

Mercado financiero y creación de empleo

por Ec. Juan José Cladera

(I) INTRODUCCIÓN

Como punto de arranque de análisis, en una conferencia, el Ec. César Failache¹ hacía algunas sugerencias:

(1) **conocer mejor las estructuras financieras del país y de la región, y cómo están cambiando.** Por ejemplo, si la realización del MERCOSUR y/o el ALCA conllevarían la unificación de mercado bancario y del mercado de capitales produciendo cambios radicales en el escenario que se conoce actualmente;

(2) **aprender de la historia.** Vale la pena revisar la crisis de la deuda externa de los 80', que fue una crisis bancaria y cambiaria dentro una crisis financiera global. La reciente crisis asiática es otro caso, y actualmente la Argentina representa otro diferente;

(3) **pensar el tema de las finanzas, del desarrollo y el empleo,** desde una perspectiva más abierta que la habitual. Actualmente el contexto internacional es especialmente favorable para pensar estos temas a partir de las sugerencias de Amartya Sen y las críticas de Joseph Stiglitz. Se abrió un espacio para discutir estos temas desde una óptica más social que la del FMI, el cual les indicaba a los países el camino a recorrer. A nivel de nuestro país es importante aprovechar esta apertura en el pensamiento económico para poner estos temas a consideración; y

(4) **la desregulación del sistema financiero internacional** que impone el estudio y la creación de propuestas para enfrentar los problemas que origina. En particular, el problema que ocasiona a los países la disminución de la recaudación impositiva y la imposibilidad de tomar

¹ "*SISTEMA FINANCIERO Y DESARROLLO ECONÓMICO*" Conferencia del Ec. César Failache, catedrático de "Desarrollo Económico" en la Universidad de la República y bancario - 1998

medidas de reactivación económica. Y entonces, ¿cómo se construye un gobierno mundial que tome acciones en este proceso de globalización? ¿Cómo se regulará el sistema financiero mundial? Actualmente se aplican en forma cotidiana las recomendaciones de Basilea, que hacen referencia a los mecanismos regulatorios internacionales pero de aplicación nacional. Por otra parte hay propuestas más concretas para frenar este desarrollo financiero que algunos perciben como perjudicial. El tema es qué decisión adoptar al respecto de la tasa Tobin; es una decisión exclusivamente política y de coordinación entre todos los gobiernos de los países del mundo. Nunca se hizo algo parecido y habría muchas dificultades para coordinar una acción de este tipo a escala internacional.

Desde un punto de vista analítico - económico, se puede considerar:

- un enfoque endógeno o micro del sector financiero y el empleo; y
- un enfoque exógeno o macro donde el sector financiero influye sobre el empleo nacional.

A continuación se presentarán los dos primeros puntos numerales, mientras que los otros dos serán incorporados de forma explicativa; a su vez, habrá un enfoque básicamente centrado en lo que se definió como “micro” con extensiones a lo macro

(II) La reciente evolución del sistema financiero en Uruguay

La misma historia nunca se repite, pero de la crisis del 80 se extraen tres componentes básicos de origen interno que la explican:

- en la gestión de la apertura comercial y financiera;
- en el manejo macroeconómico;
- en la gestión de los banqueros y el Banco Central del Uruguay (BCU),

y las condiciones financieras internacionales.

La resolución de esta crisis financiera se operó mediante la inflación. La crisis inflacionaria de los 80' no obedeció a un déficit de la seguridad social, ni al excesivo gasto público, como ocurre en la Argentina de 2001, sino que respondió a una excesiva asistencia al sector financiero. Luego que se licúa este componente de gasto durante 10 años, se empiezan a restablecer las finanzas públicas a partir de los años 90. Pero entre el 82 y el 91 el déficit fiscal y la inflación

estuvieron, de alguna manera, financiando la absorción de esas pérdidas. Por ello, la importancia de estudiar y conocer bien el sistema financiero.

Hubo un cambio radical de esta situación a partir de 1992. Este cambio radical se da, entre otros motivos porque empieza la era Clinton con la baja de las tasas de interés en EE.UU., primero, y en todo el orbe. Luego se empieza a generar a nivel de los países centrales condiciones favorables para que los capitales, que se habían ido en los 80', vuelvan a países como los de Sudamérica. Ello es importante porque fue un elemento externo, un elemento internacional, que va a ayudar a explicar el crecimiento de la economía uruguaya a partir de 1992.

¿Qué se hizo con ese aumento de capitales en Uruguay? Aquí, se entra a analizar la modalidad de crecimiento del 90. Se puede plantear que los bancos pasan de financiar al Estado, (porque empieza a equilibrar sus finanzas) y a dar crédito al sector privado, fundamentalmente crédito al consumo, no por simple sino por ser más rentable. Pasó en el Uruguay y pasó en toda América Latina. A pesar de este retorno de capitales la inversión productiva adicional en la región latinoamericana no fue muy significativa. Gran parte del capital que retornó no se usó en proyectos productivos, en desarrollo de industrias, sino que fue al consumo o a la compra de empresas existentes. La culpa la tendría el gusto por los autos nuevos, los viajes al exterior, las privatizaciones, etc., que se financiaron de esa manera. No hubo un proyecto principal para destinar estos recursos hacia la inversión productiva, he aquí el verdadero problema.

En el caso de Uruguay está claro que fue un modelo de crecimiento económico exitoso. Mostró que era posible el desarrollo de dos sectores importantes: el turismo y los servicios en general fueron los sectores de la economía que más crecieron en la década de los 90's. La capacidad de trabajo de los uruguayos para generar esos servicios fue posible en ese determinado contexto macroeconómico.

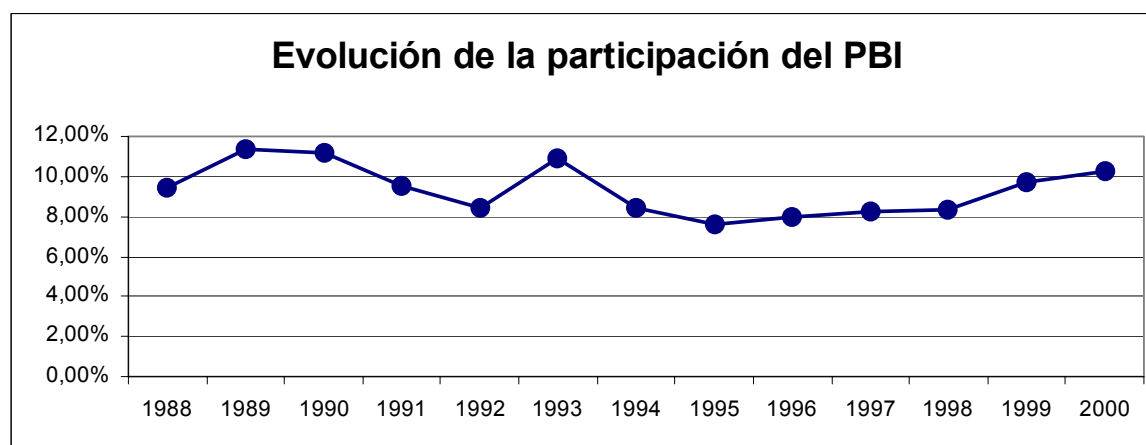
Otros sectores como el agrícola, que tuvo un crecimiento real entre el 87 y el 99, están en un proceso de cambio con desarrollo de nuevos productos. La industria ha pasado un período de cuasi estancamiento, de hecho casi no crece, pero se producen grandes cambios en la composición orgánica del capital.

El modelo uruguayo está basado en los servicios, cuyo crecimiento es dependiente de las condiciones de Argentina y Brasil. Una alternativa sería fortalecer los otros sectores (productivos) que generen un modelo de crecimiento autónomo; un modelo no dependiente de condiciones tan directas del exterior como son las de ventas de servicios a no residentes.

En el marco macroeconómico que actuaron los bancos en los 90', se desarrolló el consumo, y las medidas de control más importantes desde que asumió el presidente Jorge Batlle apuntaron a controlar y supervisar ese sector y el agro, particularmente.

En el sistema financiero uruguayo es claro que el sistema bancario sigue teniendo un rol central. La participación en el PBI ha sido estable y cercana al 10% por lo que pone al Uruguay en la categoría de plaza financiera con depósitos del exterior que representan el 40% del total del sistema.

Sin embargo, la banca pública en el caso del Uruguay tiene una importancia primordial en el

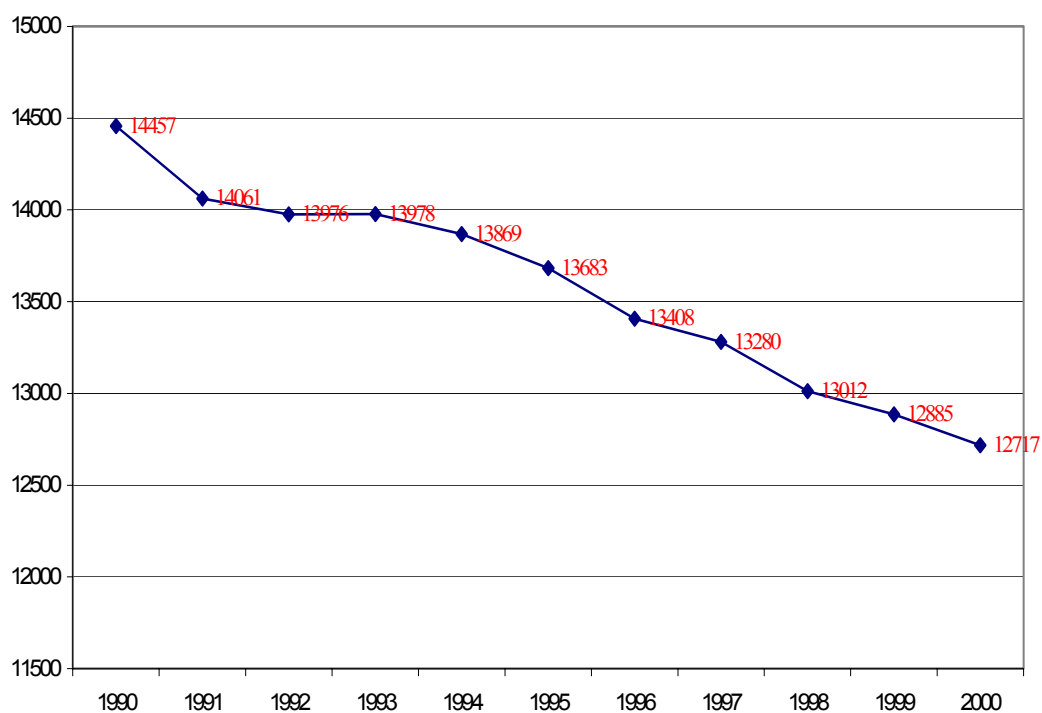


fomento y crecimiento del sector productivo. Por lo tanto, una estrategia financiera debería articular al Banco República, al Banco de Seguros y al Banco Hipotecario con el sistema privado. Entonces, el tema es qué política financiera definimos para introducir cambios y mejorar lo hecho en estos últimos años.

Habría dos grandes problemas a resolver: la dolarización y el cortoplacismo. Recientemente se entiende que la dolarización ha sido un contraestímulo a la contratación de créditos. En

cuanto al segundo, se apuntó a quebrar con el desarrollo del mercado de capitales privados a partir de considerar que la política financiera del Estado ha sido exitosa en su inserción en el mercado de capitales.

Funcionarios Registrados a Diciembre Total Sistema Financiero



El tercer problema, de otro tipo, para realizar una política financiera nacional es que, en Uruguay, los bancos privados son casi todos sucursales de bancos extranjeros.

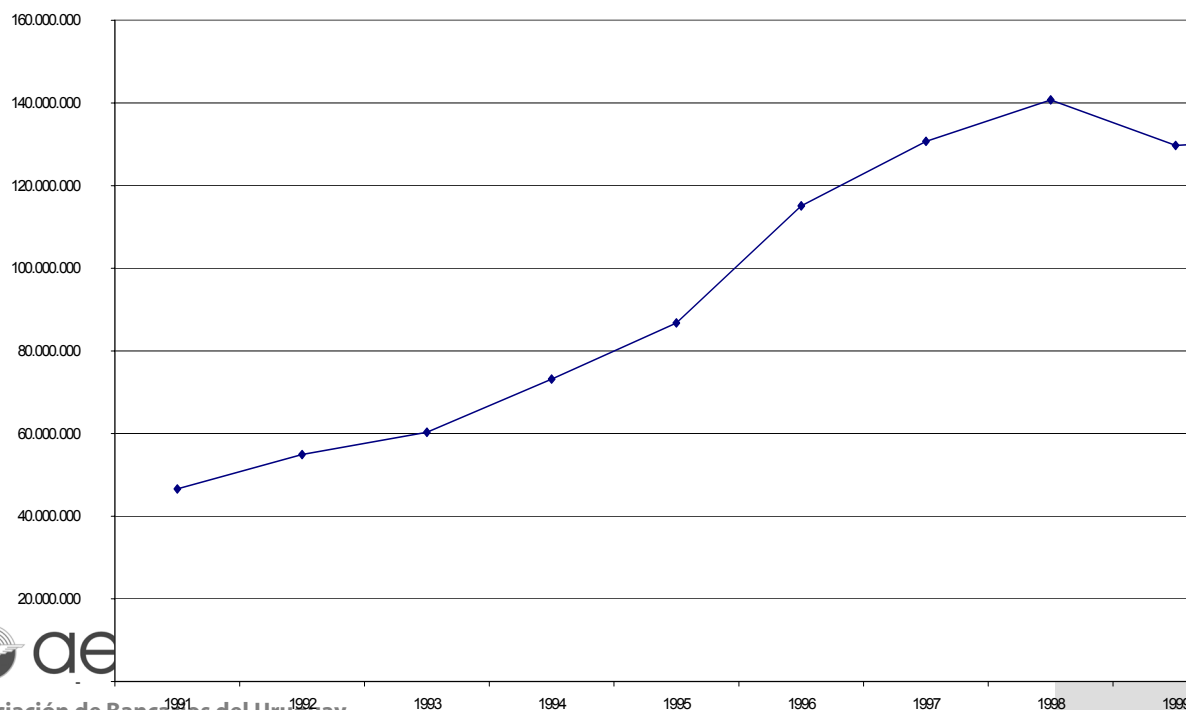
El sistema financiero en su conjunto mostró, en el período 1990 - 2000, una disminución en la cantidad de empleados del orden del 12 %, como se desprende del gráfico anterior. La introducción de nueva tecnología ahorradora de mano de obra y la tercerización de algunas funciones hacia otras empresas son las fuentes de esta reducción del personal. Los bancos oficiales redujeron su planilla de funcionarios a instancias de la prohibición de la entrada de funcionarios públicos por 10 años, que rige desde el año 1995. Por su lado, la banca privada en su conjunto fue reduciendo su personal ocupado hasta 1995 y a partir del año siguiente comenzó un proceso de aumento de los trabajadores en un núcleo importante de instituciones donde se destacan el Citibank, Santander, Montevideo, Boston y Comercial que crecieron casi un 60% mientras que se disminuía en promedio un 7%.

Evolución del empleo 1990 - 2000	dic- 90	dic- 91	dic- 97	dic- 98	dic- 99	dic-00	Variación
<i>Comercial</i>	225	643	08	821	903	1159	85,4%
<i>de Montevideo</i>	283	291	86	293	318	326	15,2%
<i>Santander S.A.</i>	207	196	228	239	259	253	22,2%
<i>Citibank N.A.</i>	146	139	201	219	268	237	62,3%
<i>Bank Boston N.A.</i>	206	209	310	311	333	350	69,9%
<i>Bancos Seleccionados</i>	1467	1478	1833	1883	2081	2325	58,5%
TOTAL BANCOS PRIVADOS	5878	5676	5452	5501	5500	5483	- 6,7%
TOTAL SISTEMAS	14457	1406	3280	1301	1288	12717	-

		1		2	5		12,0%
<i>Fuente: elaborado con datos de la CJB</i>							

Se ha dado un aumento de la productividad por empleado, una mejor selección del personal y una racionalización en los procesos, lo que ha llevado a elevar la calidad del empleado bancario. El grado de rotación del personal ha sido relevante y creciente en estos años. La rigidez laboral en el sector es un tema ampliamente abordado. En los últimos tiempos, se ha apreciado una importante movilidad. Las instituciones lo han resuelto fundamentalmente a través de despidos incentivados además de una política de tercerización de actividades. Asimismo, existen numerosos casos de despidos incentivados que no se relacionan con la presión sindical, dado que se dan en instituciones con bajo grado de sindicalización y los funcionarios incentivados integran los cuadros de la alta gerencia. Por lo tanto, estos costos de despido tendrían como causa las políticas de manejo de recursos humanos de las empresas en cuestión.

**Resultado Neto en Moneda Extranjera
Sistema Financiero Privado**



Las remuneraciones de la mano de obra en el sector se incrementaron durante la década en estudio. No obstante, debe señalarse que tanto la banca privada como las casas financieras tuvieron en el período un incremento del valor agregado por encima del crecimiento de las remuneraciones promedio por empleado, e incluso las utilidades han crecido permanentemente.

Los gastos de las entidades financieras en servicios tercerizados se triplicaron en la década. Las empresas que más han tendido a tercerizar sus actividades son aquellas que se dedican primordialmente a tareas que requieren de una menor especificidad de activos. La tercerización es mayor en las instituciones que han incrementado su participación en el crédito al menudo y a servicios estandarizados que son publicitados masivamente. También se confirma la influencia de los aspectos institucionales en la magnitud de las actividades tercerizadas, mostrando que las instituciones oficiales y las cooperativas de ahorro y crédito tienen mayores trabas o una menor disposición a contratar externamente los servicios tercerizables.

En la teoría económica ² se suele definir la innovación en el sentido estrecho de innovación de proceso técnico productivo, es decir, de cambios en los equipos o en las técnicas de producción. En efecto, los economistas omiten normalmente el efecto del progreso técnico sobre la calidad de los productos, así como la innovación de producto, o sea, el desarrollo de nuevos productos, que representan una segunda forma nada desdeñable de la innovación. En consecuencia, la base del análisis económico de la innovación consiste en la innovación tecnológica y en la relación productiva.

Generalmente, el interés se ha centrado más en las causas de la innovación tecnológica o de gestión que en el efecto sobre los cambios tecnológicos de la calidad de los factores utilizados (capital y trabajo), omitiendo la dimensión cualitativa. Sin embargo, conforme han ido avanzando las investigaciones, se ha empezado a poner de relieve distintas variables que podían influir en el proceso de innovación para el sector bancario. En este caso, el resultado

² Diane-Gabrielle Tremblay: *Los recursos humanos en el centro de la innovación. La innovación de producto en el sector bancario*

de dicho proceso ya no parecería determinado sólo por la tecnología, sino que podía variar según las relaciones sociales características del sector o, también, según el modo de gestión del personal.

En las últimas décadas del siglo XX, con la complejización de la sociedad, la demanda se ha diferenciado y la oferta de productos se ve obligada a responder a esta diferenciación de la demanda para asegurar el mantenimiento de la empresa en el mercado. La primera ola de innovación se caracterizó por priorizar el tratamiento de masa para responder al fuerte crecimiento de la demanda (mercado abundante). En el caso del sector bancario se ha observado siempre un aumento de la tasa de bancarización (ya que muchas familias o personas poseían una cuenta bancaria) respecto del número de transacciones efectuadas en los años sesenta o setenta.

Mientras los cambios técnico - organizacionales de la primera fase de innovación (sobre todo en los años sesenta y setenta, en la mayoría de los países industrializados) suponen una destrucción de puestos de trabajo en una empresa dada, la innovación de producto parece implicar, al contrario, la creación de nuevas funciones y generalmente de nuevos puestos de trabajo. Para ello, se requieren nuevas aptitudes, se buscan nuevas competencias, nacen nuevos perfiles de puesto y aparecen nuevas trayectorias de movilidad, ya que estos cambios dependen directamente de la innovación de producto. Evidentemente, en este caso también, y si se da la circunstancia, algunos individuos pueden ser despedidos no por culpa de la máquina, sino por el abandono de productos antiguos. De todos modos, existe una diversificación y una multiplicación del número de productos. Es lo que se ha observado en el sector bancario, sector en el que los productos básicos subsisten aunque con una complejidad y una diversificación mayores.

En consecuencia, la división del trabajo y las trayectorias de movilidad se ven ampliamente cuestionadas y remodeladas. Sin embargo, la innovación de producto permite constatar (sin duda más que la innovación de proceso) que los recursos humanos disponibles pueden influir también en el proceso de la innovación y obligar a cierta mediación entre la innovación y la estructura del empleo, sobre todo desde el punto de vista cualitativo. En tal caso, se da una desestabilización y luego una renovación de los compromisos realizados anteriormente en torno a cuestiones esenciales como la cualificación, la clasificación y las modalidades de acceso a trayectorias de movilidad ascendente.

(III) DE LAS FINANZAS Y EL EMPLEO

Para caracterizar al trabajo, se debe contemplar:

- ◆ a la persona que lo realiza y en qué tipo de organización lo hace;
- ◆ a los instrumentos que se utilizan y su proceso de renovación; y
- ◆ al objeto producto del trabajo y su evolución en cuanto a nuevos productos o sustitutos.

El trabajo financiero tiene sus especificidades porque se diferencia de otras actividades laborales en que:

- 1) El bancario debe reunir una instrucción básica para ser aceptado por la empresa financiera. A ello se le agrega que la institución necesita del funcionario otros elementos que no están especificados:
 - a) Dar seguridad (implica estabilidad en la presencia del funcionario)
 - b) Dar imagen (implica que el bancario sea un referente social)
 - c) Dar confianza (implica una alta valoración del trabajo por el propio empleado.)
- 2) **Las herramientas financieras están en una evolución permanente, lo que ha complejizado la función típica del bancario. No solo ha sido el proceso de informatización sino también la globalización y los cambios organizacionales los que obligaron a la formación continua. Hoy son necesarios conocimientos en áreas como ventas y marketing y se están dando otros fenómenos como:**
 - a) **La competencia entre los bancos no ha aportado el nivel de información suficiente para el usuario, lo que lleva a calificar al sistema financiero uruguayo de poco transparente.**
 - b) **El público no dispone, de parte de las autoridades ni de las instituciones financieras, de la información adecuada para una correcta evaluación de su riesgo y ello es en parte debido a que las instituciones emplean para las nuevas tareas personal sin tradición ni formación bancaria**
- 3) Por su esencia, el dinero es un bien precioso (como el oro, el uranio, etc.) lo que implica que debe ser manejado por profesionales. A ello se le suman los sustitutos próximos del dinero como los bonos, los fondos de inversión, etc. Por lo tanto, los

costos laborales deben estar asociados a la calidad del producto y de los servicios que se brindan por su especificidad, profesionalidad, reserva y calidad.

En este mundo actual, globalizado y regionalizado, se tiene que ubicar al trabajo en este nuevo contexto. Se arrastran viejas historias como que el sistema bancario uruguayo compite con el argentino. Debe tenerse en cuenta que el bancario uruguayo le aporta al servicio brindado un valor agregado generado por las denominadas “funciones latentes” en la sociedad (su status social, el reconocimiento social, etc.). A su vez, la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU) ha aportado una mayor transparencia a la competencia entre bancos respecto a los costos laborales, pues el convenio colectivo establece un piso salarial. Ambos elementos se suman simérgicamente generando un servicio bien diferenciado en la región que está en la base del crecimiento del negocio financiero uruguayo.

El trabajador bancario goza de la presencia latente de la estabilidad en el empleo. Ello redundando en confianza en su trabajo y facilita la comunicación social. Los bancos se benefician de esa actitud que genera una adhesión tácita a la seguridad y estabilidad de todo el sistema financiero. Socialmente se habla de “carrera bancaria”, del natural ascenso dentro de una empresa: ello proviene de un respeto social a la formación del bancario y por su status social que está muy correlacionado a sus ingresos.

Para la realización de su “carrera” el empleado bancario se interesa por tener una visión global del sistema y de los productos actuando como consultor para los usuarios. El mismo reconocimiento que merece AEBU como vigilante del sistema y gestor de propuestas, ratifica la disposición individual para mantener una actitud reflexiva sobre la evolución del sistema. A su vez, lo anterior refuerza la idea de profesionalidad del trabajo. El sindicato ha buscado crear los cargos adecuados a las nuevas funciones para que la sociedad siga recibiendo la misma calidad de servicio de parte del sistema. Lamentablemente, las instituciones bancarias no se han avenido a ello y los resultados fueron los duros golpes que recibieron los mercados incipientes de Obligaciones Negociables y Fondos de Inversión. AEBU ha impulsado también una política objetiva y honesta de evaluación de desempeño como factor fundamental para dignificar al trabajador, al tiempo que se lo potencia para un mayor grado de eficiencia laboral. En

particular para atender las nuevas realidades financieras en los bancos (emisión de títulos y su colocación, constitución de fondos de inversión y su colocación, etc.) se debería contar con "bancarios profesionales especializados" en los términos que la sociedad uruguaya está acostumbrada.

La realidad impulsa un nuevo nivel de desarrollo del empleo bancario, con mayor calificación y formación imprescindible para el desarrollo del sistema financiero uruguayo. Aquí se inscribe la iniciativa de la creación de un Instituto de Formación Bancario que en forma equitativa y profesional asegure el igualitario acceso a la formación, como factor de ingreso del personal a las empresas, ascensos y concursos entre otros. Para que se cumplan dichos objetivos, será necesaria la integración tripartita de su gestión. De conseguirlo, se debería buscar las alternativas que marquen la mayor amplitud.

(IV) EL CRECIMIENTO DE LA BANCA Y EL EMPLEO

En tanto que la economía uruguaya se caracteriza por ser pequeña y muy abierta financieramente, el sistema bancario uruguayo podría crecer internamente sobre la base de un proceso de bancarización (proporción de fondos en los bancos en relación con el circulante de dinero) de las familias, dado el nivel de ingresos y educación de la población. Esto implica inversiones en distintos ámbitos: más productos, más tecnología, mayor calificación de los recursos humanos, etc. Este cuadro es posible si se mantiene la estabilidad monetaria actual. Si seguimos esta línea de pensamiento habría crecimiento de la penetración bancaria (relación entre el número de cuentas bancarias y los habitantes de un país) y de la profundización financiera (relación entre depósitos privados y el PBI) en el corto plazo. La práctica muestra que las altas tasas de interés y la inflación impiden que las familias utilicen al sistema bancario por el aumento de los factores de inseguridad y riesgo (para todos los que participan en el sistema).

Por otra parte, la bancarización aporta los siguientes beneficios para la sociedad:

- a) Garantizar e instrumentar un sistema de pago de bienes y servicios. El excesivo uso de efectivo como mecanismo de pago presupone la posibilidad del crecimiento de sustitutos cercanos como son los depósitos a la vista, las cajas de ahorro, las tarjetas, etc. en la medida que los factores macroeconómicos incidan favorablemente y la estrategia de los grandes bancos sea hacia la banca universal. A su vez el sistema bancario se ha caracterizado por su seguridad y adaptación a las nuevas tecnologías. Entonces existiría la posibilidad de que *estrategias de bancarización y profundización bancaria* consigan buenos éxitos.
- b) Asignación y transferencia eficiente del ahorro e inversión en el tiempo y el espacio. La industria financiera ya no es la reunión inconexa de bancos, aseguradoras, fondos de inversión y de pensión. La tecnología ha posibilitado en el sector la creación de:
 - *Economías de escala* (tamaño mayor de las empresas con costos promedios inferiores por ejemplo los sistemas de computación que permiten el manejo de un número ilimitado de cuentas y cuanto más cuentas se incorporan, menor es el costo operativo por cuenta).

- *Economías de gama* (número grande de productos diferenciados que atienden aristas diferentes del usuario y segmentos de nuevos consumidores con los mismos costos en red física, publicidad, etc. que permite un costo menor al incorporar los nuevos productos, atender nuevos clientes o viejos clientes con nuevos productos).

La tecnología los ha integrado en un mercado donde la información es el insumo principal. En el sistema uruguayo existen estos conglomerados financieros que se encuentran trabajando en todas las actividades simultáneamente. ¿Qué sectores serán abarcados por estos conglomerados?. Ello va a depender de su marco regulatorio y de los nuevos productos que se incorporen por el cambio tecnológico. Hasta el presente el significado del mercado de capitales es de menor importancia que el del sistema bancario, que es donde se otorgan básicamente los créditos.

c) Ofrecer garantías que permitan el control del riesgo para el inversor. Los gobiernos han contribuido a impulsar los nuevos servicios financieros que en general están ligados a las instituciones bancarias. Los nuevos productos buscan mejorar la rentabilidad de los inversores a partir de que éstos aumentan su capacidad para definir y controlar su cuota de riesgo. Consecuencia de lo anterior es la profundización del perfil de riesgo que obliga a una supervisión acertada para mantener al sistema financiero estable. Si la autoridad monetaria se desinteresara por informar sobre los fenómenos financieros (aumentaría el riesgo), trasladaría dicha responsabilidad a los agentes privados financieros. Por lo tanto, como éstos son básicamente los bancos, seguramente se elevarían las tasas de interés frente a la posibilidad de mayores vaivenes y para asegurarse la rentabilidad.

El Estado en la época actual debería atenuar los efectos de la globalización que no tiene en cuenta las particularidades nacionales de la estructura social. El Estado debe recuperar su rol orientador y por lo tanto debe seguir:

- Contribuyendo a la creación de entornos favorables para las iniciativas de las firmas dinámicas que aporten empleo y riqueza.
- Participando en la toma de decisiones que orienten o favorezcan el desarrollo de las buenas iniciativas.
- Activando a la investigación para el desarrollo y al desarrollo tecnológico aunque el mercado no exista.
- Preparando con anticipación los mercados del futuro.
- Favoreciendo la coalición de firmas y de firmas e instituciones

- Vigilando para prevenir con una anticipación mínima la llegada de irreversibilidades como serían el cierre de créditos a sectores cuya existencia depende de la asistencia financiera.

d) Posibilitar la transferencia de los recursos al sector real de la economía. Si se define al desarrollo como una justicia social en avance continuo, éste no se resuelve en un sistema de mercado. La lección principal de la crisis asiática de 1997 es que el mercado, por sí solo, no nos va a garantizar el logro de las *políticas de crecimiento* que permitan obtener una mayor cantidad de bienes y servicios para los uruguayos, la generación de puestos de trabajo, etc. En un país pequeño existen algunas externalidades (por ejemplo las inarmonías tecnológicas que no permiten un rápido desarrollo o la imposibilidad de financiar la investigación necesaria) que los agentes actuando por sí solos no perciben.

Por ejemplo, el establecimiento de una industria o un servicio generaría, de alguna manera, un movimiento en la economía; un empresario solo no lo hace, es necesaria una estrategia para inducirlo a ir adelante y se debe contar con una banca al servicio del desarrollo. En el Uruguay, el BROU es el único agente financiero que ha actuado en este sentido; el sistema bancario privado solo ha actuado en el corto plazo. La banca de fomento ha venido siendo desplegada por este banco oficial que no dispone de un tratamiento especial para ello. Se puede afirmar que el marco legal, jurídico y político no favorece que los bancos apliquen recursos en la banca de fomento; la decisión pasa por la estrategia.

La competitividad del sector uruguayo se desarrolló en los 90'. Al caer la inflación, las expectativas hacia el futuro hicieron que las tasas de interés nominales bajaran y se achicaran los spread. Esto es un fenómeno excelente para el país, pero problemático para algunos bancos que tienen en ese margen de las actividades en moneda nacional, una renta diferencial respecto al de la moneda extranjera. La competitividad de un sistema bancario nacional, en términos del proyecto de la plaza financiera, tiene algunos mecanismos problemáticos al competir, con los spreads en caída, con el mercado internacional. Failache definía una competitividad sana y una competitividad espuria. La competitividad sana sería hacer una plaza financiera que de alguna manera represente una vanguardia en el proceso de creación del MERCOSUR y se adelante estableciendo nexos entre ahorristas e inversionistas, empresarios y negocios a nivel de

la región. Ese sería un desarrollo sano de una plaza financiera, de cómo se logra el crecimiento de un país invirtiendo en la productividad, en la educación, en la investigación, en el desarrollo, etc. La competitividad se debió a que la plaza financiera de Uruguay tuvo una ventaja durante los últimos 50 años, hasta 1990, porque tanto Argentina como Brasil no dejaban entrar bancos internacionales. La apertura bancaria de Argentina y de Brasil fue un cambio radical en el contexto regional financiero. Ahí hubo una decisión de los gobiernos de los países vecinos que quitó una competitividad espuria que la propia marcha de los mercados va "limpiando".

Pero hay otro componente de la competitividad, que no es una competitividad de costos sino que es una competitividad vinculada a esta modernización, derivada del aumento de la productividad. Como ya se planteó, Uruguay tiene una ventaja que es la posibilidad de pensar en un aumento de la bancarización de la gente, y en que los bancos mejoren las tecnologías a los efectos de prestar más y mejores servicios a sus clientes. Una competitividad que de alguna manera apunta a privilegiar no los elementos de competencia entre los agentes financieros, sino los elementos de cooperación a la hora de definir estrategias que les aseguren a todos ellos una cierta rentabilidad respecto al capital que tienen invertido y redunden, a nivel del país, en efectos beneficiosos.

Ahora es claro que hay bancarización y no se debe pensar en que se asistirá a un proceso de contracción del sistema financiero si el país ingresa en una senda de crecimiento. El crecimiento se dará a partir de generar más demanda solvente, y ello daría como resultado empleo más o menos estable y con ingresos dignos.

(IV) EL OBJETIVO DEL DESARROLLO Y LAS POLITICAS DE EMPLEO

Cuando se definen los objetivos del desarrollo de manera explícita como justicia social en avance continuo, la protección del medio ambiente, la consolidación de un proyecto cultural nacional, el tema de la libertad, etc., se convierten, efectivamente, en los componentes de una estrategia de desarrollo. El sistema de mercado por sí solo no va a garantizar el logro de estos objetivos y ahí es que la acción del Estado y de las otras organizaciones sociales (los sindicatos, otras organizaciones de la sociedad civil, etc.) deben definir su participación en la toma de decisiones o en cómo elegir el camino.

Cualquier estudio arranca en lo que se denomina *dotaciones* que de aquí en adelante, son definidas como el conjunto de posesiones o propiedades iniciales con que cuenta una persona (o familia), tales como su fuerza de trabajo, tierras, herramientas, bienes, dinero, según conceptos de Amartya Sen.

Esa dotación de partida, la persona o familia la puede convertir en *entitlements* (derechos de uso o dominio, de aquí en adelante) o conjuntos de canastas de mercancías sobre las que tiene comando o derecho de uso. Tal conversión se puede realizar por el autoconsumo de la familia o por un intercambio de las dotaciones iniciales con la naturaleza (producción) o con otras personas (a través del comercio, entendido éste como *exchange entitlement* por Sen). Realizado esto, el individuo tiene derechos o dominio sobre un subconjunto alternativo de canastas de mercancías que puede usar o consumir (como tal, se trata en términos microeconómicos, de un vector de dotación o de un conjunto presupuestal). Esos derechos de uso - derivados en parte de las dotaciones- están amparados consuetudinariamente, sea legalmente, porque se trata de posesiones privadas (aseguradas por el Estado y que pueden defenderse ante la justicia), sea porque están legitimados socialmente (caso de bienes públicos o de subsidios o donaciones o por mecanismos de reciprocidad entre familias o por sistemas de distribución al interior de la familia).

Tales derechos o dominio, entendidos como el "*conjunto de mercancías entre las que una persona puede elegir un subconjunto*", permiten "*relacionar el dominio real sobre bienes y servicios de una persona o familia con las reglas de los mismos en ese sistema y la posición real de la persona o familia en el sistema (por ejemplo: la propiedad o dotación iniciales)*". Esta forma de enfocar el problema contrasta con otras que evitan la cuestión del dominio, dando por hecho de una manera general la disponibilidad de los bienes para su distribución entre la población". En esta perspectiva, Sen demuestra -a manera de ilustración- que puede haber abundante disponibilidad de alimentos en una sociedad, sin que ello otorgue necesariamente el derecho de uso sobre ellos, con los que se pueden presentar - en aparente paradoja hambrunas masivas. Más aún, y es aquí donde establece el nexo entre las personas y las particularidades de la sociedad en que desenvuelven, "*que una persona sea capaz de ejercer dominio sobre la cantidad suficiente de alimentos para no morir de hambre depende de la naturaleza del sistema de derechos que opere en la economía en cuestión y en la propia posición de la persona en esa sociedad. Si reflexionamos sobre esto vemos que es algo completamente obvio, pero millones de personas han muerto a causa de posiciones que ignoran el enfoque de los derechos y se concentran*

en cambio en variables tales como la oferta de alimentos por unidad de población. Incluso cuando la proporción total de alimentos para la población es alta, determinados grupos pueden morir por su falta de habilidad para ejercer dominio sobre una cantidad suficiente de alimentos. Ver el problema alimentario como en el enfoque malthusiano, en términos de la producción alimentaria o la oferta per cápita, puede ser un error mortal, literalmente hablando".

Amartya Sen avanza sobre el concepto anterior y utiliza la palabra *capacidad* al plantear un enfoque particular del bienestar. Capacidad sería una ventaja en términos de la habilidad de una persona para hacer actos valiosos, o alcanzar estados para ser valioso. Eligió esta expresión para representar las combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser: los distintos funcionamientos que puede lograr. Cuando se aplica este enfoque sobre la capacidad a la ventaja de una persona, lo que interesa es evaluarla en términos de su habilidad real para lograr funcionamientos valiosos como parte de la vida. El enfoque correspondiente en el caso de la ventaja social - para la evaluación totalizadora, así como para la elección de las instituciones y de la política- considera los conjuntos de las capacidades individuales como si constituyeran una parte indispensable y central de la base de información pertinente de tal evaluación.

Difiere de otros enfoques económicos como el de:

- la utilidad personal (que se concentra en los placeres, la felicidad o el deseo de la realización)
- la opulencia absoluta o relativa (que se concentra en los paquetes de bienes, el ingreso real o la riqueza real)
- la evaluación de las libertades negativas (que se concentra en la ejecución de procesos para que se cumplan los derechos de libertad y las reglas de no interferencia)
- las comparaciones de los medios de libertad (por ejemplo, la que se refiere a la tenencia de "bienes primarios", como en la teoría de la justicia de Rawls)
- la comparación de la tenencia de recursos como una base de igualdad justa (como en el criterio de la "igualdad de recursos" de Dworkin).

Quizá la noción más primitiva de este enfoque se refiere a los "*funcionamientos*". Los funcionamientos representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que

logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta pueda lograr, entre los cuales puede elegir una colección.

El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios "quehaceres y seres", en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Algunos funcionamientos son muy elementales como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y a todos éstos podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias .

Otros pueden ser más complejos, pero seguir siendo ampliamente apreciados como para alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente. Sin embargo, los individuos pueden diferir mucho entre sí en la ponderación que le dan a estos funcionamientos – por muy valiosos que puedan ser - y la valoración de las ventajas individuales y sociales debe tener en cuenta estas variaciones. Por ejemplo, en el contexto de algunos tipos de análisis social, al tratar con la pobreza extrema en las economías de incipiente desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de funcionamientos centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente).

En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa. Es preciso hacer elecciones al delinear los funcionamientos importantes. El formato siempre permite que se definan e incluyan "logros" adicionales,

No se puede evitar el problema de la evaluación al seleccionar una clase de funcionamientos para describir y estimar las capacidades. La atención se debe concentrar en los temas y valores subyacentes, en términos de los cuales algunos funcionamientos definibles pueden ser importantes y otros muy triviales e insignificantes. La necesidad de seleccionar y discriminar no es un obstáculo ni una dificultad insalvable para la conceptualización del funcionamiento y de la capacidad.

El enfoque sobre la capacidad se interesa principalmente en la identificación de los objetos-valor y considera al espacio evaluativo en términos de funcionamientos y capacidades para

funcionar. Varias formas sustantivas de evaluar los funcionamientos y capacidades pueden pertenecer al enfoque sobre la capacidad general. La selección del espacio evaluativo tiene bastante poder reductor por sí misma, tanto por lo que incluye como potencialmente valioso como por lo que excluye.

Por ejemplo, debido a la naturaleza del espacio evaluativo, el enfoque sobre la capacidad es diferente de la evaluación utilitarista (más generalmente, de la evaluación tradicional del bienestar) porque deja lugar para una variedad de actos y estados humanos como si fueran importantes en sí mismos no solo porque pueden producir utilidad.

También deja espacio para evaluar varias libertades en forma de capacidades. Por otra parte, el enfoque no asigna importancia directa a diferencia de la derivada a los medios de vida o los medios de libertad, por ejemplo el ingreso real, riqueza opulencia bienes primarios o recursos como lo hacen otros enfoques. Estas variables no son parte del espacio evaluativo, aunque pueden influir indirectamente en la evaluación a través de sus efectos en las variables incluidas en ese espacio.

Este planteamiento evita -cuando se evalúa el desarrollo o se proponen medidas políticas- que se confundan medios y fines, ya que a menudo, no sólo en la práctica, se olvida que la vida de las personas debe ser la preocupación principal y que la producción y la prosperidad materiales son meros instrumentos para solventar aquélla. Aunque esto parecería una perogrullada, tradicionalmente tal confusión ha llevado y sigue dando lugar a una concentración analítica y de política parcializada unilateralmente en la expansión del ingreso real y del crecimiento económico (por habitante) como las características centrales y determinantes de un desarrollo exitoso y como fines últimos de éste.

Ese paradigma tradicional no sería problemático si existiera una correspondencia perfecta entre ambos aspectos, es decir, entre crecimiento y desarrollo. Pero esto evidentemente no es así, por varias razones, como veremos a continuación, en que observa que elevados y crecientes niveles de ingreso o de utilidad o de satisfacción de necesidades básicas no necesariamente aseguran altos niveles cualitativos de vida, aunque puedan estar relacionados - y, en algunos casos, incluso, perversamente - con éstos.

Otro aspecto ya señalado son las políticas de crecimiento de los bienes y servicios a disposición así como la necesidad de generar puestos de trabajo. Se trata de un problema bastante delicado. Los “agentes”, actuando por sí solos, no perciben a veces las externalidades que suceden de tomarse las medidas para fomentarlas para lo cual la acción del Estado es primordial. El tema

de la educación se integra en el sentido de que el crecimiento del producto de un país cada vez más depende del aumento de la productividad de su gente, implica la incorporación de conocimiento tecnológico. Esto no es gratuito y hay que financiarlo. Ello forma parte de las capacidades y funcionamientos.

Cuando se habla del desarrollo en su nivel micro, se debe incorporar el concepto de capacidades y realizaciones como elemento indispensable de la perspectiva alternativa ya que ellas son expresiones de libertad (para escoger entre diversas opciones de vida), más que medios para alcanzar la libertad (caso de los bienes y servicios).

Ahora bien, para fines de política, esta perspectiva enriquece enormemente las propuestas, haciendo más eficaces las opciones. En la medida en que no sólo propugna una expansión de la masa de mercancías (por el lado de la oferta), que no es condición suficiente para el desarrollo, establece toda una cadena de espacios de acción, desde las dotaciones (en que la economía del desarrollo se apaga), pasando por los derechos, hasta llegar a las capacidades y realizaciones. Una perspectiva del desarrollo y crecimiento que no incorpore estos aspectos quedará trunca desde la partida.

Pero como plantea Joseph Stiglitz la presión política del FMI resulta eficaz porque no sólo a los países en crisis les es difícil atraer inversores sin su apoyo, sino que además mucha ayuda externa está sujeta a su aprobación. Muchos de los economistas se preguntan una y otra vez: ¿Por qué en Estados Unidos, cuando hay perspectivas de depresión, se aplican políticas fiscales expansivas? Esto es lo que se enseña en los cursos de economía que se siguen en las universidades de EE.UU. ¿Por qué van aún más allá —a Japón se lo presionó para que aplicara políticas expansivas— pero, cuando se trata de los países en desarrollo, menos capaces de soportar una depresión, con las redes de seguridad social más débiles para proteger a aquellos que serán arrojados al desempleo y la pobreza, insisten en implementar políticas contractivas

El FMI prometió que con las reformas de mercado (privatizaciones) vendría la prosperidad sin precedentes. En cambio, les han traído una inestabilidad sin precedentes. ¿Por qué hay que seguir creyendo en estas reformas?

Para lograr políticas de crecimiento sostenidas debe existir una acción del Estado en el sentido de atender el gran tema de los economistas, que es el de la acumulación de capital. ¿Cómo se decide a nivel de la sociedad cuánto se ahorra, cuánto se invierte, dónde se invierte, cómo se invierte?; ello se une directamente al quehacer del sistema financiero, y al bancario en

particular. En los países como los nuestros, el rol del sistema financiero, en particular el bancario, es central en la resolución de la inversión y del crecimiento, por ende, en el nivel de empleo.

Montevideo, 31 de diciembre de 2001.