

## **Presentación**

La situación de América Latina, muy especialmente la de los países andinos, sigue siendo difícil y por momentos dramática, dada la combinación de crisis económica con inestabilidad política y desgarramiento social que se sufre. Las ciencias sociales de esta parte del mundo tienen ante sí sociedades tan complejas como las de Europa o Norteamérica, aunque ciertamente menos desarrolladas y más volátiles. En esta entrega de la revista dedicamos la sección *Tema Central* al análisis de la coyuntura que han vivido recientemente Argentina, Venezuela y Ecuador, a través de sendos artículos sobre cada uno de esos países, publicamos otro artículo en el cual se compara un proceso de mediano plazo: la reinención de la identidad étnica, en Ecuador y Colombia, e incluimos un artículo más en el cual se pasa revista a los principales mitos que han obstaculizado el rediseño de la política social en América Latina. Se encuentra pues en dicha sección la contribución de dos analistas colombianos, dos ecuatorianos, una venezolana, un argentino y un español a la comprensión de lo que pasa en América Latina.

En la sección *Otros Temas* nos ocupamos esta vez más específicamente de Colombia: del desempleo en Cali a finales del siglo veinte y de la política cultural de la República Liberal en el segundo cuarto del mismo siglo. Se trata de dos contribuciones especializadas que sin embargo se dejan leer con toda comodidad por parte de públicos amplios, interesados en conocer diferentes facetas de la sociedad nacional. Ambos textos ofrecen desarrollos avanzados de lo que sus autores han logrado recientemente en desarrollo de sus respectivas líneas de investigación.

## **CONTENIDO**

### **Tema Central**

- 1. El golpe de Estado del 11 de abril en Venezuela y sus causas**  
**Margarita López Maya**

### **Resumen**

La participación civil en el golpe y el contragolpe de abril de 2002 son la clave para comprender la situación venezolana. Después de dos decenios de recesión económica y empobrecimiento social se ha producido una aguda polarización en la sociedad. Dicha polarización encontró formas de expresión política en los años noventa a través de proyectos renuentes a reconocerse uno a otro, porque estaban en juego las propias reglas del juego político. Esto hace que, aunque se haya superado el golpe de Estado de abril, la crisis siga abierta, igual que las tentaciones conspirativas y autoritarias.

- 2. La invitada indiscreta de la dolarización en Ecuador: la competitividad**  
**Fander Falconi-Benítez y Hugo Jácome-Estrella**

### **Resumen**

Este artículo se ocupa de examinar las relaciones entre dolarización y competitividad, teniendo como referente el proceso iniciado en Ecuador a partir de enero de 2000. Dado que la decisión de dolarizar implica la pérdida de la política monetaria y cambiaria, impidiendo que el sector exportador obtenga competitividad aparente por la vía de la devaluación, la competitividad genuina de la economía se convierte en una de las piedras angulares para sostener el proceso vigente. Se argumenta que uno de los principales pilares sobre los que tendría que sostenerse la dolarización en el Ecuador: la competitividad genuina de la economía, es endeble y esto puede provocar consecuencias negativas para el futuro.

- 3. Modelo de ajuste estructural en Argentina: economía y política de un fracaso.**  
**Jaime H. Escobar M**

### **Resumen**

En este artículo se hace un balance de los resultados que han tenido las medidas de ajuste estructural aplicadas en Argentina durante el decenio de los años noventa. Resalta la incapacidad de la nueva orientación económica para resolver los problemas estructurales de la deuda externa, lo que ha traído un mayor deterioro de la capacidad productiva del país,

con impactos negativos en el campo social. Hace un llamado para rescatar los criterios éticos que deberían estar en la base conceptual y argumentativa de los hacedores de política económica, quienes inspirados en las recetas del Consenso de Washington han sacralizado el mercado hasta convertirlo en un sustituto del ordenamiento institucional del Estado, provocando impactos sociales negativos, y han convertido la capacidad de endeudamiento del país en el objetivo principal de la política económica.

#### **4. Reinención de la identidad étnica, nuevas territorialidades y redes globales: el Estado multiétnico y pluricultural en Colombia y Ecuador. Luis Carlos Castillo, Heriberto Cairo Carou**

##### **Resumen**

El Estado unitario se transforma en varios países de América Latina. Este cambio está asociado con una triple crisis: de legitimidad, participación y representación. En este artículo se examina, comparativamente, la forma como los movimientos étnicos en Colombia y Ecuador mediante la reinención y uso estratégico de la identidad, desafiaron el imaginario de nación mestiza y contribuyeron a que en estos países se reconozca la diversidad étnica y cultural. Se muestra que en este proceso ha sido decisivo el giro de una política basada en la clase a una política de la diferencia que reivindica la identidad étnica y cultural.

#### **5. Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos Bernardo Kliksberg**

##### **Resumen**

El trabajo se refiere a la situación social que impera hoy en día en América Latina. En primer lugar, construye un cuadro de los delicados problemas sociales que afronta la región: la pobreza, el desempleo, la situación de la infancia, la salud, el cerramiento de la movilidad social, la degradación de la familia, inseguridad y la desigualdad. En segundo lugar, describe y critica los mitos que alrededor de la política social se han construido y difundido y trata de mostrar algunos de los impactos regresivos que tienen estos mitos sobre la efectividad de dicha política. En tercer lugar, llama la atención, como conclusión, acerca de la necesidad de una “ética de la urgencia” que obligue a actuar de inmediato frente a una situación que no admite más aplazamientos.

##### **Otros temas**

#### **6. Estructura y evolución del desempleo en el área metropolitana de Cali, 1988-1998: ¿existe histeresis? Carlos E. Castellar - José Ignacio Uribe**

##### **Resumen**

Aquí hay un análisis de los componentes estructurales del desempleo: tasa de entrada o frecuencia del desempleo y duración media del mismo. Luego se hace el análisis de la existencia de raíces unitarias en la serie tasa de desempleo. La hipótesis de histéresis en el desempleo, tanto absoluta como parcial, resulta rechazada por la evidencia empírica. Un uso inadecuado del test de Dickey y Fuller puede llevar a la conclusión contraria, cuando sólo se consideran procesos lineales en el contraste. La inexistencia de una raíz unitaria se mantiene para la tasa de entrada, el tiempo medio de búsqueda y la duración media del desempleo. Estas variables pueden representarse bien con procesos de tendencia determinística lineal, quebrada o cuadrática.

## **7. Libros y lecturas durante la república liberal: Colombia, 1930-1946** **Renán Silva**

### **Resumen**

En Colombia la República Liberal (1930-1946) intentó a través de diversas formas, llevar a las clases populares el libro como un instrumento de cultura y recreación, de modificación de formas de hacer y de pensar que habían sido dominantes a lo largo de la historia del país. En este terreno su principal estrategia fue la de las Bibliotecas Aldeanas, un conjunto de libros con los cuales se aspiraba no sólo a difundir la lectura entre una población que avanzaba en su proceso de alfabetización, sino a crear en las pequeñas poblaciones instituciones culturales que sirvieran como apoyo de las tareas de difusión cultural que por otros muchos medios –el cine, la radio, etc.- se impulsaban. Los resultados no parecen haber sido mayores y la iniciativa no prosperó en el largo plazo. Sin embargo sus efectos sobre la recreación del panorama cultural de las clases populares son innegables.

### **Debates**

## **8. Ética, asesoría económica y política económica. Joseph E. Stiglitz**

En esta ocasión, me gustaría referirme a las dimensiones éticas de diversos aspectos vinculados al desarrollo y a la economía internacional que he tenido que abordar durante los últimos ocho años. Hace ya mucho tiempo que los economistas han venido esgrimiendo la importancia del factor “interés propio” no solamente para explicar comportamientos, sino también para lograr resultados eficientes. Pero igualmente han estado conscientes de las limitaciones de estas perspectivas. Además de que el paradigma interés propio/mercado resulta con frecuencia inadecuado para generar eficiencia, pero aún cuando lo logra, los resultados obtenidos no necesariamente están en concordancia con las nociones de justicia social. Aún así, en el ámbito de la política económica, los gobiernos suelen justificar la ayuda externa y otras políticas dirigidas a los países más pobres en función de su propio interés, a saber, cómo incrementan dichas políticas el ingreso a escala global, y por ende aumentan las exportaciones de su propio país, o cómo contribuyen a la estabilidad política global, que resulta beneficiosa para todos. Este tipo de argumentos distraen la atención de la justificación moral de estas políticas.

## **9. Stiglitz vs. El consenso de Washington. Carlos H. Ortiz.**

### **Introducción**

Las esferas del poder internacional han sido sacudidas por la valentía de un académico que se ha atrevido a criticar en voz alta al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM). Su crítica se enfoca en el pobre desempeño de estas instituciones en el contexto de la globalización. Para ir precisando términos conviene mencionar que por globalización se entiende el proceso internacional de supresión de las barreras al libre comercio, la liberalización financiera internacional y la mayor integración de las economías.

Joseph E. Stiglitz ha logrado con un solo libro, *El Malestar en la Globalización* (Stiglitz, 2002), lo que no habían conseguido en décadas las denuncias izquierdistas sobre las políticas del FMI y el BM: cuestionar efectivamente la estructura de poder de la política económica internacional. El azoramiento y el pasmo es evidente en los funcionarios de estas instituciones que apenas si han tratado de articular alguna respuesta, bastante inepta por demás (Rogoff, 2002). El mundo todavía está a la espera de una respuesta oficial que vaya más allá de los ataques personales y ofrezca una interpretación alternativa consistente con la profundidad de la crítica.

### **Documentos**

#### **10. Lectura popular y república liberal**

##### **Presentación**

Los documentos que presentamos a continuación provienen del Archivo Samper Ortega y son una muestra de uno de los tipos de fuentes con las cuales trabaja el proyecto de investigación “Las culturas populares en Colombia durante la primera mitad del siglo XX”, que adelantan el Departamento de Ciencias Sociales y el Centro de Investigaciones - CIDSE-, de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle. El proyecto en mención intenta, de un lado, describir aspectos de la civilización material en la sociedad colombiana de los años 40s, centrando su atención de manera particular en los medios rurales y en los pequeños núcleos urbanos; y de otro lado analizar las políticas que en el campo de la cultura puso en marcha la llamada República Liberal.

Los documentos que publicamos a continuación, y que se refieren al segundo aspecto por el que indaga el proyecto en mención, son una pequeña muestra de las búsquedas que hemos realizado en lo que llamamos el “Archivo Samper Ortega” de la Biblioteca Nacional, nombre que hemos dado a los “papeles” en los que quedó la huella del trabajo de difusión del libro que adelantó don Daniel Samper Ortega, quien fuera director de la Biblioteca Nacional de Colombia en los años 30s del siglo XX. Los documentos están centrados en el problema de la difusión del libro y el impulso a la lectura popular, que fue una de las

estrategias básicas de la “política cultural de masas del liberalismo” y están constituidos por un grupo de cartas que respecto del tema mencionado enviaron intelectuales y funcionarios de diferentes partes del país a don Daniel, solicitando libros o glosando aspectos relacionados con la suerte del libro en la provincia colombiana. Como se sabe, la correspondencia ha sido desde tiempo atrás una de las fuentes primarias de mayor riqueza para el análisis histórico, aunque hoy en día las bases de su análisis se encuentren ampliamente modificadas.

## **Crítica de libros**

### **11. A propósito del modelo de desarrollo para Colombia. Alexander Cotte Poveda**

Eduardo Sarmiento es un autor controvertido, es quizás el más polémico y crítico de los postulados de la corriente dominante en temas económicos durante los últimos años. El libro de Sarmiento remarca y nos recuerda los errores sistemáticos que en materia de política económica han venido implementando los gobiernos, en especial durante los primeros años de los noventa. El libro sintetiza los puntos de vista del autor, cuestiona el modelo de desarrollo y, como el título lo indica, plantea una propuesta alternativa titulada el modelo propio. Esta obra hace claridad sobre la realidad de la apertura económica y plantea nuevas fórmulas para la orientación de la política económica en Colombia. Como el mismo autor lo reconoce, el enfoque del libro es en realidad un poco abstracto porque en él se pretende controvertir la teoría neoclásica, presenta postulados y supuestos alternativos al modelo de desarrollo aplicado en Colombia durante los últimos años, donde el diseño y la construcción de nuevas políticas económicas es el sustento teórico para el nuevo modelo. El punto de vista de Sarmiento sobre el desarrollo económico de los países establece que estos difieren en sus funciones de producción e instituciones y por tanto están organizados de manera distinta.

### **12. ¿Las claves del futuro?. María del Pilar Castillo V.**

Como el mismo Juan Carlos Echeverry afirma, su libro es un conjunto de artículos escritos durante la época en que fue estudiante en la Universidad de Nueva York y luego funcionario del Departamento Nacional de Planeación. El libro está dividido en seis partes. En cada una de ellas el autor intenta describir las fallas en que ha incurrido la economía (¿o sociedad?) colombiana y las razones para entender la situación de hoy. A veces, incluso, da algunas recomendaciones sobre el camino a seguir para alcanzar la vía del crecimiento con democracia y libertad. En otras palabras, el libro es un balance, contado sin mayor gracia, de la situación del país. Echeverry parte de una hipótesis que podría ser interesante: en Colombia, el alto desempleo, el bajo crecimiento económico y la pobreza no se derivan de la aplicación de un modelo de desarrollo. El origen del término modelo de desarrollo se encuentra en los finales de los cuarenta cuando algunos economistas latinoamericanos (¿podrían llamarse así?) acuñaron el término, lo popularizaron y lo convirtieron en herramienta clave de discusión de políticas públicas.

## El golpe de Estado del 11 de abril en Venezuela y sus causas

Margarita López Maya<sup>1</sup>

### Resumen

La participación civil en el golpe y el contragolpe de abril de 2002 son la clave para comprender la situación venezolana. Después de dos decenios de recesión económica y empobrecimiento social se ha producido una aguda polarización en la sociedad. Dicha polarización encontró formas de expresión política en los años noventa a través de proyectos renuentes a reconocerse uno a otro, porque estaban en juego las propias reglas del juego político. Esto hace que, aunque se haya superado el golpe de Estado de abril, la crisis siga abierta, igual que las tentaciones conspirativas y autoritarias.

### Abstract

Civil participation in the coup and counter-coup of April 2002 plays a key role for the understanding of the Venezuelan situation. After two decades of economic recession and social impoverishment an acute polarization has resulted within that society. Such polarization found ways of political expression in the 1990's through projects that were reluctant to mutual acknowledgement, due to the fact that the very rules of the political game were at stake. This entails that, although the April coup d'Etat has been superseded, the crisis is still open, as well as the conspirating and authoritarian temptations.

**Palabras Claves:** Venezuela, Golpe de Estado, Crisis, Polarización Social.

---

<sup>1</sup> Historiadora, doctora en Ciencias Sociales, profesora titular de la Universidad Central de Venezuela y directora de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*.

Un primer paso para el análisis y la evaluación de la crisis política que hoy aflige a la sociedad venezolana consiste en reconstruir de la manera más precisa y seria posible lo acaecido entre el 11 y el 14 de abril pasado y comenzar a sistematizar los procesos que la causaron. En este artículo se ensaya esta tarea. En la primera parte se hace una interpretación de lo ocurrido entre el 11 y el 14 de abril a partir de diversas fuentes hemerográficas. En la segunda parte se intenta una primera aproximación sistematizada a las causas que concurrieron para precipitar la ruptura constitucional.

La reconstrucción histórica de los sucesos entre el 11 y el 14 de abril debe considerarse preliminar, en virtud de lo reciente de los acontecimientos y de su intensidad. Sin embargo, se ha tenido el cuidado de confrontar entre sí diversas fuentes hemerográficas para cumplir con los requisitos metodológicos de la disciplina histórica. La información utilizada procede de seis periódicos, 4 nacionales y dos extranjeros: *El Nacional*, *El Universal*, *Tal Cual*, *El Nuevo País* (tomando exclusivamente la versión de la periodista Patricia Poleo), *El País* (España), *La Jornada* (México). Adicionalmente, se han tomado algunas informaciones bajadas del internet, de esos días y los siguientes, de portales de diverso signo ideológico.

## Los sucesos

### El día 11

El golpe de Estado del 11 de abril tuvo como desencadenante directo el paro laboral de los empleados de Petróleos de Venezuela (PDVSA), la industria petrolera propiedad del Estado venezolano, motivado por el nombramiento por parte del Ejecutivo Nacional en febrero de este año de una nueva directiva para la empresa. Este paro petrolero fue apoyado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), que el día 9 de abril llamó a paro laboral de 24 horas en solidaridad con la empresa. El paro de la CTV contó con el apoyo explícito de los sectores empresariales representados en Fedecámaras, así como de la iglesia católica representada por el episcopado venezolano. El paro tuvo ese martes 9 sólo un éxito parcial, pues a diferencia del paro cívico del 10 de diciembre del pasado año (López Maya, 2002), no había logrado parar el transporte colectivo, ni el servicio bancario, ni los centros de acopio y distribución de víveres y alimentos a los mercados mayores y menores de la ciudad capital ni otros varios servicios. La situación era similar en otras ciudades del país, había más o menos paralización de comercios y abastos y algunos servicios como el de educación privada, pero la huelga carecía de la contundencia del 10 de diciembre. El paro no evidenciaba capacidad de mantenerse por mucho tiempo. Sin embargo, la directiva de la CTV, en lo que pareció una decisión temeraria, convocó el 9 en la tarde este paro por 24 horas más. El miércoles 10 el paro seguía sin expresar contundencia y la manifestación convocada esa tarde frente a la CTV tampoco. Sin embargo, los

dirigentes de la confederación sindical sorprendentemente llamaron esa tarde a una huelga general indefinida. Como es sabido, pero vale la pena enfatizarlo, una huelga general indefinida tiene un carácter insurreccional. Con esa decisión, la CTV como representante de los trabajadores sindicalizados, se declaraba en rebelión total frente al gobierno.

La decisión insurreccional de la CTV fue respaldada ampliamente por sectores empresariales organizados y por una gama de organizaciones sociales de clase media y alta y partidos políticos de oposición. El partido Primero Justicia, por ejemplo, en boca de uno de sus dirigentes, Leopoldo Martínez, dijo: “Vamos hasta el final, hasta que caiga [el presidente Chávez]”; Cipriano Heredia de la organización social Visión Emergente declaró: “...estamos aplicando los artículos 333 y 350 de la Constitución, porque el gobierno se ha salido de su cauce constitucional con lo que hizo contra los medios y el allanamiento contra AD” (*El Universal* 11-04-02).<sup>2</sup> La “Coordinadora por la Democracia y la Libertad”, que estas organizaciones habían constituido para pedirle la renuncia a Chávez, convocó a una marcha desde el Parque del Este en la ciudad de Caracas hasta la sede de Pdvsa en Chuao, también en el este de la ciudad, para el día jueves 11 en la mañana.

El 11 de abril, una nutrida marcha se inició hacia las 10 de la mañana e hizo su recorrido anunciado. Pero al mediodía, al llegar al edificio de Pdvsa en Chuao, los convocantes, Fedecámaras, la CTV y algunos dirigentes de las otras organizaciones sociales, animados por las dimensiones de la marcha decidieron arengar a las multitudes para que se dirigiesen al Palacio Presidencial de Miraflores para, como lo señaló Carlos Ortega, presidente de la CTV, “sacar a Chávez”. La marcha, el mensaje y la convocatoria a Miraflores fueron profusamente informadas, convocadas y cubiertas por los canales privados de televisión. De manera que la marcha fue creciendo en la medida que iba hacia el centro de Caracas. Como quien convoca a un concierto o a una fiesta los canales pasaban la propaganda gratis para que todos los venezolanos concurrieran a la insurrección. Porque esta marcha también tenía evidente naturaleza insurreccional: se estaba haciendo sorpresivamente y sin ningún permiso dentro de una huelga general indefinida.

El adversario, el gobierno constitucional, la autoridad, está en Miraflores, rodeado por simpatizantes que están haciendo ya el tercer día de vigilia desde que estallara el paro laboral, protegiendo al Presidente. Al anunciarse que la marcha opositora prosigue a Miraflores, el partido de gobierno, el Movimiento Quinta República (MVR) comienza a convocar de urgencia a sus simpatizantes y militantes para que con su presencia impidan que la oposición llegue a las puertas del palacio. Los ánimos, a diferencia de la fiesta que se está desarrollando en el este de la ciudad es de creciente ira, posiblemente mezclado con sentimientos de temor: las sólidas

---

<sup>2</sup> Estos artículos se refieren, el primero, al deber de la ciudadanía de colaborar en el restablecimiento de la efectiva vigencia de la constitución. El segundo, da derecho a los ciudadanos de desconocer cualquier régimen que contrarie los “valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos”.

manifestaciones pro-gobierno de los últimos meses han sido pobremente reseñadas por los medios de comunicación impresos o audiovisuales. En contraste, las protestas de la oposición reciben siempre amplia cobertura audiovisual y se agigantan en los diarios impresos. Las encuestas que se publican muestran una baja sorprendente de la popularidad del gobierno. Pronunciamientos militares en los últimos meses corroboran que en los cuarteles hay inquietud y rebelión. Los simpatizantes del Presidente están resentidos. Se agolpan alrededor de Miraflores con gritos de confrontación: “No pasarán”, repiten.

Al entrar la marcha opositora al centro de Caracas (aproximándose al palacio presidencial), comienzan los disturbios. Hacia las 2.00 pm las multitudes prochavistas están tirando piedras, palos hacia el hotel Edén, que queda al lado del Palacio de Miraflores, donde aparentemente francotiradores apostados en la terraza están atacándolos (*Tal Cual*, 17-04-02). A esa misma hora en el edificio de La Nacional, en puente Llaguno, un poco más allá del palacio y donde hay oficinas de la alcaldía Libertador, donde gobierna el MVR, los empleados no pueden salir por la violencia que se ha desatado en la calle. En la terraza de este edificio también están apostados francotiradores. Aparecen personas armadas de lado y lado de la confrontación callejera, la violencia se desata y al final de la tarde el número de muertos alcanza las 19 víctimas, pro y anti-chavistas (*El Universal*, 27-04-02).

Estamos ya claramente en el golpe de Estado. Las informaciones de los días siguientes revelan que a la misma hora en que comenzaba la confrontación en la calle, a eso de las 2.30 pm, un grupo de militares con el vicealmirante Héctor Ramírez Pérez como cabecilla están en una oficina en Chacao ensayando un pronunciamiento que harían por los medios de comunicación desconociendo al gobierno y al Presidente (*El Nacional*, 13-04-02). Se trata, nos informa este diario, de un grupo de militares que vienen reuniéndose desde hace meses, disgustados con la política del gobierno, especialmente su acercamiento a Cuba y países como Irak e Irán, por las tensiones que esto ha provocado con los EEUU. La comunicación de estos militares saldría al aire a las 7 de la noche, pues fue retardado por la cadena del Presidente, que comenzó poco antes de las 4.00 pm. Los medios audiovisuales, al comenzar la cadena del Presidente deciden – también en clara rebeldía - dividir la pantalla, como ya lo habían hecho el día anterior, para mostrar los disturbios que están sucediendo en el centro de Caracas. El Presidente anuncia que va a sacar del aire a los medios privados, pero éstos siguen transmitiendo vía señal por cable. La alocución presidencial también es sabotada por un ruido que interfiere la voz en la señal. Al terminar la cadena, en el canal 10 el dirigente copeyano y hombre del Opus Dei, José Rodríguez Iturbe, exhorta a los militares a salir de sus cuarteles y terminar el trabajo que los civiles han comenzado con un costo de sangre. A las 7.00 pm sale al aire el video del vicealmirante Ramírez y su grupo. Poco más tarde se transmite un pronunciamiento del comandante en jefe del Ejército, general Efraín Vásquez Velasco, quien informa que dicha arma no acatará órdenes presidenciales. Hacia las 8.00 pm el ex hombre fuerte del gobierno

de Chávez y del MVR, Luis Miquilena, sale por los medios pidiendo una salida institucional a la crisis y dice que Chávez tiene las manos ensangrentadas (*El País*, 7-05-02). A esa hora los generales Manuel Rosendo y Hurtado Soucre negocian con Chávez su salida y amenazan con bombardear el palacio de Miraflores (Istúriz en *La Jornada*, 17-04-02). A las 10.00 pm el canal del Estado es forzado a cesar sus emisiones. A la 1.10 de la madrugada del día 12 los medios comienzan a informar que Chávez se ha entregado a los militares rebeldes. Pasadas las 3.00 am el general en jefe de La Fuerza Armada, Lucas Rincón Romero, anuncia que Chávez ha renunciado. Cerca de las 4.00 am el presidente sale de Miraflores hacia el Fuerte Tiuna, sede principal de las Fuerzas Armadas en Caracas, con la Escolta Presidencial. Va a ser recibido allá por el presidente de la Conferencia Episcopal Venezolana, monseñor Baltasar Porras. A las 4.15 am Carmona anuncia que asumirá la presidencia de Venezuela al frente de un gobierno de transición cívico-militar.

### **El 12 de abril**

Por informaciones publicadas con posterioridad al retorno del presidente Chávez, sabemos que a la misma hora que se posesionaba el señor Carmona del cargo de Presidente comenzaban los problemas entre los diversos actores que habían contribuido a la caída del gobierno constitucional. El presidente de la CTV, y el general comandante del Ejército parece que fueron los primeros en darse cuenta que el golpe militar no iba a responder a sus expectativas (*El Nuevo País*, 17-04-02). Los intereses que querían prevalecer parece que tenían poco o nada que ver con la democracia y la participación, razón pública esgrimida para ejecutar o apoyar el golpe según casi todos sus protagonistas. Por un lado, constitucionalistas de fama redactaban un decreto autoritario como pocas veces se ha visto en la historia del país; por otra parte, en nombre de la llamada “masacre de El Silencio”, comenzaba una cacería de brujas contra las autoridades del régimen caído. Acompañados por turbas enardecidas, alcaldes del partido Primero Justicia sacaban de sus moradas humillantemente a funcionarios del gobierno anterior. A las 5.30 de la tarde, luego de la autojuramentación de Carmona y la emisión de su primer decreto, la situación estaba clara: la salida de Chávez había conducido a la sociedad a un gobierno de facto de extrema derecha, una plutocracia. Se cambió el nombre de la república, se disolvieron los poderes públicos, se suspendió la venta de petróleo que bajo convenio se tenía establecido con Cuba, se allanaba sin orden judicial, se suspendían las 49 leyes de la Habilitante, se echaba para atrás el aumento de sueldos y salarios decretado por el gobierno derrocado. En pocas palabras estábamos sin estado de derecho.

Ante la evidencia de que Venezuela caminaba apresuradamente hacia un retroceso de todos sus logros en el siglo XX como sociedad democrática y civilizada, la resistencia que ya venía evolucionando tímidamente ese día 12 se hizo patente al

caer la noche. La ciudad de Caracas fue sacudida por una cacerolazo descomunal que se oía en los barrios populares del oeste de la ciudad, al tiempo que frente al Fuerte Tiuna comenzaron, esta vez sin convocatoria por los medios de comunicación, a reunirse las multitudes exigiendo ver a Chávez y que él les dijera “que había renunciado”. También se protagonizaban disturbios y tiroteos en esta zona de Caracas. Poco después de la alocución del ahora dictador Carmona, un medio de comunicación comunitario alternativo, radio Fe y Alegría, transmitió una entrevista con el ministro de Educación depuesto, Aristóbulo Istúriz, quien contó las últimas horas de Chávez en el palacio presidencial y señaló con claridad que éste no había renunciado. Los sectores que apoyaron la insurrección del día anterior no salieron a defender a su gobierno. Así las cosas, los sectores populares tomaron las calles, cerraron las vías de acceso de la ciudad de Caracas para exigir el retorno de sus instituciones, de su Presidente. En otras ciudades del país también ocurría esta sorprendente movilización.

### **Restituida la institucionalidad**

Desde la mañana del sábado 13 la situación del nuevo gobierno se hizo crítica. Carmona se reunió con su gabinete provisorio y los medios de comunicación. Estos últimos le piden que rectifique el decreto dictatorial e incorpore a la CTV a las reuniones del poder. Se sabe ya que el general Raúl Isaías Baduelli, comandante del batallón de paracaidistas del Ejército, está en rebeldía en la base militar de la ciudad de Maracay, la principal del país, así como que están alzándose otras guarniciones. Las multitudes frente al Palacio de Miraflores están creciendo. En el Fuerte Tiuna el comandante de la Tercera División de Infantería, general García Carneiro, salió en tanqueta hacia la zona sur de Caracas, El Valle, gritándole a la multitud: ¡Soy un soldado y estoy con Chávez! (*El Nuevo País*, 18-04-02). Al mediodía comienzan a llegar a Miraflores los designados para su juramentación como ministros del nuevo gobierno. Algunos quedarán atrapados en la sede gubernamental porque el contragolpe está en franco desarrollo, se da orden de evacuar el edificio y la Guardia de Honor del palacio se alza, mandándole señas a la multitud en la calle de que está con ella. A partir de ese momento, poco después de mediodía, comienza la llegada de los ministros del gabinete de Chávez a Miraflores. Carmona se va al Fuerte Tiuna. A las 3.30 pm el comandante en jefe del Ejército sale de nuevo, como el día 11, por una cadena de los medios para anunciar que su arma sólo apoyará al nuevo gobierno si cumple ciertas condiciones, entre ellas modificar el decreto dictatorial y mantener las políticas sociales del gobierno de Chávez. Carmona anuncia que se reformará el decreto cuestionado pero ya es muy tarde. Mientras los medios de comunicación pasan una programación regular, como si nada en el país pasase, la ciudad de Caracas está cortada de sus accesos por los cuatro costados, los sectores populares marchan hacia Miraflores desde el este, el sur y el oeste, hay saqueos en distintas zonas, se van sumando las

guarniciones al contragolpe, los ministros del gobierno depuesto van llegando a Palacio uno a uno. Los medios de comunicación internacional informan, gracias a entrevistas con el Fiscal General y la esposa de Chávez, que el presidente Chávez no ha renunciado y está preso. A las 8.00 pm las fuerzas del gobierno constitucional retoman el canal del Estado, vuelve la señal y desde allí informan por fin a los venezolanos, que controlan Miraflores desde mediodía. A las 10.00 pm Carmona renuncia y a las 3.30 de la madrugada del día 15 el Presidente regresa en helicóptero a Miraflores para retomar al poder. Dirige unas palabras a la multitud que lo está esperando desde temprano y les hace gestos de que se vayan a dormir.

### **Las causas del golpe y de la actual crisis política**

De este recuento hecho con la información hasta ahora disponible quedan nítidamente expuestos tres rasgos significativos de la crisis política abierta con el golpe de Estado del 11 de abril: el primero es que el golpe militar que depone a Chávez es precedido por una insurgencia civil contra la autoridad constitucionalmente electa. Esta insurrección está compuesta por sectores empresariales organizados, la alta gerencia de Pdvsa, sectores medios y altos organizados en lo que ellos llaman la “sociedad civil”, trabajadores sindicalizados en la CTV, jerarquía de la iglesia católica, medios de comunicación privados, partidos políticos de oposición. El segundo aspecto es que el golpe militar que derroca al Presidente, aunque sigue teniendo importantes aspectos desconocidos, no es un sólo golpe, hay al menos dos sublevaciones militares distintas: una que viene de la Armada encabezada por Ramírez Pérez, que lleva meses gestándose y otra, la que en definitiva da el golpe, que es el de altos mandos del Ejército seguido luego por altos mandos de la Guardia Nacional. Aunque no se descarta, no está claro que estuvieran relacionados. El tercer rasgo es que el gobierno es repuesto por la acción simultánea de un contragolpe militar, promovido por sectores militares entre los cuales el mismo Ejército que dio el primer golpe tiene importante participación, y la movilización de sectores populares organizados y espontáneos, partidos políticos del oficialismo, medios de comunicación internacionales y nacionales alternativos, y presión de gobiernos internacionales, especialmente de la OEA.

A partir de esta evidencia las causas de esta crisis política deben dirigirse a responder dos preguntas análogas y cruciales ¿por qué, por una parte, grupos civiles de peso decidieron emprender el día 10 y 11 una insurrección abierta contra un gobierno legítimamente constituido? O, puesto de otra manera, ¿por qué, como lo afirmaban reiteradamente desde días anteriores al golpe, estos sectores consideraban ilegítimo al gobierno? La otra, tan crucial como ésta, ¿por qué otro grupo significativo de civiles se movilizó para reponer el gobierno de Chávez poniendo en peligro incluso sus vidas? Para ellos no sólo era legal el gobierno depuesto sino legítimo. La participación civil en el golpe y en el contragolpe es el meollo de la crisis política que padecemos. Y sólo comprendiendo por qué se ha

producido esta fractura de la sociedad venezolana en posiciones antagónicas, podremos tomar los caminos correctos para superar en democracia y paz la situación en que nos hallamos.

Los golpes y la crisis política que han generado los acontecimientos de abril responden a una causalidad compleja, cuya trama se ha tejido en la dinámica de procesos sociohistóricos y sociopolíticos que poseen distintas temporalidades:

Desde una perspectiva socioeconómica, son más de dos décadas de recesión económica y empobrecimiento social. El empobrecimiento en Venezuela ha sido brutal, creciente y sostenido, medido con cualquiera de los indicadores comúnmente usados para evaluar la situación socioeconómica de una sociedad. Es un caso paradigmático en América Latina (López Maya y Lander, 2001).

Además, se ha producido una polarización social creciente que ha derivado tanto de la recesión económica como de la aplicación de políticas económicas neoliberales regresivas en términos de distribución del ingreso. Los venezolanos pobres y empobrecidos han percibido en el transcurso de estos años que su sociedad es una de ricos y pobres con escasa posibilidad de movilidad y ascenso social.

El resentimiento social ha sido, entonces, una consecuencia inevitable, si se recuerda que esta sociedad desde 1958 se dio un orden democrático. Ese orden democrático emergente en su momento fue concebido no sólo como un orden de libertades públicas sino también uno que promovía mayores grados de equidad y justicia social. Esta idea de democracia todavía encuentra fuertes raíces en el pueblo de Venezuela. Que esto ya no se cumpla, ha resquebrajado fuertemente las bases de legitimación de la democracia venezolana. Este es el escenario en donde se han estado moviendo con relativo éxito los actores, no sólo de esta crisis política sino de la precedente, entre 1992 y 1993. Este, es el escenario de fondo, el caldo donde se cultivan los golpes contra la democracia.

En un libro clásico de la sociología publicado en 1978 por Barrington Moore jr., que se titula *La injusticia. Las bases sociales para la obediencia y la rebeldía*, se explica como toda sociedad establece los límites permitidos para quienes gobiernan y quienes son gobernados en aras de la convivencia social. Estos límites pueden estar explícitos, como en la Constitución o implícitos como en costumbres y modos de comportamiento. Cuando alguna de las partes, autoridad o gobernado viola esos límites, se produce indignación moral y sentimientos de injusticia que impulsan la rebeldía. En Venezuela vivimos tiempos de indignación moral y sentimientos de injusticia. Los límites establecidos para la convivencia social han sido violados en primer lugar por las condiciones socioeconómicas que padecen las mayorías. Pero también por factores sociopolíticos, que son los que en última instancia explican por qué algunos actores optan por una rebeldía que quiebra la institucionalidad democrática.

La polarización social señalada ha encontrado en el transcurso de la década de los noventa expresión política en actores y proyectos polares también, que hasta la fecha se muestran incapaces de reconocerse “uno” al “otro”, de respetarse entre

sí y, consiguientemente, de moverse de acuerdo con reglas de juego transparentes, en la lucha por alcanzar el predominio político en nuestra sociedad. La sociedad venezolana vive desde los 90 lo que Gramsci conceptuó como una lucha hegemónica, donde distintos actores con proyectos distintos para la sociedad buscan predominar, recurriendo a reglas institucionales pero también extra-institucionales (Laclau, 1985). En diferentes momentos de esta lucha hegemónica, en 1992 y en 2002 para ser precisos, actores decidieron tirar el tablero del juego democrático para alcanzar el predominio político. Por fortuna hasta ahora ninguno de los dos tuvo éxito.

A partir de 1998, de acuerdo a reglas democráticas establecidas, en elecciones transparentes alcanzó el predominio político para gobernar según su proyecto ofrecido en campaña electoral, Chávez y la alianza de fuerzas conocida como el *Polo Patriótico*. Cristalizó entonces esta hegemonía. Estos mismos actores y su proyecto fueron ratificados por la sociedad venezolana en el referéndum constitucional de 1999 y en elecciones de 2000. Fue un paso más en la consolidación de su hegemonía. Chávez y su alianza política representan principal, aunque no exclusivamente, los intereses de los pobres y empobrecidos del proceso sociopolítico venezolano que anhelan inclusión y justicia social. Son la expresión política de ese polo social. Sus adversarios, con distintos matices e ideologías, han recibido el respaldo mayoritario de los sectores medios y altos de la población. Ellos expresan el otro polo social, por el momento no hegemónico.

Si bien la polarización política actual tiene estas bases sociales reales y duras que nunca debemos perder de vista por los poderosos intereses que tras ellos se esconden, hay sin embargo, factores adicionales que a mi modo de ver han llevado la confrontación legítima a un antagonismo extremo, que pone en peligro la posibilidad de una salida democrática que restablezca la convivencia social pacífica entre los venezolanos. Por una parte, desde que asumiera el poder, pero de manera más aguda desde los últimos meses de 2001, el gobierno de Chávez ha alterado las reglas de la convivencia social venezolana anterior, en el sentido que le da Moore al término: ha aprobado leyes medulares para su proyecto político sin someterlas al necesario debate democrático; ha hecho uso de símbolos de fuerza y amenazas para amedrentar a la oposición cuando ésta ha ejercido su derecho a la protesta aunque es indispensable reconocer que en los tres años de gobierno de Chávez la represión del Estado a estas movilizaciones ha sido notoriamente baja en contraste a las prácticas de gobiernos previos; el Presidente ha recurrido permanentemente a un discurso pugnaz, discriminatorio y ofensivo descalificando a sus opositores y exponiéndolos al escarnio público, el oficialismo ha buscado penetrar organizaciones sociales como la CTV para cooptarlas o ahogarlas, incumpliendo su obligación de producir seguridad y protección, de mantener la paz social.

Por otra parte, muchos de los actores sociales y políticos de la oposición se radicalizaron ante esta conducta gubernamental y convocaron a la insurrección del 11 de abril aduciendo que era legítima por las violaciones a la convivencia social realizadas por el gobierno y la alianza de fuerzas que lo respaldan. Estos sectores,

en medio de su resentimiento, respaldados por medios de comunicación, también polarizados y radicalizados, por encuestas de opinión, la mayoría de las cuales también están polarizadas del lado de la oposición, identificaron su rechazo al gobierno y su proyecto político con un supuesto rechazo que tendría toda la sociedad venezolana. Desde su posición, se trataba de una insurrección “popular” mayoritaria, por no decir unánime. El gobierno no tenía ya piso político según estos grupos. Pero, como se hizo patente en el recuento anterior, esto era un craso error de diagnóstico.

¿Por qué la oposición no percibía al otro, a los sectores populares que seguían dándole un sólido respaldo a Chávez y su proyecto político? Aquí jugó papel central la calidad de las organizaciones sociales y políticas de oposición. O quizás habría que decir con más propiedad la calidad de sus dirigentes. Fedecámaras, la CTV, los medios de comunicación privados, la alta gerencia de Pdvsa, las diversas organizaciones que se autodenominan “sociedad civil”, inclusive los partidos emergentes como Primero Justicia, o tradicionales como Copei, siguen concepciones doctrinarias que exaltan las virtudes del ámbito privado, mientras colocan todos los vicios de la vida en sociedad en el ámbito público, en el Estado. Muchos de ellos, organizaciones sociales y medios de comunicación, se han fortalecido en Venezuela como resultado del rechazo a la política, a los políticos y a los partidos, que se convirtió en sentido común en los años 80 y 90. El discurso democrático de estas organizaciones se agota rápidamente, como en efecto lo corroboramos en su respaldo inicial a un golpe de Estado, toda vez que -salvo la CTV- son organizaciones conceptualmente concebidas para ejercer una ciudadanía que se relaciona, en la mejor tradición liberal conservadora, con derechos de propiedad y no con la solidaridad social. Son organizaciones concebidas, en palabras de Edgardo Lander, para la defensa y preservación de derechos de los que ya tienen y no para la inclusión de los que no tienen (1995: 135). De manera que les resultan irrelevantes, amenazadoras o incluso inexistentes las organizaciones populares cuya concepción de ciudadanía es distinta, porque en ellos se trata de luchar por el cambio. Políticamente hablando, los sectores populares sólo pueden ser vistos por los otros, cuando los ven, como no ciudadanos y amenazas a la propiedad y a la seguridad. De allí el frecuente uso de calificativos despectivos como hordas, turbas, etc. para referirse a ellos. Este no es el caso de la CTV procedente de otros orígenes doctrinarios y políticos. No obstante, su dirigencia, de dudosa legitimidad, pues el proceso electoral que los llevó a los máximos cargos de la Confederación estuvo lleno de vicios, se plegó a las concepciones de esta llamada sociedad civil y tuvo responsabilidad central en el golpe.

La ceguera de esta oposición le hizo juego a poderosos intereses que no creen ni se interesan por la democracia, llevando al quiebre institucional y a la salida plutocrática. Porque el 11 de abril no se estaba ante la presencia de una revuelta popular, al estilo de las que derrocaron el socialismo realmente existente en algunos países de Europa Central, o, más recientemente, la revuelta popular que condujo a

la renuncia del presidente De La Rúa en Argentina a fines del año pasado. Estos gobiernos y el Estado mismo que representaban habían perdido toda legitimidad, las insurrecciones allí reflejaban una carencia total de piso político. Ese no era el caso de Chávez y su alianza política. En este caso presenciábamos una gigantesca protesta de la oposición, en rechazo a políticas de un gobierno que venía violando tradicionales normas de convivencia social. Pero el gobierno seguía siendo legítimo para otra gigantesca porción de la sociedad. Ello estaba a la vista, alrededor del Palacio de Miraflores, pero no podía ser vista por esta otra “sociedad civil”, por las carencias teóricas y prácticas de organizaciones inadecuadas para la representación y mediación entre Estado y sociedad. Tal situación fue aprovechada por intereses oscuros y poderosos, de carácter nacional e internacional, que forman parte de la hegemonía neoliberal del contexto mundial. Gobiernos impopulares elegidos democráticamente siempre los ha habido y gobiernos ilegítimos para ciertos sectores de la sociedad también. En democracia, actores de vocación democrática los combaten dentro del estado de derecho. Es la única garantía para quienes no somos poderosos de que nuestros derechos e intereses serán respetados.

## **Como conclusión**

La crisis política venezolana sigue abierta, las tendencias conspirativas para una salida autoritaria siguen presentes, toda vez que el gobierno legítimo, repuesto en el poder, evidencia una debilidad política extremadamente peligrosa para su supervivencia. Las distintas instituciones del Estado para garantizar el estado de derecho, los partidos, los poderes públicos, las instancias administradoras de la justicia, los cuerpos de seguridad del Estado, todas ellas han quedado golpeadas por esta aventura autoritaria. El panorama para la recomposición de la institucionalidad venezolana luce hoy como un desafío gigantesco.

Sin embargo, así como el gobierno evidencia su extrema debilidad, la oposición también lo revela en su fractura post golpe y en las carencias de su liderazgo político. El golpe de Estado sirvió para demostrar que las fuerzas que se oponen al proyecto del Presidente y su alianza de fuerzas, aparte de las antipopulares aspiraciones que las animan, son apenas una plataforma política unida por el objetivo de derrocar a Chávez. Pero más allá de eso, carecen de proyecto compartido, de organizaciones políticas idóneas, de liderazgo lúcido para construir una hegemonía alternativa. Esta situación le ha dado al proyecto chavista una segunda oportunidad. Con ella la sociedad venezolana sigue teniendo la posibilidad de avanzar en un proceso de cambios en democracia, con inclusión y justicia social. Pero los desafíos son enormes.

## Bibliografía

- LACLAU, Ernesto (1978): “Tesis acerca de la forma hegemónica de la política” en Julio Labastida Martín del Campo, *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México, siglo XXI.
- LANDER, Edgardo (1995): *Neoliberalismo, sociedad civil y democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela*, Caracas, Ediciones de la UCV.
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2002): “Entre protestas y contraprotestas el gobierno de Chávez se endurece y debilita”, *Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, enero, pp. 97- 103.
- y Luis E. Lander (2001): “Ajustes, costos sociales y la agenda de los pobres en Venezuela: 1984 1998” en Emir Sader (comp.), *El ajuste estructural en América Latina*, Buenos Aires, Clacso-Asdi, pp. 231-254.
- MOORE, Barrington jr. (1978): *Injustice. The Social Bases of Obedience & Revolt*, EEUU, The Macmillan Press Ltd.

## La invitada indiscreta de la dolarización en Ecuador: la competitividad

Fander Falconi-Benítez y Hugo Jácome-Estrella<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo se ocupa de examinar las relaciones entre *dolarización* y competitividad, teniendo como referente el proceso iniciado en Ecuador a partir de enero de 2000. Dado que la decisión de dolarizar implica la pérdida de la política monetaria y cambiaria, impidiendo que el sector exportador obtenga competitividad aparente por la vía de la devaluación, la competitividad genuina de la economía se convierte en una de las piedras angulares para sostener el proceso vigente. Se argumenta que uno de los principales pilares sobre los que tendría que sostenerse la *dolarización* en el Ecuador: la competitividad genuina de la economía, es endeble y esto puede provocar consecuencias negativas para el futuro.

### Abstract

This paper examines the relationships between *dolarization* and competitiveness, having as referent the process that was initiated in Ecuador since January 2000. Since the decision to *dolarize* entails the loss of the monetary and exchange policy, and takes away the apparent competitiveness of the export sector by means of devaluation, genuine competitiveness becomes one of the corner stones for the sustainability of the process. An argument is made in the sense that, because this genuine competitiveness is weak in Ecuador, negative consequences are foreseeable in the future.

**Palabras claves:** Ecuador, dolarización, competitividad

---

<sup>1</sup> Profesores e investigadores de la Flacso –sede de Quito-. ([ffalconi@flacso.org.ec](mailto:ffalconi@flacso.org.ec)) y ([hjacomе@flacso.org.eco](mailto:hjacomе@flacso.org.eco)).

## **Introducción**

La dolarización ecuatoriana fue oficial y unilateralmente aplicada en un contexto de crisis económica, social, financiera y política en enero de 2000. Esta decisión fue polémica debido a las tensiones sociales del momento y a las presiones de los grupos de poder económicos y políticos. La dolarización es un mecanismo que impide a la autoridad económica la posibilidad de ejercer la política monetaria y cambiaria.

El Ecuador es un país del Sur, inmerso en relaciones internacionales asimétricas, con altos niveles de pobreza y desigualdad (la pobreza entre la población urbana llegó al 46% al cerrarse la década de los noventa, es decir a niveles similares de fines de los años ochenta, según SIISE, 2001), con frágiles niveles educativos, con una economía dependiente de la exportación de productos primarios, como petróleo crudo, banano y plátano, camarón, flores naturales. La derivación de esto es que existen factores estructurales o causas de fondo que imposibilitan el camino hacia una economía sustentable, y que esto se puede ver agravado por la rigidez que impone una dolarización unilateral de la economía.

Este artículo está estructurado en las siguientes partes. En primer lugar, se realiza una descripción de las distintas etapas del desarrollo económico y social del Ecuador, especialmente en la década de los 90's. En segundo lugar, se explica brevemente el contexto económico, político y social que aparentemente motivó la adopción de este modelo. En tercer lugar, se examinan algunas variables selectas que permitirían entender el proceso de dolarización, teniendo como eje de discusión la competitividad. Por último, se presentan las conclusiones.

## **Antecedentes**

Como otros países en desarrollo en América Latina, Ecuador siguió un modelo de crecimiento orientado hacia afuera (Larrea, 1992: 98). Esta característica predominó desde la segunda mitad del siglo diecinueve hasta la mitad de 1960 cuando en el país prevaleció la industrialización por sustitución de importaciones. En las siguientes décadas, Ecuador empezó una diversificación económica moderada y una expansión del mercado interno.

Se pueden distinguir tres períodos, relacionados con ciertos productos de exportación, en la evolución histórica del Ecuador (Larrea, 1992). El primero de éstos períodos fue el del cacao, el que duró hasta la Primera Guerra Mundial. El segundo período dominado por un solo producto de exportación fue la etapa del banano, el cual experimentó un boom durante 1948-1965, seguido de una fase de estancamiento. El tercero fue el período del petróleo con una etapa de auge desde 1972 hasta 1982, seguido de una crisis durante los 80's, de la que el país se recuperó parcialmente a inicios de los 90's, aunque nuevamente cayó en una profunda recesión a finales de la década.

En efecto, después de una profunda crisis económica y social en los ochenta, Ecuador alcanzó al comienzo de los años noventa un modesto crecimiento económico que luego se vio robustecido a mediados de la década, alcanzando un PIB superior a los 19.000 millones de dólares en 1996, 1997 y 1998. De igual forma, la inflación se redujo inicialmente para alcanzar una relativa estabilización de los precios en los últimos años. Pero esta estabilización estuvo acompañada de un incremento en la inequidad social (Vos et al., 2002), y un aumentado del desempleo, ya que en 1990 era de 6,1% de la PEA<sup>2</sup> y en los últimos años superó el 9%, llegando en 1999 al 14,4% de la PEA.

Las exportaciones ecuatorianas crecen durante toda la década al igual que las importaciones, manteniendo un saldo de balanza comercial positivo a excepción del año 1998 que debido a la crisis del camarón el saldo es negativo. Cabe indicar que a finales del período existe un incremento espectacular del endeudamiento externo privado, pasa de 828,4 millones de dólares en 1995 a 3.159,5 millones de dólares en 1999. Un endeudamiento que refleja los indicios de la crisis ante un sistema financiero ilíquido y tasas de interés elevadas.

Algunos shocks externos e internos durante este periodo, como el conflicto bélico con el Perú, la crisis financiera mexicana, la agudeza del fenómeno del Niño, los problemas políticos internos durante el gobierno de Sixto Durán, Abdalá Bucarán y Jamil Mahuad, provocaron una nueva crisis a finales de 1998 y 1999. Hay que destacar que el año 99, previo a la dolarización, se distorsiona terriblemente varios indicadores económicos, entre estos, la inflación, de crecimiento económico, reservas monetarias internacionales y desempleo (ver cuadro 1).

### Cuadro 1

#### Indicadores económicos de la economía ecuatoriana

Años	Población (en miles)	Producto Interno Bruto (en millones de dólares)	Deuda Externa Pública	Deuda Externa Privada	Producto Interno Bruto per Capita (en dólares)	Variación Anual Inflación (en %)
<b>1990</b>	10.264	10.569	12.052,0	158,2	1.030	48,5
<b>1991</b>	10.502	11.525	12.629,5	163,5	1.097	48,7
<b>1992</b>	10.741	12.430	12.537,0	165,9	1.157	54,6
<b>1993</b>	10.981	14.540	13.025,0	254,8	1.324	45,0
<b>1994</b>	11.221	16.880	13.757,8	602,7	1.507	27,3
<b>1995</b>	11.460	18.006	12.378,9	828,4	1.571	22,9
<b>1996</b>	11.698	19.157	12.628,0	1.555,1	1.638	24,4
<b>1997</b>	11.937	19.760	12.579,1	1.958,1	1.655	30,7
<b>1998</b>	12.175	19.710	13.240,8	2.520,1	1.619	36,1
<b>1999</b>	12.411	13.664	13.752,4	3.159,5	1.101	60,7

<sup>2</sup> Población Económicamente Activa (PEA), comprende a las personas que tienen edad para ejercer una actividad laboral. En el caso de este indicador son las personas de 12 años y más.

Años	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Reserva Monetaria Internacional	Tasas Interés Activas Nominales en Sucres (a 30 días)	Desempleo en función de la PEA
	(en millones de dólares)				(en %)	
<b>1990</b>	2.724	1.715	1009	603,3	53,94	6.1
<b>1991</b>	2.851	2.208	643	760,4	55,82	8.5
<b>1992</b>	3.101	2.083	1018	781,8	56,51	8.9
<b>1993</b>	3.066	2.474	592	1.253,8	47,25	8.3
<b>1994</b>	3.843	3.282	561	1.711,7	56,72	7.1
<b>1995</b>	4.411	4.057	354	1.556,6	72,34	6.9
<b>1996</b>	4.900	3.680	1220	1.831,5	45,25	10.4
<b>1997</b>	5.264	4.666	598	2.093,4	35,32	9.2
<b>1998</b>	4.203	5.198	-995	1.698,3	58,50	11.5
<b>1999</b>	4.451	2.786	1.665	1.275,8	75,00	14.4

Fuente: Banco Central del Ecuador. Información estadística mensual, varios números, y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.

## El contexto de la dolarización

En enero de 2000, el gobierno ecuatoriano decretó la *dolarización* oficial de la economía. Este sistema de cambio fue adoptado en el marco de los grandes desequilibrios económicos y sociales provocados por una aguda crisis bancaria, dada la sostenida fragilidad y ausencia supervisión efectiva del sistema financiero nacional reflejada a desde fines de 1998.

La decisión de *dolarizar* tuvo motivos políticos. Ciertamente, el debilitado gobierno del ex presidente Jamil Mahuad pretendió atraer el apoyo de un importante grupo de empresarios que desde 1998 presionaron porque se aplicara la dolarización. Sin embargo, una fuerte movilización social determinó que Mahuad se viera obligado a renunciar.

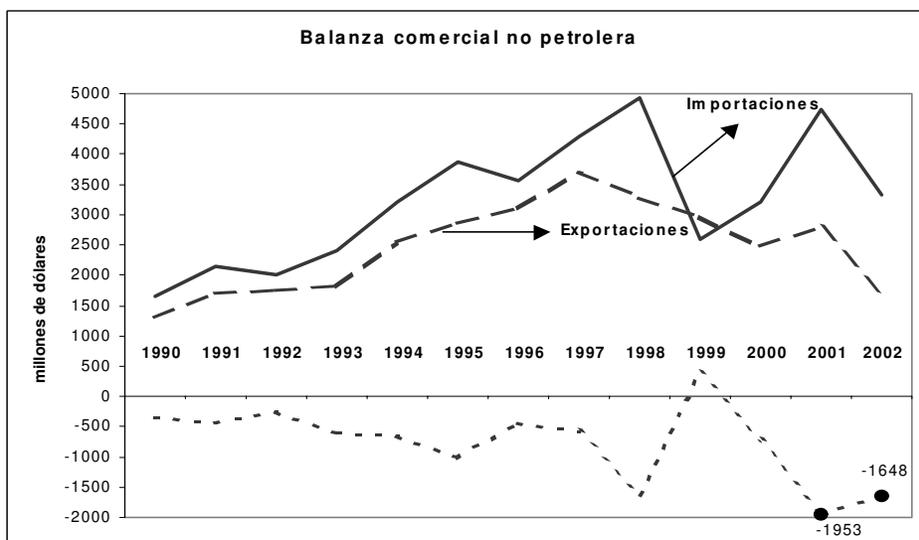
El sucesor Mahuad, Gustavo Noboa, impulsó las medidas necesarias para facilitar la dolarización y expidió nuevas leyes para modificar varios aspectos institucionales que dificultaban su aplicación.

A pesar de que existe un incremento del empleo (la tasa de desocupación ha caído de 16.8% a 8% entre enero de 2000 y julio de 2002, y la tasa de subocupación de 46.5% a 29.8% en el mismo período) y por lo tanto de la pobreza, las cifras aún son desalentadoras. La inflación no está controlada: 96.1% en 2000, 37.7% en 2001 y 12.9% en agosto de 2002<sup>3</sup>. La ineficiencia del sector bancario se refleja claramente en el diferencial entre tasas activas y pasivas, lo que confluente en una leve disminución de la tasa activa. El salario mínimo vital real ha sufrido una disminución frente a los niveles mantenidos en los años 96 y 97 y el salario mínimo

<sup>3</sup>La mayoría de datos macroeconómicos que se mencionan en esta investigación provienen del Banco Central del Ecuador (2002).

nominal en dólares ha caído considerablemente en los últimos años. Desde los peores momentos de la crisis, finales de 1999 e inicio del año 2000, el riesgo país, medido por el índice EMBI+<sup>4</sup>, ha disminuido pero el Ecuador no ha podido evitar la prima adicional, con tendencia a la alza, que tiene frente al índice EMBI+ general, aproximadamente de 800 puntos básicos a finales de agosto. En el año 2001, el país estableció un récord negativo en la balanza comercial no petrolera: US\$ 1.953 millones, y entre enero-julio de 2002 el saldo en rojo de la balanza comercial no petrolera llegó a US\$ 1.648 millones debido al alza de las importaciones (ver gráfico 1). La deuda privada se ha duplicado desde el inicio de la dolarización: de US\$ 2.6 a 4.9 mil millones entre enero de 2000 y julio de 2002.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

## Los obstáculos de la competitividad

### a) Problemas estructurales en la educación

Los datos de cantidad y calidad educativos revelan que hay problemas estructurales del país para mejorar la competitividad en el corto y mediano plazo.

En 1999, la tasa neta de escolarización en el ámbito secundario -número de alumnos matriculados o que asisten a establecimientos de enseñanza de 12 a 17

<sup>4</sup> El EMBI+ (Emerging Markets Bond Index Plus) es un índice construido por J.P. Morgan sobre la base de las cotizaciones de diferentes instrumentos de deuda de países emergentes, latinoamericanos y no latinoamericanos, que cotizan en los mercados financieros internacionales. El EMBI+ se ha constituido en un referente internacional del riesgo específico de cada país para los inversores.

años- llegó al 51.4% (SIISE versión 2.5, 2002, sobre la base de la información de la Encuesta de Condiciones de Vida- INEC). Igualmente, se observa una importante brecha en este indicador entre la población urbana (66.6%) y rural (30.2%).

Dado que la tasa neta de escolarización no mide la calidad de la educación, conviene examinar la eficacia del sistema educativo. Uno de estos indicadores podría ser los “logros educativos”, el cual constituye un resumen de los resultados de las pruebas nacionales realizadas para evaluar los logros académicos. Este indicador muestra que en 1997, en el décimo grado la calificación promedio de castellano y matemáticas, fue 10 y 4 sobre 20 respectivamente, lo que es muy bajo.

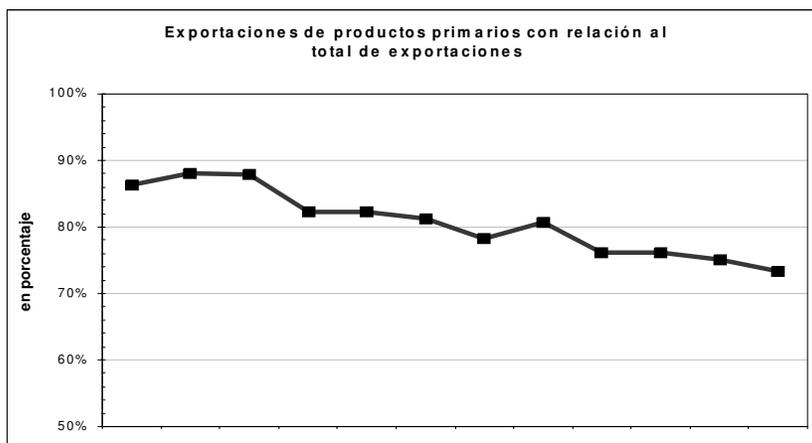
Esto quiere decir que si el país quiere contar con mano de obra calificada, se requiere mejorar el acceso y la calidad de la educación. No se puede realizar un balance de lo ocurrido desde la dolarización, pero consideramos que estas tendencias no se han revertido.

### **b) Un potencial Riesgo Moral Ecológico debido a las presiones del sector externo**

Los recursos naturales primarios han reducido su participación en las ventas totales en los años noventa. Sin embargo, el país aún se especializa en recursos naturales primarios, los cuales representaron el 73% del total de las exportaciones en el año 2001 (véase gráfico 2). De ese total, sólo tres productos: petróleo crudo, banano y camarón significaron el 60% de las exportaciones.

Esto quiere decir que el flujo de divisas necesario para el funcionamiento de un esquema de dolarización, depende de la extracción y producción de un conjunto de bienes primarios.

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador

El punto clave es que los procesos productivos ligados a la exportación tienen impactos ambientales o, dicho de otra manera, tienen una “memoria ambiental” (contaminación, deforestación), tal como ha sido documentado en diversas investigaciones. Por ejemplo, el crecimiento del uso de tierra agrícola no se ha detenido en últimos años (hay que tener en mente que este indicador es un proxy de la deforestación en el Ecuador, más aún cuando el país no tiene datos fiables de biodiversidad, stocks forestales, o de la tasa de deforestación de bosques primarios o regeneración de bosques secundarios).

En el caso del Ecuador, el incremento en la oferta exportable tiene las siguientes implicaciones:

- 1) Existe una mayor presión para incrementar las tasas de extracción de los recursos renovables y no renovables. Esto reduce el capital natural para las siguientes generaciones especialmente si no se reinvierte en la conservación y uso adecuado de los recursos naturales.
- 2) Los productos son vendidos a precios internacionales que no incorporan las externalidades negativas envueltas en la producción. Algunos ejemplos muy claros de esta tendencia son: la explotación del camarón, que ha provocado la destrucción de un ecosistema único, el manglar; la exportación de madera tropical, una de las causas de las altas tasas de deforestación en los años noventa; la exportación de bananas y flores con impactos en la salud en los trabajadores involucrados en la producción.

Por esto, sostenemos que hay un Riesgo Moral Ecológico potencial, ya que el requerimiento de divisas por parte del Estado genera incentivos para que los agentes privados o públicos incurran en un comportamiento que implica mayor explotación de los recursos naturales, sin que necesariamente se consideren -o mejoren- las normas o estándares ambientales vigentes. Estos agentes se sienten respaldados por parte del Estado para incurrir en una explotación más agresiva de los recursos naturales (una ejemplificación podría ser la actual construcción del oleoducto de crudos pesados cuyo trayecto pasa por distintas zonas ambientalmente sensibles como la de Mindo).

### **c) La persistente deuda externa**

Al final del año 2001, la deuda externa pública llegó a un total de US\$ 11,357 millones (Banco Central del Ecuador, 2002). Esta cifra refleja el resultado de un constante endeudamiento público, agravado por duras condiciones financieras impuestas por los acreedores externos en términos de las tasas de interés así como en los plazos para el pago del capital (Falconi Jácome, 2001).

Sin embargo, lo que más llama la atención es el incremento del endeudamiento privado, el cual prácticamente se duplicó entre enero del 2000 y julio del 2002, ya que se incrementó de US\$ 2.6 a 4.9 mil millones en ese período.

Generalmente, el objetivo de un endeudamiento externo es suplir las necesidades financieras internas. Los préstamos se realizan a una tasa de interés -impuesta por los acreedores- más una prima de riesgo, la cual fluctúa de acuerdo a las características específicas de cada país.

En este sentido, un préstamo debe fundamentarse en la situación real del deudor para la cual se realiza un análisis de riesgo de crédito, con el objeto de que exista una viabilidad de pago cierta. Además, el pago de la deuda implica que un país tiene que generar excedentes (la producción ha de ser mayor que el consumo) para pagar esta deuda (amortizaciones más intereses), y esto se puede lograr por dos vías: a) por un aumento genuino de la productividad de la economía (más producción por horas de trabajo), y b) por un empobrecimiento social y un abuso de la naturaleza; en las actuales condiciones, esto significa infravalorar la mano de obra o aumentar el ritmo de extracción de los recursos naturales no renovables y renovables (petróleo, bosques naturales, etc.). El pago de la deuda implica no solo un pago monetario sino también físico. Este concepto fue demostrado por Schatan, 1998 (véase también Falconí, 2001).

En países donde la exportación de materias primas sostiene la economía, como es el caso del Ecuador, hay una relación directa entre la expansión de las exportaciones -debido a la presión generada por el pago de la deuda externa- y la degradación del medio ambiente y el deterioro del capital natural.

#### **d) Sistema financiero ineficiente**

Un sistema financiero tiene papel fundamental en el proceso de asignación de recursos. La función de supervisión delegada que tienen los bancos induce a que el ahorro sea eficientemente canalizado a inversiones productivas seguras contribuyendo al crecimiento (Freixas y Rochet, 1997).

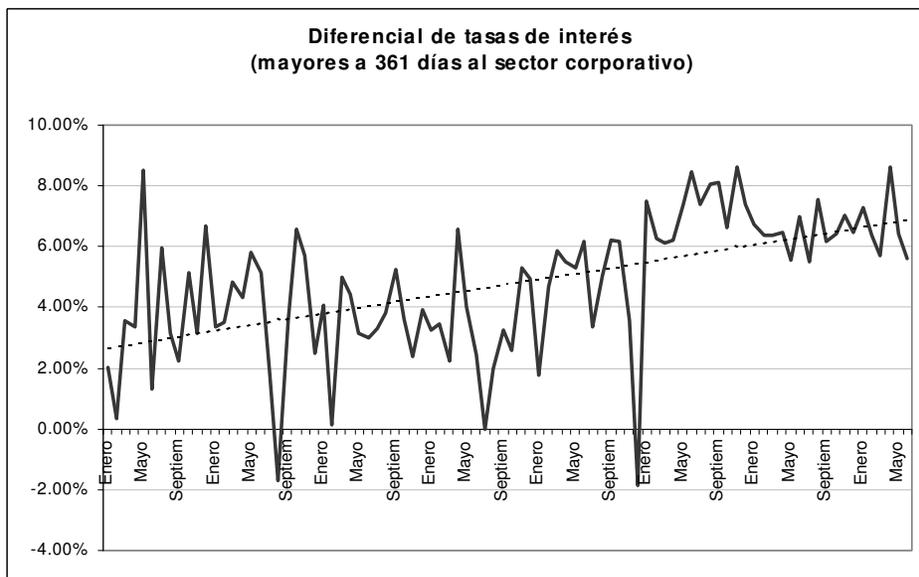
En el Ecuador, la fragilidad del sistema financiero y el no asumir la función de supervisión delegada responsablemente por parte de los bancos, sumado a la casi inexistente actuación del ente supervisor, terminó con llevar al país a un proceso de decrecimiento económico y la aplicación de la dolarización unilateral.

Bajo un sistema monetario rígido, como es la dolarización, la senda del crecimiento económico para el Ecuador se basa en el grado de competitividad genuina que se pueda lograr en el menor tiempo posible, si es que no se desea que la industria local desaparezca debido a la fuerte competencia comercial en el ámbito mundial, pero principalmente con los países vecinos. El punto central es que para mejorar la competitividad es necesario invertir en recursos humanos, tecnológicos y comerciales, y esto pasa por tener acceso al recurso financiero en condiciones razonables.

El margen financiero (o la diferencia entre la tasa activa y pasiva de interés) es elevado y con tendencia a la alza, provocando que el sector productivo tenga que asumir las ineficiencias del sector bancario, que lejos de contribuir a la sustentabilidad

de la economía resta competitividad al país. En el gráfico 3 se refleja la evolución del diferencial de tasas de interés a largo plazo que mantienen los bancos con el sector corporativo.

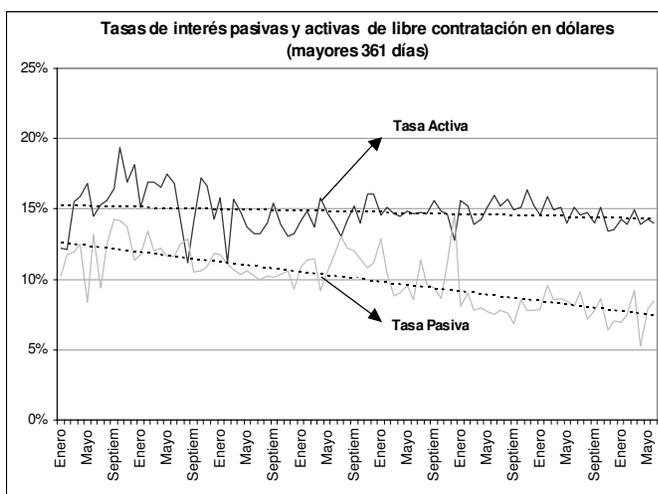
Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

Esta tendencia a incrementar el diferencial de tasas de interés ha venido acompañada de una fuerte disminución de la tasa pasiva (retribución al ahorro) frente a una leve disminución de la tasa activa. Así, desde el inicio de la crisis en 1995 hasta junio del año 2002 la tasa activa a largo plazo en dólares al sector corporativo disminuyó en un 9,6% mientras las tasa pasiva disminuyó en un 36,2%. Este mismo comportamiento de los bancos se aprecia durante la dolarización, el promedio anual de tasas de interés activas de largo plazo al sector corporativo en 1999, año previo a la dolarización e inicio del proceso de dolarización, fue de 14,66% y la pasiva de 10,34%. El promedio anual hasta junio de 2002 es de 14,23% para la tasa activa y 7,63% para la tasa pasiva, lo que significa un decrecimiento del 2,9% y el 26,2 de la tasa activa y pasiva respectivamente. Ver gráfico 4.

**Gráfico 4**



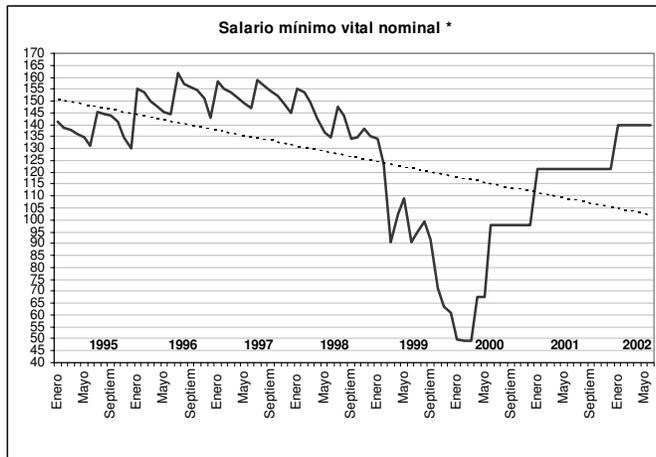
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

Con esta información se refleja la dificultad que tiene el aparato productivo para alcanzar niveles aceptables de competitividad, con un sistema financiero que continúa traspasando su ineficiencia, vía tasas de interés, a los créditos para inversión en mejora productiva, tecnológica, comercial y de recursos humanos a las empresas.

### **e) Competitividad basada en costos laborales**

Las condiciones económicas de los trabajadores, medida por el salario mínimo vital más compensaciones salariales (SMV), comienzan a deteriorarse considerablemente desde enero de 1998 hasta los primeros meses del año 2000. Durante este período de tiempo el SMV pasa en promedio de 155 a 50 dólares mensuales. Desde mediados de 1999 hasta cuando inicia el proceso de dolarización, se refleja la caída más fuerte de las condiciones económicas laborales desde el inicio de la crisis en 1995. Durante la dolarización, el Ecuador ha buscado mantener ciertos niveles de competitividad basada en los costos laborales. Si bien existe un incremento escalonado del SMV hasta junio del 2002, éste no llega a los niveles que se mantenían durante 1996, 1997 y 1998. Ver gráfico 5.

Gráfico 5

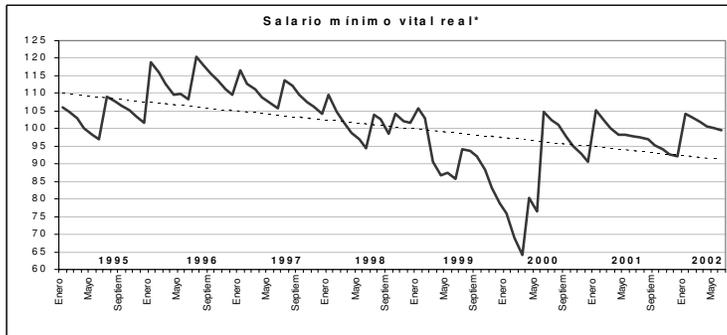


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

En términos reales, el SMV desde 1995 hasta 1998, en promedio, se mantuvo superior al año base (septiembre 94 - agosto 95 = 100). A partir del proceso que llevó al país a la dolarización, el SMV real comenzó a disminuir drásticamente hasta llegar a su nivel más bajo en marzo de 2000 con 64,2 puntos. De ahí en adelante, durante el periodo de dolarización, el SMV real no ha podido superar, en promedio, al año base. Ver gráfico 6.

Por lo tanto, se puede concluir que la fuerte devaluación que sufrió el país para entrar en dolarización, sumado a un proceso inflacionario que no ha podido controlarse (uno de los objetivos de la dolarización era bajar la inflación anual a 1 dígito) hasta el momento, ha servido como mecanismo perverso, para mantener un cierto nivel de competitividad a costa de un sacrificio de las condiciones económicas laborales.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

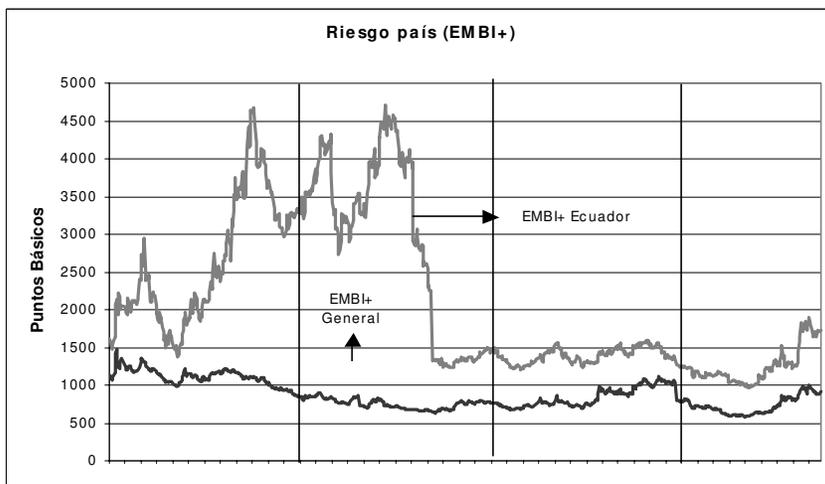
## f) Riesgo país elevado

La dolarización unilateral no deja de ser una medida cuestionada, especialmente cuando algunas características del país alertaban sobre la amenaza que este sistema monetario podría tener sobre el aparato productivo.

A nuestro juicio, la dolarización tenía que plantearse siempre y cuando se cumplan, entre otras, las siguientes características básicas: tener políticas macroeconómicas sólidas, un ambiente político y legal estable, un marco institucional y buen funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. Al no contar con estas condiciones, el aparato productivo se enfrentó con la necesidad de ser competitivo sin que existieran condiciones financieras para lograrlo, ocasionando que algunos sectores de la industria y agroindustria se vean amenazados debido a un cambio repentino de la balanza comercial.

El estado de estas condiciones básicas se pueden ver reflejadas en el nivel de riesgo país. Como se ve en el gráfico 7, la inestabilidad del Ecuador percibida por el índice EMBI+ desde inicios de 1999 y los primeros meses de 2000, periodo en que se gestó la dolarización, fue muy elevada. Esto reflejaba el ambiente de inestabilidad económica y política que poco o nada contribuía a la competitividad del sector productivo ecuatoriano.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de J.P. Morgan disponible en <http://www2.jpmorgan.com/MarketDataInd>.

Adicionalmente, a pesar de que a finales del año 2000 el riesgo país bajó, el Ecuador mantuvo una prima de riesgo superior al promedio de todos los países emergentes que componen el EMBI+ General. Esta prima adicional de riesgo país, que se ha mantenido el último año y medio en alrededor de 500 puntos básicos,

representa un costo elevado a la hora de atraer inversión extranjera o buscar financiamiento para el sector productivo, y sin duda deja al Ecuador en desventaja competitiva frente a sus socios comerciales. Ver gráfico 8.

Con esto se refleja que las condiciones macroeconómicas y políticas del país no han fomentado la competitividad, antes y tampoco después de la dolarización, que ahora con la inflexibilidad cambiaria aumenta el riesgo de desaparición de una industria local poco preparada para afrontar este reto y con un ambiente que tampoco contribuye a la mejora de la competitividad.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de J.P. Morgan disponible en <http://www2.jpmorgan.com/MarketDataInd>.

La institucionalidad, vista como la fortaleza e independencia de las instituciones, y el buen funcionamiento de instituciones públicas y privadas no han contribuido a crear un ambiente competitivo en el Ecuador. Un indicador que puede ayudar a reflejar este problema, a pesar de no tener la precisión deseada, es el índice de corrupción (CPI) que busca medir el grado de corrupción existente en un país mediante en la frecuencia con la que se producen sobornos y el valor total pagado por este concepto (Graf, 2002). Según este indicador el Ecuador ocupa lugares que lo catalogan de un país con elevados niveles de corrupción<sup>5</sup> (CPI, 2002).

Con este escenario es muy difícil que la competitividad pueda ser una aliada del sector productivo, la débil institucionalidad y el ineficiente funcionamiento de las empresas, públicas y privadas, son parte de redes y procesos con altos niveles de corrupción que adicionan una prima de riesgo o un costo adicional muy elevado.

<sup>5</sup> En 1998, el Ecuador a través de la medición del índice de corrupción se encontraba en la posición 77 entre 85 países y en el primer semestre del 2002 pasó a la posición 89 entre 202 países.

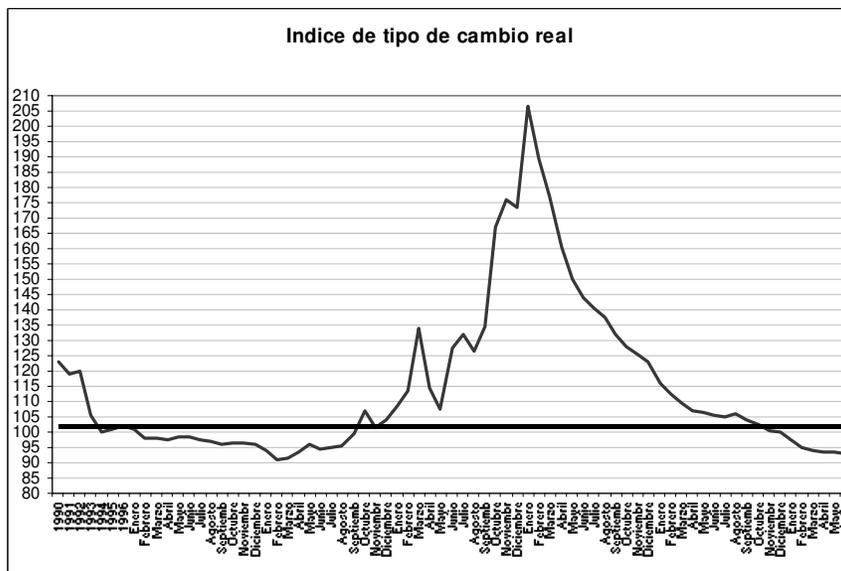
### g) Tipo de cambio real

El tipo de cambio real permite identificar si un país presenta períodos de depreciación o apreciación de la moneda, que le hayan permitido aumentar o disminuir su competitividad frente a los países con quien tiene relaciones comerciales.

En los primeros años de la década de los noventa el Ecuador mantenía un cierto nivel de competitividad, basado en una depreciación real de la moneda nacional frente a las monedas de los socios comerciales. En 1997 y durante buena parte de 1998, la competitividad debida al tipo de cambio disminuyó a raíz de una apreciación real de la moneda local. Desde entonces, la autoridad monetaria tomó una serie de decisiones que acompañaron al proceso de dolarización, las cuales provocaron un comportamiento atípico del tipo de cambio real.

La depreciación de la moneda nacional comenzó un proceso ascendente desde finales de 1998 hasta los primeros meses del año 2000, donde alcanzó su mayor pico, acompañada de la mayor depreciación nominal histórica de la moneda nacional (25.000 sucres por dólar), con lo cual se inició la dolarización unilateral. Ver gráfico 9.

Gráfico 9



Para la construcción del índice de tipo de cambio real, se utiliza una muestra de 18 países que tienen mayor comercio con el Ecuador, excluyendo petróleo. Base: 1994=100.

Fuente: Información estadística mensual del Banco Central del Ecuador.

## Conclusiones

La competitividad genuina de la economía, es endeble y esto puede provocar consecuencias negativas a futuro. Existen también factores estructurales que imposibilitan la posibilidad de contar con una economía sustentable. Estos aspectos estructurales rebasan con creces el debate en pro o en contra de la dolarización.

El proceso económico pre dolarización indica que la autoridad monetaria recurrió a una fuerte depreciación de la moneda (intencionada o no), con lo cual se proporcionó a los exportadores, un margen de tiempo para que se beneficien de una competitividad espuria hasta que puedan crear competitividad genuina. Las condiciones políticas, económicas, institucionales y financieras del país no han favorecido este tipo de competitividad.

Las principales conclusiones de este artículo son que un sistema cambiario rígido como el adoptado, le pone al Ecuador en una posición de alta vulnerabilidad en caso de dificultades internas y “shocks” externos. Esta cualidad de vulnerable se la podría suplir temporalmente con alzas coyunturales exógenas del principal producto de exportación (petróleo), como acontece ahora, por las remesas de los emigrantes ecuatorianos radicados en los Estados Unidos y Europa (US\$ 1.415 millones en el año 2001, es decir el 8% del PIB, según datos del Banco Central del Ecuador), con crecientes niveles de endeudamiento externo especialmente privado, o recurriendo a un uso cada vez más intensivo de productos con ventajas comparativas naturales.

Esto implica un alto riesgo y no constituye una solución estructural a las necesidades del país. Además provoca una inflexibilidad interna por lograr mayores niveles de competitividad genuina, por lo que, existiría la posibilidad de caer en un riesgo moral ecológico, ya que habría incentivos para explotar más rápidamente los recursos naturales, por un lado, y un menoscabo gradual de la estructura productiva interna, por otro.

## Bibliografía

- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (2002). *Información Estadística Mensual*. Dirección General de Estudios. Varios números. Quito.
- CPI (2002). disponible en: <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>; EMBI+. 2002. disponible en: <http://www2.jpmmorgan.com/MarketDataInd/>
- FALCONI, F. (2001). “La pesada carga material de la deuda externa”. En *Otras Caras de la Deuda*. Nueva Sociedad. Caracas.
- FALCONI, F., JACOME, H. (2001). “Reforma fiscal deja intacto el problema del endeudamiento externo”. *Iconos*, No. 12, Quito, Flacso.
- FREIXAS, X., ROCHET, J. (1997). “Microeconomics of banking”. MIT press.
- GRAF, J. (2002). “2002 Corruption Perception Index: Framework document 2002”. Transparency International and Göttingen University, Germany.
- LARREA, C. (1992). “The mirage of development: oil, employment, and poverty in Ecuador (1972-1990)”. A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy”. York University, Ontario.

- SCHATAN, J. 1998. *El saqueo de América Latina*. Colección sin Norte, Serie Punto de Fuga. Edición Arcis-Lom, Santiago de Chile.
- SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (2001). "El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso". *Iconos*, Quito, Flacso.
- SIISE, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 2.5. Quito.
- VOS, R. (2002). "Aumento de la inequidad de ingresos y de la pobreza durante la liberalización económica y la crisis. Causas micro y macro para el Ecuador". Banco Central del Ecuador, *Cuestiones Económicas* Vol. 17, No. 3.

## **Modelo de ajuste estructural en Argentina: economía y política de un fracaso**

**Jaime H. Escobar M<sup>1</sup>**

### **Resumen**

En este artículo se hace un balance de los resultados que han tenido las medidas de ajuste estructural aplicadas en Argentina durante el decenio de los años noventa. Resalta la incapacidad de la nueva orientación económica para resolver los problemas estructurales de la deuda externa, lo que ha traído un mayor deterioro de la capacidad productiva del país, con impactos negativos en el campo social. Hace un llamado para rescatar los criterios éticos que deberían estar en la base conceptual y argumentativa de los hacedores de política económica, quienes inspirados en las recetas del Consenso de Washington han sacralizado el mercado hasta convertirlo en un sustituto del ordenamiento institucional del Estado, provocando impactos sociales negativos, y han convertido la capacidad de endeudamiento del país en el objetivo principal de la política económica.

### **Abstract**

This paper presents a balance of the results obtained through prescriptions of structural adjustment that were applied in Argentina during the 1990's. The inability of the new economic orientation for solving the structural problems of the foreign debt is underlined, since it has brought an increased impairment of the productive capacity of the country, with negative effects on the social arena. A call is made to rescue the ethical criteria that ought to be at the conceptual and argumentative basis of those in charge of the economic policy. These, inspired in the recipes of the Washington Consensus, sacralized the market up to the point of making it a substitute of the institutional order of the State, with the ensuing social negative impact, and made of the borrowing capacity of the country the main target of the economic policy.

**Palabras claves:** Argentina, Crisis, Ajuste Estructural

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Economía de la Universidad del Valle. El autor agradece los comentarios de Carlos Ortiz, Renán Silva y Jose I. Uribe profesores de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Como es habitual, los comentarios aquí expresados son de responsabilidad del autor.

## Introducción

La situación argentina ha ocupado un lugar destacado en los medios académicos y de comunicación en los últimos meses. Los análisis y comentarios han redundado en identificar el colapso de la economía como el resultado de la aplicación radical de las medidas de ajuste estructural promovidas especialmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI). También se atribuye este colapso a la forma en que los gobiernos argentinos durante la última década aceptaron sin mayores controversias las recetas de política económica del FMI orientadas a favorecer la desregulación estatal y fueron proclives a dejar la economía a la suerte de las leyes del mercado. Sin embargo, si bien se puede plantear que hay algunos elementos de verdad en estas argumentaciones, es claro que responsabilizar completamente a los organismos internacionales, a la globalización o a la apertura, conduce a generalidades que no contribuyen a comprender el problema.

En esta dirección resulta conveniente hacerse una idea del contexto en el que las medidas fueron aplicadas. Una referencia a la coyuntura económica de finales de los setenta y de los ochenta resulta útil para observar la conveniencia o inconveniencia de las medidas adoptadas. También es importante llevar a cabo un seguimiento de las variables que identificaron el modelo como exitoso o milagroso, y mostrar las características de la caída del modelo de ajuste. Para ello se requiere precisar qué aspectos hacían vulnerable a la economía y a la sociedad argentinas frente a la competencia internacional y las medidas de ajuste. El análisis se concentrará en los aspectos concernientes a la estructura productiva y el ordenamiento institucional necesarios para garantizar el desarrollo de las actividades económicas en un contexto regido por la competencia de mercado.

El balance global que se intenta desarrollar resalta no sólo la debilidad e ineficacia de las medidas de política económica adoptadas en los últimos veinte años para garantizar un esquema de acumulación de capital y un crecimiento sostenido en una economía en vías de desarrollo como la Argentina; el balance muestra igualmente que han sido más importantes las urgencias de corto plazo en procura de la estabilidad –como el peso de la carga de la deuda, la hiperinflación o la cesación de pagos– que los propósitos de garantizar objetivos de largo plazo en los que se pondere de manera destacada el logro de objetivos que garanticen la consecución de una estructura productiva y aseguren un crecimiento sostenido.

Se destaca también cómo la aplicación de recetas de política económica que desconocen las complejidades políticas de los contextos en los que se aplican, pueden conducir a la generación de efectos contraproducentes en economías emergentes como la argentina. Se resalta también que los correctivos promovidos por el Consenso de Washington han significado un profundo agravamiento de los males que intentan atacar. Como resultado de ello la sostenibilidad económica se ve hoy más comprometida, sólo que con un ingrediente aún más desalentador: el empobrecimiento se ha disparado, como en todos los lugares donde se han aplicado

estas medidas. Pero también se hacen más evidentes los problemas políticos que comprometen la gobernabilidad del país. En buena forma este texto puede resultar útil para mirar los efectos devastadores de una política económica que no tiene en cuenta las complejidades de los contextos económicos, sociales y políticos particulares de un país y que, pese a la contraevidencia, desconociendo los factores que determinan los fracasos de los mercados, insiste en la reducción del papel regulador del Estado.

## **De ajuste en ajuste: de la crisis de la deuda al Plan Austral**

Un análisis de la crisis que vive Argentina no puede eludir los orígenes estructurales de la situación. El estudio tanto del paquete de reformas estructurales de la última década como de las medidas de salvamento más recientes, no se puede abordar sin tener en cuenta los intentos de solución planteados a la crisis de la deuda en los inicios de los años ochenta y las medidas de ajuste estructural planteadas en el Plan Austral. Es claro que de allí puede surgir, inicialmente, una observación acerca del corto vuelo que han tenido las políticas de ajuste. Pareciera como si, desde finales de los setenta, cada década llegara con su propia crisis. Sin embargo, lo que está implícito en la crisis estructural argentina indica que la crisis de la deuda no ha sido superada; que los intentos de la política económica no han sido válidos, independientemente de la orientación académica o ideológica que los sustentan.

El origen del desbordado endeudamiento argentino tiene que ver con los mismos factores que determinaron este fenómeno en América Latina y, en general, en las economías en vías de desarrollo. Los excesos de liquidez en la banca privada europea y americana, resultado de la crisis petrolera de 1973, hicieron posible la fácil adquisición de préstamos de largo plazo, muchos de ellos a tasas flotantes, que se otorgaron tanto al sector público como al privado en países desarrollados, sin exigir mayores requisitos (Sachs y Larrain, 1994). En el caso argentino buena parte del endeudamiento fue convenido para financiar gastos gubernamentales. El exceso de oferta de crédito, que indicaba un desequilibrio en las economías desarrolladas, presionaba desajustes internos de los que se derivaban presiones inflacionarias. En el período 1972-1986, de acuerdo con estos mismos autores, las tasas de interés reales de los créditos alcanzaron un promedio negativo<sup>2</sup>. La época de la “plata dulce”, como se conoce en Argentina el período correspondiente al segundo lustro de los años setenta, se presentaba como una situación de prosperidad pero no se midieron, en su momento, las consecuencias que se podían derivar de un cambio en las tendencias a favor del fácil acceso al crédito internacional. Las condiciones del crecimiento interno facilitaban, además, la generación de expectativas favorables para los acreedores.

---

<sup>2</sup> En 1974 la tasa Libor, expresada en términos reales, llegaba a -29.4. Con algunas fluctuaciones en los años siguientes, en 1980 seguía siendo negativa y cercana a -6%. (Sachs y Larrain, 1994).

Sin embargo, las presiones inflacionarias en las economías desarrolladas motivaron, precisamente, que las posibilidades de acceso al crédito se empezaran a limitar, y que disminuyeran las posibilidades de cumplir con las obligaciones crediticias contraídas previamente. Las medidas contraccionistas adoptadas en los países desarrollados con el propósito de frenar las presiones inflacionarias motivaron un crecimiento súbito de las tasas de interés y, por consiguiente, una reducción substantiva de las posibilidades de acceso a nuevos créditos internacionales. La tasa Libor en 1981 llegó al 20% y se mantuvo para el período 1981-1986 en un promedio de 17.5%.<sup>3</sup> Las repercusiones internacionales de tales medidas tuvieron impacto en el crecimiento de las economías subdesarrolladas, lo que a su vez generó síntomas de insolvencia. Si bien este fue un patrón común en las economías latinoamericanas, en el caso argentino, a pesar de los ajustes, las diferencias en su magnitud y los síntomas, aún persisten.

En Argentina en 1980 el coeficiente de la deuda externa en relación con el PIB alcanzaba el 48% y el 58% de la deuda externa total, que se había pactado a tasas flotantes<sup>4</sup>. Con el incremento de las tasas de interés real y el debilitamiento de la economía se hicieron evidentes los síntomas de insolvencia. El acceso al crédito internacional se había cortado y con él las posibilidades de financiamiento del déficit fiscal, situación que se agravaba con las dificultades de financiamiento interno y el débil recaudo fiscal, disminuido por la recesión económica.

El peso de la deuda, sobre el cual jugaron un papel importante las medidas que favorecieron la estatización de la deuda externa privada (Rozenwurcell, 1986; Guerberoff, 1989), se convirtió en el obstáculo más importante para contrarrestar los efectos de la insostenibilidad. El hecho de que buena parte de los acreedores internacionales fueran bancos privados que tenían seriamente comprometida su estabilidad, pesó de manera importante sobre la situación. El endurecimiento de los acreedores motivó fuertes presiones sobre los gobiernos latinoamericanos. Argentina, de manera evidente, no fue la excepción. Ante la incapacidad de pagar las obligaciones externas y el servicio de la deuda, y con síntomas de inestabilidad, inició un cambio fundamental en las orientaciones del modelo económico que había permitido lograr mejoras en su nivel de desarrollo por la vía de la substitución de importaciones (Canavasse, 1988). En esta coyuntura, y sobre fundamentos teóricos de tipo ortodoxo, se promovió la apertura comercial y financiera, al tiempo que se permitió la flotación del tipo de cambio. De igual forma, la política monetaria y la política fiscal tomaron un carácter restrictivo que produjo impulsos negativos en el desenvolvimiento interno de la economía.

El magro desempeño económico imponía mayores restricciones fiscales. El cumplimiento de las obligaciones se hacía cada vez menos probable y se agudizaba con las devaluaciones generadas por la fuga de capitales. De todos es conocido que la crisis estructural de Argentina no era exclusiva. En agosto de 1982 México

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

suspendió el pago de sus acreencias corrientes dada su incapacidad de cumplir con ellas. El incumplimiento tuvo eco en otros países de América Latina y en 1985 aparece el denominado Plan Baker, coordinado por el FMI y el Banco Mundial, mediante el cual los bancos privados y los gobiernos deudores iniciaron un conjunto de negociaciones en el marco del denominado Club de Londres. A su vez, las negociaciones de deuda externa entre gobiernos deudores y acreedores se desarrollaron en el Club de París. Se dio inicio así a un proceso de renegociación de la deuda que hizo posible la ampliación de plazos y la reducción de las tasas de interés, pero que no contemplaba la disminución de su nivel. Este hecho condujo posteriormente a un replanteamiento de las negociaciones que favoreció una mayor concentración de la deuda externa de los países subdesarrollados cuyo principal acreedor es el FMI.

El lastre que venía acompañando al Gobierno Central era precisamente la financiación del déficit fiscal sobre el cual pesaba de manera importante el servicio de la deuda. El crecimiento de la deuda superaba ampliamente el crecimiento de la economía, lo que obligó a buscar recursos de crédito, a tasas de interés elevadas, para cubrir gastos de funcionamiento. Lo peor vino después, aunque era esperable, por lo demás, ante las claras señales de insostenibilidad. Justo en el momento en que las fuentes de financiación comienzan a desconfiar de la capacidad de pago de Argentina, el acceso al crédito se corta. Como resultado de ello, la financiación de los gastos estatales tiene que ser cubierta con emisión de moneda, dando lugar a una hiperinflación con sus devastadores impactos socioeconómicos que no sólo afectaron la distribución del ingreso, sino también el normal curso del desenvolvimiento de la economía.

La incertidumbre ocasionada por la hiperinflación obligó a todos los agentes económicos a buscar protección. Las soluciones de corto plazo, ante la poca fiabilidad en la moneda interna, condujeron a la sustitución de moneda y a la fuga de capitales. De hecho, la moneda corriente argentina iba perdiendo las cualidades propias del dinero. Si bien podía utilizarse como medio de cambio, significaba muy poco como medida de valor, pues ante el ritmo galopante de la inflación los billetes eran sólo papel y las monedas material de desecho sin ningún uso práctico. Nada mejor, para protegerse en una circunstancia como esta, que utilizar una moneda extranjera como el dólar. De esta forma se generaba un círculo virtuoso ya que los excesos de demanda sobre la divisa aumentaba su precio y por esta misma vía crecía el nivel de precios, neutralizando cualquier efecto positivo real sobre el tipo de cambio.

A pesar de estos síntomas –que pueden ser vistos como un verdadero desastre– Argentina, y en especial su capital Buenos Aires, seguían siendo un país y una ciudad sencillamente impactantes. El derroche en el consumo –que a pesar de las lamentaciones de los argentinos seguía siendo elevado– era un claro indicio de un nivel de vida ampliamente favorable con relación a los niveles observados en el promedio latinoamericano. Paradójica o no, esta situación era evidente. Pero el

sistema económico requería de un ajuste estructural inaplazable, dado que en el fondo se estaba propiciando, además, un fuerte deterioro social que se revelaba a través de una fuerte concentración del ingreso.

No había lugar a dudas respecto de la necesidad de un ajuste fiscal severo y de contar con una moneda confiable. La propuesta económica, que además suponía de manera implícita un ordenamiento institucional adecuado, identificaba en estos dos aspectos las condiciones básicas para garantizar un sendero estable de crecimiento económico. Derrotar la hiperinflación y reducir el déficit fiscal a niveles razonables se convertían en objetivos prioritarios para poder seguir funcionando, lo que no descartaba, de manera acertada por lo demás, las posibilidades de financiamiento por la vía del crédito.

Los impactos distributivos de la hiperinflación, así como la no efectividad de las medidas de corte ortodoxo para lograr la estabilización, hicieron posible que en Argentina, como en el resto de los países de América Latina que tenían ampliamente comprometida su situación externa, apareciera un plan de ajuste estructural de carácter heterodoxo (Amadeo et.al, 1990; Arida y Lara-Resende, 1986). Basados en el carácter inercial de la inflación, se propuso un conjunto de medidas de política económica orientado a garantizar la estabilidad macroeconómica. Con este tipo de orientación apareció en Argentina el Plan Austral en junio de 1985 con el cual, además de contemplar el congelamiento por tiempo indeterminado de las tarifas de servicios públicos, de los precios de los bienes provenientes de estructuras de mercado no sometidas a la competencia internacional y de los salarios, se intentó propiciar un nuevo ordenamiento estructural de la economía (Rozenwurcell, 1986). De esta forma, se sustituyó la moneda de curso legal por el austral, se introdujo un tipo de cambio fijo (\$0.80 por dólar), se asumió el compromiso oficial de no monetizar los déficits fiscales y de asociar el crecimiento de la base monetaria al aumento de reservas internacionales, entre otras medidas.

A pesar de los pronósticos adversos, especialmente provenientes de sectores de orientación ortodoxa, el modelo mostró señales de efectividad. Sin embargo, las causas estructurales de la crisis externa, ampliamente ligada a la carga de la deuda y a un crecimiento económico insuficiente, propiciaron un colapso relativamente temprano del Plan. La hiperinflación retornó en 1989 y con ella las señales de insolvencia de la economía. Era evidente que los instrumentos de control disponibles por el Estado resultaban insuficientes para regular los aspectos propiamente microeconómicos implícitos en el carácter inercial de la inflación (Guerchunoff, 1988).

## **Del Plan Austral al Plan de Convertibilidad**

La iliquidez y la insolvencia en las arcas oficiales comprometían el cumplimiento de las obligaciones con acreedores internos y externos. Este fenómeno no sólo obedecía al comportamiento de la deuda pública, sino también al magro crecimiento

que experimentaba la economía. De esta manera, con el peso de las obligaciones de deuda –incluyendo obligaciones ligadas con el pago de pensiones– y la presencia de gastos de funcionamiento excesivos, el déficit fiscal había llegado a niveles que hacían evidente la insostenibilidad de la economía. A este fenómeno también contribuyeron, de forma significativa, los bajos niveles de recaudo derivados no sólo de la crisis económica sino también de los niveles desbordados de elusión y evasión impositiva.

El déficit fiscal seguía arrojando resultados adversos; la inflación y las tasas de interés domésticas mantenían niveles que comprometían seriamente el desempeño de la economía en su conjunto. Contrario a la orientación estructuralista involucrada en el Plan austral, las medidas de ajuste que dieron sustento al Plan de convertibilidad se apoyaron en los fundamentos conceptuales de la denominada Economía de la Oferta. Desde esta perspectiva, buena parte de la responsabilidad del mal desempeño económico argentino fue atribuido a las fallas de intervención del Estado. Para el caso argentino esto parecía algo evidente, al revisar no sólo la magnitud de la intervención gubernamental, sino también las evidentes señales de ineficiencia de las empresas estatales, las fallas en los esquemas de regulación y, en general, a los mecanismos institucionales –reglas de juego inestables– que torpedeaban tanto la gestión pública como la privada.

Sin embargo, en el trasfondo de los planteamientos económicos que daban sustento a la formulación del nuevo paquete de reformas estructurales, sin lugar a dudas tuvieron un peso importante las condiciones de negociación de la deuda externa. El Plan Baker fue el primer intento de renegociación de la deuda que fracasó por la rigidez que introducía para reducir la carga de deuda. En el marco de los acuerdos de este Plan se posibilitaba la capitalización de intereses, derivado de lo cual el servicio de la deuda se incrementaba restando cada vez más las posibilidades de pago en una coyuntura en la que las economías latinoamericanas mostraban un crecimiento económico desfavorable.

Como resultado del fracaso del Plan Baker apareció en marzo de 1989 lo que se denominó el Plan Brady, claramente asociado a lo que también se conoce como el Consenso de Washington. En este Plan se acordó una participación activa del FMI y del Banco Mundial en procura garantizar que la reducción de la carga de deuda, no necesariamente del nivel de deuda, se hiciera efectiva. De manera directa se planteaban unos incentivos orientados a facilitar el acceso al crédito de largo plazo a tasas de interés bajas en aquellos países que aplicaran un paquete de medidas de ajuste estructural que sería monitoreado por los organismos multilaterales (Hispano, 2002; Sachs y Larrain, 1994). En otras palabras, acceder a los recursos de estas entidades quedaba condicionado a la aplicación de las recetas promovidas por el FMI y el Banco Mundial. La apertura comercial y financiera, las reformas al sistema financiero que posibilitaran la competencia de la banca internacional en estas economías, la independencia de la banca central, las medidas tendientes a la flexibilización laboral, las reformas al sistema pensional, las privatizaciones, las

reformas tributarias, aparecieron como las tablas de salvación para las economías endeudadas. Una receta homogénea para contextos sociales, económicos, políticos y culturales que a pesar de ciertas similitudes, resultan claramente heterogéneos.

En este contexto surgió en Argentina el Plan de Convertibilidad con un conjunto de medidas adoptadas desde 1989. Este Plan no sólo contemplaba los aspectos del nuevo manejo monetario en Argentina; en realidad, el Plan comprometía un conjunto de estrategias en casi todos los frentes siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington. Con base en el diagnóstico de sus inspiradores, se pretendió alcanzar una asignación de recursos más cercana a la eficiencia económica, lo que posibilitaría la consecución de un sendero de crecimiento estable y sostenido. Sólo que siempre se vio al Estado como el causante de las ineficiencias productivas y de asignación de recursos, del magro desempeño económico, de las distorsiones del mercado y, por supuesto, del desbordado endeudamiento para financiar el déficit fiscal. En últimas, sobre la base del condicionamiento de la política económica, se dio un entierro de tercera categoría al modelo de sustitución de importaciones que en todos los diagnósticos aparecía como un modelo agotado y de escasa viabilidad.

Las distintas estrategias contempladas en el Plan estaban orientadas entonces a reducir el déficit fiscal. Las medidas en este frente fueron orientadas a la generalización y al aumento de la tasa correspondiente al pago del IVA. Con relación a los impuestos directos, los impuestos a las ganancias fueron aumentados (Heymann, 2000). En ambos frentes se trabajó no sólo en los aspectos de carácter técnico orientados a generar los niveles de recaudo deseados, sino también en fortalecer los elementos legales con los que se incrementaban las penas a los evasores de impuestos. Estas medidas se pusieron en funcionamiento incluso con hechos ejemplarizantes que incluyeron sanciones legales a algunos empresarios quienes, se puede sospechar, no pertenecían al club de simpatizantes de Menem.

Los resultados iniciales de estas medidas, condujeron de manera clara a un mejoramiento en el nivel de recaudo. Pero hubo otras formas de combatir el déficit fiscal por el lado del gasto. Argentina inició un proceso de privatización masiva de todas las empresas mediante las cuales el Estado intervenía de manera directa<sup>5</sup>. No se salvó nada (Guerchunoff, 1992). Las empresas de acueducto y alcantarillado (Obras Sanitarias de la Nación), la industria petrolera (Yacimientos Petroleros Fiscales), la empresa de telecomunicaciones, Aerolíneas Argentinas, el transporte ferroviario (trenes metropolitanos, subterráneo de Buenos Aires y los trenes que comunicaban las distintas provincias del país). En fin, todo, salvo los servicios públicos de educación y de salud, al parecer porque nadie los quiso comprar. Todo ello significó un cambio drástico en el que se percibe la intervención del Estado ya no como un catalizador natural de las tensiones y conflictos implícitos en un sistema capitalista, sino como un factor que distorsiona el desarrollo de la actividad económica o contribuye al incremento del gasto público con serias implicaciones sobre el déficit fiscal.

---

<sup>5</sup> La privatización se hizo de distintas formas, pero predominó la venta de activos al sector privado.

La intervención del Estado, tanto en forma directa como indirecta, además de estar sobredimensionada, era ineficiente e ineficaz. Se podría afirmar que las empresas estatales cubrían amplios sectores de actividad. No sólo aparecía el Estado interviniendo en actividades en las que desempeñó un papel estratégico para la consolidación de actividades productivas internas, como el caso de los monopolios naturales en el campo de los servicios públicos, en la infraestructura de comunicaciones o en el frente energético. Muchas actividades terciarias estaban en las manos del Estado sin desempeñar un rol dinamizador. Por su parte, los trámites administrativos derivados de las regulaciones estatales, se convirtieron en un obstáculo para el desarrollo de la actividad económica en la medida en que incrementaban los costos de transacción y generaban asimetrías de información. Bajo esta perspectiva las privatizaciones resultaban estratégicas al garantizar no sólo impactos favorables en las finanzas públicas, sino también positivos en términos del crecimiento económico. Si bien los impactos negativos en materia distributiva fueron contemplados (Canavese y Rozenwurcell, 1992) no fueron considerados con la importancia debida.

Argentina enfrentaba un diagnóstico en el que las fallas de intervención del Estado se hacían evidentes. En buena medida, esto fue el resultado de los excesos populistas que había acumulado Argentina a través de medidas de política que emergieron en circunstancias en las que la democracia estaba comprometida, o extinta, como resultado de las dictaduras militares. La clase media argentina se fortaleció precisamente sobre la base de los empleados gubernamentales que gozaban de una serie de privilegios que no consultaban argumentaciones técnicas.

Era evidente que los problemas de intervención oficial descansaban en la ineficiencia. Esto propició que las empresas estatales fueran identificadas como una de las prioridades en el paquete de medidas de ajuste estructural. Sólo que la solución a estos problemas, seguramente por las dificultades prácticas de consolidar un verdadero ajuste, se inclinó a favorecer medidas de mercado en las que se veía como solución la privatización de un buen número de empresas intentando por este camino la eliminación de la ineficiencia productiva. Aduciendo de manera miope la noción de competencia se otorgaron licencias para la operación de monopolios privados descargando la responsabilidad de la corrección de las divergencias sociales en mecanismos de regulación de dudosa confiabilidad. Parecía que, en efecto, si bien en el diagnóstico de la intervención aparecía de manera evidente la ineficiencia estatal, pesaron más los argumentos fiscales y, directamente, los impactos derivados de las empresas del Estado en los balances oficiales.

Los discursos sobre la eficiencia productiva y asignativa eran sólo un adorno en el discurso privatizador. De hecho nunca se midieron las consecuencias de mediano y largo plazo que este tipo de iniciativas llevaba de manera implícita; todos, bajo la perspectiva de un *laisser-faire* absoluto, sustentaban las conveniencias de una economía de mercado carente de las distorsiones e ineficiencias derivadas de la intervención directa del Estado.

Muchos titulares de prensa y escándalos públicos, además de desempleo, dejaron las privatizaciones. Un punto central era el precio de las empresas. Para ello resultaba clave determinar un precio atractivo que garantizara niveles de rentabilidad a los compradores privados. En este aspecto los elevados costos operativos de las empresas –determinados básicamente por los costos laborales y la inoperancia de sus formas organizativas- representaban un fuerte obstáculo para la concreción de las negociaciones. La ineficiencia productiva reducía la rentabilidad de las empresas y, por esta vía, los precios que los compradores privados estaban dispuestos a pagar. Se hacía necesario emprender medidas de ajuste previo a la venta de las empresas con el fin de lograr precios mejores.

Las privatizaciones trajeron de manera explícita un conflicto laboral de grandes magnitudes. Lograr la eficiencia de las empresas por privatizar implicaba la reducción de costos operativos. Para ello se requería despedir una buena cantidad de empleados y obreros públicos y, por supuesto, reducir muchos de los beneficios laborales. Era evidente que este tipo de medidas despertaría un fuerte rechazo de las organizaciones sindicales. Pese a sus evidentes consecuencias, las privatizaciones se llevaron a cabo sin mayores traumatismos. Menem, a su estilo, supo sortear el vendaval. Después de varias marchas y manifestaciones en la Plaza de Mayo, y pese a los escándalos periodísticos, sólo quedaron unos líderes sindicales desprestigiados –que también experimentaron un súbito mejoramiento en sus niveles y estilos de vida– y una gran cantidad de cesantes que empezaron a engrosar las filas de la informalidad.

Todas las ventas tuvieron su escándalo propio. Memorable fue, por ejemplo, la transacción de la empresa de telecomunicaciones que fue vendida a un precio muy inferior al que se había establecido. La interventora oficial en esta operación fue María Julia Alzogaray, hija de un legendario patriarca de la política argentina, a quien recientemente se le ha reabierto un proceso judicial por este hecho y quien hasta hace poco, desafiando la ley de la gravedad, ejercía como Ministra del Medio Ambiente. Otro caso muy sonado fue el de Aerolíneas Argentinas. El comprador aducía inconvenientes por la obsolescencia de la flota aeronáutica, además de los elevados costos laborales. En efecto el gobierno argentino realizó el ajuste laboral y actualizó, utilizando recursos de crédito, los aviones e instalaciones de la empresa. Posteriormente se realiza la venta por un precio irrisorio en vista de que el comprador no asumió la deuda de la nueva flota al descontar del valor de los activos los pasivos de la empresa. En general, como en este caso, lo que ocurrió fue la venta, a precios de promoción, de una buena parte de los activos públicos.

Siguiendo al pie de la letra las condiciones del Fondo, esas exigencias que de manera eufemística suelen aparecer como recomendaciones de buena voluntad, de manera complementaria a las medidas señaladas surgió también la Ley de Convertibilidad, la misma que logró capitalizar Menem para su posterior reelección. Era evidente que la inflación argentina se encontraba ligada al manejo monetario. La pérdida de confianza en la moneda se convertía en uno de los principales

obstáculos para el desenvolvimiento de la economía. De esta forma, asegurar que el nuevo peso fuera respaldado por dos terceras partes en reservas internacionales depositadas en el Banco Central era una medida orientada a la generación de confianza (Pou, 2000). Fijar un tipo de cambio de paridad con un mercado libre, asegurado por una banda cambiaria, permitió que los argentinos pudieran despertar cada día con la certeza de que los precios no se habían alterado, más aún cuando se habían eliminado las posibilidades de emisiones no respaldadas para financiar gasto público. Con ello se eliminaban muchas afugias cotidianas, que comprometían las frecuencias de pago y las decisiones de consumo. Sin duda la medida resultó tan eficaz que en algunas ocasiones la evolución del índice general de precios mostró comportamientos negativos. Haber pasado de la hiperinflación a la deflación, o a un índice de inflación anual acumulada de un dígito, no podía ser interpretado, dados los antecedentes, sino como un milagro: el milagro argentino que, por la fuerza de las circunstancias, duró poco y por lo visto hizo demasiado daño.

La eficacia en el corto plazo de las medidas monetarias fue seguida por los no menos exitosos resultados en materia fiscal. Las privatizaciones y las reformas tributarias, unidas a las nuevas normas de contratación laboral en las entidades del Estado –en buena medida bajo condiciones de flexibilidad extrema– redujeron de manera significativa los gastos corrientes. En muy poco tiempo, el complemento de lo que en su momento se denominó como el milagro argentino brotó a la luz: de un déficit fiscal insostenible se pasó a un superávit, algo impensable en el pasado inmediato. Con esto se configuraba un espacio propicio para percibir una sensación de euforia. Los resultados, positivos en unos aspectos, distorsionaban la visión para darse cuenta de los impactos de largo plazo que se estaban generando. En ese momento no había un espacio amplio para quienes advertían sobre los costos derivados de las medidas de ajuste estructural pues, al igual que en otros contextos latinoamericanos, las opiniones contrarias eran trivializadas y objeto de desprecio en los medios académicos y de gobierno. Era la puesta en evidencia de la hegemonía de un discurso económico que ocultaba, y de qué forma, una ideología excluyente.

En el frente externo las medidas no se hicieron esperar. En este mismo contexto se acentuaron las medidas tendientes a profundizar la apertura económica. Esto significó reformas en los regímenes arancelarios que protegían lo que sobrevivía de la industria argentina, al tiempo que se relajaron las restricciones al flujo de capitales internacionales. El círculo se cerraba, aunque sólo en materia de concepción: mayor eficiencia productiva en la provisión de servicios públicos, credibilidad en la moneda, un tipo de cambio competitivo (derivado de una fuerte devaluación entre finales del año 1990 y principios de 1991 dieron salida al nuevo peso convertible), medidas de flexibilización laboral y reformas al sistema pensional y de salud; las medidas en el frente externo fijaban, a la luz de los modelos económicos, las condiciones para una mayor fluidez de mercado que posibilitaría el crecimiento económico y con este las señales de solvencia requeridas para iniciar un nuevo sendero de desarrollo.

Los resultados del desempeño económico en el primer lustro de la década de los años noventa arrojaron un balance que señalaba el éxito de las medidas económicas. Cavallo era visto como el gran héroe nacional que había sido capaz de derrotar la adversidad. Sólo que en este caso, como en todas las enfermedades crónicas y depredadoras, los síntomas, que en efecto aparecían, eran percibidos desde la lógica económica que inspiraba el ajuste, como un fenómeno de carácter friccional que en poco tiempo serían solucionados por el mercado. No importaban las señales de deterioro social. Cualquier asomo de cuestionamiento de estos fenómenos en los principales círculos académicos de la economía –altamente comprometidos como artífices del modelo– y en el oficial, era visto de manera arrogante como un intento de análisis carente de rigor. No hay peor ciego que el que no quiere ver. Seguramente esto ocurría con muchos economistas y hacedores de política económica que se encontraban encandilados con el aparente éxito de las medidas.

Al respecto resulta bastante oportuno traer a cuento una frase del Presidente del Banco Central de la República Argentina, (Pou, 2000) quien en marzo de 2000, un año antes de haberse revelado completamente la crisis, afirmaba con un optimismo que hoy sólo despierta hilaridad, pero que también da cuenta del carácter fundamentalista de quienes han orientado la economía argentina:

En los años ochenta la Argentina padeció graves dificultades económicas y financieras. La hiperinflación 1989-90 produjo, finalmente, el consenso político necesario para la reforma. Si bien aún persisten problemas en algunas esferas, las reformas estructurales aplicadas en la década de 1990 han encarrilado a la Argentina en la senda del crecimiento sostenido.

Los niveles alcanzados por el desempleo y sus implicaciones en el repunte de la informalidad, el drástico deterioro en las condiciones laborales que se presenta en este mismo lapso, no representaban mayores preocupaciones: empleos chatarra, contrataciones temporales, jornadas parciales. En 1990 el salario mínimo real urbano en la Argentina mostraba un deterioro dramático en comparación con el observado en 1980. Los efectos de la hiperinflación en la década de los ochenta daban cuenta de por qué este tipo de remuneración se había reducido en 78.5% sobre el índice de salario real, de acuerdo con información de CEPAL. Entre 1990 y 1995 este indicador presentó un incremento significativo al crecer a un promedio anual del 25%. En el segundo lustro, incluyendo el año 2000, el salario real permaneció constante con relación al alcanzado en 1995. Sobre esta situación jugó un papel decisivo la estabilidad de precios que en este mismo lapso mostró una inflación promedio del -0.3%. No obstante, si bien el salario mínimo obedece a una señal oficial muchas contrataciones, especialmente durante la reciente recesión económica, se han venido realizando por fuera de lo que indica la norma –lo que se

conoce en Argentina como *contrataciones en negro*- de tal manera que las remuneraciones pactadas están por debajo del salario mínimo legal y sin ningún tipo de garantías laborales ni de acceso a los servicios de salud y seguridad social que son de ley en la Argentina en este tipo de contrataciones.

Todo apuntaba a la consecución de niveles de eficiencia que, para el sector industrial especialmente, resultaban vitales para afrontar los retos de la competitividad internacional. Pero muchas de las actividades no soportaron el rigor de la competencia, dejando entrever que los ajustes en los costos laborales en procura de la eficiencia productiva si bien resultaban necesarios, no eran suficientes para el logro de este propósito. Sólo aquellas actividades industriales más articuladas con tecnologías intensivas en capital y que desarrollaban actividades que de tiempo atrás se hallaban articuladas al sector externo, tuvieron una mayor capacidad de adaptación a las nuevas reglas de juego.

El resultado, a nivel agregado, mostraba precisamente cómo las actividades industriales se habían ido contrayendo paulatinamente. Argentina inicia la década de los años noventa con una actividad industrial que representaba el 36% del PIB de acuerdo con cifras del Banco Mundial. La inestabilidad macroeconómica de la década de los ochentas ya había menoscabado la estructura productiva pues, de hecho, en 1980, esta misma relación mostraba un 41.2%. Lo que es importante resaltar es que las medidas de ajuste de los años noventa no lograron revertir esta tendencia. En el año 2000, de acuerdo con la misma fuente, la participación de las actividades industriales se había reducido a un 27.6%, lo que significa que la reducción en la participación mostró una caída cercana al 23% en diez años. En esta misma década la participación en valor agregado de las actividades propiamente industriales en el PIB se redujo en un 34.3%; en 1990 dicha relación arrojaba un 26.58% y en el año 2000 sólo alcanzaba un 17.6%.

Por el contrario, aunque sin un incremento significativo en materia de contribución al valor agregado global, las actividades primarias se fueron expandiendo al igual que las actividades terciarias. Los nuevos precios relevantes para la economía argentina surtieron su efecto en materia de reasignación de recursos. De hecho las actividades primarias sufrieron una fuerte expansión. Sólo que la dependencia que tienen estas actividades de las fluctuaciones de los precios internacionales (muchos de ellos determinados por la presencia de subsidios a la producción en países grandes y a los efectos del rezago cambiario implícito en la Ley de Convertibilidad), impidieron que estas actividades contribuyeran a la generación de producto interno y la participación presentara una tendencia a la baja: en 1990 la participación de las actividades primarias llegaba al 8.1% mientras en el año 2000 no llegaba al 5%. Sin embargo, la percepción oficial de este fenómeno como uno más de carácter temporal que sería resuelto por el mercado, no permitía observar que cada vez la economía argentina estaba entrando en un sendero de crecimiento con menores potencialidades de dinamismo.

Por su parte, el sector terciario de la economía argentina, en este mismo lapso, tendió a estar sobredimensionado con relación a una estructura productiva en la que cedía espacio el sector transformador de la economía. En la década de los años noventa la participación del sector servicios se incrementó en un 21.1%, al pasar de 55.9% en 1990 a 67.7% en el año 2000.

Oficialmente se apostaba a que surgiera en el sector industrial, si se quiere, una clase empresarial que fuera capaz de identificar nuevas actividades productivas rentables, que ajustara sus procedimientos internos y que adoptara nuevas tecnologías para acomodarse a los nichos de mercado que ofrecía la integración regional en torno del Mercosur, o de otros mercados internacionales. Sólo que muchos de estos empresarios se vieron obligados, de manera permanente, a nadar contra la corriente.

Pese a ello el balance global se mostraba positivo. Pero no se reconocían las implicaciones negativas del tipo de crecimiento generado. En efecto, la economía crecía, y lo hacía de manera prometedora. Sólo que era una suerte de crecimiento similar al que un cuerpo humano presenta por efectos de alteraciones en las secreciones de la tiroides. Contra los pronósticos de los gestores del modelo, el crecimiento argentino se sustentaba básicamente en las actividades internas y no en la dinámica de sus sectores industriales exportadores.

Capitales extranjeros, incluyendo los de dudosa procedencia, ingresaban al país para financiar actividades de la más distinta índole. El peso de los capitales especulativos alimentaba las transacciones bursátiles con mayor peso que la inversión directa. De igual manera, se dio una apertura importante para el desarrollo de la banca internacional, especialmente de origen español. Grandes inversiones fueron realizadas para financiar actividades ligadas a la construcción de vivienda y de inmensos centros comerciales en las principales capitales. Argentina, con síntomas de un deterioro soterrado que horadaba su potencial productivo, entraba con mayor fuerza en las formas de consumo típicas del primer mundo: más elementos para seguir encandilados y con mayor razón si se tiene en cuenta que el consumo privado interno como porcentaje del PIB se había ido deteriorando ya que, si bien en 1990 representaba el 77.1% en el año 2000 se ubicaba en el 70.9%. Grandes centros de distribución terciaria, con bajos niveles de productividad, ligados a grandes cadenas internacionales, inundaron las zonas urbanas. La especulación con la actividad constructora y el redimensionamiento del sector terciario en general, al igual que en otros países latinoamericanos, protagonizaron la reasignación de recursos que dio sustento a una forma de crecimiento que no sería sostenible en el largo plazo. Una suerte de enfermedad holandesa que no provino propiamente de la presencia del “boom” en alguna actividad primaria, sino de una fuerte irrupción de capitales especulativos.

Otros elementos también incidieron en la mayor vulnerabilidad de la economía argentina. El mayor grado de apertura de la economía, teniendo en cuenta la flexibilización comercial y financiera, derivado de las medidas económicas ligadas

propriadamente al sector externo, propició que Argentina se hiciera más vulnerable ante impactos exógenos. Peor aún, como resultado de las medidas adoptadas, Argentina era un país que había restringido de manera radical sus instrumentos de política económica. En el frente fiscal era poco lo que se podía hacer. En el frente cambiario y monetario, la Ley de Convertibilidad maniató al Banco Central. De esta manera la crisis mexicana de 1994, la crisis de Rusia en 1998 (ambas con implicaciones negativas en los mercados emergentes), y la sufrida por Brasil posteriormente, afectaron de manera severa la economía argentina y de paso comprometieron seriamente la convertibilidad del nuevo peso. Ante las crisis financieras en estos escenarios, Argentina tuvo que recurrir al apoyo crediticio internacional, especialmente de la banca multilateral, para sortear los ataques especulativos a la convertibilidad.

Ya era un hecho que la convertibilidad era de papel; sólo era una norma legal que no correspondía a las condiciones del equilibrio macroeconómico. La convertibilidad no sólo era un artificio insostenible sino que se convirtió también en un factor que atrajo mayores posibilidades de inversión en actividades con bajos niveles de transabilidad internacional. Sólo para citar un ejemplo, vale la pena tener en cuenta cuáles eran las posibilidades de competencia internacional de los industriales argentinos cuando, ante situaciones coyunturales de desajustes cambiarios, su vecino brasileño y principal socio en el Mercosur, ajustaba sus cuentas con una devaluación. Como es evidente con un tipo de cambio anclado por la convertibilidad los ajustes, para ser competitivos, tendrían que hacerse por la vía de la reducción de los costos. Nuevamente tanto empresarios como trabajadores terminaron pagando, en este caso, los ajustes brasileños. En estas condiciones se fortalecieron las actividades que tenían poca dependencia de este tipo de ajustes internacionales. Fue así como se generaron brotes especulativos en las actividades de la construcción y la propiedad raíz que se tradujeron en incrementos sustanciales en el valor de las propiedades y los arrendamientos.

La convertibilidad era insostenible, más aún cuando en el segundo lustro de los noventa se entra en una situación de recesión económica. El endeudamiento como porcentaje del PIB seguía en aumento; de acuerdo con información de la CEPAL, mientras en 1990 esta relación era del 44% en el año 2000 ya alcanzaba el 51.4%. Por su parte la relación entre el balance de la cuenta corriente y el PIB era positiva en 1990 -1.2%- mientras que en el año 2000 arrojaba un déficit de 3.1%. En efecto, la economía argentina no estaba generando los recursos internos para cubrir sus obligaciones externas, hecho que se evidencia aún más cuando se tiene en cuenta que la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones pasó de 41% en 1990 a 85.5% en el año 2000. Este tipo de tendencia se mantuvo durante el año 2001. La cesación de pagos era inminente.

Ante esta situación, que sencillamente apuntaba a una devaluación, se fueron generando formas de protección. Muchos empresarios, especialmente ligados a la banca privada, desde el inicio de la desaceleración económica en 1998, coincidieron

en otorgar sólo créditos en dólares o, en su defecto, créditos con tasas diferenciales dependiendo de si el crédito se pactaba en pesos o en dólares. Las empresas de servicios públicos, las mismas que habían sido privatizadas, ajustaban el valor de las tarifas desconociendo el comportamiento de la inflación interna y buscaban parámetros de indexación externos siempre más elevados. Las personas naturales también encontraron como mecanismo de protección, obviamente sin anticipar lo que después se denominó como el “corralito”, el manejo de cuentas bancarias en dólares, al igual que el manejo de activos a plazos fijos, en estas mismas entidades, en moneda extranjera.

Desde diversas perspectivas se ha coincidido en que buena parte de la crisis actual proviene de la demora en haber modificado la Ley de Convertibilidad. Sin duda el razonamiento es correcto, sólo que no se han detenido un poco en las razones que impidieron la toma de decisiones en este sentido. Muchos olvidan el carácter de activo político que adquirió la convertibilidad que se convirtió, en buena forma, en la prenda de mostrar del gobierno de Menem ya que pudo ofrecer a los argentinos señales de tranquilidad y certidumbre con las que se superaron las épocas aciagas de la hiperinflación. Menem y su equipo de gobierno no estaban dispuestos a dilapidar este capital. Seguramente por eso, por haber privilegiado elementos de carácter político –los mismos que junto con las prácticas politiqueras tradicionales posibilitaron su reelección– por encima de criterios técnicos, las medidas de ajuste a la Ley de Convertibilidad fueron aplazadas haciendo más profundos los efectos negativos sobre la diversificación productiva. Dentro de los mismos lineamientos ortodoxos lo que se proponía, para lograr una mayor devaluación real, era la deflación, la cual descansaría sobre una mayor profundización de las medidas de flexibilización laboral (Krueger, 2002). El resultado fue una economía cada vez menos interdependiente.

### **La inminencia de la cesación de pagos: la crisis de 2001**

El ajuste cambiario, que implicaba modificaciones a la Ley de Convertibilidad y deterioraba la estructura productiva, seguirá siendo postergado. Después de haber sido derrotado en las elecciones que llevaron a De la Rúa a la presidencia, Domingo Cavallo vuelve a ejercer la cartera de economía en marzo de 2001. Pevio a este nuevo ascenso, estuvo en el cargo, en un tiempo récord de 48 horas, el ministro López Murphy, quien sugería medidas severas de disminución del gasto público el cual, contrario a lo esperado, había alcanzado niveles desbordados en el último período de Menem. La rápida salida de López Murphy obedeció al carácter impopular de las medidas de ajuste. Cavallo sugirió, entonces, nuevas medidas orientadas a sostener la convertibilidad pero de manera poco consistente ya que la relacionó con una canasta de monedas externas en las que se le daba una mayor ponderación al nuevo Euro. La medida no funcionó. El riesgo de cesación de pagos, que ubicaba en las nubes el índice de riesgo-país, obligó al Ministro a tomar medidas

extremas como la famosa Ley de Déficit Cero a mediados de julio de 2001. Un conjunto de medidas que apuntaban a toda costa a garantizar el pago de las obligaciones externas pero que ocultaba no sólo una reducción de los salarios de los funcionarios públicos, sino también de manera soterrada, el pago de las obligaciones externas con los salarios de los trabajadores públicos.

Medidas desesperadas ante una situación que para el pueblo argentino ha sido desesperanzadora. Argentina, y en especial Buenos Aires, no es la de otros tiempos. Hordas de mendigos y de gente que vive del rebusque inundan las calles de las ciudades. Niños de la calle rompen teléfonos públicos tras una moneda. Tradicionales salas de cine se han transformado en iglesias protestantes y muchos espacios radiales se han inundado de pastores, pitonisas y brujos. La ciudad se ha deteriorado incluso en su aspecto físico: el servicio de aseo público, también privatizado, parece que no se ajustó a las predicciones del idealizado mercado. El servicio de trenes que interconectaba a Buenos Aires con el resto del país, también privatizado, no funciona. Lo mismo ocurre con la aerolínea bandera de los argentinos. Todo ello era impensable hace cinco o seis años. Es el mismo paisaje urbano que produce la pobreza y la exclusión, pero que en este caso, por el contraste con un pasado reciente en el que predominaba un nivel de vida elevado, se hace más visible

Las tensiones sociales se manifiestan con más intensidad. No se trata sólo de los paros de empleados y de las manifestaciones públicas: los saqueos y manifestaciones de violencia ahora brotan con facilidad sin distinguo entre clases medias o propiamente populares, haciendo evidente una crisis institucional que rechaza las formas convencionales de organización laboral y la clase dirigente. Este tipo de eventos marcó la salida del presidente De la Rúa. Desde ese momento, se han marcado registros mundiales en el número de presidentes en un lapso corto hasta la llegada de Eduardo Duhalde quien, con un discurso que rescata connotaciones nacionalistas, ha intentado paliar la situación.

Si bien la Ley de Convertibilidad es historia y el tipo de cambio fluctúa en un mercado libre, la capacidad gubernamental para intervenir y regular este mercado es reducida y depende de las ayudas externas. La restricción a los retiros de los depósitos de los ahorradores –el corralito financiero–, las medidas tendientes a impedir una mayor disparada en el tipo de cambio y, por consiguiente, en el comportamiento de la inflación interna, sólo surten efectos retardantes en el ajuste que las fuerzas económicas están produciendo en especial sobre el tipo de cambio.

## **Una reflexión final**

Nuevamente el fantasma de la inflación desbordada y la incertidumbre sobre el inmediato futuro campean en la atmósfera argentina. Muchos recrean en esta situación la década de los ochenta. Sólo que, si bien estos síntomas parecen repetirse, los diagnósticos desconocen el daño causado a la estructura productiva. Salir de esta crisis va a ser mucho más difícil en la medida en que recuperar lo perdido en

capacidad productiva resulta prácticamente imposible. Más aún cuando las relaciones internacionales de las economías se han transformado, lo que impone nuevos retos y desafíos a trabajadores, empresarios y gobernantes. Tales transformaciones requieren fuertes sacrificios. Los trabajadores los han sufrido en carne propia, pues han sido la pieza de poner en materia de los ajustes requeridos para el logro de la eficiencia y la competitividad. Los empresarios, muchos de ellos quebrados, han hecho lo mismo. Pero es claro que la clase política parece inmune a cualquier cambio. Buena parte de los desafíos en América Latina se concentran en este factor. No es posible administrar y generar medidas que fomenten la eficiencia y la competitividad cuando las estructuras del poder político permanecen inalteradas. No es posible administrar en el siglo XXI un país subdesarrollado con una visión política anclada en el siglo XIX. Los desafíos económicos actuales requieren de una severa transformación en estas estructuras que posibilite realmente la creación de condiciones institucionales más acordes con las tendencias mundiales, pero sin menoscabo de la preservación de principios nacionales a través de los cuales se fomente un sistema democrático en un contexto de relaciones económicas y sociales incluyentes y justas.

Lo que pasó en Argentina en buena medida es el resultado de estas dinámicas políticas. Las medidas de ajuste impulsadas por Menem trajeron importantes consecuencias sobre el manejo institucional con fuertes repercusiones en el ámbito económico. Con una mirada cómplice, y en algunos casos como actor principal, permitió audaces actos de corrupción, injusticia y manejo irresponsable del erario en procura de objetivos políticos y electorales. Muchos encontrarán en estos actos un divorcio con las lógicas que mueven la economía. Sólo que en efecto, cuando estos actos van contra la garantía de los derechos de propiedad, del cumplimiento de los contratos o cuando, de manera irresponsable, se utilizan los recursos públicos para asegurar objetivos políticos, es difícil establecer separaciones entre estos ámbitos. Por su parte el ex-presidente De la Rúa, llegó al poder como producto de una alianza política en la que se denunciaban actos como los descritos. Pero la alianza política que lo llevó al poder se rompió durante el ejercicio presidencial propiciando la más absoluta falta de gobernabilidad que impidió afrontar con mayor vigor las medidas correctivas del modelo económico heredado. La tardanza en este tipo de medidas también atenta contra el buen desempeño de las actividades productivas, sólo que en la formulación de medidas de política económica, y en los análisis económicos, las acciones de los gobernantes o de los funcionarios públicos siempre se ven como algo exógeno o muchas veces neutral. Haciendo alusión a estos dos fenómenos de la vida política argentina se advierte que las instituciones del Estado son cada vez más débiles. Lo que sigue con el actual gobierno no parece cambiar el curso de este fenómeno. Las afanes de corto plazo superan una visión estatal más integrada. Luego vendrán las intervenciones para favorecer a ciertos grupos y esto, necesariamente, no es lo más conveniente para todo el país.

En el fondo, lo que oculta la crisis actual, más allá de los lugares comunes que ven como único responsable al FMI, es el agotamiento de un modelo de acumulación de capital como una estrategia de desarrollo apoyada en una presencia fuerte del Estado, que logró consolidarse desde la posguerra. Este modelo sólo fue exitoso hasta finales de la década de los setenta cuando empieza a mostrar flaquezas por fuertes restricciones de financiamiento. En el clientelismo, en la politiquería, en las medidas populistas y en los efectos de un sindicalismo depredador es posible encontrar las causas del agotamiento del modelo. Las reformas de los noventa dejaron esa responsabilidad en el capital internacional sin dar ninguna importancia a la posibilidad de replantear los mecanismos tendientes a una modernización tecnológica y productiva de carácter endógeno. En esta dirección se privilegió a la internacionalización de la economía como mecanismo capaz de generar las señales adecuadas para este fin. Sólo que, con una visión corta, no se tuvieron en cuenta los efectos perversos que se pueden derivar de la utilización de los capitales especulativos, ni los derivados del comportamiento de los precios internacionales sobre una economía cuyas mayores ventajas en el contexto internacional se encuentran alrededor de las actividades primarias.

Si en efecto lo que estamos presenciando una vez más, aunque con síntomas más agudos, son las señales del agotamiento de un modelo de acumulación de capital, y vemos que en buena medida el principal obstáculo se encuentra relacionado con los gobiernos, cualquier intento de salida de esta encrucijada toca las transformaciones políticas. El pueblo argentino parece haberlo entendido. De hecho con los señalamientos públicos a funcionarios oficiales –los denominados *escraches*– con los cacerolazos y, en general, con las distintas manifestaciones de protesta, se está levantando la voz contra una clase dirigente que tradicionalmente sólo ha mirado en las posiciones del gobierno un botín de caza o un espacio propicio para asegurar privilegios. De alguna forma, las protestas populares y las de la clase media, señalan a los privilegiados -incluyendo entre estos a la dirigencia sindical- como causantes del deterioro social por el que atraviesa el país en estos momentos.

Las soluciones en Argentina superan las presiones de las medidas desesperadas de política económica que buscan logros en los balances de corto plazo; estas sólo resultan ser paños de agua tibia para una situación tan complicada. Argentina debe reconstruir las bases que posibiliten el crecimiento de la economía en un proyecto social inclusivo, justo y respetuoso de las libertades fundamentales. De lo contrario vivirá, como hoy, ciclos pendulares que no resuelven los problemas de fondo. Lo de hoy, no es otra cosa que la puesta en evidencia de que no se ha logrado superar el problema estructural que mina las posibilidades de crecimiento y por esa misma razón las implicaciones sociales van a ser más agudas.

## Bibliografía

- AMADEO et.al (1989). *Inflación y estabilización en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo editores– Fedesarrollo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1984) *La deuda externa y el desarrollo económico de América Latina: antecedentes y perspectivas*, Washington.
- CANAVESSE, A. (1988) “Estancamiento e inflación en un modelo de crecimiento desequilibrado” en Villanueva J. (ed) *Empleo, inflación y comercio internacional*, Buenos Aires, Ed. TESIS – Instituto Torcuato Di Tella.
- CANAVESSE, A. y ROZENWURCEL G. (1992) “Privatizaciones, crecimiento y distribución del ingreso”, en: Guerchunoff (ed). *Las privatizaciones en Argentina – Primera Etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- FANELLI, J. (1989). “Acerca de la generación de recursos financieros en la Argentina”, en: *Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero*, Buenos Aires, CENDES – Ed. TESIS.
- GUERBEROFF, S. (1989) *Crecimiento y restricción externa: el caso argentino en los años 90*, Buenos Aires, Ed. TESIS – Instituto Torcuato Di Tella.
- GERCHUNOFF, P. (1988) “Posibilidades y límites de un programa de estabilización heterodoxo” en Villanueva J. (ed) *Empleo, inflación y comercio internacional*, Buenos Aires, Ed. TESIS – Instituto Torcuato Di Tella.
- HEYMANN, D. (2000). *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa*. Buenos Aires, CEPAL, Serie Reformas Económicas: No. 61, mayo.
- HISPANO, Manlio (2002) “Referencias sobre el Consenso de Washington”, en: *Revista Al Margen*, No. 2, Bogotá, Junio.
- KRUEGER, A. (2002) *Crisis prevention and resolution: lessons from Argentina.*, Cambridge, International Monetary Fund, National Bureau of Economic Research, Conference on The Crisis argentina, Julio.
- PERSIO, A y LARA-RESENDE, A.(1986) “Inflación inercial y reforma monetaria en Brasil”, en: *Inflación Cero*, Bogotá, Ed. Oveja Negra.
- ROZENWURCEL, G. (1986) “Inflación y estabilización en la Argentina: el Plan austral”, en: *Inflación Cero*, Bogotá, Ed. Oveja Negra.
- POU, PEDRO. (2000) “La reforma estructural Argentina en la década de 1990”, en: *Revista Finanzas y Desarrollo*, volumen 37, No. 1, Marzo.

## Reinvención de la identidad étnica, nuevas territorialidades y redes globales: el Estado multiétnico y pluricultural en Colombia y Ecuador<sup>1</sup>

Luis Carlos Castillo<sup>2</sup>, Heriberto Cairo Carou<sup>3</sup>

### Resumen

El Estado unitario se transforma en varios países de América Latina. Este cambio está asociado con una triple crisis: de legitimidad, participación y representación. En este artículo se examina, comparativamente, la forma como los movimientos étnicos en Colombia y Ecuador mediante la reinvención y uso estratégico de la identidad, desafiaron el imaginario de nación mestiza y contribuyeron a que en estos países se reconozca la diversidad étnica y cultural. Se muestra que en este proceso ha sido decisivo el giro de una política basada en la clase a una política de la diferencia que reivindica la identidad étnica y cultural.

### Abstract

The unitary State is undergoing change in several countries of Latin America. This change is associated with a crisis on three levels: legitimacy, participation, and representation. This paper studies, comparatively, how ethnic movements in Colombia and Ecuador, by means of a reinvention and strategic use of their identity, have challenged the mental image of the *mestizo* nation and have contributed to the recognition of ethnic and cultural diversity. It is argued that in this process the turn from a class-based policy to one attending to ethnic and cultural identity has been decisive.

**Palabras claves:** Colombia, Ecuador, Identidad, nuevas Constituciones, movimiento étnico, Estado pluriétnico y multicultural, pueblos indígenas.

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo fue presentada en el Tercer Congreso Europeo de Americanistas que se llevó a cabo en Ámsterdam, Holanda, entre el 3 y 6 de julio de 2002.

<sup>2</sup> Sociólogo, Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad del Valle.

<sup>3</sup> Sociólogo. Profesor de la Universidad Complutense de Madrid, España.

*Identity is never an a priori, nor a finished product; it is only ever the problematic process of access to an image of totality.*

*(Bhabha, 1994: 51)*

## La reinención de la identidad

La identidad política se ha convertido en una categoría cada vez más importante en las ciencias sociales. En la actualidad ninguna disciplina ha podido escapar a su reflexión. No es este el lugar para una amplia discusión sobre el concepto. No obstante, en su estudio se pueden distinguir dos perspectivas de pensamiento. De un lado, se encuentran los esencialistas para quienes existe algún contenido intrínseco esencial en toda identidad que se define por su origen o experiencias comunes. En la antropología y en los estudios sobre el nacionalismo aquellos son conocidos como primordialistas. De otro lado, los constructivistas, que niegan la existencia de identidades originales e inmutables. Estas se construyen socialmente, son contextuales y están sujetas a cambio y transformación y son construidas en el marco de relaciones de poder. De esta manera la pertenencia a cualquier grupo humano es siempre un problema de contexto y definición social. Por tanto, “porque las identidades se construyen dentro, y no fuera del discurso, tenemos que entender que están producidas a partir de estrategias enunciativas específicas, en ámbitos históricos institucionales específicos, en el seno de prácticas y formaciones discursivas específicas. Más aún, surgen dentro del juego de modalidades concretas de poder, de forma que son más el producto que el señalamiento de la diferencia y la exclusión, que signos de una unidad idéntica naturalmente constituida” (Hall, 1996: 4).

Los argumentos de los esencialistas regularmente no resisten la comprobación empírica. No hace falta pensar en que todo pasado identitario es fruto de la invención (Hobsbawm y Ranger, 1983) para admitir que los recuerdos históricos y mitos que hacen parte de una identidad colectiva como, por ejemplo, la nacional son siempre seleccionados, es decir, se escogen unos y se desechan otros en un discurso que se elabora por determinadas élites con el ánimo de lograr la movilidad social (Smith, 1997). El proceso mediante el cual alguien se identifica con alguna colectividad implica privilegiar una identificación determinada sobre todas las demás. Por ejemplo, la identificación con el Estado territorial es una construcción moderna. No hay nada de natural en ello, como piensan los primordialistas. Los territorios que son demarcados con líneas fronterizas para diferenciarlos de los vecinos son innovaciones sociales. Como señala Hobsbawm (2000: 48) la frontera franco-española no quedó fijada formalmente sino hasta 1868 y en América Latina, después de cerca de doscientos años en fueron definidas las fronteras, todavía se presentan disputas limítrofes como las de Colombia y Venezuela por el Lago de Maracaibo y Colombia y Nicaragua por las islas de San Andrés y Providencia en el mar Caribe. Las

construcciones que han operado de forma hegemónica como la identidad nacional o la idea de una nación mestiza en América Latina han sido el resultado de relaciones de poder donde un grupo, regularmente dominante, ha impuesto su visión al resto de la sociedad.

La identidad étnica es también el resultado del contexto y de las relaciones sociales. Tempranamente Barth (1969) mostró que la etnicidad implica la construcción de fronteras étnicas que diferencian a unos de otros. Su argumento central es que los individuos mantienen sus identidades tanto como las circunstancias se los permitan:

Since ethnic identity is associated with a culturally specific set of value standards, it follows that there are circumstances where such an identity can be moderately successfully realized, and limits beyond which such success is precluded. I will argue that ethnic identities will not be retained beyond these limits... The incentives to a change in identity are thus inherent in the change in circumstances (Barth, 1969: 25)

En el mantenimiento de las identidades de acuerdo con las circunstancias juega un papel fundamental el uso estratégico de la etnicidad. Este se expresa en el esfuerzo consciente de líderes, individuos y comunidades étnicas en pro de la movilización de signos étnicos para acceder a recursos escasos, tanto materiales como no materiales, que les han sido históricamente negados por un Estado-nación que ha buscado históricamente, como sostiene Bhabha (1990), homogeneizar la identidad nacional pese a lo irreducible de las diferencias culturales. Varios países de América Latina están siendo testigos del uso estratégico y la reinvención de la identidad étnica por parte de los pueblos indígenas. Éstos, convertidos en actores étnicos, han formado organizaciones y movimientos sociales y han desafiado tanto el imaginario de nación mestiza como al Estado unitario. Como veremos a continuación, en un hecho de vital importancia política, en países como Colombia y Ecuador el Estado unitario entró en crisis y está surgiendo otro tipo de organización estatal.

## **El desafío al Estado Unitario**

En efecto, en las dos últimas décadas se han proclamado nuevas constituciones en una serie de países de América Latina. Una de las características más notables de estas Cartas es el creciente reconocimiento de la diversidad étnica y del carácter multicultural de sus respectivas sociedades (Assies, 2000; Cott, 1995, 2000)<sup>4</sup>. Sin

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en las constituciones de los siguientes países se reconocer el carácter pluriétnico y multicultural de sus sociedades: Argentina, (1994), Bolivia (1994), Brasil (1998), Colombia (1991), Costa rica (1997), Ecuador (1998), Guatemala (1985), Nicaragua (1986), Panamá (1983), Paraguay (1992), Perú (1993), México (1992), Venezuela (2000), Chile modificó su Ley Indígena en 1993 (Assies, 2000; Cott, 2000).

duda, ello refleja el nuevo peso y la reinención de la etnicidad en los países latinoamericanos y la emergencia de nuevos movimientos sociales entre los pueblos indígenas.

Por tanto, en un hecho de trascendental importancia para el mundo contemporáneo el Estado unitario, al menos en el orden jurídico formal, parece reformarse lo mismo que el republicanismo liberal. Con el reconocimiento de la diversidad étnica y el carácter multicultural de las sociedades latinoamericanas se quebró el proyecto de las élites políticas que por más de siglo y medio buscó la construcción de naciones mestizas mediante las estrategias del exterminio o la asimilación del indígena<sup>5</sup>.

La quiebra del Estado unitario y el reconocimiento de la pluriethnicidad y la multiculturalidad están asociados con varios factores. La reinención de la identidad y la emergencia de nuevos movimientos étnicos que han instrumentalizado la etnicidad han sido elementos centrales. Sin embargo, la movilización de los actores étnicos no ha sido el único factor. La crisis de legitimidad del Estado, la crisis fiscal, las políticas de ajuste estructural y más recientemente la aplicación de políticas de corte neoliberal están asociados con esta transformación.

En Colombia, por ejemplo, desde la Constitución de 1991, se han titulado como territorios indígenas cerca de un cuarta parte del territorio nacional y en Ecuador se avanza en la misma dirección. Pero, ¿cuáles son las condiciones que hacen comprensible este proceso? ¿Se puede explicar el hecho sólo a partir de la afirmación del auge de los movimientos indígenas sin indagar en las razones del mismo? Porque precisamente lo notorio es que las nuevas constituciones de estos países comienzan a definir de diferentes modos Estados multiétnicos y pluriculturales donde antes sólo se contemplaba una nación y una cultura, y todo ello sin que nada haya cambiado sustancialmente en la composición “objetiva” de la población (ni grandes migraciones, ni incorporaciones de pueblos, ni otros “terremotos” poblacionales).

En este artículo se sostiene que el “nuevo” lugar que ocupan los indígenas en Colombia y Ecuador ha implicado un proceso de construcción y reinención de las identidades étnicas en el contexto de un giro de una política basada en la identidad de clase a otra sustentada en la identidad cultural. La instrumentalización de la diferencia, basada en la identidad étnica, ha mostrado una gran capacidad estratégica y “performativa”. Su resultado más palpable es el cambio del Estado unitario. Se

---

<sup>5</sup> Las élites de las “nacientes” naciones de América Latina desarrollaron tres líneas de política para enfrentar el “problema” indio, considerado uno de los principales obstáculos para el desarrollo nacional. La primera fue la estrategia del aniquilamiento, ampliamente empleada en Brasil y Argentina. Los indígenas se enfrentaron a un proceso de exterminio ya que el desarrollo económico requería de tierras para los asentamientos y las empresas económicas. La segunda fue el confinamiento, las comunidades indígenas fueron confinadas en las llamadas reservaciones o reducciones, tierras regularmente inhóspitas y remotas. Esta política se llevó a cabo en países como Honduras y Panamá. La tercera, la integración o asimilación, que ganó aceptación hacia la década de 1920 entre intelectuales como José Carlos Mariátegui en el Perú (Cott, 1995; Stavenhagen, 1992) y que en algunos momentos se puso en práctica en Ecuador.

producen también cambios en la territorialidad de estos Estados: la autonomía territorial de los sujetos políticos étnicos o al menos la demarcación de sus tierras, sobre las que se le conceden ciertos derechos, quiebra el modelo de territorialidad “plana” propia de los Estados-nación (o de los Estados que se pretenden nación) de la época moderna. Pero este proceso hubiera sido impensable antes de la crisis del sistema-mundo que desde 1968 ha transformado las condiciones de la política en el mismo. Por ello en nuestro análisis intentaremos articular los cambios que se producen a diferentes escalas.

### **Movilización étnica: de la identidad de clase a la identidad étnica**

Las organizaciones indígenas, en Ecuador y Colombia, tienen una tradición que se remonta a comienzos del siglo XX. En el primero de estos países, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) establece tres grandes etapas de la organización y el movimiento indígena: i) período de la conquista española y de los levantamientos localizados, que se extendería hasta 1920; ii) los mediadores y las primeras luchas por la tierra que iría desde 1920 hasta 1960 (los intermediarios son los Partidos Comunista y Socialista ecuatorianos que desde una “ideología” marxista, defienden la “causa india”); iii) El proceso de organización que se origina desde los años setenta, (CONAIE, 1988).

En el sur de Colombia entre 1910 y 1920 se destacan las luchas que lidera el indio Quintín Lame esgrimiendo una doctrina que reivindica la tierra, la defensa de la autoridad tradicional y la afirmación de los valores culturales indígenas (Sevilla, 1976). Este líder elabora la noción de recuperación de la tierra y se opone al terraje<sup>6</sup>. Las luchas de comienzo de siglo fracasan pero una década más tarde resurgen entre paeces y descendientes de los pijaos (Findji y Rojas, 1985). Las nociones de recuperación y no pago del terraje serán esgrimidas y rearticuladas por el movimiento indígena en los años setenta.

Las luchas indígenas que se desarrollan hasta los años ochenta en estos dos países se orientan casi exclusivamente a la defensa de la tierra y a la desarticulación de las condiciones de trabajo semiserviles: el sistema del huasipungo en el Ecuador y la hacienda de terraje en Colombia. Estas relaciones precapitalistas todavía prevalecían en el primero de estos países hasta los años sesenta y en el segundo hasta los ochenta. En rigor, estas luchas eran una respuesta al proceso paulatino

---

<sup>6</sup> Una vez la Corona acepta la creación del resguardo, como una institución para “resguardar” al indígena del abuso de los encomenderos, algunos blancos y mestizos establecen explotaciones en estos territorios razón por lo cual deben pagar un canon de arrendamiento por el derecho al uso de la tierra. Este pago recibirá el nombre de terraje. Durante la República se produce una inversión social de este pago. La apropiación que establecen blancos y mestizos de los resguardos deja a muchos indígenas sin tierras. Los nuevos propietarios, los terrateniente, “ceden” al indígenas porciones de tierra en contraposición éstos deben pagar el terraje consistente en trabajo gratuito de hasta cinco días a la semana (Rojas, 2000). El terrazguero colombiano es el huasipungo ecuatoriano.

de despojo de la tierra de las comunidades indígenas ante el avance de la hacienda tradicional.

Las formas organizativas que sustentaban estas acciones eran los sindicatos campesinos: huasipungueros en el Ecuador y sindicatos agrarios en Colombia. Ideológicamente estas luchas, influidas por el pensamiento marxista de los partidos comunista y socialista, eran consideradas como campesinas. En este sentido, la categoría de clase se superponía a la de grupo étnico. Entre otras causas, esto explica porque las reivindicaciones de los movimientos eran fundamentalmente socioeconómicas: lucha por el acceso a la tierra, agua, salarios y educación. Por ejemplo, en 1944 bajo el liderazgo del Partido Comunista del Ecuador y en coordinación con la Confederación de Trabajadores del Ecuador, fue conformada la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). Como sostiene Barbara Schroder:

[ the term peasant] became the term of choice to refer to rural peoples, used by both the expanding Ecuadorean state and Marxist scholars. For the state ‘peasant’ was preferable to ‘Indian’ as it was more readily assimilated into the ideology of a homogeneous, mestizo nation, which was central to the state’s development agenda. For Marxists, the discourse of ethnicity was eschewed as being identical with the reformist ideology of ‘indigenismo’, which, in its concentration on cultural issues, sidestepped the issue of need for radical restructuring of the society in political and economic terms (Schroder, 1991: 98-99)

La FEI, bajo una orientación marxista, privilegiaba el análisis de la explotación de las clases y los problemas de la tenencia de la tierra. Su presencia, fundamentalmente en la Sierra, estuvo articulada a la eclosión de los conflictos agrarios adquiriendo una notable presencia nacional. No obstante, como señala Barrera (2001: 91) “...la intervención partidaria de la izquierda marxista mantuvo en muchos sentidos la figura calificada por Guerrero como ventriloquia: los activistas comunistas, mestizos, educados, urbanos de clase media, “representaban” los intereses y la vocería indígena, organizaban el discurso, articulaban las consignas”. Una cosa similar acontecía en Colombia donde los “cuadros” políticos del Partido Comunista alentaban la lucha agraria de las comunidades campesinas-indígenas como una estrategia de alianzas de clases del proletariado, de la unión de las clases oprimidas rurales y urbanas, de cara a la revolución para constituir una sociedad comunista.

Como es suficientemente conocido, en el proceso de conquista y colonia los españoles se establecieron en lugares donde las condiciones climáticas les eran más favorables y donde había disponibilidad de recursos naturales y fuerza trabajo (Wade, 1993). La extensa zona de las alturas andinas era la región más poblada y de mejores condiciones, por ello los principales asentamientos se desarrollaron en la sierra ecuatoriana y en los Andes colombianos. El esfuerzo de los españoles por

establecer explotaciones en el inmenso territorio amazónico fracasaron en parte por las difíciles condiciones climáticas, por la inclemencia de las enfermedades tropicales y porque sus sistemas de cultivos no se adaptaban a este medio. Por estas razones el aislamiento de las comunidades indígenas amazónicas, consideradas como salvajes, pasó sin modificaciones sustanciales de la Colonia a la República.

La anterior situación de aislamiento relativo<sup>7</sup> de las comunidades indígenas amazónicas comienza a fracturarse durante la década de los sesenta en el Ecuador y posteriormente en la amazonía colombiana. En efecto, las políticas de modernización capitalista emprendidas por el Estado ecuatoriano, el “descubrimiento” de petróleo en la amazonía y la consideración por parte de los militares de la región fronteriza con el Perú como área estratégica para la consolidación y protección del territorio ecuatoriano, dado los conflictos con ese país, rompen el relativo “aislamiento” de los territorios del Oriente. Adicionalmente, las leyes de reforma agraria, iniciadas bajo la dictadura militar de Rodríguez Lara, promovieron la colonización de la Amazonía como una vía para reducir la presión sobre las tierras de la Sierra y para lograr un mayor control del territorio por parte del Estado, acentuaron la quiebra de ese aislamiento relativo.

Ante lo que los Shuar, indígenas amazónicos, consideraban la incursión de intereses foráneos en sus territorios responden con la organización. Nace de esta forma en 1964 la Federación de Centros Shuar. A diferencia de la Sierra, los Shuar conciben su organización como un instrumento para defender el territorios y enfrentar lo que consideran una agresión a la integridad cultural de su nación (Black, 1999: 20). Paradójicamente la Federación contó para su formación con el apoyo de misioneros salesianos quienes habían establecido control en los territorios Shuar y temían perder su ingerencia ante el acelerado proceso de colonización de la Amazonía (Salverston, 1995).

En el anterior marco se pueden identificar dos políticas que intentaban resolver el “problema indio”. De un lado se encontraba la política liberal, que desde las esferas del Estado, consideraba este “problema” como una situación de pobreza y subdesarrollo. Este se podía resolver mediante la modernización de las comunidades indígenas a través de la educación, la aculturación y el desarrollo tecnológico. Esta perspectiva descansaba en la premisa de la integración del indio a la cultura nacional mestiza, símbolo de la identidad nacional, tal como señalamos antes.

De otro lado, estaba la perspectiva marxista que consideraba que los indígenas hacían parte de las clases oprimidas rurales. Su situación se podía resolver mediante una alianza clasista de los explotados y oprimidos que transformaría la situación de explotación y opresión de la clase dominante. Liberales y marxistas, como ideologías universalistas, desdeñaban, explícitamente, los problemas étnicos y culturales. Para ellos, el “problema indio” era en última instancia de carácter económico.

---

<sup>7</sup> Decimos “relativo aislamiento” ya que en realidad las comunidades amazónicas han tenido que sufrir las presencia de grupos misioneros en misión evangelizadora.

Con el surgimiento de la Federación de Centros Shuar se iniciará una tensión en la orientación ideológica del movimiento indígena ecuatoriano entre la visión clasista campesinista, que privilegiaba la alianza con el movimiento obrero, y una perspectiva identitaria, étnica cultural. Esta contradicción se expresará con mayor fuerza a lo largo de la década de los setenta tanto en las organizaciones indígenas ecuatorianas como en las colombianas.

### **La década de los setenta y las “modernas” organizaciones indígenas**

La década de los años setenta marcará el nacimiento de las modernas organizaciones indígenas ecuatorianas y colombianas que recogerán y se nutrirán de las experiencias de las luchas desarrolladas a lo largo de las primeras siete décadas del siglo XX. La orientación ideológica de estas organizaciones comenzará a derivar desde la posición clasista a la reivindicación identitaria y encontrará en la identidad étnica argumentos estratégicos para desafiar el imaginario de nación que había sido construido desde los inicios de la República.

En efecto, las organizaciones provinciales de la amazonía ecuatoriana comienzan a formarse durante la década de los años setenta para responder a la agresión que implicaba a su territorio y cultura la continuación de la colonización de la amazonía ecuatoriana generada por las políticas desarrollista del Estado. En estos años nace la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) y la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN). Durante los ochenta, la OPIP y la FOIN con otros grupos locales darán origen a la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE) que representa a los Shuar y a otras pequeñas nacionalidades amazónicas como los Achuar, Secoya, Siona, Huaorani y Cofán.

Concomitantemente, en Colombia, en febrero de 1971, en las tierras altas de los Andes del Sur, en el departamento del Cauca, donde se presenta la mayor concentración de población india de este país, representantes de resguardos de esta zona crean el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), organización que marcará profundamente la lucha indígena en Colombia de los últimos treinta años. Los representantes acuerdan la ya histórica plataforma de lucha con base en siete puntos: (1) recuperar la tierra de los resguardos; (2) ampliar los resguardos ; (3) fortalecer los cabildos indígenas; (4) no pagar terraje; (5) hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación; (6) defender la historia, la lengua y las costumbres indígenas; (7) formar profesores para educar de acuerdo con la situación de las comunidades y sus respectivas lenguas (CRIC, 1981).

Y en junio de 1972 en la sierra ecuatoriana nace Ecuador Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI)<sup>8</sup>. Esta organización, de manera similar a la

---

<sup>8</sup>En castellano significa: despertar del pueblo indio.

Federación de Centros Shuar surge con el apoyo y bajo la influencia de la iglesia católica, a lo largo de los setenta sufre un giro radical hasta llamar a la alianza de los pueblos indígenas con la lucha de los trabajadores (Selverston, 1995). Durante esta década un importante número de comunidades comienzan a organizarse bajo la forma de comunas aplicando la antigua Ley de Comunas. Esta Ley que data de 1937 permitía a las comunidades organizar sus propios gobiernos locales, un concejo comunitario llamado, como en Colombia, Cabildo. Admitía también una limitada autonomía sobre los recursos naturales. Cientos de Cabildos fueron formados durante los setenta y ochenta convirtiéndose en instrumentos de primer importancia en la organización indígena de la sierra ecuatoriana. La CONFENAIE y ECUARUNARI darán origen en 1986 a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

### **La lucha por una nueva territorialidad**

La década de los noventa marcará un giro trascendental en la lucha del movimiento indígena en los países objeto de nuestro análisis. Este será el momento histórico en que los indios romperán con una situación de desconocimiento e invisibilidad que se remontaba a los tiempos de la Colonia y la República. Aparecen como sujetos políticos que desafían el Estado unitario y el proyecto de homogeneidad étnica y cultural de la nación mestiza que intentaron imponer las élites políticas desde el siglo XIX.

La irrupción de los indígenas en el contexto regional se da con el levantamiento de junio de 1990 en el Ecuador. Bajo el liderazgo de la CONAIE, el 28 de mayo de 1990, doscientos indígenas ocuparon la emblemática catedral de Santo Domingo, en el Quito antiguo. Durante una semana, entre el 3 y el 8 de junio, el país fue virtualmente paralizado. Las principales carreteras fueron bloqueadas, los mercados boicoteados y el suministro de agua fue cortado en algunas áreas urbanas de la sierra. 10.000 indios marcharon a Ambato, 20.000 a Latacunga y 30.000 a Riobamba (Barrera, 2001).

El levantamiento, que reclamaba la solución de más de cien conflictos entre hacendados e indígenas por el acceso a la tierra, presentó al gobierno de Rodrigo Borja un pliego de exigencias, *El Mandato por la Vida*, compuesto por dieciséis puntos. Al lado de las peticiones por suficiente suministro de agua y por el acceso al crédito se destacaban tres puntos que eran premonitorios del giro que comenzaría a tomar el movimiento a lo largo de la década de los noventa. Se exigía el retorno de las tierras y los territorios tomados a las comunidades indígenas, reforma del primer artículo de la Constitución Nacional proclamando al Ecuador como un Estado multi-nacional y financiación de largo plazo para programas de educación bilingüe.

Las dimensión del levantamiento y la virtual parálisis del país llevó al Presidente Rodrigo Borja a establecer una comisión de alto nivel compuesta por el Ministro de Agricultura, de la Reforma Agraria y el Vicepresidente de la CONAIE, Luis Macas.

El 8 de junio, con el compromiso de parte del Gobierno de continuar con los diálogos, con una Misa de triunfo, se oficializó el cese del movimiento y la terminación de la ocupación de la Catedral.

La visión estereotipada del indio como un ser pasivo, a pesar de la historia de luchas que hemos descrito anteriormente, como digno representante de la marginalidad y la vergüenza nacional, elementos a través de los cuales los sectores dominantes han construido la identidad indígena, fue profundamente cuestionada con este levantamiento. Desde el punto de vista simbólico la desestructuración de ese imaginario constituyó uno de los logros fundamentales del levantamiento.

A lo largo de la década de los noventa el movimiento indígena adquiere una gran capacidad de movilización que se expresa en los levantamientos de los años 1992, 1994, 1997 y 1998. En el marco de la propuesta de reforma política, impulsada por el gobierno de Sixto Durán en 1994, los indígenas irrumpen con el mayor cuestionamiento que históricamente se había hecho al Estado unitario y al proyecto de nación homogénea. Presentan un proyecto de reforma a la Constitución cuyo eje central es el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano. Se propone la siguiente modificación al Artículo 1 de la Constitución: “El Ecuador es un país plurinacional, pluricultural y plurilingüe, que reconoce, protege, respeta y desarrolla la diversidad cultural” (CONAIE, 1994a).

El cuestionamiento al carácter unitario del Estado se articula en torno a los conceptos de *plurinacionalidad*, *autodeterminación* y *territorialidad*.<sup>9</sup> Se demanda la administración, uso y control de los recursos naturales en los territorios indígenas, la oficialización de las lenguas nativas, autonomía administrativa de las comunas que se convertirían en jurisdicciones especiales, fuero especial para el juzgamiento de los indios y participación directa de éstos en el Congreso Nacional. Estas reformas se lograrían mediante la citación a una Asamblea Nacional Constituyente.

En el escenario político creado por las masivas movilizaciones de febrero de 1997 en contra de la aplicación de las políticas neoliberales de la administración de Bucaram, que terminará con su destitución, los indígenas exigen nuevamente la citación a una Asamblea Nacional Constituyente. La convocatoria por parte de la CONAIE de una Asamblea de la Sociedad Civil, que aprueba una “nueva”

---

<sup>9</sup> Estos conceptos son definidos de la siguiente manera:

*“Estado plurinacional:* es la organización de gobierno que representa el poder político, económico y social del conjunto de pueblos y nacionalidades de un país; es decir, el estado plurinacional se forma cuando varios pueblos y nacionalidades se unen bajo un mismo gobierno, dirigidos por una Constitución distinto al actual estado uninacional burgués que es la representación de los sectores dominantes.

*Autodeterminación:* Es el derecho que tienen las nacionalidades de elegir su sistema jurídico político y el modelo de desarrollo económico, social y científico cultural, en un territorio geográficamente definido dentro del macro de la nueva Nación Plurinacional.

*Territorio:* Es aquel espacio que cubre la totalidad del habitat que los pueblos y nacionalidades indígenas lo ocupamos y utilizamos de distinta manera [...] desarrollamos nuestra cultura, leyes, forma de organización y economía propia” (CONAIE, 1994b).

Constitución, se convierte en un instrumento de presión política que influye para que el presidente interino, Fabián Alarcón, convoque a fines de 1997 a elecciones para una Asamblea Nacional Constitucional. De manera similar a lo acontecido en Colombia, como veremos más adelante, los indígenas a través del partido Pachakutik toman parte en la formulación de la Nueva Constitución.

La nueva Constitución ecuatoriana del año 1998, aunque no acepta el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, es prolífica en derechos para la protección de los grupos más vulnerables de la sociedad. Incorpora los derechos colectivos, reconoce la existencia de los indígenas como *pueblos*, lo que crea el marco jurídico para la gestión de sus propios territorios, a la vez que admite sus formas de vida y cultura. A pesar de las contradicciones y ambigüedades del texto constitucional, en la actualidad es imposible en este país andino la presentación de proyectos de construcción de la nación sin tener en cuenta a los indígenas como sujetos de la vida política nacional.

Los ejercicios de “autolinderación” de las confederaciones indígenas ecuatorianas, especialmente las amazónicas, que describen Radcliffe y Westwood (1996: 125 y ss.) muestran una estrategia subalterna de contraponer una geografía popular a la geografía nacional imaginada. La apropiación del lugar desempeña entonces un papel fundamental en la estrategia de las organizaciones indígenas.

A los seis meses del histórico levantamiento de junio de 1990, el 9 diciembre, dos indígenas colombianos eran elegidos como delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente. Se les sumaría posteriormente otro en representación de la recientemente desmovilizada guerrilla indigenista Quintín Lame. La participación en este organismo, que dotaría a Colombia de una nueva Constitución, era el producto de las modernas luchas de los indios que tuvieron su comienzo con el programa del CRIC del año 1971, mencionado anteriormente.

Durante las dos décadas que anteceden a la Asamblea Nacional Constituyente el movimiento indígena colombiano, de manera similar al ecuatoriano, desarrolla una vigorosa lucha por la defensa del territorio ante el avance de la hacienda tradicional, tal como señalamos antes. Los indígenas habían comprendido que su continuidad como cultura y como grupo humano estaba indisolublemente articulada al control del territorio y al ejercicio de la territorialidad. Ello les había permitido defenderse históricamente de quienes, a su juicio, han sido sus invasores: primero el conquistador, luego el encomendero, posteriormente el colono mestizo y recientemente los actores armados, guerrillas y paramilitares, en su estrategia de control territorial.

A lo largo de esas dos décadas la reinvención de la identidad étnica se fue convirtiendo en una poderosa arma de lucha política. A la defensa del territorio, eje articulador del movimiento, se sumó la lucha por la conservación de las formas tradicionales de autoridad y en general las expresiones más significativas de lo que consideran su cultura: lengua, historia y costumbres. En un contexto caracterizado por altos niveles de violencia, la defensa del binomio territorio- cultura ha sido

costosa en vidas humanas para las comunidades indígenas. Por ejemplo, de acuerdo con Gros (1991: 196), a fines de 1978 habían sido asesinados cerca de 30 miembros del CRIC entre los que se encontraban líderes de primera línea, gobernadores de cabildos y miembros del comité ejecutivo. Para mediados de los ochenta este número se elevó a la escalofriante cifra de más de un centenar de muertos.

Es un lugar común señalar que la defensa del territorio ha sido una invariante, una constante histórica, en las luchas indígenas. No obstante, el movimiento que se inicia en los setenta y que culmina con la reforma del Estado-nación colombiano, a la vez que presenta elementos de continuidad también tiene factores de discontinuidad. El más importante de éstos es la construcción de una nueva territorialidad que se diferencia de la territorialidad tradicional.

El indígena comprendió desde el período colonial que se encontraba “resguardado” en el resguardo. El derecho de propiedad colectiva sobre la tierra había permitido subsistir en una sociedad que pretendía exterminarlo. El secreto de esto consistía en que en el resguardo ejercía una territorialidad tradicional; un control sobre un conjunto de recursos (tierra, agua, bosque) lo que garantizaba la continuidad de su cultura. No obstante, en la dimensión del macro tiempo parecería como si la lucha por la tierra y el ejercicio de la territorialidad tuviesen como motivación fundamental la subsistencia del indio como ser humano. Es decir, la dimensión política de la territorialidad se encontraba en un plano secundario.

Por el contrario, el moderno movimiento indígena reimagina la identidad y construye una nueva territorialidad. En ésta, la dimensión política cobra una importancia estratégica. A la salvaguardia del territorio se suma la defensa de las formas de autoridad. Es decir, el derecho a ejercer el poder político y a la aplicación del derecho consuetudinario en el ámbito del resguardo.

La lucha por el territorio se extenderá hasta la citación a la Asamblea Nacional Constituyente en un proceso en que las minorías indígenas consolidan y configuran unas reivindicaciones sociales que van adquiriendo la forma de un movimiento cada vez más de carácter identitario hasta llegar a estructurar, en forma definitiva, un actor étnico indígena. Se presenta un proceso de reinención identitaria que desarticula el imaginario de la vergüenza del ser indio y reivindica el orgullo de serlo a la vez que se desafía el proyecto de construcción de una nación mestiza que implicaba, en el mejor de los casos, la asimilación del indio o, en las peores condiciones, su exterminio.

La citación a la Asamblea Nacional Constituyente de diciembre de 1990 se convierte en la salida que encuentra el Estado colombiano para superar una triple crisis: de legitimidad, gobernabilidad y participación (Cott, 2000: 1). En efecto, el incremento de la violencia a niveles inmanejables por parte del Estado, el control territorial por parte de fuertes grupos insurgentes, la falta de credibilidad de partidos políticos no representativos que históricamente monopolizaron el acceso al Estado, la movilización popular en los principales centros urbanos del país por el acceso a mejores condiciones de vida y la lucha de los indígenas, colocaron a Colombia ante

una crisis de proporciones inmanejable por parte del Estado.

Este escenario de crisis “orgánica” es aprovechado por un movimiento indígena que para el momento había adquirido una fuerte organicidad y presencia nacional a través de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), que a la fecha confederaba 38 organizaciones, y las Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). Son elegidos a la Asamblea Nacional Constituyente por la primera de estas organizaciones Francisco Birry y por la segunda Lorenzo Muelas, antiguo terrazguero caucano que había liderado la toma de las haciendas de terraje en el sur de Colombia (Findji, 1992). Alonso Peña es nombrado para representar a la desmovilizada guerrilla indigenista Manuel Quintín Lame que a la sazón había hecho entrega de las armas en el proceso de paz que antecede a la Asamblea Nacional Constituyente, tal como anotamos anteriormente (Avirama y Marquez 1995).

La representación indígena en la Asamblea defiende una política de la diferencia y propone el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como base la nacionalidad colombiana con lo que desafía el orden ideológico sobre el cual se había erigido el Estado unitario y el proyecto de nación mestiza. El protagonismo que logra tener y la influencia de sus posiciones en la redacción final de la nueva Carta no se compadece con su bajo número. Esto tiene una serie de explicaciones que no es el momento desarrollar aquí. Huelga decir que para el momento los indígenas comenzaban a ser vistos como representantes de la honestidad, en contraposición a la corrupción, y de comunidades históricamente excluidas con las cuales la sociedad mestiza tenía una “deuda histórica”. No obstante, la propuesta de territorialidad indígena fue uno de los temas que generó mayor controversia al punto que los delegados indígenas amenazaron con retirarse de la Asamblea de no ser aprobada (Cott, 2000; Pineda, 1997).

La “nueva” Constitución reconoce ampliamente los derechos de los “pueblos indígenas” con relación a sus territorios, formas tradicionales de autoridad, lengua y educación. En varios de sus artículos acepta el carácter pluriétnico y multicultural de la nación y sostiene que el fundamento de la nacionalidad es la diversidad cultural.

El amplio reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas ha permitido que a lo largo de la década de los años noventa se adelante un fuerte proceso de titulación de los territorios de resguardos. Las Entidades Territoriales Indígenas (ETIS) son consideradas al lado de los departamentos, distritos y municipios como entidades territoriales con derecho constitucional a gobernarse por autoridades propias y a participar en las rentas nacionales. En estos momentos 279.487 kilómetros cuadrados de un total de 1.141.748 kilómetros, es decir el 24.5% del territorio nacional, son reconocidos como de territorialidad indígena (Arango y Sánchez, 1997: 19). Esto significa que son territorios de propiedad colectiva, que se encuentra administrados por autoridades pertenecientes a las minorías étnicas dotadas de poderes políticos y administrativos reconocidos legalmente.

## Una geopolítica de las alianzas internacionales de los movimientos indígenas

La globalización ha generado profundos impactos en la capacidad del Estado-nación para resolver sus problemas “nacionales”, en las relaciones internacionales y en los espacios en los cuales la política está siendo formulada. Independientemente de la fuerte controversia que se ha generado en torno a la soberanía y capacidad del Estado-nación en un mundo global lo cierto es que ha quedado atrás la época en que aquél monopolizaba y dominaba el escenario internacional. Hoy tiene que compartir ese espacio con instituciones internacionales, incluidas las ONGs globales, empresas multinacionales y movimientos sociales transnacionales. En América Latina uno de los aspectos más relevantes de este proceso es la manera como la política está siendo formulada en espacios transnacionales donde concurren diferentes intereses de geopolítica global. Esto contrasta fuertemente con lo que acontecía cuarenta años atrás donde los Estados formulaban su política con una relativa mayor autonomía.

Hasta ahora hemos descrito la defensa del lugar que han llevado a cabo los movimientos indígenas, desarrollando una nueva territorialidad que ha transformado la tradicional de los Estados-nación. Vamos a pasar a la escala global de análisis. Una cierta visión, bastante extendida hasta la fecha, interpretaría el lugar como pasivo mientras que el espacio global sería el *locus* de la actividad; sin embargo, “los movimientos sociales y las comunidades locales no se encuentran simplemente atrapadas en lugares, esperando ser liberadas por el capital, la tecnología o el desarrollo para unirse a las redes de flujos transnacionales de mercancías, imágenes y otras similares. Al construir redes y *glocalidades* propias [...] los movimientos sociales pueden contribuir a democratizar las relaciones sociales [y] desafiar las visiones dominantes de la naturaleza [...]” (Escobar, 2001: 166). Y ésta ha sido la práctica de los movimientos indígenas. Las transformaciones que hemos descrito del Estado-unitario al Estado pluriétnico y multicultural y los logros obtenidos en las demandas indígenas no pueden ser comprendido sin referencia al nuevo carácter del contexto internacional, al rol jugado por las Organizaciones No Gubernamentales y su papel en la vinculación de los actores a las redes, potenciado por las modernas tecnologías de la información, y su contribución a la creación de un discurso contra-hegemónico.

Una de las características de las Organizaciones No Gubernamentales transnacionales es la creación de una densa red de grupos de “lobbies” que han logrado acceso a los centros de poder mundial, a los organismos internacionales más poderosos y a los espacios en los cuales se define la geopolítica global (Radcliffe, 2001a). Estos actores han construido un discurso en torno a valores universales como la defensa de los Derechos Humanos, la diversidad, el medio ambiente y la democracia. Para el caso que nos ocupa la articulación de intereses entre estas organizaciones y los movimientos de la etnicidad ha sido decisiva para el logro de

los derechos étnicos. Los recursos; económicos, de poder, de conocimiento y organizativos, que controlan estas organizaciones han sido puestos a disposición de las organizaciones indígenas con resultados positivos en diferentes espacios. Articuladas por un discurso contra hegemónico, las ONGs transnacionales han servido como intermediarias para que las organizaciones indígenas accedan a los centros de poder donde se define la geopolítica global. Esto ha tenido impactos significativos en los Estados-nacionales, relativamente débiles, como son los que nos ocupan aquí.

Como sostiene Radcliffe (2001a; 2001b), pese al peligro de la generación en torno a los indígenas de un complejo imaginario similar al que define Said (2002) como orientalista, lo cierto es que en este caso las ONGs transnacionales han contribuido claramente al impulso de un contra-discurso hegemónico y han permitido que, contrario a lo que piensa Spivak (1998) los subalternos hayan podido hablar. Ellas han sido decisivas para el desarrollo de reuniones de los indígenas con el Banco Mundial, con el Gobierno de los Estados Unidos, con la Comunidad Económica Europea, como la recientemente llevada a cabo en Bruselas entre el 18 y el 20 de junio en la cual tomaron parte representantes de 40 organizaciones de pueblos indígenas de América Latina, Asia y África, 46 ONGs y 33 representantes de la CE.

La alianza con las ONGs ha permitido a los indígenas construir y posesionar un contra discurso hegemónico donde aquéllos son representados como defensores del medio ambiente y regidos por una lógica contraria a la explotación de los recursos naturales solamente con el fin de acumulación de riqueza y con principios políticos donde funciona una democracia de base.

En esta geopolítica de alianzas internacionales de los movimientos indígenas un punto fundacional lo constituye la ya famosa reunión de Barbados del año 1971 sobre la liberación de los indios. En ésta se estableció que la liberación de los pueblos indígenas era una tarea en la cual éstos debían ser los principales protagonistas y orientadores de lo contrario no era liberación sino una forma de colonialismo. Los sociólogos y antropólogos que asistieron a esta conferencia, convertidos en un importante polo de apoyo, buscaron transformar el protagonismo de los intelectuales por el de los indígenas.

A finales de la década de los setenta y a lo largo de los ochenta se desarrollan varias conferencias internacionales de ONGs en contra de la discriminación de los indios. Por ejemplo, en 1982 las Naciones Unidas establece el Grupo de Trabajo sobre los pueblos indígenas que se convirtió en un foro sobre sus problemas. Son parte de este proceso de internacionalización la Convención 169 del año 1989 de la OIT “concerniente a los pueblos indígenas y tribales de los países independientes” y la declaración sobre los Derechos de los Pueblos Autóctonos por parte de las Naciones Unidas. En 1992 la activista maya Rigoberta Menchú recibió el premio Nóbel de la paz y las Naciones Unidas promulga a 1993 como “el Año internacional de los pueblos autóctonos”.

En el anterior marco uno de los más importantes ímpetus para la internacionalización del movimiento indígena lo constituyó el esfuerzo por dar una respuesta al aniversario número quinientos del “descubrimiento” de América. Los eventos que se desarrollaron en cada uno de estos países, precedidos por encuentros internacionales como los del Ecuador en 1987, Colombia en 1987, Brasil en 1990 y Guatemala en 1991, contribuyeron al fortalecimiento de los lazos internacionales de las acciones indígenas. Una muestra de su accionar cada vez más global es el acto de fundación de la ONIC en 1982 al cual asistieron cerca de 200 delegaciones con representantes indígenas provenientes de Brasil, México, Perú, Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Panamá. La presencia indígena en encuentros mundiales como en el pasado Foro Social Mundial de Río es cada vez mayor. Uno de los resultados más relevantes de este proceso ha sido la estructuración de un discurso y de una “opinión pública” internacional favorables al reconocimiento de las diferencias culturales y de los derechos indígenas. Y en este proceso han desempeñado un papel fundamental, que podríamos calificar de “mediador”, diferentes tipos de ONGs, de modo particular las ambientalistas.

Un buen ejemplo nos lo proporciona la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). La COICA es una organización indígena internacional que se fundó el año 1984 en Lima y actualmente tiene su sede en la ciudad de Quito. Aglutina a las organizaciones de los pueblos indígenas amazónicos del Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú, Bolivia, Surinam, Guyana y Guayana francesa, que representan una población de más de un millón de personas que pertenecen a unos 400 pueblos distintos. Buena parte de su éxito internacional y del crédito dentro de sus propios Estados se debe a su política de alianzas con diferentes tipos de ONGs europeas y estadounidenses, en particular ecologistas; las principales son la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales, la Alianza Amazónica (con organismos ambientalistas de América del Norte, especialmente de EE UU) y la Alianza del Clima de la COICA con las ciudades europeas. Corresponde al papel “mediador” de sus aliados el desarrollo de un discurso que presenta a los pueblos indígenas como “guardianes de la selva” y practicantes de una democracia radical, más profunda que la occidental, que contribuye a la legitimación no sólo internacional sino también crecientemente en sus propios estados de su estrategia política.

No obstante, la relación entre las ONGs y las organizaciones indígenas no está exenta de polémica. Son crecientes las quejas de estas últimas respecto al papel de las primeras, entendiendo que no pueden suplantar su representación y que deberían limitar sus acciones al apoyo. Este es el sentido de alguna de las resoluciones recientes del Consejo Directivo y de Coordinación del COICA:

No estamos de acuerdo con la institucionalización de las Alianzas que fueron creadas como espacio de intercambio entre nuestras organizaciones y otros segmentos comprometidos en nuestras acciones. Estas y otras organizaciones

no representan nuestros intereses como pueblos y organizaciones, mucho menos como organismo reconocido con un status consultivo entre los organismos multilaterales<sup>10</sup>

Es también una de las conclusiones de la reciente reunión mantenida en Bruselas entre representantes de organizaciones indígenas, ONGs y oficiales de la Comisión Europea: las ONGs no deberían suplantar a las organizaciones indígenas en su representación no iniciar programas de desarrollo sin su consentimiento.

## **Una aproximación comparativa**

Los resultados del movimiento indígena presentan diferencias relevantes cuando se compara Colombia con Ecuador. Aunque la irrupción de los indios en la década de los noventa como sujetos sociales que desafían el imaginario de nación homogénea se presenta en Ecuador, es en Colombia donde se acepta por primer vez el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad y se reconocen ampliamente los derechos de los pueblos indígenas.

Por el contrario, la Constitución que surge de la Asamblea Nacional Constitucional del Ecuador aunque sienta las bases para que los indígenas gestionen sus propios territorios, al reconocerlos como pueblos, no acepta la definición del carácter plurinacional de la sociedad ecuatoriana, una de las reivindicaciones fundamentales del movimiento indígena, expresada tempranamente desde la histórica toma de la Catedral de Santo Domingo en Quito<sup>11</sup>.

En Colombia cuando los indígenas proponen el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como base de la nacionalidad, los sectores dominantes y los partidos tradicionales no vieron, al parecer, en esta propuesta un desafío a la integridad nacional. A pesar que las élites políticas colombianas son muy sensibles sobre este punto a raíz de la dolorosa separación de Panamá y los conflictos territoriales con Venezuela y Nicaragua sobre el Golfo de Maracaibo y las Islas de San Andrés y Providencia en el Caribe, las demandas indígenas por autonomía territorial y respeto de sus derechos culturales han sido vistas como rivalismos étnicos que no implican el desvertebramiento de la integridad nacional; por ejemplo, al lado de la bandera de los indios paeces ondea la de Colombia. Por el contrario, el reconocimiento constitucional de la territorialidad indígena, del cual se deriva el insólito hecho que una cuarta parte del territorio nacional se encuentre bajo esa categoría, fue una de las vías que el Estado colombiano encontró para resolver su crisis de legitimidad y su histórica debilidad para ejercer soberanía sobre el territorio nacional.

---

<sup>10</sup> Punto 7 de la Resolución del Consejo Coordinación y Directivo de la COICA, de 19 a 20 de enero de 2002 [<http://www.coica.org/interna>]

<sup>11</sup> Tardíamente, en comparación con Colombia, la Carta de la República Bolivariana de Venezuela, surgida también de una Asamblea Nacional Constituyente, reconoce en el año 1999 el carácter pluriétnico y multicultural de esta sociedad.

Desde el nacimiento de la República Colombia ha sido más territorio que Estado. El fortalecimiento de los actores armados, guerrillas y paramilitares, que le disputan al Estado sus dos características centrales, de acuerdo con la definición clásica de Weber, el monopolio de la violencia y el control del territorio, generó una crisis de legitimidad. Una de las salidas a esta crisis ha sido la aplicación de una política de “gobierno indirecto” (Home rule) (Gros, 1997, 1999) o de intervención de “baja intensidad” al delegar el Gobierno en manos de actores étnicos debidamente territorializados y comunitarizados. Los resguardos, y las futuras Entidades Territoriales Indígenas (ETIS), que son administrados por los cabildos indígenas, reciben recursos del presupuesto general de la nación y adelantan inversiones estatales en estos territorios. De esta manera se han conformado verdaderas unidades políticas administrativas que le permiten al Estado controlar también el territorio y buscar una nueva legitimidad.

Hay también una variable demográfica que tiene mucha influencia en este proceso. Los indígenas en Colombia, a diferencia del Ecuador, constituyen una verdadera minoría étnica. De acuerdo con el último ajuste de datos poblacionales, realizado por el Departamento Nacional de Planeación en 1997, ellos alcanzan una población de 701.860 personas, es decir, el 1,75% del total nacional (Arango y Sánchez, 1997: 19). Este bajo peso demográfico ha influido también para que las élites políticas colombianas no perciban un peligro en las propuestas de multiculturalidad y autonomía territorial.

En contraste con lo anterior, el significado hegemónico de la construcción nacional en el Ecuador ha estado atravesado permanentemente por la obsesión de la integridad territorial derivada de las guerras con el Perú. El antiperuanismo, expresión de la existencia del otro, ha sido un elemento componente de la identidad nacional, imaginario que hunde sus raíces en los tiempos de la expansión del Imperio Inca, considerado en la actualidad, al igual que la España imperial, un invasor. Las fuerzas militares, presionadas por el conflicto con el Perú, han desarrollado su propia doctrina de defensa y seguridad nacional. Las nociones de soberanía, integridad y unidad nacional han sido un núcleo duro en el imaginario militar (Barrera, 2001) que ha influido ideológicamente a la élite blanca y mestiza. Por estas razones, cuando el movimiento indígena propone en 1994 el reconocimiento del Ecuador como un país plurinacional, logró obtenido en Colombia tres años atrás, las élites responden airadamente considerando tal propuesta como atentatoria de la unidad e integridad nacionales. Adicionalmente, los indígenas en Ecuador, en contraste con Colombia, no son una minoría étnica. Ellos representan cerca del 50% de la población y han rechazado que se les considere una minoría y han reclamado su carácter de pueblo. Este protuberante factor demográfico sumado a la exigencia de plurinacionalidad fue percibido, a diferencia de lo sucedido en Colombia, como un desafío real a la integridad nacional.

A pesar que durante la guerra con el Perú del año 1995, los indígenas en marcha multitudinaria daban su apoyo incondicional al Gobierno para la defensa del territorio

nacional y que unidades especiales, formadas por indígenas, fueron decisivas en la lucha de la selva<sup>12</sup> y que la Constitución surgida de la Asamblea Nacional Constitucional es considerada por el movimiento indígena como un logro histórico por el reconocimiento de sus derechos colectivos y su reconocimiento como pueblos, no suscribe el carácter plurinacional de la sociedad ecuatoriana<sup>13</sup>.

## **Conclusiones**

Hemos descrito, en forma sumaria, un proceso histórico de vital importancia en Colombia y Ecuador en el cual la participación de los grupos indígenas ha sido decisiva para reformar el Estado unitario. Hoy se reconoce ampliamente los derechos de los pueblos indígenas y se acepta el carácter pluriétnico y multicultural de la sociedad en el primero de estos países. La conversión de los pueblos indígenas en sujetos políticos que desafiaron el imaginario de una nación homogénea y de un Estado unitario está asociado con el renacimiento y reinvención de la identidad étnica. A su vez, este resurgir identitario se relaciona con factores políticos e ideológicos de carácter nacional e internacional que al interconectarse en forma compleja han permitido que las identidades étnica y territorial sean también

---

<sup>12</sup> Hacemos referencia a los IWIAS, unidad de élite del ejército ecuatoriano compuesta exclusivamente por indígenas shuar y achuar, que conocían el teatro de operaciones y que al parecer tuvieron destacado papel en el conflicto (Barrera, 2001:175).

<sup>13</sup> Para finales de la década de los noventa Venezuela tenía una de las constituciones más atrasadas en relación con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. De manera similar a lo acontecido en Colombia y Ecuador, las organizaciones indígenas batallaron exitosamente para incluir a tres representantes, electos por la población indígena nacional, de los 131 delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente instalada el 3 de agosto de 1999. Los indígenas que participaron en la Asamblea Nacional Constituyente usaron como modelo para sus propuestas de derechos la Constitución del estado del Amazonas que reconoce la naturaleza multiétnica y pluricultural de la población del estado y donde existen regiones autónomas indígenas (Cott, 2000). La Constitución de la nueva República Bolivariana de Venezuela, en contraste con la “moribunda”, suscribe el carácter multiétnico y pluricultural de la sociedad venezolana y da a los indígenas el carácter de pueblos. El Capítulo VIII reconoce los derechos de los pueblos indígenas sobre sus habitats y tierras. Para su delimitación se promulgó la Ley de Demarcación y Garantías del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas que se está desarrollando en la actualidad. Igualmente el Estado venezolano suscribió la convención 169 de la OIT. Al parecer el reconocimiento de los derechos indígenas no generó ningún traumatismo en Venezuela ni se ha percibido como un desafío a la integridad nacional como fue el caso del Ecuador. Este hecho parece estar asociado, de manera similar a Colombia, con el bajo peso demográfico de los indígenas que apenas representan el 2% de la población nacional. Hay otro aspecto que, al parecer, fue decisivo: la necesidad de ponerse al orden del día con las Constituciones de los países vecinos que comienzan a ser consideradas, en un mundo cada vez más globalizado, como avanzadas en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas. Pero también, la experiencia directa de Colombia, Bolivia y Ecuador, entre otros países latinoamericanos, en los cuales el reconocimiento de los derechos colectivos y de la territorialidad indígena no han implicado desmembramiento, sino todo lo contrario, mayor legitimidad por parte Estados históricamente débiles, ha podido operar en el caso venezolano como un mecanismo que desactivó los posibles temores de que la integridad nacional podía estar en peligro.

instrumentalizadas y se conviertan, desde el punto de vista del juego político, en elementos “performativos”.

Un primer aspecto es el proceso organizativo y de acumulación de fuerzas que hemos descrito, brevemente, en los apartados anteriores. En efecto, en torno a la lucha por la tierra y en contra de las relaciones de trabajo semiserviles, el sistema del huasipungo en el Ecuador y el terraje en Colombia, se construyeron organizaciones que desde una base comunal se extendieron a estructuras organizativas regionales y nacionales.

Un segundo aspecto, de carácter ideológico político, tiene que ver con el progresivo desplazamiento de la identidad de clase a una reinención de la identidad étnica. Los profundos significados emocionales y simbólicos que caracterizan las relaciones del indio con la tierra, convierten a la identidad con el territorio en un arma de lucha que desafía el imaginario de nación unitaria.

Un tercer aspecto tiene que ver con la internacionalización que se ha presentado del movimiento indígena en un mundo cada vez más globalizado y de los apoyos y alianzas con otros actores de la arena internacional. Uno de los resultados más relevante de este proceso ha sido la estructuración de un discurso y de una “opinión pública” internacional favorables al reconocimiento de las diferencias culturales y de los derechos indígenas.

Un cuarto aspecto se relaciona con la defensa del lugar, que se manifiesta en la aparición de una nueva territorialidad que forma parte de “las construcciones particulares del lugar y la reorganización del lugar” (Escobar, 2001: 166). Éste hace parte de la “política de escala” de los movimientos indígenas. Es un “espacio de representación”, en el sentido de Lefebvre (1974), que corresponde a una estrategia política subalterna que desafía los discursos dominantes y las “representaciones del espacio” dominantes.

Es indudable que la situación política actual de los indígenas en los países que hemos analizado contrasta ostensiblemente con la que se presentaba a finales de la década de los ochenta. Hoy los indios se han ganado un espacio, como sujetos políticos, en estas sociedades nacionales y cualquier proyecto de transformación nacional debe contar con ellos. Sin embargo, estos pueblos siguen sumidos en las mayores condiciones de pobreza en relación con el resto de la población de estos países. Podemos incluso hablar de la etnización de la pobreza. Por ejemplo, recientes estudios en el Ecuador reflejan que si el analfabetismo está cercano al 10% de la población total, en el caso de la población indígena rural llega al 43% (Barrera, 2001: 259). Una situación similar se vive en Colombia. En este último país, la escalada de los enfrentamientos entre guerrilla y paramilitares han puesto en peligro no solamente los territorios sino las vidas de los indígenas quienes en un número cada vez mayor están sufriendo el drama del desplazamiento y están pagando con vidas humanas los costos de una “guerra” que sienten que no les pertenece.

## Bibliografía

- ARANGO, Raúl, SANCHEZ, Enrique (1997): *Los pueblos indígenas de Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- ASSIES, Willem (2000): "Indigenous peoples and reform of the state in Latin America", en W. Assies, G. Van der Harr y A. Hoekema (eds.): *The Challenge of Diversity: Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Ámsterdam, Thela, pp.3-21
- AVIRAMA, Jesús, MARQUEZ, Rayda (1995): "The Indigenous Movements in Colombia", en D. L. van Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, New York, St. Martin's Press, pp. 83-105.
- BARTH, Fredrik (1969): *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference*, Oslo, Universitetsforlaget.
- BARRERA, Augusto (2001): *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito, Abya Yala.
- BHABHA, Homi (1990): *Nation and Narration*, London-New York, Routledge. (1994): *The Location of Culture*, London, Routledge.
- BLACK, Chad (1999): *The Making of an Indigenous Movement: Culture, Ethnicity, and Post-Marxist Praxis in Ecuador*, Research Paper Series No 32, Department of History, University of New Mexico.
- CONAIE (1988): *Nuestro proceso organizativo*, Quito, Ediciones Tinkui.  
(1994a): *Proyecto político*, Quito, Ediciones Tinkui.  
(1994b): *Proyecto de reforma a la Constitución*, Quito, Ediciones Tinkui.
- CONSEJO REGIONAL INDIGENA DEL CAUCA (CRIC) (1981): *Diez años de lucha: historia y documentos*, Bogotá, CINEP.
- COTT, Van Donna (1995): "Indigenous peoples and democracy: issues for policymakers", en D. L. Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, New York, St. Martin's Press, pp. 1-25.  
(2000): *The Friendly Liquidation of the Past*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- ESCOBAR, Arturo (2001): "Culture sits in places: reflections on globalism and subaltern strategies of localization", *Political Geography*, 20 (2), pp.139-174
- FINDJI, María (1992): "From Resistance to Social Movement: The Indigenous Authorities Movement in Colombia", en A. Escobar y S. Alvarez (eds): *The Making of Social Movements in Latin America*, Oxford, Westview Press, pp. 112-133.
- y ROJAS, José (1985): *Territorio, economía y sociedad paez*, Medellín, Litoimpresos
- GROS, Christian (1991): *Colombia indígena: identidad cultural y cambio social*, Bogotá, CEREC.  
(1997): "Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal", en M. Uribe y E. Restrepo (eds.): *Antropología en la modernidad: identidades, etnicidades y movimientos sociales en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología, pp.15-59.  
(1999): "Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad", en *Análisis Político*, n.º 36, pp. 3-20.
- HALL, Stuart (1996): "Who needs identity", en S. Hall y P. Gay (eds.): *Questions of cultural Identity*, London, SAGE, pp. 1-17.
- HOBBSAWM, Eric y RANGER, Terence (eds.) (1983): *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press
- HOBBSAWM, Eric (2000): "Identidad", en H. Silvera (ed.): *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Editorial Trotta, pp.47-62.
- LEFEBVRE, Henri (1974) *La production de l'espace*, París, Anthropos.
- PINEDA, Roberto (1997): "La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia", *Alteridades*, n.º 14, pp. 107-129.
- RADCLIFFE, Sara, (2001a): "Development, the state, and transnational political connections: state and subject formations in Latin America", en *Global Networks*, n.º 1, pp. 19-36. (2001b) "Indig-

- enous movement representations in transnational circuits: tales of social capital and poverty”, American Association Geographers, Annual Conference, New York.
- y WESTWOOD, Sallie (1996): *Remaking the Nation, Place, Identity and Politics in Latin America*, London, Routledge.
- ROJAS, José (2000): “Ocupación y recuperación de los territorios indígenas en Colombia”, *Análisis políticos*, n° 41, pp.69-83.
- SAID, Edward (2002): *Orientalismo*, Madrid, Debate.
- SALVERSTON, Melina (1995): “The Politics of Culture: Indigenous Peoples and State in Ecuador”, en D. L. van Cott (ed.): *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, New York, St. Martin’s Press, pp. 131-152.
- SCHRODER, Barbara (1991): “Indian in the Halls of Academe: Rural Andean Peoples Confront Social Science”, *Peasant Studies* 18:2 (winter 1991).
- SEVILLA, Elías (1976): “Lame y el Cauca Indígena”, N. Friedemann (ed.): *Tierra, tradición y poder en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura.
- SMITH, Anthony (1997): *La identidad nacional*, Madrid, Trama Editorial.
- SPIVAK, Gayatri (1998): “Can the subaltern speak?”, en N. Cary y L. Grossberg (eds.): *Marxism and the Interpretation of Culture*, Chicago, University of Illinois Press.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1992): “Challenging the Nation-State in Latin America”, *Journal of International Affairs*, 34 ( 2), pp. 25-39.
- WADE, Peter (1993): *Blackness and race mixture. The Dynamics of Racial Identity in Colombia*, London-Baltimore, Johns Hopkins University Press.

## Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos<sup>1</sup>

Bernardo Kliksberg<sup>2</sup>

### Resumen

El trabajo se refiere a la situación social que impera hoy en día en América Latina. En primer lugar, construye un cuadro de los delicados problemas sociales que afronta la región: la pobreza, el desempleo, la situación de la infancia, la salud, el cerramiento de la movilidad social, la degradación de la familia, inseguridad y la desigualdad. En segundo lugar, describe y critica los mitos que alrededor de la política social se han construido y difundido y trata de mostrar algunos de los impactos regresivos que tienen estos mitos sobre la efectividad de dicha política. En tercer lugar, llama la atención, como conclusión, acerca de la necesidad de una “ética de la urgencia” que obligue a actuar de inmediato frente a una situación que no admite más aplazamientos.

### Abstract

This paper deals with the social situation that prevails in Latin America. First, a picture is made of the delicate social problems of the region: poverty, unemployment, the situation of the children, health, the blocking of social mobility, the degradation of the family, insecurity and inequality. Second, a description and a criticism is made of the myths that have been constructed and spread regarding the social policy, and an effort is made to show some of the regressive impacts that these myths do have upon the efficacy of the policy. Third, as a conclusion, attention is called upon the need for “emergency ethics” that moves to immediate action in front of a situation that does not tolerate any more procrastination.

**Palabras Claves:** América Latina, Situación Social, Mitos sobre Política Social

---

<sup>1</sup> Artículo publicado con la autorización del profesor Bernardo Kliksberg, Coordinador General de Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el apoyo del gobierno de Noruega.

<sup>2</sup> El autor es Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires y se desempeña actualmente como funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha publicado numerosas obras sobre gerencia, reforma del Estado, gerencia social, desarrollo social y pobreza entre las cuales se destacan

## América Latina en conmoción

El New York Times llama a la alarma en reciente nota especial de primera página sobre la delicada situación de América Latina (Foro, 13/07/02). Señala que hay un descontento generalizado, que los “sueños económicos se han transformado en despidos y recesión”. Resalta que “millones de personas están haciendo sentir sus voces... contra el experimento económico de la última década... Muchos creen que las reformas han enriquecido a funcionarios corruptos y a multinacionales de rostro desconocido y han fallado en mejorar sus vidas”. En similar dirección señalan Birdsall y De la Torre (2001): “Las encuestas de opinión pública a fines de los años 90’s demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era peor que la de generaciones anteriores y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes”. La CEPAL (2002) plantea que “la situación existente en el 2002 pone claramente en evidencia la brecha surgida entre las expectativas del nuevo modelo económico aplicado en la región durante el decenio de 1990 y las perspectivas actuales de crecimiento”. Estima en el año 2002 una caída del producto interno bruto del 0.8%, una reducción de un 1.5% en las exportaciones y nuevas disminuciones en las inversiones externas. Mathews y Hakim (2001) describen la situación general en los siguientes términos: “a fines de los años noventa el futuro de América Latina aparecía sombrío en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal”. Señalan que a lo largo de diez años los países “habían procurado aplicar con considerable vigor las diez políticas económicas que conforman el Consenso de Washington... pero los resultados estuvieron debajo de las expectativas y se hizo necesario un nuevo enfoque”.

Los análisis de muy diversas fuentes indican una América Latina en profunda conmoción. La evolución de los hechos ha generado fuertes protestas sociales en numerosos países de la región que toman formas diferentes de acuerdo a los contextos históricos. Sin embargo, existen al mismo tiempo, datos esperanzadores. De acuerdo a las encuestas, a pesar de los graves problemas económicos, la gran mayoría de los latinoamericanos respalda firmemente el proceso de democratización emprendido por la región. En un mundo donde sobre 190 países, sólo 82 son democráticos, América Latina aparece como una de las áreas del orbe con más avances en este campo. Los datos económicos críticos destruyeron buena parte de la “ilusión económica”, pero no han doblegado la ilusión de la democracia. Latínbarómetro (2002) señala que lejos de caer en tentaciones autoritarias, en 14 países de la región el apoyo a la democracia creció a pesar de la crisis. Un caso

---

*Hacia una economía con rostro humano* (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Zulia, Venezuela, 2002), *El capital social. Dimensión olvidada del desarrollo* (Universidad Metropolitana, 2002), *Toward an intelligent State* (United Nations, International Institute of Administrative Sciences, New York, 2002), *Pobreza. Un tema impostergable* (Fondo de cultura Económica, Venezuela, varias ediciones).

muy significativo es el de Argentina. Pese a los dramáticos quiebres económicos y sociales el apoyo a la democracia creció en él último año. Un reclamo muy concreto parece surgir de estas tendencias. Los latinoamericanos, en amplias proporciones, no están pensando en dejar de lado la democracia, no están pidiendo menos democracia, sino más democracia. Una sociedad civil cada vez más articulada y activa está exigiendo real participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y su implementación; transparencia, control social, profundización de la descentralización del Estado; y otras metas semejantes.

Esa combinación, en una situación muy delicada, con la búsqueda afanosa de soluciones a través de la democracia, abre muy importantes posibilidades de acción para políticas renovadoras. Urge pensar en nuevas ideas en aspectos cruciales: cómo diseñar políticas económicas con rostro humano, cómo articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, cómo mejorar la equidad en el continente más desigual del todo el planeta, cómo llevar adelante alianzas virtuosas entre Estado, empresas y sociedad civil en todas sus expresiones para enfrentar la pobreza. Un interrogante de fondo es cómo recuperar una reflexión que ligue ética y economía, iluminando desde los valores éticos el camino a seguir, y recuperando la ética como un motor del proyecto de desarrollo.

La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si, por el contrario, la visión es errónea y da lugar a políticas débiles y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión.

Este trabajo tiene por finalidad concentrarse en la situación social y en ciertas visiones de la política social de amplia circulación y fuerte influencia que es imprescindible revisar para avanzar. Considera que muchas de ellas presentan mitos, que traban muy fuertemente la adopción de la “política social necesaria” y aspira a ponerlos a foco y pensar en propuestas superadoras. El trabajo recorre para ello tres etapas sucesivas. En primer lugar, construye un cuadro básico de problemas sociales delicados que afronta la región. A continuación presenta ocho mitos de amplia difusión, tratando de mostrar algunos de sus impactos regresivos sobre la política social. Finalmente extrae algunas conclusiones hacia el futuro<sup>3</sup>.

## **Algunas tendencias preocupantes en el campo social**

La protesta social en crecimiento en América Latina tiene bases muy concretas. Las tendencias observables llaman a profunda inquietud e implican serias dificultades

---

<sup>3</sup> El autor analiza detalladamente las diferentes inequidades latinoamericanas, y su dinámica en Bernardo Kliksberg.(2000). *Desigualdade na America Latina. O dabate adiado*. UNESCO, Cortez Editora, Brasil.

en aspectos claves de la vida cotidiana para grandes sectores de la población. Entre ellas se destacan las que se presentan resumidamente a continuación:

### a) La pobreza crece

Según el Panorama Social de la CEPAL (2001) la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza representaba el 41% de la población total de la región en 1980, cifra muy elevada con relación a los promedios del mundo desarrollado y de los países de desarrollo medio. Portugal, el país con más pobreza de la Unión Europea, tiene un 22% de población pobre. La cifra empeoró en las dos últimas décadas y el porcentaje de pobreza latinoamericano pasó a significar en el 2000 el 44% de una población mucho mayor.

Los estimados nacionales indican que la pobreza tiene una alta presencia en toda la región con muy pocas excepciones. En Centroamérica son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es pobre el 54% de la población peruana, más del 60% de la ecuatoriana, el 63% de la boliviana y se estima que más del 70% de la venezolana. En México no es menor del 40%, en Argentina, que tenía en los 60's porcentajes menores al 10%, el cuadro es actualmente de extrema gravedad como puede apreciarse en las cifras siguientes generadas por su sistema oficial de estadísticas sociales:

**CUADRO 1**

<b>ARGENTINA: Pobreza e indigencia</b>		
<b>Años 1998 y 2002</b>		
	<b>Octubre de 1998</b>	<b>Mayo de 2002</b>
Incidencia de la pobreza	32.6%	51.4%
Población pobre	11.219.000	18.219.000
Población indigente	3.242.000	7.777.000
Incidencia de la pobreza en menores de 18 años	46.8%	66.6%
Incidencia de la indigencia en menores de 18 años	15.4%	33.1%
Menores de 18 años pobres	5.771.000	8.319.000
Menores de 18 años indigentes	1.898.000	4.138.000
Cantidad de personas que ingresan a la pobreza por día	2.404	20.577
Cantidad de personas que ingresan a la indigencia por día	1.461	16.493

Fuente: Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de políticas, Sociales, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, SIEMPRO ([www.siempro.gov.ar/default2./htm](http://www.siempro.gov.ar/default2./htm)). 2002.

Como se observa, ya más de la mitad del país es pobre y la calidad de la pobreza se ha deteriorado fuertemente. Los pobres extremos representan una proporción creciente de la pobreza total. Las cifras para los jóvenes son aún peores.

### **b) Sin trabajo**

La encuesta Latínobarómetro 2001 preguntó a los latinoamericanos como estaban en materia de trabajo. El 17% contestó que no tenían ningún trabajo y el 58% que se sentían inseguros respecto a sí podrían mantenerlo. Tres de cada cuatro tienen importantes dificultades de trabajo. Las cifras estadísticas testimonian la fragilidad del mercado laboral. Según los datos de la CEPAL el total de desocupados pasó de 6 millones en 1980, a 17 millones en el 2000. Se estima que la tasa de desocupación abierta actual de la región supera el 9%. A ello se suma una tendencia alarmante. Ha crecido muy fuertemente la población empleada en la economía informal, en ocupaciones en su gran mayoría precarias. En 1980 representaba el 40% de la mano de obra no activa agrícola y en el 2000 pasó a representar el 60% de la misma.

Particularmente aguda es la situación de los sectores más jóvenes de la fuerza de trabajo. Las tasas de desocupación abierta de los mismos duplican en numerosos países las tasas de desocupación abierta general, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2**

<b>AMÉRICA LATINA TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990 Y 1999 EN 17 PAÍSES</b>					
Tasa de desempleo totales por sexo				Jóvenes (14 a 25 años)	
<b>País</b>	<b>Sexo</b>	1990	1999	1990	1999
Argentina (Gran Buenos Aires)	Total	6	15	13	24
	Hombres	6	13	12	23
	Mujeres	6	17	16	26
Bolivia	Total	9	7	17	15
	Hombres	10	6	18	13
	Mujeres	9	9	17	19
Brasil	Total	5	11	8	22
	Hombres	5	9	9	18
	Mujeres	4	14	8	26
Chile	Total	9	10	18	22
	Hombres	8	9	17	20
	Mujeres	10	11	19	24

Colombia	Total	9	19	20	37
	Hombres	7	16	15	32
	Mujeres	13	23	25	42
Costa Rica	Total	5	6	11	15
	Hombres	5	5	10	15
	Mujeres	6	7	12	15
Ecuador	Total	6	14	14	26
	Hombres	4	11	11	20
	Mujeres	9	20	17	34
El Salvador	Total	10	7	19	14
	Hombres	10	9	18	16
	Mujeres	10	5	21	11
Guatemala	Total	4	3	7	5
	Hombres	3	4	7	6
	Mujeres	4	2	7	3
Honduras	Total	7	5	11	9
	Hombres	8	6	12	10
	Mujeres	6	4	11	7
México	Total	3	3	8	7
	Hombres	3	4	8	8
	Mujeres	3	3	8	6
Nicaragua	Total	...	14	...	21
	Hombres	...	14	...	18
	Mujeres	...	14	...	26
Panamá	Total	19	13	35	27
	Hombres	16	11	32	23
	Mujeres	23	17	40	34
Paraguay (Asunción)	Total	6	10	16	20
	Hombres	6	10	15	22
	Mujeres	7	10	17	17
República Dominicana	Total	20	...	34	...
	Hombres	11	...	22	...
	Mujeres	32	...	47	...
Uruguay	Total	9	11	24	26
	Hombres	7	9	22	21
	Mujeres	11	15	28	32
Venezuela b/	Total	10	15	19	26
	Hombres	11	14	20	22
	Mujeres	8	16	18	33

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2000-2001.

Más de un 20% de la población joven está desocupada, lo que significa una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva. Ello va a tener todo tipo de impactos regresivos e incide sobre los índices de delincuencia joven. Puede apreciarse en el cuadro consignado la subsistencia, a pesar de algunos avances, de

significativas discriminaciones de género. Las tasas de desocupación de las mujeres jóvenes son marcadamente mayores que las de los hombres.

### ***c) La crítica situación de la infancia***

El discurso generalizado en América Latina dice que los niños deben ser la primera prioridad, que la sociedad debe hacer todos los esfuerzos por protegerlos. No lo son. Las elevadas cifras de pobreza son aún mucho mayores en los niños. Mientras que el promedio de pobreza se estima en un 44%, la pobreza afecta al 58% de los niños menores de cinco años de edad y al 57% de los niños de 6 a 12 años. Las expresiones de esa situación son muy crudas. Así, según los estimados de la OIT (2002), 22 millones de niños menores de 14 años trabajan obligados por la pobreza, en muchos casos en condiciones que afectan seriamente su salud y a costa de su educación. Por otra parte, uno de cada tres niños de la región está experimentando la más severa de las carencias, la desnutrición, y se hallan en situación de “alto riesgo alimentario”. Crece en la región, como expresión última del desamparo de la infancia, el número de niños viviendo en las calles, en la mayor desprotección y sujetos a los más graves peligros, entre ellos el asesinato con alta impunidad por grupos de exterminio parapoliciales que, según las evidencias de ideología, sólo son equiparable al nazismo. Investigaciones recientes del BID en Honduras indican que, al igual que en otras realidades, los niños de la calle aumentan. Se estiman actualmente en 20.000. El 60% sufre depresión y 6 de cada 100 optan por suicidarse. Han sido asesinados 1300 niños y jóvenes en los últimos cuatro años. Cesare de la Rocca, (BID, 2002), Director de un innovativo proyecto para abrirles alternativas en el Brasil, Axe de Salvador, dice, precisando la situación, que en realidad no deberían llamarse niños de la calle y el problema no está en ellos. Resalta que “no existen niños de la calle, sino niños fuera de la escuela, la familia y la comunidad” y es la sociedad entera la que está fallando.

### ***d) El derecho a la salud***

El test más elemental del progreso social es asegurar al conjunto de la población el acceso al derecho humano primario: la salud. A pesar de grandes esfuerzos, las cifras latinoamericanas indican fuertes brechas entre regiones, sectores de la población, etnias y edades y significativas carencias. Problemas básicos que los avances médicos permiten minimizar siguen siendo de alta frecuencia en los sectores pobres de la región. Así, según los datos de la Organización Panamericana de la Salud (2002) una de cada 130 madres muere durante el embarazo o el parto en América Latina, 28 veces más que en los Estados Unidos. El 18% de las madres dan a luz sin asistencia médica de ningún tipo. Con progresos, las distancias entre países y estratos en mortalidad infantil son muy agudas. En Bolivia mueren 83

niños de cada 1000 antes de cumplir un año de edad. En Canadá solo 5.7. La OPS estima que 190.000 niños mueren anualmente en la región por enfermedades prevenibles o controlables como las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias.

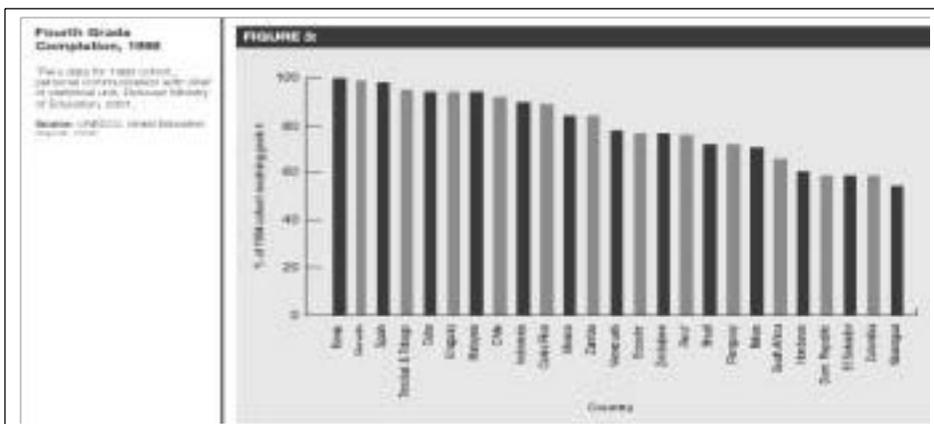
Estos datos están ligados a la baja cobertura: 218 millones de personas carecen de protección en salud, 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarias. Un elemento vital, el agua, está fuera del alcance de amplios sectores de los pobres: 160 millones de personas no tiene agua potable.

### e) Educación, las preguntas inquietantes

Se han hecho esfuerzos denodados para mejorar los niveles educativos de la región. Si alguien tiene alguna duda de lo que significa vivir en dictadura o en democracia puede encontrar diferencias fundamentales, además del campo de las libertades, en la inversión muy superior que las democracias de la región han hecho en educación. Ha subido significativamente el gasto en educación como porcentaje del producto bruto interno. Estos esfuerzos han posibilitado casi universalizar la inscripción en la escuela primaria y reducir considerablemente los niveles de analfabetismo. Sin embargo, hay preguntas inquietantes sobre temas claves como la deserción, la repetición y la calidad diferenciada de la educación según estratos sociales.

Los siguientes datos (Preal, Diálogo Interamericano, 2001) son ilustrativos al respecto, y indican grandes distancias entre la región y otras zonas del planeta.

**GRAFICO 1**  
**DIFICULTADES EN EDUCACION**  
**ALUMNOS QUE TERMINARON EL CUARTO GRADO**

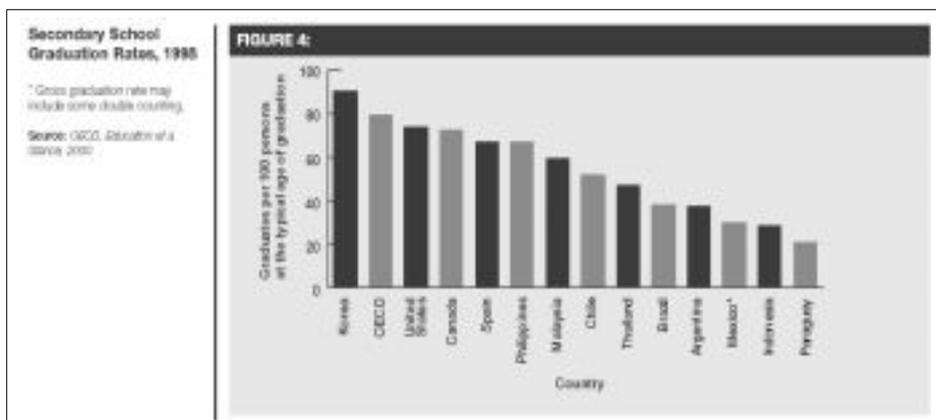


Mientras en Corea el 100% de los niños terminan el cuarto grado, en América Latina del 25% al 50% no finaliza la escuela primaria, según el país. Ello se refleja en la baja escolaridad promedio de la región, que se estima en 5.2 años.

La situación es muy desfavorable, asimismo, en el colegio secundario como puede apreciarse:

## GRAFICO 2

### DIFICULTADES EN EDUCACIÓN ALUMNOS QUE TERMINARON LA SECUNDARIA

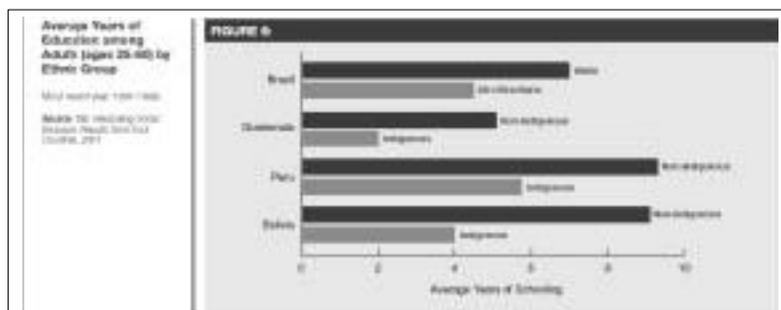


En Corea, 9 de cada 10 jóvenes terminan la secundaria; en el Sudeste Asiático en general, cuatro de cada cinco. En los tres países mayores de América Latina (Brasil, México y Argentina), aproximadamente uno de cada tres.

La escolaridad latinoamericana tiene un perfil fuertemente sesgado. De hecho, hay una fuerte discriminación según el grupo étnico, y el color, como puede observarse a continuación:

## GRAFICO 3

### ESCOLARIDAD COMPARADA DE DIFERENTES GRUPOS ÉTNICOS

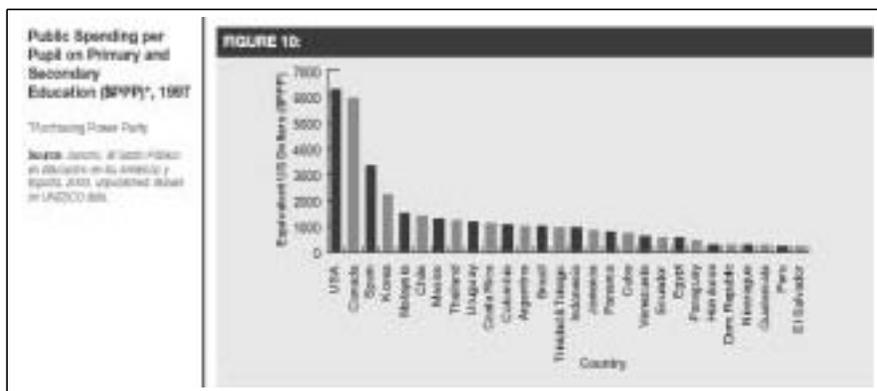


Los niveles de escolaridad como se advierte varían agudamente según se trate de población blanca o afro americana, de población indígena o no indígena.

Si bien ha aumentado la inversión educativa, medida en términos del gasto en educación sobre el producto interno bruto, aspecto de alta positividad, la distancia entre la región y las referencias internacionales se ha ampliado en el gasto público por alumno, indicador de valor estratégico. Así lo indica el cuadro siguiente:

#### GRAFICO 4

#### GASTO PUBLICO POR ALUMNO



Mientras Canadá invierte 6.000 dólares anuales por alumno en educación, en Perú la inversión es de 200 dólares anuales y el país de América Latina que más gasta en educación, el Chile democrático, invierte la cuarta parte que el Canadá, 1500 dólares.

#### f) La promesa de la movilidad social

Una de los pilares de la democracia es la visión de que es posible, en base al esfuerzo, mejorar la situación personal y familiar en la sociedad. Esa legítima aspiración esta chocando en muchos países de la región con duras realidades inversas. Las clases medias, en lugar de ampliarse, tienden a reducirse y resulta, para vastos sectores, muy difícil permanecer en ellas. El caso más dramático es el de Argentina, donde se ha producido en corto tiempo la destrucción masiva de gruesos sectores de los estratos medios. Pero no es el único; con menores niveles de intensidad el deterioro se registra también en otros países. Las clases medias, potente motor de desarrollo, progreso tecnológico, creación de cultura, ávidas por educación, se encuentran acorraladas históricamente por políticas que les han sido desfavorables, limitan sus posibilidades de desempeño micro o meso empresarial, el acceso al crédito o la tecnología y las protecciones elementales. En Argentina esos procesos llevaron a que un país que tenía en 1960 un 53% de clase media, experimentara en los 90's, en solo 10 años, la transformación de siete millones de

personas, el 20 % de su población de clase media, en “nuevos pobres”. Los estratos medios significan actualmente menos del 25% de su población. Buscando sobrevivir, vastos sectores de clase media empobrecida han generado la economía de trueque. Otros registran a diario los tarros de basura buscando desechos de alimentos y elementos para reciclar. La emigración, que implica el desarraigo, pérdidas de lazos familiares vitales, la destrucción del capital social de la persona, ha sido otro camino preferido para escapar de la falta de oportunidades. La pobreza y la nueva pobreza han alimentado una ola de emigración sin precedentes.

### **g) La familia en riesgo**

Hay una víctima silenciosa del aumento de la pobreza en la región, una institución reconocida unánimemente como pilar de la sociedad, base del desarrollo personal, refugio afectivo, formadora de los valores básicos: la familia. Muchas familias no pueden resistir las penurias permanentes de los recursos más elementales, el desempleo prolongado, las amenazantes incertidumbres económicas cotidianas y se quiebran. Hoy más de una quinta parte de los hogares humildes de la región han quedado sólo con la madre al frente. Por otra parte ha aumentado fuertemente la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante los signos de interrogación sobre trabajo, ingresos y vivienda. Las graves dificultades económicas tensan al máximo las familias no sólo humildes, sino también de los estratos medios. Se crean condiciones que favorecen, entre otros, una canalización extremadamente perversa, que es la violencia doméstica. Los estudios del BID (Buvinic, Morrison, Schifter, 1999) indican un fuerte aumento de los indicadores respectivos en la región. Según ellos, entre un 30% y un 50% de las mujeres latinoamericanas, según el país en que viven, sufren de violencia psicológica en sus hogares y de un 10 a un 35%, violencia física. Influyen en ello causas múltiples pero, claramente, el stress socioeconómico feroz que hoy viven muchas familias incide significativamente en la situación.

Aún en sociedades desarrolladas, la pobreza deteriora severamente las familias. Un estudio reciente de amplia cobertura nacional con 11.000 entrevistas en EEUU (Rumbelow, 2002) concluye que las mujeres negras, las más afectadas por la pobreza, tienen menores tasas de formación de familia, mayores tasas de divorcio y menores tasas de volver a formar familia. Los investigadores dicen que “las presiones que la pobreza pone sobre la relación familiar son las responsables de ello”. Señalan que las mismas tasas afectan a las mujeres blancas que viven en áreas pobres.

La desarticulación de numerosas familias en la región bajo el embate de la pobreza significa a su vez daños severos a los niños en todos los planos básicos. Repercute en el rendimiento escolar, incide en los índices de deserción y repetición, y afecta aún aspectos físicos básicos. Katzman (1997) señala, en base a diversos estudios efectuados en el Uruguay, que los niños extramatrimoniales tienen una

tasa de mortalidad infantil mucho mayor y que los niños que no viven con sus dos padres tienen mayores daños en diferentes aspectos del desarrollo psicomotriz. En el caso de los hogares con violencia doméstica los efectos son muy graves. Un estudio del BID en Nicaragua (1997) muestra que los hijos de familias con violencia intra familiar son tres veces más propensos a asistir a consultas médicas y son hospitalizados con mayor frecuencia. El 63% de ellos repite años escolares y abandona la escuela en promedio a los 9 años de edad.

### ***h) Una sociedad cada vez más Insegura***

Los latinoamericanos están pagando muy caro el deterioro social. Uno de los costos mas visibles y duros es el aumento incesante de los índices de criminalidad.

El número de homicidios creció en un 40% en la década del 90. Hay 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año, tasa que multiplica por seis la de los países de criminalidad moderada como los de Europa Occidental. Este aumento continuo de los índices ha convertido a América Latina en segunda área geográfica con mayor criminalidad del planeta, después de la zona más pobre del mismo, el Sahara Africano. En la encuesta Latinbarómetro 2001, dos de cada cinco entrevistados dijeron que ellos, o un miembro de su familia, habían sido objeto de un delito en los últimos doce meses.

Los costos económicos de esta situación son muy elevados. Según los estudios del BID, Brasil gasta en fondos públicos y privados para seguridad el 10.3% de su PIB, lo que significa una cifra mayor que el PIB anual de Chile. Colombia gasta en seguridad el 24.7% de su PIB y Perú el 5.3%.

La región se ve tentada continuamente a caer en un razonamiento “facilista” al respecto. La criminalidad se solucionaría con el aumento cada vez más intenso de la represión. Prominentes especialistas del tema como Louis Vacquant (2000) advierten sobre la ineficiencia y los riesgos de este camino. Analizando los datos comparados internacionales no se observan correlaciones significativas entre aumento de la población carcelaria y reducción de las tasas de criminalidad de mediano y largo plazo. La mera punición no toca las causas básicas que están generando el problema. En cambio, advierte Vacquant, puede llevar, al final del camino, a “criminalizar la pobreza”, a una opinión pública que empiece a ver como criminales en potencia a los pobres y, en lugar de tratar de ayudarlos a salir de su situación, los aísla. Este puede ser un escenario muy perverso en términos de perfil de sociedad, y sin salida.

La otra vía es buscar las causas profundas. Es posible encontrar correlaciones robustas entre la criminalidad latinoamericana y por lo menos tres variables. En primer lugar, parece altamente ligada a las altas tasas de desocupación juvenil antes mencionadas. La criminalidad de la región se presenta en edades muy jóvenes. Un aumento real de oportunidades de integración laboral claramente incidiría sobre ella. Por otra parte, hay correlación fuerte entre criminalidad y familias

desarticuladas. Un amplio estudio en EEUU ( Whitehead, 1993) comprobó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil venían de familias con padre ausente. En Uruguay Katzman (1997) encontró, investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal cuando se produjeron los hechos que llevaron a su detención. Los datos responden a una realidad: la familia es una institución fundamental para la internalización de valores morales que los alejarían de las conductas delictivas. Su buen funcionamiento, por ende, incidirá de modo relevante en la prevención de las mismas.

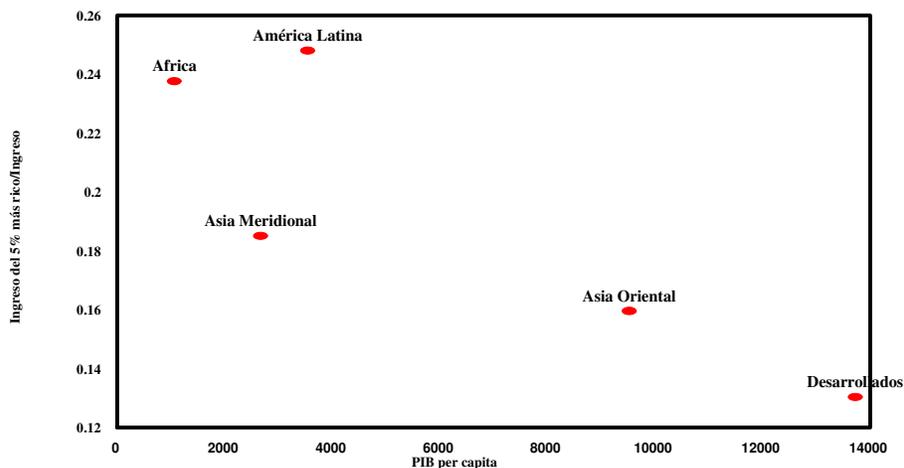
En tercer lugar, se observa una alta correlación entre criminalidad y niveles de educación. El ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad.

El análisis de causas lleva en una dirección muy diferente al enfoque facilista. La clave para atacar este gravísimo problema estructuralmente está ligada a poner en marcha políticas que abran oportunidades para los jóvenes, protejan a la estructura familiar y eleven los niveles educativos.

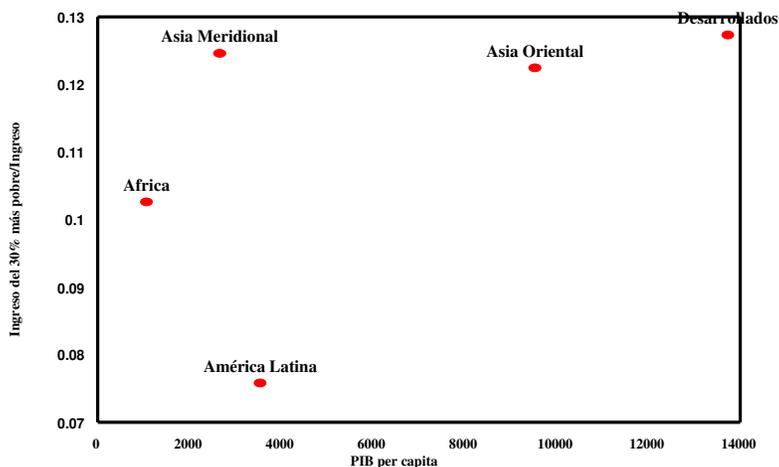
### ***i) La mayor desigualdad del globo***

Existe unanimidad en los organismos internacionales en que América Latina es la región mas inequitativa del orbe. Los datos disponibles testimonian de esa situación. La estructura de distribución del ingreso es la más regresiva internacionalmente como puede observarse en los gráficos que siguen:

**GRAFICO 5**  
**INGRESO QUE RECIBE EL 30% MAS POBRE**  
**(Porcentaje del ingreso total)**



**GRAFICO 6**  
**INGRESO QUE RECIBE EL 30% MAS POBRE**  
**(Porcentaje del ingreso total)**



Fuente: BID (1998). Informe de Progreso Económico y Social. Washington.

América Latina es la región donde el 5% más rico recibe más que en ninguna otra: 25% del ingreso nacional; y el área en donde el 30% más pobre recibe menos: 7.5%. Tiene la mayor brecha social de todas las regiones.

El 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10% más pobre.

La elevada desigualdad determina que de dos tercios a tres cuartos de la población, según el país, tienen un ingreso per cápita que es menor al ingreso per cápita nacional. Ello verifica el aserto del paradigma de desarrollo humano de la ONU, y otras aproximaciones, al cuestionar la utilidad del ingreso per capita nacional como medición del progreso de las naciones. Como se observa en sociedades muy desiguales como las latinoamericanas, no informa sobre la situación real de la gran mayoría de la población.

La inequidad latinoamericana no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos. Afecta otras áreas claves de la vida como el acceso a activos productivos, el acceso al crédito, las posibilidades de educación, la salud y, actualmente, la integración al mundo de la informática (1). La brecha digital en ascenso está creando el riesgo de un nuevo analfabetismo, el analfabetismo cibernético, que excluye a vastos sectores de la población del fundamental circuito de la información y las comunicaciones avanzadas.

La desigualdad de la región no es un problema más de la lista de problema sociales enunciados; todo indica que es una causa clave del no cumplimiento de la “promesa latinoamericana”. Cuando se pregunta, como sucede con frecuencia,

por qué un Continente con recursos naturales de excepcional riqueza, materias primas estratégicas en cantidad, fuentes de energía baratas, campos feroces y una buena ubicación geográfica, tiene indicadores sociales tan deprimentes, una de las razones principales parece hallarse en los impactos regresivos que implican las altas desigualdades. Una abundante literatura reciente da cuenta de ellos. Demuestra cómo, entre otros impactos, las desigualdades reducen la formación de ahorro nacional, estrechan los mercados impidiendo la producción en escala y el aprovechamiento de externalidades, permiten la formación de recursos humanos generando fuertes inequidades a su interior (así por ejemplo los jefes de los hogares del 10% con mayores ingresos de la región tienen 12 años de escolaridad mientras que los del 30% más pobre tienen solo 5 años), reducen los niveles de gobernabilidad, destruyen el clima de confianza interno y el capital social. La evidencia mundial comparada demuestra que la desigualdad es una traba formidable para un desarrollo sostenido. La “promesa latinoamericana” se ha estrellado contra ella. Entre otros efectos, el aumento de la desigualdad aparece como una causa importante del aumento de la pobreza en la región. Los análisis de Birdsall y Londoño (1997) demuestran que ha contribuido virtualmente a duplicar la pobreza. Berry (1997) denomina a este cuadro una situación de “pobreza innecesaria” porque ella sería mucho menor si los últimos deciles de la distribución del ingreso no tuvieran una fracción tan limitada del mismo.

## **Hora de encarar los mitos sobre la política social**

¿Cómo atacar problemas tan graves como los presentados sumariamente, que significan la subutilización de buena parte de los recursos humanos de la región, minan la gobernabilidad y entran en colisión directa con los valores éticos en los que cree América Latina como la protección a los niños, la familia, oportunidades para los jóvenes y posibilidades de vida digna para todo ciudadano?. La política social aparece como un instrumento central para enfrentarlos. Si los países de la región contaran con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos estándares de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad, e integración social: sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por percepciones erróneas sobre el rol y potencialidades de la política social: abordaremos sucintamente varios de esos mitos.

### ***Primer mito: la superfluidad de la política social***

Un aura de ilegitimidad suele rodear la política social en la región. Sectores influyentes suelen presentar expresa o implícitamente la visión de que es una especie de “concesión forzosa” a la política. El mensaje transmitido es que los esfuerzos

deberían concentrarse en el único camino real que sería el crecimiento económico. La política social sería una especie de “costo forzado” que con frecuencia distrae recursos de ese esfuerzo central. Esta visión ha sido algunas veces verbalizada sintéticamente con la afirmación: “la única política social es la política económica”.

Colocada en esa situación difícil de deslegitimización continua son limitadas las posibilidades de la política social la cual debe, ante todo, argumentar permanentemente sobre su derecho a existir: es natural que esa condición de debilidad institucional sea la víctima fácil de recortes y ajustes, se le ubique en lugares secundarios de los organigramas y sus representantes no formen parte de los espacios en donde se toman las grandes decisiones macroeconómicas. Una experimentada Ministra de Desarrollo Social latinoamericana resumió su vivencia al respecto en un foro internacional narrando que después de largos esfuerzos se consiguió que se admitiera en el gabinete económico al Ministro coordinador de lo social pero, claro está, “con voz pero sin voto”.

Los hechos indican que es un grave error considerar casi superflua a la política social. En primer lugar, la supuesta concesión política no es tal ya que tiene que ver con la esencia misma del funcionamiento de una democracia. La acción contra la pobreza, según las encuestas, es el primer reclamo de la ciudadanía latinoamericana, que es la real depositaria del poder en una democracia. La ciudadanía quiere políticas sociales agresivas, bien articuladas, bien gerenciadas, efectivas. Oírla no es hacerle una concesión, es respetar el sistema democrático.

Por otra parte, las experiencias de las últimas décadas en el mundo han demostrado que la política social es, además de una respuesta a demandas legítimas, un aspecto fundamental de la acción para un desarrollo sostenible. El crecimiento económico es imprescindible y deben ponerse en él los máximos esfuerzos posibles. Un país debe hacer todos los esfuerzos para crecer, tener estabilidad, progreso tecnológico, competitividad; pero los hechos indican que el crecimiento solo no resuelve el problema de la pobreza: uno de los mitos que han quedado en el camino de las ideas convertidas en dogmas, con frecuencia en las últimas décadas, es el del “derrame”. El supuesto de la visión económica convencional es que producido el crecimiento, éste se irá derramando hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Las realidades han ido en otra dirección. Si una sociedad, como la latinoamericana es muy desigual, y sus políticas sociales son débiles, el crecimiento no necesariamente permea los sectores pobres. El Instituto de Investigaciones del Banco Mundial se pregunta en su sugerente obra “*La calidad del crecimiento*” (2000) cómo se explica que países que han tenido similares tasas de crecimiento tengan, sin embargo, resultados muy distintos en cuanto a logros en el mejoramiento de la vida de la gente y en cuanto a la sustentabilidad de ese crecimiento. Hay un gran tema de calidad del crecimiento. Es muy diferente un crecimiento que beneficia principalmente a unos pocos sectores, que concentra aún más las oportunidades y los ingresos, que se da sólo en algunos centros urbanos, que dificulta el desarrollo de las pymes y de otros esfuerzos económicos de base, a un crecimiento que

genera polos de desarrollo en todo el país, potencia al campo, mejora la equidad, impulsa la pequeña y mediana industria y difunde la tecnología. Es característico del primer tipo de crecimiento, “un crecimiento distorsionado”, el relegamiento de la política social, que sólo existe para apagar grandes incendios. El segundo, el “crecimiento compartido”, tiene como eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de crecimiento. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.

### ***Segundo mito: la política social es un gasto***

La terminología está totalmente difundida y afianzada: cuando hablamos de lo social estamos hablando de un “gasto”, de recursos que se consumen; transmite una visión que refuerza la anterior: es superflua y es un gasto. El lenguaje no es un punto menor, expresa con frecuencia concepciones subyacentes muy arraigadas.

A esta altura de la experiencia comparada sobre la política social, corresponde preguntarse: ¿es realmente un gasto?

La Organización Mundial de la Salud recogió el guante en el campo de la salud y convocó una Comisión de prominentes economistas y especialistas para analizar las relaciones entre salud y economía. El informe producido “*Macroeconomía y salud*” (2002) echa por tierra suposiciones generalizadas, y demuestra que asignar recursos para la salud no es gastar sino invertir a altísimos niveles de retorno sobre la inversión. La Comisión indica que el mito dice que el crecimiento económico de por sí mejorará los niveles de salud. Los esfuerzos deberían, por ende, concentrarse en el mismo. El análisis de la historia reciente muestra realidades diferentes. Examinando las economías más exitosas de los últimos 100 años se verifica que los hechos funcionaron a la inversa. Grandes mejoras en la salud pública y la nutrición estuvieron detrás de impresionantes despegues económicos como el del Sur de EEUU, el rápido crecimiento de Japón a inicios del siglo XX o el progreso del Sudeste Asiático entre 1950 y 1960. Fogel muestra estadísticamente que el aumento de las calorías disponibles para los trabajadores en los últimos 200 años (en países como Francia e Inglaterra) ha hecho una importante contribución al crecimiento del producto bruto per cápita. Diamond (2002) señala que las historias de éxito económico recientes, como Hong Kong, Mauritania, Malasia, Singapur y Taiwán, tienen algo en común: han invertido fuertemente en salud pública y su producto bruto creció al descender la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida. Los buenos niveles de salud pública no son por tanto una consecuencia sino un prerequisite para que una economía pueda crecer. Con una población con problemas de salud el rendimiento educativo baja, se pierden muchos años de vida activa posible y se reducen los niveles de productividad. La Comisión midió econométricamente el costo que significa no hacer políticas de salud enérgicas y concluyó que el producto bruto de África sería hoy 100.000 millones de dólares

mayor, si años atrás se hubieran hecho todos los esfuerzos para actuar contra la malaria. La alta presencia de malaria está asociada con una reducción del crecimiento económico del 1% o más por año.

Los datos informan que la asignación de recursos a la salud, forma típica del llamado gasto social, no es tal gasto, sino una inversión neta: Por otra parte la Comisión estima que tiene una tasa de retorno sobre la inversión de 6 a 1.

Múltiples análisis indican que la misma situación se observa en otra expresión básica del llamado gasto social: la educación. La educación es un fin en sí mismo en una sociedad democrática. Por otra parte, es un recurso económico decisivo en el escenario económico mundial actual. La calidad de las calificaciones de la población de un país determina aspectos fundamentales de su posibilidad de desarrollo y absorción de las nuevas tecnologías y de sus niveles de competitividad. Como lo señala Thurow (1996) hemos pasado a economías de “conocimiento intensivo”. Las industrias de punta no están basadas en recursos naturales, ni en capital sino principalmente en conocimientos como sucede con las telecomunicaciones, la biotecnología, la microelectrónica y la informática. En esas condiciones se destaca que “el conocimiento es la única fuente de ventajas relativas”. La educación es la vía maestra para generar y poder utilizar conocimiento. La tasa de retorno sobre la inversión para las industrias que invierten en conocimiento y capacitación duplica la de las industrias que concentran su inversión en planta y equipo. Lo mismo sucede en otros campos. Según los cálculos de UNICEF un año más de escolaridad para las niñas en América latina podría reducir las tasas de mortalidad infantil en un nueve por mil. El incremento del capital educativo reduciría el embarazo adolescente, mejoraría la capacidad de manejo de la mujer en los periodos de parto y postparto y su cultura para un desempeño nutricional adecuado.

Nuevamente no es gasto el concepto que describe el valor que para la economía y la sociedad tiene la aplicación de recursos a programas educativos eficientes: como lo señala Delors (1999) “hay mucho mas en juego”; de la educación depende en gran medida el progreso de la humanidad. Hoy esta cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro”.

La estrecha visión de la política social como gasto, debe dar paso a su rol real; asignar recursos a una política social eficientemente gestionada, significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país. Ello es un fin en si mismo y al mismo tiempo es la herramienta más poderosa de desarrollo que se conoce.

### ***Tercer mito: es posible prescindir del Estado***

A las características de superfluas y mero gasto, con que se tiende a asociar la política social, se les suma con frecuencia una tercera: sería casi por naturaleza

altamente ineficiente. Con ello se cierra un círculo que crea las condiciones para pensar como única alternativa en reemplazar las políticas sociales públicas por el mercado, en forma total o considerable. En América Latina el razonamiento ha tomado con frecuencia el carácter de “profecía que se cumple a sí misma”. Al plantear como punto de partida la inutilidad del Estado, ha generado medidas que debilitaron fuertemente sus capacidades institucionales, desarticulaban organismos claves, propiciaron casi agresivamente el retiro de los más capaces del sector público, desjerarquizaron la función pública en el campo social como en otras áreas. Un Estado minado en sus bases organizativas ha cumplido en diversas realidades la profecía. Su capacidad de operación real se redujo significativamente.

Sin embargo, las exigencias de la realidad han ido por otro camino. Stiglitz (2002) retrata su propia experiencia sobre el tema en visión probablemente representativa de muchos otros especialistas del siguiente modo: “Yo había estudiado las fallas tanto del mercado como del Estado y no era tan ingenuo como para fantasear que el Estado podía resolver todas las fallas del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por sí mismos todos los problemas sociales. La desigualdad, el paro, la contaminación: en eso el Estado debía asumir un rol importante”: en la región más desigual del planeta y con altos niveles de desocupación, el rol social de la política pública es estratégico. Así, enfrentar las desigualdades significa poner en marcha, activa y bien gerenciadas, políticas públicas que conviertan en hechos los lemas consensuales en la región: educación para todos, salud para todos, trabajo, a los que se pueden agregar hoy otros como democratización del crédito, impulso a las pequeñas y medianas empresas y acceso universalizado a la informática y a la internet.

Según indica la experiencia el mercado, que tiene un amplio potencial productivo pero al mismo tiempo el riesgo de graves fallas como la sustitución de la competencia por los monopolios u oligopolios, no está en condiciones de dar respuesta a estas perentorias necesidades. Por ejemplo destacando sus limitaciones en el campo de la salud dice el Informe de la OMS sobre “Macroeconomía y Salud” (2001) que las enfermedades típicas de los pobres no interesan a los grandes laboratorios porque no son atractivas en términos de mercado. Así habiendo 2000 millones de personas con tuberculosis latente y 16 millones con ella, el último fármaco salió al mercado en 1967. Un estudio de la American Medical Association concluyó sobre las enfermedades tropicales, que afectan a sectores humildes en su mayor parte, que entre 1975 y 1997 solo aparecieron 13 fármacos nuevos, la mitad fruto de investigaciones veterinarias.

En el terreno de la educación, problemas muy delicados como la alta inequidad que significa que menos de un 20% de los niños de la región concurren a algún preescolar, instancia obligada de formación hoy en el mundo desarrollado, no tienen resolución de mercado, porque en su gran mayoría son niños de familias sin recursos. Los no concurrentes no tienen posibilidades si no surgen de la política pública.

La ciudadanía capta claramente estas realidades. En la encuesta Latinbarómetro 2001 al preguntar si el Estado no puede resolver ninguno de los problemas que identificaron, sólo el 6.6% de los entrevistados contestó que piensa de ese modo. El 53.2% considera que puede resolver todos, la mayoría, o bastantes problemas. Hay una expectativa que ha crecido por las frustraciones por políticas públicas activas, particularmente en el campo social, que sean gerenciadas con eficiencia y transparencia.

¿Son posibles? Un prominente pensador gerencial, Henry Mintzberg señala en el Harvard Business Review (1996) que no entiende por qué no pueden ser posibles y, agrega, que la ineficiencia no es exclusiva de ningún sector de la economía; la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno, ironiza, “es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada”.

### ***Cuarto mito: el aporte de la sociedad civil es marginal***

Así como se descalifica a la política social pública, el razonamiento circulante tiende a relativizar las posibilidades de aporte de la sociedad civil a la acción social: transmite el mensaje de que dicho aporte es meritorio simbólicamente pero equivale a caridad; no resuelve ningún problema relevante, y por ende, no merecería un apoyo especial: así muy pocos países de la región han intentado explorar seriamente la posibilidad de incentivos fiscales sistemáticos para promover las contribuciones. En general, respondiendo a esta visión subestimante, son débiles las políticas para tratar de potenciar las posibilidades de participación de la sociedad civil en la política social.

Una visión que tiene cada vez más peso en los análisis sobre el desarrollo en nuestros días, la de capital social, pone en descubierto la regresividad de este mito. El capital social ha implicado poner en el foco del desarrollo factores poco considerados como la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos (Kliksberg 2001). Las mediciones indican que estos factores tienen un peso directo en los desempeños macroeconómicos, productivos, políticos y sociales de los países. La capacidad de asociatividad se vincula principalmente con la habilidad de una sociedad para generar todo tipo de formas de cooperación. Si es fuerte, construirá un tejido social rico, que dará lugar a múltiples formas de aporte al proyecto global de desarrollo. El nivel de conciencia cívica y el tipo de valores predominante, a su vez, tienen alta incidencia en las decisiones individuales de participar activamente en la resolución de problemas colectivos. Entre otras expresiones del capital social se hallan el voluntariado y la responsabilidad social de la empresa privada.

El voluntariado constituye actualmente, según las estadísticas, la séptima economía del mundo en producto bruto. En diversos países desarrollados genera más del 5% del PIB en bienes y servicios principalmente sociales. En países como Noruega, Suecia, Holanda, Israel, Canadá, EEUU y otros, una gigantesca red de

organizaciones basadas en trabajo voluntario prestan una gama extensísima de servicios para los sectores más débiles de la población como los sin techo, los niños, la familia, los inmigrantes, los discapacitados y las personas de mayor edad. La responsabilidad social empresarial empieza a ser evaluada en las mediciones de calidad de las empresas y han aparecido los primeros fondos de inversión que piden a los inversionistas comprar acciones solo de las empresas con mejores índices de responsabilidad ciudadana.

En América Latina, existe un inmenso potencial en este campo que, estimulado y canalizado, puede convertirse en un potente instrumento de política social. La actitud positiva hacia el trabajo voluntario es amplia. En Argentina una encuesta Gallup verificó que el 20% de las personas realizaban trabajo voluntario y otro 30% estaba dispuesto a hacerlo, o sea, uno de cada dos argentinos. En Brasil, la GIFE integra a un grupo creciente de fundaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil que llevan adelante un esfuerzo de alta relevancia con instrumentos cada vez más avanzados. La riqueza del voluntariado en Argentina se mostró como un elemento clave frente a los dramáticos problemas sociales actuales. Actuando coordinadamente con la enérgica política pública social desplegada, diversas organizaciones de la sociedad civil multiplicaron sus esfuerzos ante la emergencia. Así, entre ellas, Caritas, gran programa de apoyo social de la Iglesia Católica, está cubriendo a 600.000 pobres con base en 20.000 voluntarios. La comunidad judía que fue fuertemente golpeada por la destrucción de las pequeñas clases medias en las que estaba concentrada, levantó un amplio programa social, Alianza Solidaria, que está dando protección a casi una tercera parte de la misma, apoyándose en 9.000 voluntarios. Iniciativas semejantes han surgido en otras religiones y en la base social (vecindarios, clubes deportivos, asociaciones culturales), donde se multiplican a diario. Brasil ha tenido una gran riqueza de experiencias de este tipo, entre otras la campaña contra el hambre encabezada años atrás por Herbert de Souza (Betinho) que atrajo millones de personas.

Este capital formidable latente en una sociedad, que impregna al mismo tiempo de solidaridad a la misma sociedad, marginado por el mito, debe ser rescatado, valorizado e impulsado.

### ***Quinto mito: la descalificación de los pobres***

El Banco Mundial realizó una encuesta en gran escala a los pobres del mundo: 40.000 pobres de 50 países, entre ellos varios de América Latina, fueron indagados sobre sus percepciones acerca de la pobreza (Banco Mundial, 2000). Explicaron que la pobreza no es sólo carencia de recursos básicos sino que también destruye o erosiona las familias y causa daños psicológicos y afectivos. Enfatizaron que, sobre todo, es atentatoria contra la dignidad como seres humanos. Una de sus vivencias centrales es la “mirada desvalorizante” que converge sobre ellos desde diferentes sectores de la sociedad. Se los ve como personas inferiores, casi

subhumanas por su pobreza material. Ello afecta su autoestima y su dignidad.

Al ser interrogados sobre las organizaciones en que confiaban, colocaron en primer lugar de su escala a las organizaciones de los mismos pobres. Uno de los elementos fundantes de esta opinión es que allí los pobres realmente participan y recuperan su confianza en sí mismos y en su comunidad. Las recomendaciones de los investigadores fueron superar los moldes tradicionales de la política social e invertir en fortalecer las capacidades de organización de los pobres, mediante capacitación de sus líderes, infraestructuras para actividades societarias, desregulación jurídica y otros medios.

Las visiones circulantes en la región suelen ver al pobre encerrado en la mirada desvalorizante sin incluir estas realidades. El pobre aparece como objeto de programas que buscan atenuar impactos, y no como un sujeto que puede hacer aportes importantes y a través de ellos redignificarse.

Diversas investigaciones latinoamericanas indican que cuando la capacidad de organización de los pobres es estimulada o, por lo menos, no obstruida, los resultados productivos son muy relevantes. Así, estudiando econométricamente la movilización del capital social de campesinos pobres a través de los comités de campesinos en el Paraguay, José R. Molinas (Molinas 2002) concluye: “La acción colectiva entre campesinos es central para cualquier intento efectivo de reducción de la pobreza rural. Puede contribuir significativamente a reducir la pobreza rural a través de la provisión de bienes públicos tales como el mejoramiento de la educación pública, mejores rutas, mejores puestos de salud, la ayuda para la disseminación de nuevas tecnologías y la solución de fallas de mercado en la provisión de créditos para los pobres. El capital social facilita la acción colectiva entre los campesinos”.

En Perú, una investigación de la Universidad del Pacífico (Portocarrero y Millán, 2001) encontró que los pobres tienen una actitud muy positiva hacia el trabajo voluntario. Díaz Albertini (2001) señala: “no tienen acceso al mercado y al Estado, luego acuden a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyos sociales”. Los pobres contribuyen con más del 80% de los trabajos voluntarios en las principales ciudades del Perú como lo indica el cuadro tres.

Como se observa, los pobres son una gran mayoría entre los voluntarios; mientras los estratos altos y medios hacen sus aportes fundamentalmente en enseñanza y capacitación los pobres los hacen a través de su mano de obra.

Frente al mito que desvaloriza a los pobres y se autocumple al profundizar a través de ello su exclusión, surge la posibilidad de una política activa de empoderamiento de sus comunidades y organizaciones. Como destaca Brown (2002), Administrador general del PNUD, “una fuente central de la pobreza es la carencia de poder de los pobres”. El empoderamiento puede permitir que recuperen su “voz” sofocada por el mito.

### CUADRO 3

#### Comparación de diferentes dimensiones del trabajo voluntario cinco principales ciudades del Perú según nivel socioeconómico – 1997 (en porcentajes)

Dimensiones del trabajo voluntario	Nivel Alto	Nivel Medio	Nivel Bajo Superior	Nivel Bajo Inferior	Nivel Muy Bajo Superior	Nivel Muy Bajo Inferior
% que realizó trabajo voluntario en 1997 en cada nivel socioeconómico	25	33	37.4	34.1	26.2	23.9
Con respecto al total de trabajo voluntario de 1997	2.8	16.9	16.9	28.5	31.0	4.0
Trabajo voluntario en el área religiosa	27.3	25.4	31.3	22.1	13.0	12.5
Trabajo voluntario en el área de desarrollo y vivienda	9.1	16.4	17.9	22.1	34.4	31.3
Tipo de trabajo realizado: enseñanza y capacitación	54.5	53.7	37.3	20.4	21.1	25.0
Tipo de trabajo realizado: mano de obra	27.3	29.9	32.8	33.6	50.4	50.0

Fuente: Portocarrero y Millán (2001)

#### ***Sexto mito: el escepticismo sobre la participación y la cooperación interorganizacional***

Dos instrumentos maestros de la política social necesaria para enfrentar la pobreza, la participación y la cooperación interorganizacional son fuertemente resistidos en la región.

El discurso latinoamericano es cada vez más unánime respecto a la participación. Tiene un “centimetrage” altísimo en las exposiciones públicas de líderes de organizaciones públicas y privadas de todo orden. Sin embargo, los avances en los hechos son limitados. Los indicadores muestran escasos progresos en cuanto al establecimiento de políticas concretas de participación, el apoyo sustantivo a las experiencias participativas en marcha, la búsqueda de nuevos instrumentos jurídicos, institucionales y financieros para apoyarla, ¿Qué está sucediendo en la realidad?. Parecería que, por un lado, es tan fuerte la demanda pública por participación que casi no resulta viable darle la espalda. Por otro, como suele suceder, las resistencias profundas que hay a la misma se refugian en el nivel de la gestión, que es aquel que da forma a las políticas reales. Allí la participación tiende a ser bloqueada.

Ello sucede a pesar de las abrumadoras confirmaciones de la superioridad gerencial de la participación. La participación en todas sus formas siempre tuvo legitimidad política. Es una vía que fortalece el sistema democrático. Pero ahora tiene también tras suyo argumentos gerenciales de peso. En el centro de la gerencia del Siglo XXI están los modelos participativos. La posibilidad de alcanzar en el campo privado o público modelos organizacionales considerados óptimos, como “las organizaciones que aprenden”, “las organizaciones inteligentes” o “las organizaciones capaces de gerenciar conocimiento”, está fuertemente ligada al compromiso de los miembros de la organización en la misma. Un gurú de la gerencia,

Peter Drucker, (1993) plantea: “El líder del pasado era una persona que sabía como ordenar, el del futuro tiene que saber como preguntar”. Necesita imprescindiblemente del concurso de los otros.

En el campo social, se suceden las experiencias que demuestran la superioridad productiva de los modelos organizacionales que apelan a la participación activa y genuina de la comunidad sobre los verticales o paternalistas. Así lo ilustran los siguientes resultados obtenidos por el Banco Mundial al analizar 121 proyectos de agua potable para campesinos pobres en 49 países de Asia, África y América Latina.

**CUADRO 4**  
**¿COMO CONSTRUIR CAPITAL SOCIAL?**  
**El papel de la participación**

**Efectividad según los niveles de participación de la comunidad en proyectos rurales de agua**

Varia	GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS				TOTAL
		Bajo	Mediano	Alto Proyectos / (%)	
<b>Grado de efectividad de los proyectos</b>	Bajo	21	6	0	27 (22%)
	Mediano	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
<b>TOTAL DE PROYECTOS</b>		37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)

Fuente: Deepa Narayan. The contribution of People’s Participation: 121 Rural Water Supply Projects. World Bank, 1994

Como se observa, de 37 proyectos realizados bajo un modelo de baja participación solo uno tuvo alta efectividad (la efectividad se midió con 140 parámetros). En cambio, de 26 ejecutados con un modelo de alta participación 21 fueron muy efectivos. Las explicaciones de esta tan acentuada distancia de eficiencia son concretas. La participación comunitaria añade “plus” gerencial a cada paso. Ayuda a realizar detecciones correctas de las necesidades reales, genera ideas continuas sobre cómo mejorar la gestión del proyecto, aporta un control social en tiempo real de su ejecución, da un “feed back” permanente, convoca a “hacer suyo” el proyecto por parte de la comunidad.

Frente a estas evidencias algunos argumentos del mito resultan inconsistentes. El viejo alegato de que la participación lleva tiempo y es más costosa, no es sostenible frente a los resultados económicos muy superiores de mediano y largo plazo que genera. La adjudicación de las dificultades en la participación a las mismas comunidades pobres, alegando que no tienen el nivel de educación suficiente, no resiste el cotejo con experiencias como las del Grameen Bank, o Educo en El Salvador, donde sectores muy pobres de la población logran llevar adelante vigorosos procesos participativos y crecer con ellos; en realidad muchas veces ha sido diferente. Las resistencias a la participación determinaron que los encargados de ejecutarla adoptaran desde su inicio normas y actitudes contradictorias con su desarrollo. Después, en búsqueda de culpables para los fracasos, suelen adjudicarlos a la falta de interés de los pobres cuando hicieron todo lo necesario para que ese interés no surgiera o se frustrara.

Las causas reales del escepticismo anti participación son variadas y complejas. Tienen que ver entre otros planos con el apego cultural a la organización vertical como única forma de organización posible, que caracteriza al medio organizacional latinoamericano, con el predominio del cortoplacismo y de una visión economicista estrecha que niega otros factores que no sean las variables económicas clásicas.

Subyacente, hay en muchas ocasiones una causa incluso más poderosa. Una participación genuina significa, en definitiva, compartir el poder: ello es lo propio de una democracia, pero no de las estrategias concentradoras de poder.

El bloqueo a la participación quita a la política social una vía maestra para mejorar desempeños. Cuando se enfrenta y supera los resultados son sorprendentes. Una vigorosa participación comunitaria ha sido la característica de la mayoría de los programas sociales exitosos de la región.

Otro recurso maestro dificultado con frecuencia por los mitos es el de las cooperaciones interorganizacionales. Una política social efectiva es aquella que ataca efectivamente las causas y no sólo los síntomas de la pobreza. Como ellas son múltiples, se requerirá necesariamente de la acción integrada de diversas organizaciones de diferentes campos. Hace falta sumar gobierno central, regiones, municipios, sociedad civil, organizaciones de los propios pobres, integrar acciones en los campos de trabajo, educación, salud, familia y otros y se imponen alianzas estratégicas entre las diferentes organizaciones.

El mito plantea de diversos modos falsas oposiciones. Una de sus expresiones más frecuentes es el supuesto enfrentamiento entre Estado y sociedad civil en el campo social que son presentadas como opciones excluyentes; se requiere, por el contrario, la suma. Ninguno solo puede hacer la tarea. Una política social pública agresiva es una responsabilidad irrenunciable en una América Latina que presenta las alarmantes tendencias que se vieron en la primera parte de este trabajo: al mismo tiempo la sociedad civil tiene que ser un actor activo de la política social y hacerse responsable del problema. La suma de ambos a través de alianzas de todo orden los potencia mutuamente, amplía los recursos reales y maximiza las

posibilidades de efectividad. Lo que pueden hacer las políticas públicas activas combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores.

El “tendido de puentes organizacionales” en la política social tiene que ver con su eficiencia. Así la experiencia comparada indica que para potenciar realmente las organizaciones de los pobres hay que crear lazos entre ellas y las organizaciones mayores de la realidad que tienen acceso a recursos económicos y poder. De lo contrario, los logros posibles de las organizaciones de los desfavorecidos estarán acotados. El papel de facilitadores de esos nexos lo pueden hacer las organizaciones de la sociedad civil y las mismas políticas públicas.

Frente al mito que plantea como antagonicos a Estado, sociedad civil y organizaciones de los pobres surge la posibilidad de “alianzas virtuosas” entre políticas públicas que movilicen y aprovechen el apoyo de la sociedad civil y que, de manera combinada con ella, potencien el capital social de los pobres.

Será difícil abrir paso a una nueva generación de políticas sociales renovadas en América Latina sin encarar frontalmente las resistencias profundas a la participación y a las alianzas interorganizacionales, desmontar mitos y prejuicios, enfrentar intereses y avanzar hacia una cultura organizacional superadora de todos ellos.

## **La etica de la urgencia**

Urge en América Latina recuperar a plenitud la política social para dar la lucha contra los agudos niveles de pobreza que agobian a gran parte de la población en un continente plétórico de riquezas potenciales.

Para ello será necesario superar mitos como los reseñados y otros semejantes, muy vinculados a una visión cerradamente economicista y reduccionista del desarrollo, de pocos resultados, y que ha conducido a serios errores en diversos casos.

Esa visión está en activo cuestionamiento actualmente a nivel internacional. Desde el paradigma de desarrollo humano de las Naciones Unidas, que propone un desarrollo cuyos avances se midan por indicadores que evidencien mejoramiento de aspectos sustanciales de la vida diaria de las mayorías, el ajuste con rostro humano de la UNICEF, las críticas desde diversos sectores al Consenso de Washington, hasta la concepción del desarrollo como crecimiento de la libertad de Amartya Sen, múltiples aproximaciones expresan la necesidad de articular un desarrollo integral con equidad.

Todas ellas dan un lugar estratégico a una política social activa y jerarquizada. Así sucede también con la nueva generación de prominentes economistas jóvenes preocupados por el desarrollo sobre la que llama la atención un reciente trabajo del New York Times (Altman, 2002). Se desempeñan en algunas de las más reputadas

universidades como Harvard, MIT y la London School of Economics, y tienen varios reclamos de fondo a la economía convencional. Dicen que la misma se concentra solo en el “gran cuadro” y no tiene en cuenta lo que sucede en la realidad. Por otra parte ofrece recetas universales, como señala Besley (London School) “los problemas son diferentes país por país y aun región por región dentro de los países.” Así las recetas que ayudaron a algunos en ciertos momentos, no funcionaron en África, la ex Unión Soviética, en diferentes partes del Sudeste Asiático y en América Latina. Estos economistas jóvenes “están insatisfechos con las supuestas panaceas como presupuestos equilibrados, nueva infraestructura y estabilidad financiera; buscan en el campo qué está pasando con factores como la motivación de la gente y los flujos de información que guían las políticas país por país”. Uno de sus exponentes más destacados Ester Duffo (MIT), dice que “el desarrollo es una serie de preguntas y no se define realmente por técnicas”.

Frente a sus detractores, la necesidad de una política social vigorosa puede exhibir junto a su carácter clave para un desarrollo sostenible, una legitimidad ética fundante. Ya los textos bíblicos, pilar de nuestra civilización no sólo indican que la pobreza es un agravio a la dignidad del ser humano, creación de la divinidad, y que las grandes desigualdades atentan contra la moral básica, sino que además prescriben normas detalladas de política social. El Antiguo Testamento contiene un sistema fiscal completo para financiar la ayuda a los más débiles, el diezmo, regulaciones de la propiedad, protecciones al trabajador, orientaciones para la ayuda al otro, preceptos para asegurar que se respete la dignidad de los pobres y multitud de normas semejantes. La voz de los Profetas se levanta en la Biblia para exigir “No habrá pobres entre vosotros”, (Deuteronomio, 15:4). No es una voz de oráculo, sino de exigencia moral. Está señalando que depende de Uds., de la comunidad organizada y de cada persona, eliminar la pobreza: similar es el llamado del Nuevo Testamento.

Construir un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos; movilizar como uno de sus ejes una política social de nuevo cuño basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil, y organizaciones de los desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente, y bien gerenciada; plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales parece ser el gran desafío que tiene por delante este continente.

Hay por otra parte otra consideración ética que debería acompañarnos: no se puede esperar más. Hay una “ética de la urgencia” a aplicar. Muchos de los daños que causa la pobreza son irreversibles: Día a día, hay víctimas irrecuperables, madres que perecen al dar a luz, niños desnutridos cuyas capacidades neuronales son dañadas para siempre por el hambre, jóvenes sin oportunidades al borde del delito, familias destruidas por la pobreza. El campo social no admite postergaciones como otros. Como lo ha marcado el Papa Juan Pablo II (1999): “el problema de la pobreza es algo urgente que no puede dejarse para mañana”.

América Latina puede avanzar por esa vía u otra muy riesgosa, pero que también se insinúa en el horizonte. Es el último mito que este trabajo quiere poner a foco. Hay sectores de nuestras sociedades que, sin intención, están empezando a perder sensibilidad frente a los males de la pobreza: acostumbrarse sin rebelión alguna al espectáculo de los niños viviendo en las calles, los ancianos abandonados, los jóvenes sin salida, a ver todo ello como una especie de hecho de la naturaleza, “como si lloviera”. Están perdiendo la capacidad de indignación ante la injusticia, uno de los dones centrales del ser humano. Recuperar esa capacidad será la base para dar la lucha por un desarrollo que incluya a todos.

## Bibliografía

- ALTMAN, Daniel (2002). Small picture approach to a big problem, poverty. The New York Times, August 20.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID (2002). IDB Bulletins, Washington, May 21, 2002.
- (1997). Informativo especial. Violencia Doméstica. Washington.
- (1998). Informe de progreso económico y social. Washington.
- BERRY, Albert (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol.32, No.2.
- BIRDSALL, Nancy and Augusto DE LA TORRE, con Rachel Menezes.(2001). El disenso de Washington. Fondo Carnegie para la Paz Internacional, y Diálogo Interamericano. Washington.
- and Juan Luis LONDOÑO.(1997). Assets inequality matters. An assessment of the World Bank´s approach to poverty reduction. American Economic Review, May.
- BROWN, Mark (2002). Presentación mundial del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD. Manila,24 de Julio.
- CEPAL (2002). Conferencia de prensa de su Director General, José Antonio Ocampo, Santiago de Chile, Agosto 1.
- (2001).Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- DELORS, Jacques (1999). Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI. UNESCO, Paris.
- DIAMOND, Jared (2002). Why we must feed the hands that could bite us. The Washington Post, January 13.
- DIAZ Albertini, Javier (2001). Capital social, organizaciones de base y el Estado. Cepal, Conferencia Regional, septiembre.
- FORERO, Juan (2002). Still poor, Latin Americans protest push for open markets. The New York Times, July 19.
- JUAN PABLO II (1999). Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio.
- KAZTMAN, Ruben (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. Revista de la Cepal, Agosto.
- KLIKSBERG, Bernardo (2002). Falacias e mitos do desenvolvimento social. UNESCO, Cortez Editora, Brasil. También puede verse sobre el tema del capital social Kliksberg Bernardo (2002). Hacia una economía con rostro humano. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LATINBAROMETRO.(2002). Encuesta 2002. Santiago de Chile.
- MATHEWS, Jessica T. y Peter HAKIM. (2002). Prólogo a el disenso de Washington.
- MINTZBERG, Henry (1996). Managing government, governing management. Harvard Business Review, May, June.

- MOLINAS, José R. (2002). ¿Es posible generar círculos virtuosos de acumulación de capital social y de reducción de pobreza rural? Universidad Católica del Paraguay:
- OIT (2002). Informe Anual. Ginebra.
- PREAL (2001). Partnership for educational revitalization in the Americas.
- PORTOCARRERO, Felipe y Armando MILLAN. (2001) ¿Perú, país solidario? Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- RUMBELOW, Helen ( 2002) Study looks at women, marriage and divorce. The Washington Post, Jul 25.
- STIGLITZ, Joseph, (2002). El malestar en la globalización. Taurus. Buenos Aires.
- THUROW, Lester C. (1996). Preparing students for the coming century. The Washington Post, April 7.
- VACQUANT, Louis (2000) Las cárceles de la miseria. Editorial Manantial. Buenos Aires.
- WHITEHEAD, Dafoe and B. Whitehead.(1993) Don Quayle was right. The Atlantic Monthly, New York, April.
- WORLD BANK, (2000a). The quality of growth. Washington. (2000b). Deepa Narayan and others. Voices of the poor. Washington.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002). Macroeconomics and health. Ginebra.

## **Estructura y evolución del desempleo en el área metropolitana de Cali, 1988-1998: ¿existe histeresis?<sup>1</sup>**

**Carlos E. Castellar<sup>2</sup>**  
**José Ignacio Uribe**

### **Resumen**

Aquí hay un análisis de los componentes estructurales del desempleo: tasa de entrada o frecuencia del desempleo y duración media del mismo. Luego se hace el análisis de la existencia de raíces unitarias en la serie tasa de desempleo. La hipótesis de histéresis en el desempleo, tanto absoluta como parcial, resulta rechazada por la evidencia empírica. Un uso inadecuado del test de Dickey y Fuller puede llevar a la conclusión contraria, cuando sólo se consideran procesos lineales en el contraste. La inexistencia de una raíz unitaria se mantiene para la tasa de entrada, el tiempo medio de búsqueda y la duración media del desempleo. Estas variables pueden representarse bien con procesos de tendencia determinística lineal, quebrada o cuadrática.

### **Abstract**

An análisis is made of the structural components of unemployment: rate of entry or frequency of unemployment, and of its mean duration. Afterwards an analysis is made of the existence of unitary roots in the series of the unemployment rate. The hypothesis of hysteresis in unemployment, absolute as well as partial, is rejected due to empirical evidence. An inadequate use of the Dickey and Fuller's test may conduce to the opposite conclusion, when only lineal processes are brought to contrast. The inexistence of a unitary root is maintained for the rate of entry, within the mean time of search, and for the mean duration of unemployment. These variables can be well represented with processes of deterministic lineal, broken or quadratic trends.

**Palabras Claves:** Desempleo, Histeresis, Macroeconometría

---

1 Este artículo hace parte del proyecto de investigación "DETERMINANTES DE LA DURACIÓN DEL DESEMPLEO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CALI 1988 - 1998" adscrito al CIDSE, dirigido por los investigadores Castellar y Uribe, y financiado por COLCIENCIAS.

2 Profesores del Departamento de Economía de la Universidad del Valle. Los autores reconocen los aportes que el grupo de Economía Laboral hace al proceso investigativo y agradecen la asistencia de Angie Hernández y Lina Maria Villota, así como al profesor Juan Byron Correa por su revisión a una versión preliminar. Cualquier error, responsabilidad de los autores.

## Introducción

El aumento observado de la tasa de desempleo en el país a partir de mediados de la década pasada sustenta especial importancia al estudio de su evolución, sus determinantes y sus componentes. Dicho aumento en Colombia se ha intentado explicar con base en factores como la reconversión industrial, la reestructuración del sector público, el mal manejo de la política económica que ocasionó incrementos desmesurados de las tasas de interés y revaluación, la coyuntura internacional adversa, entre otros. Un punto que ha centrado la atención de los investigadores es la tasa de desempleo de largo plazo, aquella que no depende del nivel de actividad económica, o tasa natural de desempleo, tal cual se puede evidenciar en las revisiones de Guataqui (2000) y Yarce (2000).

Una hipótesis asociada y relevante en la evolución de la tasa de desempleo es la persistencia de la misma, conocida como histéresis, Blanchard (1986), Blanchard y Summers (1987). Si hay histéresis sus orígenes hay que buscarlos en el interior del mercado de trabajo, es decir, endógenamente. Serían fundamentalmente las inflexibilidades de este mercado las que explicarían la persistencia del desempleo. Las consecuencias para la política económica son inmediatas: flexibilización de contratación y salarios. Si no hay histéresis el problema tiene una dinámica exógena al mercado de trabajo y las medidas de política deben orientarse hacia la reactivación de la demanda efectiva y la acumulación de capital. Desde el punto de vista de la macroeconomía el problema es si la serie temporal, tasa de desempleo, presenta una raíz unitaria (no es estacionaria, hay histéresis total) ó no (estacionaria, histéresis parcial ó ausencia de la misma).

El reciente trabajo de Arango y Posada (2001) argumenta a favor de la existencia de raíces unitarias y para Cali afirma que la raíz es doble. Encuentra que la tasa de desempleo fue estacionaria hasta 1994 para dejar de serlo, imponiendo no estacionariedad (raíz unitaria) del período 1995-1998 al comportamiento de largo plazo 1988-1998. Sus recomendaciones incluyen mayor flexibilización vía salarios y costos laborales.

No obstante, una mirada conjunta a los componentes de la estructura de la tasa de desempleo: la tasa de entrada y la duración media, no se ha realizado en el medio académico nacional. Con un sencillo modelo de fundamentación microeconómica (Layard, Nickell y Jackman (1991)) según el cual la probabilidad de estar desempleado es función de la probabilidad de entrar al desempleo y de la probabilidad de salir del mismo, inverso de la duración media, es factible esclarecer la estructura del desempleo y dilucidar el papel que sus componentes han jugado en su evolución. Cuando se intenta observar el problema a nivel macroeconómico surge la necesidad de establecer la existencia de una raíz unitaria en las tres series que intervienen: la tasa de desempleo, la tasa de entrada y el tiempo medio de búsqueda. Sin embargo, la relevancia de esta hipótesis supera el interés académico de la macroeconomía para situarse en la de los gestores de la política económica,

dadas sus implicaciones sobre la naturaleza, persistencia y origen de los choques.

El objetivo del artículo es analizar la tasa de desempleo, la tasa de entrada y el tiempo medio de búsqueda en dos perspectivas. Primero, proponer una estrategia diferente a lo que hasta ahora se ha hecho para verificar la hipótesis de una raíz unitaria en las series. Segundo, formular un modelo de regresión que permita establecer el aporte de la tasa de entrada y del tiempo medio de búsqueda en la explicación de los movimientos de la tasa de desempleo. En la siguiente sección se esbozan los rudimentos teóricos que subyacen en la descomposición de la tasa de desempleo y luego se observan los movimientos de las variables que intervienen en la estructura. La tercera unidad del artículo esclarece aspectos olvidados en el contraste de raíces unitarias y verifica la hipótesis de raíz unitaria en la tasa de desempleo, la tasa de entrada, el tiempo medio de búsqueda y la duración media. En la siguiente unidad se generaliza y aplica el contraste cuando se tienen tendencias cuadráticas y quebradas. Por esta vía se encuentra un contundente rechazo a la hipótesis de histeresis. Lo allí encontrado permite en la quinta sección modelar las trayectorias de acuerdo a tendencias determinísticas. Puede entonces formularse un modelo de regresión lineal múltiple para establecer la relación entre tasa de desempleo en función de la tasa de entrada y la duración media, tema de la sexta subdivisión del artículo. Conclusiones, bibliografía y anexos con información estadística y econométrica, completan la estructura de este artículo. El documento completo con los anexos que se mencionan pueden encontrarse en: <http://socioeconomía.univalle.edu.co/cidse/cidse.html>

## Los componentes de la estructura del desempleo

Teóricamente es posible descomponer la tasa de desempleo en términos de la probabilidad de quedar desempleado y del tiempo medio que se dura en esta condición (Layard, Nickell y Jackman 1991; Blanco, 1995). Desde esta concepción teórica se considera el volumen de desempleados ( $DES_t$ ) como un stock similar a un estanque o reserva en la cual hay entradas ( $E_t$ ) y salidas ( $S_t$ ). Bajo el supuesto de estado estacionario, los flujos de entrada y de salida son iguales. Se puede entonces hacer la siguiente transformación a la tasa de desempleo ( $TD_t$ ):

$$TD_t = \frac{DES_t}{PEA_t} = \frac{E_t}{PEA_t} * \frac{DES_t}{E_t} \quad (1)$$

Donde  $PEA_t$  es la población económicamente activa. Obsérvese que el primer término de la expresión (1)  $E_t / PEA_t$ , es la tasa de entrada ( $TE_t$ ) al desempleo, en otras palabras, la probabilidad de que un agente económico activo en el mercado de trabajo, ingrese a la condición de desempleado en el periodo  $t$ .

El segundo término es el cociente entre el stock de desempleados y el número de ellos que sale del desempleo en un periodo dado, supuesto igual al de los que entran en el mismo período; como resultado aparece que este cociente corresponde

a la duración media ( $DM_t$ ), para los que entran. Una intuición de este resultado la provee el concepto físico de velocidad (espacio /tiempo) asimilable a tasa de entrada. Despejando el tiempo se tendría espacio (número de desocupados) sobre velocidad (tasa de entrada, supuesta igual a la de salida). Es decir que la tasa de desempleo, que se puede entender como la probabilidad de que un individuo de la PEA esté desempleado, es el producto de la tasa de entrada o probabilidad de entrar en el desempleo por el tiempo medio de estar en él, para un agente que acaba de entrar:

$$TD_t = TE_t * DM_t \quad (2)$$

Obsérvese que aunque el modelo se refiere a probabilidades individuales, reflejando su naturaleza microeconómica, tiene una contraparte clara a nivel macroeconómico.

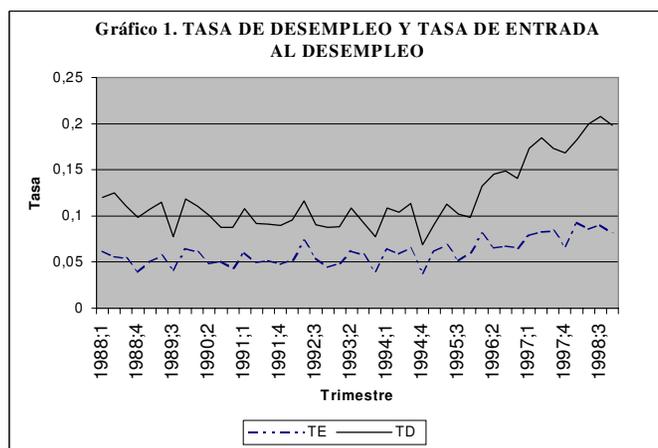
La tasa de entrada o probabilidad de quedar desempleado se afecta por lo que suceda con los aspirantes (provenientes de factores demográficos y trabajadores adicionales) y los cesantes (originados por el comportamiento de la actividad económica). El tiempo medio de búsqueda responde a factores institucionales, a la flexibilidad del mercado de trabajo, a la eficacia en la búsqueda, los mecanismos de información y también al ritmo de la actividad económica.

Es entonces útil observar y dar cuenta de los movimientos de estas tres variables que intervienen en la expresión (2).

En el gráfico 1 se puede apreciar la evolución de la tasa de desempleo entre 1988 y 1998 para el área metropolitana de Cali, la cual fue más o menos estable hasta 1994 y luego se incrementa considerablemente. De hecho en el cuarto trimestre del año 94 la tasa de desempleo alcanza el mínimo histórico, 6,9% en tanto que a finales del 98 fluctuaba alrededor del 20%.

Para la observación de la tasa de entrada ó probabilidad de quedar desempleado es preciso definir un período de referencia para la medición. En la presente investigación se optó por considerar como elementos de entrada al desempleo aquellos buscadores que llevaban hasta un trimestre. La razón de esta elección es la periodicidad misma de la ENH.

En el mismo gráfico 1 se incluye la tasa de entrada así definida y puede constatarse que se movió más o menos en el mismo sentido que la tasa de desempleo hasta 1994, esto es, aparentemente estable. Entre 1995 y 1998 tiene un ligero aumento pero mucho menor que el experimentado por la tasa de desempleo.



Fuente: construido a partir de los datos del cuadro 1 del anexo 1.

Se define entonces:

$DESCD_t$  = buscadores de hasta trece semanas

$TE_t = \frac{DESCD_t}{PEA_t}$  tasa de entrada al desempleo en 13 semanas

Para la obtención de la duración media ( $D_t$ ) se tienen dos opciones, la primera es despejar de la expresión 2 y obtener el coeficiente entre  $TD_t$  y  $TE_t$ . Esta duración media es la de estado estacionario y es la única vía cuando sólo se dispone de datos agregados. La segunda es cuando se tienen observaciones individuales y es posible calcular el promedio de períodos buscados por los desempleados. Esto es, una duración media observada de manera directa, como promedio de los tiempos declarados por los buscadores. Se define:

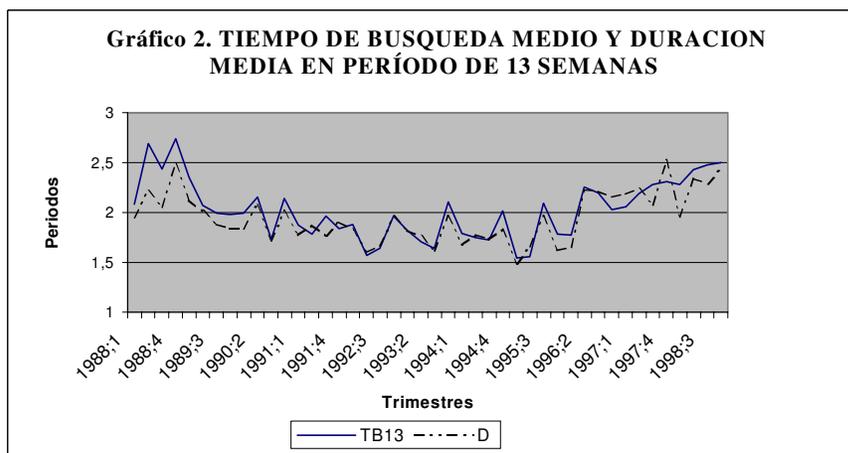
$SUBU13SE_t$  = Suma de tiempos buscados por los desempleados, expresada en trimestres.

$TB_t =$  Tiempo medio de búsqueda para los que entran al desempleo en el trimestre t.

$$TB_t = \frac{SUBU13SE_t}{DES_t} \quad (3)$$

Como se trata del promedio de los buscadores en el periodo t, corresponde a la duración media esperada para los que entran al desempleo en ese periodo. En el gráfico 2 se puede visualizar ambas medidas, las cuales tienden a moverse de manera relativamente acompasada. La tendencia del tiempo de búsqueda fue a la

baja entre 1988 y 1994 y al alza a partir de allí, observación que ambas medidas ofrecen. La conclusión de este análisis gráfico sería que el dramático crecimiento de la tasa de desempleo en el período 95 – 98 viene dado principalmente por un aumento del tiempo medio de búsqueda, es decir, por problemas asociados a la eficiencia con que los individuos pueden encontrar un trabajo, y en menor grado por el incremento en la tasa de entrada.



Fuente: construido a partir de los datos del cuadro 1 del anexo 1.

Es entonces importante descifrar las trayectorias seguidas por la tasa de desempleo, la tasa de entrada y el tiempo medio de búsqueda, propósito de las siguientes tres secciones. En primer instancia se contrasta la hipótesis de raíz unitaria, en la forma en la cual debiera haberse hecho en el medio académico nacional cuando se aplica el Test de Dickey y Fuller. En segundo término se replantea el test con tendencias cuadráticas y quebradas. En tercer lugar se modela determinísticamente con este par de tendencias.

### Son los choques persistentes?

La persistencia o no de los choques experimentados por la tasa de desempleo es fundamental tanto para la teoría económica laboral como para el diseño de políticas económicas. Teóricamente, si los choques son altamente persistentes existiría un alto grado de endogeneidad en el funcionamiento del mercado de trabajo y la evolución de la tasa de desempleo estaría muy condicionada a su propia historia. Así las cosas, tal persistencia en los movimientos de la misma respondería más a factores internos del mercado como la inflexibilidad de los salarios reales y de las condiciones de contratación. Si por el contrario los cambios bruscos en los movimientos no tuviesen una alta permanencia, su origen sería fundamentalmente exógeno, respondiendo a la dinámica de la actividad económica. Para la política

económica las diferencias son claras, pues en el primer caso lo central es intervenir en el mercado de trabajo para aumentar su flexibilidad, mientras que en el segundo lo que hay que hacer es estar atentos al crecimiento económico y la acumulación de capital.

La modelación econométrica de las dos opciones cae en el campo del contraste de raíces unitarias. Si los choques son permanentes la tasa de desempleo tiene entre sus variables explicativas a ella misma, rezagada un periodo. Este fenómeno se ha denominado histéresis; si el coeficiente que acompaña a la variable retardada es unitario la histéresis es total, si está entre cero y uno es parcial y si es cero no la hay. Contrastar si el proceso generador de datos (PGD) de la tasa de desempleo tiene para el anterior coeficiente un valor de uno, es verificar si la serie de la tasa de desempleo tiene una raíz unitaria o no. El contraste puede hacerse de manera directa con las herramientas de la Econometría de Series Temporales o a partir de los modelos de tasa natural. Si hay una raíz unitaria la tasa de desempleo depende de su propia historia, es decir, de factores endógenos. En el caso contrario las causas son exógenas. En el primer caso la flexibilización del mercado de trabajo puede ser una solución, no así en el segundo.

La hipótesis de histéresis en el mercado de trabajo se origina en Europa y teóricamente se atribuyen sus causas a la menor demanda de trabajo por un menor stock de capital, a las pérdidas por obsolescencia en capital humano que experimentan los desempleados de larga duración y las presiones salariales ejercidas por los sindicatos, Blanchard (1986).

En Colombia, los primeros trabajos realizados para verificar la hipótesis de histéresis fueron los de Nivia (1993) y Maurer y Nivia (1994) quienes proponen un modelo dinámico de variable dependiente rezagada con otros regresores de origen macroeconómico: oferta monetaria, exportaciones e inversiones. También realizan el test de Dickey y Fuller para la serie de tasa de desempleo para 26 trimestres entre el tercero del 86 y el último del 92. Encuentran histéresis para Bogotá y ausencia total en Cali mientras que en Medellín y en Barranquilla habría un grado intermedio. El trabajo tiene serios problemas en el manejo de la econometría. Algunos modelos del cuadro 1 de Maurer y Nivia (1994) llegan a tener 14 regresores, más de la mitad del número de observaciones, violando reglas básicas de la construcción de modelos de regresión; a pesar de ser un modelo de ajuste parcial, utilizan el coeficiente de Durbin y Watson cuando los conocimientos básicos de la autocorrelación señalan que en este caso el coeficiente está sesgado hacia 2 y han debido usar el  $h$  de Durbin u otras pruebas; adicionalmente el no rechazo de una raíz unitaria con 25 observaciones es nada confiable debido a la muy poca potencia del test de Dickey y Fuller. Desde el sentido común, afirmar que existen diferencias regionales en flexibilidad del mercado de trabajo es una hipótesis poco creíble.

Henaó y Rojas (1998) agregan una diferencia a la ecuación de la curva de Phillips y concluyen que no hay histéresis en el desempleo para el caso colombiano durante el periodo que va desde el segundo trimestre de 1982 hasta el último de

1996. Recientemente Arango y Posada (2001) analizan la evolución de la tasa de desempleo entre el primer trimestre de 1984 hasta el segundo del 2000. Utilizando el Test de Dickey Fuller ampliado, encuentran que la hipótesis de histéresis no se puede rechazar.

Dado que el contraste de la existencia de una raíz unitaria en el PGD de la tasa de desempleo adquiere un papel preponderante en la discusión, vale la pena esbozar los fundamentos de la prueba antes de entrar a terciar en el asunto. La exposición se hace con el debido respeto a los conocedores del tema y con la intención de aportar un camino hasta ahora no explorado en el estudio del mercado de trabajo colombiano.

Ya es cotidiano en el análisis de series temporales la verificación acerca de si su PGD es estacionario (ruido blanco, estacionario en media o en tendencia y procesos autorregresivos) o no estacionario (paseo aleatorio sin o con deriva). Siguiendo a Davidson y Mckinnon (1993), la práctica más frecuente enfrenta inicialmente dos tipos de PGD: un paseo aleatorio con deriva y un modelo estacionario en tendencia. Si  $Y_t$  es la serie temporal acerca de la cual se quiere verificar su estacionariedad, el siguiente modelo es el no estacionario y se conoce como paseo aleatorio con deriva.

$$Y_t = \delta_1 + Y_{t-1} + U_t \tag{4}$$

En tanto que el estacionario en tendencia lineal adquiere la forma

$$Y_t = \gamma_1 + \gamma_2 t + U_t \tag{5}$$

en ambos casos  $U_t$  representa una perturbación aleatoria ruido blanco y  $\delta_1$  y  $\gamma_2$  cumplen igual papel en los respectivos PGD. Los modelos se anidan en:

$$Y_t = \gamma_1 + \gamma_2 t + v_t \tag{6}$$

haciendo la consecuente álgebra se llega a:

$$Y_t = \alpha Y_{t-1} + \beta_0 + \beta_1 t + \alpha Y_{t-1} + U_t \tag{7}$$

donde

$$\beta_0 = \gamma_0 (1 - \alpha) + \alpha \gamma_1 \tag{8}$$

$$\beta_1 = (1 - \alpha) \gamma_1 \tag{9}$$

Restando  $Y_{t-1}$  a ambos lados de la ecuación (7) se llega a la ecuación utilizada en el test de Dickey y Fuller:

$$\Delta Y_t = \tau Y_{t-1} + \beta_0 + \beta_1 t + U_t \quad \text{con} \quad \tau = \alpha - 1 \tag{10}$$

Hay varios aspectos que no se pueden perder de vista cuando se realiza el contraste de  $\alpha = 1$ , es decir, de  $\tau = 0$ , una raíz unitaria. En primer lugar el modelo (10) es un modelo general que anida tres familias de modelos: paseos aleatorios, estacionarios autorregresivos y no autorregresivos. Es decir, que en el camino de anidación entre el modelo (4) y el (5) aparecieron los modelos autorregresivos. Existen pues, ocho modelos anidados en la ecuación (10) tal cual se ilustra en el cuadro 1. Estos ocho modelos tienen una contraparte teórica en el caso de la hipótesis de histéresis. Obsérvese que  $\tau = 0$  (es decir  $\alpha = 1$  es histéresis total,  $-1 < \tau < 0$  es histéresis parcial ( $0 < \alpha < 1$ ) y  $\tau = -1$  es ausencia de histéresis ( $\alpha = 0$ ).

CUADRO 1. MODELOS ANIDADOS EN EL TEST DE DICKEY Y FULLER Y RELACIÓN CON LA HIPÓTESIS DE HISTÉRESIS						
PARÁMETRO				RAÍZ UNITARIA?	PROCESO GENERADOR DE DATOS	HISTÉRESIS
$\beta_0$	$\beta_1$	$\alpha$	$\tau = \alpha - 1$			
0	0	1	0	SI	PASEO ALEATORIO SIMPLE	TOTAL
$\neq 0$	0	1	0	SI	PASEO ALEATORIO CON DERIVA	TOTAL
0	0	$> 0, < 1$	$< 0, > -1$	NO	AUTORREGRESIVO SIMPLE (AR(1))	PARCIAL
$\neq 0$	0	$> 0, < 1$	$< 0, > -1$	NO	AUTORREGRESIVO CON CONSTANTE	PARCIAL
$\neq 0$	$\neq 0$	$> 0, < 1$	$< 0, > -1$	NO	AR(1) CON CONSTANTE Y TENDENCIA	PARCIAL
0	0	0	1	NO	RUIDO BLANCO	AUSENCIA
$\neq 0$	0	0	1	NO	ESTACIONARIO EN MEDIA	AUSENCIA
$\neq 0$	$\neq 0$	0	1	NO	ESTACIONARIO EN TENDENCIA	AUSENCIA

En segundo término las pruebas de hipótesis se mueven en tres etapas con significados muy diferentes, y en las dos primeras etapas existen otros mundos. Ya es conocido que en la prueba de  $\tau = 0$ , la “razón t” no sigue asintóticamente una distribución normal. Los ojos del contraste se han centrado en esta prueba pero  $\tau = 0$  implica  $\beta_1 = 0$ , si se recuerda la expresión (9); puede suceder que el contraste de  $\beta_1 = 0$  dado  $\tau = 0$  resulte en un rechazo de  $H_0$  con lo cual debe hacerse un nuevo contraste para  $\tau = 0$ . Este contraste también se puede efectuar como una hipótesis conjunta  $H_0 : \tau = 0, \beta_1 = 0$  con una razón F cuyos valores críticos también fueron tabulados por Dickey y Fuller. El contraste condicionado  $\beta_1 = 0 \mid \tau = 0$  se debe efectuar con valores diferentes configurando un segundo mundo (los valores aparecen hoy día en varios textos de Econometría, por ejemplo en Novales (1993), tabla A15), y en caso de tener que volver a realizar los  $\tau = 0$  debe hacerse de manera convencional con la normal estándar. Si en este tercer mundo se rechaza  $H_0 : \tau = 0$ , no hay una raíz unitaria, aunque en el primer mundo no se hubiese rechazado.

Esta secuencia necesaria en el contraste para saber si la serie es estacionaria o no, ha sido poco resaltada en los textos convencionales. El profesor Enders (1995) ha sintetizado magistralmente los pasos que se deben efectuar para realizar adecuadamente el test de Dickey y Fuller. De su figura 4.7 se puede extraer la figura 1 para ilustrar la primera etapa.

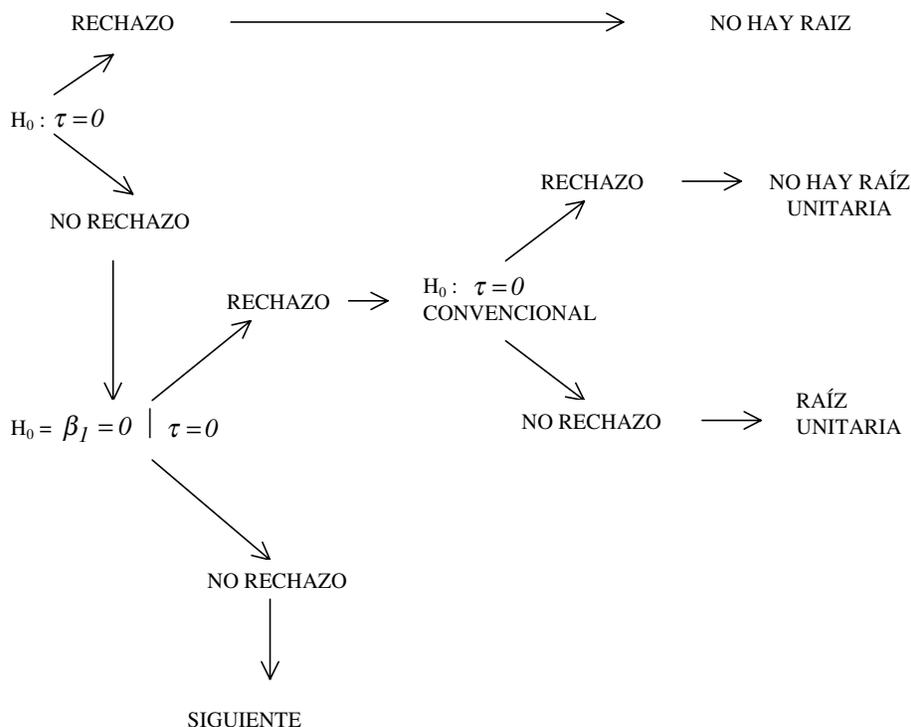


FIGURA 1: Secuencia de hipótesis a verificar en la primera etapa del Test de Dickey y Fuller

Si de entrada se rechaza  $H_0: \tau = 0$  no quedan dudas acerca de la inexistencia de raíz unitaria. Debido a la poca potencia del Test el rechazo de  $H_0$  es confiable; es el no rechazo al que hay que ponerle especial atención. En la primera etapa para llegar a la existencia de una raíz unitaria se requiere del no rechazo de  $\beta_1 = 0 \mid \tau = 0$  y de nuevo del no rechazo de  $H_0: \tau = 0$  usando una distribución normal estándar.

Si no se rechaza  $\beta_1 = 0 \mid \tau = 0$  se impone esta restricción a la ecuación (10) pasando a la segunda etapa y ahora se trataría de enfrentar un paseo aleatorio contra uno estacionario en media apareciendo tres mundos para esta segunda etapa. Sólo si en esta etapa no se rechaza  $H_0: \tau = 0$  (primer mundo), no se rechaza  $H_0: \beta_0 = 0 \mid \tau = 0$  (segundo mundo, tabla A13 de Novales, 1993) se

llega a la tercera y última etapa en la cual se pone en contraposición un paseo aleatorio contra un ruido blanco. En la segunda etapa el rechazo de  $\beta_0 = 0 \mid \tau = 0$  hace surgir el tercer mundo: contraste convencional de  $\tau = 0$  con una normal estándar. La forma como se popularizó el Test de Dickey y Fuller centró el interés en el primer mundo de cada etapa como se constata al revisar los manuales convencionales de Econometría, por ejemplo Gujarati (2003) y uno de los paquetes econométricos de mayor difusión, Quantitative Micro Software (1997).

Un tercer aspecto muchas veces olvidado es que la ecuación (10) no necesariamente es el modelo general. Si se asume un proceso estacionario en tendencia cuadrática o con una función quebrada lo hasta ahora planteado sería un caso particular de un modelo más general. En ese caso tanto la hipótesis nula como la alterna serían falsas y el resultado de la prueba perdería su significado. Sobre este tema se volverá más adelante. Lo relevante es que la información del Test puede usarse para tratar de identificar cuál es el verdadero modelo que genera la serie o en palabras más rigurosas el que mejor se adapta a la información disponible.

La cuarta consideración es que el Dickey y Fuller (D.F) supone ruido blanco en  $U_t$ , es decir, ausencia de autocorrelación y heterocedasticidad. Si se quiere contemplar procesos autorregresivos en la perturbación aleatoria se utiliza el Test de Dickey y Fuller Ampliado (ADF) o el estadístico de Phillips y Perron (PP). Esta segunda opción tiene la ventaja que utiliza los mismos valores críticos del D.F y se construye de manera robusta a la autocorrelación y la heterocedasticidad.

Con el anterior esquema metodológico en mente se puede abordar el contraste de la hipótesis de raíz unitaria en las series de tasa de desempleo (histeresis), tasa de entrada, tiempo medio de búsqueda y duración media en el área metropolitana de Cali. El período analizado son los 44 trimestres que van desde el primero de 1988 hasta el último de 1998. La razón de este periodo es su coincidencia con el del proyecto de investigación ya referenciado del cual hace parte este artículo, abusando de la paciencia del lector se ha optado por una exposición paso a paso.

La estimación de la ecuación (10) se hace por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y se encuentra en el listado 1 del anexo 2. A partir de dicho listado se construye la siguiente expresión (“razones t” entre corchetes):

$$\Delta TD_t = - 0.23 TD_{t-1} + 1.39 + 0.067 t + \hat{U}_t \quad (11)$$

P.P = -1.84	valores críticos	10%	}	- 3.19
		5%		- 3.52
		1%		- 4.18

El estadístico de Dickey y Fuller es la “razón t” que acompaña a  $TD_{t-1}$ . Tanto el D.F (- 2.28) como el P.P (-1.84) no permiten el rechazo de  $H_0: \tau = 0$  Es preciso

realizar el contraste condicionado de  $H_0: \beta_1 = 0 \mid \tau = 0$ . Para ello se compara la “razón t” que acompaña a la variable t (2.42) con los valores críticos de  $\tau_{\beta\tau}$  propuestos por D.F. De la tabla A.15 de Novales (1993) se puede interpolar 2.82 como valor crítico para 44 observaciones (en la tabla sólo aparecen tamaños muestrales para 25 y 50) y un 5% de significación. Estas interpolaciones se hacen con el inverso del número de observaciones. En consecuencia  $H_0: \beta_1 = 0$  condicionado a  $\tau = 0$  no se rechaza y debe pasarse a la segunda etapa.

Del listado 2 del anexo 2 se extrae:

$$\Delta TD_t = -0.074 TD_{t-1} + 1.06 + \hat{U}_t \quad (12)$$

[-0.92]                      [1.06]

P.P = -0.15	valores críticos	10%	}	-2.60
		5%		-2.93
		1%		-3.56

Nuevamente no se rechaza la hipótesis de  $\tau = 0$  pues el D.F de -0.92 y el P.P de -0.15 no lo permiten. Ahora es preciso realizar el contraste condicionado  $H_0: \beta_0 = 0 \mid \tau = 0$  con los valores de  $\tau_{\alpha\mu}$  de Dickey y Fuller. Con los datos de la tabla A.13 de Novales se interpola un valor de 2.18 al 10% con lo cual no se rechaza la  $H_0$  y se debe llegar a la tercera etapa.

La correspondiente estimación (listado 3 del anexo 2) indica:

$$\Delta TD_t = 0.008 TD_{t-1} + \hat{U}_t \quad (13)$$

P.P = 1.22	valores críticos	}	10%   -1.62
			5%   -1.95
			1%   -2.62

Los resultados de la ecuación (13) indicarían una serie de tasa de desempleo explosiva pues  $\hat{\alpha} = 1.008$  supera la unidad. Puede que el contraste en estricto rigor estadístico no rechace  $\tau = 0$  ( $\alpha = 1$ ) pero no deja de ser llamativo, pues es algo que no tiene sentido económico.

Si por esta razón se desecha (13) habría que quedarse con el modelo implicado en (12). Se tendría una raíz unitaria para la serie de la tasa de desempleo cuyo eventual proceso generador de datos sería un paseo aleatorio. En este contexto la hipótesis de histéresis en la tasa de desempleo no se vería rechazada por los datos.

Cuando se acomete la tarea con la tasa de entrada al desempleo o probabilidad de quedar desempleado se obtiene la siguiente representación (listado 4 del anexo 2):

$$\Delta TE_t = -0.87 TE_{t-1} + 3.73 + 0.07 t + \hat{U}_t \quad (14)$$

[-5.74]      [5.03]      [4.23]

P.P = 5.73	valores críticos	10%	}	3.18
		5%		3.52
		1%		4.18

Los resultados del Test son contundentes: se rechaza a cualquier nivel razonable de significación la hipótesis de existencia de una raíz unitaria. La inferencia estadística puede hacerse bajo cánones normales y se encuentra que la hipótesis de  $\tau = -1$  (es decir  $\alpha = 0$ ) no es rechazada por los datos pues  $\hat{\sigma}_{\hat{\tau}} = 0.15$ , de donde el estadígrafo t asumiría el valor de  $(0.87 - (-1)) / 0.15 = 0.87$  que no permite el rechazo de  $\alpha = 0$ . Es decir que entre un paseo aleatorio con deriva y una tendencia determinista se inclina el contraste por la segunda, estimando una constante de 3.73% y un incremento trimestral en la tasa de entrada del 0.07%. Además no aparece un proceso autorregresivo lineal de primer orden en el modelo que genera la tasa de entrada.

Los resultados para la serie de tiempo de búsqueda medio (listado 5 del anexo 2) se condensan en:

$$\Delta TB_t = -0.35 TB_{t-1} + 0.68 + 0.001t + \hat{U}_t \quad (15)$$

[-2.77]      [2.55]      [0.49]

P.P = -2.58	valores críticos	10%	}	-3.19
		5%		-3.52
		1%		-4.18

Tanto el D.F como el P.P no rechazan una raíz unitaria. El consiguiente contraste de  $\beta_1 = 0 \mid \tau = 0$  no se rechaza tampoco pues el  $\tau_{\beta\tau}$  al 10% es 2.38 con 44 grados de libertad y el valor de prueba es 0.49. Es preciso pasar a la siguiente etapa y del listado 6 del anexo 2 extraer:

$$\Delta TB_t = -0.35 TB_{t-1} + 0.72 + \hat{U}_t \quad (16)$$

[-2.82]      [2.83]

P.P = -2.69	valores críticos	10%	}	-2.60
		5%		-2.93
		1%		-3.58

Aparece alguna evidencia al 10% tanto con el D.F como el P.P para el rechazo de  $H_0$ . El contraste condicionado  $\beta_0 = 0 \mid \tau = 0$  tiene valores críticos de 2.57 al 5% y de 2.90 al 2.5%; dada una razón t de 2.83 alrededor del 3% habría evidencia para el rechazo. Si se acepta este modelo se tendría un coeficiente estimado  $\hat{\alpha}$



de un proceso estacionario autorregresivo con constante. Salta a la vista lo incoherente que resulta postular que del producto entre una tendencia determinística y un proceso autorregresivo de grado bajo aparezca una serie con raíz unitaria. Es contraintuitivo afirmar que de la interacción entre dos series estacionarias se produzca una no estacionaria. Una explicación a esta contradicción se ofrece en la siguiente sección.

## Una opción poco explorada

El contraste usual de Dickey y Fuller enfrenta dos procesos de tipo lineal. Es evidente que si las series se pueden representar con procesos generadores de tipo superior, el ejercicio puede fallar pues tanto el modelo implícito en la hipótesis nula de no estacionariedad, como el inherente a la alternativa de estacionariedad, son modelos incorrectos. Igual acontece cuando hay cambios estructurales en la serie. Se estaría en un problema de incorrecta especificación de modelos que llevaría a hacer un contraste entre dos hipótesis falsas.

Al observar de nuevo las series analizadas se ve claramente en los gráficos 1 y 2 que la representación mediante una línea recta no es adecuada. Podría pensarse en una parábola o en rectas quebradas. Volviendo a Davidson y Mackinnon (1993) se puede generalizar el contraste a una tendencia cuadrática versus un paseo aleatorio con tendencia. Formalmente, si al paseo aleatorio con deriva de la ecuación (4) se le adiciona una tendencia, surge un paseo aleatorio con tendencia.

$$Y_t = \delta_1 + \delta_2 t + Y_{t-1} + U_t \quad (19)$$

El anterior proceso no estacionario tiene una contraparte en el mundo de los estacionarios cuando a la ecuación (5) se le adiciona el cuadrado de la tendencia

$$Y_t = \gamma_1 + \gamma_2 t + \gamma_3 t^2 + U_t \quad (20)$$

El modelo que los anida adquiere la forma:

$$Y_t = \gamma_1 + \gamma_2 t + \gamma_3 t^2 + v_t \quad v_t = \alpha_1 v_{t-1} + \alpha_2 t + U_t \quad (21)$$

Haciendo de nuevo un poco de álgebra entre el (19) y el (20) algo más tediosa de la que va entre el modelo (4) y (5) se llega a:

$$Y_t = \alpha Y_{t-1} + \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 t^2 + U_t \quad (22)$$

Donde

$$\beta_0 = \gamma_1(1 - \alpha_1) + \alpha_1(\gamma_2 - \gamma_3) \quad (23)$$

$$\beta_1 = (1 - \alpha_1)\gamma_2 + 2\alpha_1\gamma_3 + \alpha_2 \quad (24)$$

$$\beta_2 = (1 - \alpha_1)\gamma_3 \quad (25)$$

Recordando que la forma convencional del Test de Dickey y Fuller resta  $Y_{t-1}$  a ambos lados de la ecuación (22) y define a  $\tau$  como  $\alpha_1 - 1$  se llega a:

$$\Delta Y_t = \tau Y_{t-1} + \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 t^2 + U_t \quad (26)$$

Si hay una raíz unitaria ( $\alpha_1 = 1$ ) los parámetros resultantes son:

$$\tau = 0$$

$$\beta_0 = \gamma_2 - \gamma_3$$

$$\beta_1 = 2\gamma_3 + \alpha_2$$

$$\beta_2 = 0$$

Ahora aparecerían cuatro etapas en el contraste y en la primera si no se rechaza  $H_0: \tau = 0$  debiera verificarse la hipótesis condicionada  $\beta_2 = 0 \mid \tau = 0$ . Surgen entonces los mismos tres mundos en la primera etapa y cuatro etapas para el contraste. Los tres mundos probables en la primera etapa serían  $\tau = 0$ , con valores de Dickey y Fuller  $\beta_2 = 0 \mid \tau = 0$  y  $\tau = 0$  con valores de Dickey y Fuller y  $\tau = 0$  con valores normales estándar. Nuevamente si de entrada se rechaza la raíz unitaria no es necesario pasar a la siguiente etapa.

Aunque en los programas disponibles en el medio, el contraste para tendencias cuadráticas no tiene todavía la magia del clic – clic, es muy sencillo implementarlo “a pedal”, habida cuenta que los valores críticos están disponibles, por ejemplo, en la tabla 20.1 de Davidson y Mackinnon (1993). Se trata simplemente de estimar por MCO el modelo (26) y contrastar la “razón t” para  $\tau = 0$  ( $t_\tau = \hat{\tau} / \hat{\sigma}_\tau$ ) con los valores de la tabla. Los resultados de este ejercicio se consignan en la tabla 1. La evidencia en este caso es abrumadora: para las cuatro series analizadas se rechaza la hipótesis de presencia de una raíz unitaria en el proceso generador de datos. Los resultados tan contradictorios de la sección anterior obedecerían a un problema de incorrecta especificación de modelos subyacentes en el test de Dickey y Fuller. En otras palabras, puesto que los datos no vienen de procesos estacionarios lineales al enfrentarlo con los respectivos no estacionarios se contraponen dos hipótesis falsas y de ahí el resultado. Por el nuevo camino, tendencias cuadráticas, la evidencia en contra de la histéresis absoluta en la tasa de desempleo es abrumadora.

Al no existir una raíz unitaria la inferencia en el modelo (26) puede efectuarse con la tradicional t de Student en el caso de pruebas para parámetros individuales. El contraste  $H_0: \tau = -1$  (equivalente a  $\alpha = 0$ ) para la serie de la tasa de desempleo

tendría una razón  $t = (-0.834 + 1) / 0.158 = 1.05$  el cual no permite el rechazo de la hipótesis nula. Igual acontece con las otras cuatro series lo que permitiría concluir que si se opta por suponer tendencias de forma cuadrática para la modelación temporal de las series no aparecerían esquemas tipo AR(1) para las mismas. Esto quiere decir que la hipótesis de histéresis parcial también se rechaza en el caso de la tasa de desempleo y que no aparece un proceso autorregresivo para el tiempo de búsqueda y la duración media como sucedió en la sección anterior.

Es preciso anotar que la forma cuadrática es una alternativa pero no la única que puede ser adecuada para formular el contraste de Dickey y Fuller cuando la especificación lineal falla. Otra posibilidad es suponer que hubo un quiebre en la tendencia lineal, es decir, un cambio estructural que puede modelarse con variaciones en el intercepto, la pendiente o ambos (de manera brusca o de forma suave). Enders (1995) ilustra muy bien por qué cuando hay cambios estructurales el D.F se sesga hacia la existencia de una raíz unitaria cuando lo que hay son procesos estacionarios cuya estructura varió.

En este caso se eligió un cambio estructural con función quebrada (el SPLINE) tomando como punto de quiebre el último trimestre de 1994. En la siguiente sección se ofrecen las evidencias estadísticas vía Test de Chow pero ya es un hecho aceptado, Arango y Posada (2001), que en ese periodo se dio un cambio estructural en el mercado de trabajo. Este quiebre pudo estar ocasionado entre otras razones por la lucha contra el narcotráfico que tuvo especial dureza en la ciudad de Cali y afectó negativamente algunos sectores como el de la construcción, la reestructuración de las empresas privadas para adecuarse a la apertura y de las empresas estatales. Estos factores que tuvieron incidencia negativa sobre el empleo de la región fueron agravados por la revaluación y el incremento de las tasa de interés. En este momento se dieron las bases para la quiebra de alguna de las principales entidades territoriales, que se presentó poco después (Departamento, Emcali, Univalle, Hospital Departamental, entre otros).

Se puede plantear entonces la incorporación de variables falsas a la ecuación del Test de Dickey y Fuller. Se define:

$F_t =$ variable falsa	0	1988: 1	1994:4	$(t \leq 28)$
	1	1995: 1	1998:4	$(t > 28)$

$$SPLINE_t = F_t * (t - 28)$$

Se formula la siguiente ecuación para el test de Dickey Fuller:

$$\Delta Y_t = \tau Y_{t-1} + \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 SPLINE_t + U_t \quad (27)$$

TABLA 1. TEST DE DICKEY FULLER CON TENDENCIA CUADRÁTICA				
$\Delta Y_t = \tau Y_{t-1} + \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 t^2 + U_t$				
VARIABLE ESTIMACIÓN DE	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE ENTRADA	TIEMPO MEDIO DE BÚSQUEDA	DURACIÓN MEDIA ESTIMADA
$\tau$	-0.834 (0.158) [-5.27] {0.0000}	-1.222 (0.157) [-7.778] {0.0000}	-1.141 (0.144) [-7.921] {0.0000}	-1.117 (0.152) [-7.330] {0.0000}
$\beta_0$	11.093 (2.320) [4.782] {0.0000}	6.942 (1.040) [6.677] {0.0000}	3.074 (0.394) [7.797] {0.0000}	2.632 (0.367) [7.164] {0.0000}
$\beta_1$	-0.452 (0.118) [-3.823] {0.0005}	-0.118 (0.050) [-2.365] {0.0231}	-0.095 (0.014) [-6.680] {0.0000}	-0.064 (0.012) [-5.328] {0.0000}
$\beta_2$	0.014 (0.003) [4.469] {0.0001}	0.005 (0.001) [3.968] {0.0000}	0.0021 (0.0003) [6.852] {0.0000}	0.0015 (0.0002) [5.670] {0.0000}
$F_c$	9.9988 {0.0001}	20.3970 {0.0000}	21.4116 {0.0000}	18.2514 {0.0000}
$\bar{R}^2$ (%)	39.1	58.1	59.3	55.2
D.W	1.94	2.14	1.97	2.03
AIC	3.629	2.667	-0.680	-0.6155
SC	3.793	2.831	-0.516	-0.4516
VALORES CRÍTICOS	1.0%	2.5%	5%	10%
$H_0 : \tau = 0$	-4.37	-4.08	-3.83	-3.55
Fuente: Listados 1, 2, 3 y 4 del anexo 3				
Entre ( ) errores estándar [ ] razones t { } niveles marginales de significación				

Puesto que las variables incluidas son del mismo orden que las ya existentes los valores críticos del contraste no cambian, Davidson y Mackinnon (1993). De nuevo se efectuó el test a “pedal”, estimando por Mínimos Cuadrados Ordinarios la ecuación (27) y los resultados se condensan en la tabla 2.

Nuevamente la evidencia empírica en contra de la hipótesis nula de una raíz unitaria en los PGD de la tasa de desempleo, la tasa de entrada, el tiempo de búsqueda y la duración media es contundente y abrumadora. En los cuatro casos se rechaza la hipótesis de  $\tau = 0$ , a cualquier nivel exigente de significación. También se repite la regularidad empírica del no rechazo de la hipótesis de  $\tau = -1$ , esto es  $\alpha = 0$ ; por ejemplo, para la tasa de entrada el respectivo t sería  $(-1.262 + 1) / 0.152 = -1.72$ , resultado bastante probable bajo el supuesto de  $H_0$  cierta con lo cual la  $H_0$  no se rechaza.

La conclusión de este viaje por el país de las raíces unitarias es que las series que intervienen en la estructura de la tasa de desempleo no son generadas por procesos que tengan raíces unitarias. No hay histéresis, ni absoluta ni parcial, en la tasa de desempleo de Cali en el periodo 1988 – 1998. La evidencia que señala lo contrario viene de un inadecuado uso de los test convencionales y de suponer procesos lineales cuando no lo son.

Surge la pregunta obligada: si tanto la tendencia quebrada como la cuadrática permiten encontrar alternativas determinísticas razonables, cómo elegir entre ellas? De este problema se ocupa la siguiente unidad del artículo.

### **Modelando con tendencias determinísticas**

Quedó claro que cuando se enfrenta un proceso estacionario en tendencia como el que postula la ecuación (5), con un paseo aleatorio con deriva, aparecen resultados contradictorios con las variables que intervienen en la estructura de la tasa de desempleo. En el caso de esta tasa y del tiempo de búsqueda no resulta adecuado pero sí lo resulta para la tasa de entrada al desempleo. Puesto que el modelo de tendencia lineal está anidado en la función quebrada y en la cuadrática vale la pena detenerse un poco en él antes de entrar a elegir entre dos procesos estacionarios que lo superan. La idea es observar qué pasa con el cumplimiento de dos supuestos cuando se estima una tendencia lineal para las cuatro series. Específicamente qué sucede con el supuesto de autocorrelación y el de coeficientes fijos. La ecuación se modificó agregándole tres variables falsas para incluir la estacionalidad trimestral y también se observó si resultaban significativas, como criterio adicional de especificación. La intuición que guía el ejercicio es la de indagar por los efectos de una incorrecta especificación de un modelo. Cada vez se hace mayor conciencia en la comunidad econométrica que muchos de los llamados problemas econométricos se originan en errores de especificación los cuales una vez corregidos, conllevan la desaparición del falso problema, Castellar (2002). Así las cosas si el modelo correcto es la función quebrada ó cuadrática y se trabaja una forma lineal, en ésta aparecerán sesgos en la estimación y eventuales problemas de autocorrelación.

Recordando que  $Y_t$  denota la serie a modelar,  $t$  la variable de tendencia y  $U_t$  una variable aleatoria.

TABLA 2. TEST DE DICKEY FULLER CON TENDENCIA QUEBRADA					
$\Delta Y_t = \tau Y_{t-1} + \beta_0 + \beta_1 t + \beta_2 F_t(t-28) + U_t$					
VARIABLE ESTIMACIÓN DE	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE ENTRADA	TIEMPO MEDIO DE BÚSQUEDA	DURACIÓN MEDIA ESTIMADA	
$\tau$	-1.018 (0.153) [-6.636] {0.0000}	-1.262 (0.152) [-8.277] {0.0000}	-0.914 (0.158) [-5.774] {0.0000}	-1.133 (0.157) [-7.234] {0.0000}	
$\beta_0$	11.070 (1.801) [6.147] {0.0000}	6.443 (0.868) [7.420] {0.0000}	2.160 (0.384) [5.624] {0.0000}	2.416 (0.342) [7.068] {0.0000}	
$\beta_1$	-0.068 (0.0301) [-2.219] {0.0324}	0.019 (0.018) [1.063] {0.2945}	-0.024 (0.006) [-4.024] {0.0003}	-0.019 (0.005) [-4.228] {0.0001}	
$\beta_2$	0.833 (0.142) [5.868] {0.0000}	0.245 (0.055) [4.478] {0.0001}	0.075 (0.016) [4.673] {0.0000}	0.074 (0.013) [5.562] {0.0000}	
$F_c$	15.6378 {0.0000}	20.0231 {0.0000}	11.3572 {0.0000}	17.7173 {0.0000}	
$\bar{R}^2(\%)$	51.11	61.1	42.5	54.4	
D.W	2.02	2.23	1.76	1.98	
AIC	3.409	2.591	-0.334	-0.598	
SC	3.573	2.755	-0.171	-0.434	
VALORES CRÍTICOS		1.0%	2.5%	5%	10%
$H_0: \tau = 0$		-3.96	-3.66	-3.41	-3.13
Fuente: Listados 1, 2, 3 y 4 del anexo 3					
Entre ( ) errores estándar [ ] razones t { } niveles marginales de significación					

Se define:

$T1_t$	=	variable falsa	=	1	Primer trimestre
				0	Otros trimestres
$T2_t$	=	variable falsa	=	1	Segundo trimestre
				0	Otros trimestres
$T3_t$	=	variable falsa	=	1	Tercer trimestre
				0	Otros trimestres

El proceso generador de datos con tendencia lineal y variables estacionales sería:

$$Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \beta_4 T1_t + \beta_5 T2_t + \beta_6 T3_t + U_t \quad (28)$$

A partir de los resultados de la estimación por mínimos cuadrados ordinarios se construye la tabla 3. Para la tasa de desempleo no aparece ningún trimestre significativo, siendo la constante y la tendencia relevantes en el modelo. Los tres test usuales de autocorrelación: Durbin Watson, Q de Ljung-Box y el de multiplicadores de Lagrange rechazan la hipótesis de independencia de los errores a favor del esquema autorregresivo tipo AR(1), que bien puede indicar problemas de especificación.

El test de Chow rechaza la hipótesis de constancia estructural cuando se toma como punto de corte el último trimestre de 1994. El comportamiento del modelo para la tasa de entrada es completamente diferente: dos trimestres significativos y ausencia de correlación lineal de primer orden. También son significativos la tendencia y la constante y de nuevo se rechaza la estabilidad estructural. Con la duración media y el tiempo medio de búsqueda se comparten resultados: el modelo no es significativo pues la tendencia no resulta serlo, de nuevo aparece autocorrelación y se rechaza la hipótesis de coeficientes fijos entre los dos periodos implícitos en el test de Chow.

Llama de nuevo la atención lo disímil del comportamiento descrito por el modelo de tendencia determinística lineal para las tres variables que componen la estructura del desempleo, aunque cuando se vuelven a observar las gráficas 1 y 2, salta a la vista lo inadecuado de suponer un modelo como el de la ecuación (28).

A continuación se propone una tendencia quebrada definiendo

$$F_t = \begin{matrix} \text{variable falsa} = 0 & t = 1, 2, 3, \dots, 28 & (\text{marzo del 88 – diciembre del 94}) \\ & 1 & t = 29, 30, \dots, 44 & (\text{marzo del 95 – diciembre del 98}) \end{matrix}$$

$$\text{SPLINE} = F_t (t - 28)$$

El modelo de función quebrada es:

TABLA 3. CRITERIOS DE ESPECIFICACIÓN PARA LA TENDENCIA LINEAL DETERMINÍSTICA						
$Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \beta_4 T1 + \beta_5 T2_t + \beta_6 T3_t + U_t$						
CRITERIO	SERIE TEMPORAL	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE ENTRADA	TIEMPO MEDIO DE BÚSQUEDA	DURACIÓN MEDIA ESTIMADA	
SIGNIFICANCIA CONSTANTE		SI	SI	SI	SI	
SIGNIFICANCIA TENDENCIA		SI	SI	NO	NO	
TRIMESTRES SIGNIFICATIVOS		0	2	0	0	
DURBIN - WATSON		0.32	1.48	0.65	0.74	
Q de LJUNG - BOX		28.35 {0.0000}	2.24 {0.134}	20.20 {0.0000}	17.30 {0.0000}	
TEST DE MULTIPLICADORES DE LAGRANGE		74.52 {0.0000}	2.00 {16.5}	30.90 {0.000}	23.65 {0.0000}	
ESTABILIDAD ESTRUCTURAL TEST DE CHOW		49.52 {0.0000}	6.61 {0.0002}	13.94 {0.0000}	13.44 {0.000}	
SIGNIFICATIVIDAD CONJUNTA TEST DE LA F		SI	SI	SI	SI	
VALORES CRÍTICOS DEL DURBIN WATSON		5% 40 45	dL 1.29 1.34	dU 1.72 1.72	1% 1.10 1.16	dU 1.52 1.53

Fuente: Listados 1, 2, 3 y 4 del anexo 4  
Entre { } niveles marginales de significación

$$Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + \beta_3 SPLINE_t + \beta_4 T1_t + \beta_5 T2_t + \beta_6 T3_t + U_t \quad (29)$$

Donde

$\beta_1$  = intercepto en cuarto trimestre en los trimestres del 88 al 94

$\beta_2$  = variación tendencial trimestral de la serie  $Y_t$  en los trimestres del 88 al 94

$\beta_3$  = cambio en la variación tendencial de la serie  $Y_t$  en los trimestres del 95 al 98 respecto a los del 88 al 94.

$\beta_1 - 28 \beta_3$  = intercepto en el cuarto trimestre del 95 - 98 respecto al 88 - 94

$\beta_4$  = cambio en el intercepto del primer trimestre del 88 al 94 respecto al cuarto trimestre

$\beta_5$  = cambio en el intercepto del segundo trimestre del 88 al 94 respecto al cuarto trimestre

$\beta_6$  = cambio en el intercepto del tercer trimestre del 88 al 94 respecto al cuarto trimestre.

En este modelo no se anticipan signos pues es la evidencia empírica la que se encarga de mostrar el sentido de los coeficientes.

En la tabla 4 se reportan los principales resultados de la estimación por MCO del modelo (29) que representa la tendencia determinística como una función lineal quebrada, para la serie de la tasa de desempleo (en porcentaje), del tiempo medio de búsqueda obtenido directamente de la información muestral y de la duración media en estado estacionario que se despeja de la ecuación (2).

<b>TABLA 4. MODELO DE TENDENCIA DETERMINÍSTICA CON FUNCIÓN QUEBRADA</b>				
	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE ENTRADA	TIEMPO MEDIO DE BÚSQUEDA	DURACIÓN MEDIA ESTIMADA
INTERCEPTO	9.89 (0.00)	4.29 (0.00)	2.43 (0.00)	2.22 (0.00)
TENDENCIA	- 0.07 (0.17)	0.01 (34.45)	- 0.02 (0.00)	- 0.02 (0.00)
SPLINE	0.83 (0.00)	0.21 (0.00)	0.08 (0.00)	0.06 (0.00)
TRIMESTRE 1	1.44 (0.23)	1.37 (0.00)	- 0.17 (5.10)	- 0.20 (0.44)
TRIMESTRE 2	2.00 (0.01)	1.22 (0.02)	- 0.11 (20.4)	- 0.08 (26.8)
TRIMESTRE 3	0.78 (8.19)	0.80 (1.06)	- 0.11 (20.4)	- 0.16 (2.43)
Fc	100.47 (0.0000)	27.75 (0.0000)	13.36 (0.0000)	15.47 (0.0000)
SCR	40.08107	18.60624	1.406782	0.930478
D.W	2.13	2.67	1.70	1.89
W	0.50 (91.0)	0.38 (96.8)	1.66 (12.22)	1.41 (21.4)
Q	0.25 (62.0)	5.48 (1.9)	0.89 (34.6)	0.12 (73.0)
LM	0.19 (66.1)	4.87 (3.4)	0.72 (40.2)	0.0950 (76.0)
Fuente: Listados 1, 2, 3, y 4 del anexo 5 (entre paréntesis el nivel marginal de significación en %)				

El primer hecho que llama la atención es que en los cuatro modelos estimados no se rechazan (al 1% del nivel de significación) las hipótesis de que las perturbaciones aleatorias sean esféricas. De acuerdo al test de Durbin Watson (D.W) la región de no rechazo va desde 1.58 a 2.42, con lo cual sólo para el caso de la tasa de entrada se caería en la región de incertidumbre. Al efectuar el test de Ljung Box (Q), no hay rechazo de  $H_0$  e igual sucede en el test de Multiplicadores de Lagrange (LM). Es decir que la evidencia empírica no permite el rechazo de la hipótesis de ausencia de autocorrelación lineal de primer orden. Igual acontece

con la hipótesis inicial de homocedasticidad: en los cuatro modelos el contraste de White no permite el rechazo del supuesto de que la varianza del proceso generador de datos es constante. No hay entonces evidencia en contra de la hipótesis de que las perturbaciones de los modelos sean un ruido blanco.

Lo encontrado en el modelo anterior con sólo tendencia lineal obedece a una incorrecta especificación, vía la omisión de regresores relevantes, pues al ser incorporados ponen las cosas en su sitio.

El no rechazo de las hipótesis iniciales del modelo de regresión es una buena señal. Hoy día en la madurez del ejercicio econométrico se concibe la violación de los supuestos como una posible especificación errónea del modelo que debe ser evaluada antes de aplicar correcciones que impliquen la transformación de los datos. En este caso el no detectar autocorrelación ni heterocedasticidad es una primera indicación de una especificación correcta.

Es útil calcular los valores predichos por el modelo en tres puntos: al inicio, en el quiebre y al final. El modelo de tendencia estacionaria quebrada estima para el cuarto trimestre de 1987, una tasa de desempleo del 9.9%; en el primer trimestre se aumentaba la tasa en 1.4%, en el segundo en 2% y el tercer trimestre no tenía variaciones significativas respecto al cuarto. Durante los años 1988 a 1994 las tasas anteriores tuvieron una tendencia a la baja a razón de 0.07% por trimestre, estimándose para diciembre del 94 una tasa del 7.9%. A partir de ahí hay un cambio de tendencia y la tasa comienza a incrementarse a razón de un 0.76% trimestral pronosticando el modelo que alcanzaría el 21.2%. Habida cuenta que el valor observado en diciembre del 88 fue de 9.8%, en 1994 el 6.9% (el mínimo histórico) y en 1998 el 19.9%, el modelo tiene un buen ajuste del cual constata un coeficiente de determinación ajustado de 92%.

La estimación del modelo para la tasa de entrada al desempleo inicia con 4.3% en diciembre del año 87 pero no tuvo tendencia en el periodo 88 – 94 a diferencia de lo que pasaba en la tasa de desempleo. La estacionalidad de esta serie de probabilidad de quedar desempleado es mucho más clara indicando aumentos significativos del 1.4%, el 1.2% y el 0.8% en los tres primeros trimestres respecto al último. En el período 1995 – 98 la tasa de entrada comienza a aumentar a razón de 0.2% trimestral y el modelo proyecta a final del periodo de estudio una tasa del 8.1% similar a la observada.

Lo encontrado para el tiempo medio de búsqueda plantea un inicio en 2.4 trimestres para descender trimestralmente 0.02 trimestres. La hipótesis de que no existen cambios estacionales no resulta rechazada por los datos, lo cual resulta bastante intuitivo pues el tiempo medio de búsqueda obedece más a factores institucionales y de funcionamiento estructural del mercado de trabajo. Con el modelo de tendencia determinista quebrada se pronostica un mínimo para diciembre del 94 de 1.9 trimestres de búsqueda media (el observado fue de 2.0) y un ascenso trimestral de 0.06 trimestres entre el 95 y 98 estimando a fin de periodo un tiempo medio de búsqueda de 2.5 trimestres, igual al observado.

Los resultados no difieren mucho cuando se utiliza la duración media despejada del supuesto de estado estacionario. El resultado no es extraño pues la correlación simple entre ambas series es de 0.9. La única diferencia que se encuentra es que el primer trimestre sí resulta significativo como componente estacional. Esto se debe al hecho de que el método de cálculo (véase ecuación 3) es el cociente entre la tasa de desempleo y la tasa de entrada, las cuales tienen componentes estacionales. Es obvio que un cálculo del tiempo medio de búsqueda obtenido como el promedio de la duración declarada por los individuos debe contener mayor riqueza informativa que el despejado bajo el supuesto de estado estacionario. Sin embargo, es muy interesante la alta correlación lineal entre ambas, resultada del hecho de que se mueven juntas en el tiempo como ya se anotó al observar el gráfico 2.

Se quiere ahora realizar un ejercicio análogo cuando se supone que la tendencia determinística es cuadrática de la forma expresada en el modelo (30).

$$Y_t = a_1 + a_2 T_t + a_3 T_t^2 + a_4 T_t + a_5 T_t^2 + a_6 T_t^3 + e_t \quad (30)$$

Siendo

$a_1$  = intercepto para el primer trimestre

$a_2$  = variación tendencial trimestral antes del primer trimestre

$a_3$  = cambio trimestral en  $a_2$

$a_4$  = cambio en el intercepto del primer trimestre respecto al cuarto

$a_5$  = cambio en el intercepto del segundo trimestre respecto al cuarto

$a_6$  = cambio en el intercepto del tercer trimestre respecto al cuarto

$e_t$  = perturbación aleatoria que cumple supuestos estándar

Una cuestión interesante a contrastar es el periodo en el cual el modelo estimado establece un punto de quiebre o cambio de tendencia. Para ello basta derivar la ecuación (30) respecto a la tendencia, igualar a cero y despejar obteniéndose

$$\frac{\partial Y_t}{\partial t} = \alpha_2 + 2\alpha_3 t = 0 \quad t^* = -\frac{\alpha_2}{2\alpha_3} \quad (31)$$

La evidencia empírica que se obtiene al estimar las cuatro series analizadas de acuerdo a este tipo de tendencia determinística se resumen en la tabla 5. Nuevamente se encuentra que las dos hipótesis asociadas al supuesto de perturbaciones esféricas, no autocorrelación y homocedasticidad no resultan rechazadas por los datos. En términos generales los resultados son bastante parecidos a los que se encontraron para una tendencia lineal quebrada. Los valores estimados para el intercepto son cercanos serie a serie, la significación de los parámetros se mantiene con lo cual se puede afirmar que la estacionalidad trimestral que se observa en la tasa de desempleo proviene de la tasa de entrada al desempleo y en ello no interviene el tiempo medio de búsqueda.

Cuando se intenta ver el punto mínimo en la tendencia el modelo pronostica para la tasa de desempleo, diciembre del 91, para la tasa de entrada, marzo del 91, para el tiempo de búsqueda, junio de 1993 y para la duración media, diciembre del 92. Habida cuenta que se sabe que el quiebre estructural se da en el 94, el modelo no logra acertar el punto de inflexión en la tendencia. Lo más cercano es para el tiempo de búsqueda lo cual está originado en la forma de U que tiene la trayectoria de la variable en el periodo analizado.

Surge un interesante problema para la econometría. Tanto la tendencia quebrada como la cuadrática superan con creces la tendencia lineal, lo cual confirma las fallas del contraste tradicional de Dickey y Fuller evidenciada en la sección 3 y 4. Cuál de las dos tendencias elegir dado que describen bien la evolución de las series en cuestión, habida cuenta que ambas pasan bien las pruebas de especificación?. Es un problema de criterios de selección de modelos que puede enfrentarse con el enfoque de la discriminación. Existen varios criterios como el Theil, minimizar el error estándar de estimación, el Akaike (AIC), minimizar la función de pérdida de información por ir del modelo correcto al estimado, y el Schwarz, maximizar la probabilidad de elegir el modelo correcto. Para una discusión del tema y una aplicación puede verse a Castellar (1998). El criterio Theil que equivale a maximizar el  $\bar{R}^2$  penaliza muy poco la inclusión de regresores, el de Akaike penaliza el doble y el de Schwarz es el de mayor penalización. Adicionalmente este último criterio es el único consistente en el sentido de elegir el modelo correcto cuando el tamaño de muestra tiende a infinito. En la tabla 6 se retoman los valores de estos tres criterios, anotando que para el criterio de Schwarz se tomó la opción de valor mínimo.

En este caso los criterios actúan de una manera acompañada: para la tasa de desempleo, la tasa de entrada y la duración media los tres criterios indican que la tendencia quebrada es una mejor opción modelística que la cuadrática. Lo contrario se encuentra en la serie del tiempo medio de búsqueda en el cual el enfoque de la discriminación apunta hacia la tendencia cuadrática.

### **Un modelo econométrico para la estructura del desempleo**

Es fundamental poder evaluar cual ha sido el aporte de la tasa de entrada y el tiempo medio de búsqueda a los movimientos del desempleo pues esto permitiría identificar a donde están las prioridades para una política de empleo. Si el movimiento de la tasa de entrada es preponderante hay que indagar por las trayectorias de aspirantes (presiones de origen demográfico ó trabajadores adicionales) y de cesantes (destrucción de empleo por crisis económica o reconversión tecnológica). Si es el tiempo medio de búsqueda el que está actuando de manera relevante hay que buscar en la eficacia de los buscadores de empleo y los mecanismos de intermediación en el mercado de trabajo. La ecuación (2) que ha guiado el sustento teórico de esta investigación puede fácilmente convertirse en un modelo de regresión.

Tabla 5. MODELO DE TENDENCIA DETERMINÍSTICA CUADRÁTICA				
	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE ENTRADA	TIEMPO MEDIO DE BUSQUEDA	DURACIÓN MEDIA
INTERCEPTO	12.12 (0.000)	4.84 (0.000)	2.70 (0.000)	2.40 (0.000)
TENDENCIA	-0.5298 (0.000)	-0.0987 (0.79)	-0.0751 (0.000)	-0.0527 (0.000)
TENDENCIA <sup>2</sup>	0.0161 (0.000)	0.0039 (0.000)	0.0017 (0.000)	0.0013 (0.000)
TRIMESTRE1	1.32 (1.8)	1.34 (0.01)	-0.18 (2.16)	-0.21 (0.36)
TRIMESTRE2	1.95 (0.07)	1.21 (0.04)	-0.11 (14.3)	-0.08 (25.5)
TRIMESTRE3	0.77 (15.3)	0.80 (1.36)	-0.11 (15.9)	-0.16 (2.64)
F <sub>c</sub>	65.8 (0.000)	25.3 (0.000)	18.4 (0.000)	14.6 (0.000)
SCR	59.0176	19.97534	1.135805	0.965704
D.W	1.50	2.51	2.11	1.83
W	0.49 (91.2)	0.50 (90.7)	2.48 (2.0)	1.39 (21.9)
Q	2.72 (9.9)	3.03 (8.2)	0.66 (41.5)	0.17 (67.6)
LM	2.27 (0.14)	2.55 (0.12)	2.29 (13.8)	0.14 (71.1)

Fuente: Listados 5, 6, 7 y 8 del anexo 5. Entre paréntesis el nivel marginal de significancia, en %.

Tabla 6. CRITERIOS DISCRIMINATORIOS PARA ELEGIR ENTRE TENDENCIA QUEBRADA Y CUADRÁTICA				
SERIE CRITERIO	TASA DE DESEMPLEO	TASA DE ENTRADA	TIEMPO MEDIO DE BUSQUEDA	DURACIÓN MEDIA
TENDENCIA QUEBRADA				
$\bar{R}^2$ (%)	92.04	75.67	58.97	62.72
AKAIKE	0.1794	-0.5830	-3.1702	-3.5836
SCHWARZ	0.4227	-0.3447	-2.9269	-3.3402
TENDENCIA CUADRÁTICA				
$\bar{R}^2$ (%)	88.30	73.88	66.9	61.3
AKAIKE	0.5664	-0.5170	-3.3841	-3.5464
SCHWARZ	0.8097	-0.2737	-3.1408	-3.3031

Fuente: Listados 1 a 8 del anexo 5.

La opción más adecuada matemáticamente sería tomar logaritmos dado que las propiedades analizadas de las series no deben cambiar sustancialmente. No obstante si el modelo funciona en logaritmos puede ser una opción muy buena trabajarlo en términos lineales. Dado que este tipo de modelo que se propone es la primera vez que se estima en Colombia, un buen inicio es la forma funcional lineal, que se traduce en un sencillo modelo de regresión lineal de tres variables del tipo

$$TD_t = \beta_1 + \beta_2 TE_t + \beta_3 TB_t + U_t \quad (32)$$

donde

$\beta_2$  = efecto marginal en la tasa de desempleo de un aumento del 1% en la tasa de entrada

$\beta_3$  = efecto marginal en la tasa de desempleo de un aumento de un trimestre en el tiempo medio de búsqueda.

De acuerdo con lo mostrado en la cuarta sección de este artículo, las series son estacionarias y la regresión en niveles tiene sentido. Puesto que la tendencia determinística de las series tuvo un quiebre en el cuarto trimestre del 94 vale la pena hacer un test de estabilidad estructural para evaluar la posibilidad de un cambio en los parámetros del modelo. En caso de que se rechace la hipótesis de estabilidad estructural se abren dos caminos de modelación: un choque brusco que cambie todos los parámetros o uno que suavemente quiebre las tendencias.

Si se piensa en un salto brusco el modelo a contrastar es uno de variables falsas con cambio en intercepto y pendientes, tal cual enseñan los manuales como por ejemplo en el capítulo nueve de Gujarati (2003). Utilizando la misma variable falsa  $F_t$  definida en la sección anterior, el modelo a contrastar por esta vía es:

$$TD_t = \beta_1 + \beta_2 TE_t + \beta_3 TB_t + \beta_4 F_t + \beta_5 TE_t * F_t + \beta_6 TB_t * F_t + U_t \quad (33)$$

$$\beta_2 > 0 \quad \beta_3 > 0 \quad \beta_2 + \beta_5 > 0 \quad \beta_3 + \beta_6 > 0$$

Siendo ahora

$\beta_1$  = intercepto del modelo en el primer periodo.

$\beta_2$  = efecto de la tasa de entrada en el primer periodo.

$\beta_3$  = efecto del tiempo medio de búsqueda en el primer periodo.

$\beta_1 + \beta_4$  = intercepto en el segundo período.

$\beta_2 + \beta_5$  = efecto de la tasa de entrada en el segundo período.

$\beta_3 + \beta_6$  = efecto del tiempo medio de búsqueda en el segundo periodo.

Si se tiene en mente un cambio suave de forma que la tendencia no se rompa, lo adecuado sería utilizar “splines” para cada variable explicatoria, obteniéndose un modelo con la siguiente configuración:

$$TD_t = \mu_t + \beta_2 TE_t + \beta_3 TB_t + \beta_5 F_t (TE_t - TE_{28}) + \beta_6 F_t (TB_t - TB_{28}) + U_t \quad (34)$$

$$\mu_t = \beta_1 - \beta_5 F_t * TE_{28} - \beta_6 F_t * TB_{28}$$

$\beta_2, \beta_3, \beta_5$  y  $\beta_6$  conservan el significado que tienen en el modelo (33)

La modelación por las tres vías responde a preguntas interesantes para la comprensión de los choques en el mercado de trabajo. La ecuación (32) permite verificar la existencia del choque y elegir entre la (33) y (34), es elegir entre una ruptura y una transición más suave. Las estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios de los tres modelos se presentan en la tabla 7.

Lo primero que llama la atención es lo bien que se maneja el modelo sin cambio estructural a pesar de que el test de Chow rechaza la hipótesis de estabilidad. El supuesto de ausencia de autocorrelación no es contradicho por los datos y el residuo del modelo sigue claramente un proceso estacionario (utilizando valores críticos para cointegración). En este contexto se puede afirmar que los coeficientes estimados son promedios que corresponden a valores de “largo plazo” (aquí serían 11 años) y que la inferencia hecha a partir de ellos es válida. En el período entre 1988 y 1998 un aumento de un punto porcentual en la tasa de entrada o probabilidad de entrar al desempleo se tradujo en un aumento de dos puntos porcentuales en la tasa de desempleo ó probabilidad de estar desempleado. A su vez el incremento del tiempo medio de búsqueda en un trimestre, aumentó la tasa de desempleo en 4.7%.

Cuando se estima la ecuación (33) que permite cambio en los tres coeficientes del modelo (32), se conservan las propiedades de la perturbación aleatoria pues cumple con los supuestos del Teorema de Gauss Markov. El impacto de la tasa de entrada en el período 1988-94 se estima en 1.7%, manteniéndose constante en el período 1995-98. El efecto marginal de un trimestre de búsqueda pasa del 2.9% al 7.3% en los dos períodos. Es interesante recordar que este modelo arroja los mismos coeficientes estimados que cuando se estiman dos regresiones por separado, una para cada período. Por esta vía la presión en la tasa de desempleo vendría más por el incremento del tiempo medio de búsqueda asociado a la eficacia con que los desempleados buscan trabajo.

Si se construye una función quebrada la hipótesis inicial de no autocorrelación serial no es rechazada y nuevamente el residuo de la regresión viene de un proceso estacionario. En este mundo un cambio de la tasa de entrada observada en el primer período inducía una variación de la tasa de desempleo a razón de 1.6% por cada punto porcentual, en tanto, que en el segundo período los aumentos observados se tradujeron en incrementos del 1.9%. El papel del tiempo medio de búsqueda fue más importante puesto que el efecto de un trimestre de búsqueda se incremento del 2.8% a 6.8%; esto es muy importante para comprender lo que sucedió en el mercado de trabajo del área metropolitana de Cali pues en el primer período los efectos del 2.8% eran con un tiempo de búsqueda a la baja, en tanto que los 6.4% del segundo eran con la duración media al alza.

TABLA 7. MODELOS PARA LA ESTRUCTURA DEL DESEMPLEO

MODELO ESTIMACIÓN DE	SIN CAMBIO ESTRUCTURAL	CON CAMBIO LIBRE	CON CAMBIO SUAVE
$\beta_1$	-10.647 {0.0000}	-4.788 {0.0026}	-4.007 {0.0089}
$\beta_2$	2.145 {0.0000}	1.675 {0.0000}	1.576 {0.0000}
$\beta_3$	4.700 {0.0000}	2.939 {0.0000}	2.832 {0.0000}
$\beta_4$		-7.608 {0.0004}	
$\beta_5$		0.006 {0.9781}	0.354 {0.0023}
$\beta_6$		4.329 {0.0000}	4.005 {0.0000}
F <sub>c</sub>	345.01 {0.0000}	256.95 {0.0000}	304.60 {0.0000}
TEST DE CHOW	10.40 {0.0000}		
D.W	1.93	2.21	2.40
Q*	0.003 {0.959}	0.610 {0.435}	2.027 {0.155}
LM	0.003 {0.958}	0.534 {0.470}	1.764 {0.1920}
RAÍZ UNITARIA EN RESIDUOS	-7.043	-7.085	-7.826
$\bar{R}^2$ (%)	94.12	96.75	96.58
AIC	2.622	2.122	2.153
SC	2.776	2.365	2.356
VALORES CRÍTICOS PARA RAÍZ UNITARIA EN LOS RESIDUOS			
1%            m =            3            4            5            6			
-4.66   -4.97   -5.25   -5.52			
FUENTE : Listados 1, 2 y 3 del Anexo 6 Entre { } niveles marginales de significación.			

Nuevamente se enfrenta la disyuntiva de cuál modelo elegir. En la medida que ya se ha constatado la presencia de un cambio estructural el modelo de la ecuación (32) resultará el más inadecuado como en efecto señalan los tres criterios de selección por el enfoque de la discriminación. Sin embargo, los coeficientes reportados pueden interpretarse como valores de largo plazo dada la bondad de las estimaciones. Al comparar un cambio libre con uno suave el  $\bar{R}^2$  y el criterio de Akaike apuestan por el primero mientras que el Schwarz lo hace por el segundo. Habida cuenta las bondades de éste último criterio, bien puede afirmarse que el modelo de componentes del desempleo que con mayor probabilidad generó la tasa de desempleo en el área metropolitana de Cali entre 1988-1998, fue uno de función quebrada.

Los resultados del modelo para la estructura del desempleo son bastante claros. El descenso en la tasa de desempleo durante el primer período obedeció a un descenso en el tiempo de búsqueda puesto que la tasa de entrada permaneció

estable; dicho desde otra perspectiva es un incremento en las tasas de salida del desempleo lo que explica el descenso. Volviendo al símil del estanque mencionado en la segunda sección mientras que la llave de entrada mantenía un flujo constante la de salida aumentó, disminuyendo el tiempo de permanencia y bajando el nivel del depósito. En el segundo periodo aumentó la tasa de entrada a la par que el tiempo medio de búsqueda cambió su tendencia con lo cual la tasa de desempleo se disparó. Aumentó la velocidad de ingreso al estanque y disminuyó la de la salida con el cual el volumen del mismo se incrementó.

## Conclusiones

Es posible descomponer la tasa de desempleo en una tasa de entrada al mismo y el tiempo medio de búsqueda para explicar la evolución de la tasa de desempleo. El movimiento de esta obedeció en el período 1988-94 a un descenso del tiempo medio de búsqueda (aumento de la tasa de salida) que se tradujo en una disminución de la tasa de desempleo hasta su mínimo histórico. En el período 1995-98 el aumento simultáneo de la tasa de entrada y del tiempo medio de búsqueda (disminución de la tasa de salida) impulsaron un aumento dramático de la tasa de desocupación.

La hipótesis de histéresis en el desempleo tanto absoluta como parcial, resulta altamente rechazada por la evidencia empírica. Un uso inadecuado del test de Dickey y Fuller puede llevar a la conclusión contraria cuando sólo se consideran procesos lineales en el contraste. La inexistencia de una raíz unitaria se mantiene para la tasa de entrada, el tiempo medio de búsqueda y la duración media.

La tasa de desempleo, la tasa de entrada al mismo, el tiempo medio de búsqueda y la duración media del estado estacionario pueden representarse adecuadamente con procesos de tendencia determinística bien sea lineal, quebrada o cuadrática.

Los efectos del choque a la economía a inicios de 1995 se tradujeron en un cambio suave en la estructura del desempleo. Aunado esto a la inexistencia de raíces unitarias en los procesos generadores de datos, se puede afirmar que los efectos del choque son temporales y no permanentes y en consecuencia la solución es exógena. Dicho de otro modo si la tasa de desempleo no tiene raíz unitaria, no habiendo histéresis ni total ni parcial, su disminución no podrá ser ocasionada por factores endógenos; por lo tanto las políticas de flexibilización del mercado laboral no son las adecuadas para solucionar el problema.

El ejercicio planteado abre un campo de investigación no explotado en el medio académico nacional. Es crucial indagar por los determinantes de la tasa de entrada, esto es, son los aspirantes (presión demográfica o trabajadores adicionales) o son los cesantes (descenso de actividad económica) los que la mueven? Cuál es el papel de los mecanismos de intermediación laboral en el comportamiento de la búsqueda de empleo?





























































## **Ética, asesoría económica y política económica<sup>1</sup>**

**Joseph E. Stiglitz<sup>2</sup>**

En esta ocasión, me gustaría referirme a las dimensiones éticas de diversos aspectos vinculados al desarrollo y a la economía internacional que he tenido que abordar durante los últimos ocho años. Hace ya mucho tiempo que los economistas han venido esgrimiendo la importancia del factor “interés propio” no solamente para explicar comportamientos, sino también para lograr resultados eficientes. Pero igualmente han estado conscientes de las limitaciones de estas perspectivas. Además de que el paradigma interés propio/mercado resulta con frecuencia inadecuado para generar eficiencia, pero aún cuando lo logra, los resultados obtenidos no necesariamente están en concordancia con las nociones de justicia social. Aún así, en el ámbito de la política económica, los gobiernos suelen justificar la ayuda externa y otras políticas dirigidas a los países más pobres en función de su propio interés, a saber, cómo incrementan dichas políticas el ingreso a escala global, y por ende aumentan las exportaciones de su propio país, o cómo contribuyen a la estabilidad política global, que resulta beneficiosa para todos. Este tipo de argumentos distraen la atención de la justificación moral de estas políticas.

La ética en el marco de la relación entre países de mayor y menor nivel de desarrollo impone que los países más desarrollados traten a los de menor desarrollo en forma equitativa, conscientes de la situación de desventaja en lo económico en que se encuentran los segundos, y con el reconocimiento de que aprovecharse del propio poder económico inevitablemente lesionará a los pobres en los países en vía de desarrollo. En diversas ocasiones hemos visto un marcado incumplimiento de este precepto en las relaciones económicas globales: una agenda de comercio internacional establecida con miras a promover los intereses de los países más desarrollados, por lo menos parcialmente, a expensas de los de menor desarrollo –

---

<sup>1</sup> Artículo publicado con la autorización del profesor Bernardo Kliksberg, Coordinador General de Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el apoyo del gobierno de Noruega.

<sup>2</sup> El autor es profesor de Economía en Columbia University. Ejerció el cargo de Vice-presidente Senior y Economista Jefe del Banco Mundial así como Presidente del Consejo Estadounidense de Asesores Económicos durante el gobierno del Presidente Clinton. Se presentaron versiones anteriores del presente trabajo en una reunión realizada en Milán, patrocinada por el Vaticano, enmarcada dentro de las actividades del Jubileo, así como en una conferencia realizada en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C., en Diciembre de 2000.

a un grado tal que, en promedio, la región más pobre del mundo se encontró en una situación más precaria al finalizar la última ronda de negociaciones comerciales que antes de las mismas -al igual que un acuerdo internacional en materia ambiental en virtud del cual los mismos países ricos que producen actualmente el mayor nivel de contaminación tendrán en el futuro la posibilidad de continuar haciéndolo de la misma manera.

También otras dimensiones de la globalización ilustran este incumplimiento de los principios éticos básicos. Pensemos en el argumento a favor de la libre movilidad del capital, a saber: incrementa la eficiencia a escala mundial. Haciendo caso omiso, claro está, de los efectos potencialmente devastadores para los países pequeños y pobres -y a los pobres dentro de los mismos- que no tienen la capacidad de resistir los embates de las variaciones aparentemente irracionales de las apreciaciones de los inversionistas y las consiguientes reversiones de los flujos de capital! Sin embargo, la globalización en estos movimientos de factores se parece mucho a la globalización en el comercio: en ese ámbito presenciamos cómo los poderosos le piden a los países en desarrollo que abran sus mercados a los bienes provenientes de los países más industrializados, mientras mantienen cerrados los propios. El factor que exportan los países desarrollados es capital: el factor que abunda en los países en desarrollo es mano de obra. Desde una perspectiva económica, la libre movilización del recurso laboral es tan útil para lograr la eficiencia global como el libre movimiento del capital. Sin embargo, los países desarrollados no están abogando por un libre movimiento del sector laboral, no están ofreciendo abrir sus puertas a los pobres del mundo. La razón es evidente: están plenamente conscientes del trastorno social -y de la consiguiente presión política- que causaría una migración de esta naturaleza. Simplemente no logran ponerse en el lugar de los países en desarrollo: no son receptivos cuando dichos países plantean exactamente esas mismas objeciones a la apertura de sus fronteras a aquellos factores y bienes que abundan en el mundo desarrollado.

Mis señalamientos estarán referidos a la ética pragmática, es decir, no trataré de derivar principios éticos a partir de consideraciones de orden superior. Prefiero explorar las implicaciones que tienen determinados preceptos éticos ampliamente aceptados en la conducción de las relaciones económicas internacionales. De la misma manera, *evaluaré* determinadas acciones, señalando cuáles pueden ser vistas como *acciones fundadas en principios*. No emprenderé la tarea mucho más ambiciosa de definir un conjunto de principios para la acción, si bien es de suponer que lo que diré será considerado como un prelude a dicha labor. Me valdré de esta oportunidad tanto para plantear interrogantes como para aportar respuestas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Gran parte de lo que deseo decir podría justificarse a la luz de principios más generales, como por ejemplo, el imperativo categórico de Kant o el análisis rawlsiano de la justicia social. Este último puede resultar especialmente útil para abordar los temas de equidad debatidos más adelante: qué clase de orden social y económico internacional se quisiera tener *tras un velo de ignorancia*, sin saber si se

Centraré mis comentarios en cinco conceptos específicos: honestidad, equidad, justicia social, (que incluye la preocupación por los pobres), elementos externos y responsabilidad. Si bien el significado de la mayoría de estos términos debería resultar evidente, permítanme unos breves comentarios acerca de cada uno de ellos. La honestidad excede el concepto contrapuesto a la mentira frontal; se acerca más a la máxima de “decir la verdad, toda la verdad y solamente la verdad”. Inducir impresiones erradas –afirmar que existen pruebas de alguna aseveración cuando no las hay– es una violación del principio de honestidad<sup>4</sup>. Equidad incluye lo que los economistas llaman la equidad horizontal –ya sea dar el mismo tratamiento a todos (es decir no discriminar por motivos de raza o género) o bien, en la medida en que resulta deseable tratar de manera diferente a quienes se encuentran en circunstancias que también lo son (por ejemplo los ancianos y los discapacitados pueden requerir un tratamiento especial), brindar el mismo trato a quienes se encuentran en posiciones similares. Naturalmente, cabe preguntar cuáles son las diferencias significativas, que justifican ese tratamiento diferente. Por lo tanto, el favoritismo - incluso el que consiste en brindar trato especial a intereses especiales- es una violación de la norma ética de equidad. La justicia social incluye el ayudar a los necesitados, y hacerlo en forma tal que incremente su sentido de la dignidad así como su capacidad de asumir su propia responsabilidad individual. “Elementos externos” implica que las personas no deben imponer costos a terceros. Desde este punto de vista, botar basura “está mal”, es violar una norma ética. La responsabilidad es la norma ética en virtud de la cual los individuos deben asumir la responsabilidad de sus acciones y las consecuencias de las mismas.

En todos los aspectos de la economía y de la elaboración de políticas en este ámbito se plantean consideraciones vinculadas a la ética. Reconocemos, por ejemplo, los problemas éticos planteados por *conflictos de interés*, y debido a la multitud de posiciones en que se encuentran las personas, resulta inevitable que se presenten dichos conflictos. En la actualidad, en virtud de las *normas* éticas modernas, es requisito *dar a conocer* los conflictos de interés significativos, como expresión del principio de honestidad. Habitualmente, no se considera inmoral realizar acciones

---

nacería en un país desarrollado o en un país en vía de desarrollo. Hacia el final del presente trabajo, trataré de enmarcar algunos de los preceptos éticos dentro de un contexto más amplio: el de las reglas y normas que facilitan las interacciones sociales cooperativas.

<sup>4</sup> La honestidad es un precepto que puede ser tomado como un valor en sí, o como un modo de *instrumentación*: acciones emprendidas sobre el fundamento de una información distorsionada pueden conducir a resultados adversos. Cabe suponer que uno de los motivos para la falta de honestidad es el de inducir a terceros a emprender acciones que no realizarían si conociesen la verdad. Así, el no revelar plenamente los riesgos de la liberalización de los mercados de capital –y el afirmar que la misma permite obtener ganancias a pesar de que es poca la evidencia que así lo demuestra– puede inducir a los países a liberalizar sus mercados, cosa que no harían si tuviesen información más precisa; aún en el caso en que el país decidiese de todas maneras liberalizar sus mercados de capital, la información distorsionada puede ser causa de que no se despliegue la red de seguridad que hubiese dispuesto si hubiese estado plenamente consciente de los riesgos.

en calidad de fiduciario, o brindar asesoría hacia un propósito que pueda resultar también en beneficio propio; es, sin embargo, inmoral no divulgar el conflicto de interés, para que los potencialmente afectados puedan tomar las debidas precauciones. En el marco de la teoría moderna de las instituciones se reconoce que sus representantes, en general, no *adoptan* como propios los intereses de aquellas personas (directores) que supuestamente deben defender como si lo fueran; incumbe al dirigente la responsabilidad de diseñar estructuras de incentivos que permitan alinear dichos intereses en la medida de lo posible. Sin embargo, es incorrecto que el representante de la institución incurra en actos como por ejemplo robar, aceptar comisiones indebidas de clientes o en diversas prácticas de corrupción.

Los asesores tienen que hacer frente a diversos elementos éticos, al igual que los burócratas y funcionarios gubernamentales electos, como los vinculados a la corrupción. Los gobiernos también deben abordar temas éticos en el diseño de los programas y lo mismo ocurre con las instituciones internacionales. Inicio el presente trabajo sometiendo el papel del asesor económico al análisis ético: ¿Qué significa ser un asesor económico *ético*? Esta es una pregunta importante, porque las instituciones financieras internacionales están activamente dedicadas a la asesoría económica. Al hacerlo ¿se comportan de manera ética? Examinaré seguidamente una serie de temas específicos: la ética en el trato que dan los países desarrollados a los que se encuentran en desarrollo, es decir la ética en el área del comercio, de las políticas ambientales globales, de la eliminación de la deuda, en materia de estrategias de crecimiento, manejo de crisis y, por último, temas éticos en política demográfica.

### **La ética del asesor económico**

En la mayoría de las profesiones existen claros principios éticos. En la medicina están contenidos en el Juramento Hipocrático, siendo uno de ellos el “no causar daño”. En cierta forma, el propósito de estas normas éticas es mitigar las consecuencias adversas resultantes del intento descontrolado por satisfacer el interés propio, especialmente las que surgen cuando hay problemas vinculados con las instituciones (casos en los que, debido a una falta de información, una de las partes puede aprovecharse de la otra). La violación de dichos principios éticos lesiona a todo el gremio profesional (en este contexto, puede decirse que es un elemento externo). Destruye *la confianza*. Por ejemplo, no es ético que un médico prescriba una medicina determinada porque el fabricante le pagará una comisión por hacerlo. El paciente, al desconocer el motivo por el cual su médico elige una medicina en vez de otra, supone que la está prescribiendo en atención a su mayor conveniencia (la del paciente), no porque esté recibiendo algo a cambio. En este sentido, faltan a la ética las acciones que podrían presentar un conflicto de interés entre el profesional y la persona a quién se está prestando un servicio. Habida cuenta de que la información es un aspecto central del servicio que brindan la mayoría de las profesiones, la honestidad es una virtud de importancia crítica.

Destruir la confianza conlleva un gran costo económico. En modelos simplistas, el interés propio individual conduce a resultados eficientes, puesto que las personas actúan, y es de esperarlo así, para favorecer sus intereses. Sin embargo las teorías modernas, en las cuales las imperfecciones de la información y los mercados incompletos juegan un papel importante, el comportamiento que atiende el interés propio no suele conducir a resultados eficientes. Los equilibrios basados en la confianza pueden conducir a mejores resultados que aquellos en los cuales está ausente. El paciente, por ejemplo, se sentirá impulsado a buscar una segunda y una tercera opinión, porque tendrá recelo de la actitud del médico y de la objetividad de su consejo si piensa que para el médico está en juego un interés financiero de magnitud. Por lo tanto, hay un argumento de naturaleza instrumental a favor del comportamiento ético.

Algunos de los principios que rigen la conducta de los asesores económicos son muy claros. Es evidente que existe un mandato ético en cuanto a no aprovecharse indebidamente de la información adquirida por el manejo confidencial de la misma en calidad de asesor, o de utilizar *directamente* los contactos generados por dicha condición con fines de lucro personal<sup>5</sup>. Más aún, existen normas éticas (y a menudo legales) relativas a la divulgación (de determinada información). La transparencia mitiga, aunque no elimina por completo, el peligro de una asesoría motivada por el interés propio del asesor. Un consultor de una empresa que tuviese una posición corta en las acciones de la misma tendría un incentivo para brindar una asesoría tendiente a la reducción de su valor de mercado. Son muy pocas las empresas que le permitirían a un consultor *mantener una posición como ésta si estuviesen en conocimiento de ello*. De la misma manera, un consultor contratado por una empresa para asesorarla en la elección de un proveedor no debería tener intereses financieros vinculados a ninguno de los proveedores, y en caso de que sea así, debe divulgar la información pertinente, ya que lo contrario sería no ético.

Sin embargo hay también implicaciones menos directas, y son éstas las que quisiera señalar. En primer lugar, la *honestidad* exige la completa manifestación de las limitaciones del conocimiento. De hecho, esto se ha convertido en parte explícita de las normas de la buena ciencia. En las ciencias exactas, siempre se presenta el rango de estimación, los intervalos de confianza dentro de los cuales se ubican determinados resultados. El reconocimiento de estas incertidumbres es aún más importante en las ciencias sociales. Las diferentes propuestas se adoptan con variados grados de confianza. Por ejemplo, los economistas pueden afirmar con bastante certeza que si los gastos de un gobierno exceden considerablemente sus ingresos durante un período de tiempo prolongado, es probable que enfrenten problemas, o que la hiperinflación tiene efectos adversos en la economía. Podemos

---

<sup>5</sup> El caso más sonado en años recientes de una supuesta violación de esta norma ética ocurrió en Rusia, donde se acusó a dos de los asesores estadounidenses de utilizar sus contactos con personas ligadas al medio para obtener licencias de creación de fondos que favoreciesen a sus amigos personales.

afirmar con bastante seguridad que la liberalización de los mercados de capital está asociada a mayores riesgos, especialmente para las economías pequeñas, abiertas, en desarrollo. Por otra parte, la *honestidad* haría que un asesor que recomiende liberalizar los mercados de capital también diga claramente que se carece de pruebas empíricas que confirmen que dicha liberalización conduce a un crecimiento más rápido, y que son controvertidas las teorías que abogan por esta política. Debería enriquecer cualquier debate al respecto diciendo que la liberalización de las cuentas de capital favorece la inversión extranjera directa, pero debe señalar igualmente que China, el país que ha tenido el mayor éxito en atraer dicha inversión, no ha adoptado esta liberalización.

Un segundo elemento que debe sincerarse en aras a la *honestidad* es el reconocimiento de la existencia de más de una política de eficiencia a la manera de Pareto. Hay aspectos más o menos ventajosos, en la medida en que las diversas políticas tienen diferentes efectos en los varios grupos, con niveles de riesgo diferentes en los diversos segmentos de la sociedad. La asesoría económica debería centrarse en asegurar la *eficiencia* de las políticas (en términos técnicos, para asegurar que la economía se encuentre en el límite de Pareto), pero es responsabilidad de los procesos políticos seleccionar los puntos de dicho límite. Cuando un economista recomienda un punto determinado, se está valiéndose de su supuesto conocimiento económico para promover una posición política. Esto es dar una impresión errónea. Resulta especialmente seria la situación cuando es de suponer que dicho asesor, o intereses a los que está ligado, podrían beneficiarse en forma desproporcionada de las políticas específicas adoptadas. Por ejemplo, si hay una serie de políticas y algunas resultan más ventajosas para quienes están en el mercado financiero, sería falta de ética de un asesor que represente intereses financieros el no revelar el hecho de que la política específica que (él) favorece resultaría especialmente favorable para dichos grupos. En la actualidad existe en la esfera pública un problema de “puertas giratorias”. Las personas tienen lo que podría considerarse como intereses *contingentes*. Quienes favorecen intereses especiales mientras están activos en el ejercicio de cargos públicos son a menudo recompensados con cargos lucrativos después de cesar en dichas funciones. Muchos gobiernos están conscientes del conflicto de intereses creado por esta circunstancia, y con el fin de atenuar los aspectos éticos que surgen inevitablemente, insisten en que los funcionarios gubernamentales no deben aceptar ningún empleo vinculado con quienes podrían presentar dicho conflicto durante un determinado período de tiempo después de cesar en sus funciones públicas, o limitan la naturaleza de las actividades a las que se pueden dedicar. Indudablemente, sin normas de esta índole (e inclusive con ellas) sería falta de ética brindar una asesoría favorable a dichos intereses sin revelar tanto las consecuencias para dichos grupos, como lo que podría considerarse como el interés contingente del asesor. (Por supuesto que las empresas que contratan a estos “devotos” servidores públicos afirman que lo hacen, no por recompensar servicios prestados en el pasado, sino sobre la base de la

capacidad demostrada en el ejercicio del cargo público. Resulta evidente que es prácticamente imposible establecer la línea divisoria entre ambas condiciones).

En tercer lugar, la preocupación por la justicia social debería hacer que un asesor económico preste especial atención a las posibles consecuencias de las políticas para los pobres. La información incide en la acción, y si bien el economista tiene la responsabilidad moral de no imponer sus valores, también la tiene en el sentido de cerciorarse de que haya suficiente información disponible para permitir la adopción de decisiones de política *morales*, como por ejemplo las que reflejen los principios de la justicia social<sup>6</sup>. Cuando una política presenta riesgos para la economía, y es probable que los mismos afecten considerablemente a los pobres, el asesor debe señalarlo, especialmente si el peso de dichos riesgos para los pobres es desproporcionado. Hay entonces la responsabilidad moral de adoptar enfoques creativos, en la medida de lo posible, acerca del tipo de políticas que podrían brindar más oportunidades a los pobres, permitiéndoles asumir la responsabilidad por su propio bienestar. De la misma manera, puesto que existe el imperativo moral de preocuparse por las generaciones futuras, el economista debe prestar atención igualmente a las consecuencias ambientales, y debe brindar la información que permita formular mejores políticas ambientales<sup>7</sup>.

Estos son preceptos generales que son válidos para todos los asesores de política. He afirmado que una de las ventajas de la estructura institucional del Consejo de Asesores Económicos de los Estados Unidos consiste en que reduce el rango de potenciales conflictos de interés<sup>8</sup>. Se designa a los miembros por un corto período y luego regresan al mundo académico. Así, su incentivo es el de brindar información relativamente precisa, ya que sus consejos estarán bajo la escudriñadora mirada de sus pares *académicos*. Las normas de la profesión exigen establecer la mayoría de las distinciones a las que me he referido, inclusive la de diferenciar entre intereses especiales e intereses generales, entre los efectos de eficiencia y los de distribución. Además, conforme a las regulaciones del gobierno de Estados Unidos, deben renunciar a todos los intereses financieros, o colocarlos en fideicomisos sin denominación y en todo caso son pocos los que tienen cuantiosos intereses financieros.

---

<sup>6</sup> Me percaté de que se trata de una línea divisoria muy tenue. Afirmé antes que el economista debe, en efecto, diferenciar su papel en la definición de conjuntos de oportunidades de la tarea política de elegir entre los puntos de dicho conjunto. Sin embargo, la información facilitada acerca de los mismos –por ejemplo el impacto en los pobres– puede incidir en las políticas que se elige adoptar. Alguien que no comparta los valores, que no se preocupe por los pobres, podría invocar el argumento de que el suministrar dicha información no solamente es irrelevante, sino que además distorsiona el proceso político de la toma de decisiones.

<sup>7</sup> Así, debemos ver la “contabilidad verde” no solamente desde el ángulo de ofrecer un buen marco de contabilidad sino como un asunto vinculado a lo moral.

<sup>8</sup> Véase Joseph Stiglitz, “Velando por el Interés Nacional: Los Principios del Consejo de Asesores Económicos”, *American Economic Review*, 87 (2), Mayo 1997, pp. 109-113

Una de las principales actividades de las instituciones financieras internacionales es la de asesorar. Al evaluar cómo lo hacen, siento que con excesiva frecuencia no cumplen a cabalidad los puntos descritos. Tratan de imponer un determinado conjunto de políticas, como condicionamientos para conceder préstamos, en vez de describir las opciones de políticas y sus respectivas ventajas y desventajas y de estimular a los países para que ellos mismos asuman la responsabilidad de elegir entre dichas opciones. No aclaran debidamente las incertidumbres asociadas a las políticas que promueven, y afirman una serie de enunciados acerca de la eficacia de las mismas que no pueden ser comprobados. Más importante aún, por lo menos en el pasado, además de haber omitido la debida preocupación por los posibles efectos adversos de las políticas para los pobres, ni siquiera mencionaron sus riesgos probables. Han insistido continuamente en la conveniencia de adoptar una serie de políticas “dolorosas”, sin parecer preocuparse por quienes tendrían que soportar sus consecuencias. Muchas de sus políticas parecen beneficiar en forma desproporcionada los intereses financieros, aspecto que no señalan, así como tampoco hacen mención de lo que he considerado los intereses *contingentes* de sus funcionarios- lo cual se pone de manifiesto en el hecho de que muchos de los integrantes de su personal dejan el Fondo Monetario Internacional (o el Banco Mundial) para trabajar en instituciones financieras privadas<sup>9</sup>.

### **Enfrentar dilemas morales como asesor económico.**

Llego así al dilema moral que es, probablemente, el más difícil de los que debe enfrentar quien asesora en materia de políticas, a saber: ¿Qué debe hacer cuando se ve ante una política que considera, en determinado sentido, “inmoral”? ¿Debe decirlo abiertamente, corriendo así el riesgo de perder influencia? ¿Representa el silencio una forma de complicidad? No existen respuestas fáciles, pero unos cuantos ejemplos pueden contribuir a ilustrar la naturaleza del dilema. Cuando los asesores económicos del Presidente Johnson trataron de pronosticar hacia dónde se dirigía la economía (y por ende qué tipo de políticas macro-económicas se requerirían para sostener una situación de pleno empleo sin inflación), se encontraron ante el siguiente problema: el gobierno estaba gastando en la guerra de Vietnam más de lo que estaba dispuesto a admitir. Una de las opciones para los asesores era actuar como si las cifras oficiales fuesen las correctas, y recomendar así una política fiscal claramente equivocada. O bien podían decidir no emplear dichas cifras, sino otras más ajustadas a la realidad, con lo cual estarían violando las “confidencias” del gobierno. Claro está que el respetar dichas confidencias resultaba también cuestionable en lo moral, ya que en las sociedades democráticas, podría afirmarse que existe un imperativo moral de apertura y transparencia; en última instancia, un

---

<sup>9</sup> Recientemente, la persona que estaba a la cabeza del FMI pasó directamente de ese cargo a la Vicepresidencia del Grupo Citibank.

funcionario público está “al servicio” de la gente, la cual tiene el derecho de saber lo que está haciendo el gobierno. Unos años después, el asesor económico del Presidente Reagan, Marty Feldstein, se encontró ante un problema similar; durante mucho tiempo había defendido la importancia de mantener un alto nivel de ahorro nacional; a pesar de ello, Reagan había insistido en un recorte tributario que originó enormes déficits, con el potencial riesgo de socavar la prosperidad futura del país. Algunos economistas predijeron que, contradiciendo todo pronóstico, el recorte tributario generaría suficiente crecimiento, de manera que no habría déficit. La honestidad intelectual exigiría una discusión relativa a la falta de pruebas para llegar a esa conclusión, así como de los riesgos asociados a elevados niveles de déficit. En esta oportunidad, Feldstein expresó su opinión, pública y firmemente, y señaló las potenciales consecuencias adversas de la política, pero al hacerlo debilitó la efectividad del Consejo de Asesores Económicos bajo la Administración Reagan.

En lo personal también me vi ante un dilema similar en mi calidad de Economista Jefe del Banco Mundial. Pensaba que las políticas adoptadas por el FMI después de la crisis financiera de los países del Sudeste Asiático conduciría a recesiones y depresiones más profundas y prolongadas de lo necesario. Creía igualmente que se estaban anteponiendo los intereses financieros de los acreedores extranjeros a las preocupaciones por los pobres y las pequeñas empresas. A mi entender, era casi seguro que las políticas impuestas por el FMI causarían estragos en sus vidas y medios de subsistencia. Intenté en forma discreta, en el marco de los procesos institucionales, cambiar las políticas o, por lo menos, promover un debate abierto acerca de las mismas (basado en mi convicción de que los errores eran tan evidentes que dicho debate conduciría rápidamente a un cambio de dirección). Sin embargo, debido a las profundas rigideces institucionales (y a los poderosos intereses especiales y sus ideologías), además de no poder revertir las políticas, ni siquiera logré generar una discusión abierta de las mismas. Me parecía que allí se perfilaba un problema moral básico. ¿Cómo podía quedarme callado? Sentí una intensa obligación moral de pronunciarme. Por lo menos de señalar los riesgos de dichas políticas.

¿Qué puede decirse acerca de la actitud moral de quienes se esforzaron por sofocar la discusión pública? Afirmaron que la misma podría debilitar la confianza en las políticas, lo cual a su vez impediría obtener los efectos deseados. Por ello, en su criterio, hablar abiertamente era algo equivocado, porque sin confianza el capital seguiría saliendo del país, y con ello debilitaría la economía aún más, afectando a los pobres. De hecho, abogaban a favor no sólo de una falta de sinceridad y de transparencia sino de una cierta falta de honestidad: la aseveración de que las políticas tenían probabilidad de ser más efectivas de lo que la evidencia justificaba. Deberían resultar obvios los peligros de este tipo de actitud. En casi todos los ámbitos, cualquier gobierno podría afirmar que la falta de honestidad, las verdades a medias, son “medios” justificados por el fin. Posiblemente el Departamento del Tesoro o el FMI comparten este criterio. Pero también el Departamento de Defensa

podría sostener lo mismo con relación a cada aspecto de sus actividades (desde la toxicidad del Agente Naranja hasta la verdadera magnitud de una amenaza enemiga). Este tipo de posiciones, además de ser peligrosas y de socavar la democracia, resultan, en última instancia, auto-destructivas. Repetir aseveraciones de esta naturaleza debilita la credibilidad del gobierno. Resultan especialmente problemáticas en el ámbito económico, ya que, inevitablemente, se constatará con frecuencia lo equivocado de las predicciones, y las excusas posteriores a los hechos siempre lucen absurdas. Y, en efecto, la falta de credibilidad basada en los pronósticos excesivamente confiados, contribuye en sí misma a la falta de eficacia de las políticas del FMI. En última instancia, esta falta de credibilidad facilitó mi decisión: el que yo expresase abiertamente mis opiniones o no poco afectaría la confianza en la política, pero sí podría ejercer alguna influencia en cuanto a la política adoptada, con lo cual se podrían evitar o, en todo caso, reducir sus consecuencias en materia de recesión.

En general, no existe una respuesta fácil para estos dilemas morales ante los que se encuentran los asesores en materia de políticas. Cada situación es diferente. Un elemento crítico de evaluación es determinar cuáles acciones puede emprender con la mayor probabilidad de que conduzcan a lo que considera moralmente correcto. En algunos casos, la renuncia puede ser la respuesta más efectiva, pero aún cuando se contempla esta posibilidad, el momento en el tiempo es muy importante. Una renuncia oportuna puede lograr cambios más efectivamente que cualquier cantidad de argumentos. A menudo luce como una medida de alto costo, y como tal, el hecho de que un funcionario público – quien sin duda ha trabajado arduamente para lograr ocupar una posición destacada- esté dispuesto a adoptar una medida tan drástica, emite una señal efectiva con relación a su profunda convicción acerca del aspecto debatido.

### **La ética y la política económica internacional**

He afirmado que si bien cabe esperar que las personas actúen generalmente impulsadas por su propio interés, existen circunstancias en las cuales consideramos que dicha conducta *no es ética*. Lo mismo ocurre con los países. Tenemos la expectativa de que los países, por lo general, actuarán para beneficio de sus ciudadanos. Sin embargo, hay límites y algunos comportamientos carecen de ética o, en todo caso, están muy cerca de la línea divisoria entre lo que es y no es ético. Para algunas personas, el hecho de que un país rico y poderoso incumpla su palabra es simplemente cuestión de *real politik*: ¿qué represalias se podrían tomar? Hay quienes irían más lejos aún, afirmando que si los funcionarios públicos se abstienen de hacerlo, estarían faltando a las responsabilidades que tienen ante sus ciudadanos, que incluye el procurarles el máximo nivel de bienestar. Si para lograrlo es menester mentir, engañar, robar, pues que así sea. Nuevamente puede invocarse la argumentación contraria a este comportamiento, inclusive a la luz de los criterios

prácticos. En el mundo actual, también los países, por más poderosos que sean, necesitan la cooperación de otros, y si adquieren la fama de maltratar a terceros, de ser deshonestos y de incumplir su palabra, les será más difícil conseguir dicha cooperación. La falta de confianza tiene consecuencias aún más importantes en el ámbito internacional que en el económico, puesto que en éste existen mecanismos legales de ejecución que pueden sustituir parcialmente la confianza. No es así, sin embargo, en las relaciones internacionales.

En las secciones siguientes, quisiera pasar revista a varios temas surgidos recientemente a nivel de la política económica internacional vista a través del lente de la ética práctica. Cada uno de ellos puede ser abordado igualmente desde otras ópticas, y no pretendo tratarlos en forma completa. Pienso, sin embargo, que el enfoque a partir de una perspectiva ética brinda nuevas dimensiones de comprensión – inclusive para entender mejor el por qué de los visos morales que rodean ahora estos temas.

## **Condonación de la deuda**

La condonación de la deuda se ha convertido en un tema de intenso debate público. Parece haber algo peculiar en la situación en la que países muy pobres transfieren dinero a países más ricos año tras año. Muchas países se ven obligados a desembolsar una fracción enorme de sus ingresos por concepto de exportaciones para pagar el servicio de su deuda, con lo cual es muy poco lo que queda para invertir en mejorar la situación de los pobres. El sobre-endeudamiento les impide crecer y reducir la pobreza. Resultan muy sombrías las perspectivas para estos países si no se les exime del pago de la deuda.

No quisiera referirme aquí a los aspectos económicos, sino a los temas y dilemas morales. Son especialmente cuatro y no se les ha prestado suficiente atención. El primero es el relativo a la equidad entre países en desarrollo. De cualquier manera, la cantidad de recursos transferidos de los ricos a los pobres será limitada. La pregunta es ¿quién recibirá dichos fondos? Los fondos empleados para la condonación de la deuda podrían haber sido utilizados para ayudar a otros países necesitados, especialmente países que son igualmente pobres pero que ya habrían pagado su deuda. ¿Es justo que aquellos que han cumplido con su parte del contrato de préstamo se encuentren en una situación menos buena, o que no se encuentren fundamentalmente mejor, que aquellos que no cumplieron?

El segundo argumento gira alrededor de la responsabilidad moral de los prestamistas. Recordemos los préstamos otorgados a Mobutu en sus días de gloria. Los prestamistas conocían la corrupción de su régimen. Sabían que el dinero no llegaría a los habitantes del país. En el mejor de los casos, se trataba lisa y llanamente de préstamos de Guerra Fría; en el peor, se trataba de prestar para asegurar a las compañías occidentales la posibilidad de seguir explotando la riqueza de recursos naturales. ¿Por qué razón la gente del Congo- que no tuvo nada que ver en la

elección de Mobutu como su líder— debía devolver un dinero que fue entregado a Mobutu y dilapidado por él? ¿Acaso no recae la responsabilidad moral en los prestamistas? (A esta clase de deudas se las suele denominar “ociosas”, y muchos críticos de las políticas de préstamos sugieren que el deudor no tiene la obligación *moral* de reembolsar la deuda, mientras que consideran que el acreedor sí tiene la responsabilidad moral de perdonarla).

Este caso parece bien sencillo, y resulta imposible obviar la responsabilidad moral de los prestamistas. Sin embargo hay otras situaciones que podrían lucir un poco más complejas. Tomemos el ejemplo del préstamo otorgado por el FMI a Rusia en 1998. Allí había un gobierno electo, si bien se conocía con bastante certeza que había corrupción. Resultaba perfectamente evidente en ese momento que el tipo de cambio en Rusia estaba sobrevaluado, lo cual estaba teniendo efectos adversos en su economía; el FMI impuso políticas tendientes a la contracción (como parte de los condicionamientos exigidos para brindar la asistencia), causando una profunda caída en la economía que llevó a un marcado aumento de la pobreza (del 2% bajo el régimen anterior a casi 50% para 1998); asimismo, las políticas de privatización y de libre flujo de salida de capital, igualmente promovidas por el Fondo, condujeron a la acumulación de gran riqueza por unos pocos oligarcas. ¿Debería el FMI haber prestado miles de millones de dólares al país, con el claro conocimiento de la alta probabilidad de que dichos fondos simplemente le permitirían a unos pocos oligarcas sacar más dinero del país, que el mismo se vería agobiado por un mayor endeudamiento, que los pobres contribuyentes se verían obligados, en última instancia, a rembolsar el préstamo y que, de cualquier manera, era poco probable que facilitaría un renovado crecimiento? (Y, de hecho, al mantener el tipo de cambio en un nivel sobrevaluado, afectó adversamente el crecimiento). ¿Y si el FMI prestó dinero al país, dinero que fue luego utilizado por los oligarcas para sacar una mayor parte de su fortuna del país en condiciones más favorables, y si las políticas económicas fracasaron, cuál es la obligación moral de los ciudadanos de rembolsar la deuda, o la del Fondo en el sentido de perdonarla? ¿Cuál es la responsabilidad moral que recae en el Fondo por su asesoría mal orientada, por su complicidad al suministrar los fondos en una situación con tan alta probabilidad de un uso indebido de los mismos?

El tercer aspecto es el relativo a la naturaleza del contrato de la deuda y de la asesoría brindada a los países. En los mercados de capital que funcionan adecuadamente, el riesgo asociado a cualquier contrato se divide entre las partes, de tal forma que a la que tiene la mayor capacidad para asumir dicho riesgo se le adjudica la mayor proporción del mismo. Pero los mercados de capital no funcionan tan bien en la práctica como en la teoría. Los países en desarrollo son los que llevan el mayor peso de los riesgos asociados a las fluctuaciones de los tipos de cambio y de las tasas interés, y son precisamente las marcadas variaciones de las mismas las que han conducido a muchos países a la difícil situación en la que se encuentran en la actualidad. Las instituciones financieras internacionales,

naturalmente, tienen la oportunidad – yo diría que la obligación– de diseñar contratos que reflejen una distribución apropiada de la carga del riesgo, pero no lo han hecho. También han incurrido en omisiones, en numerosos casos, al no señalar a los países asesorados los riesgos asociados a las políticas de empréstitos que les recomiendan. Por ejemplo, antes de la crisis de Rusia en 1998, el FMI le aconsejó obtener préstamos en dólares, en función, aparentemente, de una más baja tasa de interés. Resulta sin embargo que es justamente el FMI la institución con la más firme creencia en mercados que tengan un funcionamiento adecuado y, por lo tanto, debería haber señalado igualmente que en esas condiciones, las diferencias en tasas de interés (entre dólares y rublos) reflejaban el riesgo de fluctuaciones en el tipo de cambio y, por ende, si Rusia se endeudaba más en dólares, las consecuencias de una posible devaluación (que lucía altamente probable en ese momento) serían muy severas. El peso *moral* que se inclina hacia la condonación de la deuda parece aún mayor debido al deficiente diseño de estos contratos así como a la asesoría incompleta y, en algunos casos, equivocada.

El cuarto elemento está vinculado al tema de los conflictos de interés que señalé anteriormente. Una de las funciones de los cuantiosos préstamos de rescate ha sido la de suministrar fondos que permitan el reembolso a los bancos de Occidente. Se plantean potenciales conflictos de interés (a nivel individual<sup>10</sup> y organizativo<sup>11</sup>), puesto que gran parte de los beneficios de estos préstamos son para los bancos y otros intereses financieros de Occidente, mientras los costos deben ser asumidos por los trabajadores y otros ciudadanos que se quedan en el país. Una asesoría y unas prácticas *éticas* en la manera de otorgar los préstamos requerirían que se señalara esta realidad. ¿Cuando no ha habido una clara divulgación de esta información, cuál es la obligación moral del prestatario de pagar? ¿Cuál es la obligación del prestamista de perdonar?

Los aspectos éticos asociados al reembolso y métodos de cobranza de las deudas son de larga data y complejos. A través del tiempo, claramente se ha dado un cambio en los criterios éticos. Durante el siglo diecinueve, en Gran Bretaña, había prisiones para deudores. La mayoría de las personas consideraría en la actualidad que este tratamiento es un castigo cruel, *no ético*, a pesar de que posiblemente es un medio muy convincente para incentivar el pago de la deuda. De la misma forma, el trabajo forzado, ocasionalmente empleado como mecanismo de cobranza de deuda en los países en desarrollo, además de ser ilegal en la mayoría de ellos es igualmente falto de ética y prácticamente equiparable a una situación de esclavitud. La invasión de un país por otro para exigir cumplimiento de un contrato de endeudamiento también se consideraría como algo falto de ética en la actualidad,

---

<sup>10</sup> En virtud de que muchos responsables de otorgar los préstamos tienen y tendrán conexiones con las instituciones financieras a las que se rescata.

<sup>11</sup> En virtud de que los ministerios de finanzas (el Tesoro de los EEUU) y los bancos centrales, con estrechos nexos con la comunidad financiera en los países industrializados adelantados –los prestamistas–son los responsables de las decisiones de préstamo.

si bien durante el siglo diecinueve ocurrió en varias oportunidades. A nivel individual, tasas de interés usureras así como la imposición de otras “condiciones” asociadas a la usura también se considera como falta de ética. Los extensos condicionamientos impuestos por el FMI, vinculados a los préstamos otorgados a países que se encuentran desesperadamente necesitados de fondos plantean interrogantes similares, a saber: ¿cuándo constituyen dichos condicionamientos un abuso de poder, y resultan por lo tanto no éticos? Me referiré brevemente a estos interrogantes más adelante.

### Otorgamiento de préstamos

En el momento de analizar la conveniencia de otorgar un préstamo a un país, es suficiente plantear una pregunta muy sencilla: ¿se encontrará el país en su conjunto en una situación más favorable con el préstamo de lo que estaría si no lo recibe, habida cuenta de que aumentará su situación de endeudamiento? Si existe una probabilidad razonable de un mayor deterioro de la situación del país, resulta cuestionable el *aspecto moral* de otorgarlo (de hecho el económico también). Los incentivos de *la institución prestamista y de sus funcionarios*, y los del *gobierno prestatario*, pueden diferir marcadamente de estos *dictámenes morales*. Es probable que el gobierno piense que el dinero le brinda una oportunidad para sobrevivir, y en todo caso, si no funciona, será problema de otro. Retomando el caso del préstamo del FMI a Rusia, uno de los argumentos para concederlo era que aumentaría la supervivencia de Yeltsin, considerado como amigo del FMI y de los Estados Unidos; más específicamente, la caída de Yeltsin sería vista como un fracaso de la política del FMI y del Departamento del Tesoro de los EEUU. Los incentivos de éstos últimos no necesariamente coincidían, en este contexto, con los intereses de Rusia, si bien cabe decir que el FMI y el Tesoro estadounidense podrían haber creído que su capacidad para evaluar criterios políticos acertados era mayor que la de los votantes de Rusia. (En la literatura sobre el tema se ha señalado la discrepancia existente entre los incentivos para los individuos y para las organizaciones. Para citar un ejemplo, la teoría de los compromisos en escalada señala que el costo de abandonar una estrategia que se ha promovido puede ser mayor para un individuo que para la organización).

Otro ejemplo es el de la reciente debacle de Argentina: en el momento del préstamo de Agosto de 2001, incluso los integrantes del Directorio del FMI eran escépticos en cuanto al posible beneficio que podría aportar el dinero al país. Además de elevar el nivel de endeudamiento, era remota la probabilidad de que le permitiera sobrevivir más que unos pocos meses sin entrar en una situación de devaluación o de incumplimiento de pago. Sin embargo, cabe suponer que respondía a los intereses del Director Gerente Adjunto, quien estaba a punto de dejar el cargo. El negar el préstamo habría precipitado una crisis en ese mismo instante, poniendo al descubierto el ruidoso fracaso de las políticas promovidas por él. Una mínima posibilidad de

éxito del programa reivindicaría sus políticas. Si fallaba, él no tendría que asumir las consecuencias: serían los habitantes del país los que pagarían el costo del aumento de la deuda. El nivel de cinismo de los integrantes del Directorio era tal en ese momento, que se referían a los \$8.000 millones como un regalo de despedida para el Director Gerente Adjunto a punto de partir, puesto que era probable que el dinero mantuviese las cosas “parchadas” hasta su salida del Fondo, con lo cual le evitaría la vergonzosa situación en lo inmediato, aunque no por mucho tiempo.

En resumidas cuentas, existen razones para creer que los intereses del gobierno beneficiario del préstamo y de las instituciones otorgantes (FMI) pueden ser marcadamente diferentes de las de los habitantes del país.

El FMI y sus funcionario quisieran convencer a los demás de que son diferentes de otras instituciones públicas y privadas; si bien reconocen el papel que juegan los incentivos distorsionados y enfocados hacia la rentabilidad, especialmente en las instituciones gubernamentales, ellos se consideran inmunes a dichas distorsiones. Es poco lo que se conoce en materia de teoría o pruebas que permitan sustentar esta visión. Cuando se ha prestado dinero a un país por razones diferentes a las de promover su desarrollo (por ejemplo conservar la amistad del gobierno en ejercicio durante la Guerra Fría), el argumento ético a favor del perdón de la deuda se fortalece, a la vez que se reduce la obligación moral de rembolsarla.

Hasta el momento he recalcado el hecho de que en numerosas situaciones se han otorgado préstamos en circunstancias en las que podría argumentarse que no deberían haberse concedido, por plantear aspectos éticos vinculados a su reembolso. También se presentan situaciones similares, circunstancias en las que el argumento podría ser a favor de otorgar los préstamos, pero en las que se retiene el dinero o se imponen condiciones en las cuales se aprovecha de la situación de debilidad del prestatario. El caso de Ecuador podría ilustrarlo. Suministrar dinero en un momento crítico a un país que se encuentra ante una crisis de liquidez debido a una serie de situaciones adversas, entre ellas la baja de los precios del petróleo, una posición agrícola debilitada debido al Niño y a una enfermedad que afectó a los camarones, una de sus principales cosechas de exportación (gracias a las reservas de petróleo, la posición financiera a largo plazo del país era más positiva) hubiera sido totalmente lógico desde el punto de vista económico, y era también la conducta más *ética*. Podría haber posibilitado la supervivencia de un gobierno elegido democráticamente. Sin embargo al FMI se le habían venido dirigiendo marcadas críticas por los rescates de gran magnitud, y había una presión que favorecía la aplicación de una política de cobertura interna –la participación del sector privado. Era demasiado arriesgado ensayar esta nueva estrategia con países ricos y poderosos como Brasil y Rusia, por lo cual se eligieron países débiles como Rumania y Ecuador para el experimento, con consecuencias adversas para ambos.

## Política comercial de los países desarrollados

Los disturbios en Seattle permitieron percibir la magnitud de la insatisfacción por la forma en que se han venido conduciendo las negociaciones internacionales en materia de comercio, modalidad que probablemente se mantenga. Los puntos de la agenda habían sido determinados por los países ricos y poderosos para que reflejasen sus intereses particulares. Y los resultados reflejaban su poderío económico. En efecto, según revelan cálculos realizados, la situación de Africa del sub-Sahara después de la ronda de negociaciones comerciales de Uruguay (culminada en 1994) se había deteriorado en comparación con la anterior a dicha ronda. Los Estados Unidos presionaron a favor de la liberalización de los servicios financieros y de la tecnología de la información, así como por una cobertura más amplia de protección a la propiedad intelectual. Se interesaban menos por otros servicios tales como el sector marina y construcción, o incluso los efectos potencialmente adversos de una aplicación excesivamente rígida de la propiedad intelectual en aquellos habitantes de los países en desarrollo, cuyas vidas dependen de la disponibilidad de drogas poco costosas. En las negociaciones de comercio con Corea (y con otros países), abogaron a favor de una rápida liberalización de los mercados financieros y de capital, a pesar de tener pleno conocimiento de los riesgos que entrañaban dichas políticas para el país<sup>12</sup>. Así, se colocó el bienestar de la comunidad financiera de los Estados Unidos por encima del de los trabajadores de los países en desarrollo. Durante el intento por parte de Estados Unidos para demorar las negociaciones tendientes al ingreso de China a la OMC, llegaron incluso a afirmar que China no es un país en desarrollo, si bien el Banco Mundial (así como los demás organismos internacionales) la clasifican en esa categoría.

En cierta forma es natural que un país promueva sus propios intereses. Pero, como lo planteaba con anterioridad, ¿en qué punto se convierte esta actitud (que a menudo más que los intereses de un país promueve realmente los de un grupo de intereses particulares dentro del mismo), a expensas de los pobres, en un asunto que atañe a lo *moral*?

Hay un aspecto en estos debates que me preocupa especialmente en *mi condición de asesor económico*: cuando los argumentos esgrimidos a favor de la posición de los Estados Unidos rayan en la hipocresía y la deshonestidad. Por ejemplo, mientras los EEUU (y el FMI) dictaban cátedra a los países en desarrollo acerca de los males de los subsidios y las virtudes del libre comercio, los gobiernos occidentales mantenían enormes subsidios y barreras comerciales en la agricultura, que es un área de ventaja comparativa para muchos países en desarrollo. Los Estados Unidos y Europa acusaron a otros de “dumping” – y bajo esa estratagema,

---

<sup>12</sup> Esta política fue promovida por el Tesoro de los EEUU, si bien el Consejo de Asesores Económicos, además de advertir acerca de los riesgos resultantes de la política y de su dudoso beneficio para el país, esgrimió igualmente el argumento de que representaba pocos beneficios para los Estados Unidos como tal; de manera que la política ilustra un ejemplo más del peso de los intereses particulares.

erigían nuevas barreras comerciales- a pesar de que son pocos los economistas que calificarían de “dumping” lo que hacían esos países. ¿No hubiese sido mejor actuar de manera más honesta y directa, admitiendo que las presiones políticas internas nos obligaban a adoptar políticas difíciles de justificar?

### **Elementos externos globales: el entorno global**

Enseñamos a nuestros hijos que no se debe botar basura. Este es un ejemplo de un *elemento externo*, de una acción ejercida por un individuo que afecta a terceros, y cuyos costos no asumen quienes la cometen. Las políticas gubernamentales están diseñadas para limitar el alcance de los elementos externos, pero son imperfectas: los mecanismos de control social – un sentido de lo correcto y de lo equivocado, lo que está bien y lo que está mal. suposiciones previas de lo *ético*-son más efectivos. Las acciones de las personas en un país también tienen efectos en otros, y en virtud de la ausencia o debilidades del derecho internacional en esta materia, resulta necesario depender de normas éticas. Por ejemplo, está mal que un país ubique un vertedero de basura en su frontera de tal manera que por la dirección del viento se disemine la contaminación hacia el aire del país vecino.

El reconocimiento de que todos compartimos el mismo planeta, de que sus recursos son limitados y que políticas erróneas pueden malgastarlos y dejar a las generaciones futuras en situación de riesgo ha sido muy lento y gradual. Hoy por hoy existe una aceptación general de los *peligros* del calentamiento global, y las Convenciones de Río y de Kyoto dan fe de esta preocupación. Hay sin embargo un aspecto profundamente preocupante en el marco de dichas Convenciones, basado en el criterio de reducciones de los actuales niveles de emisiones. Resulta difícil detectar un principio de equidad subyacente: aparentemente, los países desarrollados tienen el derecho de contaminar más que los de menor desarrollo (sobre una base per capita) por el simple hecho de que han contaminado más en el pasado. ¿Hay acaso alguna justificación moral para esta política? Podría pensarse en marcos alternativos, en los que intervengan, por ejemplo, acuerdos para emprender políticas compartidas (como impuestos universales a la emisión de carbono) que parecerían tener un fundamento ético más sólido.

La *posición ética* de los Estados Unidos, el mayor emisor de gases de invernadero, tanto sobre una base per capita como en términos absolutos, resulta aún más difícil de comprender. Afirma que no tiene que hacer nada porque los países en desarrollo no se han comprometido a emprender ninguna acción, si bien la acumulación de gases de invernadero se debe mayormente a los países industrializados y, a pesar de la consideración de que aunque se comprometiesen a no permitir emisiones de niveles superiores a las de los Estados Unidos sobre una base per capita, pasarían décadas antes de que dicha limitación sea obligante.

## Equidad inter-generacional, ambiente, política de población.

Las dimensiones morales, además del trato a quienes viven en la época actual, abarcan igualmente a las futuras generaciones. Al agotar los recursos naturales, sin compensar con otros patrimonios físicos, dejamos más empobrecidas a las futuras generaciones. Esto viola el principio de la *equidad* inter-generacional o *justicia social*. Muchos países en desarrollo están explotando actualmente sus limitados recursos naturales sin tomar las precauciones adecuadas para el futuro. Existen marcos de referencia contables (contabilidad “verde” o “ecológica”) diseñados para promover una mayor equidad inter-generacional. Sería importante motivar a los gobiernos para que utilicen dichos sistemas contables, y también para que reserven fondos o inviertan en capital físico y humano.

Posiblemente el determinante más importante de la degradación ambiental (inclusive el vinculado a las emisiones de carbono) es el del crecimiento demográfico, el cual impone una amplia gama de elementos externos, como lo reconociera Edgeworth hace mucho tiempo (1888)<sup>13</sup>. Los países con elevadas tasas de crecimiento demográfico tienen dificultades para incrementar los niveles de ingreso (per capita), lo cual conlleva una mayor probabilidad de tener tasas de pobreza más elevadas. En efecto, durante la última década del siglo XIX, la carrera entre el mejoramiento de las condiciones de vida y el crecimiento demográfico la ganó este último: si bien disminuyó el porcentaje de la población pobre, el número absoluto de personas que viven en condiciones de pobreza absoluta aumentó. Las familias numerosas, además de las dificultades para alimentar a sus hijos (la desnutrición infantil deja secuelas de por vida), no podían costear su educación, con lo cual condenaban a la siguiente generación a la pobreza y al sufrimiento. Disponemos en la actualidad de los medios para el control de la población. Diría que los gobiernos tienen una obligación *moral* de adoptar políticas en este sentido.

### Crisis

Hace un momento hice alusión a los dilemas morales que a mi entender se vislumbran en el marco de la crisis financiera global. No quisiera referirme al problema de asignar “culpas” ni al fracasado manejo de la crisis, sino centrarme en el aspecto de la ética en el contexto de la asesoría y ayuda internacionales. No cabe duda de que las políticas adoptadas internamente por los países contribuyeron a la crisis: la corrupción y las regulaciones financieras inadecuadas también tuvieron su papel. Pero no se trata de eso, sino de cómo intervenir en la crisis para minimizar el daño, especialmente para los pobres, y a la vez colocar las bases para corregir los problemas subyacentes. El FMI no lo logró<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase Edgeworth, “Mathematical Theory of Banking”, Journal de la Sociedad Real de Estadística, 1888

<sup>14</sup> El FMI ha aseverado que la rápida recuperación de varios de los países afectados por la crisis global comprueba que su medicina funciona. Una mirada más detenida al patrón de recuperación de los

Los intereses de los acreedores extranjeros fueron antepuestos a las preocupaciones por los trabajadores y por las pequeñas empresas, sectores que no tuvieron arte ni parte en la crisis (no fueron sus empréstitos los que la desencadenaron) pero sí se encontraron bajo los terribles efectos de la intervención, desde un desempleo desbocado hasta el derrumbe de los salarios. Se eliminaron los subsidios a los alimentos para los pobres justo en el momento en que más los necesitaban. La alteración del clima político y social –y los numerosos muertos– eran predecibles y, de hecho, fueron previstos con anterioridad. ¿Cuál es la responsabilidad moral de quienes promovieron políticas cuyas consecuencias han sido tan desastrosas, especialmente en vista de que su asesoría previa, que alentaba e incluso exigía una rápida liberalización del mercado de capitales, fue posiblemente el factor individual más importante que contribuyó a la situación de crisis? Más aún, cuando las políticas promovidas no condujeron a los resultados previstos, el FMI y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos culparon al país, con lo cual contribuyeron más aún a ahuyentar a los inversionistas. Como lo señaló Jeffrey Sachs, era como lanzar una alerta de incendio en un teatro abarrotado de público. Actuar así, además de ser mala política económica, implica abusar de la confianza puesta en las instituciones. Puede afirmarse que se trata fundamentalmente de un *acto inmoral*, tanto como puede serlo dar la voz de alarma en una sala de teatro llena- por saber que el hacerlo pueden generarse una alteración del orden y muertes innecesarias. Estos son interrogantes que brillan por su ausencia en las instituciones internacionales o en el seno de los gobiernos que imponen las políticas que imperan en ellas. Sin embargo corresponden a las preguntas que con insistencia creciente se hacen los ciudadanos corrientes tanto en el Tercer Mundo como en los países industrializados de mayor desarrollo.

Los gobiernos en ejercicio que aprobaron dichas políticas, también llevan su parte de responsabilidad, pero a menudo se sentían sin opciones – lo cual, de hecho, es lo que se les dijo. Los asesores externos sí tenían otras opciones para brindar consejos diferentes. De hecho, había controversia acerca de cuán apropiadas eran las diversas políticas. Así, no se trata de evaluar si los propios países afectados

---

mismos no confirma esta conclusión, como lo afirmo en otro escrito. El país que con mayor asiduidad ha seguido las prescripciones del FMI, Tailandia, sigue teniendo un PIB inferior al nivel previo a la crisis, y casi un 40% de los préstamos no han logrado su cometido. Malasia se recuperó rápidamente, pero nunca tuvo un programa del FMI. Indonesia continúa en una situación de profunda recesión, que puede atribuirse en parte a los disturbios inspirados en las fracasadas políticas del FMI, así como también al hecho de que las mismas llevaron a un número masivo de quiebras de las cuales el país aun no se ha recuperado, así como también a la estrategia de re-estructuración del sistema financiero, que condujo a corridas con el efecto de socavar todo el sistema de banca privada. La recuperación de Corea se debió en parte al hecho de que decidió hacer caso omiso de los principales puntos del FMI: si hubiese adoptado la estrategia sugerida de deshacerse del así llamado capital excedentario en la industria de los chips, no hubiese podido aprovechar el giro global en ese mercado que alimentó su recuperación. El crecimiento de Rusia y Brasil fue resultado de las devaluaciones, que las políticas del FMI no hicieron más que postergar.

y sus gobiernos tienen parte de la responsabilidad. Sin duda la tienen. Mi preocupación aquí está vinculada a la culpabilidad moral del FMI, que todavía está por ser reconocida.

Quisiera referirme brevemente a varias dimensiones éticas de la conducta del FMI. Primero, los consultores no actuaron de manera *honest*a en la forma en que transmitieron la información relativa a los riesgos e incertidumbres y presentaron el rango de opciones. Segundo, está el tema del efecto de compensación entre las devaluaciones y los incrementos de las tasas de interés, así como los aspectos morales vinculados a la *responsabilidad*. El FMI sostenía que el aumento de las tasas de interés era la única manera de prevenir un mayor descenso del tipo de cambio. En realidad, las políticas de tasas de interés elevadas no fueron efectivas para detener la caída del tipo de cambio; por el contrario, es probable que hayan contribuido a la misma, por ser un elemento conducente a una mayor profundización de la recesión/depresión, con lo cual se indujo la huida de capital, en vez de atraerlo. Pero no debe confundirse este error de criterio económico<sup>15</sup> con el aspecto moral más profundo. En varios de los países, la raíz del problema estaba en el exceso de empréstitos externos. Quienes estaban obteniendo préstamos tenían la posibilidad –y la mayoría de los economistas diría que deberían haberlo hecho así– de obtener una “cobertura” (un seguro efectivo) para protegerse de fluctuaciones en el tipo de cambio. Ningún gobierno garantiza su tipo de cambio, y no existen tipos de cambio fijos. Los tipos de cambio fluctúan, la única diferencia entre regímenes está en la frecuencia, magnitud y, más generalmente, en las reglas que rigen dichas fluctuaciones. El mercado, de hecho, estaba indicando a los prestatarios que había un riesgo de devaluación (en situación de equilibrio, la diferencia entre las tasas de interés internas y externas es igual a la tasa de cambio prevista en el tipo de cambio, más una prima por riesgo). La actitud del FMI, una vez que se presentó la crisis, fue la de solventar a quienes habían “apostado” por la posibilidad de que no cambiaría el tipo de cambio (que no habían adquirido cobertura) a expensas de

---

<sup>15</sup> Hubo otros errores de criterio económico: el FMI llegó a la conclusión (sin evaluación empírica exhaustiva) de que permitir el descenso del tipo de cambio sería más nocivo para la economía que permitir el incremento de las tasas de interés. De hecho, en varios países, es poco probable que esto fuera así. En Tailandia, por ejemplo, quienes habían obtenido empréstitos externos eran las empresas del sector inmobiliario (y quienes les habían concedido los préstamos), que ya se encontraban eliminadas debido al colapso de la burbuja de la propiedad en dicho sector y para quienes un mayor descenso en el tipo de cambio no habría tenido mayores consecuencias (si bien podría tener un efecto adverso en las cantidades que podrían obtener los acreedores extranjeros), y los exportadores, que obtendrían por concepto de ingresos una cantidad similar a la que perderían en sus balances. Tal vez la razón por la cual no emprendieron una evaluación empírica más minuciosa acerca de estos efectos se deba a que realmente no era ésa su preocupación, puesto que estaban más centrados en el impacto que tendrían en la capacidad con la que los países podrían rembolsar los préstamos a sus acreedores.

Pero este cambio de mandato, diferente al del propósito para el cual fue creada la institución –a saber contribuir a sostener los países ante situaciones potenciales de dificultades– y esta falta de claridad en cuanto al verdadero objetivo de la política (de ser así) resulta en sí profundamente preocupante y plantea cuestionamientos en lo moral.

quienes no tenían arte ni parte en la situación creada. En cierta forma, quienes *ocasionaron* la crisis por obtener un exceso de empréstitos a corto plazo en el extranjero salieron mejor librados (por lo menos en parte), a expensas de quienes simplemente estaban tomando empréstitos corrientes en el marco de la conducción de su negocio. Visto en este contexto, este rescate plantea aspectos morales inquietantes, además de los temas más extensos de *riesgo moral* que han sido debatidos ampliamente (el patrón de rescates inspirados en el modelo del FMI reduce el incentivo que pueden tener los prestatarios que se endeudan en el extranjero para obtener cobertura).

### **Estrategias de crecimiento y reducción de la pobreza**

En la actualidad, se reconoce a todo nivel la importancia de reducir la pobreza. El FMI cambió la denominación de su programa para los países en desarrollo (SRAE) para incorporar los conceptos de crecimiento y lucha contra la pobreza. La teoría económica fundada en el criterio del “goteo”, en función del cual se justifican los programas que enriquecen más aún a los ricos con el argumento de que los beneficios terminarán por “gotear” hacia los pobres, ya no está en boga. Pero dejando la retórica de lado, hay un activo debate relativo a las políticas económicas. La posición del Tesoro de los Estados Unidos y del FMI puede caracterizarse como de “goteo plus”: el crecimiento es necesario y casi suficiente para reducir la pobreza; por consiguiente, la mejor estrategia para ayudar a los pobres es la de adoptar reformas que optimicen el crecimiento -la misma agenda neo-liberal, con su énfasis en la privatización y la liberalización, que había prevalecido durante las dos décadas recientes, a la cual se le agregan la educación y la salud. Las modificaciones a la fórmula tradicional representan pasos importantes en la dirección correcta. Sin embargo, el fundamento subyacente adolece de varias fallas. Es un hecho concreto que los países de mayor éxito en su desarrollo durante el medio siglo reciente –a saber los del este de Asia- no han adoptado las políticas del consenso de Washington. Por otra parte, muchos de los países que sí han seguido estas políticas no han tenido un desarrollo especialmente bueno (si bien el “doctor” aduce que no se siguieron los lineamientos prescritos con suficiente precisión). Actuar con *honestidad*, hubiese implicado compartir la información disponible con total transparencia, a saber que la evidencia que justifica las políticas resultantes del consenso de Washington es, en el mejor de los casos, ambigua, y el omitir este conocimiento *plantea* situaciones vinculadas con lo moral<sup>16</sup>.

Tal vez de mayor importancia aún, *la preocupación por los pobres* debería haber llevado a prestar mayor atención a las consecuencias de las políticas para

---

<sup>16</sup> Resulta interesante observar que en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1996, “Del Plan al Mercado”, sobre el tema de la transición, la más exitosa –a saber la de China– recibe pocos comentarios, y es relegada en gran parte a “casillas”. ¿Será porque su éxito –inclusive en la reducción de la pobreza– fue logrado con medios tan contrarios a la ortodoxia prevaleciente?

ellos, así como a la toma de consciencia de que los países que mejor han logrado reducir la pobreza han hecho mucho más que depender del efecto de “goteo”. Ilustraré con algunos ejemplos a qué me refiero:

- Los países más exitosos en el mejoramiento de la condición de los pobres han tenido una estrategia explícitamente orientada al crecimiento de este sector, que va más allá de la simple afirmación de la importancia de los sectores educación y salud.
- A menos que se le den activos a los pobres –como mediante reformas agrarias– es probable que sigan atrapados en la pobreza. Naturalmente, la reforma agraria podría afectar algunos intereses particulares. Resulta extraño que mientras quienes en este momento poseen gran riqueza en muchos de los países pobres la adquirieron en formas poco legítimas (por ejemplo mediante el ejercicio de la fuerza bruta por parte de amos coloniales), consideren que quitarles parte de la misma constituye una derogación de valores fundamentales de los “derechos de propiedad”.
- La disparidad entre la propiedad de recursos (como la tierra) y la fuerza laboral da lugar a instituciones como la de los aparceros, conducentes a incentivos atenuados y producción reducida. En el marco de un sistema de aparceros, los agricultores arrendatarios, en efecto, se encuentran sometidos a tasas impositivas de 50% o más. Si bien el FMI se ha pronunciado firmemente contrario a las tasas de tributación elevadas, y ha señalado cómo afectan negativamente el esfuerzo, no ha tenido la misma vehemencia para expresarse a favor de la reforma agraria, que reduce estos problemas vinculados a las instituciones, a la vez que aumenta la eficiencia económica y la equidad.
- Algunas de las reformas económicas promovidas por el FMI y por el Tesoro de los Estados Unidos tienen dudosos efectos en el crecimiento, pero sí aumentan la vulnerabilidad de los países ante los *shocks* (el ejemplo más obvio es el de la liberalización de los mercados de capital). Son los pobres quienes inevitablemente llevan la peor parte de los descalabros, a pesar de todo lo que se habla acerca de la importancia de crear redes de seguridad. La honestidad requeriría observar que aún en los países más desarrollados, son inadecuadas dichas redes para los agricultores y las personas que trabajan por su cuenta.
- Pero incluso los beneficios de la liberalización del comercio quedan en entredicho cada vez mayor, a menos de que esté complementada por medidas que permitan la creación de nuevas empresas y empleos; sin embargo, los paquetes del FMI a menudo acompañaron las medidas de liberalización comercial con elevadas tasas de interés, que convierten la creación de empleo en algo virtualmente imposible, aún en el marco de una economía de mercado de buen funcionamiento. La cosa es muy sencilla: la liberalización del comercio a menudo conduce a una pérdida de empleos. La ideología del libre mercado asegura que esto permite que los recursos fluyan de usos menos eficientes hacia los de mayor eficiencia. Ojalá fuese así! El problema radica en que en muchos países de menor desarrollo,

los mercados no funcionan bien (eso es parte del hecho de ser de menor nivel de desarrollo). Las tasas de desempleo son elevadas. La creación de empleo resulta difícil. El desplazamiento de la mano de obra de trabajos de baja productividad hacia el desempleo reduce el PIB de un país e incrementa la pobreza. Con frecuencia, sin embargo, eso es precisamente el efecto que tienen los paquetes del FMI en los que se combina la liberalización con las altas tasas de interés.

- Aún en el caso de que el país tenga éxito en la creación de nuevos empleos, es posible que afecte de manera adversa a los pobres, puesto que una mayor apertura puede conducir a una sensibilidad acrecentada ante los “*shocks*” del mundo externo, que golpean mayormente a los pobres. La inseguridad constituye uno de los mayores problemas para los pobres, con lo cual las políticas que incrementan dicho sentimiento de inseguridad afectan aún más su situación.

Con frecuencia, los programas de privatización han tenido efectos adversos, especialmente para los pobres. Así, los programas acelerados en esta dirección han conducido a la privatización de monopolios, sin supervisión reguladora. Dichos monopolios, si bien pueden haber resultado o no, más eficientes en cuanto a producción, en algunas oportunidades han resultado ser más eficientes en la explotación de los clientes. La privatización ha demostrado ser un importante vehículo tanto para la corrupción como para la creciente desigualdad, faceta que salió a relucir claramente a través de las experiencias en Rusia. En efecto, uno de los incentivos para la rápida privatización que allí se dio consistió en que quienes recibieron activos del estado a un valor inferior al del mercado seguidamente aportaron su contribución (no solamente financiera, sino también en el apoyo aún más valioso a nivel de la organización y cobertura de los medios) a favor de la reelección de Yeltsin. El silencio ante este trato corrupto de préstamos a cambio de participación accionaria fue muy elocuente: el fin justifica los medios!

El FMI ha adoptado una definición especialmente estrecha (y peculiar) de lo que es buena política presupuestaria, en la cual la ayuda extranjera externa no se incluye o descuenta como una fuente de ingreso. La razón invocada para ello es que la ayuda externa es volátil, y por lo tanto no se puede contar con ella en forma permanente. El Banco Mundial analizó esta afirmación, y demostró que los ingresos tributarios son aún más volátiles. Por lo tanto, según la lógica del Fondo, los ingresos por recaudación tributaria tampoco deberían contabilizarse como ingresos, con lo cual ningún país está en posición de equilibrio presupuestario! Más pertinente para el aspecto en cuestión es que la respuesta apropiada ante flujos de ingreso volátiles es la de tener flexibilidad en el gasto. Los países construyen nuevas escuelas y centros médicos a medida que reciben el dinero. Cuando se detiene el flujo de la ayuda, igualmente paran las construcciones. A pesar de los extensos debates que he sostenido con la gente del Fondo, jamás escuché una justificación adecuada para su posición. Sin embargo, las consecuencias deben ser claras. Significa que un aumento en la asistencia externa no necesariamente se reflejará en un mayor

número de escuelas o de clínicas, solamente se tratará de más dinero que entra a las reservas del país.

El aspecto económico de estas políticas ha sido tema de debate desde hace mucho tiempo, tanto dentro del ámbito de la profesión como también en la sociedad civil. Mi intención al plantear estos conceptos no es la de retomar ese debate, sino de recalcar su dimensión moral. La posición presupuestaria del Fondo implica que se construyen menos escuelas y clínicas para perjuicio de los pobres. Esta política, así como las anteriormente descritas, incrementa los riesgos que deben afrontar los pobres. En algunos casos, tales como la liberalización del mercado de capitales, estas políticas parecen ser de cuestionable beneficio para el país en su conjunto, si bien es posible que beneficien a las comunidades financieras tanto nacionales como, más probablemente, a las del extranjero. Sin embargo, se han cometido pecados tanto de omisión como de acción: puede afirmarse que la reforma agraria habría incrementado tanto la eficiencia como la equidad.

En retrospectiva, pensando en las políticas coloniales, en los injustos tratados comerciales impuestos a Japón, en las Guerras del Opio, nos estremecemos ante su aparente falta de justificación moral. Al igual que nos inspiran ironía las descripciones del “Fardo del hombre blanco”, especialmente a la luz del legado que dejó en Africa y en tantos otros lugares el mundo colonial. Ya no recurrimos el poderío militar para abrir mercados, pero los países industrializados avanzados sí hacen valer su poderío económico. Lo emplean para concertar acuerdos internacionales en los cuales una parte desproporcionada de beneficios son devengados por los países desarrollados y, en algunos casos, los de menor desarrollo se encuentran en una situación aún peor que antes. En el presente capítulo, he preguntado si las mismas objeciones que se le hacen al colonialismo se podrían de hecho aplicar igualmente a las políticas económicas impuestas a estos países. Inclusive cuando ayudan a los pobres, ¿existen otras opciones de políticas que podrían haberles sido aún más útiles, o que habrían implicado menores riesgos para ellos? Las instituciones internacionales que han promovido estas políticas, ¿han sido honestas en la descripción de sus riesgos? ¿han incurrido en actitudes deshonestas al exagerar la evidencia relativa de sus beneficios económicos? (Sin duda las promesas de beneficios resultantes de la reforma económica en Rusia han excedido ampliamente al resultado obtenido. Las tasas de pobreza han aumentado, en un breve espacio de 10 años, del 2% a casi el 50%). Tal vez deberíamos preguntarnos si nuestros hijos verán las relaciones económicas de la actualidad con el mismo rechazo –el mismo sentimiento de indignación moral con el que nosotros evaluamos la experiencia colonial. Lo vivido en Seattle y en Washington, así como extensas conversaciones con gente joven de todo el mundo hacen pensar que no tendremos que esperar mucho por esas reacciones: la juventud actual pone en tela de juicio la legitimidad moral de estas políticas. Sus defensores afirman que no hay alternativa: hay una receta única para el éxito. En esto se equivocan, y aún si existiese esa mejor receta única, los países que han logrado crecer y a la vez reducir la pobreza

conferirían credibilidad al criterio de que no es la prescrita por las instituciones internacionales, que no presta la debida atención a un desarrollo democrático, equitativo y sostenible.

## **Una perspectiva general**

La ética atañe a la relación que sostienen las personas entre sí, así como con la comunidad y con la sociedad en un sentido más amplio. Involucra las normas morales reconocidas como requisitos para la convivencia en el marco de comunidades que funcionan adecuadamente. Está *mal* asesinar, atracar o infligir otras formas de daño a terceros. En las sociedades modernas, sin embargo, es posible causar daño a otros de diversas maneras –así, cuando un individuo arroja basura, está dañando el ambiente, y con ello lesiona el bienestar de aquellos para quienes es valioso preservarlo. Máximas muy sencillas como “trata a los demás como quisieras ser tratado”, o “no hagas a otros lo que no quisieras que te hagan a tí”, al igual que criterios básicos como los imperativos categóricos de Kant brindan lineamientos ampliamente aceptados; por supuesto, visto cuán complejo es el mundo, cabe suponer que la aplicación de estos principios en determinadas circunstancias puede no ser tan evidente, e incluso, no estar exenta de ambigüedad. Señalamos anteriormente que, desde la perspectiva actual, la esclavitud nos parece una aberración y el colonialismo –junto con la mentalidad colonial– lo vemos como una violación de normas éticas básicas. Pero ¿es acaso la imposición de la voluntad de una persona –o de un país– a otro, por la fuerza del poderío económico, más aceptable que la imposición por la fuerza del poderío militar? Durante el siglo diecinueve, ambas cosas estaban a menudo entrelazadas, y se recurría al poderío militar para imponer obligaciones económicas. En la actualidad, puede decirse que las cosas se hacen con un grado mayor de sutileza, pero ¿acaso son por ello más aceptables?

En circunstancias de vida habituales, se consideraría que constituye una violación de las normas éticas el aprovecharse de una persona que se encuentre en una situación difícil transitoria; sin embargo, a nivel internacional, suele verse esto, sencillamente, como el estado natural de las cosas. ¿Debería considerarse que la imposición de condiciones a los países que requirieron apoyo financiero durante la última crisis global –condiciones no relacionadas con la crisis, o con el pago de la deuda– como una violación de normas éticas? ¿Aún cuando sean (por lo menos desde la perspectiva de quien impone las condiciones) para beneficio de la otra parte?

Muchos preceptos éticos están vinculados a las acciones que socavan a la “comunidad”. El proceso de desarrollo, por muy bien que se ejecute, suele socavar algunos valores tradicionales, algunos aspectos de la cultura tradicional. Pero si se realiza de una manera equivocada, puede tener efectos devastadores. La forma en que se condujo la transición del comunismo a una economía de mercado en

Rusia ha sido desastrosa, desde cualquier óptica, con un vertiginoso aumento de la pobreza (como observamos, al punto de que cerca de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza), junto con una caída de la producción, mientras unos pocos han acumulado enorme riqueza. No resulta por ello sorprendente constatar la completa erosión del sentimiento de comunidad y de las normas básicas de comportamiento, igualada en magnitud por el aumento de la “actividad de las mafias”. Los economistas han empezado referirse a estas ideas en términos del concepto de capital social. Una de las razones que explican la diferencia entre la transición exitosa de China y el fracaso de la realizada en Rusia consiste en la relativa preservación del capital social en aquella, y su destrucción en la última<sup>17</sup>. Pero sabemos también que las políticas económicas tienen un papel crítico; así, es más probable que las transiciones acometidas a través de medios bolcheviques, o con el ritmo o falta de preocupación por construir consensos sociales que los caracterizan, conduzcan a una erosión de capital social. Igualmente, en el caso de Rusia, las privatizaciones aceleradas contribuyeron a erosionar el poco capital social que aún quedaba después del régimen comunista: con el resultado de que unos pocos individuos tomaron el control de los cuantiosos activos anteriormente en manos del Estado, mientras la libre movilidad de capitales prácticamente les invitaba a enviar al extranjero sus ganancias mal habidas, a la vez que el Estado argumentaba no tener suficientes reservas ni siquiera para pagar las pensiones.

Hablamos a menudo del “contrato social”, y si bien nunca se pone por escrito formalmente, no por ello es menos susceptible de incumplimiento, o en todo caso que se perciba de esta manera. La hiperinflación es objeto de amplias críticas porque socava dicho contrato social. Se ha considerado que lo ocurrido en Rusia constituye una violación del mismo. Mientras el FMI, en medio de la crisis financiera global, argumentaba que el no pagar a los acreedores constituía una violación de la santidad de los contratos, a pesar de que la quiebra es una institución central en el capitalismo, parecía prestar poca atención a la violación de un contrato aún más importante, el contrato social, y podría considerarse que las consecuencias desastrosas en Indonesia son, en parte, un reflejo de dicha violación contractual.

Si como consecuencia de la erosión del contrato social ocurre un debilitamiento de la cohesión social en formas conducentes a mayor violencia, mayor corrupción, más delito, ¿qué culpa recae en quienes han contribuido a este desmantelamiento del capital social? ¿Hasta qué punto debe asignárseles la responsabilidad *moral* de las consecuencias, especialmente cuando las mismas son el predecible –y cuando no inevitable, por lo menos el muy probable– resultado de sus acciones?

Estoy planteando aquí algunos temas fundamentales: afirmé anteriormente que las políticas económicas a menudo se adoptan sin la debida atención al efecto que

---

<sup>17</sup> Véase Hussein, Stern y Stiglitz, “Chinese Reforms from a Comparative Perspective,” *Incentives, Organization, and Public Economics: Papers in Honour of Sir James Mirrlees* Peter J. Hammond and Gareth D. Myles (eds.), Oxford University Press, 2000, pp. 243-277.

tendrán en los pobres, en el sentimiento de seguridad. Sugiero que esto constituye una violación de preceptos éticos básicos. Sin embargo las políticas económicas se preocupan aún menos por su impacto en la comunidad, en las redes de seguridad social y en las relaciones tradicionales. “Mercados laborales flexibles“ significa que los patronos pueden sentirse en libertad de despedir trabajadores tan pronto dejan de ser necesarios: no existe la obligación moral de brindarles apoyo para que logren superar épocas de dificultades. Cualquier política que socave el sentimiento de comunidad, las normas sociales, la cultura y el orgullo de un país puede ser vista, desde esta perspectiva, como una violación de principios éticos.

### **Responsabilidad individual e institucional**

La tesis que he propuesto hasta el momento es la de que las políticas hacia los países en desarrollo y en el marco de los mismos pueden ser enfocadas desde una perspectiva ética, a saber cómo se conjugan con preceptos básicos de comportamiento moral; igual puede hacerse al analizar la conducta de quienes son llamados a brindar su asesoría a dichos países. En este contexto, hemos visto que muchas de las acciones emprendidas por los gobiernos y recomendadas por terceros, entre ellos el FMI, no salen bien libradas. Ha habido extensas –y podría afirmarse que han sido innecesariamente extensas- consecuencias adversas para los pobres. No me he referido aquí a la totalidad del costo que implicó el manejo de la crisis de Asia por el FMI, por dar un ejemplo. No solamente se trata del hecho de haber aumentado la pobreza, sino de que los recortes en gastos sociales y de salud en países como Tailandia, por ejemplo, exacerbaron el debilitamiento de la economía, condujeron a un aumento de los casos de SIDA y por la misma pobreza aumentó la prostitución infantil.

En la jurisprudencia estadounidense, en numerosos estados, existe el principio de la negligencia contribuyente. Todas las partes que han tenido un papel en los resultados adversos deben asumir su responsabilidad respectiva. Temas similares se plantean en el ámbito de la ética. Sin duda son los gobiernos quienes, en última instancia, deciden la adopción de las políticas emprendidas. Pero a menudo han sido objeto de las presiones del FMI y lo hicieron impulsados por el sentimiento de tener muy poco margen de maniobra. En este caso no hace falta desmenuzar la atribución de la “culpa”. Podemos decir sin ambages que el FMI y quienes apoyaron dichas políticas, especialmente el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, que las promovió con insistencia, tienen una considerable carga de culpabilidad moral por los resultados.

En relación con el Holocausto, el mundo también llegó a comprender que los espectadores que observan pasivos mientras otros cometen (lo que se consideran potencialmente) actos viles también tienen una determinada responsabilidad moral. Las instituciones de nuestra sociedad, que son los guardianes de nuestra moralidad, tienen una responsabilidad especial en el planteamiento de estos temas. Esto resulta

de particular importancia a la luz de las fallas de que adolece nuestro sistema de gobernabilidad global, en el cual apenas se escuchan las voces de las personas y países pobres, aún en aquellos asuntos que afectan sus vidas y su subsistencia, y en los que sistemáticamente se hace caso omiso de los principios democráticos. Lo positivo es que en el mundo actual existe el reconocimiento creciente de la importancia de estos temas. Es por lo tanto el momento oportuno para que quienes tienen la autoridad moral para hacerlo eleven sus voces y se unan al coro de los interesados a quienes atañen las circunstancias.

## Comentarios finales

El medio siglo pasado ha mostrado que cuando hay crecimiento, el desarrollo es posible, pero ciertamente no inevitable. Ha demostrado igualmente que es posible combinar el crecimiento con la reducción de la pobreza, pero no es nada fácil. Actualmente se realizan numerosos debates acerca de políticas que ofrezcan la mejor manera de lograr una reducción de la pobreza y el crecimiento. Mi preocupación en el presente trabajo no ha sido la de retomar ese debate – si bien no he podido evadir el tocar algunos de los temas más sujetos a controversia- sino la de sugerir que hay dimensiones de dicho debate que resulta útil abordar desde la óptica de las dimensiones *morales*, de preceptos relativos a valores como la honestidad, la justicia y la preocupación por los pobres. Habrá quienes puedan afirmar que este idioma es el del corazón y no el de la mente. Yo les diría que las decisiones en materia de políticas públicas necesariamente tienen que hablar el idioma tanto del corazón como de la mente, y que es importante reflexionar en profundidad y de manera consciente acerca de las dimensiones morales de nuestras decisiones económicas y que se puede- de hecho se debe- combinar esta clase de análisis moral con un análisis desapasionado y objetivo de las consecuencias y riesgos asociados con las opciones de políticas. De hecho, es la ausencia de esta exigencia moral la que, con excesiva frecuencia, ha permitido que la ideología se imponga- una ideología que deshonestamente afirma beneficios mayores y más seguros de lo que la evidencia permite deducir, una ideología que suprime discusiones democráticamente significativas de diversos cursos de acción, y que pasa por alto, o por lo menos no tiene suficientemente en cuenta, las consecuencias adversas para los pobres. Así, veo al nuevo humanismo como un complemento del razonamiento económico desapasionado, no como su antítesis y veo en la posibilidad de combinarlos la mayor promesa para un futuro orden económico internacional basado en la justicia social.

## Stiglitz vs. El consenso de Washington

Carlos H. Ortiz<sup>1</sup>

### Introducción

Las esferas del poder internacional han sido sacudidas por la valentía de un académico que se ha atrevido a criticar en voz alta al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM). Su crítica se enfoca en el pobre desempeño de estas instituciones en el contexto de la globalización. Para ir precisando términos conviene mencionar que por globalización se entiende el proceso internacional de supresión de las barreras al libre comercio, la liberalización financiera internacional y la mayor integración de las economías.

Joseph E. Stiglitz ha logrado con un solo libro, *El Malestar en la Globalización* (Stiglitz, 2002), lo que no habían conseguido en décadas las denuncias izquierdistas sobre las políticas del FMI y el BM: cuestionar efectivamente la estructura de poder de la política económica internacional. El azoramiento y el pasmo es evidente en los funcionarios de estas instituciones que apenas si han tratado de articular alguna respuesta, bastante inepta por demás (Rogoff, 2002). El mundo todavía está a la espera de una respuesta oficial que vaya más allá de los ataques personales y ofrezca una interpretación alternativa consistente con la profundidad de la crítica.

La eficacia de la crítica de Stiglitz se explica por su calidad, porque proviene de un exfuncionario del BM, y porque se realiza desde la oposición académica al pensamiento neoliberal del FMI: la visión neo-keynesiana, de la cual Stiglitz ha sido uno de los grandes constructores, y en razón de lo cual recibió el premio Nobel de economía. Sobre esto volveremos posteriormente.

Esta reseña se propone presentar los principales argumentos de la crítica de Stiglitz. El lector encontrará aquí una versión simpatizante; otros pueden presentar sus versiones. También se hace un esfuerzo por interpretar la crítica de Stiglitz.

### Por la Globalización y contra el Consenso de Washington

Conviene advertir, para empezar, que Stiglitz no es enemigo de la globalización. De hecho, nuestro autor la considera necesaria y potencialmente beneficiosa para

---

<sup>1</sup> Economista, profesor del Departamento de Economía, en la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle

el desarrollo económico mundial.<sup>2</sup> Pero considera que no ha sido bien administrada por las instituciones financieras multilaterales.

Conviene aclarar también que el libro de Stiglitz no es sólo una crítica a la gestión de la globalización que realizan el FMI y el BM. De hecho, el propósito de nuestro autor es de mayor envergadura. Su libro se entiende mejor como la crítica al llamado Consenso de Washington, el cual comprende el conjunto de creencias ideológicas y convicciones teóricas que comparten la tecnocracia de las instituciones financieras multilaterales, y la tecnocracia y los políticos de los gobiernos nacionales que manejan las relaciones con estas instituciones multilaterales.

Para seguir precisando términos, el Consenso de Washington es una combinación de fe neoliberal –el dogma según el cual los mercados libres siempre asignan mejor los recursos, la intervención estatal es indeseable y por tanto debe minimizarse (Stiglitz lo llama el “fundamentalismo del mercado”)–, y de las tres políticas prioritarias en la agenda del FMI y el BM: la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización comercial. A estas políticas habría que agregarles por lo menos otras cuatro que también figuran en un lugar alto en la agenda de estas instituciones: la liberalización de los mercados de capitales (liberalización financiera), el fomento de la inversión extranjera por los países clientes, la flexibilización laboral, y la independencia de la Banca Central para reducir la inflación.

Nótese la coherencia. La austeridad fiscal se busca para limitar la capacidad de intervención económica del Estado poniendo sus finanzas en cintura –la banca siempre les exige a sus clientes que no gasten por encima de sus ingresos para minimizar el riesgo de no pago–; la privatización se dirige fundamentalmente a liberar al Estado de todas las funciones que pueda desempeñar el sector privado, pues se supone que éste último siempre lo hará mejor y, además, existen buenos apetitos por los activos públicos de los países; y la liberalización comercial levanta las trabas para que los mercados internacionales funcionen libremente (*laissez faire*). También se considera saludable que los gobiernos nacionales permitan que la banca internacional compita sin problemas con las instituciones financieras locales, que no le den prioridad a la inversión nacional con respecto a la de los países desarrollados, y que promuevan la flexibilización laboral para inducir la caída de los salarios, aumentar el empleo y mejorar la competitividad. Por otra parte, la estabilidad monetaria que garantiza una Banca Central independiente es fundamental para los prestamistas internacionales: una excesiva inflación con su correlato en la devaluación de la moneda local incrementa el riesgo de que los deudores no puedan pagar –el más grave escenario que se le pueda presentar a un banquero, incluyendo al FMI y al BM–.

---

<sup>2</sup> En “El Malestar en la Globalización” se lee: “Creo que la globalización (...) puede ser una fuerza benéfica y su potencial es el enriquecimiento de todos, especialmente los pobres” (p. 11); “La globalización en sí misma no es buena ni mala. Tiene el poder de hacer un bien enorme, y para los países del Este Asiático, que han adoptado la globalización *bajo sus propias condiciones* y a su propio ritmo, ha presentado un beneficio gigantesco” (p. 46).

## El núcleo de la crítica de Stiglitz

Con la base conceptual anterior podemos pasar a examinar brevemente y de forma general qué es lo que le critica Stiglitz al FMI y al BM.

Stiglitz nos ha dicho que el FMI y el BM han venido cometiendo error tras error en la asesoría financiera y técnica de los países con dificultades financieras. En su libro se hace referencia a los casos de Etiopía, los países del Este Asiático (Japón, Corea del Sur, Tailandia, Filipinas, Japón, Indonesia, Taiwán y Singapur), y también los casos de Rusia, Brasil, Argentina y Bolivia, entre otros cuyas referencias son marginales. Se hace evidente que el conocimiento de estos casos es de primera mano.

Lo anterior no significa, lo aclara Stiglitz, que toda intervención del FMI y del BM haya sido un desperdicio de dinero o haya causado mal (p. 80), pero la rigidez de su enfoque conceptual ha sido usualmente dañina para la causa de los países en desarrollo y para algunos países en transición del comunismo al capitalismo, especialmente para aquellos que han debido ceñirse a la condiciones que impone el FMI para obtener los préstamos de salvamento.

No hay espacio ni tiempo para describir detalladamente la versión de Stiglitz sobre la crisis y el ajuste que han sufrido estos países, pero el común denominador es la inconsistencia de las políticas requeridas con las políticas exigidas e impuestas por el FMI. Según Stiglitz las políticas adecuadas debieron ser expansivas a la manera keynesiana (políticas fiscales, monetarias y cambiarias para recomponer la demanda agregada). Pero las instituciones financieras multilaterales insistieron en disciplina fiscal (contracción del gasto estatal) y altas tasas de interés (contracción monetaria). Como estas políticas del FMI son contraccionistas empeoraron la crisis de los países que ya se encontraban en problemas por recesiones o desequilibrios macroeconómicos; en muchos de estos países se generó, con variantes, una disminución del nivel de la actividad económica, muchas empresas quebraron sofocadas por los altos intereses y, a continuación, las cosas empeoraron por el aumento del desempleo, el empobrecimiento de la población y, en ocasiones, por la perturbación social y económica que se expresaba en manifestaciones y protestas violentas.

Nuestro autor nos dice que las políticas inadecuadas del FMI y del BM han profundizado los problemas macroeconómicos de estos países y los han extendido a otros países del globo. Que, por tanto, el FMI y el BM son en gran medida responsables del mayor sufrimiento causados por sus programas de ajuste. Además, acusa a la tecnocracia internacional de insensibilidad y negligencia con respecto al dolor que ha infligido.

Los capítulos cuarto y quinto del texto de Stiglitz están dedicados a examinar la crisis del sudeste asiático y la crisis rusa. En estos capítulos se insiste fuertemente en que las políticas neoliberales del FMI y del BM contribuyeron a que la crisis del sudeste asiático de 1997 se contagiara internacionalmente. La insistencia en que

todos los países realicen una liberalización financiera sin restricciones para permitir la libre entrada y salida de los capitales internacionales es la política que más se critica. Esta política, según Stiglitz, no diferencia entre los capitales especulativos de corto plazo y los capitales que realizan inversiones de largo plazo. Pero la diferencia es importante. Los capitales especulativos pueden huir rápida y masivamente de los países de los cuales se rumorea que tienen problemas de solvencia o inestabilidad macroeconómica. De esta forma, pueden generar fuertes perturbaciones en el mercado cambiario que tienden a devaluar la moneda del país. Como consecuencia, explica Stiglitz, los especuladores internacionales pueden realizar grandes ganancias de capital pero la crisis tiende a trasladarse a los países vecinos porque los nerviosos capitales especulativos tienden a huir de las vecindades en problemas. Además, cuando se tiene una devaluación la situación macroeconómica de un país puede mejorar por una mejoría de la balanza comercial (es lo que se conoce como la política de “trasladarle los problemas a tus vecinos”), pero cuando todos actúan de esta manera lo que se genera es una parálisis del comercio regional que perjudica a todos y por tanto tiende a profundizar la crisis. Especialmente si, como se explicó arriba, las demás políticas que se han impuesto son contraccionistas. Con base en estos mecanismos se explica que la crisis de solvencia de Tailandia de 1997 se trasladará rápidamente a toda la región del sudeste asiático, contagiara a Rusia y llegara hasta Brasil, afectando de paso a todos los llamados mercados emergentes que fueron sacudidos por las fugas masivas de los capitales de corto plazo hacia los mercados financieros de las economías más fuertes.

Stiglitz nos ha dicho que, en general, les ha ido mejor a los países que han podido negarse a adoptar las recomendaciones de política económica del FMI y del BM, y han rechazado su apoyo financiero y las condiciones asociadas. Lo anterior se ilustra con los casos de Botswana, Malasia y China. En otros casos, los países no han seguido al pie de la letra las políticas “sugeridas” por las instituciones internacionales y les ha ido mejor, como en el caso de Corea del Sur. El mismo Estados Unidos ignoró la receta recomendada por el FMI cuando comenzó el largo auge económico de la década de los noventa: ante la baja inflación, la caída del paro y el crecimiento sostenido de la economía, el FMI recomendó subir los tipos de interés para evitar un sobrecalentamiento económico –exceso de demanda–, pues este llevaría ineludiblemente a mayor inflación. Stiglitz plantea que de haberse seguido esa política posiblemente no se habría tenido un auge tan prolongado como el que se presentó, el cual se explicaba no por sobrecalentamiento sino por aumentos sistemáticos de productividad de la economía norteamericana.

El argumento anterior también funciona al revés. Stiglitz muestra que los mejores alumnos del FMI y del BM son los que peor desempeño han mostrado en los procesos de ajuste. Aquellos países que más se han ceñido a las políticas dictadas por el FMI han experimentado recesiones más severas y duraderas que los demás países en problemas, lo que se ilustra con los casos de Tailandia, Argentina y Bolivia.

Otro aspecto que critica duramente Stiglitz es la asimetría en el tratamiento de los países por parte del FMI y el BM. A los más pequeños y apurados por los problemas macroeconómicos les exigen disciplina fiscal, privatización, apertura incondicional de los mercados y banca central independiente centrada en el combate contra la inflación. Mientras tanto, según cuenta Stiglitz, Estados Unidos parece que fuera de otro mundo (del primero, por supuesto): tiene problemas para mantener el balance fiscal, pero nadie le pide un ajuste; los Estados Unidos tiene problemas para realizar privatizaciones (sólo se realizó en la década de los noventa una gran privatización –una planta de uranio–, y se encontró con tan graves problemas que se ha propuesto su re-nacionalización), pero nadie le ha pedido que acelere la privatización de los activos públicos; los Estados Unidos ha protegido históricamente sus mercados y lo hace también coyunturalmente cuando la capacidad de cabildeo de sus productores se impone, pero nadie le exige que sea consistente con su retórica librecambista; finalmente, la opinión pública norteamericana no acepta que la Reserva Federal (FED) se dedique sólo a controlar la inflación, además el mandato de la FED también le fija como objetivos la generación de empleo y el crecimiento económico, pero nadie le impone a la autoridad monetaria estadounidense que se olvide de los últimos objetivos mencionados.

## **Resentimiento comercial**

El aspecto más odioso de estas asimetrías está en el comercio internacional. Así, por ejemplo, obnubilados por la versión que nos contaban de la experiencia de los países recientemente industrializados, a principios de la década de los noventa los latinoamericanos fuimos seducidos por la última moda: la apertura de las economías. En ese entonces la apertura comercial y la liberalización financiera se promocionaron por los organismos multilaterales de crédito y por otras instituciones internacionales, como panaceas para los males económicos del mundo. Y fuimos convencidos. Desde México hasta Argentina se vivió la fiebre de la apertura. Salinas de Gortari en México, Gaviria en Colombia, Fujimori en el Perú, Collor de Melo en el Brasil, Menem en la Argentina, y muchos otros mandatarios fueron contagiados sin remedio. Pinochet en Chile, influido por Chicago, ya había hecho su apertura desde los ochenta. Simultáneamente se impuso la ideología de la apertura en el mundo de los gobiernos y, con alguna resistencia, en la academia. Se activaron además mecanismos de censura: quien no se “montara” en ese tren era considerado un “dinosaurio”.

Como era de esperarse, los países industrializados –Estados Unidos, Canadá, los países miembros de Europa Occidental y Japón–, tan fervientes predicadores de la apertura comercial, nunca desmontaron sus subsidios a la agricultura, de hecho recientemente se asignaron más subsidios monetarios a la producción agrícola estadounidense. Además, estos países han protegido sus industrias cuando lo han considerado necesario, como en el caso reciente de protección arancelaria que le

concedió el gobierno de los Estados Unidos a la industria del acero. Seguir protegiendo era la estrategia óptima por parte de los países poderosos ante un mundo que se abría y que no les exigía que hicieran lo propio: ganaron así por punta y punta (exportaron más e importaron menos).

Una de las conclusiones importantes que se deriva del texto de Stiglitz es que los países desarrollados son buenos predicadores pero malos practicantes. La hipocresía de la política comercial promovida por los organismos multilaterales de crédito es evidente por lo desigual: se aplica sin mayores resistencias en los países pobres –los que necesitan exportar sus productos agrícolas para competir en el mundo globalizado–, pero no se aplica en los países más desarrollados que protegen sus mercados internos, negándoles a los países menos desarrollados la entrada de sus productos y por consiguiente las divisas que tanto requieren para su propio desarrollo.

La experiencia de la liberalización comercial y financiera para Latinoamérica no ha sido positiva. Después de la apertura económica hemos vivido, en Colombia y en Latinoamérica, una de las peores décadas en términos de crecimiento económico y desarrollo social –según la CEPAL, en Latinoamérica la pobreza aumentó y el ingreso se concentró aún más en la década de los noventa–. El principio del siglo XXI nos encuentra con crisis en Argentina, Uruguay, Brasil y un estancamiento económico regional generalizado. La CEPAL estimó recientemente que Latinoamérica estaba en recesión. Y el FMI acaba de estimar que el producto regional disminuirá 0.6% en el 2002. Además, desde 1997 las crisis financieras internacionales encadenadas que comenzaron en el sudeste asiático estremecieron a toda la economía regional.

Otro de los planteamientos importantes del texto de Stiglitz, que es relevante para Latinoamérica, es que no basta abrir indiscriminadamente la economía para promover el crecimiento. De hecho, Stiglitz muestra que los países industrializados realizaron aperturas graduales hacia los mercados internacionales mientras consolidaban sus industrias y sus ventajas comparativas; y que éste fue también el caso de los países recientemente industrializados.<sup>3</sup> En Latinoamérica lo hicimos al revés, primero abrimos y luego quisimos consolidar nuestra base exportadora; tuvimos entonces una apertura importadora o, en jerga económica, una apertura hacia adentro, que no ayudó a consolidar la demanda regional. Más aún, una gran porción de nuestra agricultura y de nuestra industria manufacturera fue arrasada por la competencia internacional.

---

<sup>3</sup> Ver al respecto el primer pie de página de este comentario y la siguiente cita de Stiglitz: “(...) la mayoría de los países industrializados –incluidos EE UU y Japón– edificaron sus economías mediante la protección sabia y selectiva de algunas de sus industrias, hasta que fueran lo suficientemente fuerte para competir con compañías extranjeras” (p. 41-42).

## La persistencia en el error

Stiglitz plantea a lo largo de su texto por lo menos tres razones que explican la persistencia en el error en las políticas económicas y el apego al dogma neoliberal por parte del FMI y el BM.

En primer lugar, gran parte del apego a estas teorías inadecuadas es ideológico y se fundamenta en una fe neoliberal (el “fundamentalismo de mercado”). Según Stiglitz las teorías económicas que manejan el FMI y el BM no son muy útiles para el mundo en que vivimos. Si la teoría es mala usualmente las políticas son malas o pésimas.

En segundo lugar, Stiglitz nos muestra que los errores del FMI no sólo son errores, sino también políticas funcionales a intereses particulares que inciden fuertemente en la toma de decisiones de esta institución. Más aún, Stiglitz explica que las instituciones financieras multilaterales ya no responden como instituciones públicas a los intereses generales del mundo, sino que responden primordialmente a los intereses del mundo desarrollado –al cual le conviene ampliar sus mercados externos e invertir sin trabas a lo largo y ancho del planeta–, y en especial a los intereses de las instituciones financieras de estos países –que buscan mejores oportunidades de colocar los excedentes de liquidez internacional en unos mercados financieros abiertos y flexibles–.

En tercer lugar, Stiglitz plantea que la opacidad institucional del FMI y del BM, su gran autonomía frente a los países a los cuales debieran rendir cuentas en cuanto instituciones públicas internacionales (la democracia restringida de estas instituciones refleja la desigual distribución del poder en la Naciones Unidas), así como la influencia de las instituciones financieras de los países desarrollados en el FMI y especialmente la que ejerce el Tesoro Norteamericano, son factores que no permiten generar mecanismos internos efectivos para aprender de los errores. En consecuencia, los enfoques erróneos se han vuelto endémicos y se ha perdido el sentido de la realidad. Predominan los mecanismos autoritarios de toma de decisiones y se genera un enclaustramiento ideológico que hace a estas instituciones refractarias a la crítica; así, se considera de entrada que todo lo que ellas recomiendan es correcto, si algo va mal es culpa de los demás, especialmente de los países que se han flagelado con las políticas impuestas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Refiriéndose al FMI, Stiglitz plantea que “las decisiones eran adoptadas sobre la base de una curiosa mezcla de ideología y mala economía, un dogma que en ocasiones parecía apenas velar intereses creados” (p. 16). Refiriéndose a las discusiones en el FMI y el BM, Stiglitz reporta el talante autoritario: “A menudo lo que determinó el resultado de las discusiones en las que participé fue un tono de voz, una reunión a puerta cerrada, o un memorando” (p. 18); “La cultura prevaleciente de secretismo era tan intensa que el FMI mantenía buena parte de sus negociaciones y algunos de los acuerdos en secreto incluso para los miembros del Banco Mundial en las misiones conjuntas” (p. 79).

## La desvirtuación del FMI

Vale la pena que nos detengamos en el segundo argumento del punto anterior, pues es una de las más serias acusaciones del texto. Stiglitz plantea que el FMI ha sido capturado por intereses privados que se hacen pasar –como es usual– por los intereses del conglomerado internacional. Esto es un punto crucial pues cuestiona la legitimidad internacional de esta institución.

La misión original del FMI era impedir una nueva depresión mundial, como la que había tenido lugar en los años treinta, a través de una acción colectiva global que asegurara la necesaria liquidez de los países en situaciones de depresión o en dificultades financieras. Esta misión fue definida por las Naciones Unidas cuando el FMI fue creado en 1944. Su inspiración se le debe al gran economista británico John Maynard Keynes. De hecho, Stiglitz explica que la misión del FMI se sustentaba en la visión keynesiana de que los mercados en su conjunto podían fallar y requerían ser estabilizados con una acción colectiva global.

Stiglitz muestra que el FMI fue cambiando y modificó esta visión keynesiana, que le había dado el aliento, en su contrario: un credo neoliberal a ultranza que se resume en el Consenso de Washington. Esta espectacular metamorfosis ocurrió durante los años ochenta, cuando la influencia de los gobiernos neoliberales de Reagan en los Estados Unidos y de Thatcher en la Gran Bretaña, y el apoyo conceptual de las nuevas teorías económicas que criticaban al keynesianismo reinante e invocaban el libre funcionamiento de los mercados y las expectativas racionales (Friedman, Lucas, Sargent, etc.), permitieron que se impusiera el Consenso de Washington. El cambio en la correlación de fuerzas permitió modificar la concepción de lo que debía ser y hacer el FMI. Stiglitz dice que Keynes se revolvería en su tumba si pudiera observar lo que le ocurrió a su criatura (p. 37).

### ¿Por qué la crítica causa roncha?

Ya habíamos mencionado que la eficacia de la crítica de Stiglitz al FMI y al BM se basa parcialmente en que es una crítica interna. De hecho, Stiglitz plantea que escribió su libro porque como economista jefe y vicepresidente *senior* del Banco Mundial comprobó “de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre los pobres de esos países” (p. 11). A diferencia de los críticos (usualmente izquierdistas y externos) que denuncian “las políticas imperialistas agenciadas por el FMI el BM” –típica frase de cajón de los pasquines–, la crítica de Stiglitz es más sutil y corrosiva porque no prefigura una confabulación maquiavélica contra el resto del mundo, sino que ilustra los juegos de intereses y la ideología correspondiente que llevan al FMI y al BM a tomar las decisiones que toman. Sobre esto volveremos después.

La eficacia de la crítica tiene otro componente. Se realiza desde una corriente teórica alternativa a la corriente neoliberal dominante: la escuela neo-keynesiana.

Para que nos vayamos entendiendo, ambas escuelas son neoclásicas –suponen que los agentes económicos procuran tomar decisiones óptimas sobre la asignación de los recursos tanto en el consumo como en la producción–. Pero los neoliberales creen que los mercados por su propia cuenta llevan a la mejor asignación de los recursos y que el Estado es fundamentalmente un mal asignador de recursos; mientras los neo-keynesianos piensan que a pesar de las fallas del Estado también existen significativas fallas del mercado que ameritan la intervención estatal para mejorar el estado de las cosas. En su texto, Stiglitz reclama constantemente la necesidad de una visión balanceada sobre las complementariedades de los mercados y el Estado que inciden en un mejor desempeño de la economía.

Finalmente, la calidad de Stiglitz como teórico y su experiencia e información impiden desestimarlos o ignorarlos como se ha hecho en el pasado con las críticas izquierdistas. Veamos por qué esto es así.

### **La perspectiva teórica de Stiglitz y su autoridad académica**

Stiglitz ha sido uno de los más prolíficos y geniales economistas teóricos del siglo XX. Ha sido un referente permanente de la nueva escuela neo-keynesiana, aquella que le salió al paso a la crítica de la escuela de las expectativas racionales (Lucas, Sargent, etc.). Según esta escuela económica afecta a la visión neoliberal, la teoría macroeconómica keynesiana carecía de los fundamentos microeconómicos que la sustentaran. Los neo-keynesianos se dedicaron entonces juiciosamente a la tarea de construir sus cimientos microeconómicos. Stiglitz ha jugado un papel estelar en esa labor académica mancomunada.

Aquí me permitiré mencionar algunos de los trabajos de Stiglitz que más influencia han tenido en la teoría económica. Si omito alguna referencia fundamental se debe al desconocimiento por este comentarista de la obra completa de Stiglitz. De todas formas, confío en que convenceré al lector de que las obras referenciadas justifican su premio Nobel.

Pero antes es conveniente consignar la siguiente nota metodológica. Para trabajar en su perspectiva teórica, los neo-keynesianos comenzaron a construir modelos no competitivos que permitieran explicar el mundo en tanto éste –piensan los keynesianos– no se adecua al modelo general competitivo. Los presupuestos básicos del modelo general competitivo son tres: los agentes (productores y consumidores) son muchos; los bienes son homogéneos, y la información sobre las condiciones de los mercados es general y gratuita. Si a esto se le suman tecnologías cóncavas y preferencias cóncavas, y muy buena capacidad predictiva de los agentes (expectativas racionales), se tienen las condiciones que aseguran que un equilibrio competitivo sea inmediatamente un óptimo paretiano, o sea una asignación de los recursos en la que nadie puede ganar sin perjudicar a otros (las ganancias de la actividad mercantil se agotan completamente). Es decir, se genera el ideal smithiano de la “mano invisible”: los mercados dejados a su libre funcionamiento generan la

mejor asignación posible de los recursos como si una “mano invisible” los guiara.<sup>5</sup>

Algunos neo-keynesianos han trabajado sobre el impacto microeconómico de estructuras de mercado no competitivas por concentración de la oferta (Blanchard, Kiyotaky, Mankiw, Romer, etc.). Otros neo-keynesianos han trabajado el impacto de la no homogeneidad de los productos; en este campo uno de los bloques fundadores trascendentales es el trabajo de Dixit-Stiglitz (1977), pues modeló matemáticamente un mercado de competencia monopolística. Este enfoque se utilizaría posteriormente en modelos de consumo, innovación tecnológica, diversificación productiva y crecimiento económico. Pero donde se ha concentrado el trabajo de Stiglitz es en el campo de la información imperfecta. Una contribución fundadora en este campo es el modelo de salarios de eficiencia de Shapiro-Stiglitz (1984). La idea aquí a *grosso modo* es que los salarios no sólo pagan la productividad marginal del trabajador, sino que también son el mecanismo adecuado para inducir al trabajador a trabajar de manera eficiente dado que el costo del monitoreo puede ser excesivamente alto para el empresario. Por consiguiente, el nivel de los salarios se estabiliza por encima del nivel de equilibrio en el sentido tradicional de equilibrio de la oferta y la demanda. Este modelo genera así un desempleo estructural. Stiglitz y Weiss (1982) es otro monumento teórico que explica por qué las instituciones financieras pueden restringir voluntariamente el crédito e inducir lo que se ha denominado racionamiento del crédito; la idea ahí es que no es posible conocer con certeza la disposición a pagar de los clientes (problema de información) y, como resultado, la política óptima de los administradores bancarios es negarle el crédito a algunos clientes, especialmente a los que no pueden presentar colateral o otras garantías; en consecuencia la actividad económica puede ser inferior a la deseable porque algunos clientes que estarían dispuestos a pagar no reciben el servicio. El modelo de Rothschild-Stiglitz también se centra en el sector financiero, el de los seguros, y muestra los problemas del riesgo moral –la despreocupación de los clientes por cuidar lo asegurado una vez que tienen el seguro aumenta los costos por primas pagadas y afecta la rentabilidad de las aseguradoras–, y la selección adversa –el problema de que las aseguradoras atraen a los clientes más riesgosos sin que éstas puedan controlar los riesgos apropiadamente por la asimetría de la información–, en consecuencia se prestan menos servicios de aseguramiento de lo que sería socialmente deseable. El artículo de Greenwald- Stiglitz (1986) lo presenta el mismo Stiglitz en su texto (p. 103, pie de página 3); en él se demuestra que en condiciones de información imperfecta o mercados incompletos el equilibrio general competitivo no es eficiente en el sentido paretiano que se explicó atrás. Finalmente, me gustaría hacer referencia a un modelo pionero, el de Atkinson-Stiglitz (1969), en el cual estos autores modelan el problema de la adaptación de las

---

<sup>5</sup> No obstante el ideal liberal, Stiglitz señala que “Adam Smith era mucho más consciente de las limitaciones del mercado, incluidas las amenazas planteadas por las imperfecciones de la competencia, que quienes se reivindicaban actualmente como sus seguidores. Así mismo, Smith era consciente del contexto social y político en el que todas las economías deben funcionar” (p. 274).

tecnologías del norte, las cuales se diseñan para mercados intensivos en capital, a las condiciones del sur subdesarrollado e intensivo en trabajo, para explicar la existencia de brechas de productividad.

Es esta orientación teórica hacia los problemas de la información en la economía, y el conocimiento de que en estas condiciones la creencia en mercados eficientes es absurda, lo que hace que el Stiglitz practicante de política económica se rebelde contra las políticas basadas en dogmas neoliberales que imponen las instituciones financieras internacionales. La rebelión es más necesaria en tanto las políticas impuestas hacen daño, y sin embargo estas instituciones tienen una escasa capacidad de reflexión y reconocimiento, y pocas posibilidades de cambio. Así, pues, el FMI se gana el peor enemigo que pudiera imaginar.

## **Redescubriendo la Economía Política**

Ya habíamos mencionado que la crítica de Stiglitz no es sólo institucional sino también económica y política. Se dirige contra la teoría, la ideología y los intereses corporativos que definen por qué estas instituciones internacionales han actuado (y probablemente seguirán actuando) como lo han hecho. También mencionamos que la crítica de Stiglitz no se queda en la simple denuncia de la gestión de la globalización –que es donde usualmente se quedan las críticas izquierdistas inflamadas de indignación–, también muestra cómo los errores de las instituciones financieras multilaterales son coherentes y funcionales con ciertos intereses establecidos. En ese sentido, la crítica política complementa la crítica económica.

Así, pues, un aspecto notable del análisis de Stiglitz sobre el FMI y el BM es la reivindicación implícita de la economía política. Su trabajo analítico contribuye a descifrar la estructura y el funcionamiento del poder político y económico internacional.

Stiglitz revela cómo el fervor ideológico y los intereses que estas instituciones han empezado a agenciar les ha impedido verse a sí mismas. La cultura de subordinación que es propia de las instituciones autoritarias, aunada a los intereses propios de la burocracia –la cual no busca prestigio académico o reconocimiento por pensamiento autónomo sino su promoción burocrática–, ha contribuido a acallar las dudas y los resquemores de muchos profesionales altamente calificados que trabajan en estas instituciones o aspiran a hacerlo.

Si internamente las relaciones del FMI son autoritarias, externamente lo son aún en mayor medida. La inmensa desigualdad en capacidad de negociación de las instituciones financieras multilaterales con sus países clientes asegura que en últimas las recomendaciones de estas instituciones sean usualmente seguidas al pie de la letra; Stiglitz expone cómo se promociona la idea de que el FMI y el BM sólo les sugieren políticas a los países en necesidad de apoyo financiero internacional, pero éstos saben que si no aceptan estas políticas y las condiciones aledañas, o tan sólo las cuestionan, quedan sin apoyo de todo el sistema financiero internacional,

incluyendo en primer lugar el BM.

Otra forma de reivindicación de la economía política, probablemente más importante, es el reconocimiento de que la economía funciona en un sustrato social y político que no se puede desconocer cuando se formulan políticas económicas (ver el pie de página 3). Por ello la economía no es una ingeniería, sino una ciencia social. Por tanto, las políticas viables no son sólo las técnicamente “correctas” desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, sino también aquellas que no atentan contra el tejido social e institucional. De hecho, Stiglitz plantea que las políticas económicas “correctas” para el funcionamiento de los mercados que generan levantamientos populares y agitación política por la defensa del ingreso real de la población, especialmente de la más pobre, terminan siendo las más perjudiciales (p. 156).

Stiglitz también reivindica a la economía política cuando muestra que las políticas no se realizan en el vacío o desde una pretendida neutralidad del hacedor de políticas. Las políticas económicas afectan intereses económicos y usualmente reflejan intereses económicos. Las políticas económicas son difíciles de tomar porque siempre afectan la distribución del ingreso. Quienes toman decisiones no son autónomos pues la política busca las vías para influir en las decisiones económicas a favor del interés propio, a menos que el político opere en un ambiente autoritario y antidemocrático.

Un ejemplo concreto que tiene mucha relevancia para Colombia es el de la flexibilización laboral; política que hace parte del libro de recetas del FMI y del BM. Stiglitz expone que en la visión neoliberal los desequilibrios laborales se pueden corregir con flexibilidad de precios (salarios) como en otro mercado cualquiera. Pero, como se explicó anteriormente, las teorías laborales basadas en la información asimétrica específica del mercado laboral explican la existencia de desempleo incluso en mercados competitivos. Por tanto, cuando se flexibiliza el mercado laboral “los empleadores y propietarios del capital pueden estar felices y ver cómo aumentan sus beneficios. ¡Ellos sí aplaudirán entusiastas el modelo fundamentalista de mercado del FMI y sus prescripciones políticas!” (p. 116). Pero el país puede perder, pues, argumenta Stiglitz, las ganancias en empleo de algunos sectores debidas a la flexibilización probablemente no compensen el impacto masivo sobre la demanda agregada derivada de los menores salarios de todos los trabajadores.

Finalmente, Stiglitz muestra que el poder en las instituciones financieras internacionales no se define a la manera de una elección democrática entre ciudadanos iguales, pues el poder económico y político se distribuye desigualmente entre las naciones. La desigualdad es constante entre los lados de estos organismos multilaterales. Por ello, dicho sea de paso, el planteamiento de Stiglitz de que el FMI y el BM deben reflejar de mejor manera los intereses y las aspiraciones del tercer mundo, de tal manera que lleve a una “globalización con rostro más humano” y se agencien políticas pro-desarrollistas, e incluso se aborden temas álgidos para los financistas internacionales como la condonación de la deuda de los países más

pobres, todavía refleja más una visión de lo que es justo que una alternativa política consistente con la actual estructura del poder internacional. No obstante, la crítica de Stiglitz a las instituciones financieras internacionales puede empezar a cambiar visiones y políticas que se orienten más decididamente en procura del desarrollo de los países como un resultado de cambios en la correlación de fuerzas; por ejemplo, las naciones menos desarrolladas pueden considerar la posibilidad de actuar cooperadamente en procura de sus intereses, el mismo Stiglitz sugiere la idea de que estas naciones tengan sus propios *think-tanks* –grupos de expertos independientes del sistema financiero internacional y de los países desarrollados, para que sustenten académicamente las políticas que favorezcan el desarrollo de las naciones–. Las ideas pueden generar ondas que se transformen en grandes olas....

### **Algunas reflexiones de cautela**

Hemos presentado aquí la visión de Stiglitz. Pero de todas formas es una versión. Coherente y posiblemente abrumadora, pero parcial. Como dijimos desde el principio, necesitamos una versión del otro lado, que todavía no se presenta, para contrastarla. Probablemente no se presente. Si la interpretación política y económica de los hechos de Stiglitz es correcta –la captura del FMI por intereses corporativos privados, el autoritarismo interno, la visión simplificada de los problemas macroeconómicos de los países subdesarrollados y en transición al capitalismo, la inexistencia de una política económica adecuada para tratar los problemas de los países menos desarrollados–, la mejor opción para el FMI será de nuevo descalificar al adversario y seguir en los negocios. Ese es a mi modo de ver el gran peligro de la respuesta personalizada de Rogoff (2002).

### **¡El emperador está desnudo!**

Para terminar queremos referirnos al tratamiento que hace Hans Christian Andersen del espíritu de la burocracia en su famoso cuento “El traje nuevo del emperador”. Si asimilamos el emperador al FMI, su carencia de ropa a su deficiente teoría, y el niño a Stiglitz, el siguiente cuento tiene sentido:

Un niño acaba de gritar que el emperador está desnudo. El escándalo ha sido mayúsculo. El emperador todavía no sale del bochorno. Sus funcionarios apenas alcanzan a balbucear frases incoherentes e insisten, débilmente, en que su soberano sí está vestido. Habría que cubrir al emperador con nuevas ropas para que pudiera gobernar en el interés de todos su gobernados; pero muchos intereses poderosos de la corte se oponen a que se vista. Así, pues, quizá siga andando desnudo, pero ya no le será tan fácil hacernos creer que luce flamantes trajes.

## Bibliografía

- ATKINSON, ANTHONY y JOSEPH E. STIGLITZ. 1969. "A New View of Technological Change", *Economic Journal*, vol. 79 (315), p. 573-578.
- DIXIT, AVINASH y JOSEPH E. STIGLITZ. 1977. "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity", *American Economic Review*, vol. 67 (3), p. 297-308.
- GREENWALD, BRUCE y JOSEPH E. STIGLITZ. 1986. "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101 (2), may, p. 229-264.
- ROGOFF, KENNETH. 2002. *An Open Letter to Joseph Stiglitz*, en: [www.imf.org/external/np/vc/2002/070202.htm](http://www.imf.org/external/np/vc/2002/070202.htm)
- Rothschild, Michael y Joseph E. Stiglitz. 1976. "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Competition", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 90 (4), p. 630-649.
- SHAPIRO, CARL y JOSEPH E. STIGLITZ. 1984. "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review*, vol. 74 (3), p. 433-444.
- STIGLITZ, JOSEPH E. 2002. *El Malestar en la Globalización*, Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. Bogotá, Colombia.
- y ANDREW WEISS. 1982. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, vol. 71 (3), p. 393-410.

## A propósito del modelo de desarrollo para Colombia <sup>1</sup>

Alexander Cotte Poveda<sup>2</sup>

Eduardo Sarmiento es un autor controvertido, es quizás el más polémico y crítico de los postulados de la corriente dominante en temas económicos durante los últimos años. El libro de Sarmiento remarca y nos recuerda los errores sistemáticos que en materia de política económica han venido implementando los gobiernos, en especial durante los primeros años de los noventa. El libro sintetiza los puntos de vista del autor, cuestiona el modelo de desarrollo y, como el título lo indica, plantea una propuesta alternativa titulada el modelo propio.

Esta obra hace claridad sobre la realidad de la apertura económica y plantea nuevas fórmulas para la orientación de la política económica en Colombia. Como el mismo autor lo reconoce, el enfoque del libro es en realidad un poco abstracto porque en él se pretende controvertir la teoría neoclásica, presenta postulados y supuestos alternativos al modelo de desarrollo aplicado en Colombia durante los últimos años, donde el diseño y la construcción de nuevas políticas económicas es el sustento teórico para el nuevo modelo. El punto de vista de Sarmiento sobre el desarrollo económico de los países establece que estos difieren en su funciones de producción e instituciones y por tanto están organizados de manera distinta.

El trabajo amplía e interrelaciona varios aspectos que están en el centro del debate actual sobre los temas del desarrollo económico -la economía institucional, la teoría de los problemas de coordinación de las políticas, en especial sobre el manejo macroeconómico, y algunos aspectos concernientes a la economía de la información-. En estos aspectos, los cuales son ampliamente explicados y sustentados, el autor se aparta de los supuestos establecidos por la teoría neoclásica del crecimiento. Como se discute en el texto, los teóricos del crecimiento de la corriente dominante toman como principio básico la Ley de Say, es decir: la oferta crea su propia demanda y por tanto bajo este principio se fundamentan las concepciones ideales de libre mercado; adicionalmente, se considera a la ventaja comparativa, la neutralidad del dinero, el crecimiento endógeno como los fundamentos principales del modelo.

---

<sup>1</sup> Reseña de *El Modelo Propio: teorías económicas e instrumentos*, de Eduardo Palacio Sarmiento (Bogotá, Ed. Norma, 2002)

<sup>2</sup> Economista, profesor de Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle.

Bajo la anterior ilustración y desde la primera frase de la introducción el libro logra capturar la atención del lector: el modelo neoliberal está fundamentado en las concepciones ideales de libre mercado. Se hace un breve recuento de los aspectos principales de la estabilidad macroeconómica, el comercio internacional, el crecimiento económico, la distribución del ingreso y unos comentarios generales que explican las cuatro hipótesis centrales del modelo vigente. Este es un excelente punto de partida para los capítulos siguientes del libro.

El primer capítulo ilustra los principios fundamentales de la Ley de Say, se hace un breve recuento histórico de cómo surgió la Ley, su evolución y la aplicación que se le ha dado hasta nuestros días. Con este apartado el autor muestra que aunque la economía neoclásica ha fracasado en su intento por darnos un marco teórico para pensar acerca de los problemas del crecimiento y del desarrollo de los países, pueden existir teorías alternativas que den una mejor explicación a los hechos ocurridos en los últimos años en las economías de América Latina. Al argumentarse que las instituciones no importan en el marco de la teoría neoclásica, Sarmiento nos obliga a pensar por qué sí importan. En contra de proponer que la distribución del ingreso no es relevante, la lectura nos lleva a pensar en la trascendencia de dicho concepto. Y por último, al resaltar que dentro de la Ley de Say las interacciones principales en economía están medidas por los precios, nos impulsa también a pensar en una mirada alternativa.

Los dos siguientes capítulos describen los efectos de la política monetaria sobre la demanda efectiva. Como Sarmiento argumenta, la existencia de una dicotomía entre el sector real y el monetario ha tenido serias repercusiones institucionales. Así, según su explicación, en los últimos años se ha venido conformando un consenso respecto a una organización que tiene entre sus características principales un banco central autónomo que solo está interesado en reducir la inflación sin tener en cuenta la incidencia de dicha reducción en las demás variables macroeconómicas. En el tema de la apertura y la integración se afirma que ésta produjo desindustrialización, altos niveles de desempleo y que por tanto se hace necesaria una efectiva protección que delimite el mercado mediante la introducción de aranceles y subsidios, que concilie un desarrollo exportador de alto valor agregado con el mercado interno.

En el capítulo siguiente, se analizan los efectos de la política de importaciones sobre la industria y la agricultura. Allí se establece que las importaciones masivas afectaron estos sectores, propiciando un déficit en cuenta corriente y una caída en el ahorro; la tendencia a tasas de crecimiento inferiores al promedio histórico del sector primario y secundario de la economía crearon sesgos contra el empleo urbano y el salario agrícola. Esto, bajo la explicación de Sarmiento, acentuó el detrimento en la distribución del ingreso.

Los capítulos 5, 6 y 7 exponen las causas de la inestabilidad del sector externo y de la ampliación de los ciclos económicos; destaca la importancia que tiene la inversión y el ahorro como factores que impulsarían la demanda efectiva en la terminación del ciclo recesivo, describe la forma como aumentan los precios de los

diferentes activos durante los periodos de expansión y su posterior caída. Frente a la teoría del comercio internacional, se argumenta que el teorema de la dotación de factores de Heckscher-Ohlin, que parte de la premisa de que las funciones de producción son similares y los países están en condiciones de expandir indefinidamente el factor abundante, al igual que la teoría de las productividades relativas, no se cumplen en las economías de América Latina.

En los apartes titulados “Replanteamiento del crecimiento económico” y “Distribución del Ingreso y organización económica”, se encuentran quizás los temas más interesantes y estimulantes de su trabajo. Comienza con una más bien alentadora andanada verbal, contra la petulancia del paradigma neoclásico, que tiende, entre otras cosas, a culpar al fallo gubernamental y a las distorsiones resultantes por todo lo que ha salido mal y al equilibrio eficiente de Pareto por todo lo que ha salido bien. Queda crecientemente claro no solo para el lector instruido en temas económicos, sino para el lector casual en estos temas, que la globalización tal como ha sido puesta en práctica no ha conseguido lo que sus partidarios prometieron que lograría, ni lo que puede ni debe lograr. Como Sarmiento lo muestra, en aquellos casos cuando se ha generado crecimiento y se ha mejorado la distribución del ingreso estas no han beneficiado a todos; el efecto neto de las políticas estipuladas por el Consenso de Washington ha sido el de favorecer a una minoría a expensas de la mayoría.

Frente al tema del crecimiento económico el autor afirma que la interpretación y aplicación en extremo de la nueva teoría del crecimiento ha interferido en la secuencia natural del desarrollo. En palabras de Sarmiento: en los modelos económicos prevalecientes, el crecimiento económico es la consecuencia de los estímulos de mercado que conducen a las soluciones más eficientes. Sin embargo, existen factores de diversa índole que impiden esos resultados. Por lo tanto, a largo plazo se requiere una organización económica que propicie la expansión permanente de la demanda, donde los elementos mínimos de este manejo son un sector superavitario y la disponibilidad de un amplio mercado interno.

En los capítulos siguientes el autor analiza la coordinación fiscal y monetaria, el ahorro, la tasa de interés, la evolución científica y el desarrollo industrial, sectores líderes y exportaciones, y la educación. Una de las propuestas más polémicas de Sarmiento se encuentran en el tema de la coordinación de las políticas, el autor afirma primero que el déficit fiscal no es bueno ni malo, por lo general dice, se trata de transferencias de recursos del sector privado y el sector financiero al sector público, y termina recalando que la conveniencia de estas transferencias depende de los beneficios del gasto público frente a los del gasto privado. Seguidamente propone como alternativa la emisión de dinero para crear empleo e ingresos, en sus palabras: el verdadero propósito de la emisión es activar los ingresos y ponerlos a circular en el sistema económico, la operación sólo sería por una sola vez. La propuesta es complementada por una opción consistente en conformar un fondo para la financiación y la creación de empleos en obras públicas, trabajos civiles y

adiestramiento, ya que según su planteamiento los recursos de emisión orientados por esta vía se convertirían en ingresos que significarían mayor demanda y producción, que -a su vez-, generan mayores ingresos. De acuerdo con esto, se establecería un círculo virtuoso en el cual el empleo llevaría a mayores ingresos y un mayor nivel de empleo en la economía.

La propuesta, como es obvio, sería descalificada por los teóricos de la corriente dominante, por ser inflacionaria; sin embargo dentro de un esquema simple de oferta y demanda de dinero con un banco central independiente la emisión originaría una baja en los tipos de interés y por supuesto un aumento en la producción, el modelo Hicks-Hansen confirmaría dicha intuición. Además se sabe que en economías que han experimentado reducciones sistemáticas a lo largo del tiempo de la inflación, una emisión de una sola vez con destinación específica no causaría mayores traumatismos en el mercado de dinero y lógicamente no tendría mayores implicaciones en los indicadores de la inflación. El problema serio lo constituye el control institucional que se debería realizar sobre dicha emisión, si no existen controles efectivos y reales este mecanismo sí podría originar problemas cambiarios en el sistema vía balanza de pagos. En este aspecto, Sarmiento no plantea mayor cosa.

Del lado de la reforma a la Ley del Banco de la República, su propuesta se concentra en tres aspectos: primero, establecer como funciones principales la estabilidad de precios, la producción y el empleo. Segundo, un replanteamiento al uso de la tasa de interés como principal instrumento de política monetaria. Tercero, una reducción en la injerencia del Banco de la República sobre la política fiscal. Finalmente plantea como alternativa de política cambiaria adoptar un sistema de tasa de cambio fija. Con relación a esto y según sus explicaciones, no se tendría en cuenta la medida dentro del esquema dado por la teoría de las áreas monetarias óptimas.

En el tema educativo, el autor explica que la eficiencia y la equidad del sector se hallan condicionadas a la presencia del Estado en la focalización del gasto, el fortalecimiento de la educación pública, la regulación de las matrículas y las prácticas financieras de los colegios privados y la integración de estudiantes de diferentes estratos en los mismos establecimientos; en síntesis, se puede afirmar que uno de los ejes fundamentales del desarrollo está en la educación y que por tanto el camino más efectivo para elevar los rendimientos escolares es a través de la educación integrada.

Finalmente, cuando el lector llega al último capítulo -Las Reglas del Modelo Propio- y crecen las expectativas por estudiarlo, se encuentra para gran sorpresa con que allí se presenta un listado de las ideas contenidas en los capítulos que le anteceden. La propuesta, o mejor, el conjunto de propuestas para el modelo propio que describe Sarmiento, se plantea en cinco áreas centrales: la política comercial y cambiaria, la política de industrialización, la regulación financiera, la política macroeconómica y el banco central, y la política pública; en todas ellas se plantea

la necesidad de una intervención dentro de reglas definidas y estrecha coordinación, dichas reformas según el autor son presentadas en forma integrada para alcanzar, afianzar y armonizar el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Para armar su modelo económico, el autor explica que existen dos formas. La primera consiste en definir una serie de objetivos y sobre la base del diagnóstico de las economías, o de los postulados básicos de su funcionamiento, construir la organización económica detallada para lograrlos. La segunda metodología explicada consiste en identificar las áreas de mal desempeño de la economía, identificar sus causas y posteriormente replantear los paradigmas que sirvieron para justificarlo, bajo estos preceptos se organizaría un nuevo modelo económico.

La primera propuesta, está dirigida a corregir la inestabilidad macroeconómica mediante una apertura selectiva, que sería el elemento distintivo más sobresaliente del nuevo modelo económico. El mecanismo ampliamente conocido de intervención sería el aumento de los aranceles sobre aquellos bienes que son producidos en el país. Se propone adicionalmente reemplazar el régimen de tasa de cambio flexible por un sistema de tipo de cambio fijo. También recomienda el control de cambios para evitar inestabilidades en el movimiento de capitales y una orientación de la inversión extranjera hacia aquellas áreas de interés nacional. Para la política industrial sugiere una efectiva intervención del Estado en forma de protección comercial, apoyos fiscales y acceso a sistemas de financiación. Para Sarmiento, el núcleo central del nuevo modelo es la industrialización, identificando los sectores líderes, o mejor, los sectores ganadores que serían los encargados de liderar el proceso de industrialización. Para él dichos sectores serían: el químico, el de bienes de capital y el de productos metálicos.

El segundo conjunto de propuestas alternativas se focalizan en fortalecer el ahorro y promover el sector agropecuario. Para ello recurre a una fuerte asignación en materia de subvenciones fiscales y financieras orientadas a levantar los precios relativos de la agricultura. Considera entonces que la industrialización se debe promover a través de una política industrial y agrícola conjunta estimulando actividades que dispongan de demanda interna y externa. Para esto considera necesario establecer cuáles son los productos que tienen potencial exportador, cuáles deben dirigirse al mercado interno y cuáles tienen que importarse. Simultáneamente recomienda propiciar aquellas actividades que tengan las mayores posibilidades externas y puedan desarrollarse aprovechando los menores aranceles y los subsidios dados por el Estado, el propósito sería el de incentivar el empleo, reducir los costos y establecer una política de complementariedades en los dos sectores.

La política financiera es orientada hacia la conciliación de dos propósitos, una coordinación con el resto de las variables macroeconómicas, en especial una adecuada conexión con la política fiscal, y una adecuada estructura de tasas de interés que faciliten el acceso al crédito; finalmente propone una regulación de los agregados monetarios y financiar el déficit fiscal con recursos de la emisión.

El tercer conjunto de reformas conciernen al sector social y la política pública. Para el autor el eje es la educación, por lo que considera fundamental el fortalecimiento de la educación pública, establecer estímulos a la ampliación de la cobertura y dar prioridad a una educación integrada, acabando con la segregación y la exclusión. El libro también presenta propuestas concretas en el tema de la seguridad social. Se debe regresar al sistema de seguridad social de reparto para la mayoría de la población, sustituir el subsidio de la salud a la demanda por un subsidio a la oferta. Por último propone la creación de un nuevo Estado que intervenga dentro de reglas definidas en los mercados en donde existen grandes inequidades entre los participantes, manteniendo una estructura fiscal altamente progresiva. Un Estado que impida el desperdicio de recursos públicos y sea eficiente en la asignación de dichos recursos. Igualmente considera que el gasto social, especialmente el de salud y educación debe concentrarse en los estratos más pobres, con el objeto de reducir las desigualdades existentes, la prioridad del gasto debe entonces dirigirse a crear hospitales y escuelas en las áreas más pobres y con esto estimular a los médicos y maestros para que presten sus servicios en dichas zonas desprotegidas.

Resulta ser bastante claro y obvio que la organización económica ideal de Sarmiento, con sus pequeños matices, es aquella que en el pasado dio mejores resultados en términos económicos que la actual. La construcción del modelo propio se basa fundamentalmente en rechazar el modelo impuesto por el Consenso de Washington como la única vía para el crecimiento y el desarrollo. Las discusiones en este respecto son pertinentes e importantes: hay que contrastar el modelo anterior con el propuesto y definir qué elementos del viejo y el nuevo son beneficiosos para la estructura económica del país. La evidencia ha demostrado que el modelo vigente tiene enormes deficiencias, y por tanto hay que reconocer la validez y sensatez de discutir nuevos modelos de desarrollo. Se avanzaría mucho si las propuestas presentadas por Sarmiento estuviesen acompañadas de estudios más técnicos y detallados sobre cada tema propuesto, cuáles serían los principales resultados esperados y qué arreglos institucionales se tendrían que hacer. No se debe olvidar que la ortodoxia aún tiene la profesión firmemente sujeta. La economía del desarrollo para la mayoría de los representantes de esta tendencia es solo otro campo aplicado de la economía. Estamos de acuerdo en que la búsqueda no debería ser solamente de una teoría del desarrollo o un modelo en particular, sino por el contrario debemos incorporar la realidad de las diferentes regiones o países. En medio de esta discusión, el trabajo de Sarmiento presenta una propuesta que debe debatirse y que está acompañada de un bagaje de teorías económicas e instrumentos de política que son muy valiosos.

## ¿Las claves del futuro?<sup>1</sup>

María del Pilar Castillo V.<sup>2</sup>

Como el mismo Juan Carlos Echeverry afirma, su libro es un conjunto de artículos escritos durante la época en que fue estudiante en la Universidad de Nueva York y luego funcionario del Departamento Nacional de Planeación. El libro está dividido en seis partes. En cada una de ellas el autor intenta describir las fallas en que ha incurrido la economía (¿o sociedad?) colombiana y las razones para entender la situación de hoy. A veces, incluso, da algunas recomendaciones sobre el camino a seguir para alcanzar la vía del crecimiento con democracia y libertad. En otras palabras, el libro es un balance, contado sin mayor gracia, de la situación del país.

Echeverry parte de una hipótesis que podría ser interesante: en Colombia, el alto desempleo, el bajo crecimiento económico y la pobreza no se derivan de la aplicación de un modelo de desarrollo. El origen del término *modelo de desarrollo* se encuentra en los finales de los cuarenta cuando algunos economistas latinoamericanos (¿podrían llamarse así?) acuñaron el término, lo popularizaron y lo convirtieron en herramienta clave de discusión de políticas públicas.

Para comprobar su hipótesis, en la primera parte del libro el autor muestra que las crisis económicas que ha experimentado Colombia, ubicadas en épocas distintas (1976-1985 y 1991-1999) -en esencia iguales y con consecuencias similares-, son el resultado de la aplicación de enfoques provenientes de dos modelos de desarrollo diferentes. Desde esa perspectiva, cualquier debate que tenga como punto central la búsqueda de un modelo de desarrollo salvador es una pérdida de tiempo. Sugiere que adentrarnos en discusiones de este tipo es lo que ha llevado a la persistencia de algunos errores. Echeverry propone un cambio de actitud para aquellos profesores y comentaristas colombianos que han venido cometiendo los mismos errores y les recomienda, primero, alejarse de la idea de que sus visiones sobre la economía colombiana funcionan mejor que los preceptos de la teoría económica; segundo, olvidar la ilusión de que las fallas de mercado pueden solucionarse más eficientemente por la vía del control de los precios que por la regulación económica; tercero, no sobreponer el papel de los hacedores de política al de las empresas y familias y

---

<sup>1</sup> Reseña de *Las claves del futuro: economía y conflicto en Colombia*, de Juan Carlos Echeverry (Bogotá, Ed. Oveja Negra, 2002)

<sup>2</sup> Economista, profesora del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle. <mapica70@hotmail.com>

actores internacionales, es decir, al de aquellos que, por su naturaleza, pueden incrementar el ahorro y la capacidad productiva interna sin intervención alguna.

Si se siguen al pie de la letra estas recomendaciones, es probable que el país se aleje del letargo económico en que se encuentra y entre en una senda de crecimiento sostenido. Esto supone, claro, una serie de condiciones económicas y políticas para que todos los agentes económicos tomen las decisiones correctas. Todos podemos estar de acuerdo en ese planteamiento, pero para alcanzar tal objetivo se requiere de un análisis más centrado sobre el comportamiento de los diferentes agentes que actúan y hacen parte del contexto económico.

En esta dirección, la segunda parte del libro se dedica a describir y diagnosticar la época de recesión de la economía colombiana sin despertar, en el lector, ningún tipo de interés. Las reflexiones en torno a la crisis que afectó a la economía nacional a finales de los noventa sirven de justificación para no seguir en la discusión de un modelo desarrollo, pero sí para convencerse de que el mercado es la mejor alternativa. Echeverry muestra que el origen de los problemas de balances, el déficit fiscal y cambiario, y el desplazamiento de la inversión privada a causa de estos últimos, puede encontrarse en esa mezcla donde se confunden las decisiones del gobierno y del sector privado. Y como estas decisiones de los agentes privados sobre ahorro y consumo fueron el resultado de choques externos (exportaciones de petróleo), el desarrollo de instituciones financieras y el comportamiento del sector público.

Dentro del grupo de males que ha ocasionado el pobre desempeño de la economía colombiana está el manejo dado a el sistema colombiano de ahorro y vivienda. Los usos y abusos que se cometieron llevaron a pique la efectividad del sistema. La hipótesis del autor apunta a que el sector de la construcción no se acomodó, en los noventa, al desarrollo de largo plazo de la economía. ¿La razón? los múltiples cambios del sistema UPAC minaron cualquier posibilidad de que este sector se convirtiera en el líder de la recuperación de la economía colombiana. Como alternativa, Echeverry propone un sistema de financiación de vivienda con criterios muy claros sobre la población al cual debe estar dirigido, es decir, un sistema que tenga en cuenta el estrato socioeconómico de los beneficiarios. En el pasado, el sistema terminó beneficiando a sectores de más altos ingresos que veían la vivienda como una forma de especular y de obtener beneficios. Este nuevo sistema debería ser capaz de hacer una utilización eficiente del capital y del trabajo que se encuentra en la economía. También debería promover la financiación de vivienda a través de instrumentos financieros que canalicen el ahorro de largo plazo. En este sentido, la propuesta de Currie, exitosa hasta los ochenta, no pudo sobrevivir a los embates del sistema financiero y colapsó en los noventa. El fracaso de su funcionamiento se debe más a las reformas económicas de los años noventa que a la esencia del sistema UPAC como ente impulsador de la economía.

Otra de las razones de la crisis vivida por Colombia se encuentra en el sistema pensional que cuenta con una muy baja cobertura y una fuerte carga sobre los dineros públicos. Las recomendaciones de Echeverry no se hacen esperar. Una

reforma pensional debe estar dirigida a los siguientes cuatro puntos: los nuevos afiliados al sistema no deben generar una nueva deuda, es decir, habría que implantar un sistema parecido (aunque no lo diga explícitamente) como el *pay as you go*. En segundo lugar, una reforma al sistema pensional debe tender a eliminar todo tipo de privilegios para los afiliados, es decir, buscar un sistema más equitativo. Tercero, el subsidio debe ser la diferencia entre el ahorro acumulado por el jubilado y la pensión mínima a que tiene derecho por ley. Finalmente, es necesario hacer una reestructuración del ISS que la haga más competidor y viable.

Otro de los puntos importantes al que Echeverry dedica tiempo es a explicar o, más bien, a entender la relación entre conflicto y economía. Como cualquier analista internacional, Echeverry da una versión del conflicto colombiano visto desde afuera. El análisis parte de ubicar a Colombia y a su conflicto interno, dentro del conjunto de países con situaciones de guerra similares. Aquí, el lector no va a encontrar una hipótesis nueva sobre la dinámica de la confrontación armada y su relación con la economía. En esta parte lo único novedoso puede ser la interpretación que hace del modelo de Lucas para explicar la falta de efectividad de las políticas judiciales. Lo demás obedece a los resultados de los estudios realizados por los investigadores del Banco Mundial, Paul Collier entre ellos, que logran clasificar los conflictos de los países por su origen, su duración e intensidad en número de vidas humanas, y su relación con las características socioeconómicas del país en el periodo en que se inicia el conflicto.

Según los resultados del estudio que Echeverry plasma en su libro, Colombia está ubicada dentro de la categoría de países con conflictos caracterizados por disputas del control del aparato estatal. Las conclusiones del autor, al igual que la de muchos otros autores que han analizado el conflicto, giran en torno a *la incapacidad del estado para controlar, conciliar o solucionar las discrepancias entre los diferentes grupos y/o para cumplir con su papel en la provisión de bienes y servicios*. Generalmente, estos casos justifican el que algunos tomen las armas para garantizar la seguridad local y así obtener el acceso a determinados recursos económicos que no controla el estado.

¿Cómo se ha comportado la economía en casi cuarenta años de conflicto? Colombia es clasificado como uno de los cinco países que experimentan un conflicto de larga duración y de una alta intensidad. Sin embargo, este país ha logrado mantener una tasa de crecimiento económico durante la guerra superior a la de sus vecinos, es decir, al de países que no enfrentan este tipo de situaciones.

Los efectos del conflicto se observan, sobre todo, en el capital físico, humano y social que transforma la senda de crecimiento del país. Echeverry hace una lista del impacto sobre el ahorro, el acervo de capital, sobre el consumo y la inversión, los efectos sobre el gasto público y el déficit fiscal y sobre el mercado laboral. Aunque podría estarse de acuerdo con cada uno de los puntos de lista, parece que Echeverry queda en deuda con el lector al no señalar como en Colombia los diferentes agentes de la economía, desde empresarios hasta consumidores, han

logrado ajustar sus percepciones e interacciones y han podido operar dentro de la situación de incertidumbre generada por el conflicto. Nadie nos garantiza que si el conflicto finalizara hoy, la economía colombiana entraría en una senda de crecimiento sostenida. Aquí vale la pena recordar una de las propuestas de Echeverry: creer más en el mercado. La guerra ha llevado a una deslegitimización del Estado como ente capaz de garantizar el cumplimiento de la ley y de la provisión de bienes y servicios públicos. A los agentes económicos les queda acudir a otras formas de Estado como los grupos armados, la seguridad privada o a cualquier forma que les garantice el respeto a sus derechos. Aquí la economía ha logrado convivir con el Estado (?) y los actores económicos han logrado acomodarse a él, es por eso, que el conflicto no ha agotado la economía.

La conclusión a la que llega al autor después de revisar algunos estudios al respecto, es que a pesar de ser Colombia uno de los países que más tiempo ha permanecido en conflicto (más de 40 años), no ha visto afectada en forma proporcional su crecimiento económico. Parece haber una relación negativa entre la duración del conflicto y la pérdida del crecimiento. De igual forma, la intensidad del mismo y la pérdida de inversión privada parecen no tener relación.

Desde el punto de vista del gasto público y su relación con el conflicto, los datos muestran que, para Colombia, no se observa una reducción del gasto en educación y salud. El autor ofrece una explicación: muchos de los programas de los últimos gobiernos se han centrado en mantener el gasto social a la par con el gasto en defensa. Aunque hoy en día los efectos de ese gasto social no son evidentes.

El análisis de la importancia de la relación entre el conflicto y la economía parece no superar, o más bien, no ofrece nada novedoso al análisis que antes han hecho otros economistas. La idea de ubicar el conflicto colombiano en un contexto internacional parece provenir más del deseo de nuestros hacedores de política de estar a la penúltima moda intelectual que de una búsqueda intelectual auténtica. Sin embargo, Echeverry salva esta parte del libro al presentar los efectos del conflicto y de la guerra sobre las percepciones de los actores económicos, y confirmar lo que muchos sospechaban: que ha habido un incremento en el nivel de desconfianza en las instituciones, y dentro de ellas el sistema judicial colombiano.

A mi juicio, parece que Echeverry, en esta parte del libro, logra por fin atraer la atención del lector al presentar la relación entre la rapidez de la respuesta de las autoridades ante la criminalidad y la percepción sobre los orígenes de la misma. Tanto la metodología como los resultados del análisis pueden convertirse en un punto de controversia. Dado que Colombia es uno de los países con la más alta tasa de criminalidad en el mundo, no hay una correspondencia con la efectividad de la justicia para arrestar a los criminales. Más aún, la relación entre la tasa de criminalidad y la respuesta de las autoridades difiere de acuerdo al departamento.

La metodología de Echeverry sigue el modelo de extracción de señales desarrollado por Robert E. Lucas. La idea central es que las autoridades locales responden a los choques de crimen de acuerdo a si el origen de los hechos es de

carácter nacional o local. Así, si las autoridades policiales y judiciales observan que las causas del crimen obedecen a causas nacionales, sus esfuerzos disminuyen, mientras que si el surgimiento del crimen se debe a causas locales, hay una mayor disposición a combatirlo. Echeverry extiende el análisis al fenómeno guerrillero y concluye que este es de índole nacional y requiere de un esfuerzo conjunto y no de la acción de autoridades regionales.

Aunque sus conclusiones no concuerdan con la realidad colombiana en cuanto a arreglos regionales, considero que éste punto puede ser discutido y plantea una nueva forma de explicar la baja efectividad de la justicia colombiana. Echeverry queda en deuda con el lector a pesar de la aplicación del modelo de Lucas, porque no logra lo que ofreció al comienzo de su libro: un análisis novedoso del pasado, el presente y el futuro de la situación económica colombiana. Como recomendación queda algo que ya todos habíamos oído: que es mejor olvidar los modelos de desarrollo y dejar que el mercado haga su labor.