, diferencia que se redujo a 1.5 veces en 1997.

Los niveles de contribución también presentan marcadas diferencias entre el subsector público y el privado. En 1989 la cotización media en las Isapres era siete veces mayor que en el Fonasa. En 1997 esta diferencia era de cuatro veces.

Si se examina la distribución de la población entre el subsector público y el privado según ingresos (cuadro 2) se observa que en los primeros cuatro quintiles de la distribución de ingresos la mayoría de las personas está afiliada al sistema público. Sólo en el quinto quintil (el 20% más rico de la población) se aprecia una mayor participación en el sistema de Isapres. Esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los años noventa.

En la distribución por edades (cuadro 3) se aprecia que a medida que se avanza en los tramos de edades, las personas tienden a concentrarse mayoritariamente en el Fonasa. Aun en el segmento del 20% más rico de la población, a partir de los cincuenta años la mayoría de los afiliados se encuentra en él.

A medida que las personas de mayor edad significan mayores riesgos médicos, la lógica de los seguros privados tenderá a hacer que las compañías de seguros discriminen contra este tipo de asegurados, ya sea a través de los precios o reduciendo los niveles de cobertura. Este fenómeno se conoce en la literatura económica como discriminación de riesgos (*cream skimming*). La discriminación de riesgos no sólo se da ante las personas de la tercera edad sino también ante cualquiera que presente mayores probabilidades de enfermedad (como las personas de edad más avanza-

es un subsidio que no puede superar el 2% del ingreso imponible y se otorga como un complemento a las personas de bajos ingresos cuya contribución de 7% no les alcanza para adquirir un seguro privado. Cabe señalar que este subsidio está siendo ampliamente cuestionado y actualmente se debate su eliminación.

CUADRO 1

## Chile: Financiamiento y cobertura de los sistemas de salud, 1984, 1986 y 1988-1997

	1984		1986		1988		1989		1990		1991	
	Isapres	Fonasa										
Fuentes de financiamiento												
(% del PIB)	0.4	2.9	0.7	2.4	0.9	2.1	1.2	2.1	1.4	2.1	1.5	2.2
Aporte fiscal	...	1.2	...	0.9	...	0.8	...	0.7	-	0.8	-	0.9
Cotizaciones	0.4	0.9	0.6	0.9	0.9	0.8	1.1	0.9	1.3	0.9	1.4	0.9
Copago	...	0.4	...	0.3	...	0.2	...	0.2	...	0.2	...	0.2
Otros ingresos	...	0.3	-	0.3	-	0.3	0.1	0.3	0.1	0.2	0.1	0.3
Fuentes de financiamiento												
(% del total)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aporte fiscal	...	42.6	...	38.0	...	37.1	...	33.6	3.2	37.8	3.1	41.8
Cotizaciones	100.0	33.0	94.4	36.3	98.7	37.2	94.9	43.1	91.2	42.9	91.6	39.0
Copago	...	12.4	...	12.5	...	10.3	...	8.9	...	8.1	...	7.2
Otros ingresos	...	12.0	5.6	13.2	1.3	15.5	5.1	14.5	5.6	11.2	5.2	12.0
Fuentes de financiamiento												
(1990=100)	18	87	35	83	58	94	84	99	100	100	115	112
Aporte fiscal	...	99	...	84	...	92	...	88	100	100	113	124
Cotizaciones	18	67	36	70	63	81	87	99	100	100	116	102
Copago	...	134	...	129	...	120	...	108	...	100	...	99
Otros ingresos	-	93	34	97	12	128	73	125	100	100	108	120
Gasto medio por beneficiario												
(\$ de 1997/beneficiario)	134 142	37 868	102 104	36 714	118 058	40 882	128 617	43 193	129 115	44 217	123 139	506 33
Cotización media												
(\$ de 1997/cotizante)	356 156	25 762	276 874	28 129	286 759	34 273	319 003	43 111	309 711	45 144	288 455	48 480
Beneficiarios (% de la población total)	3.1	83.4	7.5	79.0	11.4	77.6	13.5	76.0	16.0	73.9	19.2	71.2
	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Isapres	Fonasa										
Fuentes de financiamiento												
(% del PIB)	1.6	2.4	1.8	2.6	1.8	2.7	1.8	2.5	1.8	2.7	1.7	2.7
Aporte fiscal	0.1	1.1	0.1	1.2	0.1	1.2	0.1	1.2	0.1	1.3	-	1.3
Cotizaciones	1.5	0.9	1.6	1.2	1.7	1.2	1.7	1.2	1.7	1.3	1.6	0.9
Copago	...	0.2	...	0.2	...	0.2	...	0.2	...	0.2	...	0.2
Otros ingresos	0.1	0.3	0.1	0.3	0.1	0.4	-	0.3	-	0.4	-	0.3
Fuentes de financiamiento												
(% del total)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aporte fiscal	3.3	43.8	4.7	45.7	4.6	46.8	4.5	48.0	3.8	48.7	2.6	49.4
Cotizaciones	91.9	35.7	90.6	34.2	91.9	32.4	93.6	31.8	93.9	31.6	95.3	31.6
Copago	...	6.9	...	6.9	...	6.5	...	6.6	...	6.6	...	6.7
Otros ingresos	4.8	13.6	4.7	13.3	3.5	14.3	1.9	13.6	2.3	13.1	2.1	12.3
Fuentes de financiamiento												
(1990=100)	133	131	154	147	167	162	184	173	196	187	197	202
Aporte fiscal	138	153	228	179	243	202	258	221	233	243	160	265
Cotizaciones	134	109	153	118	169	123	189	129	203	138	206	149
Copago	...	111	...	125	...	132	...	142	...	153	...	168
Otros ingresos	113	158	119	169	95	202	62	209	76	216	71	220
Gasto medio por beneficiario												
(\$ de 1997/beneficiario)	122 338	61 561	123 607	71 075	124 824	78 974	133 617	80 690	142 669	86 956	142 858	92 842
Cotización media												
(\$ de 1997/cotizante)	284 212	54 697	282 194	62 502	287 187	67 534	309 998	71 850	322 934	78 121	316 606	85 284
Beneficiarios (% de la población total)	22.1	67.5	24.8	64.8	26.2	63.3	26.5	65.1	26.4	64.5	26.5	64.1

Fuente: Superintendencia de ISAPRES, *Boletín estadístico*, varios números y FONASA, *Boletín estadístico*, varios números.

CUADRO 2

**Chile: Distribución de la población según previsión e ingreso**  
(Porcentaje de cobertura)

	Quintil 1			Quintil 2			Quintil 3			Quintil 4			Quintil 5		
	Sist. pub.	Isapres	Resto <sup>a</sup>	Sist. pub.	Isapres	Resto									
1990	85.0	2.8	12.2	78.6	6.5	14.9	69.6	11.3	19.1	57.6	21.6	20.8	36.8	41.2	22.0
1992	83.3	4.9	11.9	74.5	11.8	13.8	64.4	17.5	18.1	50.8	28.6	20.6	29.1	47.4	23.5
1994	85.7	5.9	8.4	75.3	13.8	10.9	64.6	22.3	13.1	48.8	34.4	16.8	31.0	51.4	17.6
1996	84.2	5.4	10.4	71.2	14.6	14.2	59.5	23.3	17.3	44.3	35.2	20.5	26.5	55.2	18.3

Fuente: Encuesta CASEN de 1990, 1992, 1994, 1996.

<sup>a</sup> Resto = Fuerzas Armadas, Particulares, Otros sistemas y No sabe.

CUADRO 3

**Chile: Distribución de la población según previsión, edad e ingreso**

Edad	Quintil 1			Quintil 2			Quintil 3			Quintil 4			Quintil 5			
	Sist. pub.	Isapres	FF.AA.	Resto												
00-20	85.4	5.5	0.4	69.9	16.6	3.8	54.4	28.0	4.8	36.6	42.7	5.5	15.2	19.1	66.1	2.6
21-50	81.8	6.1	0.4	67.6	16.4	3.1	54.4	26.6	3.5	37.9	40.4	4.5	17.2	21.8	60.1	2.5
51-64	87.3	2.9	0.4	81.8	6.0	1.5	72.4	12.1	2.6	59.6	20.3	7.2	13.0	37.1	39.8	6.3
65 y más	89.5	0.8	0.5	91.1	1.1	0.9	89.4	1.6	2.2	79.4	5.9	6.1	8.7	55.5	21.8	9.8
Total	84.2	5.4	0.4	71.2	14.6	3.1	59.5	23.3	3.7	44.3	35.2	5.3	15.2	26.5	55.2	3.8

Fuente: Encuesta CASEN 1996.

<sup>a</sup> Resto = Particulares, Otros sistemas y No sabe.

da o los enfermos crónicos) y las personas de menores ingresos. Para los seguros privados este tipo de personas representa "malos riesgos". En este sentido, las Isapres, al actuar como agencias aseguradoras de riesgo en un mercado altamente desregulado, tienden a mostrar un comportamiento que favorece tal discriminación.

La existencia de un seguro solidario como el Fonasa que actúa como prestamista de última instancia, unido a la capacidad de las Isapres para discriminar riesgos, ha llevado a que en el modelo chileno el acceso a los servicios de salud esté determinado por

los niveles de ingreso y la probabilidad de enfermedad de las personas. En este contexto, el Fonasa tiende a concentrar a las personas de menores ingresos y de mayor riesgo médico, en tanto que las Isapres atraen a las personas de altos ingresos y bajo riesgo médico. Esta segmentación de la población que produce el funcionamiento de la estructura público-privada vigente en Chile tiene efectos adversos en la equidad del sistema, por cuanto los niveles de gasto per cápita y el promedio de atenciones por beneficiario difieren significativamente entre ambos subsectores (Larrañaga, 1997).

## IV

### El subsector público

Como ya se señaló más atrás, el gasto público en salud ha aumentado significativamente en los años noventa. Entre 1990 y 1997, en términos reales, el gasto se elevó en 100% y el aporte fiscal en 164%, pasando del 0.8% al 1.3% del PIB (cuadro 1).

A pesar de estas altas tasas de crecimiento del gasto, aún persisten severos déficits en la capacidad que tiene el sector público de brindar servicios de salud a la población. Por lo demás, la mayoría de los servicios pertenecientes al SNSS presentan problemas de financiamiento y de dotación de recursos.

La principal partida del gasto público en salud se destina al pago de remuneraciones, que en 1997 alcanzó al 40% del total (cuadro 4). Lamentablemente, bajo las normas vigentes los sueldos y salarios de los funcionarios públicos no están directamente ligados a criterios de productividad y desempeño, sino más bien a períodos de antigüedad, lo que significa que los aumentos de remuneraciones no necesariamente reflejan mejoras en los servicios de salud. El gasto de inversión, por su lado, pasó del 3.6% del gasto total en 1989 a 9% en 1994 y a 7% en 1997. Si bien este gasto es imprescindible, y dadas las condiciones de los servicios de salud del SNSS a finales de los ochenta resultó ineludible, tampoco todo el gasto que se realiza en infraestructura se traslada de manera automática a mejoras en los servicios.<sup>9</sup>

Uno de los principales objetivos de las reformas aplicadas en Chile ha sido el de mejorar la eficiencia y la gestión global de los recursos disponibles. Ante la escasez crónica de recursos financieros de que adolece el sector salud, una mejor asignación de los recursos es crucial para enfrentar las crecientes demandas.

En el subsector público se ha buscado hacer más eficiente la asignación de los recursos mediante políticas descentralizadoras y cambios en los mecanismos de pagos y de presupuestación de los hospitales y centros de atención primaria.

A los procesos de descentralización del SNSS y de la atención primaria iniciados en los años ochenta se sumó en 1994 la ley sobre el Estatuto del Personal de la Salud Municipalizada. Esta ley, junto con intentar mejorar la situación laboral de los trabajadores, buscaba establecer compromisos de gestión relativos a los niveles de cobertura de las acciones de salud, entre los servicios de salud y las municipalidades.

Tradicionalmente, las transferencias de recursos del Fonasa hacia los establecimientos públicos de salud (que cubren alrededor del 90% de las necesidades de financiamiento de estos establecimientos) se han realizado, por una parte, sobre la base de presupuestos históricos destinados principalmente a cubrir las necesidades salariales, y por otra, mediante un sistema de facturación por atención prestada (FAP) implementado en 1978, destinado a sufragar los gastos en bienes y servicios. Los recursos para inversión se asignan desde el nivel central con criterios discrecionales y poco transparentes (Lenz, 1995).

<sup>9</sup> Cabe mencionar que las mejoras en la infraestructura y dotación tecnológica permiten elevar la calidad de las prestaciones, lo que influye en el promedio de días/cama y las posibilidades de brindar atención a ciertas patologías.

CUADRO 4

**Chile: Gasto público en salud, 1980-1997**  
(Porcentaje del total)

Año	Remuneración	Bienes y servicios de consumo	Inversiones	Transferencias corrientes <sup>a</sup>	Prestaciones previsionales <sup>b</sup>	Otros gastos	Gasto total
1980	35.0	19.9	3.6	6.0	25.9	9.6	100.0
1981	35.8	18.2	2.6	6.7	28.9	7.8	100.0
1982	34.3	20.3	2.3	8.0	29.7	5.4	100.0
1983	34.2	22.3	0.8	6.2	28.0	8.5	100.0
1984	35.0	22.6	1.7	8.2	25.9	6.6	100.0
1985	35.4	23.0	2.3	7.2	26.3	5.9	100.0
1986	35.8	22.6	1.6	6.7	25.9	7.4	100.0
1987	36.1	25.3	2.1	9.3	20.1	7.1	100.0
1988	34.6	27.5	3.0	6.6	21.3	7.1	100.0
1989	33.3	26.0	3.5	12.3	19.0	5.8	100.0
1990	32.1	26.7	2.6	12.1	17.5	9.0	100.0
1991	33.4	28.0	2.9	12.2	16.4	7.1	100.0
1992	33.5	26.2	9.4	11.4	15.5	4.0	100.0
1993	37.0	24.5	8.0	10.6	15.0	4.8	100.0
1994	37.7	24.1	8.8	9.2	14.5	5.7	100.0
1995	39.2	25.2	8.0	9.3	14.7	3.5	100.0
1996	39.3	25.6	7.4	9.5	15.1	3.1	100.0
1997	39.9	24.9	6.5	8.9	15.6	4.3	100.0

Fuente: Departamento de Comercialización, FONASA.

<sup>a</sup> Transferencias corrientes = Programa Nacional de Alimentación Complementaria + Fondo Único de Prestaciones Familiares.

<sup>b</sup> Prestaciones previsionales = Subsidios + medicina curativa + indemnizaciones.

Esta forma de distribuir los recursos tiende a alentar importantes ineficiencias en la asignación y gestión del gasto. En la medida en que la inercia presupuestaria premia un mayor gasto y castiga el ahorro (mediante futuros recortes presupuestarios), los incentivos para aumentar gastos con independencia de su calidad y pertinencia, se acrecientan. El sistema de pagos y presupuestación tiene incidencia en la calidad y costos de los servicios.

De la experiencia internacional se desprende que hay un creciente consenso respecto a las desventajas de los pagos retrospectivos.<sup>10</sup> La mayoría de los países han intentado avanzar hacia fórmulas de asignación de recursos vinculadas a criterios de eficiencia y eficacia en el desempeño. Dentro de estos mecanismos destacan los pagos capitados, pagos por episodio o pago por diagnóstico relacionado (Lenz y Muñoz, 1995).

En el caso chileno los cambios en los mecanismos de transferencia de recursos financieros han seguido esta lógica. En los establecimientos pertenecientes al SNSS se ha modificado el sistema FAP con la introducción de sistemas de pago prospectivos o pagos

asociados a resultados. Actualmente se está experimentando con pagos asociados a diagnósticos (PAD) y pagos prospectivos por prestaciones (PPP).

El PAD se aplica en establecimientos de atención secundaria y terciaria en alrededor de 17 de los 27 servicios pertenecientes al SNSS. Este sistema implica pagar un valor predeterminado por diagnóstico y actualmente incluye un conjunto de 26 prestaciones que suelen darse con mayor frecuencia. Para aquellas prestaciones que no tienen un valor preestablecido o PAD se utiliza el criterio PPP de atención efectivamente realizada. Esto incluye prestaciones de menor frecuencia y aquellos casos en que un diagnóstico de ingreso deriva en otros tipos de prestaciones.

A pesar de los esfuerzos por incorporar mecanismos como el PAD y el PPP, los sistemas de asignación de los recursos públicos siguen funcionando con una lógica burocrática y alto grado de rigidez. Esto se debe principalmente a que entre 70 y 80% de los recursos aún se asignan en función de presupuestos históricos y se destinan sobre todo a financiar sueldos y salarios en contextos laborales poco flexibles.

Para el financiamiento de la atención primaria se ha propuesto reemplazar la facturación de atenciones prestadas en municipalidades (FAPEM) por un mecanismo de pagos per cápita.

<sup>10</sup> Entre los pagos retrospectivos se encuentran los pagos por servicios, presupuestos históricos, pago por día.

El FAPEM vigente desde 1981 funciona de manera similar al FAP. Los pagos se realizan sobre la base de un listado de prestaciones de la salud municipalizada. Dados los volúmenes de facturación que generaban los municipios, se instauró un tope máximo para los montos de la FAPEM, por regiones. El tope regional queda a disposición de cada intendente regional, quien está facultado para definir topes por comuna para las municipalidades bajo su jurisdicción (Lenz, 1995).

## V

### El subsector privado

Desde su creación en 1981 la cobertura poblacional del sistema de Isapres ha mostrado una alta tasa de crecimiento. A partir de 1994 se estabilizó en torno a un 26% de la población, y en 1997 captó el 64% de las cotizaciones previsionales en salud, equivalentes a 1.3% del PIB (cuadro 1).<sup>11</sup>

A pesar de que las Isapres han buscado expandir el universo de beneficiarios hacia sectores de ingresos medios, los afiliados tienden a concentrarse en los niveles más altos de la distribución de ingresos (cuadro 2). Sin perjuicio de lo anterior, en promedio la renta imponible real en las Isapres abiertas cayó en 31% entre 1984 y 1997, pasando de 442 605 pesos a 305 061 pesos de diciembre de 1997 (cuadro 5).

Ya se dijo más atrás que las Isapres actúan como compañías de seguros de riesgo individual. A diferencia del Fonasa, las reglas de contribución o compras de seguros de estas instituciones no incluyen mecanismos de solidaridad en materia de financiamiento.<sup>12</sup>

Lo anterior refleja el hecho de que la equidad no es uno de los objetivos del sistema de Isapres. Los argumentos que se esgrimieron para crear las Isapres descansaban en la búsqueda de eficiencia. Se aducía que la introducción de mecanismos de mercado tanto para la provisión de servicios como para el financiamiento, que facilitarían y estimularían la capacidad de elección por parte del usuario, elevaría la eficiencia en la asignación

Actualmente se ha planteado sustituir el FAPEM por un sistema basado en pagos capitados prospectivos. La transferencia de recursos por beneficiario sería función de la condición urbana o rural del municipio y de los niveles de pobreza. Este esquema, que actualmente funciona en 310 comunas, permite vincular más nítidamente la transferencia de recursos financieros con el volumen de atenciones y las condiciones socioeconómicas de la municipalidad, lo que tendría repercusiones positivas sobre la equidad.

nación de recursos en el subsector privado, quedando en manos del subsector público los desafíos de equidad y solidaridad.

La experiencia internacional, al igual que la chilena, muestra que las imperfecciones que se observan en el mercado de la salud hacen que las ganancias de eficiencia no estén aseguradas por el libre juego de la oferta y la demanda.<sup>13</sup>

Elementos centrales en el problema de la eficiencia (y por supuesto en el de la equidad) son los incentivos a la selección de riesgos que se producen en los mercados de seguros. Si las utilidades de las agencias aseguradoras están altamente correlacionadas con la discriminación de riesgos, es poco probable que éstas tengan alicientes para promover importantes ganancias de eficiencia. Por el contrario, más bien se verán más estimuladas a evitar la afiliación de personas de alto riesgo que a promover mejoras en la gestión de los recursos.

En el caso chileno, la estructura público-privada existente, unida a un mercado altamente desregulado, han incentivado y permitido la discriminación de riesgos y la presencia de importantes subsidios cruzados, como se verá más adelante.

Otro problema asociado a los mercados de seguros individuales es el de los altos costos de administración y ventas. Estos últimos se originan por la necesidad de competir por los asegurados en un merca-

<sup>11</sup> En 1998, por primera vez desde su creación, la tasa de crecimiento de la cartera de las Isapres fue negativa: en junio de ese año los beneficiarios del sistema cayeron en 0.6% respecto a igual período del año anterior.

<sup>12</sup> Si se da en ellas la solidaridad típica de los mecanismos de agregación de riesgos, esto es, de los sanos hacia los enfermos.

<sup>13</sup> Entre las fallas de mercado se destacan las asimetrías de información entre proveedores y usuarios, los problemas de riesgo moral, la selección adversa y la discriminación de riesgos. Los seguros públicos, en cambio, tienen problemas de polizontes (*free riders*).

CUADRO 5

**Chile: Evolución de la renta imponible real media en las Isapres, 1984-1997**  
(Pesos de diciembre de 1997)

Isapres	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Abiertas	442 605	336 392	341 911	305 990	319 764	311 725	300 593	287 043	281 768	275 126	272 804	294 247	308 504	305 061
Cerradas	495 240	431 760	502 865	456 471	455 990	475 954	476 640	486 070	501 854	507 368	505 150	514 123	534 654	519 334
Total del sistema	452 418	350 142	364 365	321 788	332 755	326 208	314 807	300 545	294 298	286 254	282 442	302 608	317 060	312 782

Fuente: Superintendencia de Isapres, *Boletín estadístico*, varios años.

CUADRO 6

**Estructura de gasto en salud de las Isapres, 1984-1997**  
(Millones de pesos de cada año)

Sistema de Isapres	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costos de explotación	4 710	8 092	16 023	27 686	42 181	66 329	98 902	142 206	192 272	247 737	297 947	353 219	414 332	449 168
Bonificaciones	3 077	5 177	10 914	19 362	30 551	46 759	69 790	102 812	142 784	187 708	224 614	267 326	311 399	...
Prestaciones directas	210	691	1 138	2 059	1 426	1 897	2 423	4 167	5 773	6 624	6 793	6 746	7 359	...
Examen preventivo	34	71	260	92	118	127	415	359	491	591	753	1 017	1 082	...
Total prestaciones	3 321	5 939	12 312	21 513	32 095	48 784	72 628	107 338	149 048	194 924	232 160	275 089	319 840	...
Subsidios incapacidad laboral	1 099	1 467	3 190	5 473	8 764	15 138	22 076	31 777	39 144	47 927	58 563	68 715	82 975	92 868
Otros costos	290	686	521	700	1 322	2 408	4 199	3 091	4 081	4 886	7 223	9 415	11 517	13 354
Gastos de administración y ventas	2 394	2 916	5 277	8 262	11 115	15 959	26 089	34 495	44 622	60 888	73 479	88 127	98 276	105 490
Publicidad	158	139	280	270	357	579	939	1 276	1 659	1 958	2 376	2 601	3 184	3 068
Remuneraciones	944	937	1 965	3 047	4 669	6 020	9 843	13 010	16 779	23 609	29 117	33 739	36 805	38 894
Comisiones por ventas	470	576	984	1 695	1 844	3 354	5 105	6 522	7 748	10 808	13 835	17 791	22 175	27 334
Otros gastos	822	1 264	2 047	3 250	4 245	6 006	10 202	13 687	18 436	24 513	28 169	33 996	36 111	36 194
Gasto total	7 104	11 008	21 300	35 948	53 296	82 288	124 991	176 701	236 895	308 625	371 444	4 413 462	5 126 608	554 658
Costos de explotación (% del gasto total)	66.3	73.5	75.2	77.0	79.1	80.6	79.1	80.5	81.2	80.3	80.2	80.0	80.8	81.0
Gtos. de adm. y ventas (% del gasto total)		26.5	24.8	23.0	20.9	19.4	20.9	19.5	18.8	19.7	19.8	20.0	19.2	19.0

Fuente: Superintendencia de Isapres, *Boletín estadístico*, varios números.

do de productos altamente homogéneos de difícil diferenciación. En Chile, la proporción de gastos de administración y ventas, si bien ha mostrado una tendencia a la baja, sigue siendo alta. En los últimos años, los gastos en administración y ventas se han estabilizado alrededor del 20% del gasto total (cuadro 6).

Para introducir una mayor regulación y fiscalización en el sistema de Isapres, se creó en 1990 la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional. Esta institución debe velar por el cumplimiento de las normas que rigen los contratos de salud entre las Isapres y los usuarios reglamentados por la Ley 18 933. Además, esta ley establece procedimientos de arbitraje para el tratamiento y resolución de los desacuerdos que surjan entre las Isapres y los cotizantes y/o beneficiarios.

En 1995 se hicieron modificaciones a esta norma legal mediante la Ley 19 381, orientadas principalmen-

te a mejorar la capacidad reguladora de la Superintendencia y a la vez a establecer una mayor protección para los usuarios. Entre otras cosas, con las modificaciones contempladas se regula y normaliza la información que deben proveer las Isapres y la Superintendencia a los usuarios; se regula el sistema de precios para la tercera edad; se regulan también tanto las exclusiones en los contratos, estableciendo normas respecto de las enfermedades preexistentes, como el manejo de los excedentes de las cotizaciones mediante cuentas de ahorro individuales pertenecientes a los trabajadores; y se establece un listado referencial de prestaciones basado en las del Fonasa (Celedón, y Oyarzo, 1998). En 1997 se creó la denominada cartilla, instrumento que busca facilitar la comparación entre distintos planes de salud.

En general, todas estas medidas han estado dirigidas a lograr mayor transparencia en los planes de se-

guros ofrecidos por el sistema de Isapres, pero no resuelven el problema de la discriminación de riesgos.

### 5. Consideraciones fiscales

Una motivación importante de las reformas del sector salud son las consideraciones de carácter fiscal. La incorporación del sector privado no sólo pretende mejorar la eficiencia en la gestión de la salud, sino además permitir un traspaso de los gastos que tradicionalmente realiza el subsector público de salud hacia el subsector privado. Se espera que el subsector privado sea capaz de financiar y brindar servicios de salud para parte de la población que históricamente ha dependido de la seguridad social y del subsector público.

Para que lo anterior ocurra, las reformas deben ser capaces de desplazar no sólo el financiamiento, sino también la demanda de servicios de salud hacia proveedores privados. De lo contrario, el Estado se vería enfrentado a los mismos gastos en salud pero con menores niveles de ingresos. La posibilidad de efectuar traspasos significativos de demanda desde el subsector público hacia el privado se ve limitada por la interacción de dos factores: i) los bajos ingresos que caracterizan a una parte importante de la población, lo que contrasta con la tendencia alcista de los costos y la complejidad de la atención en salud, y ii) la práctica de la discriminación de riesgos.

Los diseños del sistema mixto público-privado de atención de salud que no desplazan la demanda hacia el subsector privado fuerzan al subsector público a incurrir en importantes gastos, al tener que cubrir a la población de mayores riesgos y menores ingresos, en

tanto que, debido a las reformas, buena parte de los recursos captados a través de las cotizaciones para la seguridad social en salud tienden a canalizarse hacia el subsector privado.

La reforma chilena iniciada a principios de los años ochenta permite extraer útiles enseñanzas sobre este efecto de la combinación público-privado. Luego de la reforma, se observa que los recursos financieros que reciben el subsector público y el privado son similares. Sin embargo, el subsector privado sólo cubre alrededor del 26% de la población, mientras que el público se responsabiliza por el 60% de ella, haciéndose cargo además de una población caracterizada por mayores riesgos de enfermedad y menores ingresos, de modo que no ha visto disminuida la demanda de servicios de salud, pero sí los recursos financieros provenientes de las cotizaciones previsionales correspondientes.

La desigual distribución de la cartera de riesgo entre el subsector privado y el subsector público como consecuencia de una inadecuada mezcla público-privada no es la única fuente de presiones sobre el presupuesto público. Un mal diseño del marco institucional y regulatorio puede dar pie a problemas de subsidios cruzados, los que surgen cuando los beneficiarios del subsector privado hacen uso de consultorios y hospitales públicos, sin que éste pague al subsector público el total de las atenciones prestadas. En Chile, el subsidio cruzado se ha estimado en un monto aproximado de 15 mil millones de pesos anuales, cifra cercana a un 4% del gasto público en salud y al 2.7% del gasto total de las Isapres.

## VI

### Desafíos de las reformas

Las experiencias de reforma que se observan en el contexto internacional y regional responden a particularidades propias de las realidades en las que tienen lugar. Sin embargo, existen elementos comunes que definen sus orientaciones: i) la separación de las funciones de financiamiento y de provisión de servicios; ii) el incremento de la capacidad de los usuarios para elegir proveedores y, en algunos casos, aseguradores; iii) la promoción de la competencia entre proveedores y entre aseguradores, y iv) el fortalecimiento de los mecanismos de regulación y supervisión.

Si bien las reformas que se han aplicado en Chile incorporan varios de estos elementos, el sistema mixto de salud que surgió de las reformas presenta serios problemas de eficiencia y equidad. La combinación público-privada tiende a producir importantes inequidades en el acceso a los servicios y en la calidad de éstos, así como problemas de eficiencia y de gestión de los recursos tanto a nivel público como privado.

Uno de los principales desafíos que enfrenta el sistema chileno es el de transformar la combinación público-privada vigente, para lo cual es preciso rees-

estructurar los esquemas de financiamiento y los de provisión de los servicios de salud.

Por el lado del financiamiento, las principales tareas pendientes son la de introducir mecanismos de solidaridad en las reglas de contribución del sistema de seguros privados, y la de diseñar instrumentos que desalienten la discriminación de riesgos. Este comportamiento discriminatorio es estimulado por la coexistencia de seguros de riesgos con un seguro público solidario, y por la escasez de instrumentos regulatorios en el mercado de la salud chileno.

La necesidad de mantener la solidaridad en cuanto a financiamiento en esquemas que son competitivos ha sido una preocupación en muchos procesos de reforma a los sistemas de salud. En el contexto latinoamericano destaca la experiencia colombiana y en el europeo la de los Países Bajos. Ambas se enmarcan en esquemas organizativos denominados de competencia regulada o administrada (*managed competition*). Para el caso chileno hay algunas propuestas por estas líneas (Aedo, 1997; Larrañaga, 1997).

El desafío que se plantea es cómo conciliar la existencia de seguros de riesgo con mecanismos de solidaridad en materia de financiamiento. Esto es, cómo hacer que las cotizaciones previsionales para salud que pagan las personas no estén determinadas por sus riesgos médicos, siendo que los ingresos que perciben las compañías aseguradoras están ajustados según la cartera de riesgos que éstas manejan, con miras a reducir así el incentivo para concentrarse en la población de bajos riesgos.

En general, los sistemas de salud inspirados en esquemas de competencia regulada tienden a organizarse en torno a la creación de un fondo de solidaridad encargado de distribuir subsidios que compensen los diferentes riesgos individuales, de modo que cada individuo contribuya en función de su ingreso y la compañía aseguradora reciba pagos en función de su cartera de riesgos. El fondo de solidaridad es el organismo encargado de compensar a las agencias aseguradoras por las diferencias que puedan existir en sus carteras de riesgos.

Junto con establecer un fondo de solidaridad es necesario introducir instrumentos como los seguros de salud mandatorios, la definición de paquetes básicos de salud, la regulación de los precios de las primas y, en general, una sólida supervisión y regulación por la autoridad. El objetivo de un paquete básico o integrado no es reducir los niveles de cobertura de las personas, sino asegurar un nivel de cobertura de servicios de salud igual para todos, con independencia de sus con-

tribuciones; además, es útil para dar homogeneidad a los planes de seguros y ayuda a determinar el conjunto de precios de las prestaciones.<sup>14</sup>

Estos instrumentos deben enmarcarse en un esquema de regulación que promueva la competencia. No son instancias regulatorias diseñadas para evitar la competencia; lo que buscan es superar las fallas de mercado propias de un contexto competitivo.

El diseño de mecanismos que teóricamente permiten lidiar con el problema de selección de riesgos no garantiza que su puesta en práctica pueda controlar este fenómeno; la falta de desarrollo institucional en mercados de salud imperfectos lo hacen difícil de enfrentar.<sup>15</sup>

En la provisión de servicios de salud, la configuración público-privada también genera problemas de ineficiencia y mala gestión de los recursos. En primer lugar, la escasa interacción de los proveedores públicos y privados ha significado ineficiencias en la asignación global de los recursos. Segundo, a pesar de los esfuerzos por mejorar los mecanismos de asignación al interior del subsector público, éste mantiene una estructura burocrática con fuertes rigideces en el manejo de las transferencias financieras hacia los servicios pertenecientes al SNSS, lo que se traduce en pocos incentivos para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto.

La experiencia internacional muestra que, dadas las asimetrías de información y las dificultades que tienen los usuarios para procesar la información necesaria para escoger proveedores, están surgiendo modalidades que restringen la libre elección de prestadores. Estas funcionan sobre la base del médico de familia (*gatekeeper*), que hace un primer diagnóstico y luego deriva a los pacientes hacia servicios más especializados. Para evitar problemas de colusión entre los médicos de familia y los proveedores de esos servicios debe haber un alto grado de competencia entre tales médicos.

<sup>14</sup> Esto independientemente de que las personas puedan adquirir mayores coberturas, ya sea de prestaciones o de hotelería, mediante la compra de planes de seguros voluntarios.

<sup>15</sup> Después de la reforma del sistema de seguros de salud en los Países Bajos, la dificultad de implementar los pagos ajustados por riesgos ha hecho que las agencias aseguradoras sólo se responsabilicen de un 3% de las diferencias entre sus costos reales y los costos que se utilizan para definir los pagos capitados ajustados por riesgos. El 97% restante es reembolsado retrospectivamente por el fondo de solidaridad mediante un sistema de compensación de pérdidas.

## VII

### Conclusiones

La reforma iniciada a principios de los años ochenta en Chile ha modificado significativamente la estructura del sector salud, combinando instancias públicas y privadas para su financiamiento y provisión.

Entre los principales temas que es preciso abordar se encuentran, por una parte, la necesidad de crear mecanismos de solidaridad en materia de financiamiento en el contexto de los seguros privados, y por otra, la de evitar la discriminación de riesgos que se da en el sistema de Isapres. Esto último, si bien es un problema propio de los seguros de riesgos, tiende a verse alentado por el diseño de la configuración público-privada existente.

Los efectos sobre la equidad derivados de la aplicación de seguros en el mercado de la salud dependen más de la naturaleza de la contribución y de las reglas que la rigen así como del grado de desregulación del mercado, que del carácter público o privado de estos seguros.

En este sentido, existen en el ámbito internacional y regional experiencias de lo que se ha denominado competencia regulada o administrada, que buscan introducir, a diferencia del modelo chileno, seguros privados con elementos solidarios de financiamiento en esquemas que eviten la discriminación de riesgos.

Sin perjuicio de lo anterior, un objetivo de corto plazo del sistema chileno es el de fortalecer la capacidad de la Superintendencia de Isapres para desarrollar instrumentos de regulación prudencial en el mercado de seguros privados. Estos instrumentos permitirían racionalizar la oferta de seguros médicos, dado que la actual diversidad genera muchos problemas de eficiencia. También se cuestionan los altos niveles de gasto en administración y ventas que muestra el sistema de Isapres. Si bien estos han tendido a reducirse, aún se consideran relativamente altos.

En la provisión de servicios de salud, al no permitirse una relación fluida y transparente entre las entidades prestatarias —públicas y privadas—, se ha segmentado el mercado de proveedores, generando incen-

tivos incorrectos para el desarrollo de las instituciones prestadoras.

Esta segmentación productiva ha dado origen a subsidios cruzados que se originan en las prestaciones que brinda el sector público a los beneficiarios del sistema de Isapres y que no son financieramente retribuidas. Debido al alto costo público que tiene este tipo de subsidios, es necesario eliminarlo para lograr un sistema de seguros y prestaciones eficiente. Cabe señalar que los esfuerzos realizados por el Fonasa para mejorar sus bases de datos han permitido ir enfrentando este problema, a medida que los servicios públicos acrecientan su capacidad de cobrar a los usuarios afiliados al sistema de Isapres.

En el subsector público de salud se han efectuado reformas con miras a que los recursos se asignen sobre la base de resultados y desempeños, los llamados PAD y PPP. Sin embargo, estas experiencias son aún muy recientes y cubren un porcentaje pequeño de los recursos públicos, ya que cerca del 70% de la asignación presupuestaria está destinada al pago de sueldos y salarios. Uno de los desafíos pendientes es dotar al SNSS de mayor flexibilidad laboral, y de una escala de remuneraciones que responda a consideraciones de productividad.

Además, es importante fortalecer la capacidad del Fonasa en sus funciones como ente fiscalizador de los usuarios del sistema público, en su gestión captadora y asignadora de recursos y en su papel de seguro de salud.

Por último, para efectuar las reformas en los sistemas de salud es crucial contar con el consenso político necesario. En el caso chileno, independientemente de los diagnósticos que se hagan sobre la dinámica del sector salud, no se ha logrado establecer un consenso político que permita impulsar las reformas sustantivas que el sistema requiere. Dada la complejidad técnica y valórica del sector, tal consenso es importante no sólo para iniciar procesos de reforma sino para asegurar su permanencia en el tiempo.

*Bibliografía*

- Aedo, C. (1997): *La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 50, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bitrán, R. y F. Almarza (1997): *Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- Celedón, C. y C. Oyarzo (1998): Los desafíos en la salud, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/ Dolmen Ediciones.
- Colegio Médico de Chile, A.G. (1998): *Política de salud para Chile: nuestra visión*, Santiago de Chile, febrero.
- Corporación Tiempo 2000 (1999): *Informe de la salud*, año 1, N° 1, Santiago de Chile, febrero.
- Fonasa (Fondo Nacional de Salud) (varios números): *Boletín estadístico*, Santiago de Chile.
- Jaramillo, I., C. Molina y A. Salas (1996): *Las reformas sociales en acción: salud*, Serie políticas sociales, N° 15, Santiago de Chile, CEPAL.
- Larrañaga, O. (1997): *Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 49, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lenz, R. (1995): Pago por diagnóstico: breve reseña, *Cuadernos de economía*, año 32, N° 95, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, abril.
- Lenz, R. y R. Muñoz (1995): *Reformas financieras en el sector público de salud: Mecanismos de asignación de recursos*, serie Documentos de trabajo, FONASA, Santiago de Chile, agosto.
- Musgrove, P. (1995): Reformas al sector salud en Chile. Contexto, lógica y posibles caminos, J. Giaconi(ed.), *La salud en el siglo XXI: cambios necesarios*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Oyarzo, C. y S. Galleguillos (1995): Reforma al sistema de salud chileno: marco conceptual de la propuesta del Fondo Nacional de Salud, *Cuadernos de economía*, año 32, N° 95. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, abril.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1998): La protección frente a las amenazas: salud y previsión, *Desarrollo humano en Chile 1998: las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile.
- Superintendencia de ISAPRES (Instituciones de Salud Previsual) (varios números): *Boletín estadístico*, Santiago de Chile.

## Publicaciones recientes de la CEPAL

### Publicaciones periódicas

**Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 1998**, LC/G.2038-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.3, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1999, 245 páginas.

La edición de 1998 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en cuatro partes.

La primera, dedicada a la situación internacional (capítulos I y II), describe las principales tendencias coyunturales de la economía global y su impacto en el comercio regional; también estudia la evolución de los grandes espacios económicos correspondientes a la Unión Europea, el Tratado de Libre comercio de América del Norte, el área de libre comercio de las Américas en proceso de formación, así como las decisiones adoptadas recientemente en el ámbito del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC). Dicha evolución tiene incidencia directa o indirecta en el acceso de los productos de la región a sus principales mercados.

La segunda parte, dedicada al comercio y la política comercial de América Latina y el Caribe en el bienio 1997-1998 (capítulos III, IV y V), considera el comercio y las políticas comerciales de los países de la región desde junio de 1997 a agosto-septiembre de 1998; evalúa los instrumentos de promoción de las exportaciones compatibles con las normas multilaterales de comercio, y analiza la composición de los déficit comerciales de la región en los años noventa.

En la tercera parte (capítulos VI y VII) se examina el concepto de convergencia regional y se describen las principales etapas del proceso de integración regional registradas entre junio de 1997 y agosto de 1998.

Por último, la cuarta parte (capítulos VIII y IX), en la que se examinan algunos aspectos del comercio y la política comercial, se comparan las experiencias en políticas industriales y comerciales de Asia oriental y de América Latina, y se analizan las políticas de protección del medio ambiente de los Estados Unidos y su influencia en las exportaciones de algunos países latinoamericanos.

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1998**, LC/G.2043-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.99.II.G.1, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1999, 778 páginas.

La edición 1998 del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* contiene una selección actualizada a comienzos de diciembre de las principales series estadísticas disponibles sobre la evolución económica y social de los países de la región. Representa un trabajo sistemático de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL, orientado a homogeneizar las cifras y a hacerlas internacionalmente comparables.

Con relación a la edición 1997, no presenta modificaciones en la estructura; en cambio el contenido registra diferencias impor-

tantes, ya que se ha cambiado a 1995 el año base de las series macroeconómicas regionales y del conjunto de indicadores e índices que se proporcionan. En los cuadros que conforman los capítulos sobre Desarrollo Social y Bienestar y Condiciones Sociales se ha continuado introduciendo ligeras modificaciones, debido a un mejor aprovechamiento de las encuestas de hogares disponibles. Los cuadros del capítulo sobre Balanza de Pagos mantienen en su presentación las orientaciones para su versión analítica extraídas de la quinta edición del Manual de balanza de pagos, publicada por el Fondo Monetario Internacional en 1993.

Cabe destacar una vez más los esfuerzos realizados para que la presente edición esté a disposición de los usuarios en forma oportuna.

La primera parte del *Anuario* comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que representan una visión resumida de cada área de interés y constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis especializados. En este conjunto de indicadores se han incluido los que se emplean en las evaluaciones regionales periódicas del proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe que realiza la Secretaría de la CEPAL.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite utilizarlas para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos aparecen cifras referidas a un mismo tema, ordenadas de manera que se facilite la comparación entre países y entre éstos y los totales o promedios regionales. Al respecto, sólo los cuadros de balanza de pagos y cuentas nacionales son una excepción, ya que han sido elaborados por países.

En la mayoría de los cuadros, los países aparecen en orden alfabético, excluyéndose aquellos sobre los que se carece de datos o en los que las cantidades son nulas o mínimas.

Los indicadores de la primera parte del *Anuario* corresponden, en general, a los años 1980, 1985 y 1990, y al período comprendido entre 1992 y 1997. Cuando los datos no están suficientemente actualizados, se presenta el último año disponible para cada país. Algunos de los indicadores basados en información censal se consignan sólo en torno a los años disponibles para cada país. Algunos de los indicadores basados en información censal se consignan sólo en torno a los años en que se han efectuado los censos respectivos. Las series estadísticas de la segunda parte, tanto las de origen nacional como las estimaciones regionales, presentan datos de los años 1980 y 1985 y el período comprendido entre 1989 y 1997.

Dada la excelente receptividad de los usuarios, así como el buen grado de aproximación alcanzado en versiones anteriores, continúan publicándose estimaciones preliminares del año de edición del *Anuario* (en este caso 1998). Se trata de un esfuerzo que se realiza en el último bimestre de cada año para informar a la comunidad internacional sobre la evolución macroeconómica de los países de la región en el período que se examina. Al respecto, cabe formular la siguiente precisión: debido a las diferentes fechas de cierre, en ciertos casos las cifras históricas de los últimos años de los cuadros del *Anuario* pueden acusar pequeñas diferencias con las del *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 1998*, por el distinto momento en que se obtuvo la información contenida en una y otra de estas publicaciones.

**Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva**, LC/G.2047-P, Cuadernos de la CEPAL, N° 85, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.20, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1999, 190 páginas.

Las exportaciones de los países centroamericanos, México y la República Dominicana han aumentado significativamente en los años noventa. Este hecho se refleja en que el crecimiento de su participación en las importaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha dado a tasas similares a las de los países del Asia sudoriental. El análisis más profundo del perfil exportador de los países en cuestión muestra que el éxito en el mercado externo ha estado marcado por la evolución de la actividad de maquila.

El interrogante central del planteamiento de la CEPAL conocido como la transformación productiva con equidad, se refiere a si este éxito exportador se basa en la incorporación de progreso técnico o, dicho de otro modo, si lo que se ha logrado es una competitividad auténtica. En el presente trabajo se busca la respuesta a través del análisis de una encuesta entre 60 maquiladoras de la región. El diseño de la encuesta y el trabajo de campo fue realizado por la Sede Subregional de la CEPAL en México, en 1997.

La encuesta y su análisis contribuyen a concluir que la maquila permite la incorporación de progreso técnico, por lo cual el proceso más importante de aprendizaje tiene lugar en el ámbito de la organización de la empresa y el trabajo. Entre las maquiladoras entrevistadas en la región se observó una fuerte presencia de sistemas modernos de administración —equipos de trabajo, programas de calidad total y programas de sugerencias de los trabajadores, entre otros—; aun así, la maquila es sobre todo un conjunto de actividades que hacen uso intensivo de mano de obra poco calificada, aprovechando principalmente la oferta laboral abundante y de bajo costo.

Si bien la maquila en México difiere considerablemente de la establecida en Centroamérica y la República Dominicana, se pueden identificar rasgos comunes, como la marcada orientación hacia el mercado estadounidense y el uso intensivo de mano de obra poco calificada. No obstante, la diferencia en la orientación productiva y

la mayor longevidad de la industria maquiladora establecida en México dan características propias a los procesos de transferencia de tecnología.

La capacitación en las maquiladoras desempeña un papel primordial. La necesidad de satisfacer altos estándares de calidad, el acortamiento de los plazos de entrega y la flexibilidad exigida a la producción, impuestos por las nuevas tendencias mundiales de la producción, requieren personal calificado y obreros adiestrados bajo el sistema de la empresa. Al respecto, se registró un consenso entre las maquiladoras de los países estudiados sobre la gran importancia que ha tenido la maquila como factor de capacitación de los obreros, técnicos y personal administrativo. Asimismo, se observaron vínculos entre las empresas y los institutos de capacitación y educación superior locales.

Con respecto a la tecnología de procesos y productos, los procesos de aprendizaje son más limitados. Las empresas transnacionales llevan a cabo una política de tecnología llave en mano, con arreglo a la cual las actividades relacionadas con el núcleo tecnológico son realizadas en el extranjero. Aunque en ciertos casos se ha observado cierto dominio del proceso productivo por parte del personal calificado local, en la mayoría de las empresas de la muestra las especificaciones vienen del exterior y por ello el aprendizaje es producto de adaptaciones y mejoras incrementales.

Por otro lado, entre las maquiladoras de capital nacional y que no subcontratan a actividades de maquila el 100% de la producción, se pudo comprobar la existencia de interesantes procesos de externalidades positivas a raíz de su relación de subcontratación.

La publicación termina con un breve esbozo del papel de los sistemas nacionales de innovación en la absorción de la tecnología transferida, lo que plantea interrogantes fundamentales: por ejemplo, si los países de la región cuentan con los recursos esenciales para aprovechar y potenciar los conocimientos adquiridos a través de la actividad de maquila.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Fausto Hernández Trillo, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre, Alejandro Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larrain, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva, Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas  
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXVI (1) México, Enero-Marzo 1999 Núm. 261

## ARTÍCULOS

- Moritz Kraemer** *¿Qué está causando los ciclos presupuestarios electorales en la América Latina y el Caribe?*
- Enrique de Alba, Mariana Barraza, Begoña Artaloitia y Talía Balmes** *Análisis costo-efectividad del efecto del proyecto Piloto de Nutrición, Alimentación y Salud*
- Roberto Orro Fernández** *Externalidades interracionales en la industria manufacturera mexicana. Un enfoque econométrico*

## NOTAS Y COMENTARIOS

- Jesús Ferreiro Aparicio** *Análisis teórico de la interrelación entre la entrada de inversión extranjera directa y la estructura productiva de las regiones anfitrionas. El caso de las regiones industriales en declive*
- Gladys López Acevedo** *Tendencias del financiamiento de empresas en México*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.).

### Precios para 1999 (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal.  
Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): [trimestre@fce.com.mx](mailto:trimestre@fce.com.mx)  
Página del Fondo de Cultura Económica en Internet:  
<http://www.fce.com.mx>

ISSN: 1405-1079

# gestión y política pública

vol. VIII, núm. 2, México,  
segundo semestre de 1999

## GESTION Y POLITICA PUBLICA

Fritz W. Scharpf *Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea*

Mark Evans y Jonathan Davies *Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples*

## GESTION Y ORGANIZACION

Steinar Askvik *La gerencia y el aprendizaje organizacional*

## GESTION REGIONAL Y LOCAL

Antoni Castells *Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal*

## EXPERIENCIAS RELEVANTES

Patricia Romero Lankao *La política ambiental ante los diversos retos de la sustentabilidad*

## POSICIONES E IDEAS

Pan Suk Kim *La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
Y DOCENCIA ECONÓMICAS



**PROBLEMAS** *del*  
**DESARROLLO**  
REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del  
Instituto de Investigaciones Económicas  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. 30                      núm. 117                      abril-junio 1999

**Editorial**

*Leticia Campos Aragón*

**ARTICULOS**

*Malcolm Sawyer*

Aplicación de normas para los déficit fiscales

*Marie-Laure Coubès*

La segregación por sexo en la industria: comparación entre maquiladora y manufactura en el norte de México

*John Saxe-Fernández*

América Latina: globalización e imperialismo en México

*Arturo Huerta G.*

La globalización como causante de la crisis económica actual

*Pierre Salama*

Globalización, desigualdades territoriales y salariales

**COYUNTURA Y PERSPECTIVAS**

*Luis E. Gutiérrez Santos*

El futuro de los mercados de la electricidad. Réplica a Steve Thomas

*Steve Thomas*

¿Han reducido la privatización y la liberalización el costo de la energía eléctrica en Gran Bretaña?

*Francisco Aldana A.*

Chile a media luz

*Enrique Caldera M.*

El gran apagón de un sector de la ciudad de Buenos Aires / Cronología y reseña de un gran tango del mercado eléctrico en Argentina

**TESTIMONIOS**

Voces de Latinoamérica

Presencia del Instituto

Reseñas de Libros y Revistas

Información

Normas para la recepción de originales

Ventas: en librerías de la UNAM. Suscripciones y ventas: Depto. de Ventas del IIEC: Torre II de Humanidades, 3er. piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MÉXICO ó al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MÉXICO. Tel.: 623-00-94, Fax: 623 01 24. Correo electrónico: [ventas@servidor.unam.mx](mailto:ventas@servidor.unam.mx). Colaboraciones: Depto. de la Revista: Torre II de Humanidades, 5º piso, Cubículo 515, Tel.: 623-01-05, Fax: 623-00-97, con Atención de la Directora: Mtra. Leticia Campos Aragón. Correo electrónico: [revprode@servidor.unam.mx](mailto:revprode@servidor.unam.mx).

ISSN: 0185-0458

# economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. VIII, núm. 2, México,  
segundo semestre de 1999

## PERSPECTIVAS DEL AHORRO EN MÉXICO

### ARTÍCULOS

Fernando Solís Soberón *Presentación*  
(coeditor invitado)  
y Alejandro Villagómez

Craig Burnside, *Saving in Mexico: The*  
Klaus Schmidt-Hebbel *National and International*  
y Luis Servén *Evidence*

Martin Feldstein *Public Policies and Private*  
*Saving in Mexico*

Orazio P. Attanasio *Ahorro de los hogares y*  
y Miguel Székely *distribución del ingreso en*  
*México*

Fernando Solís Soberón *Ahorro y pensiones en México:*  
y F. Alejandro Villagómez *un estudio al nivel de las*  
*familias*

Carlos Sales *The Long-run Sustainability of*  
y Luis Videgaray *Fiscal Policy in Mexico: A*  
*Generational Accounting*  
*Approach*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
Y DOCENCIA ECONÓMICAS



# CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

INSTITUTO DE ECONOMIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA  
DE CHILE

Año 36 Agosto 1999 N° 108

## SUMARIO

ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN LOS HOGARES POBRES DE CHILE

*Dante Contreras*

*Júlio Cáceres*

AJUSTE DE LAS PRIMAS POR FACTORES DE RIESGO EN LOS PLANES DE SALUD DE LAS ISAPRES

*Aristides Torche*

*Carlos Williamson*

POSIBILIDADES DE COMPETENCIA EN EL SECTOR EDUCACIONAL SUBVENCIONADO

*Fernando Coloma*

ECONOMIES OF SCALE AND STOCK-DEPENDENCE IN PELAGIC HARVESTING: THE CASE OF NORTHERN CHILE

*Michael Basch*

*Julio Peña*

*Hugo Dufey*

MODELOS DE TASAS DE INTERÉS EN CHILE: UNA REVISIÓN

*Sergio Zúñiga*

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 1999 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	11.000
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

Teléfonos: 686-4314; 686-4312

Casilla 76, Correo 17, Santiago

CHILE

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)

**ADE** INSTITUTO ARGENTINO PARA  
EL DESARROLLO ECONOMICO

REALIDAD ECONOMICA N° 165  
1° de julio al 15 de agosto de 1999

### Debates

**DEUDA EXTERNA Y CONSTITUCION DE ATTAC**

*Julio Gambina, Héctor Valle, Atilio Borón*

*Asociación Americana de Juristas*

### Textos

**"LOS DERECHOS HUMANOS Y LA IMPUNIDAD EN LA ARGENTINA (1974-1999)"**

*Salvador María Lozada*

### Mercosur

**¿REGIONALIZACION O GLOBALIZACION?**

*Raúl Bernal-Meza*

### Economía Internacional

**REGULACION DE LOS MOVIMIENTOS INTERNACIONALES DE CAPITAL**

*Carlos M. Vilas*

### El rol del periodista

**GLOBALIZACION DE LA INFORMACION Y CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD DE LOS MEDIOS**

*Ignacio Ramonet*

### Política energética

**REPSOL: LEYES, MANIOBRAS Y RIESGOS**

*Gustavo A. Calleja*

### Análisis

**LOS JOVENES Y LA EXCLUSION EN LOS '90**

*Agustín Salvia - Ana Miranda*

### Transformaciones

**¿PARA QUE SIRVE LA INVESTIGACION EN UNA EMPRESA?**

*Michel Berry*

### Cooperación

**REDES ASOCIATIVAS DE PYMES AGRARIAS**

*Susana Formento*

### Galera de corrección

**EL TRABAJO Y LA POLITICA EN LA ARGENTINA DE FIN DE SIGLO**

*Claudio Lozano (compilador)*

### Suscripción Exterior

Precio del Ejemplar (vía aérea) U\$S 18

Suscripción anual (vía aérea) U\$S 130

### Dirección y Administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4° piso / (1086) Buenos Aires

Teléfonos y Fax: (00 54 11) 4381-7380/9337

e-mail: [iade@rcc.com.ar](mailto:iade@rcc.com.ar)

NUEVA SOCIEDAD

N° 162

FOTOGRAFIAR

## REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *René Millán Valenzuela*

Editora: *Sara María Lara Flores*

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Circuito Mario de la Cueva, Zona Cultural Cd. Universitaria, C.P. 04510

NÚM. 2 / ABRIL-JUNIO / 1999

### DE LA SOCIOLOGÍA HISTÓRICA A LAS NUEVAS CIENCIAS SOCIALES

*La imagen global y las posibilidades alternativas de la evolución del sistema-mundo, 1945-2025*

IMMANUEL WALLERSTEIN

*La caída del Angelus Novus: más allá de la ecuación moderna entre raíces y opciones*

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

*Repensando la historia en las ciencias sociales actuales*

CARLOS ANTONIO AGUIRRE ROJAS

### MÁS ALLÁ DE LA HISTORIA SOCIOLOGICA

*Entre la sociología y la historia. pensar la sociología figurativa en el contexto de la América Portuguesa*

JURANDIR MALERBA

*De la familia a la red de sociabilidad*

MICHEL BERTRAND

*De la historia de la cultura a la historia del libro en España*

RICARDO GARCÍA CÁRCEL

### REFLEXIÓN SOCIOLOGICA

*A través de un continente de historia: Brasil y la obra de Gilberto Freyre*

FERNAND BRAUDEL

*Historicidad de la razón y teoría social: entre Foucault y Bourdieu*

FRANCISCO VÁZQUEZ GARCÍA

*Las vicisitudes teóricas en la sociología económica de Celso Furtado*

CARLOS MALLORQUÍN

### SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

PABLO YANKELEVICH • GISELA ESPINOSA



Informes y suscripciones: Departamento de ventas  
Teléfono: 56 22 73 64



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer  
**CIEDLA**  
Centro Interdisciplinario de Estudios  
sobre el Desarrollo Latinoamericano

# CONTRIBUCIONES

## JUVENTUD Y POLÍTICA

### TEMAS

La responsabilidad de la sociedad frente a los jóvenes. Jóvenes y política. El caso argentino  
*Harmut Hentschel* \_\_\_\_\_

Entre la democracia y la exclusión: la lucha por la legalidad en una sociedad desigual  
*Alberto Binder* \_\_\_\_\_

La relevancia del trabajo internacional de integración de la juventud para la política exterior alemana  
*Alwin Proost* \_\_\_\_\_

La generación peruana del 900. La renovación generacional de la cultura y de la política y sus dificultades  
*Pedro Planas* \_\_\_\_\_

La participación política de los jóvenes en México  
*Marcela Ávila Eggleton, Laura E. Martínez Gudiño y Gerardo Toache López* \_\_\_\_\_

Protagonistas del cambio. Un aporte de la Psicología cognitivo-conductual para el cambio social  
*Lucía Darin* \_\_\_\_\_

Excelentes perspectivas  
*Christian Ramtbun* \_\_\_\_\_

### ENSAYOS

Apuntes sobre calidad de vida, desarrollo sostenible y sociedad de consumo: una mirada desde América Latina  
*Oscar M. Espinosa Henao* \_\_\_\_\_

Instrumentos de resguardo comercial para un regionalismo abierto. El caso del MERCOSUR  
*Gustavo D. Lazzari y Martín C. de J. Simonetta* \_\_\_\_\_

Avances en derechos humanos consagrados en la nueva Constitución ecuatoriana  
*María Elena Moreira* \_\_\_\_\_

### DOCUMENTOS Y HECHOS

Cuarenta años de labor parlamentaria en Bonn  
*Helmut Kohl* \_\_\_\_\_

3/1999

Redacción y Administración: CIEDLA, Leandro N. Alem 690-20° Piso. 1001 • Buenos Aires, República Argentina  
Teléfono (005411) 4313-3522 • Fax (005411) 4311-2902  
e-mail: konrad@datamarkets.com.ar



enero-agosto 1999 Año 3

Revista cuatrimestral del INTAL

Indice

Nº 7/8

- Nota Editorial  
*Juan José Taccone, Robert Devlin, Luis Jorge Garay*
- Estándares laborales y el comercio internacional  
*Robert M. Stern*
- Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio  
*Graciela Bensusán y Bodil Damgaard*
- Normas laborales, distribución del ingreso y comercio  
*Morley Gunderson*
- Normas laborales, distribución del ingreso y comercio: implicancias para la integración regional/hemisférica  
*Angelique Lawrence*
- Cambio tecnológico y modernización en la industria automotriz del MERCOSUR  
*Paulo Bastos Tigre, Mariano Laplane, Gustavo Lagos y Fernando Porta*
- La producción y el comercio de productos lácteos en el MERCOSUR  
*María Beatriz Nofal y John Wilkinson*
- El impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector petroquímico  
*Lía Hasenclever, Andrés López y José Clemente de Oliveira*
- Impacto del MERCOSUR sobre la dinámica del sector de máquinas y herramientas  
*Daniel Chudnovsky y Fabio S. Erber*



Revista cuatrimestral más doce cartas mensuales, ambas en español o inglés. Suscripción válida para 1999

Número 4/5\* - *Promoción de Exportaciones*

Número 7/8\* - *Premio INTAL y Estudios sectoriales en el MERCOSUR*

\* Número especial de venta unitaria y/o suscripción

Argentina	US\$ 60
Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay	US\$ 70
Resto de América / Rest of America	US\$ 85
Resto del mundo / Rest of the world	US\$ 95

US\$ 30 (precio individual)

**Informe MERCOSUR**  
(anual, en español, portugués o inglés)

US\$ 25

El pago incluye flete aéreo

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL  
Departamento de Integración y Programas Regionales  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina  
Tel. (54 11) 4 320-1871 Fax (54 11) 4 320-1872  
e-mail: int/int@iadb.org http://www.iadb.org/intal





REVISTA DE LA  
ESCUELA DE ECONOMIA Y NEGOCIOS

Publicación de la Universidad Nacional de General San Martín

Nº 2

agosto 1999

En este número de la Revista:

ACERCA DE LA NECESIDAD Y FORMA DE ASEGURAR  
LA SOLVENCIA FISCAL  
*Jorge REMES LENICOV*

EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACION: UNA  
APROXIMACION  
*Daniel A. MALCOLM*

COMERCIO EXTERIOR Y PROCESOS DE INTEGRACION  
ECONOMICA EN AMERICA LATINA  
*Jorge AROMANDO*

ALGUNAS ESTIMACIONES DEL PRODUCTO  
POTENCIAL DE ARGENTINA  
*Osvaldo MELONI*

DESARROLLO URBANO, POBLACION Y SOCIEDAD  
*Aldo Omar CARRERAS*

ANALISIS ESPECTRAL APLICADO AL  
MERCADO DE CAPITAL  
*Hernán Ariel STEINBRUN - Ricardo TAGLIAFICHI*

LAS EMPRESAS FAMILIARES: CONFLICTOS  
Y SOLUCIONES  
*Mario BRUZZESI*

LAS ACTITUDES EN LOS INDICES DE SATISFACCION DE  
LOS CONSUMIDORES  
*Claudia COSTAGUTA - Osvaldo RETONDARO*

CRECIMIENTO ECONOMICO, MERCADO DE TRABAJO Y  
EDUCACION FORMAL EN LA ARGENTINA DE LOS '90  
*Marcelo BASUALDO*

REVISTA DE LA ESCUELA DE ECONOMIA Y NEGOCIOS - Director  
Editorial: *Jorge AROMANDO*

Organo de la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM  
Tucumán 2250 (1650) San Martín, Provincia de Buenos Aires, ARGENTINA  
Correo Electrónico: econegocios@arnet.com.ar / jaromando@arnet.com.ar

Los precios de suscripción anual vigentes para 1999 son: Argentina US\$ 35.  
Países limítrofes: US\$ 40. Resto de América US\$ 48. Otros países US\$ 50.  
El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15, más gastos de envío. El precio  
de suscripción por dos años es de US\$ 55. Pedidos a:

Publicaciones de la UNSAM - Tucumán 2250 (1650) S. Martín, Pcia. de  
Bs. As. ARGENTINA

THE INDIAN JOURNAL OF LABOUR ECONOMICS

The Journal, an organ of the Indian Society of Labour Economics, currently in its 41st year of publication, is published quarterly. Aimed at promoting scientific studies in labour economics, it features peer reviewed articles, research notes, book reviews, documentation and statistical information, particularly in the context of India and other developing countries.

Some recent articles

- Theory and Practice of Not Hastening Slowly - **Yoginder K. Alagh**
- Employment, Equity and Growth - **Ashok Mathur**
- Human Resources Development with Particular Reference to Kerala - **K.N. Raj**
- Impact of Health Status on Wages and Labour Supply of Men and Women - **P. Duraisamy and D. Sathiyavan**
- General Strikes in the Periphery: A Cliometric Analysis, 1909-1985 - **David Kowalewski**
- Poverty in India and Indian States: An Update - **Gaurav Datt**
- Choosing Among the Equals: Beneficiary Selection for Anti-Poverty Programmes - **V.M. Rao, et al.**
- Estimation of Causal Model of Absenteeism - **James L. Price**
- Maharashtra's Employment Guarantee Scheme: Regional Patterns, Scope for Reforms and Replication - **Ajit Ranade**
- Structural Reforms and Employment Issues in India: A case of Industrial Labour - **Moneer Alam and S.N. Mishra**
- Gender, Earnings and Discrimination in Pakistan - **Javed Ashraf and Birijeesh Ashraf**
- Employment in the Informal Sector - **Arup Mitra**
- Informal Manufacturing Sector in Urban India: Sectoral Trends and Interdependencies - **Amitabh Kundu and N. Lalitha**
- Migration and the Labour Market in India - **Ravi Srivastava**
- Wage Policy in India: A Review - **T.C.A. Anant and K. Sundaram**
- Regional Trends, Patterns and Determinants of Agricultural Wages in India - **T. Haque**
- Wages and Employment in the Unorganised Sector: Issues in Wage Policy - **Jeemol Unni**
- International labour Standards in India - **C.S. Venkata Ratnam**

Annual Subscription Rates (including postage)

	Individual	Institutional
India	Rs. 200	US\$ 400
Overseas	US\$ 60	US\$ 100

Payments in the form of DD/local cheque may be sent in favour of The Indian Journal of Labour Economics, payable at New Delhi

All editorial and business correspondence should be made with the Editor/Managing Editor, *The Indian Journal of Labour Economics*, IAMR Building, I.P. Estate, Mahatma Gandhi Marg, New Delhi - 110002 (India), Phone: 3358166, 3317849; Fax: 3319909; E-mail: [ihd@isid.delhi.nic.in](mailto:ihd@isid.delhi.nic.in); [ihdisid@del3.vsnl.net.in](mailto:ihdisid@del3.vsnl.net.in)



# AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION

## 1999 JOURNALS

### **American Sociological Review**

Edited by Glenn Firebaugh  
Bimonthly, ISSN 0003-1224  
\$35 members, \$70 non-members, \$140 institutions

### **Journal of Health and Social Behavior**

Edited by John Mirowsky  
Quarterly, ISSN 0022-1465  
\$30 members, \$60 non-members, \$120 institutions

### **Social Psychology Quarterly**

Edited by Linda Molm and Lynn Smith-Lovin  
Quarterly, ISSN 0190-2725  
\$30 members, \$60 non-members, \$120 institutions

### **Sociological Methodology**

Edited by Mark Becker and Michael Sobel  
Annual, ISSN 0081-1750 (available August)  
\$45 members  
*Non-members and institutions order from Blackwell Publishers, 350 Main Street, Malden, MA 02148*

### **Contemporary Sociology**

Edited by Barbara Risman and Donald Tomaskovic-Devey  
Bimonthly, ISSN 0094-3061  
\$35 members, \$70 non-members, \$140 institutions

### **Sociology of Education**

Edited by Aaron Pallas  
Quarterly, ISSN 0038-0407  
\$30 members, \$60 non-members, \$120 institutions

### **Teaching Sociology**

Edited by Jeffrey Chin  
Quarterly, ISSN 0092-055X  
\$30 members, \$60 non-members, \$120 institutions

### **Sociological Theory**

Edited by Craig Calhoun  
Three times/year ISSN 0735-2751  
\$30 members  
*Non-members and institutions order from Blackwell Publishers, 350 Main Street, Malden, MA 02148*

*All non-U.S. subscribers must add \$20 per subscription to the prices listed above for foreign postage. ASA offers a 10% discount only to agencies prepaying orders on behalf of institutional subscribers*

Prepaid orders to: American Sociological Association

1307 New York Avenue, Suite 700  
Washington, DC 20005-4701

Credit Card orders to: (202) 383-9005

Fax (202) 638-0882

For information: [subscriptions@asanet.org](mailto:subscriptions@asanet.org)

<http://www.asanet.org>

Presenting views of world development  
for today and tomorrow

## **Economic Development and Cultural Change**

Economic  
Development and  
Cultural Change

Edited by D. Gale Johnson  
Published by The University of Chicago Press

### **Pioneering Research**

*Economic Development and Cultural Change* was the first journal to pioneer the study of noneconomic variables in the development process. In its search for new theoretical approaches that integrate concepts of social change with economic theories, *EDCC* examines the economic and social forces that affect development and the impact of development on culture.

### **Diverse Coverage**

Since its inception in 1952, *EDCC* has been—and continues to be—an important resource for professionals interested in development issues as well as for scholars, researchers, and practitioners in the social sciences. Contributors to the journal represent a wide range of academic disciplines and nonacademic environments, including:

- economics ■ anthropology ■ demography ■ social psychology ■ sociology ■ geography ■ political science
- agricultural economics ■ research institutions ■ private foundations ■ multinational corporations ■ international organizations and agencies

### **Excellent Value**

*EDCC's* subscription rates are lower than those of many journals in the field. Each year your subscription brings you more than 900 pages of state-of-the-art research, including major articles, review articles, book reviews, and comments and replies—all emphasizing primary research, original data, and contributions to ongoing theoretical and methodological dialogue.

**Regular one-year subscription rates:** Institution: \$120.00; Individual \$42.00; Student (attach copy of valid ID) \$ 34.00. *Outside USA*, please add \$ 7.00 postage. *Canadian residents*, please also add 7% GST. MasterCard and Visa payments accepted. *Credit card customers may fax their orders to 773/753-0811.* To order send check or credit card information (acct. #, exp. date, telephone number, and signature) to The University of Chicago Press, Journals Division, Dept. SF9SA, P.O. Box 37005, Chicago IL 60637 USA.

The University of Chicago Press

11/98

For more information, please visit our website at  
<http://www.journals.uchicago.edu/EDCC/>

Number 65 December 1998

**Brazilian Political Culture**

Rethinking Clientelism:  
Demands, Discourses and  
Practices in Contemporary  
Brazil  
*Robert Gay*

Personalism in the Brazilian  
Body Politic: Political Rallies  
and Public Ceremonies in the  
Era of Mass Democracy  
*Geert A. Banck*

El despertar de las masas: cambios  
sociales y crisis política en  
Yucatán, 1897-1911  
*Franco Savarino*

Is the Neoliberal Industrial Export  
Model Working?: An Assessment  
from the Eastern Caribbean  
*Thomas Klak*

**Exploraciones/Explorations**

The Meaning of Sport in  
Anthropology: A View from  
Latin America  
*Eduardo P. Archetti*

**Review Essay**

The Cuban Transition  
*Menno Vellinga*

The U.S.-Mexico Borderlands:  
A Review of Recent Literature  
*Otto Verkoren*

**Valor suscripción anual (dos números)**

	Instituciones	Individuos
Europa	NLG 90,00 florines holandeses	NLG 40,00
Resto del mundo	US\$ 55,00	US\$ 30,00

Dentro de Europa deberá efectuar el pago en florines holandeses por medio de un Eurocheque o directamente al número de giro postal 4963810 a nombre de **CEDLA - Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos** (dirección: Keizersgracht 395-397; 1016 EK Amsterdam; Países Bajos).

Si desea información sobre canjes de la Revista con instituciones y bibliotecas, puede tomar contacto con la biblioteca del CEDLA. Correo electrónico: library@cedla.uva.nl

Los autores que deseen presentar un artículo pueden pedir información al CEDLA, Edita Department. Correo electrónico: edita@cedla.uva.nl • Website: www.cedla.uva.nl

## THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS

Alberto Alesina, Edward L. Glaeser, Lawrence Katz, Editors

"...For professional and academic economists."  
—Magazines for Libraries

The Quarterly Journal of Economics is the oldest professional journal of its kind in the English language. Edited at Harvard University's Department of Economics, QJE covers all aspect of the field—from the journal's traditional emphasis on microtheory to both empirical and theoretical macroeconomics.

**Select Recent Articles**

- Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State •  
*Assar Lindbeck, Sten Nyberg, and Jorgen W. Weibull*
- First Impressions Matter: A Model of Confirmatory Bias •  
*Matthew Rabin and Joel L. Schrag*
- Why Do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others? •  
*Robert E. Hall and Charles I. Jones*

All print subscriptions to QJE include access to an electronic version, now available from the OCLC (Online Computer Library Center) **Electronic Collections Online**. For more information point to QJE's web site:

<http://mitpress.mit.edu/QJE>

**1999 Subscription Rates (ISSN 0033-5533)**

\$40 individuals, \$140 institutions, \$25 student  
(copy of current ID required)/retired.

Outside U.S.A. and Canada, add \$18 postage and handling.  
Canadians add 7% GST. *Prices subject to change without notice.*

Prepayment is required. Send check or money order—drawn on a U.S. bank in U.S. funds, payable to

*The Quarterly Journal of Economics*—AMEX, MC,  
or VISA number to:

MIT Press Journals Five Cambridge Center Cambridge,  
MA 02142 US

(617) 253-2889 (tel), (617) 577-1545 (fax), journals-  
orders@mit.edu.

• • •

**Published quarterly for Harvard University by THE MIT PRESS. Volume 114 forthcoming**  
**February/May/August/November, 250 pp. per issue**  
**6 x 9, Founded: 1886**