



NACIONES UNIDAS



JOSÉ LUIS MACHINEA

Secretario Ejecutivo

ERNESTO OTTONE

Secretario Ejecutivo Adjunto a.i.

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

REVISTA

de la

COMISIÓN
ECONÓMICA
PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

C E P A L

NÚMERO 91

ABRIL 2007

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

REYNALDO BAJRAJ

Director Adjunto



NACIONES UNIDAS

C E P A L

La *Revista de la CEPAL* se fundó en 1976 y es una publicación cuatrimestral de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Goza, ello no obstante, de completa independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales, incluyendo la revisión de sus artículos por jueces externos independientes. La *Revista* se distribuye a universidades, institutos de investigación y otras organizaciones internacionales, así como a suscriptores individuales, y su texto en internet es ampliamente consultado.

El objetivo de la *Revista* es contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región, con enfoques analíticos y de políticas, en artículos de expertos en economía y otras ciencias sociales, tanto de Naciones Unidas como de fuera de ella. Por consiguiente, la Dirección de la *Revista* extiende una invitación permanente a someter para publicación artículos que analicen diversos aspectos del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La suscripción anual (tres números) a la *Revista de la CEPAL* en español cuesta 30 dólares y la suscripción por dos años, 50 dólares. Los precios de la *Revista* en inglés son de 35 y 60 dólares, respectivamente. El precio del ejemplar suelto en español o inglés es de 15 dólares, incluidos los gastos de envío.

El formulario de suscripción se encuentra en la *Revista* inmediatamente antes de la sección “Publicaciones recientes de la CEPAL” y en la página web de la CEPAL (www.cepal.org).

El texto completo de la *Revista* puede también obtenerse en dicha página web en forma gratuita.

Notas explicativas

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

... Tres puntos indican que los datos faltan o no están disponibles por separado.

— La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

– Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

, La coma se usa para separar los decimales.

/ La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2004/2005.

- El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2004-2005, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 0252-0257 - ISSN electrónico 1682-0908

ISBN 978-92-1-323019-0

LC/G. 2333-P

Copyright © Naciones Unidas 2007, abril de 2007. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción. En todos los casos, las Naciones Unidas seguirán siendo el titular de los derechos de autor y así deberá hacerse constar en las reproducciones mediante la expresión “© Naciones Unidas 2005”, o el año correspondiente.

I N D I C E

¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales	7
<i>José Luis Machinea y Daniel Titelman</i>	
El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica	29
<i>José Serra y José Roberto R. Afonso</i>	
¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina	53
<i>Miguel Braun y Nicolás Gadano</i>	
Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar	67
<i>José E. Durán Lima, Carlos J. de Miguel y Andrés R. Schuschny</i>	
Retos en materia de empleo y respuestas de política en Argentina, Brasil y México	95
<i>Christoph Ernst, Janine Berg y Peter Auer</i>	
La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales	111
<i>Ana Sojo</i>	
Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo	133
<i>Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso</i>	
Consensos y disensos entre los economistas mexicanos	153
<i>Carlos M. Urzúa</i>	
Espejos de cambios: empresarios industriales en Chile y Uruguay	167
<i>Andrés Rivarola</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	183
La <i>Revista de la CEPAL</i> en Internet	184
Publicaciones recientes de la CEPAL	187

PALABRAS CLAVE

Política económica
Movimientos de capital
Riesgo
Reservas monetarias
Instrumentos financieros
Instituciones financieras
Integración económica
América Latina - Caribe

¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales

José Luis Machinea y Daniel Titelman

La volatilidad del crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe se ha visto acentuada por la falta de instrumentos adecuados para suavizar las perturbaciones externas. Las dificultades para proporcionar financiamiento de emergencia y para desarrollar mercados financieros capaces de emitir valores públicos que incorporen mejores mecanismos de contingencia, han contribuido a la volatilidad económica. Con el fin de identificar vías para avanzar en estas dos direcciones en el contexto de América Latina, este artículo examina la función que podrían desempeñar las instituciones financieras regionales y subregionales, sin perder de vista que estas instituciones no son sustitutos, sino complementos, de las instituciones globales.

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo de la
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
(CEPAL)

✉ joseluis.machinea@cepal.org

Daniel Titelman
Jefe,
Unidad de Estudios del Desarrollo,
División de Desarrollo Económico,
CEPAL

✉ daniel.titelman@cepal.org

I

Introducción

A partir de la crisis asiática de 1997 ha habido un mayor reconocimiento de que la volatilidad de los mercados financieros internacionales es un factor importante para explicar los ciclos económicos de las economías emergentes, pues provocan desequilibrios internos en las economías y amplifican los ya existentes. Los países de América Latina no han sido una excepción, ya que las perturbaciones (*shocks*) provocadas por la volatilidad de los mercados financieros externos han sido una de las principales causas de la volatilidad de la tasa de crecimiento. De esa manera, los mercados financieros internacionales se han sumado al impacto que durante décadas tuvieron los precios de los recursos naturales en el ciclo económico de la región. Si bien en los últimos años los precios de los recursos naturales han vuelto a contribuir mucho a la bonanza económica por la que atraviesa América Latina, una mirada de más largo plazo muestra que los movimientos de capital son el factor que más ha influido en los ciclos económicos de las tres últimas décadas.

La volatilidad financiera de los países de la región se ha visto acentuada por la falta de mecanismos adecuados para proporcionar financiación de emergencia a los países que enfrentan problemas de financiamiento de la balanza de pagos causados por perturbaciones externas. La falta de una red de financiamiento de emergencia en el ámbito regional e internacional ha hecho que los países apliquen una política de autoseguro basada fundamentalmente en la acumulación de reservas internacionales, la que dista mucho de ser la opción más eficiente para protegerse de los vaivenes de la economía mundial. En los últimos años se han intensificado las propuestas de reforma de las instituciones y los mercados financieros mundiales. Sin embargo, en la formulación de estrategias destinadas a perfeccionar los acuerdos financieros globales, se ha subestimado la función que pueden desempeñar las instituciones financieras regionales.

Con el fin de identificar, en el contexto de América Latina, formas más eficientes para enfrentar perturbaciones externas, en este artículo se discute la función que podrían desempeñar las instituciones financieras regionales, teniendo siempre en cuenta que estas instituciones no

deben considerarse sustituto de las instituciones globales, sino complementos de ellas.

Respecto de las instituciones regionales, se examina ante todo la posibilidad de ampliar la cobertura geográfica del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y luego se plantea la necesidad de estimular el desarrollo de mercados financieros para valores públicos con características que mejoren las posibilidades de hacer frente a contingencias externas.

La capacidad de un fondo de reserva para encarar el impacto de la perturbaciones externas depende de que los “asegurados” no las sufran simultáneamente. A primera vista, un análisis de correlación de esas perturbaciones en diez economías latinoamericanas indica que este no es el caso y que, por ende, sería posible ampliar la cobertura regional del Fondo Latinoamericano de Reservas. Los coeficientes de correlación de series de reservas internacionales de las que se han eliminado los efectos tendenciales suelen ser bajos o no significativos, y las correlaciones de los términos del intercambio tampoco muestran un patrón claramente definido, en tanto que las entradas de capital privado presentan correlaciones positivas, pero generalmente alejadas de la unidad. A esto se suma el hecho de que un fondo regional puede contribuir a frenar los mecanismos de transmisión de las crisis de un país a otro y, de esa manera, reducir la correlación entre países.

Al incorporarse a un fondo de reservas los países obtienen beneficios por acceder a un mayor volumen de reservas y, según el caso, a una posible reducción de la volatilidad de ellas. El coeficiente estimado de cobertura, en el que se combinan ambos efectos, sugiere que países con baja volatilidad de sus reservas en relación con el nivel de ellas tendrían problemas de incentivos para integrarse a un fondo de reservas. En el caso de los diez países examinados en este trabajo, aquellos con menor volatilidad en sus reservas, Chile y Colombia, reducirían sus grados de cobertura al incorporarse a un fondo de reservas, porque en ambos casos disminuirían las reservas efectivas en comparación con el autoseguro, lo que generaría problemas de incentivos.

El desarrollo financiero regional traducido en emisión en los mercados internacionales de valores públicos que incorporen mejores mecanismos de contingencia —por ejemplo, bonos vinculados al producto interno bruto (PIB), bonos vinculados al precio de los productos básicos, y bonos públicos en moneda nacional vinculados a la

□ Los autores agradecen los comentarios de Oscar Altimir, Reynaldo Bajraj y Cecilia Vera.

inflación interna— se ha visto obstaculizado por problemas de coordinación, falta de credibilidad y fallas de transparencia y supervisión. Para avanzar en este campo se propone que los bancos subregionales de desarrollo y el Fondo Latinoamericano de Reservas se unan al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial en sus esfuerzos por impulsar estos mercados.

Finalmente, para profundizar la integración financiera se necesita una mayor coordinación macroeconómica. El progreso de los países latinoamericanos en esta

materia, que ha sido muy limitado, se podría estimular mediante una coordinación restringida que dejara de lado propuestas maximalistas, y por ende irrealistas, y que reconociera que el proceso debe de ser gradual. El intercambio de información y la creación de foros supranacionales de debate sobre políticas parece, en ese sentido, un buen punto de partida. Con el tiempo, el fortalecimiento de la coordinación supondría la fijación de objetivos que apunten a la convergencia de una serie de variables macroeconómicas.

II

Volatilidad del crecimiento

Pese a la mejora en la tasa de crecimiento de la región durante los últimos años, una visión de más largo plazo resulta desalentadora. En el período 1980-2006, la tasa de crecimiento fue baja (2,4% como promedio anual), tanto en relación con la historia de la región como con el comportamiento de otros países en desarrollo (cuadro 1). Además de bajas, las tasas de crecimiento han sido extremadamente volátiles. En efecto, la volatilidad real de la región ha aumentado notablemente desde los años 1980 y, en promedio, más que duplica la del resto del mundo en desarrollo (gráfico 1). La mayor volatilidad ha acentuado la incertidumbre y tenido efectos adversos sobre las decisiones de ahorro e inversión, con lo cual ha impactado negativamente el ritmo de crecimiento y afectado más a los sectores de menores recursos (CEPAL, 2000 y 2004).

Los factores que determinan la mayor volatilidad del crecimiento en la región son tanto internos como externos. Entre los primeros se encuentran las políticas macroeconómicas procíclicas, las bajas tasas de ahorro e inversión y la escasa profundidad de los mercados financieros.

En particular, en la mayoría de los países de la región los mercados financieros siguen orientados al corto plazo y se concentran esencialmente en operaciones bancarias, en tanto que el desarrollo de mercados de capital es muy limitado. Además, siguen estando muy dolarizados y en ellos el racionamiento del crédito y las elevadas tasas reales de interés son bastante generalizados. En consecuencia, la expansión de las actividades financieras no se ha traducido en el desarrollo de instrumentos de intermediación financiera que pudieran contribuir a elevar la liquidez y mitigar los altibajos de la actividad económica. El resultado ha sido mercados financieros que han tendido a acentuar los ciclos económicos (gráfico 2).

Junto con responder a factores internos, la volatilidad del PIB ha estado estrechamente relacionada con las perturbaciones externas (Ffrench-Davis, 2005 y CEPAL, 2000, 2001 y 2004).

A lo largo de gran parte de la historia de la región, estas perturbaciones estuvieron asociadas a variaciones en los términos de intercambio. Sin embargo, en las últimas décadas la volatilidad de los mercados financieros ha reemplazado a los cambios en el precio de los productos básicos (*commodities*) como fuente principal de las perturbaciones externas, tendencia que se acentuó durante los años 1990. Esto se debió a dos factores concurrentes: un aumento de la magnitud y volatilidad de las corrientes de capital y una disminución de la volatilidad de los términos del intercambio, en este último caso asociada a la diversificación de las exportaciones en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 2004 y López-Monti, 2005). Por lo tanto, si bien en los últimos años han sido los términos del intercambio los que han tenido un papel central en la recuperación económica de América Latina,

CUADRO 1

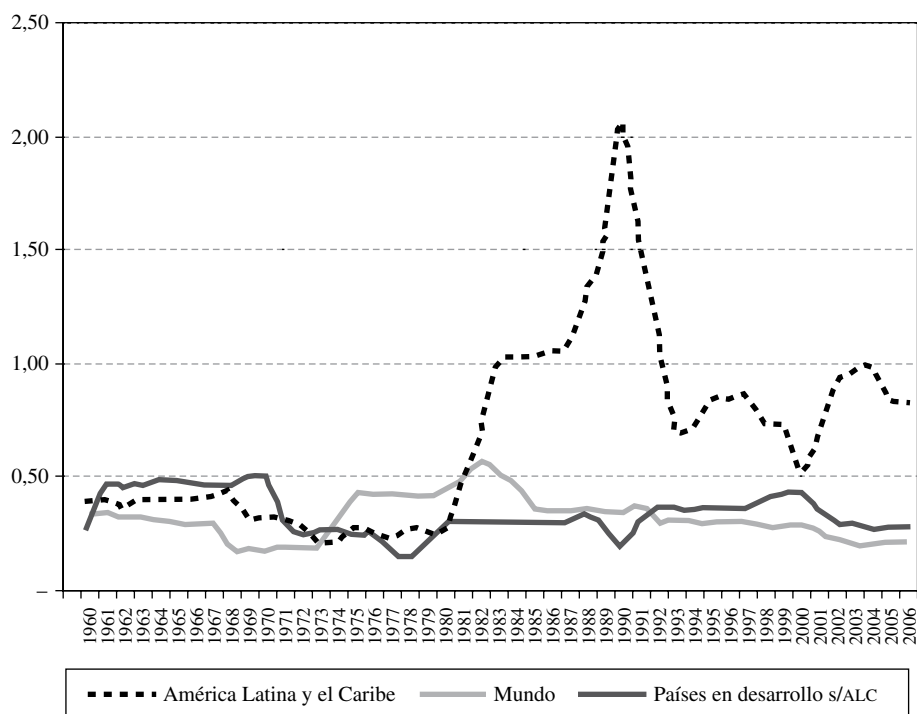
Tasa anual de crecimiento en algunos períodos
(Tasa anual media)

	Economías desarrolladas	Países en desarrollo	América Latina (19 países)
1980-1990	3,1	3,3	1,1
1990-2006	2,4	4,8	2,9
1980-2006	2,6	4,3	2,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

GRÁFICO 1

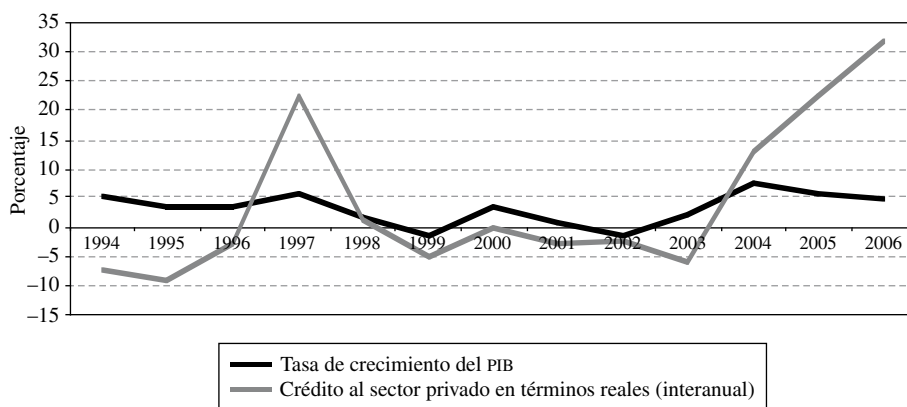
América Latina y el Caribe, mundo y países en desarrollo:
Volatilidad de la tasa de crecimiento
(Coeficiente de variación, promedio móvil de 10 años)



Fuente: CEPAL.

GRÁFICO 2

América Latina (siete países): crédito al sector privado y actividad económica
(Promedio de siete países de América Latina)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Monetario Internacional (varios años).

^a Los siete países son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

en las tres últimas décadas los movimientos de capital han sido el principal factor externo de la volatilidad de la región (gráfico 3).

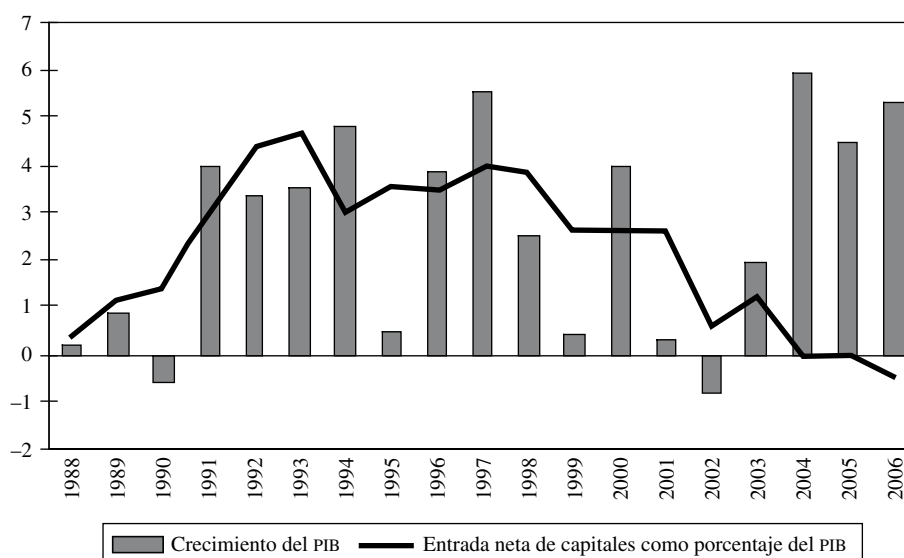
El impacto de los movimientos de capitales sobre la volatilidad en el crecimiento de la región no es exclusivo de América Latina. En efecto, la volatilidad y el contagio han sido algunas de las principales características de la rápida expansión en los años 1990 de las corrientes financieras mundiales canalizadas a través de la banca,

los mercados de bonos, las acciones y los derivados financieros. Pese a las reformas macroeconómicas e institucionales realizadas en los países latinoamericanos y en el ámbito internacional, estos fenómenos persisten y los flujos de capital hacia América Latina y otras regiones en desarrollo siguen siendo volátiles (Ocampo y Martín, 2003; Caballero, Cowan y Kearns, 2004).

Como se indica en el cuadro 2, las bruscas fluctuaciones de las entradas de capital observadas desde 1990 se

GRÁFICO 3

América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB y corrientes financieras



Fuente: CEPAL.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: fuentes de financiamiento externo, 1990-2006^a (En porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A. Deuda	0,7	1,4	2,9	2,7	0,7	2,1	0,9	0,7	1,4	-1,1	-0,9	-0,3	-1,2	-0,6	-2,0	-2,3	-1,7
Préstamos ^b	-0,1	0,6	0,9	-1,2	-2,2	2,3	-0,7	0,0	-0,1	-1,9	-0,9	-0,2	-0,6	-0,4	-1,5	-2,4	-1,7
Bonos	0,8	0,8	2,0	3,9	2,9	-0,1	1,5	0,8	1,5	0,8	0,0	0,0	-0,5	-0,2	-0,5	0,1	0,0
B. Inversiones	0,8	1,6	1,6	2,3	2,6	1,8	2,8	3,5	2,9	4,1	3,4	3,4	2,8	2,1	2,1	2,4	1,2
Directas	0,6	1,0	1,0	0,8	1,5	1,5	2,2	2,9	3,1	4,6	3,6	3,4	2,7	2,0	2,2	2,1	1,2
De cartera	0,2	0,6	0,6	1,6	1,1	0,3	0,6	0,6	-0,2	-0,5	-0,2	0,0	0,1	0,1	-0,1	0,4	0,0
C. Otras ^b	-0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,3	-0,1	-0,2	-0,4	-0,2	0,2	-0,4	0,8	-0,3	-0,1	-0,1	0,0
D. Remesas de trabajadores	1,0	1,0	1,1	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,2	1,2	1,5	1,9	2,1	2,2	2,2	2,1
Total ingreso de capital más remesas (A+B+C+D)	2,4	4,0	5,6	5,8	3,9	4,7	4,5	4,9	4,9	4,0	4,0	4,2	2,7	3,3	2,2	2,2	1,6
Total ingreso de capitales (A+B+C)	1,5	3,0	4,5	4,8	3,0	3,7	3,6	4,0	3,9	2,8	2,8	2,7	0,8	1,2	0,0	0,0	-0,5

Fuente: CEPAL, con información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Cálculos realizados sobre la base del PIB en dólares corrientes. Los datos de 2006 corresponden a estimaciones preliminares.

^b Incluye la cuenta de capital más errores y omisiones.

han debido fundamentalmente a la evolución de la deuda y las inversiones de cartera. Por su parte, si bien la inversión extranjera directa (IED) mostró fluctuaciones, fue mucho más

estable que otras formas de financiamiento, con excepción de las remesas de inmigrantes, que crecieron sostenidamente hasta alcanzar 2,2% del PIB regional en 2005.¹

III

Respuestas a la vulnerabilidad externa

Todo hace pensar que la región seguirá expuesta a perturbaciones externas, débense ellas a variaciones de los términos de intercambio o a fluctuaciones en los movimientos de capital. Es por esto que los países han intentado reducir su vulnerabilidad ante tales posibles perturbaciones.

En efecto, como resultado de una mayor disciplina fiscal y de un superávit de la cuenta corriente a nivel regional, todos los indicadores relacionados con las necesidades de liquidez de corto plazo han tenido una evolución positiva. Entre ellos, la relación entre deuda externa de corto plazo y reservas internacionales, entre deuda externa y exportaciones² y entre deuda pública y PIB.³ Estas mejoras, que reducen la vulnerabilidad de la región a las perturbaciones externas, no nos deben hacer olvidar que los movimientos de capital son volátiles por naturaleza y el hecho de que varios países siguen registrando problemas en el balance general, sobre todo relacionados con descalces monetarios en la estructura financiera de empresas, instituciones financieras y sector público. Asimismo, si bien el coeficiente deuda pública/PIB se ha reducido, varios países siguen teniendo una deuda pública cercana al 50%, nivel que parece excesivo (gráfico 4).

¹ Si bien los cambios en los movimientos de capital se calculan habitualmente en términos de PIB, vale la pena subrayar que su impacto sobre la actividad económica depende de su efecto en la cuenta corriente, dados los ajustes en las importaciones que generan. Por ello, mientras más abierta sea la economía, menor será el ajuste del tipo de cambio real y del nivel de actividad económica necesarios para equilibrar la cuenta corriente (Calvo, Izquierdo y Talvi, 2003).

² Se exceptúan de este comportamiento varios países del Caribe, donde la relación entre deuda externa y exportaciones no ha disminuido y sigue siendo muy alta.

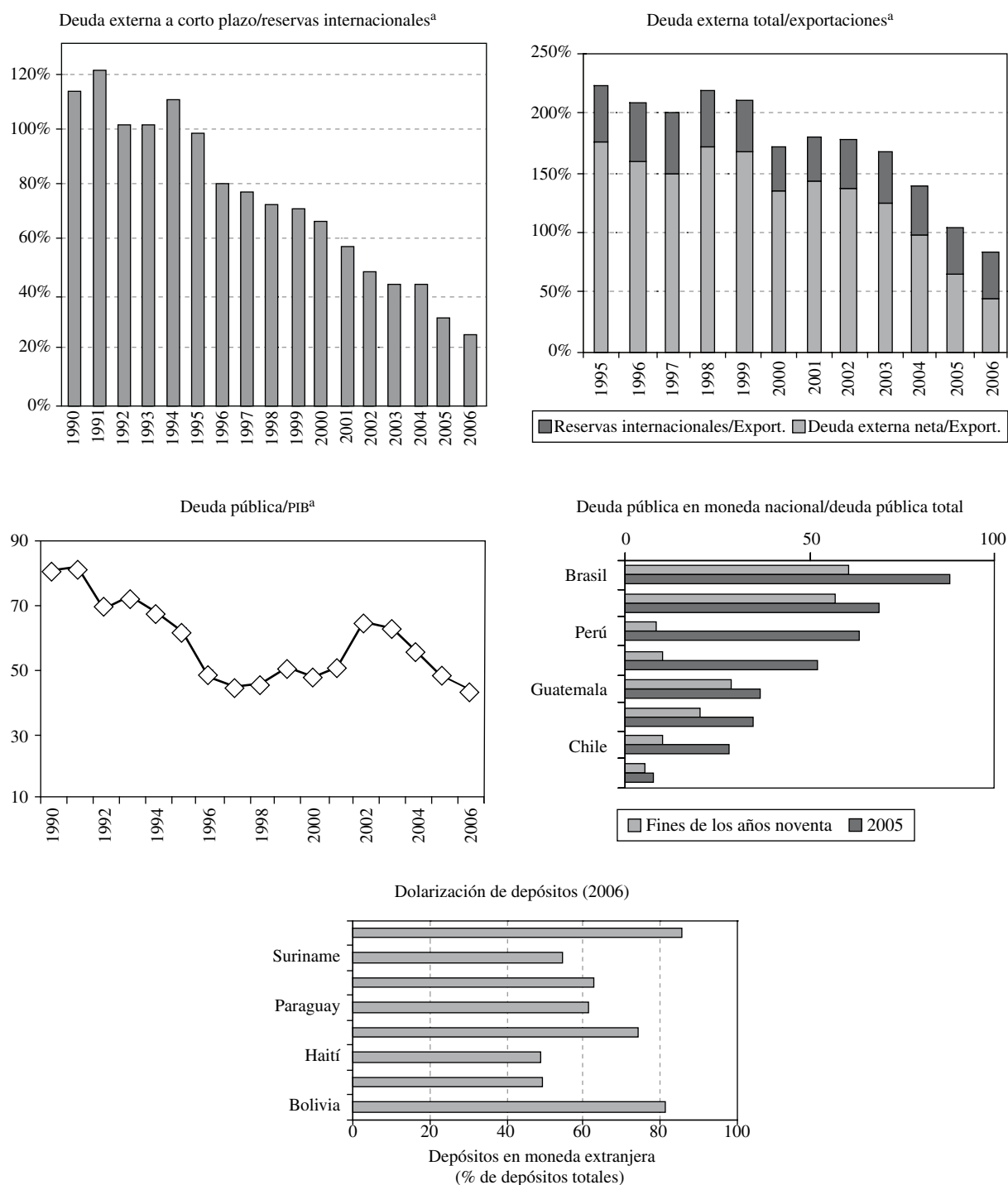
³ Estos indicadores presentan en la región un patrón similar al de los países en desarrollo de otras regiones. En casi todas las economías emergentes se ha producido, en promedio, una disminución de la deuda de corto plazo y una evolución positiva de la relación entre deuda externa de corto plazo y reservas. Además, a todos estos indicadores es necesario agregar que la región se ha movido hacia tipos de cambio flexibles en los últimos años, lo que también reduce la vulnerabilidad a perturbaciones externas (CEPAL, 2006a y 2006b; Machinea y Kacef, 2006).

Una de las características de las políticas destinadas a reducir la vulnerabilidad externa ha sido el impulso a las políticas de autoaseguramiento, ya sea mediante un fuerte aumento de las reservas internacionales o, en algunos casos, a través de la creación de fondos de estabilización. Mantener reservas internacionales como mecanismo de seguro ha demostrado ser costoso e ineficiente, puesto que las reservas tienen una menor rentabilidad que otros activos menos líquidos. Además, en vista del déficit existente en materia de infraestructura y servicios sociales, el costo de oportunidad de la tenencia de reservas puede ser alto.

La lógica del autoseguro descansa en el hecho de que durante los años 1990 las instituciones y los mercados financieros globales no ofrecieron mecanismos para la concesión de préstamos de emergencia que otorgaran liquidez para el financiamiento de la balanza de pagos y, de esa manera, ayudaran a proteger a los países de los vaivenes de las corrientes de capital. Asimismo, las crisis pusieron de manifiesto las deficiencias y los retrasos del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la provisión de asistencia a las economías emergentes, lo que podría atribuirse a que la magnitud del problema superaba con mucho los recursos y las capacidades existentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos la falta de asistencia tuvo que ver con una actitud en la que prevaleció la propuesta de ajuste de las economías de la región como única respuesta a las perturbaciones externas.

Además, la vulnerabilidad financiera de los países latinoamericanos se ha visto acentuada por la falta de mercados financieros profundos y con alta liquidez, tanto nacionales como regionales e internacionales, lo que ha impedido el desarrollo de valores con mejores propiedades cíclicas que los bonos denominados en divisas. Se ha comprobado que es muy difícil colocar valores públicos como los bonos vinculados al PIB, los bonos vinculados a los precios internacionales de los principales bienes de exportación y los bonos denominados en moneda

GRÁFICO 4

América Latina y el Caribe (algunos países): indicadores de vulnerabilidad

Fuente: CEPAL (2006a).

^a América Latina y el Caribe.

nacional.⁴ La falta de instrumentos de este tipo ha acentuado la volatilidad financiera.

Por lo anterior, han surgido varias propuestas de reforma de las instituciones y los mercados financieros mundiales (Ocampo, 2002; Caballero, 2003; Calvo, 2005). Sin embargo, en la formulación de estrategias destinadas a perfeccionar los acuerdos financieros globales, se ha subestimado el papel que pueden desempeñar las instituciones financieras regionales en la superación de estos problemas.

La participación más activa de las instituciones regionales se justifica por varios motivos. En primer lugar, el efecto de contagio que se produce en las crisis financieras tiene importantes dimensiones regionales. En segundo término, los acuerdos regionales se han traducido en una ampliación del comercio y las corrientes de inversión intrarregionales. En tercer lugar, los vínculos macroeconómicos se han reforzado y se han acentuado las externalidades que originan dentro de un país las políticas macroeconómicas de los países vecinos (Ocampo, 2006; Culpeper, 2006; Machinea y Rozenwurcel, 2006).

Dada esta realidad, el funcionamiento de fondos regionales y subregionales que actuaran como “prestamistas

en última instancia” podría ser un buen complemento del FMI en el desempeño de esa función (Mistry, 1999; Agosin, 2001). De hecho, a partir de la crisis asiática de 1997 ha ido en aumento la demanda de cooperación financiera regional destinada a establecer mecanismos que permitan evitar el estallido de nuevas crisis financieras. Esta demanda se centra en la concesión de préstamos de emergencia, por una parte, y el desarrollo de mercados financieros más profundos y con mayor liquidez, por otra. Entre los ejemplos de intentos recientes en esa dirección se encuentran la Iniciativa de Chiang Mai (Tailandia), que data del año 2000, y en la que se contempla tanto la creación de un servicio de liquidez de corto plazo que opere mediante una red de intercambios monetarios bilaterales, como la iniciativa de crear un mercado asiático de bonos con miras a establecer un mercado de bonos regional plenamente desarrollado.

En lo que sigue nos concentraremos en la contribución de las actuales instituciones financieras regionales de América Latina al financiamiento de emergencia y al desarrollo de instrumentos financieros, como medios para estabilizar los flujos financieros orientados a los países en desarrollo y mitigar la vulnerabilidad de estos países.

IV

Integración financiera en América Latina

1. Fondos de reserva

Los países latinoamericanos vienen acumulando reservas desde comienzos de los años 1990 (gráfico A.1 del apéndice). Este comportamiento obedece en gran medida a la necesidad de proteger a sus economías de posibles cambios en el contexto externo y, en particular, de variaciones de las corrientes de capital. Esta tendencia se ha acentuado a partir del 2002, lo que se refleja en el notable incremento de la relación entre las reservas internacionales y la deuda de corto plazo, que revela la capacidad de una economía para enfrentar perturbaciones externas. Por otra parte, el coeficiente reservas/importaciones no registra un gran aumento, lo

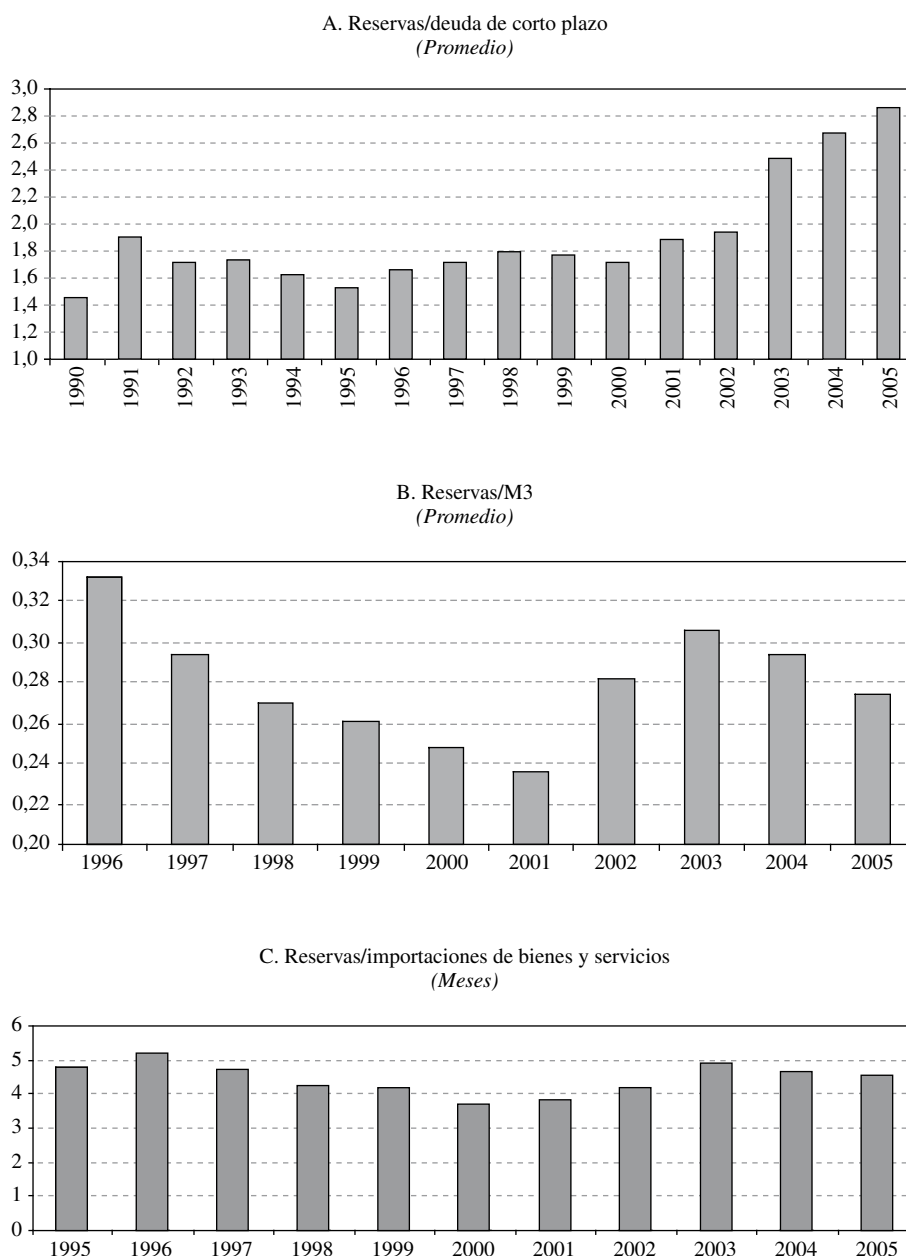
que permite pensar que los países no acumulan reservas como una forma de tomar precauciones relacionadas con el comercio (gráfico 5).

El actual Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) fue creado en 1978 bajo el nombre de Fondo Andino de Reservas, con el propósito de prestar servicios a los miembros de la Comunidad Andina. Pocos países de la región participan en el FLAR: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Este fondo funciona como una cooperativa de crédito que otorga préstamos a los bancos centrales de los países miembros, proporcionales a su contribución de capital y por intermedio de diversos servicios de crédito.⁵ Los objetivos del

⁴ El alto rendimiento de los bonos relacionados con el nivel de actividad económica en Argentina, colocados al efectuarse la reestructuración de la deuda, puede cambiar tal percepción y facilitar colocaciones futuras de este instrumento.

⁵ i) Los créditos de apoyo a la balanza de pagos se otorgan por un período de tres años, con un año de gracia, por un límite de hasta 2,5 veces el capital pagado (excepto para Ecuador y Bolivia, a los que se aplica un límite de 3,5 veces el capital pagado); para su aprobación se requiere un acuerdo del directorio. ii) Los créditos

GRÁFICO 5

América Latina y el Caribe (18 países): coeficientes de reservas

Fuente: CEPAL, sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance* (varios años) y *World Development Indicators* (varios años).

para reestructuración de la deuda pública externa tienen un plazo de tres años con un año de gracia, un límite de hasta 1,5 veces el capital pagado y para su aprobación se requiere un acuerdo del directorio. iii) Los créditos con fines de liquidez se otorgan por un período máximo de un año, con un límite de hasta una vez el capital pagado; para su aprobación se requiere el consentimiento del presidente ejecutivo. iv) Los créditos de contingencia se otor-

gan por un período de hasta seis meses, con un límite de hasta dos veces el capital pagado y para su aprobación se requiere el consentimiento del presidente ejecutivo. vi) Los créditos de tesorería ("repos") se otorgan por un período de 1 a 30 días, con un límite de hasta dos veces el capital pagado y un 50% del capital garantizado; para su aprobación se requiere el consentimiento del presidente ejecutivo.

CUADRO 3

América Latina: desembolsos del Fondo Andino de Reservas/Fondo Latinoamericano de Reservas y financiamiento excepcional del Fondo Monetario Internacional^a
(En millones de dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Desembolsos																										
Total ^b		15	18	39	53	158	364	686	284	440	291	251	390	390	451	20		234	34		494	125				156
Bolivia				39	53	53	53	30	165	190		28	96	121	48	20										
Colombia							50	529	85													125				
Ecuador					105	67	127	34	250		93	54	117					234	34		494					
Costa Rica																										156
Perú		15	18				195				20	130	240	129	403											
Venezuela (Rep. Bol. de)										271				23												
Financiamiento excepcional del Fondo Monetario Internacional																										
Total ^c		145	267	261	62	358	532	147	121	224	49	169	1 052	1 906	449	57	897	186	26	557	244	46	23	165	72	98
Bolivia		38	11	96		27	19			135		91	58	31	31	51		44	26	49	23	46	23	15	24	
Ecuador							218	40	86	89	49	78	20	32	25			142						150	48	98
Costa Rica				27	20	62		119		35					76	6										
Perú		107	229	145		331	176	107									897				221					
Venezuela (Rep. Bol. de)												974	1 843	317					508							
y ^{b c}		0,1	0,1	0,1	0,9	0,4	0,7	4,7	2,3	2,0	5,9	1,5	0,4	0,2	1,0	0,4		9,0	0,1		10,7	5,4				

Fuente: Titelman, 2006.

^a El año contable del Fondo Latinoamericano de Reservas comprende el período de julio a junio, mientras que el Fondo Monetario Internacional opera sobre la base del año calendario.

^b El financiamiento contingente del Fondo Latinoamericano de Reservas no se desglosa por país por ser cero en todos los años. Lo mismo ocurre con los desembolsos por concepto de reestructuración de deuda, con excepción de los años 1995 y 2003 en que se desembolsaron 200 y 156 millones de dólares destinados a Ecuador y Costa Rica, respectivamente. En los desembolsos del Fondo Latinoamericano de Reservas no se incluyen los países que no registraron desembolsos por concepto alguno en el período 1978-2004.

^c Los desembolsos del Fondo Monetario Internacional no incluyen el tramo de reserva.

FLAR son tres: i) prestar ayuda financiera destinada a la balanza de pagos de los países miembros, ii) mejorar las condiciones aplicables a las inversiones de reservas de sus países miembros y iii) contribuir a armonizar las políticas monetarias y financieras de los países miembros.

El FLAR ha tenido resultados bastante satisfactorios con la concesión de préstamos de corto plazo a los países que lo integran. Desde su fecha de fundación hasta fines de 2003 había desembolsado créditos por 4.900 millones de dólares, en su mayor parte préstamos de apoyo a la balanza de pagos y créditos con fines de liquidez. En los peores años de la crisis de la deuda de 1982-1984, incrementó significativamente sus contribuciones de recursos y lo mismo ocurrió durante las crisis de 1996 y 1998-1999 (cuadro 3). En el período comprendido entre 1973 y el 2003, el FLAR aportó recursos equivalentes, en promedio, al 60% del financiamiento excepcional proporcionado por el FMI a los países de la Comunidad Andina (Titelman, 2006).

Una característica importante del financiamiento del FLAR es el otorgamiento de préstamos en forma oportuna y rápida. Dependiendo del tipo de crédito, las

autorizaciones de préstamos deben ser aprobadas por la junta directiva (integrada por los bancos centrales de los países miembros) o por el presidente ejecutivo. Esto constituye una ventaja operativa con respecto al FMI, ya que permite otorgar préstamos de manera oportuna y rápida. Este hecho no siempre se ha reflejado en el monto de recursos otorgados, aunque sí en la relevancia de los créditos. La sensación que tienen los países de ser “dueños” del FLAR se manifiesta en que le reconocen su calidad de “acreedor privilegiado”. Los bancos centrales deben registrar todos los préstamos otorgados por este fondo como deudas en su cuenta de reservas internacionales, lo que significa una mayor garantía de devolución. El reconocimiento del FLAR como acreedor privilegiado se refleja también en la calificación Aa2 que le otorga Moody's y la clasificación A+ de Standard & Poor's.

Uno de los beneficios que aporta a los países su incorporación a un fondo de reservas es el de darles acceso a un mayor volumen de reservas. En algunos casos, cuando se suman la capacidad de endeudamiento con el FLAR y las reservas internacionales de sus países miembros, el coeficiente de deuda a corto plazo/reservas

CUADRO 4

América Latina (seis países): influencia del Fondo Andino de Reservas/Fondo Latinoamericano de Reservas en la vulnerabilidad financiera, marzo de 2003
(Deuda de corto plazo/reservas internacionales)

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Perú	República Bolivariana de Venezuela
Capital suscrito	234	469	234	234	469	469
Capital pagado	157	313	133	157	313	313
Cuotas FMI	233	1 053	222	414	878	3 721
Deuda a corto plazo	370	3 800	1 499	2 316	2 335	3 720
Reservas	893	10 844	1 497	1 004	9 721	12 107
Deuda a corto plazo/reservas internacionales (porcentajes)	41	35	100	231	24	31
Deuda a corto plazo/reservas internacionales incrementadas (porcentajes) ^a	26	33	82	149	22	29

Fuente: Titelman, 2006. Elaboración propia con datos oficiales de los respectivos países, del Fondo Latinoamericano de Reservas y del Fondo Monetario Internacional.

^a El coeficiente entre la deuda de corto plazo y las reservas internacionales incrementadas se calcula sumando a las reservas internacionales la capacidad de endeudamiento en el FAR/FLAR, que asciende a 2,5 veces el capital pagado, excepto en los casos de Bolivia y Ecuador, en los que corresponde a 3,5 veces.

internacionales se reduce considerablemente (Bolivia, Costa Rica y Ecuador) (cuadro 4).

Puesto que el FLAR ha desempeñado un papel bastante útil en la provisión a sus países miembros de financiamiento de corto plazo para la balanza de pagos, cabe preguntarse si es factible que este fondo incorpore a nuevos miembros. Para evaluar la factibilidad de esa ampliación se requiere ante todo analizar la correlación de las perturbaciones externas entre los países. Los coeficientes de correlación positivos y elevados debilitan los argumentos a favor de un fondo de reservas, ya que la mayoría de los países que contribuyan al fondo necesitarían hacer giros simultáneamente, al verse afectados de la misma manera por perturbaciones de origen externo. Sin embargo, el fondo de reservas puede seguir siendo útil aun si se da una correlación positiva entre los países, en la medida en que dichas perturbaciones afecten a los países con distinta intensidad. Esto permitiría prestar parte de las reservas de los países menos afectados a aquellos más afectados.⁶ Además, la concesión de préstamos al comienzo de un período de restricción de la liquidez podría evitar o suavizar la crisis de un determinado país y, por consiguiente, reducir el contagio a otros países. Por último, la capacidad del FLAR para obtener

créditos en los mercados financieros también puede ayudar a la superación de perturbaciones que afecten de manera similar a los países.

Para efectuar una primera evaluación de los grados de correlación se estimaron coeficientes de correlación entre las reservas internacionales, las entradas de capital privado y los términos del intercambio en el período 1990-2005, sobre una muestra de 10 países. A los actuales integrantes del FLAR (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), se agregaron Argentina, Brasil, Chile y México. Los resultados de los cálculos se resumen en el cuadro A.1 del apéndice.

Los coeficientes de correlación entre las reservas internacionales de los países son significativos, al 5%, en 32 de los 45 casos considerados y suelen ser bastante altos. Sin embargo, estos coeficientes pueden verse exagerados por el hecho de que, como ya se ha dicho, todos los países incluidos en la muestra presentan una tendencia creciente a la acumulación de reservas en el período que se examina (gráfico A.1 del apéndice). Para aminorar el efecto de tendencia se utiliza el filtro de Hodrick-Prescott. Esto reduce considerablemente los coeficientes de correlación de la mayoría de los países y algunos de estos coeficientes pierden toda importancia (solo en 17 de los 45 resultaron ser significativos al nivel del 5%). Si se hace el mismo cálculo utilizando variaciones anuales de las reservas internacionales, las correlaciones suelen ser bajas y no significativas.

⁶ Debe tenerse en cuenta que el diferente impacto no solo depende de la magnitud de la perturbación en distintos países, sino también de la estructura productiva y la realidad macroeconómica de cada uno de ellos.

Sin embargo, cabe señalar que la magnitud de las perturbaciones externas no se ve reflejada plenamente en los movimientos de las reservas internacionales, ya que sus efectos sobre el nivel de estas últimas están mediados por la política cambiaria de los países. Esta situación se ha acentuado en los últimos años como consecuencia de una tendencia regional hacia tipos de cambio más flexibles, lo que facilita el ajuste vía precios relativos ante este tipo de perturbaciones. Pese a este movimiento hacia tipos de cambio formalmente más flexibles, hay claras limitaciones a variaciones fuertes de ellos. Más allá del impacto sobre la inflación y el salario real, este tipo de ajuste afecta el balance de las empresas y del sector público, dado el significativo nivel de dolarización de varias economías. Es decir, en presencia de fuertes descalces de moneda entre los activos y pasivos del sector financiero o del sector productivo, una depreciación considerable en un breve período de tiempo tendría un fuerte impacto adverso sobre el PIB. Por ello, el nivel de reservas internacionales sigue desempeñando un papel clave para suavizar las perturbaciones externas y evitar estos efectos negativos.

Es por ello que para complementar el análisis de la dinámica de las reservas internacionales se examinaron las correlaciones entre países de los movimientos de los términos de intercambio y de los flujos de capital, aunque la evolución de estos últimos también se ve mediada por la política cambiaria. En cuanto a los términos del intercambio, los coeficientes de correlación entre países no presentan un patrón consistente. Se produce una combinación de coeficientes negativos y positivos de mayor y menor magnitud; solo 15 de los 45 coeficientes son positivos y significativos, lo que no es sorprendente porque al observar la evolución de los términos del intercambio entre países latinoamericanos en los últimos años queda en evidencia que las tendencias han sido heterogéneas. En los países centroamericanos los términos del intercambio han disminuido (como promedio, un 12% entre 1990 y 2005), mientras que en los países sudamericanos aumentaron en el mismo período (un 31% en promedio). Además, en el promedio positivo registrado en América del Sur se incluyen algunos países para los cuales los términos del intercambio se han deteriorado.⁷

⁷ Si bien los términos de intercambio constituyen un buen indicador de las perturbaciones externas reales, son difíciles de estimar en el corto plazo. Un indicador más transparente, de más rápida obtención y por lo tanto más útil para acceder a un financiamiento de emergencia, es el precio de los productos básicos que exportan los países de la región. Como una aproximación, utilizamos los precios de exportación. El análisis muestra un patrón de correlación más consistente entre países

Las conclusiones sobre los ingresos de capital privado son similares a las relativas a los términos del intercambio: tampoco en este caso se observa un patrón definido. En la mayoría de los casos, las correlaciones positivas no se dan en torno a la unidad, y la mayor parte de ellas son reducidas y no significativas. En general, las correlaciones negativas tampoco son significativas. Estos resultados coinciden con los consignados por Urrutia (2006) y Agosin (2001), que corresponden a otra muestra de países latinoamericanos. En un marco similar, Machinea (2003) calculó que en los países del Mercosur los coeficientes son en su mayoría positivos pero reducidos y, en algunos casos, sin importancia.

Los resultados permiten suponer que sería factible la incorporación al Fondo Latinoamericano de Reservas de los nuevos países considerados en los análisis de correlación y que los países no se verían afectados por perturbaciones externas similares o al menos de igual intensidad. Además, un fondo regional podría ayudar a atenuar los efectos de los mecanismos de transmisión de las crisis de un país a otro.⁸

La necesidad de acumular reservas internacionales no es independiente de la volatilidad de las reservas. En este sentido, los fondos de reservas ofrecen beneficios a los países miembros, porque les permiten acceder a un mayor volumen de reservas o reducir la volatilidad media de ellas. Los países con un bajo nivel de reservas internacionales en relación con la volatilidad de estas suelen verse beneficiados al compartir reservas con países que exhiben niveles más altos. Evidentemente, también se da la situación contraria, en que países con baja volatilidad en sus reservas internacionales sufran efectos adversos al unirse a países con mayores coeficientes de volatilidad.

Siguiendo a Williams, Polius y Hazel (2001) y a Eichengreen (2006) se calcula el grado de protección que implican las reservas internacionales en función de su magnitud y variabilidad. En la ecuación 1 se define la cobertura para un país *i* como el coeficiente entre la tenencia de reservas y su variabilidad. La cobertura aumenta cuando se incrementan las reservas internacionales o disminuye la volatilidad de las mismas:

(27 coeficientes positivos y significativos de un total de 45 para el período 1990-2005), aunque en varios casos dichos coeficientes no resultan cercanos a la unidad (véase el apéndice).

⁸ Agosin (2000) calcula que si se dotara a un fondo de reservas con un 15% de las reservas de los 11 países de la región (incluidos todos los países grandes con la excepción de México), este fondo podría otorgar financiamiento suficiente para responder a salidas de capital equivalentes a toda la deuda externa de corto plazo de todos los países signatarios del acuerdo.

$$C_i = \frac{R_i}{\text{Var}(R_i)} \quad (1)$$

siendo R_i el nivel medio de reservas durante un determinado período y $\text{Var}(R_i)$ la variabilidad en el mismo período. Cuando un país se integra a un fondo de reservas, accede a un mayor nivel de reservas, pero también pasa a verse afectado por la volatilidad de las reservas de los demás países. El país i se verá beneficiado por la pertenencia al fondo si la variabilidad de este es inferior a la de sus propias reservas o si el acceso a un mayor volumen de recursos supera la variabilidad del fondo. En tal caso, el coeficiente de cobertura del país i pasa a ser el siguiente:

$$C_i = \frac{\left(R_i + \sum_{j \neq i} \rho R_j \right)}{\text{Var} \left(R_i + \sum_{j \neq i} \rho R_j \right)} \quad (2)$$

En esta ecuación ρ es el grado de acumulación de reservas comunes $0 \leq \rho \leq 1$, R_i representa el total de reservas del país i y R_j son las reservas del país j . Esto significa que la acumulación parcial de reservas da al país i acceso a reservas equivalentes a las propias más las reservas aportadas parcialmente al fondo por los demás países.

En el cuadro 5 se presenta la desviación media estándar y el coeficiente de volatilidad de las reservas internacionales de los 10 países analizados en el período 1990-2005. Los coeficientes de volatilidad fluctúan entre un 0,56 en México y un 0,19 en Chile. En el cuadro 6 se resumen los coeficientes de cobertura

calculados a partir de la ecuación (2) con diferentes valores de ρ . De los resultados se desprende que los países con menor volatilidad en sus reservas, Chile y Colombia, reducirían sus grados de cobertura al incorporarse a un fondo de reservas, porque en ambos casos disminuirían las reservas efectivas respecto del autoseguro. En cambio, la situación de los demás países mejoraría con su incorporación a un fondo. México es uno de los que se vería más favorecido, seguido de Ecuador y Perú. Estos tres países son los que presentan los coeficientes más altos de volatilidad. Lo anterior significa que la ampliación del Fondo Latinoamericano de Reservas tiene múltiples dimensiones y que los países con un elevado nivel de reservas en relación con su volatilidad podrían tener pocos incentivos para incorporarse.

CUADRO 5

**América Latina (10 países):
variabilidad de las reservas, 1990-2005^a**

	Mediana	Desviación estándar	Coefficiente de variación
Bolivia	1 226	447	0,36
Colombia	9 916	2 443	0,25
Costa Rica	1 478	479	0,32
Ecuador	1 634	656	0,40
Perú	9 109	3 480	0,38
Venezuela (Rep. Bol. de)	16 034	5 277	0,33
Argentina	18 597	6 445	0,35
Brasil	43 106	14 342	0,33
Chile	14 832	2 829	0,19
México	35 425	19 825	0,56

Fuente: elaboración propia con datos de FMI (varios años).

^a La medida de volatilidad utilizada fue el coeficiente de variación (coeficiente de desviación estándar/media).

CUADRO 6

América Latina (10 países): coeficientes de cobertura, 1990-2005

	p=0	p=0,1	p=0,2	p=0,3	p=0,4	p=0,5	p=0,6	p=0,7	p=0,8	p=0,9	p=1
Bolivia	2,74	3,38	3,41	3,41	3,42	3,42	3,42	3,42	3,42	3,42	3,42
Colombia	4,06	3,69	3,57	3,52	3,49	3,47	3,45	3,44	3,44	3,43	3,42
Costa Rica	3,09	3,44	3,43	3,43	3,43	3,43	3,43	3,43	3,43	3,43	3,42
Ecuador	2,49	3,38	3,41	3,41	3,42	3,42	3,42	3,42	3,42	3,42	3,42
Perú	2,62	3,12	3,25	3,32	3,35	3,37	3,39	3,40	3,41	3,42	3,42
Venezuela (Rep. Bol. de)	3,04	3,38	3,44	3,45	3,45	3,44	3,44	3,44	3,43	3,43	3,42
Argentina	2,89	3,47	3,56	3,56	3,54	3,51	3,49	3,47	3,45	3,44	3,42
Brasil	3,01	3,29	3,43	3,49	3,51	3,50	3,49	3,48	3,46	3,44	3,42
Chile	5,24	4,28	3,92	3,74	3,64	3,57	3,53	3,49	3,46	3,44	3,42
México	1,79	2,18	2,48	2,71	2,90	3,04	3,15	3,24	3,31	3,37	3,42

Fuente: elaboración propia con datos del FMI (varios años).

V

Desarrollo financiero

Las imperfecciones del mercado financiero han obstaculizado la integración financiera de las economías de América Latina a los mercados internacionales (Ocampo y Martín, 2003; CEPAL, 2000; Calvo, 2002; Caballero, 2003). La falta de instrumentos adecuados de protección y seguro contra el riesgo de una suspensión repentina de las corrientes de capital y de un cambio brusco en los términos de intercambio (por ejemplo, bonos indexados al crecimiento del producto o al precio de los bienes de exportación) tiene un costo económico muy alto para las economías latinoamericanas.⁹ Por otra parte, ambas cosas tienden a potenciarse, ya que un deterioro de los términos del intercambio tiene efectos adversos sobre las condiciones de acceso al crédito. Esto hace que los mercados financieros no suavicen sino que potencien el ciclo económico.

Además, la existencia de tipos de cambio flexible no soluciona el problema, debido al alto grado de dolarización de las economías de los países en desarrollo y particularmente de los latinoamericanos. En efecto, el importante descalce de monedas que todavía existe en la región dificulta el uso del tipo de cambio como mecanismo de ajuste a perturbaciones externas, dado su impacto en el balance de las empresas y del sector público (Eichengreen y Hausmann, 1999).

Es por ello que varias propuestas para el desarrollo de los mercados financieros buscan, por una parte, promover una mayor participación del endeudamiento externo en moneda nacional y, por otra, cuando el endeudamiento es en moneda extranjera, vincular el servicio de la deuda a la evolución de la economía. Entre estas propuestas destacan la de emitir bonos públicos en moneda nacional vinculados a la inflación interna, bonos vinculados al PIB y bonos vinculados al precio de productos básicos (Borensztein y Mauro, 2004; Shiller y Griffith-Jones, 2006; Caballero, 2001). Como estos valores aún son poco atractivos para los inversionistas privados, el desarrollo de mercados para ellos ha sido muy lento y arduo. Los problemas de coordinación, la desconfianza en las políticas nacionales y los problemas

de falta de transparencia y de supervisión, son algunos de los factores que impiden la creación de este tipo de mercados. Por lo tanto, se requiere una participación activa de instituciones financieras internacionales y regionales que la apoyen y faciliten.

En el contexto latinoamericano hay varios actores regionales y subregionales que podrían apoyar de manera importante el desarrollo de este tipo de mercados. A nivel regional estarían el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Varios analistas han propuesto que el BID otorgue préstamos a los países latinoamericanos en sus propias monedas, mediante la emisión de valores vinculados a la inflación en moneda nacional (Fernández Arias y Cowan, 2005; Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2005).

En los dos últimos años el BID ha fomentado la emisión de valores en moneda nacional en Brasil, Chile, Colombia y Perú (cuadro 7). Los inversionistas son tanto nacionales como internacionales y los valores se ofrecen en mercados internos y externos, lo que contribuye al proceso de formación de precios al crear tensión entre los dos tipos de mercado. Por otra parte, los bonos valorizan los mercados internacionales de capital, mediante la provisión de activos con clasificación AAA denominados en moneda local a los inversionistas internacionales; estos, por lo tanto, pueden asignar el riesgo cambiario independientemente del riesgo crediticio. A través de la emisión de deuda en moneda nacional, el BID contribuye a mejorar el balance general de los países y facilita el funcionamiento de los mercados financieros nacionales gracias a la introducción de mejores prácticas, el ofrecimiento de posibilidades de diversificación de riesgo a los inversionistas nacionales y la inyección de liquidez en los mercados de bonos y de canje.

A nivel de las subregiones, los bancos subregionales de desarrollo y el Fondo Latinoamericano de Reservas podrían cumplir un papel similar.¹⁰ A partir de los años 1990, la banca subregional ha incrementado los recursos destinados a las subregiones. La Corporación Andina de Fomento (CAF) aporta alrededor del 56% de

⁹ Calvo (2005) calcula que el costo de revertir la corriente de capitales es de alrededor del 5% del PIB en el año posterior al comienzo del proceso. Según Crane (2005), el efecto sería inferior, del orden del 1% al 2% del PIB.

¹⁰ Eichengreen (2006) propone que el FLAR participe en apoyar el desarrollo de un mercado de valores públicos en moneda nacional, vinculados a la inflación interna o al PIB. Esta propuesta implica modificar las responsabilidades fiduciarias del fondo.

CUADRO 7

América Latina: emisiones del BID en monedas de América Latina

	Fecha de emisión	Moneda	Monto	Equivalente en dólares de EE.UU.	Cupón	Vencimiento
Brasil	11 de mayo 2004	Real	550 millones	94 millones	0	5 años
Brasil	14 de diciembre 2004	Real	200 millones	73 millones	IGPM + 626%	5 años
Colombia	23 de junio 2004	Peso	120 000 millones	44 millones	IPC + 0,54% (emisión con descuento)	7 años, exigible
Colombia	10 de marzo 2005	Peso	168 000 millones	73 millones	IPC + 3,95%	7 años, exigible
Chile	25 de agosto 2005	Peso	36 300 millones	65 millones	2,15% en unidades de fomento	5 años
Perú	19 de mayo 2006	Nuevo Peso	65,2 millones	20 millones	6,09375%	2 años

Fuente: García (2006).

los recursos aprobados por bancos de desarrollo para los países de la Comunidad Andina. De hecho, la CAF se ha convertido en la principal fuente de financiamiento de los países andinos y en el año 2002 representó el 68% de los préstamos aprobados. El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) también ha aumentado los préstamos que otorga, pero en menor medida y menos sistemáticamente. En comparación con el Banco Mundial y el BID, el BCIE ha aportado en promedio cerca del 40% del financiamiento aprobado por estas instituciones y destinado a los países de Centroamérica, llegando a proporcionar un 57% del total en 2003. El Banco de Desarrollo del Caribe proveyó alrededor del 30% de los préstamos aprobados por los bancos multilaterales de desarrollo entre 1992 y 2002 (cuadro 8).

Los bancos subregionales de desarrollo tienen una clasificación mucho mejor que la de sus países miembros.¹¹ Esto les da una base sólida para complementar las medidas del BID encaminadas a ofrecer a los inversionistas internacionales activos en moneda local de carácter innovador y muy bien calificados.

El desarrollo de un mercado de valores como los propuestos impone fuertes exigencias en materia de información estadística y transparencia en la gestión de la política económica. Una mayor coordinación macroeconómica entre los países de la región puede por lo tanto contribuir a potenciar el desarrollo de mercados financieros regionales. Lamentablemente, los adelantos

logrados en materia de cooperación y coordinación macroeconómicas en América Latina han sido limitados, aunque hay avances mayores en el Mercado Común Centroamericano que en la Comunidad Andina o el Mercosur. Teniendo en cuenta las dificultades del pasado, además de profundizar los procesos de integración regional en distintos aspectos comerciales y de infraestructura (CEPAL, 2006b, cap. IV), en el ámbito macroeconómico se debería recurrir a reuniones periódicas, intercambio de información, armonización de las estadísticas y creación de foros supranacionales para el debate de políticas.¹² Aunque el intercambio de información es una forma de coordinación restringida que no influye directamente en el desempeño macroeconómico, permite a los países conocerse mejor, comprender más a fondo las características de los demás y las condiciones en que se encuentran, y adoptar una visión común, todo lo cual dista mucho de la situación que se da actualmente en el proceso de integración latinoamericano (Machinea y Rozenwurcel, 2006). Una coordinación más estricta supondría el establecimiento de objetivos de convergencia de una serie de variables macroeconómicas. En el contexto regional, se deberían fijar metas sobre déficit fiscal, inflación, déficit en la cuenta corriente y deuda de corto plazo. Algunas de esas metas podrían servir también de base para la condicionalidad del Fondo Latinoamericano de Reservas, en caso de que para recibir su asistencia los países deban cumplir con las metas de convergencia.

¹¹ Moody's asigna una clasificación de Aa2 a la Corporación Andina de Fomento, de Aaa al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y de Baa1 al Banco de Desarrollo del Caribe.

¹² Algún avance se ha hecho en este campo a través del proyecto REDIMA (Red de Diálogo Macroeconómico.), de la CEPAL. Al respecto véase Cárcamo (2005).

CUADRO 8

Préstamos aprobados por bancos de desarrollo, 1995-2004^a
(Millones de dólares corrientes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
a) Países de la Comunidad Andina										
BID + Banco Mundial	2 133	1 924	1 392	2 996	2 558	2 152	1 917	1 559	4 124	2 329
Corporación Andina de Fomento	2 258	2 314	2 900	2 673	2 182	2 323	3 198	3 290	3 304	3 503
b) Países del Mercado Común Centroamericano										
BID + Banco Mundial	876	626	593	1 233	1 027	513	1 079	1 043	513	760
BCIE	358	569	532	932	336	330	572	680	681	800
c) Países de la CARICOM										
BID + Banco Mundial	345	506	176	189	334	270	310	326	242	221
BDC	92	73	51	117	137	179	85	108	185	94

Fuente: Titelman (2006).

^a BID: Banco Interamericano de Desarrollo; BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica; BDC: Banco de Desarrollo del Caribe.

La necesidad de establecer objetivos factibles lleva a preguntarse cuán estrictas deben ser las normas. Se necesita cierto grado de flexibilidad para hacer frente a crisis inesperadas, pero la flexibilidad exagerada puede minar la confianza en los compromisos asumidos. Pese a esto y como ya se ha dicho, los beneficios que aporta la emisión de valores con mejores propiedades cíclicas deberían incentivar la disciplina macroeconómica y la coordinación de políticas.

Lo anterior significa que los países deben aceptar cierta pérdida de soberanía y demostrar una decidida voluntad política para respaldar los correspondientes esfuerzos de coordinación. Esto se aplica sobre todo a los países más grandes suscriptores de un acuerdo, dado

que para ellos la pérdida de soberanía tiene un mayor costo (BID, 2002, cap. 7). Cuando la interdependencia económica de los signatarios de un acuerdo de integración es muy asimétrica, los países más grandes tienen la responsabilidad de encabezar acciones colectivas para que el proceso de integración siga adelante.

Vale la pena recordar que uno de los mandatos del Fondo Latinoamericano de Reservas es fomentar la coordinación macroeconómica entre sus miembros, por lo que la ayuda en situaciones de crisis y la emisión de títulos con las características mencionadas podrían constituir incentivos que facilitaran el proceso. Sin embargo, nada reemplaza la voluntad de los países para avanzar en este sentido.

VI

Conclusiones

Los factores externos, en especial los asociados a los movimientos de capital, han estado entre las principales causas de la volatilidad experimentada por la región en las tres últimas décadas. La magnitud de las crisis asociadas a esa volatilidad ha llevado en años recientes a políticas económicas más responsables, lo que se ha reflejado en una mejora de los indicadores relacionados con las necesidades de liquidez de corto plazo. Asimismo, los mecanismos de autoseguro a través de la acumulación de reservas internacionales, que suelen ser costosos e ineficientes, han sido

un instrumento importante para hacer frente a las perturbaciones externas.

Con miras a mejorar la eficacia y eficiencia de la región para reducir su vulnerabilidad a las perturbaciones externas, hay que considerar dos elementos: la posibilidad de obtener financiamiento a tasas razonables ante una situación de emergencia y el desarrollo de mercados para colocar instrumentos financieros que ayuden a reducir esa vulnerabilidad.

En este artículo se argumenta que los organismos regionales pueden contribuir de manera importante al

avance hacia estos dos objetivos. Del primero es un buen ejemplo el Fondo Latinoamericano de Reservas, que si bien solo abarca unos pocos países ha podido, con buenos resultados, otorgar financiamiento de corto plazo a sus países miembros. Desde su creación, este fondo ha aportado un promedio de recursos equivalente al 60% del financiamiento excepcional del FMI a los países de la Comunidad Andina. La provisión de préstamos en forma rápida y oportuna es una de las características más destacadas del financiamiento que otorga el FLAR.

¿Sería posible incluir más países de la región en este fondo? Un análisis de correlación entre distintas variables que pueden ser vistas como indicadores de perturbaciones externas, muestra que la ampliación de la cobertura geográfica del Fondo Latinoamericano de Reservas sería factible. En otras palabras, aunque los países de la región se ven afectados por perturbaciones financieras similares y hay evidencia de contagio regional, el FLAR ampliado podría operar con eficacia a través de préstamos de emergencia a más países de la región. En efecto, los coeficientes de correlación de las series de reservas internacionales después de eliminar el factor tendencial suelen ser bajos y no significativos (solo 17 de los 45 casos considerados son significativos a nivel del 5%). Las correlaciones de la relación de precios del intercambio tampoco muestran una tendencia clara. Lo que se observa es una combinación de coeficientes negativos y positivos de mayor o menor magnitud, y solo 15 de los 45 coeficientes son positivos y significativos. Las entradas de capital privado registran una correlación positiva, pero por lo general alejada de la unidad. Estos resultados coinciden con los consignados por Urrutia (2006), Machinea (2003) y Agosin (2000).

La acumulación colectiva de reservas internacionales ofrece dos beneficios a los países participantes: acceso a un mayor volumen de reservas y una posible reducción de la volatilidad de tales reservas. Las estimaciones realizadas para diez economías de la región muestran que los países con mayor volatilidad relativa en sus reservas internacionales tienden a beneficiarse al participar de un fondo de reservas. En cambio, los países con menor volatilidad, como Chile y Colombia, pierden en términos relativos. Esto plantea dificultades

de incentivos a los países que tienen reservas elevadas en comparación con la volatilidad de las mismas.

Respecto a mercados de valores públicos que incorporen más factores de la contingencia económica, se observa que el desarrollo de los mercados de bonos públicos en moneda nacional vinculados a la inflación interna, de bonos vinculados al PIB y de bonos vinculados al precio de los productos básicos, ha sido un proceso lento y difícil, debido a fallas de coordinación, falta de credibilidad de las políticas adoptadas por los países, y problemas de transparencia y supervisión. Al respecto, en este trabajo se propone que los bancos subregionales de desarrollo, en conjunto con el Fondo Latinoamericano de Reservas, complementen los actuales esfuerzos del BID y del Banco Mundial encaminados a fomentar la creación de mercados para la emisión de este tipo de instrumentos.

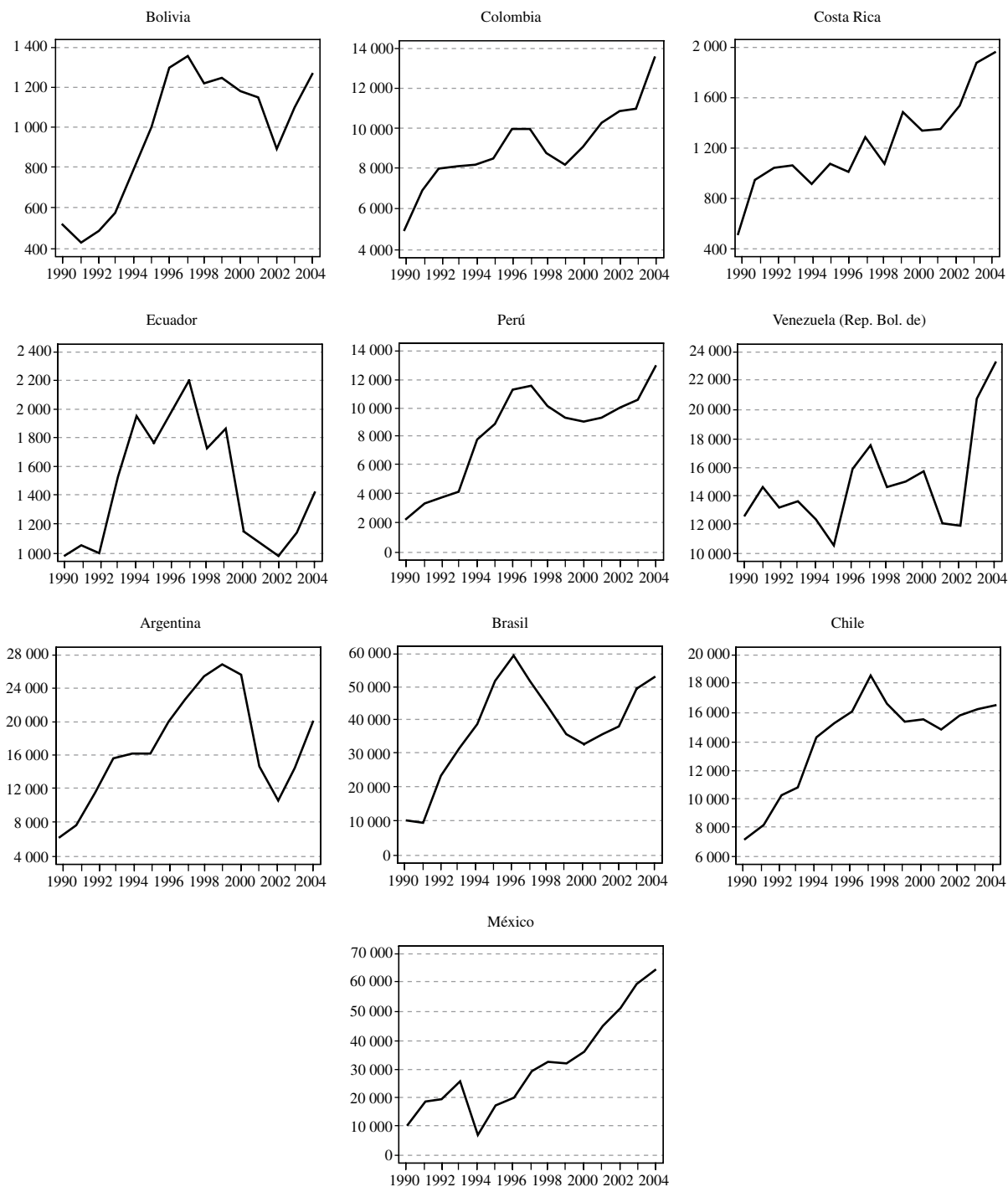
Al profundizarse la integración financiera se plantea la necesidad de reforzar la coordinación macroeconómica y a la vez se ofrecen incentivos para hacerlo. Una forma de agilizar el lento avance observado en la región, sería la de iniciar una coordinación restringida combinada con intercambios de información y con el establecimiento de foros supranacionales de debate sobre políticas, todo lo cual permitiría a los países conocerse más y entender mejor la situación de los demás. Una coordinación más estricta supondría la adopción de objetivos de convergencia para una serie de variables macroeconómicas. Dado que uno de los mandatos del Fondo Latinoamericano de Reservas es fomentar la coordinación macroeconómica, las metas de convergencia podrían servir también de base a la condicionalidad de este fondo, en caso de que para recibir su asistencia se estipule que los países deben cumplir las metas.

Por último, cabe recordar que los acuerdos financieros regionales son un complemento de los acuerdos globales y que, como principio rector de los procesos de integración financiera regionales, debieran ser adicionales a la arquitectura financiera global. En este sentido, los bancos subregionales de desarrollo y el Fondo Latinoamericano de Reservas deben coordinarse con otras instituciones financieras internacionales para fomentar instrumentos de financiación que apunten a fortalecer el desarrollo financiero de los países.

Apéndice

GRÁFICO A.1

América Latina: (10 países): evolución de las reservas internacionales (En millones de dólares)



Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance* (varios años).

CUADRO A. 1

América Latina (10 países): coeficientes de correlación simple, 1990-2005

Reservas internacionales

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bol. de)	Argentina	Brasil	Chile	México
Bolivia	1									
Colombia	0,8551*	1								
Costa Rica	0,8308*	0,8117*	1							
Ecuador	0,7626*	0,7554*	0,5083	1						
Perú	0,9446*	0,9168*	0,7862*	0,8463*	1					
Venezuela (R.B.)	0,7572*	0,7962*	0,7978*	0,5710*	0,7071*	1				
Argentina	0,7426*	0,3941	0,4904	0,6151*	0,6075*	0,5103	1			
Brasil	0,6184*	0,6256*	0,2749	0,8111*	0,7437*	0,3914	0,4711	1		
Chile	0,7966*	0,6984*	0,4902	0,8484*	0,8875*	0,4307	0,6240*	0,8867*	1	
México	0,7559*	0,8526*	0,9330*	0,4522	0,7428*	0,7669*	0,2684	0,2565	0,4048	1

Reservas internacionales, sin tendencia

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bol. de)	Argentina	Brasil	Chile	México
Bolivia	1									
Colombia	0,3574	1								
Costa Rica	0,2353	-0,1345	1							
Ecuador	0,5483*	0,5803*	-0,1267	1						
Perú	0,7117*	0,6669*	-0,0954	0,8067*	1					
Venezuela (R.B.)	0,6101*	0,5173*	0,5682*	0,3378	0,4624	1				
Argentina	0,8084*	0,1220	0,5063	0,4328	0,4710	0,5854*	1			
Brasil	0,4098	0,6420*	-0,3467	0,6969*	0,7810*	0,2738	0,1907	1		
Chile	0,4747	0,6663*	-0,1628	0,7167*	0,8698*	0,3371	0,3114	0,8385*	1	
México	-0,1100	0,0102	0,4509	-0,3114	-0,3423	0,3637	-0,0955	0,3391	-0,4069	1

Variación de las reservas internacionales

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bol. de)	Argentina	Brasil	Chile	México
Bolivia	1									
Colombia	0,3841	1								
Costa Rica	0,1101	-0,1271	1							
Ecuador	0,4514	0,2692	0,0280	1						
Perú	0,4341	0,6731*	0,0211	0,5594*	1					
Venezuela (R.B.)	0,6537*	0,3088	0,4575	0,3736	0,3505	1				
Argentina	0,6474*	0,0433	0,3283	0,3615	0,2506	0,5736*	1			
Brasil	0,2402	0,3420	-0,3035	0,2013	0,3577	0,1751	0,1000	1		
Chile	0,2197	0,4682	-0,0026	0,3032	0,7161*	0,1869	0,1471	0,5546*	1	
México	0,0057	-0,0830	0,3695	-0,0592	-0,3289	0,2609	-0,0213	-0,2044	-0,4694	1

Términos del intercambio

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bol. de)	Argentina	Brasil	Chile	México
Bolivia	1									
Colombia	-0,3857	1								
Costa Rica	-0,0265	0,5212*	1							
Ecuador	-0,4364	0,8548*	-0,3141	1						
Perú	0,1353	0,4311	0,1345	0,3264	1					
Venezuela (R.B.)	-0,2040	0,9195*	0,6262*	0,8300*	0,4396	1				
Argentina	-0,5025	0,7688*	-0,2849	0,6323*	0,4609	0,6951*	1			
Brasil	-0,5120	0,2333	0,4063	0,2700	0,2989	-0,0237	0,4723	1		
Chile	-0,2032	0,8929*	0,5168*	0,7543*	0,5623*	0,8779*	0,6892*	0,2755	1	
México	0,6184*	0,8073*	-0,4232	0,8840*	0,0798	0,7219*	0,6421*	0,3617	0,7373*	1

Continúa en página siguiente

Continuación cuadro A.1

Precios de las exportaciones

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bol. de)	Argentina	Brasil	Chile	México
Bolivia	1									
Colombia	0,5243*	1								
Costa Rica	0,0070	-0,3307	1							
Ecuador	0,4632	0,9092*	-0,3639	1						
Perú	0,8071*	0,7441 *	0,1447	0,6413*	1					
Venezuela (R.B.)	0,4704	0,8792*	0,5519*	0,9102*	0,5932*	1				
Argentina	0,5756*	0,5880*	0,3737	0,4233	0,8231*	0,3032	1			
Brasil	0,6666*	0,5601*	0,4638	0,4212	0,8108*	0,2344	0,8566*	1		
Chile	0,7595*	0,8658*	-0,0446	0,7182*	0,8900*	0,6754*	0,6998*	0,7918*	1	
México	0,2650	0,8808*	-0,3315	0,8635*	0,5191*	0,8606*	0,3494	0,3781	0,7017*	1

Corrientes de capital

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bol. de)	Argentina	Brasil	Chile	México
Bolivia	1									
Colombia	0,2769	1								
Costa Rica	-0,0359	-0,4145	1							
Ecuador	0,3048	0,4135	-0,1336	1						
Perú	0,1488	0,5593*	-0,4953	0,0972	1					
Venezuela (R.B.)	0,3965	0,0319	-0,2219	-0,1989	0,1681	1				
Argentina	0,6836*	0,3872	0,5573*	0,0972	0,4093	0,4964	1			
Brasil	0,6046*	0,6547*	-0,1858	-0,0183	0,4382	0,3278	0,5000	1		
Chile	0,4935	0,4956	-0,3870	0,1212	0,6923*	0,0766	0,5912*	0,6294*	1	
México	0,2735	-0,3849	-0,0200	0,0505	0,2172	0,0372	0,2922	-0,2847	0,3460	1

Fuente: elaboración propia, con datos del Banco Mundial (varios años) y de la CEPAL.

* El asterisco indica un coeficiente significativo a nivel del 5%.

Bibliografía

- Agosin, M.R. (2000): *Fortaleciendo la institucionalidad financiera en América Latina*, serie Temas de coyuntura, N° 9, LC/L.1433-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.111.
- (2001): Fortalecimiento de la cooperación financiera regional, *Revista de la CEPAL*, N° 73, LC/G.2130-P, Santiago de Chile, abril.
- Banco Mundial (varios años): *Global Development Finance*, Washington, D.C.
- (varios años): *World Development Indicators*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002): *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Washington, D.C. Disponible en http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=B-2002S
- Borensztein, E. y P. Mauro (2004): The case for GDP-indexed bonds, *Economic Policy*, vol. 19, N° 38, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, abril.
- Caballero, R.J., K. Cowan y J. Kearns (2004): *Fear of Sudden Stops: Lessons from Australia and Chile*, NBER Working Papers, N° 10519, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Caballero, R.J. (2001): *Macroeconomic Volatility in Reformed Latin America: Diagnosis and Policy Proposals*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (2003): *On the International Financial Architecture: Insuring Emerging Markets*, NBER Working Paper, N° 9570, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, marzo.
- Calvo, G.A. (2002): Globalization hazard and delayed reform in emerging markets, *Economía*, vol. 2, N° 2, Bogotá, D.C., Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA).
- (2005): *Crises in Emerging Market Economies: A Global Perspective*, NBER Working Paper, N° 11305, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo.
- Calvo, G., A. Izquierdo y E. Talvi (2003): *Sudden Stops, the Real Exchange Rate, and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons*, NBER Working Paper, N° 9828, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, julio.
- Cárcamo, R. (2005): *Foundations of Macroeconomic Policy Coordination: Fostering Dialogue as a Policy Tool in Latin America*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 39, LC/L.2420-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.107.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- (2001): *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., CEPAL/Alfaomega.
- (2004): Desarrollo productivo en economías abiertas, LC/G.2234(S.E.30/3), Santiago de Chile, junio.
- (2006a): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, LC/G.2314-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas: S.06.II.G.2.
- (2006b): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, LC/G.2313-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67.
- Crane, E. (2005): *Cato Handbook on Policy*, 2005, Washington, D.C., Cato Institute.
- Culpeper, R. (2006): Reforma de la arquitectura financiera regional: el potencial de las instituciones regionales, en J.A. Ocampo (comp.), *Cooperación financiera regional*, LC/G.2319-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.103.
- Eichengreen, B. (2006): *Insurance Underwriter or Financial Development Fund: What Role for Reserve Pooling in Latin America?*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 186, LC/L.2621-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.G.145.
- Eichengreen, B. y R. Hausmann (1999): *Exchange Rates and Financial Fragility*, NBER Working Paper, N° 7418, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, noviembre.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y U. Panizza (2005): The pain of original sin, en B. Eichengreen y R. Hausmann (comps.), *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, Chicago, University of Chicago Press.
- Fernández-Arias, E. y K. Cowan (2005): Local Currency Lending by the Inter-American Development Bank: A Framework for Discussion, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), inédito.
- Ffrench-Davis, R. (2005): *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C.
- García, E. (2006): Presentación en el Seminario "Rol de los fondos regionales en la estabilización macroeconómica" (Lima, Perú, 17 y 18 de julio).
- López-Monti, R. (2005): Un análisis comparativo de los movimientos de capitales y términos de intercambio en América Latina y el Caribe, 1970-2004, Santiago de Chile, inédito.
- Machinea, J.L. (2003): *La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: causas, problemas y posibles soluciones*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Machinea, J.L. y O. Kacef (2006): La coyuntura económica de América Latina: ¿hay lugar para el optimismo?, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Machinea, J.L. y G. Rozenwurcel (2006): Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?, en J.A. Ocampo (comp.), *Regional Financial Cooperation*, Washington, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Brookings Institution Press.
- Martner, R. y V. Tromben (2004): La sostenibilidad de la deuda pública, *Revista de la CEPAL*, N° 84, LC/G.2258-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Mistry, P. (1999): Coping with financial crisis: are regional arrangements the missing link?, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, vol. 10, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Ocampo, J.A. (2002): Recasting the international financial agenda, en J. Eatwell y L. Taylor (comps.), *International Capital Markets: Systems in Transition*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2006): La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos, en J.A. Ocampo (comp.), *Cooperación financiera regional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J.A. y J. Martín (comps.) (2003): *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Bogotá, D.C., CEPAL/Banco Mundial/Alfaomega.
- Shiller, R. y S. Griffith-Jones (2006): A bond that insures against instability, *Financial Times*, 10 de julio. Disponible en http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stephany_Griffith-Jones.pdf.
- Titelman, D. (2002): *Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 121, LC/L.1746-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.58.
- (2006): La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe, en J.A. Ocampo (comp.), *Cooperación financiera regional*, LC/G.2319-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.103.
- Urrutia, M. (2006): Perspectivas del Fondo Latinoamericano de Reservas, Santiago de Chile, inédito.
- Williams, O., T. Polius y S. Hazel (2001): *Reserve Pooling in the Eastern Caribbean Currency Union and the CFA Franc Zone: A Comparative Analysis*, Working Paper, N° 01/104, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), agosto.

PALABRAS CLAVE

Política fiscal
Federalismo
Gobierno federal
Administración fiscal
Gobierno local
Reforma tributaria
Brasil

El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica

José Serra y José Roberto R. Afonso

Los estados y municipios de la federación brasileña tienen considerable autonomía en la generación directa del ingreso tributario y en la asignación de los recursos públicos, aunque esto no obedezca a un proceso planificado de descentralización fiscal. La mejora de los indicadores fiscales de los gobiernos subnacionales a partir de la Ley de Responsabilidad Fiscal contribuyó en gran medida al éxito de la política de estabilidad macroeconómica. No obstante, la Federación antepone obstáculos a la realización de una reforma del sistema tributario. Con el objeto de contribuir al debate sobre el equilibrio federativo en la división de las responsabilidades fiscales, el presente trabajo ofrece un diagnóstico del cuadro federativo y de los cambios institucionales recientes, y propone una nueva agenda federativa.

José Serra
Economista,
Gobernador del Estado de
São Paulo,
Ex Ministro de Estado de Salud y de
Planeamiento
de la República Federativa de
Brasil

✉ smiyamoto@sp.gov.br

José Roberto R. Afonso
Economista del Banco Nacional
de Desarrollo Económico y Social
(BNDES)

y de la Universidad Estadual
de Campinas (UNICAMP), Brasil

✉ zeroberto.afonso@gmail.com

I

Introducción

La federación brasileña, caracterizada por una profunda descentralización fiscal, llegó a ser acusada de impedir la estabilización de la economía, estabilización que finalmente se logró con el Plan Real, implantado en junio de 1994, sin que la estructura federativa fuera significativamente alterada.

El escaso compromiso de los gobiernos subnacionales¹ brasileños con respecto de la formulación y aplicación de buenas prácticas en materia de macroeconomía (en lo que difieren poco de otras federaciones) también era tradicionalmente considerado un obstáculo para la consolidación de la estabilidad. Sin embargo, Brasil reformó profundamente las finanzas públicas a partir de fines de los años 1990, proceso que culminó con la aprobación de una ley de responsabilidad fiscal, sin precedentes en otras federaciones por el grado de transparencia y austeridad que exige a los miembros federados. La situación se invirtió a tal punto que, últimamente, los mejores resultados primarios y

nominales de los estados y municipios (junto con los de las empresas estatales) han compensado el peor desempeño del gobierno central (federal) en relación con esos indicadores.

De hecho, en los últimos años la Federación dejó de ser un elemento perturbador del llamado orden económico e incluso se transformó en un factor que contribuye al éxito de la política macroeconómica de corto plazo (al menos en lo que toca a la gestión de las metas de superávit y deuda). No obstante, existe una cuestión estructural pendiente, con sus dificultades y distorsiones: la Federación es considerada por muchos el gran obstáculo para tal impulso reformador de la economía, como si la división federativa de recursos tributarios se hubiera mantenido constante desde la implantación del sistema de la Constitución de 1988. Empero, tal idea es falsa, ya que en los últimos años ocurrieron profundos cambios en las tendencias del financiamiento y del gasto público.

II

Factores condicionantes

1. Contexto económico

En el contexto mundial, Brasil ocupa el décimo lugar en términos de producto interno bruto,² el quinto en términos de población (184,2 millones de habitantes) y

el quinto también en términos territoriales. Tras un largo período de estancamiento durante el siglo XIX, la economía brasileña registró el mayor crecimiento de todas las naciones del mundo entre los decenios de 1870 y de 1970; paralelamente, experimentó profundas transformaciones estructurales. No obstante, en los últimos 26 años ese ritmo de crecimiento, especialmente vigoroso tras la segunda guerra mundial, dio un fuerte giro descendente. Por eso, el ingreso por habitante (7.450 dólares) aún se ubica en el 86° lugar,³ el índice de desarrollo humano (0,792) en la 63° posición⁴ y la distribución del ingreso se halla entre las más desiguales del planeta (el coeficiente de Gini fue de 0,544 en 2005).

□ Este trabajo, elaborado con los datos disponibles hasta septiembre de 2006, se basa en un artículo presentado en la Conferencia Internacional sobre Federalismo del Foro de Federaciones (Mont-Tremblant, Canadá, octubre de 1999). Refleja exclusivamente las opiniones de los autores y no la de las instituciones a las que están vinculados. El economista Rafael Barroso, Beatriz Meirelles y Kleber Castro prestaron asistencia en la elaboración del análisis y en la actualización de la base de datos estadísticos.

¹ En el presente trabajo el concepto de gobiernos subnacionales se utilizará para referirse al conjunto de los gobiernos, tanto estatales, incluido el Distrito Federal, como municipales.

² En 2005, el PIB fue de 796.000 millones de dólares, en valores corrientes convertidos por el tipo de cambio corriente, según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

³ Según la clasificación de países del Banco Mundial para el 2002, considerado el producto nacional bruto per cápita por el método de la paridad del poder de compra.

⁴ Informe sobre desarrollo humano (PNUD, 2005).

Acostumbrado al elevado crecimiento de la producción y del empleo y a los rápidos cambios estructurales, y deseoso de promover una sustancial mejora de las condiciones sociales de vida de la población más pobre, en este comienzo de siglo Brasil ha procurado con impaciencia retomar el dinamismo de crecimiento, sin comprometer, no obstante, la estabilidad de precios duramente conquistada 12 años atrás.

No hay que olvidar que durante tres quintas partes del período de semiestancamiento económico (1980-2006) el país fue víctima de un agudo proceso de superinflación, superado solamente a mediados de los años 1990, después de por lo menos ocho intentos frustrados. A partir de entonces, se promovieron reformas tendientes a retomar el desarrollo con estabilidad y se redefinió el papel del Estado en la vida económica, ampliando el grado de apertura comercial y financiera de la economía y modificando el rumbo de las políticas sociales e industriales, además del sistema fiscal y federativo, tema sobre el que versa este trabajo.

El perfeccionamiento del federalismo fiscal en Brasil es esencial, tanto para mantener la estabilidad económica como para retomar el desarrollo sustentable, ya que la formulación e implementación de políticas económicas más apropiadas dependen, entre otras cosas, de la estructura y la armonización tributaria interna y externa.⁵

2. Marco histórico

En un país sin grandes conflictos culturales derivados de diferencias de idioma, religión o incluso étnicas, la federación brasileña fue creada en 1891, tras la proclamación de la República, en respuesta a diferencias regionales y a necesidades administrativas en un territorio de dimensión continental. Tal federación no nació de alguna coalición “de abajo hacia arriba”, sino por una decisión “de arriba”, mediante el desdoblamiento de un Estado unitario. En cuanto al sistema tributario, la federación interesaba sobre todo a las provincias más desarrolladas del Sur y del Sudeste, especialmente São Paulo, donde se concentraba el nuevo sector exportador; no es casualidad que ese estado haya encabezado el movimiento republicano y el comando de la República en sus inicios. Su objetivo principal era, entre otros, lograr mayor libertad de movimiento para imponer tributos

locales sobre el comercio exterior.⁶ A cambio, se ofreció a las regiones menos desarrolladas una representación más que proporcional en el Congreso Nacional.

Desde su creación, el sistema federativo brasileño ha pasado por ciclos nítidos de contracción y expansión del gobierno central.⁷ Así, entre 1891 y 1930, bajo la égida de la llamada República Vieja y en pleno auge de la economía primario-exportadora cafetera, el gobierno federal era relativamente débil. En ese período, su participación relativa en el gasto público nacional se redujo de cerca de tres cuartos a la mitad; al mismo tiempo, la porción del total de ingresos de los gobiernos estatales que le correspondía a la provincia de São Paulo aumentó de poco más de un 10% a casi un 40%.

A continuación se registró un ciclo de centralización, entre 1930 y 1946, cuyo punto de partida fue la Revolución de los Treinta. Dicha fase acompañó la depresión económica mundial y culminó con la dictadura de Getulio Vargas (Estado Nuevo). La centralización del poder en manos del gobierno federal permitió concluir la unificación del mercado interno y fortaleció las bases de la industrialización. En ese período, la porción que les correspondió a las autoridades federales en la división intergubernamental del gasto público aumentó de un 50% a un 55%.

Al final de la segunda guerra mundial, la redemocratización del país y la nueva Constitución democrática de 1946 abrieron una nueva fase de descentralización. En la distribución del gasto público nacional, el gobierno central volvió a absorber cerca del 50% del total en la década siguiente.

El advenimiento del régimen militar en 1964 abrió una fase de dos décadas de centralización de recursos (cuadro 1), que fue útil tanto para la reforma fiscal —en la primera mitad del período, con la concentración de los ingresos y el control de los gastos en manos del gobierno central— como para el control político y social que el régimen necesitaba. En 1983, en pleno auge de

⁵ Véase en Oates (1999) una visión general y bastante actualizada del federalismo fiscal, tanto de sus principios teóricos como de las experiencias internacionales.

⁶ Una característica del sistema tributario brasileño que contrasta con la experiencia estadounidense fue destacada por el profesor Alcides Jorge Costa: el nivel intermedio de gobierno en Brasil, desde la época de la colonia, siempre logró mantener una competencia propia para gravar las exportaciones, incluso de productos industrializados. En cambio, siempre fue irrisoria la tributación sobre la propiedad, especialmente la rural, comúnmente asignada a la competencia federal. Por ejemplo, en 2005 los estados recaudaron cerca de 8.800 millones de reales por concepto de impuesto sobre la propiedad de vehículos, es decir, 36 veces más que lo que recaudó el gobierno central con el impuesto territorial rural, que ascendió a 240 millones de reales.

⁷ Las estadísticas sobre la división de los ingresos o de los gastos por esfera de gobierno que se menciona en los próximos párrafos se basan principalmente en Goldsmith (1986).

CUADRO 1

Brasil: la carga tributaria y la división federativa, 1960-2005
(Porcentajes)

Año	Carga tributaria (% del PIB)	Recaudación directa ^a				Ingreso tributario disponible ^b			
		Unión	Estados	Municipios	Total	Unión	Estados	Municipios	Total
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0	59,5	34,1	6,4	100,0
1965	18,99	63,6	30,8	5,6	100,0	54,8	35,1	10,1	100,0
1983	26,97	76,6	20,6	2,8	100,0	69,8	21,3	8,9	100,0
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0	60,1	26,6	13,3	100,0
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	100,0	54,7	29,6	15,7	100,0
2005	38,94	68,4	26,0	5,6	100,0	57,6	25,2	17,2	100,0

Fuente: Afonso y Meirelles (2006).

^a Recaudación directa = recaudación de las competencias tributarias propias directamente realizada por cada esfera de gobierno en cada estado o región.

^b Ingreso tributario disponible = recaudación directa (competencias tributarias propias) más o menos transferencias constitucionales de impuestos, considerando i) las concedidas por el gobierno central, que incluyen traspasos efectivos del Fondo de Participación de los Estados (FPE), el Fondo de Participación de los Municipios (FPM), el Fondo de Compensación de Exportaciones (FPEX), el seguro-recaudación del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) y la complementación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), y ii) las concedidas por los estados —25% del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios/Fondo de Compensación de Exportaciones y 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA), además de la redistribución del FUNDEF—. El ingreso disponible de los municipios se compone solamente de las transferencias federales y estatales.

la centralización, el gobierno federal registró su mayor participación en la recaudación tributaria disponible: casi un 70%, proporción semejante a la que ostentaba en la división federativa del gasto público nacional.

El debilitamiento del régimen militar y los vientos de apertura política fueron moderando el poder central en la primera mitad de los años 1980, tendencia que se reafirmó en la segunda mitad de la década, con la redemocratización y la elaboración de una nueva Constitución (1987-1988). Cuando comenzó a funcionar la Asamblea Nacional Constituyente, desmintiendo la convicción dominante tanto en el Congreso como en los gobiernos (inclusive el federal) y en la prensa, el ingreso tributario disponible ya no estaba tan concentrado en las manos del gobierno central: la porción federal se había reducido a cerca del 60%.⁸

Además, en un contexto de superinflación prolongada y programas de estabilización fracasados, quedaba de manifiesto la debilidad del sistema tributario anterior, puesta de relieve por el retroceso de la carga tributaria nacional, de cerca de 25% del PIB a principios de los años 1970 a 22% en 1988.

Desde los años 1970, las banderas de la descentralización fiscal y del debilitamiento del poder central

ocupaban una posición prominente en el ideario y en la marcha de la redemocratización del país. El movimiento obtuvo gran éxito en la fase final del régimen autoritario, en la primera mitad de los ochenta. En la segunda mitad, debido a la nueva Constitución (1988) hubo otro —y fuerte— aumento de las transferencias. En efecto, la fracción de los dos principales impuestos federales —a saber, el impuesto sobre la renta (IR) y el impuesto sobre productos industrializados (IPI)— transferida a los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y de los Municipios (FPM) aumentó del 18% al 44% entre 1980 y 1990. Si incluimos todas las transferencias constitucionales, la porción transferida alcanza al 47% del primer impuesto y al 57% del segundo. En 1980 la cifra era tan solo de 20%.⁹

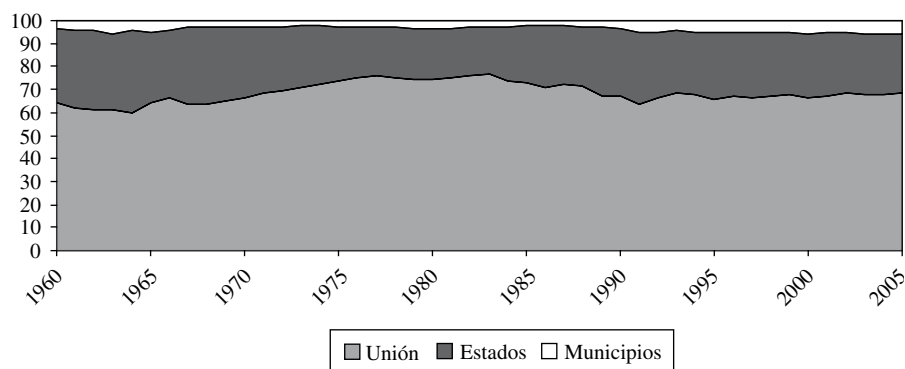
A partir de la promulgación de la Constitución de 1988 también se fortaleció y consolidó la capacidad de tributación propia de las esferas subnacionales de gobierno (gráfico 1). En el caso de los estados, por ejemplo, se amplió la base de incidencia del impuesto estadual

⁸ Véase Serra y Afonso (1991).

⁹ El 3% se destina a los bancos regionales del Norte (Banco da Amazonia, BASA), del Nordeste (BNB) y del Centro-Oeste. En este último caso, como no hay un banco regional, la cuenta está administrada por el Banco do Brasil a fondo perdido, para financiamientos regionales; el 10% del IPI se destina a un fondo estadual como compensación porque el ICMS no grava las exportaciones de productos manufacturados.

GRÁFICO 1

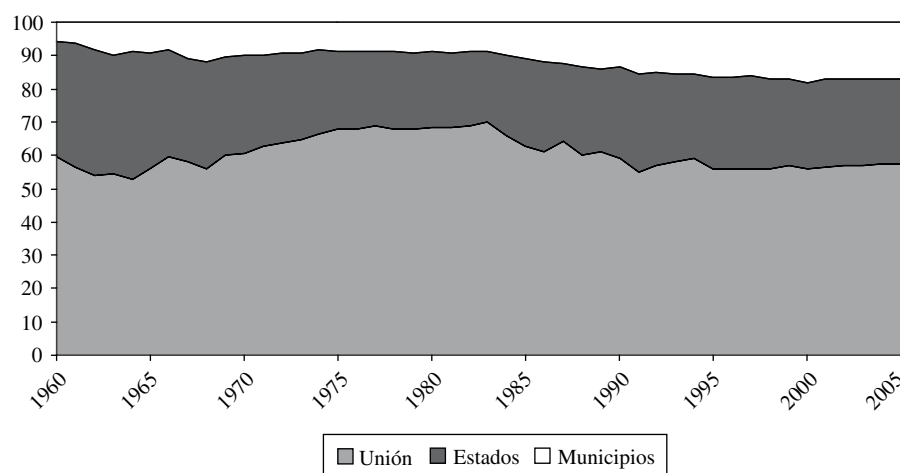
Brasil: división federativa de la recaudación tributaria directa, 1960-2005
(Porcentajes)



Fuente: Afonso y Meirelles (2006).

GRÁFICO 2

Brasil: división federativa del ingreso tributario disponible, 1960-2005
(Porcentajes)



Fuente: Afonso y Meirelles (2006).

sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS); el nuevo impuesto absorbió cinco impuestos federales antiguos. Además, se flexibilizaron las alícuotas y la administración correspondientes, enteramente delegadas a los propios estados. Paralelamente, aumentaron un 25% las transferencias de dicho impuesto a los municipios. La recaudación propia de los municipios también creció, duplicando con creces su proporción en el total de tributos recaudados en el país: de un 2,7% de la carga global en 1989 a un 5,6% en 2005 (gráfico 2).

Este fenómeno ocurrió junto con el aumento de la carga tributaria nacional, que fue mucho más marcado en las regiones más desarrolladas: en 2005, trepó a un índice nacional del 36,7% del PIB,¹⁰ en Rio de Janeiro y São Paulo, del 48,7% y 42,2%, respectivamente; y en el Norte y Nordeste, del 22,7% y 24% (cuadro 2).

¹⁰ Las estadísticas de regionalización de los recursos tributarios presentan una consolidación nacional algo inferior al monto de la recaudación indicada por la metodología de cuentas nacionales, que incluye partidas de recaudación federal para los que no se dispone de información por estado de origen.

CUADRO 2

Brasil: distribución regional de la recaudación tributaria propia, 2005

Regiones y estados	Recaudación tributaria total		Recaudación tributaria directa ^a (millones de reales)							
	Como porcentaje del PIB ^b	Per cápita (reales por habitante)	Total		Federal		Estadual		Municipal ^c	
			A	B	C	D	E	F		
Brasil	36,7	3 857	710 283	100,0	478 499	100,0	195 496	100,0	36 288	100,0
Regiones más desarrolladas	37,2	5 047,8	532 252,5	74,9	364 985,8	76,3	136 951,7	70,1	30 315,0	83,5
<i>Región Sudeste</i>	41,2	5 613,4	440 486,4	62,0	310 118,2	64,8	105 593,6	54,0	24 774,6	68,3
Minas Gerais	28,2	2 638,4	50 754,7	7,1	27 179,4	5,7	20 601,5	10,5	2 973,8	8,2
Espírito Santo	40,2	4 252,4	14 492,1	2,0	8 027,5	1,7	5 886,5	3,0	578,2	1,6
Rio de Janeiro	48,7	7 504,1	115 435,0	16,3	91 888,9	19,2	18 224,4	9,3	5 321,7	14,7
São Paulo	42,2	6 424,1	259 804,6	36,6	183 022,5	38,2	60 881,2	31,1	15 900,9	43,8
<i>Región Sur</i>	25,5	3 402,3	91 766,2	12,9	54 867,6	11,5	31 358,1	16,0	5 540,5	15,3
Paraná	25,5	3 066,9	31 469,6	4,4	19 415,1	4,1	10 087,5	5,2	1 967,0	5,4
Santa Catarina	26,2	3 455,7	20 271,4	2,9	11 758,3	2,5	7 196,4	3,7	1 316,7	3,6
Rio Grande do Sul	25,1	3 690,7	40 025,2	5,6	23 694,1	5,0	14 074,3	7,2	2 256,8	6,2
Regiones menos desarrolladas	35,2	2 274,3	179 037,1	25,2	113 512,9	23,7	58 544,5	29,9	6 979,6	19,2
<i>Región Norte</i>	22,7	1 489,4	21 886,7	3,1	10 250,6	2,1	10 461,6	5,4	1 174,5	3,2
Acre	23,3	1 177,0	787,4	0,1	291,9	0,1	459,0	0,2	36,5	0,1
Amazonas	26,4	2 858,5	9 238,8	1,3	5 152,4	1,1	3 677,3	1,9	409,1	1,1
Pará	18,6	971,1	6 768,3	1,0	2 963,0	0,6	3 327,4	1,7	477,9	1,3
Rondônia	22,3	1 539,0	2 360,9	0,3	742,4	0,2	1 513,4	0,8	105,1	0,3
Roraima	27,0	1 442,5	564,0	0,1	252,4	0,1	274,1	0,1	37,5	0,1
Amapá	17,4	1 121,5	666,2	0,1	289,6	0,1	341,1	0,2	35,5	0,1
Tocantins	28,8	1 150,3	1 501,1	0,2	558,8	0,1	869,4	0,4	73,0	0,2
<i>Región Nordeste</i>	24,0	1 258,3	64 182,6	9,0	30 333,2	6,3	29 774,1	15,2	4 075,3	11,2
Maranhão	24,9	709,5	4 330,1	0,6	2 073,9	0,4	1 968,8	1,0	287,4	0,8
Piauí	23,1	702,9	2 105,9	0,3	844,7	0,2	1 115,7	0,6	145,5	0,4
Ceará	26,8	1 169,0	9 469,1	1,3	4 592,2	1,0	4 118,8	2,1	758,1	2,1
Rio Grande do Norte	23,2	1 315,8	3 951,4	0,6	1 571,0	0,3	2 086,7	1,1	293,8	0,8
Paraíba	20,7	982,2	3 530,9	0,5	1 488,4	0,3	1 828,9	0,9	213,6	0,6
Pernambuco	26,2	1 641,2	13 807,4	1,9	6 392,2	1,3	6 478,1	3,3	937,1	2,6
Alagoas	20,8	887,7	2 676,3	0,4	1 080,4	0,2	1 366,3	0,7	229,6	0,6
Sergipe	25,5	1 890,8	3 719,3	0,5	1 213,0	0,3	1 479,9	0,8	1 026,4	2,8
Bahia	22,6	1 490,6	20 592,3	2,9	11 077,4	2,3	9 331,0	4,8	183,9	0,5
<i>Región Centro-Oeste</i>	64,3	7 140,9	92 967,7	13,1	72 929,2	15,2	18 308,8	9,4	1 729,8	4,8
Distrito Federal	150,8	30 379,5	70 875,3	10,0	64 285,3	13,4	5 689,4	2,9	900,6	2,5
Goiás	22,8	1 862,2	10 463,7	1,5	4 512,6	0,9	5 602,6	2,9	348,6	1,0
Mato Grosso	24,0	2 411,8	6 760,1	1,0	2 312,2	0,5	3 967,3	2,0	480,6	1,3
Mato Grosso do Sul	20,6	2 150,4	4 868,5	0,7	1 819,0	0,4	3 049,5	1,6		

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Secretaría del Tesoro Nacional (STN, varios años), el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, la Caja Económica Federal, el Consejo Nacional de Política Económica y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

^a Recaudación directa = recaudación de las competencias tributarias propias directamente realizada por cada esfera de gobierno en cada estado o región.

–La recaudación del gobierno central comprende impuestos (comercio exterior, patrimonio e ingreso, producción); tasas; contribuciones sociales, económicas y previsionales, y contribuciones al Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS). En algunos tributos, la información por estado está distorsionada porque la recaudación no está a cargo de un establecimiento o filial y la del Distrito Federal concentra recaudaciones realizadas directamente por el gobierno federal o de carácter nacional.

–La recaudación estadual comprende el impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), el impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA), el impuesto de transmisión *causa mortis* y donación de cualesquiera bienes o derechos (ITCD), tasas y otros.

–La recaudación municipal comprende el impuesto de propiedad predial y territorial urbana (IPTU), el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS), el impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles intervivos (ITBI), tasas y contribución para mejoras.

–La recaudación tributaria propia municipal del Distrito Federal corresponde a la recaudación del gobierno distrital proveniente del impuesto predial y territorial urbano (IPTU), el impuesto sobre servicios de cualquier naturaleza (ISS) y el impuesto sobre la transferencia de bienes inmuebles entre vivos (ITBI).

^b PIB estadual a precios corrientes estimado a partir de las proporciones del 2003.

^c La recaudación municipal fue informada por la Secretaría del Tesoro Nacional sobre una muestra de 4.164 ciudades. La muestra abarca cerca del 87% de la población brasileña.

En términos verticales, objeto principal del federalismo fiscal, casi todos los logros relativos correspondieron a la esfera municipal y poco se alteró la posición estadual, sobre todo en el concepto de ingreso tributario disponible (recaudación propia más o menos transferencias constitucionales). En términos horizontales, los recursos adicionales

fueron destinados en mayor proporción a los gobiernos estaduales y municipales de las regiones menos desarrolladas, revirtiendo, en la división del ingreso tributario disponible y del gasto, la elevada concentración de la recaudación y del PIB de las regiones más desarrolladas. Ambas tendencias se mostrarán en la sección siguiente.

III

Diagnóstico del cuadro federativo

El diagnóstico actualizado de la situación de la federación brasileña¹¹ puede resumirse en los cinco puntos siguientes.

1. Un sistema aún en evolución

El sistema federativo de Brasil, país cuya frontera económica continúa en expansión, todavía no está físicamente concluido, independientemente de los conflictos y las cuestiones conceptuales que subsisten. La prueba es que en los años 1970 se crearon dos estados nuevos (Mato Grosso do Sul y Rondônia) y después de la Asamblea Nacional Constituyente, otros tres (Amapá, Roraima y Tocantins); los cinco se hallan en regiones menos desarrolladas (Centro-Norte del país). Además, en la práctica, la Asamblea Nacional Constituyente puso al Distrito Federal en la misma categoría de los demás estados, al otorgarle plena representación en el Congreso Nacional y dotarlo de una Asamblea Legislativa, policía y sistema judicial propios.

Además, en virtud de la Constitución de 1988 y su ímpetu descentralizador, los municipios adquirieron estatus constitucional de cuasi miembros de la federación brasileña. En el primer momento se facilitó la creación de nuevos municipios: de poco más de 4.000 pasaron a 5.564 unidades en el 2005.¹² En 1996 debió recurrirse a un cambio constitucional para frenar este impulso multiplicador, en particular al exigir que la aprobación

en el plebiscito popular abarcara ambos territorios: aquel cuya emancipación se consideraba y el de origen.¹³

2. Descentralización vertical

En relación a la carga tributaria, los estados y municipios recaudaron directamente un 31,6% del total de tributos cobrados en el país en el 2005. Una vez efectuado el reparto constitucional de los ingresos derivados de los impuestos, pasaron a disponer del 42,4% del ingreso tributario nacional, en cuya base de cálculo se incluyen las contribuciones sociales y previsionales (cuadro 1).

En cuanto al gasto, contrariamente a lo que se cree cuando se habla del sector público en Brasil, excluidos los gastos por cargas financieras y beneficios sociales, los estados y los municipios ejercen un predominio indiscutible en las acciones y servicios gubernamentales que más atienden a la población. Es importante señalar que, según las cuentas nacionales (las últimas cifras oficiales son del 2003), los gobiernos estaduales y municipales absorbieron el 71% de la nómina salarial de los funcionarios públicos en actividad en el país, el 75% de los demás gastos de financiamiento y el 85% de las inversiones fijas (cuadro 3 y gráfico 3).¹⁴ El gobierno central solo predomina en el caso de las

¹¹ Véase en Affonso (1994) un análisis más pormenorizado de la descentralización fiscal en Brasil.

¹² Según un estudio del Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (IEDI, 2006), se estimó en cerca de 10.000 millones de reales o 0,6% del PIB el llamado "costo político" de los municipios, esto es, el monto de gasto mínimo correspondiente al funcionamiento del ente federado municipal.

¹³ En virtud de la enmienda constitucional N° 15, de diciembre de 1996, aunque ella es genérica y depende de la aprobación de una ley complementaria, se logró detener la creación de municipios: de 1997 a 2005 solo se crearon 57, que además están sujetos a la legislación anterior, toda vez que sus procesos se habían iniciado antes de la promulgación de la enmienda.

¹⁴ Tal circunstancia se vio acentuada por la drástica reducción del sector de empresas estatales (no contabilizada en los cálculos de este trabajo), debido a la privatización acelerada de los años 1990, sobre todo en el ámbito federal (así ocurrió en las telecomunicaciones, la minería, la siderurgia, la petroquímica, la energía eléctrica, el transporte ferroviario y la red carretera).

CUADRO 3

Brasil: división federativa del gasto público en las cuentas nacionales, 1988, 2000 y 2003

Nivel de gobierno	Período	Principales gastos no financieros							
		Consumo intermedio ^a		Remuneración de empleados (activos) ^b		Formación bruta de capital fijo		Total de gastos	
		Porcentaje del PIB	Porcentaje total	Porcentaje del PIB	Porcentaje total	Porcentaje del PIB	Porcentaje total	Porcentaje del PIB	Porcentaje total
Federal ^c	1988	2,6	55,3	3,2	40,5	1,1	34,4	6,9	43,7
	2000	2,0	32,0	3,0	32,7	0,5	26,6	5,5	31,8
	2003	1,7	25,4	2,9	29,3	0,3	15,5	4,9	26,6
Estadual	1988	1,2	25,5	3,3	41,8	1,2	37,5	5,7	36,1
	2000	1,9	31,4	3,9	41,7	0,6	32,8	6,4	37,1
	2003	2,3	33,3	4,1	41,4	0,7	39,2	7,1	38,2
Municipal	1988	0,9	19,1	1,4	17,7	0,9	28,1	3,2	20,3
	2000	2,2	36,6	2,4	25,6	0,8	40,6	5,4	31,1
	2003	2,8	41,3	2,9	29,2	0,8	45,3	6,5	35,1
Gobierno general consolidado	1988	4,7	100,0	7,9	100,0	3,2	100,0	15,8	100,0
	2000	6,1	100,0	9,3	100,0	1,9	100,0	17,3	100,0
	2003	6,8	100,0	10,0	100,0	1,7	100,0	18,5	100,0

Fuente: elaboración propia, sobre la base de IBGE (2003). Este es el último año en que está disponible el volumen final de las cuentas nacionales.

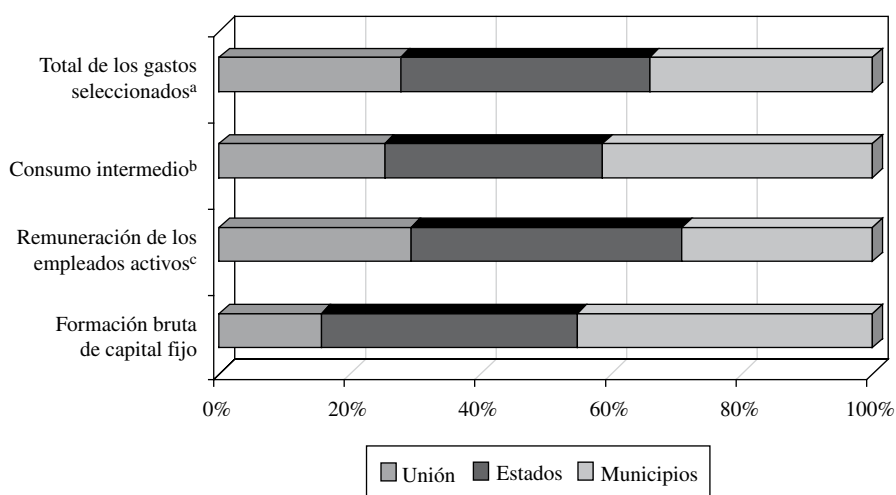
^a El consumo intermedio comprende las compras directas de bienes y servicios para funcionamiento corriente.

^b Fue descontado lo que el IBGE denomina “contribuciones sociales imputadas”, que corresponden al financiamiento de la previsión de los funcionarios públicos.

^c Incluye la previsión social —régimen general, administrado por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS)—.

GRÁFICO 3

Brasil: división federativa del gasto público primario, 2003



Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

^a Los gobiernos incluyen administraciones descentralizadas, salvo las de empresas productivas estatales. El gobierno central incluye la previsión social.

^b El consumo intermedio comprende otras compras directas de bienes y servicios.

^c Descontado lo que el IBGE denomina “contribuciones sociales imputadas”, que corresponden al financiamiento de la previsión de los funcionarios públicos.

CUADRO 4

Brasil: distribución regional del ingreso tributario subnacional disponible,^a 2005

Regiones y estados	Estados				Municipios				Subnacional = estados + municipios			
	Ingreso disponible			Transfer. federales/ ingreso disponible	Ingreso disponible			Transfer. federales/ ingreso disponible	Ingreso disponible			Transfer. federales/ rec.disp.
	Como % del PIB ^b	Reales per cápita	Millones de reales y % total ^c		Como % del PIB ^b	Reales per cápita	Millones de reales y % total ^c		Como % del PIB ^b	Reales per cápita	Millones de reales y % total ^c	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
Brasil	7,7	808,4	114,780 100,0	22,8	4,3	456,1	62,737 100,0	40,0	12,0	1 264,6	177,517 100,0	29,0
Brasil excepto São Paulo	8,1	606,8	72,3	29,8	4,8	441,7	75,6	46,3	13,0	1 191,1	73,5	35,9
Regiones más desarrolladas	6,5	875,0	62,0	9,8	3,6	486,6	61,1	29,8	10,0	1 361,5	61,6	17,0
<i>Región Sudeste</i>	6,5	884,8	46,6	7,9	3,5	476,3	44,5	26,3	10,0	1 361,0	45,9	14,3
Minas Gerais	7,7	723,6	9,3	15,3	4,8	453,2	10,4	43,0	12,6	1 176,8	9,7	25,9
Espírito Santo	11,1	1 170,7	2,7	17,0	6,5	687,2	2,8	37,8	17,5	1 857,8	2,7	24,7
Río de Janeiro	4,4	672,1	6,9	7,8	2,4	376,5	6,9	17,7	6,8	1 048,7	6,9	11,4
São Paulo	6,7	1 018,3	27,7	4,6	3,3	507,4	24,4	20,3	10,0	1 525,7	26,5	9,8
<i>Región Sur</i>	6,3	846,4	15,3	15,7	3,9	516,5	16,6	76,7	10,2	1 363,0	15,8	24,6
Paraná	6,4	774,1	5,3	18,3	4,1	491,4	6,0	42,5	10,5	1 265,6	5,6	27,7
Santa Catarina	6,5	862,6	3,4	14,6	4,0	530,6	3,7	38,6	10,6	1 393,2	3,5	23,7
Rio Grande del Sul	6,2	906,1	6,6	14,2	3,6	532,7	6,9	36,7	9,8	1 438,7	6,7	22,5
Regiones menos desarrolladas	11,1	719,2	38,0	44,0	6,4	415,4	38,9	55,9	17,6	1 134,7	38,4	48,3
<i>Región Norte</i>	14,1	927,8	9,2	55,4	6,3	411,5	7,2	54,9	20,4	1 339,3	8,5	55,3
Acre	36,6	1 847,9	0,8	80,0	9,1	460,4	0,4	69,8	45,7	2 308,3	0,7	77,9
Amazonas	8,6	932,0	2,0	29,1	4,1	442,4	1,7	34,2	12,7	1 374,4	1,9	30,8
Pará	10,5	549,5	2,6	48,9	6,8	353,0	2,9	59,6	17,3	902,5	2,7	53,1
Rondônia	16,2	1 117,8	1,2	47,3	6,7	462,6	0,8	46,5	22,9	1 580,4	1,0	47,1
Roraima	44,8	2 395,1	0,6	79,7	10,3	550,9	0,3	70,2	55,2	2 945,9	0,5	77,9
Amapá	30,0	1 935,7	0,8	87,7	4,9	315,7	0,2	73,8	34,8	2 251,4	0,6	85,7
Tocantins	33,6	1 345,2	1,2	71,4	14,1	563,4	0,9	72,1	47,7	1 908,7	1,1	71,6
<i>Región Nordeste</i>	11,6	606,5	20,8	48,4	7,6	399,7	24,3	62,1	19,2	1 006,2	22,0	53,8
Maranhão	17,6	502,2	2,1	67,1	12,8	364,4	2,6	76,4	30,4	866,6	2,3	71,0
Piauí	20,0	607,8	1,2	65,4	13,5	411,8	1,5	74,3	33,5	1 019,6	1,3	69,0
Ceará	11,8	516,2	2,8	48,4	8,6	374,1	3,6	62,8	20,4	890,4	3,1	54,4
Rio Grande do Norte	13,9	786,5	1,6	51,0	8,1	460,7	1,6	61,7	22,0	1 247,2	1,6	55,0
Paraíba	13,6	647,9	1,6	59,1	9,0	425,6	1,8	71,3	22,6	1 073,6	1,7	63,9
Pernambuco	9,7	608,7	3,4	38,9	5,9	370,6	3,7	54,4	15,7	979,3	3,5	44,8
Alagoas	15,1	644,6	1,3	59,9	9,6	411,4	1,5	69,7	24,8	1 056,0	1,4	63,7
Sergipe	12,9	958,3	1,3	61,8	6,0	442,5	1,0	62,8	18,9	1 400,8	1,2	62,1
Bahia	9,0	595,6	5,5	33,9	6,3	416,6	6,9	53,8	15,4	1 012,2	6,0	42,1
<i>Región Centro-Oeste</i>	8,3	925,5	8,1	19,7	4,3	481,6	7,5	36,5	12,7	1 407,1	7,9	25,5
Distrito Federal	5,5	1 117,6	1,8	9,4	1,9	385,3	1,1	6,6	7,5	1 502,9	1,5	8,7
Goiás	9,8	800,5	3,0	20,6	4,4	359,1	2,4	56,2	14,2	1 159,6	2,8	31,6
Mato Grosso	9,6	964,6	1,8	28,0	6,7	677,3	2,3	32,5	16,3	1 641,9	2,0	29,9
Mato Grosso do Sul	9,5	989,3	1,5	19,8	6,2	642,4	1,7	33,0	15,6	1 631,7	1,6	25,0

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Secretaría del Tesoro Nacional (STN, varios años), Ministerio de Previsión y Asistencia Social, Caja Económica Federal, Consejo Nacional de Política Económica e Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

^a Ingreso tributario disponible = recaudación directa (competencias tributarias propias) más, o menos, transferencias constitucionales de impuestos (consideradas las transferencias concedidas por el gobierno central a través de traspasos efectivos del Fondo de Participación de los Estados (FPE), el Fondo de Participación de los Municipios (FPM), el Fondo de Compensación de Exportaciones (FPEX), el seguro-recaudación del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios, además de la complementación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), y las transferencias concedidas por los estados, que corresponden al 25% del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios/Fondo de Compensación de Exportaciones y al 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores; además de la redistribución del FUNDEF). El ingreso disponible de los municipios se compone solamente de las transferencias federales y estatales.

^b PIB estadual a precios corrientes estimado a partir de las proporciones del 2003.

^c Para Brasil, primera línea, columnas C, G y K, el monto está expresado en millones de reales corrientes.

CUADRO 5

**Brasil: distribución regional de la población,
el ingreso y la representación política, 2005**

Regiones y estados	Población		Producto interno bruto (PIB) ^a		PIB per cápita	Condición vida	Distribución de las bancadas		
	Millones de habitantes	Porcentajes	Millones de reales	Porcentajes	Reales/ habitante	Índice=100	Cámara de Diputados	Senado	Congreso
Brasil	184, 2		1 937 598		10 521	0,766	513	81	594
							%	%	%
Regiones más desarrolladas	105,4	57,3	1 429 341	73,8	13 556	0,799	49,9	25,9	46,6
<i>Región Sudeste</i>	78,5	42,6	1 069 192	55,2	13 625	0,791	34,9	14,8	32,2
Minas Gerais	19,2	10,4	179 972	9,3	9 356	0,773	10,3	3,7	9,4
Espírito Santo	3,4	1,9	36 083	1,9	10 588	0,765	1,9	3,7	2,2
Rio de Janeiro	15,4	8,4	237 046	12,2	15 410	0,807	9,0	3,7	8,2
São Paulo	40,4	22,0	616 091	31,8	15 234	0,820	13,6	3,7	12,3
<i>Región Sur</i>	27,0	14,6	360 149	18,6	13 353	0,808	15,0	11,1	14,5
Paraná	10,3	5,6	123 264	6,4	12 013	0,787	5,8	3,7	5,6
Santa Catarina	5,9	3,2	77 462	4,0	13 205	0,822	3,1	3,7	3,2
Rio Grande do Sul	10,8	5,9	159 422	8,2	14 700	0,814	6,0	3,7	5,7
Regiones menos desarrolladas	78,7	42,7	508 257	26,2	6 456	0,713	50,1	74,1	53,4
<i>Región Norte</i>	14,7	8,0	96 415	5,0	6 561	0,725	12,7	25,9	14,5
Acre	0,7	0,4	3 382	0,2	5 055	0,697	1,6	3,7	1,9
Amazonas	3,2	1,8	34 941	1,8	10 811	0,713	1,6	3,7	1,9
Pará	7,0	3,8	36 375	1,9	5 219	0,723	3,3	3,7	3,4
Rondônia	1,5	0,8	10 573	0,5	6 893	0,735	1,6	3,7	1,9
Roraima	0,4	0,2	2 088	0,1	5 340	0,746	1,6	3,7	1,9
Amapá	0,6	0,3	3 839	0,2	6 462	0,753	1,6	3,7	1,9
Tocantins	1,3	0,7	5 217	0,3	3 998	0,710	1,6	3,7	1,9
<i>Región Nordeste</i>	51,0	27,7	267 195	13,8	5 238	0,676	29,4	33,3	30,0
Maranhão	6,1	3,3	17 411	0,9	2 853	0,636	3,5	3,7	3,5
Piauí	3,0	1,6	9 120	0,5	3 044	0,656	1,9	3,7	2,2
Ceará	8,1	4,4	35 392	1,8	4 369	0,700	4,3	3,7	4,2
Rio Grande do Norte	3,0	1,6	17 053	0,9	5 679	0,705	1,6	3,7	1,9
Paraíba	3,6	2,0	17 072	0,9	4 749	0,661	2,3	3,7	2,5
Pernambuco	8,4	4,6	52 619	2,7	6 254	0,705	4,9	3,7	4,7
Alagoas	3,0	1,6	12 857	0,7	4 264	0,649	1,8	3,7	2,0
Sergipe	2,0	1,1	14 573	0,8	7 409	0,682	1,6	3,7	1,9
Bahia	13,8	7,5	91 099	4,7	6 594	0,688	7,6	3,7	7,1
<i>Región Centro-Oeste</i>	13,0	7,1	144 647	7,5	11 110	0,737	8,0	14,8	8,9
Distrito Federal	2,3	1,3	47 006	2,4	20 148	0,844	1,6	3,7	1,9
Goiás	5,6	3,1	45 863	2,4	8 162	0,776	3,3	3,7	3,4
Mato Grosso	2,8	1,5	28 158	1,5	10 046	0,773	1,6	3,7	1,9
Mato Grosso do Sul	2,3	1,2	23 619	1,2	10 433	0,778	1,6	3,7	1,9

Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), sobre población y PIB; del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre el índice de desarrollo humano para el 2000; y del Congreso, sobre el número de parlamentarios.

^a PIB estadual a precios corrientes, estimado a partir de las proporciones del 2003.

transferencias a personas, básicamente beneficios previsionales y pagos de intereses de la deuda pública, en las que abarcó cerca del 85% del gasto consolidado de todos los gobiernos.

La evolución del gasto primario gubernamental en el período posterior a la Asamblea Nacional Constituyente no deja dudas respecto de la descentralización, ya que refleja la redistribución de los ingresos tributarios, aunque tal proceso se haya desarrollado sin la adecuada planificación o coordinación. En efecto, en 1988 el gobierno central absorbía el 44% de la demanda gubernamental de bienes y servicios (incluido el factor trabajo); en el 2003, esa proporción se había reducido al 27% (cuadro 3). En los últimos años, la división del gasto global acusa la reacción del gobierno central al rápido aumento de los gastos por concepto de transferencia de ingreso, especialmente los beneficios sociales (previsionales y de la asistencia social) y los intereses de la deuda pública.

Los indicadores de la descentralización fiscal, medidos por los índices de participación de los gobiernos subnacionales en el ingreso y en el gasto total, además de la gran autonomía en el cobro de sus tributos y en la elaboración de sus presupuestos, sitúan a Brasil en una posición cercana a las federaciones más desarrolladas. Entre los países en desarrollo es, sin duda, el que más ha avanzado en términos de autonomía.¹⁵

A ese respecto, cabe recordar que Shah (1994) elaboró un índice de autonomía de los gobiernos subnacionales, teniendo en cuenta la proporción de los gastos financiados con recursos propios o recibidos de terceros, pero sin vínculos específicos. En un grupo de 10 países, entre ricos y pobres, el mayor índice es el de Brasil, que supera incluso a aquellos de los Estados Unidos, Alemania y Canadá.

3. Desconcentración horizontal

Simultáneamente con la descentralización vertical en la división de los recursos públicos, se registró una profunda desconcentración horizontal del ingreso.

La concentración de la recaudación tributaria federal en las regiones más desarrolladas tiene como contrapartida un esquema de reparto de impuestos federales

que favorece proporcionalmente más a los gobiernos subnacionales de las regiones menos desarrolladas (véase en el cuadro 4 la posición actualizada al 2005), esto sin contar la mayor participación de esas regiones en la división de gastos federales directos en medidas sociales básicas.

Por lo que respecta a la desconcentración regional del ingreso tributario, el examen del caso de São Paulo es ilustrativo. Se trata de la unidad más populosa y desarrollada de la federación, donde vive el 22% de la población del país y se genera más del 31% de la producción nacional, lo que significa un ingreso per cápita 45% superior al promedio nacional (cuadro 5). En este estado se recaudó cerca del 37% de los tributos reunidos en todo el país en 2005. La proporción más baja fue la de los tributos estaduais (31%), lo que refleja la adopción parcial del principio de destino en la incidencia del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) en las operaciones interestaduais; las más altas (38% y 44%) correspondieron a los tributos federales y municipales, respectivamente.

En consecuencia, la carga tributaria paulista equivalió al 42% del PIB estadual, mientras la carga media nacional fue del 36,7% del PIB. Esta diferencia también aparece en la medición de la recaudación per cápita, ya que el promedio recaudado en São Paulo fue de casi 6.500 reales, mientras el promedio del país era de 3.900 reales (véase nuevamente el cuadro 2).

Cuando pasamos del análisis de la recaudación tributaria directa al del ingreso efectivamente disponible —es decir, una vez computado el reparto constitucional de impuestos entre gobiernos— constatamos que en el 2005 São Paulo obtenía el 26,5% del ingreso disponible de todos los gobiernos estaduais y municipales del país (cuadro 4), o sea, casi cinco puntos porcentuales menos que la participación relativa del estado paulista en la generación del PIB nacional. Esta diferencia revela la exacta dimensión del grado de desconcentración regional promovida por el sistema tributario.¹⁶

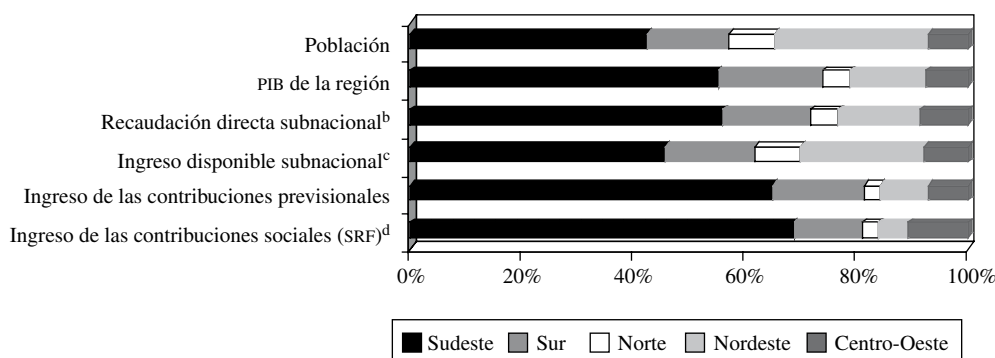
La importancia relativa del ingreso estadual y municipal expresada como proporción del ingreso de cada estado también evidencia el avance de esa desconcentración regional. En el 2005, el ingreso disponible de los gobiernos subnacionales en São Paulo equivalía a solo el 10% del PIB del estado; en el promedio de las

¹⁵ El índice de participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación tributaria directa no tiene precedente en economías de tamaño semejante. Se parece a los indicadores de las federaciones más desarrolladas del mundo, como Canadá, Australia, Estados Unidos y Alemania, y supera a los de estados unitarios con estrategias de descentralización administrativa como Francia e Inglaterra.

¹⁶ Tal diferencia disminuirá un poco una vez computada la recaudación directa de otros tributos estaduais y de los tributos municipales, cuya carga en São Paulo debe superar la del resto del país.

GRÁFICO 4

Brasil: distribución regional de la población, producto interno bruto e ingreso tributario subnacional, 2005^a



Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), sobre población y PIB a precios básicos; de la Secretaría del Tesoro Nacional, la Secretaría Federal de Impuestos Internos (SRF), el Ministerio de Previsión y Asistencia Social y el Consejo Nacional de Política Económica, sobre recursos tributarios. Los datos sobre la población, el PIB y la recaudación directa son del 2005; sobre lo demás, del 2004.

^a Recursos tributarios: agregados los de los estados y municipios de cada región.

^b La recaudación directa comprende los tributos de competencia propia.

^c En el ingreso disponible se consideran, además, las transferencias de impuestos concedidas por la Unión.

^d SRF = datos de la Secretaría da Receita Federal (la secretaría federal de impuestos internos).

tres regiones menos desarrolladas, equivalía al 18% del producto regional (cuadro 4).

El mismo análisis puede extrapolarse del caso aislado de São Paulo a la distribución entre las macrorregiones geográficas, en la cual la comparación entre la división de la población y de la economía, por una parte, y de los ingresos tributarios, por otra, refuerza el carácter descentralizador del sistema brasileño (gráfico 4).¹⁷

Los gobiernos subnacionales de las tres macrorregiones menos desarrolladas tienen el 38% del total del ingreso tributario disponible (recaudación propia con más, o menos, transferencias obligatorias de impuestos) de esas esferas de gobierno, proporción superior en 12 puntos porcentuales a su participación en el PIB nacional, que es del 26%. En el caso del Sudeste tales porcentajes son, respectivamente, de 46% y 55%.

Para visualizar mejor la descentralización se puede comparar el ingreso efectivamente disponible de los gobiernos de cada unidad federada con el PIB respectivo (véanse las regiones en el gráfico 5 y el desglose estadual más atrás, en el cuadro 4). El índice nacional en 2005 era del 12%; en las dos regiones más desarrolladas esa proporción equivalía a solo 10 puntos porcentuales del PIB, mientras que en el Centro-Oeste sube a aproxima-

damente 13% y en el Nordeste y Norte llega al 20%. La dispersión por estado es aún más acentuada y supera el 30% del PIB en algunos estados del Nordeste y del Norte. En el caso extremo, Roraima dispone de un ingreso tributario equivalente al 55% del PIB local (véase otra vez el cuadro 4).

La acentuada redistribución regional del ingreso tributario disponible se debe a las transferencias federales de impuestos a los estados y municipios. Por ejemplo, en el 2005 se traspasaron cerca de 740 reales por habitante a los gobiernos de la región Norte; por otra parte, los gobiernos de la región Sudeste recibieron solo 195 reales por habitante (gráfico 6). En esta última región y en el Sur, de cada real recaudado a través de impuestos sobre la renta o sobre productos industrializados, volvieron 14 centavos mediante los fondos de participación (FPM y FPE).¹⁸

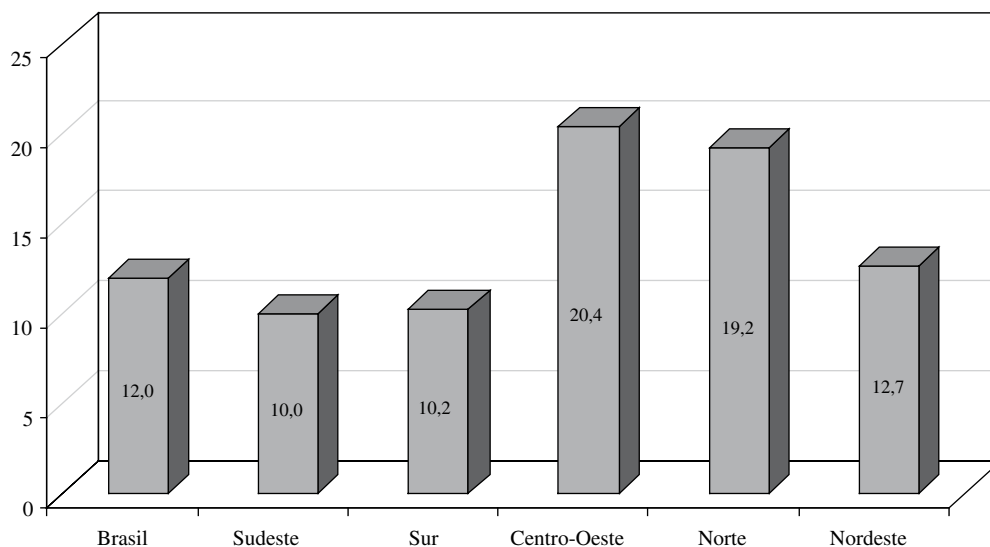
En el caso específico del estado de São Paulo, de cada real recaudado de impuesto sobre la renta e impuesto sobre productos industrializados, solo seis centavos

¹⁸ Cabe recordar que, en el Fondo de Participación de los Estados (FPE), el índice de participación del Sur-Sudeste se limitó al 15%, en virtud de la ley (aprobada en 1989) por la que se adoptó una tabla fija de prorrateo en lugar de la fórmula que ponderaba la inversión del ingreso per cápita. La actualización de ese parámetro amenazaba con disminuir el peso relativo de las regiones menos desarrolladas que, al crecer proporcionalmente más en las décadas de 1970 y 1980, habían acortado la distancia que las separaba de las regiones de mayor ingreso.

¹⁷ Véase el desglose en el cuadro 2, el cuadro 4 y más adelante en el cuadro 5.

GRÁFICO 5

Brasil: ingreso tributario disponible subnacional,^a por región, 2005
(Como proporción del producto interno bruto)

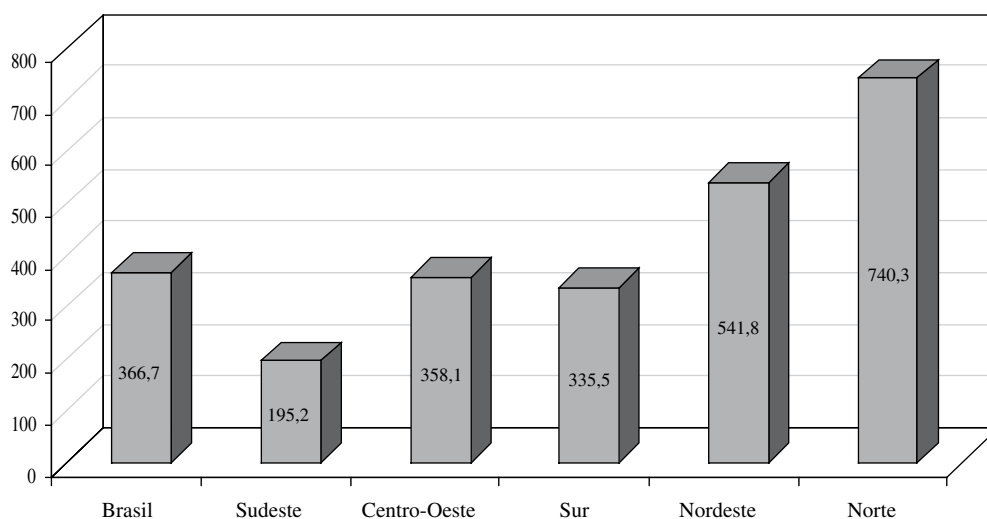


Fuente: elaboración propia, con datos de la Secretaría del Tesoro Nacional, el Consejo Nacional de Política Económica (recursos tributarios) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (producto interno bruto a precios básicos).

^a El ingreso tributario disponible comprende la recaudación propia de los estados de cada región más las respectivas transferencias de impuestos federales y estaduais.

GRÁFICO 6

Brasil: transferencias de impuestos federales per cápita a las regiones,^a 2005
(En reales)



Fuente: elaboración propia, con datos de la Secretaría del Tesoro Nacional y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

^a Comprende las transferencias constitucionales de impuestos concedidas por el gobierno central a los estados y municipios de cada región.

vuelven al estado a través de los FPM y FPE. En números absolutos, São Paulo recaudó 53.200 millones de reales de impuestos sobre la renta y 12.300 millones provenientes del impuesto sobre productos industrializados en 2005. En ese mismo año recibió 3.600 millones de reales del FPM y solamente 255 millones del FPE.

Por último, cabe mencionar la evolución de los ingresos tributarios disponibles en los gobiernos subnacionales en el período posterior a la Asamblea Nacional Constituyente. Los datos disponibles confirman el comportamiento más favorable en las regiones menos desarrolladas. Considerando solo el ingreso proveniente de los principales tributos y de las transferencias federales (sobre la misma base presentada más atrás en el cuadro 4) es posible comparar las tasas de crecimiento real en el período 1988 a 2005: los recursos disponibles de los gobiernos subnacionales aumentaron un 4,3% al año; la región Sur se mantuvo dentro de la tasa nacional; por encima de esta, el crecimiento anual del Nordeste fue del 5%, el del Centro-Oeste del 6% y el del Norte del 7,6%; el del Sudeste, en cambio, fue de 3,3%. El estado más rico (São Paulo) de los 27 del país fue el que registró la menor expansión media, de solo un 2,7% al año; en el otro extremo, Maranhão y Piauí registraron un aumento de recursos de aproximadamente un 6% al año.

4. Atribuciones gubernamentales

Si bien el capítulo de la Constitución federal que trata sobre el sistema tributario y las leyes complementarias que lo regulan es bastante preciso y detallado en cuanto a las competencias y la distribución de los ingresos tributarios de cada uno de los tres niveles de gobierno, el capítulo constitucional correspondiente a las atribuciones gubernamentales es mucho más vago y no establece una clara distribución de tareas entre esas esferas.

Se observa una superposición de medidas en algunas áreas (como medio ambiente) y una escasez en otras (como seguridad). El gobierno central no ha logrado ejercer satisfactoriamente su función de coordinación y los gobiernos subnacionales adoptan políticas autónomas. Si bien por una parte el gobierno central o incluso algunos estados reducen su participación en las inversiones y programas de duración continuada, por otra no transfieren personal ni bienes a las unidades estatales o locales, lo que, entre otras cosas, genera un aumento imprevisto de los gastos públicos agregados.

Otro factor constitucional que contribuyó a tornar más rígidas las relaciones fiscales dentro de la federación

fueron los dispositivos que impusieron el régimen único de trabajo para los funcionarios de las tres esferas de gobierno, la garantía de jubilaciones precoces e integrales en el área pública y la transformación en estatutarios de todos los funcionarios regidos por las leyes del trabajo del sector privado (Consolidación de las Leyes de Trabajo), de acuerdo con la propuesta y el esfuerzo del entonces llamado *Centrão*, agrupación que reunió a parlamentarios más conservadores durante la Asamblea Constituyente de 1987-1988; la propuesta, naturalmente, contó con el apoyo de los partidos de izquierda (ligados a las asociaciones de funcionarios).

De todos modos, la estructura de financiamiento y de gasto del gobierno federal mantuvo su carácter redistributivo de los recursos entre regiones. Así se desprende de la comparación entre la distribución regional de las fuentes y los usos de los recursos del gobierno federal, especialmente aquellos vinculados a medidas sociales básicas. También en la ejecución directa del gasto federal se comprueba una acentuada redistribución regional de recursos: basta comparar los datos sobre la composición regional de la recaudación de las contribuciones sociales y la de los principales programas sociales cubiertos por tales fuentes. Así, por ejemplo, en el Sudeste se recaudaron cerca de dos tercios de las contribuciones, pero esta región recibe porcentajes bastante inferiores del total del gasto del gobierno central en algunas medidas sociales básicas: 21% de la previsión rural y 34% de los beneficios continuados tanto de la asistencia social como de los programas de atención primaria de la salud. En el Nordeste, que abarca apenas el 6% de la recaudación nacional de contribuciones sociales, la participación en los programas antes mencionados llega al 37% en la previsión, 47% en la asistencia social y 36% en la salud.

Ese patrón se reproduce en el conjunto de la previsión social (el régimen de los trabajadores del sector privado), donde la recaudación de las contribuciones sobre la nómina salarial se concentra en los estados más desarrollados y la distribución de los beneficios previsionales está regionalmente mucho más desconcentrada.¹⁹ En 2004, el Nordeste, por ejemplo, absorbía respectivamente el 8,3% y el 20,2% de los ingresos y gastos, mientras que las cifras para el estado de São Paulo eran de 43,2% y 30,7%. En el cómputo general, el papel fuertemente redistributivo del régimen actual de previsión social queda a la vista por el beneficio medio pagado como

¹⁹ Fuente principal de estos datos son el *Anuario Estadístico de la Previsión Social* y el *Boletín Estadístico de la Previsión Social*, ambos del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS).

proporción del PIB per cápita. Actualmente tal proporción equivale a cerca del 49% en la región Sudeste y salta al 80% en el Nordeste. En algunos estados el beneficio medio es mayor que el respectivo ingreso per cápita. En los estados de Maranhão y Piauí esa relación es igual a 132% y 122%, respectivamente.

5. Redistribución en la representación parlamentaria

Desde el punto de vista político el sistema federativo brasileño también promueve una considerable redistribución de poder en la representación parlamentaria.

El Senado Federal, creado según el modelo estadounidense, está constituido por representación igualitaria de tres senadores por estado. Un conjunto de estados que reúne el 43% de la población brasileña (regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste) tiene el 74% de los escaños (cuadro 5). El Senado brasileño examina y vota todos los proyectos de ley y enmiendas constitucionales que pasan por la Cámara de Diputados y tiene poder de veto; además, ostenta atribuciones exclusivas, como la aprobación de embajadores y dirigentes de varios organismos gubernamentales y la fijación (y excepción) de

márgenes de endeudamiento para estados y municipios. Asimismo, el Senado, llamado cámara alta, solo posee menos poder que la cámara baja en un aspecto: los proyectos de ley del gobierno ingresan al Congreso por la Cámara de Diputados, que tiene la palabra final cuando, eventualmente, el Senado los devuelve modificados. Por otra parte, en la Cámara de Diputados la representación no es proporcional a la población de los estados; hay un máximo de 70 parlamentarios por estado y un mínimo de ocho. La sobrerrepresentación se concentra en estados poco populosos de la región Norte y la subrepresentación en la región Sudeste. En los casos extremos, la elección de un diputado en el estado más populoso requiere 16 veces más votos que la elección de un diputado en el estado menos populoso del país.

Para Stepan (1997) estos desequilibrios de representación son parte importante de los sistemas federales que restringen la democracia (*demo-constraining federal systems*), de los cuales Brasil es el caso más significativo. Se remontan a la fundación de la República, pero aumentaron en el período posterior a la segunda guerra mundial y más aún después de la creación de seis nuevos estados y de la transformación del Distrito Federal en estado, para todo efecto práctico.

IV

Cambios institucionales recientes

Para situar mejor el diagnóstico, es preciso tener presente que en la federación brasileña, como en todas las federaciones, las esferas subnacionales de gobierno se sienten menos obligadas a preocuparse de variables macroeconómicas relacionadas con la estabilidad de precios, el déficit fiscal, el comercio exterior o la balanza de pagos.²⁰ En este sentido, el gran desafío que la federación brasileña tuvo que enfrentar después del Plan Real fue cómo conciliar la mayor o menor descentralización fiscal con los objetivos nacionales y más racionales de la política económica.

Con posterioridad al Plan Real, la estabilidad recién conquistada y la necesidad de afirmar una imagen externa positiva de la economía brasileña hizo que la política

económica concentrara su atención en el control del déficit público y, de allí en más, sobre las relaciones federativas. Hasta mediados de los años 1990 había una gran preocupación por el papel de los estados y municipios en el descontrol del déficit fiscal, debido a su gran peso dentro del sector público, a la asimetría en la distribución de derechos y deberes entre las tres esferas de gobierno, a la existencia de bancos estatales que financiaban los déficit y a la posibilidad de emisión de títulos de deuda en bonos, con el mismo propósito. Contribuía también a esto la influencia política directa de gobernadores y alcaldes sobre el Congreso Nacional, en un sistema electoral y partidario como el brasileño. Además, el Senado, que tiene la atribución constitucional exclusiva de limitar el endeudamiento público, en la práctica rara vez ha adoptado un comportamiento restrictivo en esta materia.

Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en federaciones como la estadounidense, el gobierno central de Brasil siempre actuaba (sin excepciones) como

²⁰ Véase una reflexión sobre la descentralización fiscal, la estabilidad de precios y la política macroeconómica, que incluye el caso brasileño, en Afonso (1996) y Dillinger y Webb (1999) y, en el ámbito internacional, véase Spahn (1999).

prestamista de última instancia para estados y municipios en quiebra, lo que alentaba a los gobiernos subnacionales a tener un comportamiento fiscal más permisivo. Las raíces de este fenómeno se remontan a la tradición del Estado centralizado, y a factores culturales y políticos, como el sistema partidario y el de representación en el Congreso.

Los intentos de perfeccionamiento del sistema federativo en los años 1990 se tradujeron en la adopción por parte del gobierno federal de una serie de medidas de conciliación, sin perder nunca de vista la antigua recomendación de Tocqueville (1957, p.156): *Para unir las diversas ventajas que resultan de la grandeza y de la pequeñez de las naciones se creó el sistema federativo*. Esas medidas incluyeron cambios de los esquemas de renegociación de las deudas subnacionales, la reforma del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) (en virtud de la denominada Ley Kandir) y la creación de la ley de responsabilidad fiscal, entre otras. En común, tales iniciativas constituyeron formas de enfrentar los problemas federativos más candentes, dentro de una estrategia de acción gradual y prudente, aunque costosa en términos financieros.

En cuanto a la renegociación de las deudas subnacionales, comenzando por la deuda externa vencida y no pagada desde fines de los años ochenta, pasando a la deuda interna bancaria y llegando finalmente a la deuda en bonos, tales débitos fueron consolidados y asumidos por el Tesoro Nacional mediante sucesivos programas de refinanciamiento. La última ronda de refinanciamiento de las deudas finalizó en 1999; el gobierno central asumió la deuda de los estados, que ascendía a 132.000 millones de reales (Ley 9.496/97)²¹ y, en la víspera de la publicación de la ley de responsabilidad fiscal, en mayo de 2000, se hizo cargo de las deudas de 180 municipios, por 16.400 millones de reales (medida provisoria 1.811/99). En contrapartida, los estados y municipios asumieron deudas con el Tesoro Nacional que se financiarían por 30 años como mínimo, cuyos intereses variaban del 6% al 9% al año y cuyas cuotas mensuales se restringían a un máximo de 13% del ingreso líquido. El cumplimiento se garantizó con una enmienda constitucional, que permitió al Tesoro Nacional retener y compensar los eventuales valores vencidos y no pagados de las transferencias constitucionales a las que los gobiernos subnacionales deudores tendrían derecho, así como extraer fondos directamente de la cuenta bancaria

centralizadora de los movimientos financieros del propio gobierno. A cambio, el gobierno federal:

- i) intervino, liquidó o vendió al sector privado la mayor parte de los bancos estaduais; a partir de 1994, todos los grandes estados privatizaron, liquidaron o transfirieron sus bancos a la administración del Banco Central;²²
- ii) obtuvo la suspensión de la emisión de nuevas deudas en bonos estaduais o municipales, mediante restricciones contenidas en los contratos de refinanciamiento;
- iii) indujo a una amplia desestatización en los gobiernos subnacionales, especialmente en las áreas de transporte y electricidad; desde 1996 hasta el 2003, se privatizaron o enajenaron participaciones en 55 empresas estaduais, alcanzando un resultado total de 34.700 millones de dólares (de los cuales 27.900 millones corresponden a la venta y 6.800 millones a la deuda transferida).²³

La concepción y aprobación de la ley de responsabilidad fiscal solo fue posible al cabo de un proceso de refinanciamiento y ajuste fiscal de los principales gobiernos subnacionales.²⁴ En definitiva, uno de los cambios estructurales más profundos que tal legislación produjo fue impedir la concesión de nuevos préstamos entre gobiernos o el refinanciamiento de deudas pasadas. Así se rompió una tradición secular de la federación brasileña. Solo el último ajuste de cuentas con el pasado pudo justificar y permitir la adopción de una nueva y radical regla, por la cual se restringió toda forma de endeudamiento entre gobiernos (incluso a los avales del Tesoro Nacional en operaciones externas se les pasó a exigir garantías reales).

El principio del gradualismo marcó la implantación de la ley de responsabilidad fiscal, sobre todo en

²² De 1997 al 2005, cuando se produjo la última privatización de un banco estadual, se vendieron 12 bancos estaduais, incluidos los dos mayores: Banco do Estado de São Paulo (Banespa) y Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), operación que recaudó un total de 6.800 millones de dólares. Aún quedan bajo la administración del Banco Central los bancos estaduais de Piauí y Santa Catarina.

²³ Cabe mencionar que, entre 1991 y 2003, el monto total de las privatizaciones en el ámbito del gobierno federal fue de 70.800 millones de dólares, de los cuales 59.500 millones corresponden a resultados directos y 11.300 millones a deudas transferidas (véase más información en BNDES, 2004).

²⁴ Con la Ley de responsabilidad fiscal se introdujo una serie de innovaciones en la gestión pública, como la obligación de observar el equilibrio entre gastos e ingresos y de incluir un anexo de metas fiscales, además de la obligatoriedad de tener una reserva de emergencia en la ley presupuestaria. También se limitó el gasto en el sector público, se impidió el refinanciamiento de las deudas estaduais y se determinó que las operaciones de anticipación de ingresos presupuestarios pasaran a pagarse en el mismo año en que fueran efectuadas.

²¹ Véase en Mora (2002) más detalles sobre los acuerdos de refinanciamiento de la deuda estadual.

la corrección de posibles excesos respecto a los límites. En el caso de los gastos por concepto de personal se dieron más de dos años para reducirlos al monto máximo permitido y, en el caso de la deuda consolidada, cuyo límite está fijado por el Senado Federal, se contempló un plazo de 15 años para que los gobiernos que habían refinanciado sus deudas con el Tesoro las redujeran a ese monto máximo. Además, siguiendo la práctica adoptada desde que se iniciaron las negociaciones para el refinanciamiento de las deudas, el gobierno federal ofreció líneas de financiamiento para apoyar inversiones estatales y municipales en la modernización de la administración de los ingresos y también en la gestión fiscal.

Otro frente de modificaciones institucionales en la federación fue la descentralización de responsabilidades y atribuciones.

En el caso de la educación, por ejemplo, se aprobó una sistemática aplicación de recursos a través del Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF).²⁵ Se trató de una medida constitucional transitoria, aprobada en 1996 y vigente hasta el 2006. El principal objetivo fue universalizar la cobertura de la educación fundamental,²⁶ induciendo a los municipios a asumir una parte cada vez mayor de la red pública. Para ello se modificó el sistema de repartición de los recursos entre gobiernos (en proporción al número de alumnos matriculados). Los recursos pasaron a estar vinculados al FUNDEF, a partir de la tradicional asignación de impuestos a la educación. Un estímulo para la creación del fondo estuvo a cargo del gobierno central, que traspasó cerca de 500.000 millones de reales al año, a título de complementación para los estados, los que aplican un valor por alumno inferior al mínimo nacional en la enseñanza fundamental.²⁷

²⁵ Por un plazo de 10 años, en virtud de la enmienda constitucional N° 14, se creó un fondo en el ámbito de cada estado, al cual se destinó el 15% del monto de las transferencias de los fondos de participación y de la respectiva recaudación del ICMS. En 2005, los recursos del FUNDEF totalizaron 32.700 millones de reales. A diferencia de los criterios normalmente aplicados según la legislación tributaria para la distribución de estos recursos entre el estado y el conjunto de sus municipios y, en el ámbito municipal, entre las alcaldías, el prorrateo de cada fondo estadual es proporcional al número de alumnos matriculados en la respectiva red de educación fundamental a fin de promover una mejor distribución de la capacidad de gasto. En la práctica, en el caso de los gobiernos que recaudaban mucho y gastaban poco por alumno, parte de sus ingresos se redistribuyeron a otros gobiernos.

²⁶ En Brasil se entiende por educación fundamental la que se imparte a niños desde los 7 años hasta los 14 años.

²⁷ Además, los estados que sufrieron pérdidas más cuantiosas con la "municipalización" de los ingresos vinculados promovida por el FUNDEF fueron compensados con préstamos extraordinarios concedidos por el Tesoro Nacional.

En el sector de la salud el gobierno federal inicialmente intentó estimular el fortalecimiento de programas de atención primaria (como los relativos a deficiencias nutricionales y a farmacia básica), dejando la ejecución en manos de las autoridades estatales y, sobre todo, municipales. Se creó un fondo para financiar las medidas básicas de los municipios, que efectuaba transferencias directas según criterios per cápita a través del Piso de Atención Básica (PAB); del mismo modo, se subsidió la formación de equipos de salud familiar y se entregó la gestión plena de los recursos y de su asignación, desde la atención primaria hasta la terciaria, a los municipios capacitados en salud pública. Las transferencias en el ámbito de los programas de atención básica de salud costaron cerca de 6.000 millones de reales en 2005 y solo al PAB se destinaron 2.300 millones de reales.²⁸ En una segunda instancia, el cambio institucional más relevante requirió una reforma constitucional (enmienda N° 29, de septiembre del 2000) con vistas a exigir un monto mínimo de aplicaciones de recursos tributarios en el Sistema Único de Salud (SUS) por el gobierno central y los gobiernos estatales y municipales. Contrariamente a lo ocurrido en el sector de la educación, en que la asignación se establece en el cuerpo mismo de la Constitución, en este caso se remitió el asunto a una ley complementaria. Hasta la publicación de esta ley (la que no se ha concretado hasta hoy), la norma transitoria de la misma enmienda constitucional exige que el gobierno central corrija año a año sus gastos relativos al SUS de acuerdo con la variación nominal del PIB y que los estados y municipios destinen al sistema, como mínimo, un 12% y 15% respectivamente del ingreso derivado de los impuestos.

En cuanto al tema de la tributación el enfoque de Brasil está íntimamente ligado a la cuestión federativa. Es tradición secular brasileña establecer en la Constitución competencias tributarias exclusivas por esfera de gobierno y disponer sobre la materia con gran detalle. Se define así el llamado pacto federativo, sin mayor preocupación por los efectos sobre la magnitud y la división del gasto, resultantes del patrón de financiamiento predefinido.

En el primer proyecto de reforma importante propuesto por el gobierno federal en 1995 se rechazaba explícitamente la idea de promover una recentralización de los ingresos. El objetivo fundamental era unificar la

²⁸ El impacto de esta medida fue aún mayor en el ámbito municipal. Con la transferencia garantizada del mínimo (PAB-fijo) de 10 reales por habitante al año para todas las alcaldías del país, muchas pasaron a recibir del gobierno federal entre dos y nueve veces más que lo que recibían anteriormente por el sistema normal del Sistema Único de Salud (SUS), que era la facturación de servicios prestados.

legislación nacional del impuesto sobre el valor agregado, detener la guerra fiscal y crear un impuesto federal idéntico al estadual (misma base, factor generador y legislación), así como unificar las actuales contribuciones a la seguridad social y sustituir su base de incidencia sobre la facturación total de las ventas por el valor agregado, también con miras a eliminar sus efectos adversos sobre la competitividad de la economía. En la perspectiva de un modelo de impuesto al valor agregado (IVA), con cobro compartido entre el gobierno federal y los gobiernos estaduales, se preveía la aplicación simultánea de dos alícuotas, lo que permitiría implantar el principio de destino en las transacciones interestaduais. Esto evitaría la evasión derivada de una mera eliminación de la alícuota en las salidas de mercaderías a otros estados y, además, pondría fin a la encarnizada guerra fiscal entre los estados brasileños.²⁹ Sin embargo, la premura por generar un ajuste fiscal para hacer frente a la grave crisis externa llevó al gobierno federal a retroceder en su iniciativa de reforma en el Congreso.

La nueva administración federal envió en el 2003 un proyecto de reforma que, en esencia, perseguía los mismos objetivos de largo plazo. Una vez más, no se aprobaron los cambios, dado que las autoridades económicas concentraron los esfuerzos en las medidas de corto plazo, como la prórroga de la contribución provisoria sobre los movimientos financieros (CPMF) y la desvinculación de los ingresos federales.

No obstante, hubo cambios relevantes en la legislación infraconstitucional después de la implantación del real. Tras modificaciones importantes, como el fin de la corrección monetaria del balance de las empresas y la creación de un sistema simplificado de tributación federal para microempresas y pequeñas empresas, el gobierno federal apoyó los cambios en el impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios promovidos por la llamada Ley Kandir y, posteriormente, en las contribuciones sociales sobre las ventas (las destinadas al Programa de Integración Social (PIS) y luego al financiamiento de la seguridad social (COFINS)).

Para el enfoque federativo la medida de impacto más directo fue la Ley Kandir, una ley complementaria de septiembre de 1996 (N° 87), por la que se eliminó la aplicación directa del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios a todas las exportaciones,

inclusive de productos primarios y semielaborados. La tributación para los que imponían los estados sobre las ventas al exterior era una tradición de siglos en el país y se remontaba a las capitanías hereditarias. Los estados solo aceptaron renunciar a la facultad de gravar las exportaciones a cambio de apoyo financiero del gobierno federal, acordado en ese entonces como un sistema transitorio (hasta un máximo de 12 años) en la forma de un “seguro-recaudación” (se traspasarían recursos solo a los estados que hubieran sufrido una merma de la recaudación y en monto proporcional a tal pérdida); con posterioridad, esto se convirtió en una transferencia federal (de cerca de 4.000 millones de reales al año), con un prorrateo prefijado, que tendría carácter compensatorio.

La Ley Kandir acabó originando dos focos permanentes de conflictos que contaminaron las relaciones federativas y la competitividad de la economía. Por un lado, año tras año la negociación de los traspasos quedaba pendiente, dado que para su aprobación en el presupuesto federal faltaban principios claros que orientaran la definición del monto global de las transferencias y también criterios adecuados para distribuir los recursos entre los estados que más los necesitaban.³⁰ Por otra parte, el hecho de que la exoneración no fuera automática (sin transferencia a terceros o resarcimiento en especie) hizo que, dependiendo de las autoridades estaduales, los exportadores pudieran acumular voluminosos saldos acreedores del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios, contrariando el espíritu de la propia ley e incluso de la Constitución (luego de que mediante una reforma parcial en el 2003 se traspasara el precepto antes enunciado en la Ley Kandir a la Carta Magna). Más aún, se difundió entre los gobiernos estaduales la idea de que exportar era perjudicial, ya que no generaba ingresos y además suponía gastos. Algunos gobernadores no solo demoraban o rechazaban la devolución de créditos, sino que también se resistían a veces a conceder incentivos y apoyo de infraestructura a nuevos proyectos que se orientaran principalmente al mercado externo.

Cabe mencionar además, en el campo tributario, que el arreglo federativo de 1988 fue modificado por un movimiento recurrente de todos los gobiernos federales del período posterior a la Asamblea Nacional Constituyente, que apuntaba a elevar las contribuciones a la seguridad social y otros gravámenes que no significaran compartir ingresos con estados y municipios. Esto se debió a que se exageró en la distribución constitucional de lo recaudado

²⁹ Esta idea está en línea con los ideales del “IVA dual”, defendido por Bird y Gendron (1997). El sistema detallado del proyecto del ICMS compartido, objeto de debate en Brasil y Argentina (también conocido como *little boat model* debido al trato que se da a las transacciones interestaduais), figura en Varsano (2000) y ha sido comentado y defendido por McLure (1999) y Bird (2000).

³⁰ Originalmente la Ley Kandir contemplaba en su anexo un detallado e innovador esquema de transferencia, el “seguro-recaudación”, que finalmente se anuló a petición de los estados.

por los impuestos. El gobierno central procuró explotar las mismas bases tributarias mediante contribuciones que no son compartidas y que además están sujetas a menos restricciones a la facultad de establecer tributos (como es el caso del principio de anualidad, que no afecta a las contribuciones a la seguridad social).

La circunstancia de que aproximadamente la mitad de los ingresos provenientes de los dos principales impuestos federales (impuesto sobre la renta e impuesto sobre los productos industrializados) se transfiera a los otros gobiernos indujo al gobierno central a crear una contribución social sobre el lucro de las empresas (con una alícuota menor, pero con una base más amplia que la del impuesto sobre la renta de los mismos contribuyentes). Además, mantuvo y elevó, continua y significativamente, las contribuciones sobre la facturación y los demás ingresos, que antes de la Asamblea Nacional Constituyente se aplicaban a través de un fondo federal, el Fondo de Inversión Social (FINSOCIAL). Posteriormente, un impuesto sobre los movimientos financieros que estuvo en vigor solo el año 1994, fue reimplantado bajo el nombre de contribución provisoria sobre el movimiento financiero (CPMF). Estas contribuciones sociales, por ser acumulativas, tuvieron por lo general efectos negativos sobre la competitividad de la economía. El reciente intento (2002-2003) de atenuar la acumulación de las contribuciones al Programa de Integración Social (PIS) y a la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS) acabó ampliando la carga tributaria debido a la calibración equivocada de la nueva alícuota, ya sea por el cambio de régimen o por la ampliación de la base para gravar importaciones sin reducir la tributación en el mercado local.

La evolución histórica de la estructura de la carga tributaria brasileña muestra, por una parte, una drástica disminución de la carga correspondiente al único impuesto federal que se asemeja al de valor agregado: el impuesto sobre los productos industrializados (IPI). En 1970 se recaudó el equivalente al 4,4% del PIB; en 1980 y 1990, ese porcentaje bajó a la mitad; 10 años más tarde (en el 2000) no pasó del 1,6% del PIB y en el 2005 quedó en 1,2%, uno de los niveles más bajos de su historia. En cambio, las contribuciones sociales que tienen incidencia sobre el ingreso en general y la facturación —como el Programa de Integración Social (PIS) o el Plan de Asistencia al Funcionario Público (PASEP), creado a inicios de los años 1970, y también la contribución para el financiamiento de la seguridad social (COFINS), establecido a comienzos de los años 1980 con el nombre de Fondo para la Inversión Social (FINSOCIAL)— se ampliaron vigorosamente tras la reforma de 1988. En

1980, la recaudación del PIS ascendió a apenas un 1% del PIB; en 1990, ambas contribuciones (PIS y COFINS) recaudaron el 2,7% del producto; en el 2000, la carga conjunta fue del 4,4% del PIB, y en el 2005 alcanzó la cifra récord de 5,6% (de la cual 4,4 puntos porcentuales correspondían a la COFINS). Incluida la recaudación de 1,5% del PIB obtenida con la CPMF y de 1,3 puntos con la contribución social sobre las utilidades netas (CSLL),³¹ la carga tributaria derivada de las cuatro contribuciones (PIS, COFINS, CSLL y CPMF) llegó al 8,4% del PIB en el 2005. Ese monto equivale a más de seis veces la recaudación del impuesto federal sobre los productos industrializados y supera la recaudación del impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios o la del impuesto federal sobre la renta.

La extraordinaria transformación señalada sugiere que el proceso de cambios graduales y flexibilidad razonable en las relaciones federativas fue abandonado, intencionalmente o no. Las políticas públicas, macroeconómicas y sociales revelan forzosamente una recentralización fiscal, incluso para atender a la presión creciente de los enormes gastos en transferencia de ingresos, que van desde los beneficios sociales hasta los intereses de la deuda pública.

Esa realidad de la recentralización también se refleja en el control del endeudamiento público estadual y municipal. Pese a la generación de crecientes superávits primarios, la reducción y casi anulación del endeudamiento bancario subnacional y, lo que es más importante, el pago de todas las prestaciones mensuales vencidas, al final de abril de 2006 la deuda neta de estados y municipios y sus respectivas deudas con el gobierno central acumulaban un total equivalente al 19,1% del PIB, de acuerdo con el Banco Central. De ese total, más del 95% correspondía a contratos de refinanciamiento con el Tesoro Nacional.

El mantenimiento de un acervo de deuda tan elevado —por no decir creciente en los últimos años, según el año que se tome como base para la evaluación— deriva de un problema que no fue previsto al diseñar los programas de refinanciamiento: el régimen cambiario vigente inmediatamente después de la adopción del real era fijo o semifijo y no había duda sobre la adopción del Índice General de Precios-Disponibilidades Internas (IGP-DI) como indicador del refinanciamiento. Sin embargo, cuando se estableció el tipo de cambio fluctuante, el IGP pasó a oscilar sensiblemente y acumuló una variación muy superior

³¹ *Contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL).*

al índice oficial adoptado en el régimen de metas de inflación —el índice nacional de precios al consumidor en su concepto amplio (IPCA)— entre el año 2000 y el 2004. A partir de este último año, con el nuevo ciclo de sobrevalorización del real, el problema disminuyó, pero parece inevitable que reaparezca cuando el tipo de cambio vuelva a sus niveles habituales.

De todos modos, se perdió el equilibrio del contrato de refinanciamiento, sobre todo porque, además de la indización inflada, los saldos también están sujetos a tasas de interés reales que anualmente han triplicado, o más, la tasa media de crecimiento real de la economía. En consecuencia, a pesar de que entre el 2001 y el 2005 los gobiernos estatales y municipales pagaron al Tesoro Nacional un monto acumulado de 70.100 millones de reales solo por concepto de las tres principales operaciones de refinanciamiento (leyes 9.496/97 y 8.727/93 y medida provisoria 2.185), al 31 de diciembre de 2005 debían un saldo absurdo de 336.800 millones de reales, es decir, 137.500 millones de reales más que cinco años antes.

Como el servicio mensual de la deuda estadual y municipal por vencer se calcula por el máximo fijado en proporción de los ingresos corrientes (la mayoría de las veces), el desequilibrio en el mecanismo de valoración de las deudas produce un efecto artificial de orden patrimonial y contable, más que un impacto financiero inmediato. Esto compromete la transparencia y la gestión de la política fiscal y macroeconómica, fenómeno que pasa inadvertido para los que desconocen los detalles y sutilezas de la liquidación de la deuda neta y de los resultados primario y nominal. Como no afecta los flujos, sino que altera los acervos, no provoca protestas más vehementes de las autoridades estatales y municipales. Las autoridades económicas federales aprovechan la “supercorrección” de los créditos a los estados y municipios para disimular una expansión más acelerada de las deudas federales, especialmente la deuda en bonos. En este caso, sin efectos artificiales, pues resulta de la aplicación de tasas de interés reales absurdamente elevadas, especialmente para los parámetros internacionales.

Cabe citar como ejemplo la evolución reciente de los resultados fiscales, recordando que el concepto más relevante es el de déficit nominal, ya que sirvió de poco la elevación del superávit primario federal cuando los gastos por intereses en esa esfera crecieron por un monto superior. Entre los períodos 2000-2002 y 2003-2005, el superávit primario del gobierno central aumentó de 2% a 2,8% del PIB, pero el gasto en intereses nominales pasó del 3,7% al 5,9%. Por eso, casi se duplicó el déficit nominal

de esa esfera de gobierno, del 1,7% al 3,1% del PIB, entre ambos trienios.³² Sin embargo, cuando se toma al sector público como un todo, hay una pequeña reducción del déficit nominal (del 3,9% al 3,7% del PIB entre los dos períodos analizados), lo que se explica por la sensible mejora de los resultados de las empresas estatales y, sobre todo, de los gobiernos estatales y municipales (el déficit subnacional bajó del 3,1% a menos del 0,3% del PIB, entre 1999 y el 2005, y tiende a ubicarse en cero en el 2006). O sea, el déficit nominal del gobierno central creció y el de los gobiernos subnacionales bajó, lo que refuerza la sensación de que la ley de responsabilidad fiscal se hizo con el solo propósito de llamar al orden a los estados y municipios.

Los desarreglos federativos también han aumentado en lo que se refiere a la división de responsabilidades y competencias. En el campo de las políticas públicas sociales, las autoridades federales privilegiaron la expansión de programas de beneficios focalizados, en detrimento de los gastos de carácter universal, como aquellos en educación fundamental y en atención de la salud. Está en curso una expansión acelerada de gastos en previsión y asistencia social. Además de los efectos de la corrección del salario mínimo, el número de los nuevos beneficios sociales (concedidos a jubilados y beneficiarios de los sistemas públicos de seguro social) aumentó muy por encima de cualquier medida de expansión demográfica, especialmente en los casos de subsidios por enfermedad y beneficios asistenciales de renta continuada, incluida la fusión en el programa Bolsa-Familia de la asistencia financiera concedida antes a las familias en el marco de los programas *Bolsa-Escola*, *Bolsa-Alimentação*, erradicación de trabajo infantil y Vale-Gas. Tal orientación en sí no traería mayores problemas si, en un primer momento, no hubiera exigido una nueva ronda de aumentos de la carga tributaria, sobre todo mediante cambios en la COFINS. En segundo lugar, se profundizó el dilema presupuestario, ya que los gastos de mantenimiento

³² Dicho de otra manera, el gobierno central, responsable de solo el 44% del déficit nominal del sector público entre los años 2000 y 2002, pasó a generar el 84% del déficit en los últimos tres años. Esto se debe básicamente a la participación federal en el gasto en intereses de la deuda pública, que subió del 49% al 71%. La variable intereses es fundamental para explicar tal evolución. Dichos gastos del gobierno central bajaron 1,9 puntos del PIB entre 2000 y 2002, aunque crecieron 3,56 puntos del PIB entre 2002 y 2005. En suma, el papel del gobierno central ha cambiado. Entre el 2000 y el 2002 fue el principal responsable de la reducción del déficit nominal como proporción del PIB (aunque el déficit nominal de los gobiernos subnacionales aumentó), pero en los últimos tres años esta tendencia se invirtió.

aumentaron a tasas crecientes y superaron la expansión de los ingresos, reduciendo aún más el espacio para las inversiones productivas, especialmente en infraestructura.

La tendencia del gobierno federal a asistir y beneficiar directamente a la población tiene repercusiones importantes en las relaciones federativas. En primer lugar porque la asistencia era antes un gasto típicamente local y pasó a ser financiada cada vez más por el presupuesto federal. Aunque las alcaldías actúen como socias (para hacer un catastro y un seguimiento de las familias atendidas), obviamente no lo hacen con el mismo ahínco o eficacia que cuando gastaban sus propios recursos. Pero el problema mayor ha sido la falta de prioridad de los programas sociales de carácter universal, en los cuales los gobiernos estatales y municipales tienen un papel decisivo en la ejecución del gasto, en especial en el caso de la educación y de la salud. Los aportes federales para tales programas no han aumentado e incluso se han reducido (salud). Aún corren serios riesgos en el cortísimo plazo: el FUNDEF terminará al final del 2006 y todavía no se ha aprobado en el Congreso la propuesta de crear otro fondo, el fondo de desarrollo de la enseñanza básica (FUNDEB). Con este nuevo fondo se promete aumentar el traspaso de recursos federales al establecer en la Constitución el monto nominal de las transferencias, pero sin indicar la fuente de esos recursos. Es decir, se está trazando el mismo camino del conflicto de intereses que ya marcó la Ley Kandir. En materia de salud, las autoridades federales han intentado soslayar la aplicación obligatoria definida por una enmienda constitucional del año 2000 incluyendo contablemente gastos que no son de Salud, como es el caso de beneficios pagos por el programa de *Bolsa-Familia*, mientras que se ha venido obligando cada vez más a estados y municipios a financiar los gastos de esa área con recursos propios.

En el campo tributario propiamente dicho el síntoma básico del desarreglo federativo ya se mencionó: las medidas tributarias recientes llevaron al extremo la opción de aumentar las contribuciones no compartidas y concentrar la concesión de beneficios en los impuestos repartidos con estados y municipios.

Entre el 2002 y el 2005, la carga tributaria global aumentó 2,3 puntos del PIB. El impuesto estadual sobre la circulación de mercaderías y servicios originó el 12% de ese aumento y el peso de la COFINS/PIS fue tres veces mayor. Si bien el aumento de la recaudación tributaria atenúa los efectos sobre los presupuestos, la división federativa del ingreso disponible (una vez computadas las transferencias constitucionales) señalan el fuerte

aumento de la participación federal, que en los últimos cinco años creció 1,8 puntos porcentuales, al pasar del 55,8% al 57,6% del total de la recaudación tributaria nacional. Cuando se toma 1991 como base (el año de menor participación federal después de la Asamblea Nacional Constituyente) se comprueba que la participación federal total aumentó 2,9 puntos porcentuales y la municipal 1,5 puntos, mientras la estadual retrocedió 4,4 puntos porcentuales (véase el cuadro 1 y el gráfico 1 anteriores).

En una perspectiva de más largo plazo, al cabo de cuatro décadas los municipios han asumido la posición que era de los estados como polo dinámico del federalismo brasileño, a juzgar por la evolución de la división federativa del ingreso tributario disponible. Los gobiernos estatales perdieron 10 puntos porcentuales de participación; en 1965, antes de la reforma promovida por los gobiernos militares, percibían el 35% de la carga tributaria global; cuatro décadas después la cifra bajó a aproximadamente un 25%. En ese largo período la participación de los gobiernos municipales aumentó de un 10% a un 17% del ingreso global.

Como era de esperar, los gobernadores detectaron el problema, pero optaron por apoyar soluciones que finalmente resultaron ineficaces. Así, en la enmienda constitucional promulgada a fines de 2003, los gobiernos subnacionales lograron que se les traspasara la cuarta parte de lo recaudado a través de la contribución de intervención en el dominio económico (CIDE), aunque vinculada a inversiones en transportes, dado que el gobierno federal había creado este gravamen y lo estaba utilizando en gran escala. La recaudación de la contribución mencionada exhibió enseguida uno de los peores desempeños entre los ingresos federales (posiblemente parte de su incidencia se trasladó a la COFINS, que se mantiene en un 100% en los cofres de la Unión). En cuanto al proyecto que todavía se tramita de la misma reforma, los defensores del municipalismo optaron por exigir que aumentara en un punto la porción del impuesto sobre la renta y sobre los productos industrializados que se destinaba al Fondo de Participación de los Municipios y que debía entregarse el último mes del año; no obstante, hasta ahora, el proyecto no fue votado, obstruido por el gobierno federal. Este, por ejemplo, cuando publicó una medida provisoria en 2005 que exoneraba a las inversiones, concedía la mayoría de los incentivos en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ), que no es compartido. Los desencuentros determinaron también el retraso e incluso los recortes de los traspasos en virtud de la Ley Kandir, como ya se indicó.

En suma, el principal objetivo de los constituyentes de 1988 de promover una descentralización fiscal desembocó en definitiva en una tendencia inequívoca a la municipali-

zación y, en el período más reciente, en una recuperación de la importancia relativa del gobierno federal, siendo los estados los grandes “perjudicados” en esta historia.

V

Por una nueva agenda federativa

La federación fiscal brasileña es una buena proyección del cuadro general de su economía, de su sociedad y de su sistema político. Por una parte, ostenta elevados índices de participación de los gobiernos subnacionales en la generación directa e incluso en la asignación de los ingresos tributarios, así como en la realización de los gastos de personal, bienes y servicios, además de administrar sus presupuestos con una interferencia mínima del gobierno central. Por otra parte, no existe un proceso planificado y organizado de descentralización fiscal que permita conciliar la redistribución de ingresos y la división de cargas. Esto contribuye a acentuar la complejidad de las relaciones federativas, además de conspirar contra su eficiencia económica y contra la calidad de los servicios públicos. Asimismo, la diferencia de la carga tributaria entre los estados más y menos desarrollados de la federación es enorme.

Hay una extensa agenda de cuestiones que deberá enfrentar la federación brasileña en los próximos años. Si bien ya existían problemas antiguos, llamados estructurales, cuyas soluciones permanecían pendientes, en los últimos años surgieron nuevos desafíos, entre los cuales está la gradual recentralización. Esto fue más evidente en el caso del ejercicio de las competencias tributarias, con hechos que contaminaron progresivamente las transferencias federales (menoscabando las bases de los fondos de participación y reduciendo los traspasos vinculados a la Ley Kandir). También afectó la ejecución de los gastos, dejando en segundo plano algunos programas de medidas estructurales conjuntas con los gobiernos locales (como en la atención de la salud), a cambio de privilegiar medidas directas (como la farmacia popular y la asistencia hospitalaria). Debido a las distorsiones estructurales y a los nuevos problemas fiscales, aumentaron los conflictos dentro de la federación.

Es preciso tener presente, sin embargo, que una eventual recentralización del poder en manos del gobierno federal, que inaugurara una nueva fase cíclica en el recorrido histórico de la federación brasileña, no encontró amparo en la agenda del gobierno federal:

sería inviable desde el punto de vista político e incluso indeseable desde el punto de vista de la eficiencia administrativa y del bienestar social en un país heterogéneo y de dimensiones físicas y demográficas tan grandes. Un razonamiento similar, con mayor énfasis en las condiciones políticas, evitaría también la inclusión en esa agenda de intentos de cambiar la distribución regional de los recursos públicos federales de origen fiscal.

Donde poco o nada se ha avanzado ha sido en la reducción de la llamada guerra fiscal entre los estados, mediante la manipulación del respectivo impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios y la concesión de beneficios (en especial, la devolución de la porción de impuesto que le correspondería a los demás estados) bajo el disfraz de préstamos subsidiados e incluso participaciones accionarias. El efecto principal de esa manipulación era y es reducir el ingreso estadual efectivamente disponible, como un todo, y aumentar las presiones fiscales de los gobiernos estaduales sobre el gobierno central. Esto sin contar el hecho de que la disputa sin reglas respecto del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios fue por cierto uno de los factores determinantes en la reversión de la tendencia histórica hacia la desconcentración regional de la economía. El caso reciente de las plantas de ensamblaje de automóviles es emblemático: una vez declarada la concesión generalizada de incentivos, los estados más desarrollados acaban por aprovecharse de las ventajas obvias como, por ejemplo, su localización del mercado y su mejor infraestructura económica y social.³³

³³ Un síntoma del freno de la tendencia histórica y natural hacia la desconcentración económica está dado por la comparación entre las tasas de crecimiento real del PIB en el período posterior a la instauración del real (en que se intensificó la guerra fiscal). Entre 1994 y el 2005, el PIB nacional acumuló una expansión del 29,7% y el PIB paulista una del 31,5% (según datos del IBGE y de la Fundación Sistema Estadual de Análisis de Datos (SEADE), respectivamente). La economía de ese estado logró crecer mucho más rápido que la nacional en las fases de aceleración (como en el 2004 y el 2005) y así compensar con creces la situación inversa, de caer más que la tasa nacional en las fases de desaceleración de los cortos ciclos económicos.

Las consecuencias de la guerra del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios van más allá de la dimensión fiscal, pues están muy relacionadas con el rumbo de las políticas industriales y de comercio exterior.³⁴ Estas, a su vez, son indispensables para la firme reactivación del crecimiento económico. A este respecto, cabe señalar que la apertura económica y financiera de la economía brasileña en los años 1990, después de por lo menos seis décadas de crecimiento económico hacia adentro (proteccionismo y fuerte intervención estatal), de hecho ha complicado las relaciones federativas. En una economía más abierta, es menor la solidaridad y son mayores las diferencias de intereses y visiones entre las regiones más y menos desarrolladas en términos de política comercial e industrial.³⁵

Otra área importante donde no hubo iniciativa alguna es la esfera política de las relaciones federativas. El gobierno anterior y el actual se abstuvieron de presentar tanto propuestas de reformas al sistema electoral y partidario —con el objeto de facilitar la formación de mayorías y debilitar los lazos de dependencia de los parlamentarios con los gobernadores— como propuestas de corrección de los desequilibrios en la representación de los estados en la Cámara de Diputados. Tal omisión se debió al temor de perturbar el funcionamiento de la mayoría gubernamental en el Congreso en una época de sucesivas votaciones de enmiendas constitucionales relacionadas con la economía. Sin embargo, no hay duda

de que aquellas reformas, tarde o temprano, deberán incorporarse en la agenda nacional.

Como observación final, cabe señalar que hasta el momento, a diferencia de lo que sucede en otros países, la federación brasileña, aunque esté inconclusa, da indicios de una razonable estabilidad. A ello contribuyeron la herencia del Estado unitario y la moderación de las diferencias étnicas, lingüísticas y religiosas entre los brasileños. Del mismo modo, los ciclos de contracción y expansión del poder central y la tradición conciliadora de la política brasileña han ido facilitando los ajustes necesarios a lo largo del tiempo. Específicamente, en el caso de los sistemas tributario y fiscal, los mecanismos redistributivos se utilizan para conciliar intereses regionales divergentes y contradictorios, mediante la transferencia de recursos públicos entre las diferentes esferas de gobierno y las regiones más y menos desarrolladas, con una intensidad y rapidez que pocas federaciones han logrado sin sobresaltos políticos y civiles dramáticos. No es casualidad que los ideales del federalismo fiscal se evoquen siempre en la defensa de intereses localizados y de políticas públicas de impacto regional.

La flexibilidad del federalismo brasileño, a pesar de este cuadro, deberá enfrentar exigentes pruebas en el futuro próximo, frente a los desafíos de la política de desarrollo y de la reforma política. Por lo tanto, es imperativo anticiparse a los acontecimientos, para consolidar en Brasil una federación fuerte, unida y democrática.

Bibliografía

- Afonso, R. (1994): A crise da federação no Brasil, *Ensaio FEE*, vol. 15, Nº 2, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística.
- Afonso, R. y P. Silva (orgs.) (1995): *Desigualdades regionais e desenvolvimento*, São Paulo, Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).
- Afonso, J. (1994): Descentralização fiscal na América Latina: estudo do caso do Brasil, serie Política fiscal, Nº 61, LC/L.841, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1996): Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira, *Revista do BNDES*, vol. 3, Nº 5, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES), junio.
- Afonso, J. y B. Meirelles (2006): Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados, *Caderno de pesquisa*, Nº 61, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas/Universidade Estadual de Campinas (NEPP/ UNICAMP), marzo.
- Afonso, J., E. Araújo y G. Biasoto (2005): Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: A Brazilian Case-Study, *Texto para discussão*, Nº 1141, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), diciembre.
- Bird, R. (2000): Subnational revenues, en S. Burki, G. Perry y otros (comps.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Bird, R. y P. Gendron (1997): Dual VATs and cross-border trade: two problems, one solution?, Toronto, Toronto International Centre for Tax Studies, octubre, inédito.
- BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social) (2004): *Programa Nacional de Desestatização. Relatório de Atividades 2003*, Rio de Janeiro.
- Dillinger, W. y S. Webb (1999): *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil*, Policy Research Working Paper, Nº 2121, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Goldsmith, R. (1986): *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*, São Paulo, Harper & Row do Brasil.

³⁴ Incluso se ha observado un fuerte movimiento de parlamentarios y gobernadores de regiones menos desarrolladas en favor de ampliar los incentivos federales para acercarlos a los estándares de la Zona Franca existente en la Amazonia. Esta Zona Franca, a diferencia de las demás que hay en el mundo, actúa esencialmente en el ámbito de las importaciones y ventas en el mercado interno.

³⁵ Véase en Afonso y Silva (1995) un análisis detallado, a partir de la óptica regional, de las perspectivas y desencuentros del federalismo en Brasil.

- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (1999): *Contas nacionais*, Rio de Janeiro.
- _____ (2003): *Contas nacionais*, Rio de Janeiro.
- _____ (varios años): *Contas nacionais*, Rio de Janeiro.
- IEDI (Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial) (2006): O custo político dos municípios: diagnósticos e propostas, São Paulo, enero, inédito.
- McLure Jr., Ch.E. (1999): Protecting dual VATs from evasion on cross-border trade: an addendum to Bird and Gendron, Stanford, Hoover Institution, inédito.
- Mora, M. (2002): Federalismo e dívida estadual no Brasil, *Texto para discussão*, N° 866, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- MPAS (Ministerio de Previsión y Asistencia Social) (varios años): *Anuário estatístico da previdência social*, Brasília.
- _____ (varios años): *Boletim estatístico da previdência social*, Brasília.
- Oates, W. (1999): An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2005): *Informe sobre desarrollo humano, 2005*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Serra, J. (1997): *Reforma política no Brasil*, Brasília, Senado de la República.
- Serra, J. y J. Afonso (1991): Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos, *Conjuntura econômica*, N° 10/11, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, octubre-noviembre.
- Shah, A. (1994): *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series, N° 23, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Spahn, P.B. (1999): Intergovernmental relations, macroeconomic stability and economic growth, Frankfurt, Goethe-University, abril, inédito.
- Stepan, A. (1997): Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos constraining and demos enabling federations, documento presentado en la Reunión de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas (Seúl, agosto de 1997), inédito.
- STN (Secretaría del Tesoro Nacional) (varios años): *Balanço Geral da União e Finanças do Brasil*, Brasília.
- Tocqueville, A. (1957): *La democracia en América*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Varsano, R. (2000): Subnational taxation and treatment of interstate trade in Brazil: problems and a proposed solution, en S. Burki, G. Perry y otros (comps.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

PALABRAS CLAVE

Política fiscal
 Administración fiscal
 Hacienda pública
 Leyes y reglamentos
 Instituciones financieras
 internacionales
 Estudios de casos
 Evaluación
 Argentina

¿Para qué sirven las reglas fiscales?

Un análisis crítico de la experiencia argentina

Miguel Braun y Nicolás Gadano

Este artículo presenta una visión crítica de la utilidad de aplicar leyes de responsabilidad fiscal en entornos de baja institucionalidad. Analiza el caso argentino, donde el uso pródigo de reglas fiscales —dos leyes distintas en tan solo cinco años— contrasta con su limitada eficacia para asegurar la sustentabilidad de la política fiscal y mejorar la transparencia, y verifica que en situaciones de debilidad institucional es difícil que una ley de responsabilidad fiscal limite las decisiones de los gobernantes hasta el punto de corregir el comportamiento de las finanzas públicas. El caso argentino aparece entonces como un llamado de atención para aquellos que promueven la implementación de reglas fiscales. Cuando existe baja reputación fiscal e institucionalidad débil, las reglas no solamente pueden resultar ineficaces en materia fiscal, sino que su incumplimiento puede deteriorar más el frágil contexto institucional que dificulta su eficacia.

Miguel Braun
 Director de Políticas,
 Centro de Implementación de
 Políticas Públicas
 para la Equidad y el Crecimiento
 (CIPPEC),
 Argentina

✦ mbraun@cippec.org

Nicolás Gadano
 Investigador Asociado,
 CIPPEC
 Profesor de la Maestría en Políticas
 Públicas,
 Universidad Di Tella,
 Argentina

✦ ngadano@fibertel.com.ar

I

Introducción

*“Era tan dulce la voz que no pude resistir el deseo de oírla de más cerca
e hice señas a mis compañeros de que me desataran. Pero, siguiendo
las instrucciones que por anticipado les di, me ataron al mástil más
fuertemente con nuevos cordeles”.*

Homero, *La Odisea*, Canto XII.¹

Tanto en los estudios teóricos como en las recomendaciones de organismos internacionales ha surgido una creciente fe en las reglas fiscales como instrumentos para contribuir a la solvencia fiscal en países en desarrollo. El argumento teórico evoca la escena de Ulises y las sirenas citada arriba, en la que Ulises le pide a sus marineros que lo aten al mástil para evitar la tentación del canto de las sirenas. Las reglas son vistas como límites legales e institucionales que impedirían el comportamiento oportunista de políticos que buscan gastar de más. En particular, las reglas vendrían a contrarrestar el sesgo hacia el déficit fiscal que implican los problemas de propiedad común de los recursos públicos, los de principal-agente y los de inconsistencia temporal identificados en las publicaciones recientes de economía política.²

El argumento es una aplicación del principio de reglas contra la discrecionalidad elaborado por Kydland y Prescott (1977), y encuentra un paralelo en el debate a favor de la independencia del Banco Central en el manejo de la política monetaria.³ Kopits (2001), por ejemplo, sostiene que la principal utilidad de contar con un conjunto de reglas fiscales permanentes, bien diseñadas y adecuadamente implementadas, para evitar un sesgo deficitario es que este establece un marco despolitizado para la política fiscal, similar a la despolitización de la política monetaria bajo un régimen de metas de inflación.

En América del Sur se han dictado leyes de responsabilidad fiscal, por ejemplo, en Brasil, Chile y Argentina. En Brasil y Chile han sido —al menos hasta

ahora— relativamente exitosas en materia de solvencia fiscal, lo que sus partidarios consideran una comprobación de sus argumentos. Sin embargo, en Argentina los resultados han sido débiles, si no nulos, y el debate no parece arrojar luz sobre la causa de esa diferencia.

A nuestro entender, el argumento a favor de las leyes de responsabilidad fiscal expuesto en los dos primeros párrafos de esta introducción está insuficientemente especificado. Creemos indispensable la indicación expresa de que los países que establecen legislación sobre responsabilidad fiscal deben tener instituciones suficientemente fuertes como para que i) la formulación de las reglas fiscales sea precisa, sin dar lugar a interpretaciones que desnaturalicen sus objetivos y ii) la aplicación de tales reglas sea rigurosa y coherente con sus disposiciones, de modo que ni el Poder Ejecutivo nacional ni las autoridades jurisdiccionales menores actúen a sus espaldas.

El argumento de Kopits, por ejemplo, se refiere a este tema, pero no hace una advertencia clara de que las condiciones que describe no pueden suponerse satisfechas sin más: antes de lanzarse a aprobar una ley de responsabilidad fiscal es necesario verificar que esas condiciones se han cumplido, y encarar las mejoras y cambios necesarios. En las páginas que siguen mostraremos con detalle que, en la época en que comenzaron a considerarse y aplicarse reglas fiscales en la región, Argentina era precisamente un caso de contexto institucional inapropiado para ponerlas en práctica con éxito.

Más aún, en el caso argentino, según se mostrará, las reglas fiscales aprobadas han sido más bien una respuesta a problemas de la coyuntura político-económica antes que mecanismos destinados a contribuir de manera permanente a la solvencia fiscal. El incumplimiento de esas reglas no solo ha puesto de manifiesto la incapacidad de las leyes de responsabilidad fiscal por sí solas

□ Los autores agradecen la asistencia en la investigación de Ariel Dvoskin y los comentarios de Juan Pablo Jiménez y Cynthia Moskovitz.

¹ Versión de Editorial Akal (Homero, 1987).

² Véase Drazen (2002) y Persson y Tabellini (2000), dos textos recientes que resumen esta literatura.

³ Por ejemplo, véase Cukierman (1992).

para mejorar el desempeño fiscal con independencia del contexto institucional, sino que ha contribuido a profundizar la fragilidad de las instituciones y el descrédito social del sistema legal.

A continuación, en la sección II se resume la literatura reciente vinculada a la eficacia de las

reglas fiscales. En la sección III se examina la experiencia de Argentina con la implementación de reglas fiscales previa a la aprobación de las leyes de responsabilidad, para luego analizar su contenido en la sección IV. Finalmente, la sección V presenta algunas conclusiones.

II

¿Qué son las reglas fiscales y para qué sirven?

Antes de seguir adelante necesitamos una definición operativa de las reglas fiscales. Seguiremos a Kopits y Symansky (1998), para quienes una regla fiscal es una restricción permanente (o duradera) de la política fiscal, que se expresa a través de indicadores de los resultados fiscales, como el déficit fiscal, el nivel de deuda o algún componente del gasto. Cuando hablamos de reglas fiscales en este trabajo, nos estamos refiriendo a reglas numéricas. Esta aclaración es importante, pues muchos estudios utilizan una definición más amplia de las reglas fiscales e incluyen en ella las reglas de procedimiento, que regulan el proceso decisorio en torno a la política fiscal, y las reglas de transparencia, que determinan las obligaciones de hacer pública la información fiscal.⁴

Los mismos autores sostienen que algunas de las variables clave son: el objetivo numérico específico al que apunta la regla (debe ser claro, medible y lo más amplio posible); el período de aplicación de la norma (cuanto más largo mejor); los instrumentos legales utilizados (de la mayor jerarquía posible, idealmente de carácter constitucional), el nivel de gobierno al que se aplican (cuanto más ampliamente mejor) y los castigos por incumplimiento (cuanto más duros mejor, idealmente llegando incluso a la responsabilidad penal de los funcionarios). Las reglas suelen incluir también las llamadas “cláusulas de escape”, es decir, mecanismos de flexibilización contingente dirigidos a evitar efectos procíclicos indeseados.

Las razones para justificar el establecimiento de este tipo de reglas surgen de la literatura reciente de economía política. Esta literatura atribuye las diferencias de comportamiento fiscal entre países con similar

situación económica a disparidades de las instituciones y prácticas políticas. Según Tommasi (1998), los problemas de economía política que influyen en los resultados fiscales se pueden agrupar en dos grandes categorías: los problemas de principal-agente y los problemas de cooperación.

En el primer grupo se encuentran los problemas que surgen del carácter delegatorio del sistema de gobierno. Los votantes eligen a sus representantes y delegan en ellos la facultad de tomar decisiones de interés público. Como la información es asimétrica y los intereses de los representantes no siempre coinciden con los de los representados, las políticas pueden diferir de las más deseables. Un ejemplo en el caso fiscal es la tendencia de los gobiernos a aumentar el gasto en años de elecciones.⁵

Los problemas de cooperación, en cambio, son aquellos que emanan de la interacción de diversos grupos nacionales y subnacionales que pugnan por recursos públicos, generando una tendencia al gasto y al endeudamiento excesivos. Un ejemplo clásico proviene de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) y muestra que el gasto público puede aumentar debido al problema de pozo común inherente a la interacción política de regiones con representación parlamentaria. Según estos autores, los legisladores tienen incentivos para proponer aumentos de gasto que beneficiarían a su región porque los recursos surgen de la recaudación tributaria que se realiza en todo el país. Velasco (1999) analiza el problema de pozo común en un contexto dinámico y muestra cómo puede llevar a mayores déficit y niveles de endeudamiento.

Tabellini y Alesina (1988) explican el déficit fiscal a partir de la inconsistencia temporal (es decir, la falta

⁴ Véase, por ejemplo, Alesina y Perotti (1996). Las llamadas “reglas de procedimiento” se emparentan con lo que históricamente ha sido la normativa asociada a la administración financiera pública.

⁵ Véase un examen reciente del tema en Drazen y Brender (2005).

de coherencia en el tiempo de las decisiones), asociada a posibles discrepancias entre las preferencias de los votantes del presente y del futuro, y a la incapacidad de los primeros para limitar las decisiones de los segundos. En este escenario, los votantes del presente tienden a impulsar niveles de gasto y déficit que exceden los que son óptimos para la sociedad en su conjunto.

Los trabajos mencionados en el comienzo de esta sección atribuyen los diferentes resultados fiscales de países, con similares condiciones e instituciones económicas, a diferencias en las instituciones y las prácticas políticas. En particular, los problemas de cooperación, de inconsistencia temporal y de principal-agente que influyen en los resultados fiscales pueden variar en distintos países y diferentes períodos de tiempo, debido a cambios en las instituciones políticas que afectan los incentivos de quienes más influyen en los resultados fiscales. Por ejemplo, Alesina y Perotti (1996) sostienen que cuando el proceso presupuestario de un país es más jerárquico —el Poder Ejecutivo pesa más que el Poder Legislativo, y el Ministerio de Hacienda más que los otros ministerios— la solvencia fiscal es mayor. Esto se debe a que el Presidente y el ministro de Hacienda internalizan más que el Congreso y los ministros sectoriales la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno y, por lo tanto, cuidan más los resultados fiscales.

Estos argumentos están detrás de la defensa de las reglas fiscales como mecanismo para mejorar la solvencia fiscal. Cuando los actores políticos tienen incentivos para gastar de más, o la dinámica no cooperativa lleva a un exceso de gasto, la existencia de una regla numérica que ponga un tope al gasto, al déficit o al endeudamiento permitiría obtener mejores resultados que la ausencia de esa regla. Desde luego, el supuesto básico detrás de este análisis es que la regla se cumple.⁶

⁶ Hay también algunas voces críticas en la literatura. Milesi-Ferretti (2000), por ejemplo, sostiene que las reglas numéricas pueden llevar a los gobiernos a incurrir en lo que se conoce como “contabilidad creativa” —es decir, alterar la medición de las cuentas públicas para reflejar un resultado numérico que cumpla con la regla—, cuando la meta fijada en la regla es muy exigente comparada con la situación fiscal y cuando el nivel de transparencia presupuestaria es bajo.

Sin embargo, no es fácil encontrar evidencia empírica convincente acerca del efecto de las reglas sobre los resultados fiscales. Braun y Tommasi (2004) sostienen que los cambios en las reglas fiscales no son comunes a nivel nacional, y que cuando ocurren, suelen ir acompañados por otras reformas que afectan los resultados fiscales, lo cual complica el ejercicio de asignar la responsabilidad por los cambios fiscales a las modificaciones de las reglas. Este problema limita el potencial explicativo de regresiones de series de tiempo dentro de un país, y de regresiones con datos de varios países, ya que habría pocas observaciones; por lo demás, una correlación entre cambios en las reglas y cambios en los resultados que no tome en cuenta otras reformas estaría sesgada.

Ante los resultados heterogéneos observados tras la aplicación de reglas fiscales, algunos autores han sugerido que esas reglas, para tener éxito, deben contar con un fuerte respaldo político.⁷ Si este fuera el caso, sin embargo, deberíamos preguntarnos si no es precisamente ese respaldo político a la disciplina fiscal el que provoca la mejora en el desempeño de las finanzas públicas, con independencia del establecimiento de reglas formales.⁸ En esta línea de razonamiento, las leyes de responsabilidad fiscal serían simplemente un vehículo para construir consensos sociales en torno a la importancia de la disciplina fiscal. Sin ese consenso, la sola presencia de las reglas no aseguraría ninguna mejora en el comportamiento de las finanzas públicas.

La falta de evidencia empírica contundente que respalde la utilidad de las reglas para mejorar los resultados fiscales no nos sorprende a la luz de lo sucedido en Argentina.⁹ En la próxima sección se describe la experiencia argentina con las reglas fiscales, haciendo hincapié en la Ley de responsabilidad fiscal de 2004, sancionada en la primera mitad del año indicado.

⁷ Véase Schick (2002) y Ter-Minassian (2006).

⁸ Si el establecimiento formal de reglas refleja las preferencias de los votantes por la prudencia fiscal, entonces la correlación entre reglas y prudencia fiscal sufriría del sesgo de variable omitida. La literatura académica reciente ha intentado resolver estos problemas de identificación, sin mucho éxito hasta el momento.

⁹ Véase un análisis de la Ley de responsabilidad fiscal de 1999 en Gadano (2003).

III

Las reglas fiscales en Argentina

“Hegel comenta en algún lado que todos los grandes hechos históricos y personajes mundiales ocurren dos veces. Se olvidó de agregar: la primera vez como tragedia y la segunda como farsa”.

Karl Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*.¹⁰

Durante la década de 1990, Argentina pasó por un proceso de transformación de su sistema de administración financiera pública, cuyo elemento principal fue la sanción de una nueva ley de Administración Financiera Pública (la ley 24.156 de septiembre de 1992), que redefinió los roles y procedimientos en la hacienda pública nacional, así como el funcionamiento de los organismos de fiscalización. Estructurada sobre la base del principio de centralización normativa y descentralización operativa, la reforma estableció el rol rector de la Secretaría de Hacienda, delegando al mismo tiempo en las distintas jurisdicciones y entidades el proceso cotidiano de gestión presupuestaria. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) quedó a cargo de la fiscalización interna dentro del Poder Ejecutivo, mientras que el control externo fue asignado a la Auditoría General de la Nación, un organismo dependiente del Congreso Nacional.¹¹

Según los trabajos sobre las reglas fiscales, el proceso de reforma impulsado por la ley 24.156 no incorporó reglas fiscales cuantitativas a la administración financiera pública, sino que se concentró en las llamadas “reglas de procedimiento”, es decir, en la normativa que regula los procesos presupuestarios y de administración de los recursos públicos.

La introducción de reglas fiscales de carácter numérico comenzó a discutirse en la segunda mitad del decenio de 1990, como consecuencia de dos fenómenos convergentes. Por un lado, el amplio desarrollo de la literatura sobre reglas fiscales contribuyó a generar una visión favorable sobre la conveniencia de sancionarlas. Este consenso favorable alcanzó a los organismos multilaterales de crédito, reflejándose en los listados de reformas estructurales sugeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial a los países con programas de asistencia y financiamiento.

Simultáneamente, el deterioro de las condiciones financieras internacionales observado hacia finales de la década puso mayor presión sobre el desempeño de las economías emergentes, aumentando la preocupación por la evolución de las finanzas públicas y, muy especialmente, del endeudamiento.

En Argentina, el Congreso había sancionado legislación complementaria de la ley de administración financiera de 1992. La ley 24.629, promulgada en febrero de 1996, estableció restricciones al incremento de gastos sin financiamiento expreso, requisitos más exigentes de transparencia de las cuentas presupuestarias, y la obligación del Poder Ejecutivo de presentar al Congreso una vez por trimestre el estado de la ejecución presupuestaria y cada 30 de junio un informe de avance sobre el presupuesto del año siguiente. Como novedad, esta ley incluyó un tema característico del debate sobre las reglas fiscales: las penalidades por incumplimiento. De acuerdo con la nueva ley, la violación de las normas implicaba responsabilidad personal de los funcionarios involucrados frente a terceros.

1. La ley de “convertibilidad fiscal”

En 1998 comenzó a discutirse en el Congreso lo que luego se convertiría en la primera ley de responsabilidad fiscal en Argentina, la ley 25.152. Bautizada inicialmente como ley de administración de los recursos públicos, fue conocida públicamente como la ley de convertibilidad fiscal.¹²

La discusión del proyecto de ley en el Congreso demoró poco más de un año, período en el que el cambio abrupto de las condiciones macroeconómicas argentinas terminó influyendo significativamente en su contenido.

¹⁰ Versión de Espasa Calpe (Marx, 1992).

¹¹ Véase Makón (1997).

¹² La popularidad que tenía entonces la “super regla” del régimen de convertibilidad indujo a los creadores de la nueva legislación fiscal a intentar una asociación forzada de su proyecto con el dispositivo cambiario/monetario que en 1991 había acabado con la inflación.

En marzo de 1998, cuando fue presentado el proyecto original, ya aparecían los nubarrones de la crisis internacional que afectaría a las economías emergentes, pero la economía argentina venía de crecer un 8,1% en el año 1997 y un 6,5% en la primera mitad de 1998. Un año después, tras el impacto de la crisis rusa y la devaluación brasileña, Argentina estaba en recesión, las presiones deflacionarias se hacían cada vez más explícitas, y la preocupación por la sustentabilidad de las cuentas públicas se extendía dentro y fuera del país. La robustez de la convertibilidad era puesta en tela de juicio y la cuestión fiscal aparecía como uno de sus eslabones más débiles. Con una economía que no podía crecer y con dificultades para acceder a financiamiento, el gobierno debía asegurar que ajustaría las cuentas en el futuro todo lo que fuera necesario, y la aprobación de la ley 25.152 era una buena oportunidad para hacerlo.¹³

Las reglas numéricas fueron el aspecto más conocido de dicha ley. Para el resultado financiero, la regla del proyecto original (un tope de 1% al déficit financiero) fue reemplazada por un cronograma de reducción gradual del déficit a partir de 1999, para llegar al equilibrio fiscal en el 2003.¹⁴ El crecimiento del gasto público quedó supeditado al crecimiento del producto interno bruto (PIB), obligando a no aumentar el gasto primario corriente en el caso de caídas de la actividad económica. Se dispuso también la creación de un Fondo Anticíclico Fiscal (FAF), que se constituiría con ingresos extraordinarios provenientes de concesiones y privatizaciones y con un porcentaje definido de la recaudación de impuestos.¹⁵ El proyecto original de la ley incluía también un artículo especial dedicado a las sanciones para quienes violasen sus disposiciones. Las penas estipuladas eran, sin embargo, las ya previstas para el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público, por lo que el artículo fue considerado

redundante y quedó eliminado en la redacción final. La ley incluyó también algunas consideraciones sobre transparencia fiscal y reforma del Estado.

Como se mencionó en la sección anterior, las reglas fiscales suelen incluir cláusulas de escape que permitan evitar —o al menos amortiguar— el efecto procíclico que una regla rígida podría tener sobre la política fiscal, especialmente durante una recesión. El proyecto original de la ley 25.152 contenía una cláusula de escape que aceptaba el incumplimiento de los límites numéricos “...en casos de severa crisis internacional, catástrofe o emergencia interna determinada por el Poder Ejecutivo”. Esta cláusula contingente, sin embargo, desapareció de la versión final de la ley. A mediados de 1999, las características del régimen de convertibilidad y la dificultad para conseguir financiamiento público hacían imposible pensar que Argentina pudiera ampliar su déficit fiscal como respuesta anticíclica a la recesión que afectaba a su economía. Por el contrario, todas las señales debían apuntar a confirmar el compromiso de las autoridades con el ajuste inmediato de las cuentas públicas, aun en un contexto macroeconómico adverso. Sin cláusula contingente, la regla forzaba no solo a eliminar el déficit fiscal incluso en períodos de recesión y deflación, sino también a formar un Fondo Anticíclico Fiscal con parte de los ingresos fiscales.

Los resultados de la ley 25.152 fueron decepcionantes. Su entrada en vigor a principios de la década del 2000 coincidió con los fallidos intentos por evitar el desplome del régimen de convertibilidad, que fue finalmente abandonado a fines del 2001, en medio de una profunda crisis política, económica y social.

Los límites al déficit previstos en la ley fueron modificados en su primer año de vigencia y luego incumplidos. El tope al crecimiento del gasto se respetó en los años de recesión (cuando no había recursos para aumentar el gasto), pero no en los de recuperación.¹⁶ El Fondo Anticíclico Fiscal llegó a constituirse, pero nunca tuvo recursos que le permitieran actuar en el sentido con el que fue concebido. Aunque la ley 25.152 nunca fue derogada formalmente, su rotundo fracaso inicial la llevó al olvido.

2. La ley de “déficit cero”

En la segunda mitad del 2001, pocos meses antes del desenlace de la crisis política y económica que derivó

¹³ En realidad, con la perspectiva de un cambio presidencial previsto para fines de 1999, el ajuste fiscal comprometido recaía en el gobierno siguiente, un detalle no menor para explicar el momento elegido para la votación.

¹⁴ Luego de fijar un techo de 1,9% del PIB para 1999, la ley estableció un procedimiento de reestimación del déficit de ese año, excluyendo ingresos excepcionales. Sobre la base de ese déficit reestimado, se estableció una reducción de 0,4% en el 2000, de 0,5% en el 2001 y de 0,6% en el 2002, para llegar al equilibrio en el 2003.

¹⁵ El FAF podía acumular recursos hasta un máximo de 3% del PIB, para ser utilizados durante la fase recesiva del ciclo económico. La propuesta original de De la Sota incluía un aporte inicial al FAF con las acciones del gobierno en empresas privatizadas. Dado que el grueso de esas acciones serían vendidas en los primeros meses de 1999, principalmente las acciones de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), esos recursos desaparecieron en la versión final del Fondo Anticíclico.

¹⁶ El gasto público total del sector público nacional creció de 15,8% del PIB en 2002 a 18,4% en 2006, y el presupuesto 2007 lo proyecta en 19,19% del PIB. El gasto primario aumentó de 13,6% en 2002 a 16,3% en 2006.

en el traumático abandono del régimen de convertibilidad, las autoridades ensayaron la puesta en práctica de una regla fiscal extrema, mucho más ambiciosa que la incumplida ley 25.152. La nueva regla, conocida públicamente como “ley de déficit cero” e instrumentada formalmente a través de una reforma a la Ley 24.156 de administración financiera, se propuso llevar a la práctica un principio muy simple: no gastar cada mes más que lo que podía financiarse con los recursos corrientes del Estado.¹⁷

Aunque sencilla en su concepción, la ley resultó absolutamente impracticable. El Poder Ejecutivo extendió a las jubilaciones y pensiones un recorte hasta ese momento aplicado solo a los salarios públicos, pero no

alcanzó el tan mentado “déficit cero”. Si bien la norma contemplaba incrementar el coeficiente de ajuste hasta equilibrar las cuentas, la inviabilidad política y social del esquema obligó a mantener el descuento sobre salarios y jubilaciones en el nivel inicial. Tiempo después, habiendo caído el régimen de convertibilidad, la ley de déficit cero sería declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.¹⁸

La fugaz y estertórea vida de la extremista ley de déficit cero demostró de manera dramática que era inviable descargar todo el peso del ajuste de las cuentas públicas en una simple norma escrita. Como la ley 25.152, la ley de déficit cero pasó a engrosar el creciente listado de leyes incumplidas en Argentina.¹⁹

IV

Una nueva ley de responsabilidad fiscal

El interés público por la suerte de las reglas fiscales fue prácticamente nulo luego de la crisis de fines del 2001. La magnitud de los problemas que había que resolver (suspensión del pago de la deuda pública, reprogramación de depósitos bancarios, ruptura de contratos en los servicios públicos, alto desempleo) convertía el incumplimiento de las reglas aprobadas por ley en 1999 en un tema no prioritario, al que pocos prestaban atención. No se discutía el decepcionante desempeño de la ley 25.152, y mucho menos se hablaba de su eventual reforma, ni en el Congreso ni en ámbitos del Poder Ejecutivo. La norma seguía vigente, pero sus prescripciones eran incumplidas,

o dejadas en suspenso mediante artículos incluidos en las leyes de presupuesto de cada ejercicio.²⁰

En el año 2004, sin embargo, el Congreso sancionó con el número 25.917 una nueva Ley de responsabilidad fiscal (LRF). El proyecto fue remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso el 15 de junio de 2004, ingresando en la Cámara de Senadores. Menos de dos meses después, había sido aprobado por ambas cámaras del Congreso y era promulgado por el Poder Ejecutivo. Argentina tenía una nueva ley de responsabilidad fiscal.

Los contenidos de esta ley atendieron a varios objetivos. En materia de transparencia fiscal, se establecieron obligaciones de estandarizar, elaborar y difundir la información presupuestaria de la Nación y las provincias, con un horizonte plurianual. El gobierno

¹⁷ El texto siguiente fue incorporado al artículo 34 de la Ley 24.156 de administración financiera: “cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como a aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos. La reducción de los créditos presupuestarios... importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuere su concepto, incluyendo sueldos, haberes adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, según corresponda, sin discriminaciones de ningún tipo. Esta ley modifica en lo pertinente toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra”.

¹⁸ En el fallo “Tobar contra el Estado Nacional”, la Corte Suprema confirmó la inconstitucionalidad de la ley 25.453, argumentando que resultaba “...contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que difiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica, destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales”.

¹⁹ La modificación introducida para establecer la regla del déficit cero fue eliminada de la ley 24.156 mediante un artículo de la ley de presupuesto del año 2003.

²⁰ La Secretaría de Hacienda incluyó en las leyes de presupuesto de los años 2003, 2004, 2005 y 2006 artículos para dejar en suspenso la integración del Fondo Anticíclico Fiscal. Ver artículos 27 de la ley 25.565, 40 de la 25.827, 30 de la ley 25.967 y 24 de la ley 26.078.

nacional quedó encargado de presentar todos los años un marco macrofiscal que sería utilizado como insumo para elaborar el presupuesto de todas las jurisdicciones.

En lo que hace a reglas numéricas, la ley 25.917 fijó el crecimiento del PIB como límite a la expansión del gasto primario y prescribió la ejecución equilibrada del presupuesto una vez descontados ciertos gastos.²¹ Para las provincias, se estableció un límite al endeudamiento de forma tal que los servicios de la deuda no superasen el 15% de los recursos corrientes (deducidas las transferencias por coparticipación a municipios) de la jurisdicción. Todas las jurisdicciones fueron instadas a crear fondos fiscales de carácter anticíclico.

El gobierno nacional quedó facultado para concordar programas de financiamiento con las provincias que lo requiriesen, siempre y cuando se cumplieran las pautas definidas en la LRF. Se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, un organismo destinado a fiscalizar la aplicación de esta ley, integrado por representantes de la Nación y las provincias, y facultado para imponer sanciones por incumplimiento que iban desde la divulgación pública de los desvíos hasta la limitación de transferencias presupuestarias de origen nacional (excluida la coparticipación).

Varias disposiciones de la LRF repitieron limitaciones ya establecidas en la ley 25.152, que no fue derogada, y en la ley 24.156 de administración financiera. Aunque sin el ajuste estipulado en la LRF, el límite al crecimiento del gasto público primario como proporción del PIB estaba presente en el artículo 2, inciso C, de la ley 25.152. La prohibición de amortizar deudas asociadas a gastos sin previo devengamiento presupuestario, establecida en el artículo 24 de la LRF, aparece en el artículo 3, inciso A, de la ley 25.152. Las limitaciones al Poder Ejecutivo para aumentar gastos corrientes en detrimento de gastos de capital y aplicaciones financieras durante la ejecución del presupuesto, estipuladas en el artículo 15 de la LRF, reiteran lo dispuesto por el artículo 37 de la ley 24.156. También se repitió la prohibición de crear fondos u organismos fuera del presupuesto y de las reglas generales de la administración financiera. El mandato del artículo 20 de la LRF para constituir un fondo anticíclico fiscal resulta sorprendente si tenemos en cuenta que desde hacía varios años funcionaba un fondo con esas características en el ámbito nacional, creado por la ley 25.152.

²¹ La regla alcanza a un gasto primario "ajustado", en el que se excluyen los gastos atados a financiamiento de organismos internacionales, y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica. El mismo ajuste debe aplicarse para el cálculo del equilibrio financiero.

Además de reflejar cierta deficiencia en términos de técnica legislativa, el carácter redundante de varias de las disposiciones de la nueva LRF confirma otro fenómeno: una débil conexión de la nueva ley con una reflexión crítica respecto del desempeño de las reglas fiscales vigentes hasta ese momento. Teniendo un antecedente tan reciente y traumático en materia de reglas fiscales, era de esperar que la discusión de una nueva norma de responsabilidad fiscal se concentrara en las lecciones de la experiencia anterior, intentando distinguir al menos las causas de los incumplimientos. Entendidos de esa forma, los cambios en la legislación hubieran sido probablemente instrumentados a través de una reforma de las leyes existentes y no mediante la creación de una nueva norma. Sin embargo, la experiencia con la ley 25.152 no estuvo presente en la elaboración y debate parlamentario de la LRF, en cuyo texto no hay mención alguna a la ley anterior. Otros factores, vinculados a la coyuntura económica y política del año 2004, determinaron la génesis y los contenidos de la LRF.

1. El Fondo Monetario Internacional, las provincias y la nueva ley de responsabilidad fiscal

Dos fenómenos convergentes asociados a la coyuntura de la Argentina post-crisis sobresalen a la hora de explicar el proceso de sanción de la nueva LRF: las vicisitudes de la compleja relación de Argentina con el Fondo Monetario Internacional, y la asistencia financiera condicionada de la Nación a las provincias, que influyó fuertemente en los contenidos.

La dinámica de las relaciones entre Argentina y el FMI desempeñó un papel decisivo al momento de votarse una nueva regla fiscal. El programa de financiamiento del FMI a Argentina negociado en el 2001 por el ex ministro Domingo Cavallo concluyó abruptamente con la crisis desatada a finales de ese año. Luego de un acuerdo "corto" firmado por el presidente provisional Eduardo Duhalde en enero de 2003, en septiembre del mismo año el gobierno de Néstor Kirchner suscribió un acuerdo de derechos de giro (*stand-by*) a tres años, con desembolsos orientados a cubrir los vencimientos de la deuda argentina con el propio Fondo.

En la visión del FMI, la reforma fiscal —principalmente un nuevo régimen de coparticipación federal— debía ser uno de los ejes centrales del programa acordado.²² Dentro de las reformas estructurales que debían llevarse a cabo, el gobierno argentino se comprometía a enviar

²² Véanse las declaraciones de Anne Krueger en FMI (2003a).

al Congreso dos proyectos de ley: una revisión de la ley de coparticipación de impuestos y nueva legislación sobre responsabilidad fiscal. El acuerdo establecía un cronograma preciso para las iniciativas: antes de marzo de 2004 se debía llegar a acuerdo con una “masa crítica” de gobernadores en torno a los principios de la legislación por aprobarse.²³

En forma coherente con el análisis conceptual efectuado en la sección III, el FMI otorgaba una importancia primordial a la sanción de una nueva legislación fiscal que incluyese reglas. En la primera revisión del programa, realizada a fines de enero de 2004, las autoridades del Fondo aplaudieron el buen desempeño de las cuentas fiscales argentinas en el corto plazo, pero pusieron de relieve la necesidad de asegurar la sustentabilidad de la mejora fiscal mediante la reforma legislativa prometida.²⁴

En la segunda revisión, realizada en marzo de 2004, el Fondo destacó la importancia que daba a los compromisos asumidos en materia de reforma fiscal:

“Además, se espera que haya progreso en pos de asegurar un consenso político en torno a la nueva legislación de responsabilidad fiscal y coparticipación. Estas son iniciativas críticas y las autoridades necesitan asegurar que las reformas que serán propuestas al Congreso provean una solución duradera a las debilidades del sistema actual - a saber, el insuficiente control sobre las finanzas provinciales, la falta de incentivos para aumentar la recaudación propia en ambos niveles de gobierno y la falta de equidad en la distribución de recursos entre provincias”. (FMI, 2004a, pp. 12 y 14).

El Fondo seguía esperando el envío al Congreso de los dos proyectos de ley, el de reforma a la ley de coparticipación y la nueva ley de responsabilidad fiscal. Las metas estructurales revisadas del programa incluían un ambicioso cronograma: el ingreso de ambos proyectos en el Congreso antes del fin de mayo, y su aprobación en las legislaturas de la Nación y de las provincias antes del fin de agosto.

Pero la reforma a la coparticipación federal, la “madre de todas las batallas” en la discusión fiscal entre la Nación y las provincias, nunca llegó al Congreso. Con buen criterio, el gobierno nacional decidió no avanzar con

un proyecto legislativo que lo obligaba a una profunda negociación con las provincias en condiciones políticas que no garantizaban un resultado razonable. En ese contexto, el proyecto de nueva ley de responsabilidad fiscal se convirtió en una suerte de opción subóptima. Para el Fondo, porque podía presentar la sanción de la LRF como un avance en materia de reforma institucional en el plano fiscal. Para el gobierno, porque evitaba la caída del programa *stand-by*. Así, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de LRF el 14 de junio de 2004, el mismo día en el que la misión del FMI comenzaba la tercera revisión del acuerdo firmado en septiembre del año anterior.²⁵

La compleja relación fiscal y financiera entre la Nación y las provincias, cuyo tema dominante ha sido la postergada reforma al régimen de coparticipación federal, fue significativamente afectada por la crisis del 2001. Varias jurisdicciones habían expandido excesivamente sus gastos y deudas durante la bonanza, y exhibían enormes dificultades para adaptarse a un entorno menos favorable. Los compromisos financieros contraídos comprometían en algunos casos porciones demasiado grandes de los ingresos de las provincias. La asfixia de recursos y de financiamiento había llevado a muchas jurisdicciones a emitir cuasi monedas como único medio para efectuar los pagos básicos de la administración, esencialmente los salarios de los empleados públicos.

En febrero del 2002, el nuevo gobierno nacional había alcanzado un acuerdo fiscal con las provincias, dirigido a resolver los aspectos más críticos de la coyuntura.²⁶ Las deudas provinciales fueron asumidas por la Nación y renegociadas a plazos largos y tasas de interés menores, y el reparto de los ingresos por coparticipación volvió a realizarse con los coeficientes definidos por la legislación. Las jurisdicciones con mayores dificultades en materia fiscal y financiera se comprometieron a reducir sus desequilibrios y a no incrementar su endeudamiento, a cambio de ayuda financiera del gobierno federal, en el marco de acuerdos bilaterales con la Nación conocidos como Programas de Financiamiento Ordenado (PFO).²⁷

²⁵ La tercera revisión nunca llegó a completarse, y el programa *stand-by* quedó suspendido. El Fondo se manifestó en desacuerdo con varias “debilidades” de la nueva legislación sobre responsabilidad fiscal (FMI, 2005).

²⁶ Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, celebrado el 27 de febrero del 2002 y ratificado por la Ley Nacional N° 25.570.

²⁷ Mediante Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2.263, fechado el 8 de noviembre de 2002, se creó formalmente el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales, destinado a los estados provinciales y a la ciudad autónoma de Buenos Aires,

²³ Véase FMI (2003b).

²⁴ FMI (2004b).

Los PFO incluían financiamiento de la Nación para encarar el déficit y las amortizaciones de deuda, a cambio de metas provinciales de reducción del desequilibrio fiscal mediante la racionalización del gasto y el aumento de la recaudación, el no incremento de la deuda ni de las cuasi monedas, y la realización de reformas en materia de transparencia fiscal y administración financiera. Para garantizar el reembolso de los préstamos recibidos, las provincias aceptaban ceder a la Nación los derechos a recursos de la coparticipación federal de impuestos. Los acuerdos establecían penalidades para el caso de incumplimiento por parte de las provincias.²⁸

Hubo una fuerte influencia de los Programas de Financiamiento Ordenado en los contenidos de la LRF del año 2004, que se convirtió en instrumento para dar un soporte institucional mayor a los acuerdos bilaterales de financiamiento entre la Nación y las provincias.²⁹ Con base en el artículo 26 de dicha ley, la Nación continuó firmando acuerdos con algunas provincias e incluso utilizando el mismo vehículo financiero, el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP).³⁰ La LRF comparte con los Programas de Financiamiento Ordenado el objetivo de poner un límite al nivel de deuda pública de las provincias, y en ambos instrumentos se fijaron penalidades similares para los incumplimientos. La mayor parte de los requisitos en materia de gestión y transparencia fiscal presentes en los PFO aparecieron luego en la redacción de la LRF. El rol de coordinación y fiscalización, que en los PFO era ejercido por la Subsecretaría de las Relaciones con Provincias, se transfirió al Consejo de Responsabilidad Fiscal creado por la nueva legislación.

mediante el cual el Estado nacional asiste financieramente a dichas jurisdicciones.

²⁸ La Nación suscribió PFO con 17 provincias en el año 2002, otorgando financiamiento por 2.730 millones de pesos para cubrir necesidades de caja y pagos de amortizaciones de la deuda pública. Sobre bases similares, volvieron a firmarse PFO en el 2003 (con un financiamiento comprometido de la Nación que superó los 3.000 millones de pesos) y en el 2004 (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

²⁹ El Ministro de Economía Roberto Lavagna confirmó públicamente la conexión entre la nueva ley y los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO). “*Creemos que es conveniente reflejar buena parte de la experiencia de estos últimos tres años en una ley que tenga un carácter más permanente. Esta ley tiene la idea de que todos, Nación y provincias, trabajemos con normas y proyecciones macroeconómicas comunes, que haya normas de transparencia y de coordinación*” (Lavagna, 2004).

³⁰ El FFDP, creado por decreto en 1995 para apoyar reformas en los estados provinciales, comenzó a ser utilizado por la Nación como instrumento de financiamiento de las provincias en los años 2000 y 2001. El FFDP fue también el medio para transferir los recursos comprometidos por los PFO en el 2002, el 2003 y el 2004, con fondos aportados por la Tesorería. En los últimos años, el FFDP ha sido el instrumento a través del cual se ha implementado la asistencia a las provincias previsto en la LRF.

El tema Nación-provincias impregnó los contenidos de la LRF, pero no parece haber sido determinante del momento en que se aprobó la nueva legislación. Cabe especular con que, de no mediar la presión del Fondo para que se aprobara la LRF, la asistencia financiera a las provincias hubiera continuado siendo administrada a través de los PFO.

2. La vigencia de la ley de responsabilidad fiscal (LRF) del 2004

Los primeros pasos de esta nueva ley arrojan luces y sombras. Con ingresos públicos que crecen a la par con la actividad económica, Argentina ha logrado mejorar significativamente sus cuentas fiscales en los últimos años. Pero durante el ejercicio fiscal 2005, el primero afectado por la LRF, la Nación no cumplió con la regla numérica más importante de la nueva norma: el gasto primario ajustado creció a un ritmo superior al del PIB.³¹

En las provincias, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal encontró que durante el 2005 se cumplieron las pautas de resultado equilibrado y de gasto, aunque algunas jurisdicciones superaron los límites de endeudamiento.³² Hacia el futuro, el Poder Ejecutivo impulsa un cambio en la forma de medir los límites al incremento del gasto en las provincias, mediante el cual a partir del 2007 se excluirían los gastos con asignación específica financiados con aportes no automáticos del gobierno federal. Con esta modificación, la LRF quedaría completamente desnaturalizada.³³

Los límites a las modificaciones que el Poder Ejecutivo puede hacer al presupuesto durante su ejecución, previstos en el artículo 15 de la LRF, fueron suspendidos transitoriamente por un artículo de la ley de presupuesto 2005 votada pocos meses después de sancionada esta ley, y en forma permanente mediante una polémica reforma a la Ley de administración financiera sancionada a mediados del 2006.³⁴

No ha habido mejoras, al menos por parte de la Nación, en la meta de consolidar en el presupuesto todos

³¹ Véase ASAP (2005).

³² Véase Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2006).

³³ El cambio se ha incluido en el artículo 20 del proyecto de ley de presupuesto 2007 presentado al Congreso. El esquema introduce incentivos perversos: las provincias quedarían limitadas para aumentar el gasto financiado con sus propios recursos (o con su porción de la coparticipación de impuestos), pero podrían aumentarlo si lo financian con transferencias discrecionales del gobierno central.

³⁴ Se trata de la ley 26.124 de agosto del 2006, que corrigió el artículo 37 de la ley 24.156, ampliando las facultades del Poder Ejecutivo para modificar durante la ejecución el presupuesto votado por el Congreso.

los entes y/o fondos que hoy están fuera de las normas presupuestarias.³⁵

La difusión pública de información fiscal prevista en el artículo 7° de la ley no ha mejorado. En el caso del sector público nacional, la información sobre la ejecución presupuestaria, la deuda pública y la deuda flotante de la Tesorería muestra un rezago que es superior al trimestre exigido por la LRF. Tampoco está disponible la información de ocupación y empleo. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal ha comenzado a publicar información de las provincias, pero en forma parcial y con importantes rezagos.

En contradicción con lo dispuesto por el artículo 13 de la ley señalada, fueron creados nuevos fondos asociados a gastos que no se consolidan en el presupuesto general.

V

Conclusiones

En Argentina, la prodigalidad en el uso de reglas fiscales —dos leyes distintas en tan solo cinco años— contrasta con los escasos resultados obtenidos. Las reglas han demostrado muy baja capacidad para asegurar la sustentabilidad de la política fiscal, mejorar la transparencia y desterrar la colección de malas prácticas que han dominado durante años en el proceso presupuestario argentino.

El rápido y generalizado incumplimiento de las reglas contenidas en la primera ley de responsabilidad fiscal sancionada en Argentina —la ley 25.152 de 1999, conocida como ley de convertibilidad fiscal— estuvo en gran medida asociado a la crisis macroeconómica que estalló a fines de 2001. Cinco años después, sin embargo, con un escenario económico sumamente favorable, las disposiciones de la ley de responsabilidad fiscal de 2004, muchas de ellas ya presentes en la norma anterior, muestran también bajos niveles de cumplimiento. La mejora en los indicadores macrofiscuales de Argentina observada después de la crisis del 2001 responde a un conjunto de factores convergentes (nuevos impuestos, crecimiento acelerado e inflación, reestructuración de

No se respetó el artículo 17, que dispone la obligación de compensar cualquier medida tributaria que lleve a una menor recaudación con aumentos de recursos o con reducción de gastos.³⁶

En síntesis, un balance preliminar del cumplimiento de las reglas establecidas en la LRF arroja un resultado poco auspicioso, que la emparenta con su antecesora, la ley 25.152 de los primeros años de la década. Pese al extremo contraste en el marco macroeconómico existente en el momento en que cada una de ellas entró en vigencia (muy adverso para la 25.152, favorable para la LRF), ambos casos muestran una escasa preocupación del gobierno (y de la opinión pública en general) sobre el apego a las reglas allí establecidas.

la deuda pública), y no puede atribuirse a la sanción de la LRF de 2004. Como proporción del PIB, el resultado fiscal primario nacional en el 2005 cayó más de un 1% con respecto al año anterior y, como se mencionó antes, no se respetó la regla más importante para un período de expansión como el que vive Argentina: la de limitar el crecimiento del gasto.³⁷

En contextos de debilidad institucional como el argentino, en donde el Poder Ejecutivo modifica las leyes con frecuencia y facilidad sorprendentes, cuesta imaginar que una ley de responsabilidad fiscal pueda limitar en forma significativa las decisiones de los gobernantes, al punto de corregir el patrón de comportamiento de las finanzas públicas.³⁸

Como se mencionó en la sección II, algunos autores han señalado que quizás la gran virtud de las leyes de responsabilidad fiscal sea simplemente la de convertirse en

³⁵ En su artículo 3°, la LRF otorgó un plazo de dos años para que dichos fondos y entes volvieran a incorporarse al presupuesto general. En el proyecto de presupuesto 2007, dichos fondos y entes no han sido reincorporados, pero se le agregó un artículo pidiendo un “cronograma de actividades que contemple la finalización de ese proceso de inclusión”.

³⁶ A mediados de marzo del 2006, el Poder Ejecutivo dispuso una modificación en la normativa de mínimos no imposables del impuesto a las ganancias, sin presentar medida compensatoria alguna.

³⁷ El resultado primario bajó de 4,04% del PIB en el 2004 a 2,98% en el 2005. El resultado financiero cayó de 2,6% a 0,68% en el mismo período.

³⁸ Eifert, Gelb y Borje (2002) han estudiado el uso de fondos de estabilización y otras reformas presupuestarias en distintos países con abundantes recursos petroleros, y han concluido que en los países considerados “democracias facciosas” (categoría que incluiría a Argentina y otros países de la región) estos esquemas no funcionan adecuadamente si no cuentan con un fuerte apoyo político.

vehículos para que las sociedades construyan consensos políticos en torno a la necesidad de asegurar la solvencia del sector público. En América Latina, la experiencia de Chile al respecto es ilustrativa: el sector público chileno ya cumplía con la meta de superávit fiscal estructural del 1% del PIB varios años antes de que ella fuera anunciada como regla.³⁹

En Argentina, la discusión parlamentaria de los proyectos de ley de responsabilidad fiscal no ha estado vinculada a una discusión pública de fondo sobre la importancia de la disciplina fiscal. Pese a la traumática experiencia anterior, la discusión de la LRF demoró menos de dos meses en el Congreso, y no fue acompañada de reflexiones y/o debates sobre el tema en otros ámbitos cercanos a las finanzas públicas.

Lejos de pensarlas como herramientas para regular la política fiscal de largo plazo, las reglas han sido utilizadas como instrumentos para responder a necesidades de corto plazo, con evidente despreocupación por su desempeño posterior. En 1999, la redacción de la ley 25.152 llevaba al extremo la idea de la “regla fiscal como señal” (Drazen, 2002), buscando transmitir un compromiso sin fisuras de las autoridades con el régimen de convertibilidad.

Pero en el año 2004 parecía ingenuo suponer que la sanción de una nueva ley de responsabilidad fiscal podía convertirse en una señal positiva sobre el compromiso fiscal de las autoridades. Con la deuda pública en suspensión de pagos, la reputación del fisco argentino se encontraba muy disminuida, y difícilmente podía mejorar con una nueva ley del Congreso que prometía, una vez más, un comportamiento fiscalmente disciplinado.

¿Cómo explicar entonces la aprobación de la LRF? Pese a su nula potencialidad como “señal”, la ley resultó útil para otros objetivos de la coyuntura, principalmente la viabilidad del acuerdo *stand-by* entonces vigente entre Argentina y el FMI. El Fondo mantenía su recurrente presión para lograr que se aprobaran las reformas estructurales, en particular en el plano fiscal, pero las autoridades argentinas advirtieron la inconveniencia de forzar el debate sobre la reforma del régimen de coparticipación de impuestos. Conseguir una ley de responsabilidad fiscal, bien ponderada en los círculos académicos y

en los organismos multilaterales, se convirtió en una salida honrosa para Argentina y para los negociadores del FMI. Desde la perspectiva argentina, la sanción de la nueva Ley de responsabilidad fiscal resultaba positiva si ayudaba a darle viabilidad al programa con el FMI y servía además para institucionalizar los programas de asistencia financiera bilateral con las provincias, los antiguos Programas de Financiamiento Ordenado.

Hacia el futuro, el análisis de lo sucedido nos lleva a la paradójica recomendación de que Argentina reabra una vez más el debate legislativo sobre responsabilidad fiscal. El desorden de la legislación vigente hace necesario consolidar y ordenar las normas, probablemente en un único cuerpo legal. No se trata de elaborar una tercera regla fiscal para atender alguna situación coyuntural o los deseos de algún organismo multilateral, sino de racionalizar la legislación existente, depurándola de cuestiones redundantes o de objetivos difícilmente alcanzables.

Esa racionalización de la normativa de responsabilidad fiscal podría ser aprovechada para generar un amplio debate público sobre las ventajas de la disciplina fiscal y las buenas prácticas presupuestarias, involucrando a todos los sectores políticos y sociales interesados en la materia. Aunque resulte menos ambiciosa en lo formal, una revisión de la legislación fiscal que lleve a la sociedad a construir un consenso en torno al tema tendrá seguramente efectos mucho más beneficiosos sobre el desempeño de las cuentas públicas.

En el plano regional, la experiencia argentina debería ser también un llamado de atención para los organismos multilaterales, que con facilidad incluyen la sanción de una regla fiscal dentro de las condiciones establecidas en los programas de asistencia. En países con baja reputación fiscal e institucionalidad débil, no solo las reglas pueden resultar completamente ineficaces en materia fiscal, sino que su incumplimiento puede contribuir a deteriorar más el frágil entorno institucional que dificulta su eficacia.⁴⁰ Quizás son los organismos multilaterales los que deberían cumplir con una nueva regla: no impulsar la sanción de reglas fiscales en países que solo las establecen para obtener el financiamiento que tales organismos ofrecen.

³⁹ La regla chilena tiene otra característica llamativa que contrasta con las recomendaciones de la literatura: no está basada en instrumento normativo alguno de orden legal o constitucional. Véase al respecto Marcel (2006) y Vial (2003).

⁴⁰ Vial (2003) examina los problemas surgidos en la implementación de leyes sobre reglas fiscales impulsada por el FMI en Perú y Ecuador.

Bibliografía

- Alesina, A. y R. Perotti (1996): Fiscal discipline and the budget process, *American Economic Review*, vol. 86, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mayo.
- ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) (2005): *Informe de ejecución, IV trimestre del 2005*, Buenos Aires.
- Braun, M. y M. Tommasi (2004): Subnational fiscal rules: a game theoretic approach, en G. Kopits (comp.), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez (2004): *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina: raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, serie Gestión pública, N° 47, LC/L.2201-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.126.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2006): *Evaluación del cumplimiento: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Ejercicio 2005*, Buenos Aires, junio.
- Cukierman, A. (1992): *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Drazen, A. (2002): *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, Princeton University Press.
- Drazen, A. y A. Brender (2005): Political budget cycles in new versus established democracies, *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, N° 7, Amsterdam, Elsevier, octubre.
- Eifert, B., A. Gelb y N. Borje (2002): *The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil Exporting Countries*, Policy Research Working Paper, N° 2899, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005): *Argentina: 2005 Article IV Consultation: Staff Report*, IMF Country Report, N° 05/236, Washington, D.C.
- (2004a): *Argentina: Second Review under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Performance Criteria-Staff Report*, IMF Staff Country Reports, N° 195, Washington, D.C., julio.
- (2004b): *Press Release*, N° 04/16, Washington, D.C., 28 de enero.
- (2003a): *Press Release*, N° 03/160, Washington, D.C., 20 de septiembre.
- (2003b): *Argentina: Request for Stand-By Arrangement and Request for Extension of Repurchase Expectations*, IMF Staff Country Reports, N° 03/392, Washington, D.C., 19 de diciembre.
- Gadano, N. (2003): Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal, *Desarrollo económico*, N° 170, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), julio-septiembre.
- Homero (1987): Canto XII, *La Odisea*, Madrid, Ed. Akal.
- Kopits, G. (2001): *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, IMF Working Paper, N° 01/145, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, octubre.
- Kopits, G. y S. Symansky (1998): *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper, N° 162, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Kydland, F. y E. Prescott (1977): Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *The Journal of Political Economy*, vol. 85, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press, junio.
- Lavagna, R. (2004): Hay 13 programas de financiamiento vigentes, *La Nación*, Buenos Aires, 15 de junio.
- Makón, M. (1997): La reforma del sistema presupuestario nacional, *Revista ASAP*, N° 29, Buenos Aires, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, abril.
- Marcel, M. (2006): Cinco años de balance estructural en Chile: una evaluación, presentación en el Seminario Regional de Política Fiscal (Santiago de Chile, 23 al 26 de enero).
- Marx, K. (1992): *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Madrid, Espasa Calpe.
- Milesi-Ferretti, G. (2000): *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, IMF Working Paper, N° 172, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Persson, T. y G. Tabellini (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Schick, A. (2002): *Budget Rules versus Political Will*, documento preparado para la Conferencias del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre Reglas Macro-Fiscales en Economías de Mercados Emergentes (Oaxaca, México, 14 al 16 de febrero).
- Tabellini, G. y A. Alesina (1988): *Voting on the Budget Deficit*, UCLA Working Paper, N° 539, Los Angeles, California, Universidad de California, diciembre.
- Ter-Minassian, T. (2006): Enhancing Fiscal Discipline Over the Cycle, documento presentado en el Seminario Regional de Política Fiscal (Santiago de Chile, enero de 2006).
- Tommasi, M. (1998): Instituciones y resultados fiscales, *Desarrollo económico*, vol. 38, N° 149, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Velasco, A. (1999): A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms, en J. Poterba y J. von Hagen (comps.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER Working Paper, N° 6336, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Vial, J. (2003): *Política fiscal en un contexto de elevada volatilidad externa*, Caracas, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Weingast, B.R., K.A. Shepsle y C. Johnsen (1981): The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics, *The Journal of Political Economy*, vol. 89, N° 4, Chicago, University of Chicago Press.

PALABRAS CLAVE

Tratados
Libre comercio
Negociaciones comerciales
Bienestar social
Análisis económico
Modelos econométricos
Región Andina
Estados Unidos

Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar

José E. Durán Lima, Carlos J. de Miguel y Andrés R. Schuschny

José E. Durán Lima
Oficial de Asuntos Económicos,
División de Comercio Internacional
e Integración,
CEPAL

✉ jose.duran@cepal.org

Carlos J. de Miguel
Oficial de Asuntos Económicos,
División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos,
CEPAL

✉ carlos.demiguel@cepal.org

Andrés R. Schuschny
Estadístico,
Centro de Proyecciones
Económicas,
División de Estadística y
Proyecciones Económicas,
CEPAL

✉ andres.schuschny@cepal.org

Con el modelo de Equilibrio General Computable basado en el modelo GTAP se evalúan los impactos de sendos tratados de libre comercio bilaterales, en distinto estado de negociación, de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos. Ante la inminente expiración de la Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas se proyectaron varios escenarios: liberalización completa, liberalización con exclusión de productos sensibles, y no suscripción de tratados. De firmarse los acuerdos, se registraría un aumento generalizado del comercio entre los países negociadores en detrimento de sus socios andinos. Los efectos en bienestar solo beneficiarían a los Estados Unidos y Perú; en cambio, son claramente positivos para todos si se considera la acumulación de capital. La investigación muestra que estos tratados por sí solos no pueden desencadenar un proceso sostenido de desarrollo, pero tienen un potencial que puede ser bien aprovechado por una activa política económica y social.

I

Introducción

Existe gran consenso en que los acuerdos de libre comercio generan incrementos de exportaciones y aumentos de la producción en el corto y mediano plazo y dan oportunidades para introducir el análisis de las agendas de desarrollo productivo, incluida a competitividad. Sin embargo, algunas experiencias regionales muestran que el dinamismo exportador no lleva aparejado igual dinamismo en las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), por lo que son necesarias políticas adicionales que acompañen la liberalización y los esfuerzos por acceder a nuevos mercados. Además, durante el proceso de apertura y firma de acuerdos de libre comercio, junto con las nuevas oportunidades aparece el desafío de cómo minimizar o mitigar los efectos adversos sobre los sectores menos competitivos y más expuestos a la competencia internacional que la apertura impone.

En el corto plazo, el efecto neto que determinará si la liberalización comercial beneficia al país se establecerá a partir de su impacto sobre el bienestar. Este será fruto de una combinación de fenómenos a veces contrapuestos, que incluyen: i) la evolución de los términos del intercambio y los cambios en los precios relativos; ii) los efectos sobre la recaudación fiscal y su utilización; iii) el patrón de especialización productiva del país; iv) los sectores ganadores y perdedores; v) la tipología de empleo dominante y el grado de tecnificación de los sectores, y vi) la distribución del valor agregado entre los distintos factores productivos. Además, los efectos sobre los costos de producción y la disponibilidad oportuna de factores productivos e insumos serán elementos clave para aprovechar eficazmente la nueva dinámica generada por los acuerdos de libre comercio.

La incorporación de elementos de largo plazo, como la atracción de mayor inversión extranjera, el cambio tecnológico producto de un acceso más fluido a bienes de capital altamente tecnificados, las posibles reducciones en las primas de riesgo-país por mejoras de reputación y la reducción del poder monopólico de sectores expuestos

a más competencia por la apertura comercial pueden generar beneficios dinámicos adicionales que maten, acentúen o reviertan los resultados de corto plazo.

El principal objetivo del presente estudio es el de evaluar los efectos socioeconómicos que tendría la suscripción de sendos tratados de libre comercio (TLC) por tres países andinos —Colombia, Ecuador y Perú— con los Estados Unidos. El proceso de negociación de tratados bilaterales con los Estados Unidos no es un fenómeno limitado a los países andinos, ya que en parte responde a un contexto internacional tanto político (intereses geoestratégicos y competencia por áreas de influencia) como comercial (estancamiento de las negociaciones multilaterales). De hecho, el poco éxito de las negociaciones en el marco del sistema multilateral de comercio, tras el escepticismo generado en la Conferencia Ministerial de Cancún y los tibios avances en la de Hong Kong, ha llevado a una oleada de tratados de libre comercio (TLC) de tipo bilateral y plurilateral.

Actualmente, los países de América Latina y el Caribe continúan negociando una gran cantidad de acuerdos preferenciales de libre comercio de distinto tipo con países de dentro y fuera de la región. Hasta septiembre del 2006 se habían suscrito alrededor de 70 acuerdos comerciales intrarregionales y extrarregionales, sin contar los que se encuentran en negociación. Todos ellos y sus correspondientes procesos de negociación han generado fuerzas centrífugas y centrípetas que tienden respectivamente a unificar y a dividir el proceso de integración regional. Así, una consecuencia política de las negociaciones de acuerdos de libre comercio entre tres países andinos y Estados Unidos, y específicamente la conclusión del proceso en los casos de Perú (noviembre del 2005) y Colombia (abril del 2006), ha sido la decisión de la República Bolivariana de Venezuela de retirarse formalmente de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). No obstante, en el presente estudio se ha mantenido a Venezuela entre los integrantes de la CAN al contabilizar los agregados regionales, ya que los ejercicios de simulación se realizaron con anterioridad a este hecho.

El proceso de negociación de los tratados de libre comercio examinados en este trabajo no ha sido fácil. Desde su inicio, las negociaciones han estado marcadas

□ Los autores agradecen los útiles comentarios de Robert Devlin, André Hofman, Felipe Jiménez, José Luis Machinea, Watanuki Masakazu, Osvaldo Rosales, María Inés Terra, Sara Wong y un juez anónimo.

por un sinnúmero de tensiones. Indígenas, campesinos, organizaciones de pequeños productores, sindicatos y muchos movimientos sociales se movilizaron con el fin de detener su avance. Las negociaciones fueron percibidas como una gran concesión a intereses económicos y geopolíticos estadounidenses. Por ello consideramos oportuno realizar una evaluación cuantitativa y lo más objetiva posible de las consecuencias que tendría la suscripción de esos tratados para los tres países involucrados en el proceso. Con ese fin, este trabajo analiza los efectos macroeconómicos y sectoriales (PIB, exportaciones, importaciones y comercio intrarregional), así como su impacto en materia de bienestar. Se utilizó la base de datos del Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP, versión 6.1)¹ y el modelo de equilibrio general computable asociado. Dado que el banco de datos original del GTAP tiene como base el año 2001, para captar la realidad de todos los acuerdos preferenciales y reducciones arancelarias vigentes en la región se actualizó la información sobre protección arancelaria al año 2004. Este año se utilizó como referencia para los ejercicios de simulación. Así, nuestro escenario base ya incorpora los efectos de las preferencias unilaterales otorgadas por Estados Unidos en virtud de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ley conocida como ATPDEA,² por su sigla en inglés), y es posible filtrar los efectos reales de los acuerdos en negociación.

Es importante recalcar que, como cualquier aplicación del modelo computarizado de equilibrio general, los ejercicios de simulación que se presentan aquí no consideran los efectos que podrían derivarse de los aspectos no comerciales de un tratado de libre comercio (entre otros, servicios, inversiones, compras públicas, propiedad intelectual, política de competencia), que para algunos países son aun más importantes que los netamente comerciales. Además, por el carácter estático de los ejercicios, su valor agregado se centra en identificar sectores, regiones y agentes “ganadores” y “perdedores”. Por lo tanto, se trata de resultados de corto a mediano plazo, que no permiten inferir sendas de crecimiento

ni incorporar los posibles efectos dinámicos.³ Por otra parte, se señala que si bien el modelo refleja fielmente el sistema de precios y cantidades, así como las políticas públicas aplicadas —en este caso los acuerdos de libre comercio—, no incorpora los elementos institucionales, culturas administrativas y empresariales y otros aspectos que también son clave para aprovechar las ventajas estáticas y dinámicas de un tratado comercial y mitigar los efectos adversos. Estas limitaciones no invalidan los resultados pero circunscriben el ámbito de la interpretación y llaman a cautela en su uso.

En síntesis, este trabajo analiza mediante un modelo computarizado de equilibrio general los efectos directos e indirectos de la suscripción de acuerdos de libre comercio bilaterales de Colombia, de Ecuador y de Perú con los Estados Unidos, en tres escenarios estáticos y dos de carácter dinámico. En el principal escenario estático los tres países andinos (en adelante, CAN3) y los Estados Unidos liberalizan completamente su comercio en forma recíproca (“CAN3-EEUU Ultraliberalizador”). Enseguida se simulan dos escenarios alternativos, uno en que se excluyen los productos sensibles (“CAN3-EEUU excluyendo sensibles”) y otro que considera la no suscripción del tratado y el término de los beneficios de la ATPDEA de los Estados Unidos (“No TLC/Fin ATPDEA”); este último podría considerarse el escenario alternativo al de la firma de los tratados de libre comercio. El primero y el último se simulan también de forma dinámica.

En este artículo, la sección II describe los principales matices de la política comercial de los países de la CAN, haciendo hincapié en los principales motivos que los llevaron a involucrarse en las negociaciones con Estados Unidos, y pasa revista a la literatura relacionada con el modelo de equilibrio general computable en la región y en los países de la CAN. La sección III describe las características del modelo y los detalles de las agregaciones de países y productos, así como de los escenarios de simulación analizados. La sección IV presenta los principales resultados. La sección V, por último, detalla algunas conclusiones e implicaciones de política económica.

¹ La sigla GTAP corresponde a la denominación en inglés: *Global Trade Analysis Project*.

² ATPDEA: *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*.

³ Al final del estudio se analizan los resultados de simulaciones en una versión de “dinámica” del modelo, basada en una representación de un estado estacionario.

II

La política comercial de la Comunidad Andina y los motivos para negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos

1. Estrategia comercial de los países andinos

La política comercial de los países de la CAN se ha desarrollado siguiendo tres caminos: liberalización unilateral, bilateral y multilateral. Entre mediados de los años 1980 y fines de los 1990, los países andinos habían reducido unilateralmente su arancel medio desde niveles elevados (más del 40%) a cerca del 12%.

Otro pilar de la liberalización fue la integración regional. En 1969, los países andinos suscribieron el Acuerdo de Cartagena, una gran apuesta por alcanzar una mayor integración comercial e industrial. Esta iniciativa fue inspirada en políticas de industrialización por sustitución de importaciones, muy en boga en dicha época. No obstante, la integración se estancó sin que se produjeran resultados tangibles hasta 1991. En el decenio de 1980 la subregión andina tuvo muchas dificultades para cumplir con los compromisos de reducciones arancelarias. En respuesta a la iniciativa del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, los países miembros del Pacto Andino acordaron el relanzamiento de la iniciativa de integración. De este modo, a partir de 1992 se produjo una integración algo más profunda entre Colombia, Ecuador, Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela, revigorizada a propósito del acuerdo de libre comercio que Colombia y Venezuela suscribieron ese año. Una zona de libre comercio entre los países miembros que se encontraba en operación desde 1993, se transformó en 1995 —aunque imperfectamente— en una Unión Aduanera. El nuevo desafío impuesto por la globalización hizo necesario profundizar la integración mediante la puesta en marcha de un arancel externo común. No obstante, dicho proceso se encuentra todavía en pleno proceso de desarrollo.⁴

El comercio entre los países de la CAN ha aumentado desde que la zona de libre comercio entró en vigor (1993). Entre 1990 y 2005 su tasa de crecimiento anual fue de 13,5%. No obstante, el comercio intrasubregional es todavía bajo si se le compara con el comercio

intrarregional en Asia y la Unión Europea, por ejemplo. Mientras en la CAN el coeficiente de comercio intrarregional —exportaciones intrarregionales/exportaciones totales— fue cercano al 10%, en Asia es de un tercio, y en la Unión Europea de aproximadamente dos tercios (Rosales, Durán y Sáez, 2006). En términos de volumen de comercio, Estados Unidos por sí solo es un socio mucho más importante que la propia subregión.

Los países de la CAN también fueron activos participantes en las negociaciones de la Ronda Uruguay e hicieron importantes esfuerzos por reducir y homogeneizar sus barreras a la importación de casi el 100% del universo arancelario. Esta activa participación en las negociaciones multilaterales se mantiene en el presente, sobre todo porque hay algunos temas en juego que tienen particular importancia para el desarrollo de su competitividad, como un mayor acceso a los mercados de productos agrícolas y la eliminación de ayudas internas y subsidios en los países desarrollados. Por este motivo, la participación de los países andinos en las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se realiza en forma coordinada, especialmente en los temas agrícolas mencionados. Esta vía, sin embargo, es lenta y hay demora en alcanzar consensos. En promedio, una ronda multilateral dura seis años, en tanto que los países y en especial sus empresarios necesitan expandir con rapidez sus posibilidades comerciales hacia nuevos mercados, sobre todo en aquellos productos que tienen ventajas comparativas.

El poco éxito de las negociaciones dentro del sistema multilateral de comercio, tras el escepticismo de la Cumbre Ministerial de Cancún y los tibios avances en la de Hong Kong, llevaron a una verdadera oleada de tratados de libre comercio bilaterales y plurilaterales. Actualmente, los países de América Latina y el Caribe continúan negociando una gran cantidad de acuerdos preferenciales de libre comercio de distinto tipo con países de dentro y fuera de la región. Entre 2001 y 2005, algunos países de la región suscribieron al menos diez nuevos tratados de libre comercio con países del norte. Esta mayor orientación hacia tratados norte-sur afectó

⁴ Véase Durán y Maldonado (2005).

directa e indirectamente a los países andinos, ya que en algún sentido la proliferación de TLC bilaterales y plurilaterales reflejó la frustración de muchos gobiernos frente a la lentitud de los avances en el sistema multilateral de comercio.

2. Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, su ampliación y el comercio entre los países de la Comunidad Andina y los Estados Unidos

Estados Unidos es el principal socio comercial de los países andinos. En 2005, el 40% de las exportaciones totales del grupo se dirigió hacia dicho país, y este a su vez originó el 26% de las importaciones totales de la Comunidad Andina. Para Estados Unidos, el comercio con la CAN representa apenas el 1,6% de las exportaciones totales estadounidenses. Las exportaciones andinas se centran principalmente en petróleo y minería (54%), manufacturas pesadas (21%) y, en menor medida, en manufacturas livianas (13%) y productos agrícolas (7,6%). Los combustibles y los derivados del petróleo constituyen conjuntamente el 56% de las exportaciones, aunque también destacan rubros como los metales (7%), la confección (6,5%), y otros cultivos y productos químicos (alrededor de 4% cada uno). Por su parte, en las importaciones que los países de la CAN hacen desde los Estados Unidos predominan las manufacturas pesadas, que aglutinan más del 70% del total. Los rubros maquinaria y equipos, productos químicos, caucho y plástico y otras manufacturas representan más del 60%. El primero de estos rubros corresponde básicamente a bienes de capital.

Un factor que ha influido mucho en las relaciones entre los países andinos y los Estados Unidos ha sido sin lugar a dudas la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas estadounidense (ATPA por su siglas en inglés),⁵ reemplazada y ampliada en 2002 por la Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA), de los Estados Unidos, luego de la expiración de la ley original a fines de 2001. Ambos instrumentos jurídicos, pese a ser parte de la política comercial estadounidense por su carácter unilateral, han

estado en el centro de la política comercial de los tres países andinos que emprendieron negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio.

La ATPA fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en diciembre de 1991, contempló el acceso al mercado estadounidense de 5.600 partidas arancelarias, y otorgó preferencias a cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), con el propósito de ofrecerles mejores alternativas comerciales al ilegal comercio de droga hacia los Estados Unidos, y contribuir a su desarrollo y a la consolidación en ellos de las instituciones democráticas. Este mecanismo expiró en 2001, por lo que el gobierno estadounidense aprobó en sustitución la ATPDEA. Esta nueva ley se promulgó el 6 de agosto 2002, y concedió beneficios retroactivos a partir de la expiración de la antigua ley. La nueva ley sumó alrededor de 700 productos a la lista original, de modo que los productos con libre acceso llegaron a 6.300 (USITC, 2005 y 2006). La vigencia de la ATPDEA hasta el 31 de diciembre de 2006 se prorrogó hasta junio del 2007.

La nueva ley aumentó el número de productos de la lista original en aproximadamente 700 productos, con lo cual el total de productos con acceso libre llegó a 6.300 (USITC, 2005 y 2006). La vigencia de la ATPDEA se extendía hasta el 31 de diciembre de 2006, prorrogándose hasta junio del 2007.

Entre 1992 y 2005, las exportaciones de los países andinos beneficiarios de la ATPDEA crecieron aceleradamente gracias al mejor acceso al mercado estadounidense, sobre todo en el trienio 2003-2005. Los productos que registraron mayores alzas fueron básicamente las materias primas, especialmente minerales, y las manufacturas basadas en productos naturales, como los productos textiles y los combustibles (cuadro 1 y gráfico 1). En general, las preferencias arancelarias en virtud de la ATPDEA son una proporción importante de las exportaciones totales de cada país.

Las exportaciones de los países andinos hacia los Estados Unidos incluyen principalmente productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Estos sectores compensan el déficit que generan las importaciones de manufacturas de tecnología mediana y alta, como maquinaria eléctrica, accesorios y partes para vehículos, y equipo electrónico (cuadro 2).

⁵ *Andean Trade Preference Agreement*.

CUADRO 1

Comunidad Andina: principales productos exportados a los Estados Unidos y porcentaje de utilización de la ATPDEA, 2005^a
(Porcentajes)

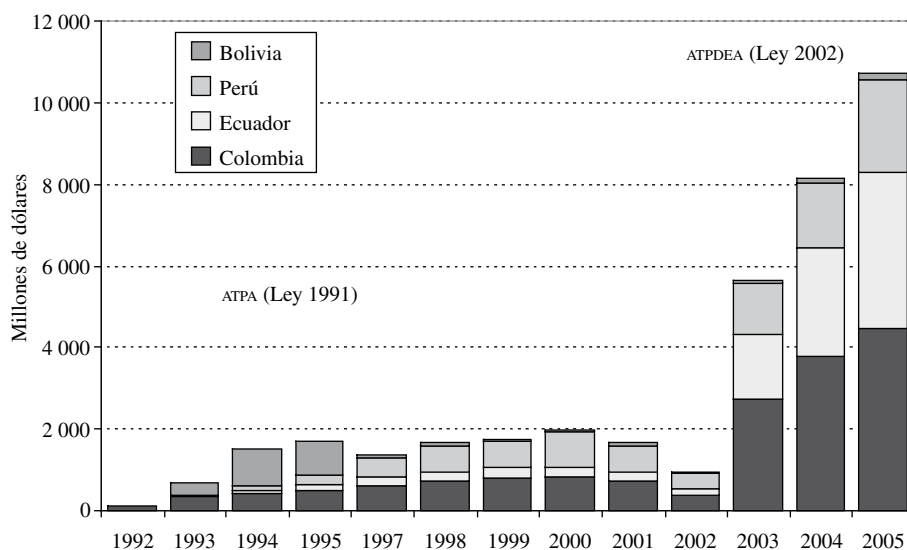
Países	Principales productos por país (% sobre el total bajo ATPDEA)	Porcentajes en las exportaciones totales de cada país		Contribución por país a las exportaciones totales ATPDEA	
		2001	2005	2001	2005
Bolivia	Metales preciosos, zinc, nueces, camisetas, tejidos de algodón, artículos de madera (95%)	41,1	53,7	3,3	1,5
Colombia	Petróleo y derivados, oro, carbón, café, banano, productos textiles, plásticos, aluminio, cerámicas (96%)	50,5	50,6	43,1	41,8
Ecuador	Petróleo y derivados, banano, camarones, flores, atún, cacao, manteca de cacao (98%)	77,3	64,2	13,1	35,7
Perú	Cobre, oro, camisetas, <i>pullovers</i> , petróleo, zinc, plata, espárragos, café, mangos (91%)	43,5	43,9	40,6	21,0
Cuatro países beneficiarios de la ATPDEA		56,2	53,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia, con datos oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (Comisión de Comercio Internacional, 2005 y 2006).

^a ATPDEA: Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (Estados Unidos).

GRÁFICO 1

Países andinos: exportaciones a los Estados Unidos en el marco de la ATPA y de la ATPDEA, 1992-2005^a
(En millones de dólares)



Fuente: elaboración propia, con datos oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (Comisión de Comercio Internacional, 2005 y 2006).

^a ATPA = Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. ATPDEA = Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga. Ambas son leyes de los Estados Unidos y sus siglas corresponden a la denominación en inglés.

CUADRO 2

Comunidad Andina: comercio con los Estados Unidos, 2004
(Millones de dólares)

Países	Exportaciones	Importaciones	Balance comercial	Apertura del Balance Comercial según intensidad tecnológica				
				Materias primas	Manufacturas basadas en recursos naturales	Baja tecnología	Tecnología mediana y alta	Otros
Bolivia	360	260	99	31	127	99	-144	-13
Colombia	7 042	4 807	2 235	3 729	42	472	-2 434	426
Ecuador	3 265	1 323	1 942	2 682	168	-58	- 847	-4
Perú	3 604	1 981	1 622	170	1 713	692	-1 042	89
Rep. Bol. de Venezuela ^a	11 075	2 754	8 321	9 305	111	-112	-963	-20
Comunidad Andina	25 346	11 126	14 220	15 917	2 161	1 093	-5 430	479

Fuente: elaboración propia, con información de la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas.

^a Con información para el 2003.

3. Motivos para entablar negociaciones comerciales con los Estados Unidos

Una suma de factores contribuyó a que los países andinos aceptaran la invitación estadounidense a comenzar las negociaciones comerciales para la firma de un tratado de libre comercio: i) el reducido tamaño del mercado regional, no superior al 10% del comercio total; ii) la debilidad de la integración regional y la falta de acuerdos al momento de alcanzar consensos en temas clave, entre otros, la aprobación definitiva del arancel externo común y la profundización del comercio de servicios; iii) la poca o nula probabilidad de avanzar en las negociaciones del área de libre comercio de las Américas (ALCA), técnicamente estancadas desde marzo de 2004; iv) el escepticismo respecto a la posibilidad de lograr resultados concluyentes y rápidos en las negociaciones multilaterales, y v) el gran peso de los Estados Unidos como socio comercial de los países del CAN3. Todos estos factores se combinaron con la necesidad de cada país de tener relaciones comerciales predecibles con el país del norte, ante el inminente fin de la vigencia de la ATPDEA en diciembre de 2006, y llevaron a que Colombia, Ecuador y Perú aceptaran la invitación estadounidense a iniciar negociaciones comerciales para la firma de sendos tratados de libre comercio.

Las negociaciones se iniciaron en mayo del 2004 en Cartagena (Colombia). En el 2005 hubo doce rondas de negociación que incluyeron a tres países (Colombia,

Ecuador y Perú). Bolivia mantuvo el estatus de observador a lo largo del proceso negociador, sin llegar a sumarse efectivamente a las negociaciones.

Desde el primer momento, las negociaciones de los tres países andinos con los Estados Unidos no estuvieron exentas de dificultades y tropiezos en la arena política y social. Algunos grupos de la sociedad civil han sido muy activos en su propósito de detener el proceso, por considerar que los gobiernos estaban haciendo concesiones a intereses económicos y geopolíticos estadounidenses. Pese al ambiente de aprensiones y dudas sobre la viabilidad y legitimidad social de tales negociaciones, Perú y Colombia las concluyeron en noviembre del 2005 y en marzo del 2006, respectivamente, mientras que Ecuador las mantiene prorrogadas en un esfuerzo por alcanzar un tratado que considerara más sus intereses.

4. Un vistazo a la literatura sobre el tema

La literatura económica relacionada con la medición de los efectos de los acuerdos de libre comercio ha registrado un importante auge, estimulado sobre todo por los cambios en la política de comercio de los principales actores comerciales en la esfera internacional. Es por ello que muchos economistas han concentrado sus esfuerzos en la evaluación de los posibles efectos de esta mayor liberalización comercial.

Entre los trabajos que se han ocupado de evaluar los efectos de los tratados de libre comercio en la región se

cuenta un sinnúmero de estudios, en especial aquellos que tempranamente estudiaron los posibles efectos de las negociaciones del ALCA. Gran parte de estos trabajos se realizó considerando agregaciones de sectores y regiones bastante gruesas. En esta línea se inscriben los trabajos de Cuadra y Florián (2005); CAF (2005); Argüello y Valenzuela (2005); ALADI (2004); Argüello (2004); Diao, Díaz-Bonilla y Robinson (2002); Diao y Somwaru (2001), e Hinojosa-Ojeda, Lewis y Robinson (1997), entre otros.

Referencias concretas a estudios sobre evaluación de impacto de TLC relacionadas con los países andinos se efectúan en Monteagudo, Rojas y otros (2004); Light (2003); Argüello (2004); Argüello y Valenzuela (2005); Comunidad Andina (2005); Morales, Parada y Torres (2005), y Sepúlveda (2005). Hay evaluaciones de efectos de tratados de libre comercio que consideran solo la dimensión país, como es el caso de Botero (2005), respecto a Colombia, y de Morales, Parada y Torres

(2004) respecto a Ecuador. Este último artículo no se realizó en un contexto de equilibrio general.

Los resultados de este tipo de trabajos demuestran que los cambios producidos a nivel de comercio generalmente son mayores que los registrados a nivel de producto, con efectos muy pequeños sobre el bienestar. De los trabajos citados, solamente en Cuadra y Florián (2005) se efectúan simulaciones que consideran el largo plazo, mediante la inclusión explícita de elementos dinámicos que captan los efectos de acumulación de capital en el modelo. Su enfoque sigue a Baldwin y Venables (1995), François y McDonald (1996) y Walmsley (1998). En estos casos, los resultados demuestran que el crecimiento del PIB podría ser mayor que el logrado con la aplicación de modelos de EGC de tipo estático. Obviamente, este enfoque deja abierta la discusión sobre el posible sesgo positivo de los efectos dinámicos en modelos computarizados de equilibrio general.

III

Descripción de la metodología

1. El modelo

Para realizar los ejercicios de este estudio se ha utilizado el modelo y la base de datos del Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP). Se trata de un modelo de equilibrio general computable, de carácter multirregional y vinculado a una base de datos global, que además de modelar las corrientes de comercio entre países, incluye el tratamiento explícito del sector de transporte, un sistema de conciliación (o banco global) que media entre los niveles de ahorro e inversión, y un módulo que simula el comportamiento de la demanda de consumo de los hogares, del sector productivo (bienes intermedios) y del gobierno, así como de la demanda de los factores primarios (Hertel, 1997; Schuschny, Durán y de Miguel, 2007).

En los ejercicios de simulación se utilizó la versión 6.1 del modelo. Esta se basa en los supuestos de competencia perfecta y rendimientos constantes a escala. Las simulaciones del modelo se implementan numéricamente a través del programa de cálculo GEMPACK.⁶

Para evitar el uso de matrices de contabilidad social integradas para cada país o región y facilitar los cálculos de la variación equivalente,⁷ el modelo utiliza un “hogar regional agregado” que recolecta los ingresos e impuestos, paga los subsidios y, a través de una función de utilidad per cápita tipo función de Cobb-Douglas, asigna los niveles de gasto, en participaciones constantes, al consumo privado (hogares propiamente dichos que proveen trabajo calificado y no calificado a las empresas), al gasto de gobierno y al ahorro.

Los consumidores, además de distinguir entre bienes nacionales e importados, pueden distinguir entre bienes importados similares según su procedencia (Armington, 1969). El supuesto de Armington hace que las importaciones sean sustitutos imperfectos de los productos nacionales. El comportamiento de los hogares se simula con funciones de utilidad implícitas tipo diferencias de elasticidad constantes.

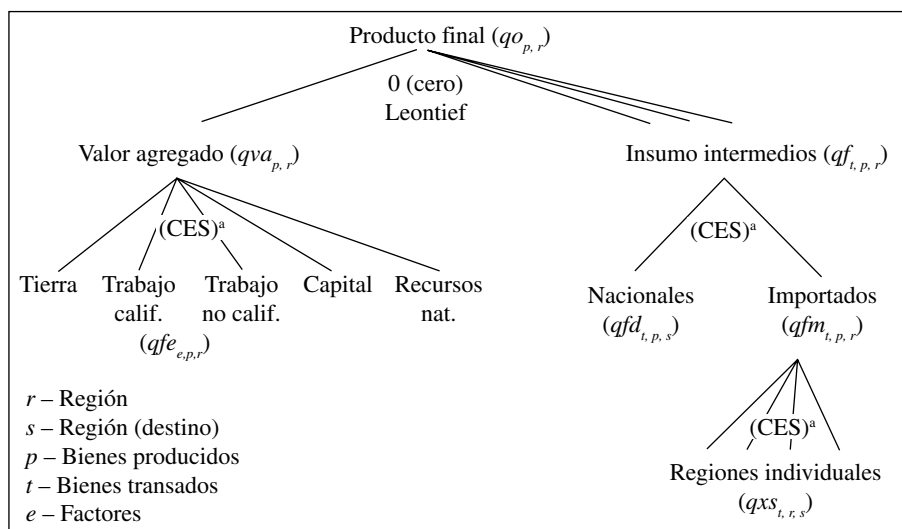
De igual manera, el comportamiento de las empresas (sectores) se representa a través de un “árbol tecnológico” (gráfico 2) que determina la demanda de factores

⁶ *General Equilibrium Modelling Package*. Véase Harrison y Pearson (1996).

⁷ Indicador que determina los cambios en los niveles de bienestar.

GRÁFICO 2

Representación del proceso de producción realizado por las firmas



Fuente: elaboración propia a partir de Hertel (1997).

^a CES = elasticidad de sustitución constante.

primarios (trabajo calificado y no calificado, capital, tierra y recursos naturales) y de bienes de consumo intermedio, que pueden ser de producción nacional o importada (bajo el supuesto de Armington). Estos últimos, a su vez, pueden tener orígenes diversos (aunque las elasticidades de sustitución son idénticas en todos los países incluidos en el modelo). El aprovisionamiento de factores primarios e insumos intermedios se basa en el uso de funciones de Leontief y mediante funciones de elasticidad constantes se determina su origen (nacional o importado) y, a su vez, su demanda por regiones particulares. La elección acerca de cuánto ofrecer en el mercado interno y cuánto exportar se modela con una función de elasticidad de transformación constante.

El modelo no explica por sí solo el comportamiento de la inversión y por eso esta debe ajustarse según los cambios regionales en el ahorro. Como parte del cierre contable del modelo, se supone que la cuenta corriente puede ser no nula, pero que debe equilibrarse a través de una suerte de banco global con las balanzas comerciales de cada país.

Para hacer el cambio de base se usaron distintos cierres del modelo, según se muestra en los óvalos que figuran en el gráfico 3 y de acuerdo con lo explicado en Schuschny, Durán y de Miguel (2007). En cuanto a las simulaciones de los tratados de libre comercio bajo análisis, y con el fin de evitar artificios que alteren la

representatividad del modelo y su comparabilidad con otros estudios, se supuso el cierre estándar o de equilibrio general, en el que todos los mercados se equilibran, los beneficios son nulos, se satisfacen las restricciones presupuestarias de los agentes y, por ello, se cumple la Ley de Walras.⁸

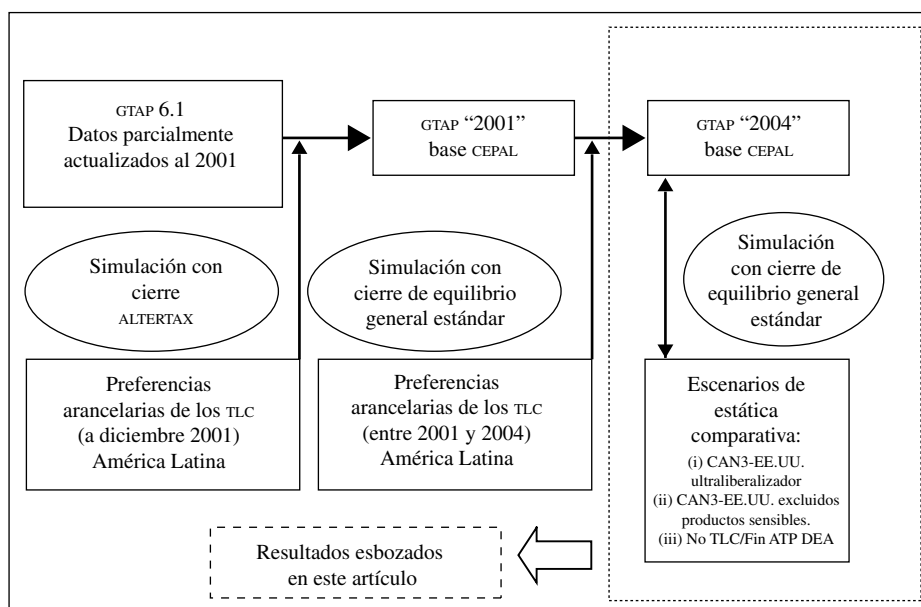
Queda para trabajos futuros (en particular el de balanza comercial exógena, que permite análisis de más largo plazo) la exploración de otras reglas de cierre, la inclusión de rigideces en algunos mercados, los contextos de desempleo, las economías de escala en sectores específicos y el análisis más detallado de otros efectos, como los ambientales y sociales.

El modelo se compone de un conjunto extenso de ecuaciones que se resuelven mediante métodos de programación no lineal. En los ejercicios se utilizó el método de extrapolación de soluciones numéricas de Gragg. Los resultados obtenidos con posterioridad a la

⁸ Si bien en el presente estudio se ha adoptado este cierre (el más estándar), se simuló también el caso en que se impedían variaciones en el desequilibrio / equilibrio de las balanzas comerciales de cada país, obligando a ajustes adicionales de los precios relativos y, por lo tanto, del tipo de cambio real, para satisfacer esta restricción de índole macroeconómica. Es decir, que en este caso un país no puede aumentar su déficit o superávit preexistente después de la perturbación simulada. Los resultados en términos de bienestar fueron similares en signo y magnitud, de modo que se optó por excluirlo de este trabajo.

GRÁFICO 3

Metodología secuencial para la actualización de datos y escenarios de política comercial para sendos tratados de libre comercio bilaterales de tres países andinos con los Estados Unidos



Fuente: elaboración propia, sobre la base de Schuschny, Durán y de Miguel (2007).

simulación de las perturbaciones debieran representar los efectos a corto o mediano plazo de los acuerdos de liberalización en estudio.⁹

2. Agregación de países y productos

La versión 6.1 de la base de datos del GTAP contiene información de 92 países (o regiones), 57 productos y cinco factores primarios, y está referida al año 2001. Para que las simulaciones sean computacionalmente tratables y puedan realizarse en tiempos razonables, fue necesario efectuar una agregación de la base de datos y acotar el universo de países (en agrupamientos regionales) y de productos incluidos en los ejercicios de simulación. La lista de productos se presenta en el cuadro 3.

La agregación regional busca respetar como regiones individuales los principales lugares de origen y

destino de las corrientes comerciales de los países de América Latina y el Caribe. Así, se contemplan agregaciones para 24 regiones (17 países y siete agregados regionales).¹⁰ La elección de los sectores productivos se hizo teniendo en cuenta tres consideraciones: i) la necesidad de mantener un nivel de desagregación sectorial que tenga en cuenta el peso de cada sector en las exportaciones de los países de la región; ii) la uniformidad en los niveles de protección de los productos de cada grupo, y iii) las limitaciones impuestas por la computarización del modelo. Los 57 productos de la base de datos GTAP se agruparon en 31 productos, según se muestra en el cuadro 3, en el que también se presentan las elasticidades de Armington.

⁹ Según estudios empíricos, el período de ajuste ante un nuevo escenario o perturbación para la economía estadounidense es de 10 a 12 años (DeRosa y Gilbert, 2004). Al final del estudio se muestran algunos resultados del impacto que tendrían los tratados de libre comercio en el más largo plazo en una configuración de tipo estado estacionario.

¹⁰ Los 17 países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela, Estados Unidos, Canadá, China, la República de Corea, Sudáfrica, India, China y Japón. Las siete agregaciones regionales son: la Unión Europea (15 países), Países de Europa central y oriental (PECO), Resto de Europa, Resto de Asia, Centroamérica y el Caribe, Resto de América Latina y Resto del mundo.

CUADRO 3

Detalle de agregación de productos GTAP 6.1

Nº	Código	Descripción en función de los productos definidos en la base GTAP 6.1 ^a	Elasticidades de Armington		Productos sensibles	
			Nacionales- importados	Importados según origen	EEUU	Países andinos
<i>Productos agrícolas</i>						
1	Arroz	pdr (Paddy rice), pcr (Processed rice)	3,6	6,4		X
2	Trigo	wht (Wheat)	4,5	8,9		X
3	Ocereales	gro (Cereal grains nec)	1,3	2,6		X
4	FrutasVeg	v_f (Vegetables, fruit, nuts)	1,9	3,7		
5	Semilloil	osd (Oil seeds)	2,5	4,9		X
<i>Manufacturas livianas</i>						
6	AceiteVeg	vol (Vegetable oils and fats)	3,3	6,6		X
7	Azúcar	c_b (Sugar cane, sugar beet), sgr (Sugar)	2,7	5,4	X	X
8	FibrasVeg	pfb (Plant-based fibers), wol (Wool, silk-worm cocoons)	3,7	7,1		
9	Ocultivos	ocr (Crops nec)	3,3	6,5		X
10	BeyTa	b_t (Beverages and tobacco products)	1,2	2,3		
11	Ganadería	ctl (Cattle, sheep, goats, horses), oap (Animal products nec)	1,5	3,0		
12	Carne	cmt (Meat: cattle, sheep, goats, horse), omt (Meat products nec)	4,1	8,3		
13	Lácteos	rmk (Raw milk), mil (Dairy products)	3,7	7,3		X
14	Oaliment	ofd (Food products nec)	2,0	4,0		X
15	Pesca	fsh (Fishing)	1,3	2,5		X
16	Forestal	frs (Forestry)	2,5	5,0		
17	Textil	tex (Textiles)	3,8	7,5		X
18	Confección	wap (Wearing apparel)	3,7	7,4		X
19	CueroCalz	lea (Leather products)	4,1	8,1		X
20	Madera	lum (Wood products)	3,4	6,8		
<i>Petróleo y minería</i>						
21	Minería	omn (Minerals nec), nmm (Mineral products nec)	2,4	4,8		
22	Combustibles	coa (Coal), oil (Oil), gas (Gas)	7,5	14,9		
23	Dpetrol	p_c (Petroleum, coal products)	2,1	4,2		
25	Metal	i_s (Ferrous metals), nfm (Metals nec)	3,4	7,2		
<i>Manufacturas pesadas</i>						
24	Química	crp (Chemical,rubber,plastic prods)	3,3	6,6		
26	ProdMetal	fmp (Metal products)	3,8	7,5		
27	MaquiEqui	ome (Machinery and equipment nec)	4,1	8,1		
28	Autop	mvh (Motor vehicles and parts)	2,8	5,6		X
29	Etransp	otn (Transport equipment nec)	4,3	8,6		
30	Omanu	ele (Electronic equipment), omf (Manufactures nec), ppp (Paper products, publishing)	3,8	8,2		
<i>Servicios</i>						
31	Servicios	ely (Electricity), gdt (Gas manufacture, distribution), wtr (Water), cns (Construction), trd (Trade), otp (Transport nec), wtp (Sea transport), atp (Air transport), cmn (Communication), ofi (Financial services nec), isr (Insurance), obs (Business services nec), ros (Recreation and other services), osg (PubAdmin/Defence/Health/Educat), dwe (Dwellings)	1,9	3,8		

Fuente: elaboración propia.

^a Se ha mantenido la denominación de los productos GTAP en su idioma original para facilitar su identificación y la replicabilidad de las agregaciones. La información está disponible en www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/default.asp

3. Metodología con la que se obtuvo el escenario base, considerando los cambios hasta el 2004

La versión 6.1 de la base de datos original del GTAP no incorpora diversos acuerdos comerciales que existían con anterioridad al año base 2001. Como ejemplo, basta mencionar los acuerdos preferenciales entre Chile y los países del Mercosur o entre estos y los países de la Comunidad Andina, o los acuerdos suscritos entre la Unión Europea y México o entre México y Chile. Esto nos llevó a actualizar la versión original de la base 6.1 y crear una nueva base actualizada que denominamos "GTAP 2001 base CEPAL".

Por otro lado, el uso del año 2001 como referencia para realizar las simulaciones de futuros acuerdos de libre comercio potenciales reviste algunos inconvenientes, ya que entre dicho año y el 2004 el escenario de acuerdos comerciales bilaterales varió sustancialmente. Durante ese lapso, Chile suscribió varios tratados de libre comercio, entre otros con los Estados Unidos, con todos los miembros de la Unión Europea y con la República de Corea; además, se profundizó el acceso preferencial recíproco con el Mercosur y la CAN. Asimismo, el 4 de diciembre de 2001 venció la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), que había sido aprobada por los Estados Unidos para beneficio unilateral de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y como se dijo anteriormente, fue extendida y ampliada mediante la promulgación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA).

Por todo ello, se ha utilizado como escenario de partida para el presente estudio una base correspondiente al año 2004, que denominaremos "GTAP 2004 base CEPAL". Esta incluye todos los tratados de libre comercio suscritos por países latinoamericanos y vigentes hasta el 31 de diciembre de 2004, así como los beneficios que otorgó unilateralmente Estados Unidos a los países de la CAN ya mencionados. El gráfico 3 muestra las especificaciones técnicas utilizadas para actualizar los aranceles y cambiar la base desde la existente en la base de datos original del GTAP 6.1 para el 2001, con el propósito de adecuarla a la realidad de la región en el 2004. En dicho gráfico se especifica una secuencia de tres etapas consecutivas.

Los detalles acerca de cómo se definió el escenario base referido al año 2004 pueden consultarse en Schuschny, Durán y de Miguel (2007). Baste aquí comentar que en la primera etapa se revisaron los aranceles efectivos incorporados en la base original GTAP 6.1 al 2001 y se actualizaron los aranceles no contemplados, aplicando la metodología AlterTax detallada en Malcolm (1998). Luego se incorporaron los acuerdos preferenciales suscritos entre principios del 2002 y fines del 2004. Los resultados de esta nueva base (GTAP 2004 base CEPAL) son útiles para filtrar nuevos escenarios, evitando de este modo que se imputen efectos indebidos a las preferencias arancelarias que se obtendrían por la firma de nuevos acuerdos de libre comercio.

4. Descripción de los escenarios simulados

Una vez realizada la actualización del escenario que se define como de referencia, se procedió a analizar los impactos potenciales de las iniciativas de liberalización del comercio de Colombia, Ecuador y Perú, con los Estados Unidos. Para realizar esta tarea se definieron tres escenarios de simulación:

- i) *CAN3-EEUU ultraliberalizador*: En este escenario se considera que los aranceles de todos los productos transables de Colombia, Ecuador y Perú (enumerados en el cuadro 3) bajan a cero para los Estados Unidos y viceversa.
- ii) *CAN3-EEUU, excluyendo productos sensibles*: En este escenario se considera que algunos productos importados por Colombia, Ecuador y Perú, así como por los Estados Unidos, alcanzan aranceles nulos, aunque otros no (cuadro 3).
- iii) *No TLC/Fin ATPDEA*: En este escenario se supone que, al expirar la vigencia de la ATPDEA, no se firma tratado alguno de libre comercio; por lo tanto, Estados Unidos vuelve a cerrar su economía a los productos incluidos en esa ley. Así, Colombia, Ecuador y Perú pierden el acceso preferencial y unilateral al mercado estadounidense del que disfrutaban hasta esa fecha. Si bien este escenario es considerado el más pesimista, podría darse si no se firmaran los tratados de libre comercio o si estos no fueran ratificados posteriormente.

IV

Análisis de resultados

En esta sección se analizará el escenario en el que se reproducen sendos acuerdos bilaterales de Colombia, de Ecuador y de Perú con los Estados Unidos, que se establecen simultáneamente. La versión ultraliberalizadora de los escenarios simulados se analizará en detalle, como referencia central para la comparación con el resto de ellos. Los resultados de todos los escenarios se calculan a partir de las variaciones con respecto al escenario base generado para el 2004, “GTAP 2004 base CEPAL”. En importante reiterar que este escenario ya incorpora los beneficios unilaterales otorgados por Estados Unidos a los países de la Comunidad Andina a través de la ATPDEA y los acuerdos de libre comercio que hayan sido implementados entre el 2001 y el 2004 por los países de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, los resultados de los distintos escenarios que se presentan se han filtrado para eliminar los beneficios o pérdidas de cualquier “preferencia” otorgada previamente.

El proceso de análisis seguirá el siguiente orden: i) efectos macroeconómicos sobre el PIB, componentes de la demanda final y remuneración de los factores productivos; ii) comercio internacional e intrarregional; iii) análisis sectorial, y (iv) efectos sobre el bienestar y descomposición de estos efectos.¹¹

1. Efectos macroeconómicos del escenario “CAN3-EEUU Ultraliberalizador”

a) Efectos

Desde el punto de vista macroeconómico, la firma de sendos acuerdos bilaterales de libre comercio de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos tiene claros resultados favorables sobre el comercio de exportación y de importación de los signatarios, pero no se traduce en mejoras del consumo público y privado y no influyen de manera apreciable sobre la demanda de inversión. En porcentajes, los países firmantes de la

Comunidad Andina incrementan más sus importaciones desde Estados Unidos que sus exportaciones a este país, lo que en buena medida se debe a que muchos de sus productos ya contaban con preferencias arancelarias en virtud de la ATPDEA. En consecuencia, los impactos sobre el valor del PIB en este escenario tienden a ser negativos, aunque resultan insignificantes para los países de la CAN. Ello se explica principalmente por variaciones negativas en los índices de precios del PIB (efecto precios), ya que solo en el caso de Colombia se aprecia un mínimo efecto negativo sobre las cantidades (cuadro 4).¹²

Ecuador es el país que más sufre en términos comerciales: presenta el mayor diferencial negativo entre lo que gana por mayores exportaciones y lo que pierde por mayores importaciones. Perú es el país que más incrementa su comercio en términos porcentuales,

CUADRO 4

Impactos macroeconómicos del escenario CAN3-EEUU: descomposición del PIB
(Variación porcentual con respecto al escenario base 2004)

	Quantum	Precio	Valor
Bolivia	0,0	-0,4	-0,4
Colombia	-0,1	-1,1	-1,1
Ecuador	0,0	-1,2	-1,2
Perú	0,0	-0,8	-0,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,0	-0,2	-0,3
Estados Unidos	0,0	0,0	0,0
Argentina	0,0	-0,1	-0,1
Brasil	0,0	-0,1	-0,1
Uruguay	0,0	-0,1	-0,1
Chile	0,0	-0,2	-0,2
México	0,0	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia, sobre la base de simulaciones con el GTAP 6.1.

¹¹ Nótese que, por las características de este tipo de modelación, los resultados se presentan en forma de variaciones del valor de las variables con respecto a su nivel en el escenario de referencia. Por ejemplo, cuando se hable de resultados sobre el PIB, se estará hablando de una variación porcentual en el nivel del PIB (por una sola vez) y no debe entenderse como una tasa de crecimiento o un cambio en la tasa de crecimiento.

¹² En todo caso, si estimáramos el efecto de los sendos TLC simultáneos de Colombia, de Ecuador y de Perú con los Estados Unidos, suponiendo que ellos nunca tuvieron los beneficios derivados de la ATPDEA, los impactos sobre el valor del producto serían positivos en el caso de Perú (0,8%), mientras que para Ecuador (-0,7%) y para Colombia (-0,3%) se reduciría considerablemente el efecto negativo en términos de valor.

y aunque el efecto sobre la balanza comercial también es negativo, en su caso el resultado es marginal.

En cuanto al detalle de los efectos sobre la remuneración de los distintos factores productivos, en el conjunto de países el pago/renta correspondiente a los recursos naturales mejora un 0,7% con respecto al escenario base, subiendo al 1,1% en los casos de Colombia y Ecuador. La renta de la tierra mejora considerablemente en Ecuador (1,6%) y parcialmente en Perú (0,6%), y empeora en Colombia (−0,8%). Las remuneraciones del trabajo calificado y del capital empeoran en los tres países, sufriendo Colombia el mayor impacto (−0,5% en ambos casos). Finalmente, el trabajo no calificado tiende también a acusar impactos negativos en Colombia y Ecuador. Sin embargo, si ponderamos los efectos anteriores en función de la estructura factorial del valor agregado existente, los países de la CAN reciben el impacto negativo fundamentalmente a través de una reducción del pago al factor capital (en el caso de Perú este explica prácticamente todo el efecto), y enseguida por el efecto sobre el trabajo no calificado. En los países restantes, incluyendo los Estados Unidos, no hay efectos apreciables.

b) *Comparación con los efectos macroeconómicos en escenarios alternativos*

Existe la posibilidad de que los acuerdos excluyan varios productos o sectores sensibles o de que la liberalización de ellos se vea postergada por algunos años, manteniéndose entonces su nivel de protección arancelaria. En este caso, el impacto negativo sobre el PIB se reduce aproximadamente 20% en Colombia y Ecuador, y algo menos de 10% en Perú con respecto a los valores mostrados en el cuadro 4, mientras que los efectos positivos para las exportaciones e importaciones también se reducen entre el 25% y el 40% (cuadro 5). Ecuador es el país que proporcionalmente sufre una mayor reducción del incremento de sus exportaciones y Perú el que menos, mientras que Colombia es el que logra mitigar proporcionalmente más el aumento de sus importaciones con la inclusión en los tratados de productos sensibles.

En caso de no firmarse sendos acuerdos de libre comercio entre los tres países andinos considerados y los Estados Unidos, estos países de la CAN no tendrían TLC y no contarían con los beneficios de la ATPDEA. En términos del valor del PIB, este escenario perjudica considerablemente a Perú, con una caída del PIB que más que duplica la mostrada en los dos escenarios anteriores (“CAN3-EEUU ultraliberalizador” y “CAN3

con exclusión de productos sensibles”). Este resultado se explica no solo por la reducción del comercio sino también por la del consumo, en términos de los componentes de la demanda, y por la caída de la renta de los factores productivos —ya que fiscalmente este escenario es positivo— en lo que se refiere al origen del PIB. Los resultados para Colombia y Ecuador son menos negativos, especialmente en el caso de este último.

Además, tanto las exportaciones como las importaciones de los tres países andinos considerados sufrirían una reducción respecto del escenario base 2004, la que se situaría entre el 1% y el 2% para Colombia y Perú (cuadro 5). Si analizamos ahora la brecha entre ambos escenarios (“CAN3-EEUU ultraliberalizador” y “No TLC/Fin ATPDEA”), la situación sería aún peor, con una reducción agregada de las exportaciones que alcanzaría el 4,9% en Perú, el 4,7% en Colombia y el 1,4% en Ecuador. No obstante, se hace notar que el escenario “No TLC/Fin ATPDEA” no es mejor para el PIB y el comercio de los Estados Unidos, lo que alentaría a este último a negociar un TLC a pesar de que su impacto sería leve.

2. **Impactos en el comercio regional del escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador”**

La firma de sendos acuerdos simultáneos de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos incrementa las exportaciones e importaciones totales de los países involucrados y perjudica al resto. El impacto en buena medida depende de la estructura de socios comerciales que tenga cada país. Por ejemplo, México, Centroamérica y el Caribe y la República Bolivariana de Venezuela se verían más afectados por los cambios en los flujos de comercio de bienes generados por los TLC, dado que el mercado estadounidense representa respectivamente el 89%, el 50% y el 42% de su comercio (véase cuadro 5).

Así, los países de la CAN tienen como principal socio comercial a los Estados Unidos, que absorbe en promedio el 40% de sus exportaciones, mientras que sus exportaciones hacia la CAN representan apenas un 10%. Perú aparece como el país para el cual el destino de las exportaciones es más diversificado, mientras que para Ecuador y Colombia la CAN tiene una mayor importancia que para Perú.

Pero además hay que analizar los efectos sobre el comercio entre socios comerciales, fruto del nuevo orden de accesos preferenciales y de la nueva estructura

CUADRO 5

**Tratados de libre comercio de países andinos con los Estados Unidos:
efectos sobre el comercio exterior**

(Variación porcentual con respecto al escenario base 2004 y porcentajes)

	Exportaciones de bienes y servicios			Importaciones de bienes y servicios			EEUU en el comercio de bienes (%)	
	CAN3-EEUU Liberalización completa	CAN3-EEUU excluyendo productos sensibles	NO TLC/ Fin ATPDEA	CAN3-EEUU Liberalización completa	CAN3-EEUU excluyendo productos sensibles	NO TLC/ Fin ATPDEA	Exporta- ciones	Importa- ciones
<i>Comunidad Andina</i>	1,47	0,99	-0,61	1,96	1,40	-0,85	40,0	22,4
Bolivia	-0,39	-0,12	-0,67	-0,47	-0,15	-0,91	16,4	13,8
Colombia	3,25	2,12	-1,36	4,02	2,77	-1,53	45,4	28,1
Ecuador	1,13	0,70	-0,26	2,00	1,51	-0,39	40,4	16,8
Perú	3,70	2,69	-1,22	4,32	3,22	-2,07	27,0	19,6
Venezuela (Rep. Bol. de)	-0,19	-0,16	-0,03	-0,27	-0,24	0,00	42,0	31,2
<i>EEUU</i>	0,17	0,13	-0,03	0,14	0,11	-0,02	...	...
<i>Mercosur</i>	-0,09	-0,06	-0,01	-0,14	-0,10	-0,01	19,6	17,0
Argentina	-0,11	-0,06	-0,02	-0,17	-0,10	-0,02	11,1	14,7
Brasil	-0,08	-0,06	-0,01	-0,13	-0,11	-0,01	23,6	18,3
Uruguay	-0,06	-0,05	-0,01	-0,08	-0,06	-0,01	12,0	7,2
Chile	-0,21	-0,18	-0,02	-0,24	-0,21	-0,02	17,2	15,1
México	-0,02	-0,02	0,01	-0,04	-0,04	0,01	88,8	56,6
Centroamérica y el Caribe	-0,04	-0,03	0,03	-0,06	-0,04	0,05	50,0	38,6
<i>ALCA</i>	0,15	0,11	-0,04	0,14	0,11	-0,03	30,8	14,3
UE15 + PECO + AELI ^a	-0,01	-0,01	0,00	-0,02	-0,02	0,00	11,0	5,8
Japón	0,00	0,00	0,00	-0,03	-0,02	0,01	28,0	14,0
Asia	-0,01	-0,01	0,01	-0,02	-0,01	0,01	23,0	10,0

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1, e información oficial de la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

^a Unión Europea (15 países) + los países de Europa central y oriental + la Asociación Europea de Libre Intercambio.

de costos. Los países firmantes de la CAN incrementarán sus exportaciones hacia los Estados Unidos, con aumentos que van desde el 3,8% en Ecuador al 7,3% en Perú. No obstante los beneficios de este mayor acceso, el efecto que se produce es doble: i) una mayor competitividad de Colombia, Ecuador y Perú en terceros países en virtud del acceso a importaciones más baratas procedentes de los Estados Unidos, y ii) un incremento de la competencia entre los tres países andinos beneficiarios de los acuerdos. El primer efecto permite aumentar sus exportaciones a otros destinos, tanto socios de la CAN no firmantes (Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela) como al resto del mundo, mientras que el segundo resulta en una reducción de las exportaciones mutuas entre estos tres países que en promedio ronda el 10%. En suma,

se produce una caída del 4,1% del comercio dentro de la CAN, en tanto que Estados Unidos aumenta considerablemente sus exportaciones con los tres países firmantes (cuadro 6).

3. Comparación de efectos en el comercio regional con escenarios alternativos (excluyendo "CAN3-EEUU sin productos sensibles" y "No TLC/Fin ATPDEA")

La exclusión de productos sensibles de los tres acuerdos de libre comercio no modifica el signo de las variaciones pero sí su valor. Así, el aumento de las exportaciones de los tres países firmantes miembros de la CAN hacia los Estados Unidos se reduciría, en conjunto, prácticamente a la mitad: en este escenario las de Colombia solo

CUADRO 6

Escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador”: exportaciones intrarregionales
(Variación porcentual con respecto al escenario base 2004)

Origen \ Destino	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Rep. Bol. de Venezuela	CAN	EEUU	Resto del mundo	Total
Bolivia		-9,7	-10,4	-8,0	0,3	-5,1	1,5	1,0	-0,4
Colombia	4,6		-9,3	-10,1	4,8	-0,5	5,4	3,0	3,3
Ecuador	3,0	-12,0		-4,9	2,4	-6,3	3,8	1,4	1,2
Perú	3,2	-8,7	-10,3		2,7	-3,6	7,3	2,8	3,7
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,2	-11,6	-8,6	-9,0		-10,3	0,4	0,4	-0,2
CAN	3,3	-11,2	-9,3	-7,8	4,1	-4,1	2,8	1,6	1,5
EEUU	-1,1	43,4	45,8	66,6	-1,0	26,7	...	-0,2	0,2

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1.

CUADRO 7

Escenario “No TLC/ Fin ATPDEA”: exportaciones intrarregionales^a
(Variación porcentual con respecto al escenario base 2004)

Origen \ Destino	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Rep. Bol. de Venezuela	CAN	EEUU	Resto del mundo	Mundo
Bolivia		-0,3	0,8	0,1	0,9	0,4	-12,6	2,1	-0,7
Colombia	2,4		2,5	1,4	3,0	2,7	-7,8	2,7	-1,4
Ecuador	-0,2	-1,2		-0,4	1,0	-0,4	-1,6	0,8	-0,3
Perú	5,1	4,5	6,1		6,9	5,7	-18,6	5,8	-1,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	-0,9	-1,2	-0,5	-0,4		-0,9	0,0	0,0	0,0
Comunidad Andina	3,6	-0,5	2,1	0,2	2,9	1,5	-4,4	2,0	-0,6
EEUU	-1,2	-1,5	-1,0	-2,3	-0,3	-1,0	...	0,0	0,0

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1.

^a ATPDEA: = Ley de Protección Comercial Andina y Erradicación de la Droga (Estados Unidos).

subirían un 3,1% y las de Ecuador y Perú 2,1% y 3,6%, respectivamente. De igual manera, las exportaciones de los Estados Unidos hacia estos países experimentarían un menor aumento (10, 9 y 14 puntos porcentuales menos, respectivamente), manteniéndose las exportaciones a Perú como las más beneficiadas, con un incremento del 53% respecto del escenario base 2004. El impacto sobre el comercio dentro de la CAN es positivo en relación al escenario de no inclusión de productos sensibles (la caída se reduce del 4,1% al 3,1%).¹³

Si nos situamos en el escenario “No TLC/Fin ATPDEA”, los efectos sobre el comercio intrarregio-

nal cambian considerablemente. Además de que las exportaciones totales se reducen ligeramente para todos los países considerados con respecto al escenario base 2004, se pierde el incremento del comercio generado por los TLC y se aprecia una reducción de las exportaciones hacia los Estados Unidos, en parte compensada por el aumento de aquellas hacia terceros socios comerciales y, salvo Ecuador, hacia la CAN. Estos efectos se manifiestan con más fuerza en el caso de Perú. Prácticamente todos los países de la Comunidad Andina incrementarían sus importaciones desde el bloque mientras que Estados Unidos las reduce en 4,4%, siendo Perú el más afectado (cuadro 7). Estados Unidos reduce muy levemente sus exportaciones a los países miembros de la CAN, lo que en términos de sus exportaciones totales es insignificante.

¹³ Se ha omitido el cuadro respectivo por razones de espacio y por su relación directa con el anterior.

CUADRO 8

Varios escenarios: descomposición sectorial de los efectos de un TLC entre Estados Unidos y la Comunidad Andina sobre las exportaciones
(Variación porcentual con respecto al escenario base 2004 y contribución de cada sector al total)

Escenarios Principales sectores	CAN3-EEUU ultraliberalizador		CAN3-EEUU excluyendo productos sensibles		NO TLC/ Fin ATPDEA ^a	
	Cambios	Contribución ^b	Cambios	Contribución ^b	Cambios	Contribución ^b
<i>Comunidad Andina</i>						
Productos agrícolas	1,1	0,1	0,9	0,1	0,5	0,0
Petróleo y minería	0,8	0,3	0,7	0,3	1,1	0,5
Manufacturas livianas	5,4	0,8	2,3	0,3	-12,4	-1,5
Manufacturas pesadas	0,7	0,2	0,6	0,1	1,4	0,3
Servicios	1,2	0,1	1,1	0,1	1,9	0,2
Exportaciones totales	1,5	1,5	1,0	1,0	-0,6	-0,6
<i>Colombia</i>						
Productos agrícolas	1,9	0,3	1,2	0,2	0,4	0,1
Petróleo y minería	1,1	0,3	1,0	0,3	1,4	0,4
Manufacturas livianas	8,6	1,6	3,4	0,6	-16,3	-2,4
Manufacturas pesadas	3,7	0,9	3,4	0,8	2,8	0,7
Servicios	1,7	0,2	1,5	0,2	2,3	0,4
Exportaciones totales	3,3	3,3	2,1	2,1	-1,4	-1,4
<i>Ecuador</i>						
Productos agrícolas	0,5	0,1	0,6	0,2	0,2	0,1
Petróleo y minería	0,4	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1
Manufacturas livianas	3,7	0,8	1,9	0,4	-2,7	-0,6
Manufacturas pesadas	-0,7	-0,1	-0,8	-0,1	0,8	0,1
Servicios	1,0	0,2	0,8	0,1	0,7	0,1
Exportaciones totales	1,1	1,1	0,7	0,7	-0,3	-0,3
<i>Perú</i>						
Productos agrícolas	0,9	0,0	1,2	0,1	2,3	0,1
Petróleo y minería	3,2	1,3	3,3	1,3	6,0	2,6
Manufacturas livianas	6,2	1,9	2,5	0,7	-17,2	-4,2
Manufacturas pesadas	3,5	0,3	3,6	0,3	6,9	0,7
Servicios	1,4	0,2	1,4	0,2	4,1	0,7
Exportaciones totales	3,7	3,7	2,7	2,7	-1,2	-1,2

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1.

^a ATPDEA = Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (Estados Unidos).

^b Presenta la variación de las exportaciones con respecto a la base a nivel de sector, ponderadas por su peso en las exportaciones totales.

4. Impactos sectoriales de los escenarios simulados

En este apartado se desagregarán sectorialmente y por países los impactos sobre el valor de las exportaciones y las importaciones en todos los escenarios simulados. Asimismo, se analizará a nivel sectorial el comercio entre los Estados Unidos y los países de la CAN firmantes.

a) Efectos sobre el valor de las exportaciones desagregadas sectorialmente

La firma de acuerdos de libre comercio entre los países de la CAN y los Estados Unidos tiene un efecto positivo sobre las exportaciones del bloque andino. Además, este efecto se produce en todos los grandes rubros sectoriales, aunque la mayor variación —y contribución al impacto total— se da en el caso de las manufacturas livianas, especialmente si la liberalización

es completa (cuadro 8).¹⁴ Sin embargo, al examinar los sectores específicos aparecen fuertes diferencias en este escenario ultraliberalizador, mientras que cuando se excluyen los productos sensibles los beneficios de los acuerdos son sectorialmente más parejos.

En caso de no firmarse ningún acuerdo, perdiendo los países andinos las preferencias otorgadas por la ATPDEA, se produciría un impacto negativo sobre las exportaciones totales que sería fuerte en las manufacturas livianas, básicamente los sectores textiles y de confección, cuyas exportaciones caerían respectivamente en más de 20% y de 40% en relación al escenario base 2004, lo que solo en parte se compensaría con el aumento de las exportaciones de petróleo, mineras y de manufacturas pesadas.

i) Colombia. Las exportaciones de Colombia, después de las de Perú, son las más beneficiadas por la firma de un TLC con Estados Unidos; pero además son las más perjudicadas en caso de no firmarlo y perder las preferencias de la ATPDEA. En el mejor escenario ("CAN3-EEUU ultraliberalizador"), la mayor expansión exportadora se produce en las manufacturas livianas, seguidas por las pesadas.

No firmar y perder las preferencias afecta negativamente a las exportaciones de confecciones, textiles y productos de cuero y calzado, que caen en más del 37%, 10% y 4 %, respectivamente (en relación al escenario base 2004). Sin embargo, otros sectores aumentarían sus exportaciones: el de la carne experimentaría el mayor incremento (más de 5%), mientras que el aumento del sector de productos químicos, caucho y plástico es el de mayor peso positivo.

ii) Ecuador. Entre los firmantes de un acuerdo con Estados Unidos, Ecuador es el país que menos aumenta sus exportaciones. También es el que menos las reduce en el caso de perder las preferencias de la ATPDEA. Las manufacturas livianas son las mayores ganadoras en el caso de un acuerdo, y las perdedoras en caso de que este no se produzca. Las manufacturas pesadas experimentarían el efecto inverso. Los sectores que más se benefician del acuerdo en términos de incremento de las exportaciones son el triguero (33%) cuando no se excluyen productos sensibles, el lácteo (13%) y el forestal (4% a 5%), dentro de la producción agrícola; el azúcar (165%) y otros productos alimenticios cuando no hay productos excluidos (3%), la confección (4% a

5%) entre las manufacturas livianas, y los equipos de transporte, entre las manufacturas pesadas.

El arroz (-6%), otros cereales (-16%) y las semillas oleaginosas (-11%) presentan las mayores caídas entre las exportaciones de productos agrícolas. La carne (-15% a -20%) y los textiles (-6%) lo hacen entre las manufacturas livianas, y los productos químicos (-4% a -6%) y metálicos (-6% a -8%) y el sector de motores, partes y piezas entre las manufacturas pesadas.

En el escenario alternativo al de la firma, en el que también se pierden las preferencias otorgadas por Estados Unidos a través de la ATPDEA, merman bastante las exportaciones de textiles y confecciones, con caídas del 14% y 48%, respectivamente, que generan la mayor parte del efecto negativo total.

iii) Perú. Las exportaciones de este país son las más beneficiadas por la firma de un TLC con Estados Unidos, gracias principalmente al azúcar (cuando la liberalización es total), otros productos alimenticios, minería y metales. También experimentan incrementos superiores al 5% (aunque su contribución al efecto total sea mínimo) las exportaciones de arroz, trigo, lácteos y otras manufacturas.

En el caso de que no se firmen los TLC, el efecto adverso sobre las exportaciones peruanas se concentra principalmente en las manufacturas livianas, agrupación sectorial que en Perú cae más que en los otros países de la CAN. Tras este efecto nuevamente se hallan los textiles y la confección. Sin embargo, en este escenario de no firma numerosos sectores experimentan incrementos de sus exportaciones superiores al 5%, aunque es el aumento en los sectores del petróleo y la minería el que realmente contribuye a mitigar los efectos adversos que este escenario tiene sobre las exportaciones peruanas.

b) Efectos sobre el valor de las importaciones desagregadas sectorialmente

El efecto sobre las importaciones de Colombia, Ecuador y Perú, en cualquiera de los escenarios simulados, es mayor que aquel sobre las exportaciones. La distribución sectorial del aumento de las importaciones tiene que ver en parte con la estructura que ya exhiben esas importaciones (cuadro 9). Básicamente se concentra en las manufacturas pesadas (entre 50% y 65%), seguidas mucho más atrás por las manufacturas livianas (entre 10% y 15%), mientras que las exportaciones de los países de la CAN, mejor distribuidas entre los grandes rubros, dan mayor peso al petróleo y a la minería.

¹⁴ Sin perjuicio de los resultados agregados en cinco grandes rubros que se presentan en los cuadros de esta sección, se dispone de información sobre los 31 sectores especificados en el cuadro 3.

CUADRO 9

Varios escenarios: descomposición sectorial de los efectos de un TLC entre Estados Unidos y la Comunidad Andina sobre las importaciones
(Variación porcentual con respecto al escenario base 2004 y contribución de cada sector al total)

Escenarios Principales sectores	CAN3– EEUU ultraliberalizador		CAN3–EEUU, excluyendo productos sensibles		NO TLC/ Fin ATPDEA ^a	
	Cambios	Contribución ^b	Cambios	Contribución ^b	Cambios	Contribución ^b
<i>Comunidad Andina</i>						
Productos agrícolas	3,6	0,2	0,6	0,0	–0,7	0,0
Petróleo y minería	0,6	0,0	0,7	0,0	–0,3	0,0
Manufacturas livianas	3,7	0,5	0,6	0,1	–1,9	–0,2
Manufacturas pesadas	2,4	1,4	2,3	1,4	–0,6	–0,4
Servicios	–0,9	–0,1	–0,8	–0,1	–1,2	–0,2
Importaciones totales	2,0	2,0	1,4	1,4	–0,9	–0,9
<i>Colombia</i>						
Productos agrícolas	6,0	0,4	0,7	0,0	–1,2	–0,1
Petróleo y minería	2,4	0,2	2,5	0,2	–0,6	0,0
Manufacturas livianas	9,6	1,1	2,0	0,2	–4,4	–0,5
Manufacturas pesadas	4,5	2,6	4,4	2,6	–1,1	–0,6
Servicios	–1,3	–0,2	–1,1	–0,2	–1,7	–0,3
Importaciones totales	4,0	4,0	2,8	2,8	–1,5	–1,5
<i>Ecuador</i>						
Productos agrícolas	3,1	0,1	1,6	0,1	–0,3	0,0
Petróleo y minería	–0,4	0,0	–0,3	0,0	0,0	0,0
Manufacturas livianas	5,5	0,6	0,7	0,1	–0,7	–0,1
Manufacturas pesadas	2,5	1,6	2,4	1,6	–0,3	–0,2
Servicios	–1,4	–0,2	–1,0	–0,1	–0,8	–0,1
Importaciones totales	2,0	2,0	1,5	1,5	–0,4	–0,4
<i>Perú</i>						
Productos agrícolas	7,2	0,6	1,3	0,1	–1,1	–0,1
Petróleo y minería	0,7	0,1	0,7	0,1	–0,5	–0,1
Manufacturas livianas	5,1	0,5	0,3	0,0	–3,6	–0,4
Manufacturas pesadas	6,6	3,4	6,3	3,3	–2,0	–1,0
Servicios	–0,8	–0,2	–0,9	–0,2	–2,6	–0,5
Importaciones totales	4,3	4,3	3,2	3,2	–2,1	–2,1

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1.

^a ATPDEA = Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (Estados Unidos).

^b Presenta la variación de las importaciones con respecto a la base a nivel de sector, ponderadas por su peso en las importaciones totales.

En el escenario “CAN3–EEUU ultraliberalizador” se aprecia un importante aumento de las importaciones de productos agrícolas (especialmente trigo), manufacturas livianas (principalmente carne, confección y textiles) y manufacturas pesadas (particularmente maquinaria y equipos, otras manufacturas y productos químicos, de caucho y plástico). Las manufacturas pesadas dan

cuenta de la mayor parte del efecto total. La inclusión de productos sensibles reduce considerablemente el aumento de las importaciones, esencialmente de productos agrícolas y manufacturas livianas, pero también las de muchos rubros específicos (por ejemplo, arroz, aceites vegetales, lácteos, otros alimentos, pesca, textiles, confección, y cuero y calzado).

En caso de no firmarse los TLC y perderse las preferencias se produce una caída de las importaciones (mayor que la sufrida por las exportaciones) que tiene mucho ver con una baja general del comercio y está, en términos de contribución, centrada en los principales productos de importación del bloque, es decir, manufacturas pesadas y livianas (sobre todo textiles, productos químicos, maquinaria y equipo y otras manufacturas).

i) *Colombia*. El aumento de las importaciones de Colombia en virtud de un TLC con Estados Unidos se produce en todos los grandes rubros, aunque principalmente en manufacturas pesadas y livianas y en productos agrícolas. La exclusión de productos sensibles en el acuerdo aminora considerablemente el aumento de las importaciones agrícolas y de las manufacturas livianas. Los sectores que dan origen al aumento de las importaciones son otras manufacturas (7,2%), maquinaria y equipo (5%), químicos (3,5%), confección (43%), textiles (9%) y carne (52,5%). Las importaciones de trigo, otros cereales, semillas oleaginosas, azúcar, fibras vegetales, madera y productos metálicos experimentan alzas que rondan el 10% respecto del escenario base 2004, pero hacen una contribución muy baja al efecto total. Si se excluyen del acuerdo los productos sensibles, la variación en las importaciones se torna negativa para los sectores así considerados, con caídas que como en el caso de la confección, superan el 3% y explican el menor aumento de las importaciones totales. No firmar y perder las preferencias derivadas de la ATPDEA causa caídas generalizadas de las importaciones en todos los sectores económicos, asociados a la reducción de la actividad, y es el sector textil el que experimenta la mayor caída porcentual.

ii) *Ecuador*. El efecto sobre las importaciones de los grandes rubros sectoriales en el caso de Ecuador es similar al efecto en Colombia, aunque con variaciones menores y una reducción de las importaciones del gran sector de petróleo y minería. Las importaciones de maquinaria y equipo y otras manufacturas (rubro de manufacturas pesadas) generan la mitad del aumento de las importaciones en cualquiera de los escenarios en que se firma un TLC con Estados Unidos. Sin embargo, hay rubros cuyas importaciones experimentan incrementos considerables: carnes (casi 40%) y lácteos, madera y confección (alrededor de 10%). La exclusión de productos sensibles permite reducir las importaciones de esos sectores, llegando incluso a caídas en las importaciones (por ejemplo, las de lácteos y confección podrían bajar 1%). En un escenario liberalizador total, únicamente se reducen las importaciones de arroz

y metales y solo en alrededor de 2%. Salvo en los sectores de trigo y pesca, no firmar el TLC disminuye levemente las importaciones de todas las actividades en forma bastante pareja.

iii) *Perú*. Al igual que en Ecuador y Colombia, en Perú el rubro de las manufacturas pesadas es clave en el aumento de las importaciones (productos químicos, maquinaria y equipo, equipos de transporte —con un incremento del 22%— y otras manufacturas); sin embargo, las que más suben son las de productos agrícolas (trigo en 11% y fibras vegetales y animales en 12%) y algunas manufacturas livianas, como carnes (30%), aceites vegetales (11%) y confección (8%). Considerar productos sensibles permite evitar el aumento de las importaciones, como en el caso del trigo y otros cereales, o incluso reducirlas, como ocurre con los textiles y la confección. En caso de no firmar un TLC con los Estados Unidos y perder las preferencias, las importaciones de Perú sufren una caída mayor que en el resto de países de la CAN, que se explica principalmente por la reducción de importaciones de maquinaria y equipo, otras manufacturas, productos químicos y partes para vehículos automotores, entre las manufacturas pesadas, y de otros alimentos y productos textiles, entre las manufacturas livianas.

c) *Intercambio de los países andinos con los Estados Unidos*

Las diferencias entre los efectos sobre las exportaciones totales y sobre aquellas destinadas a los Estados Unidos desde el bloque de la CAN, en cualquiera de los escenarios simulados, son bajas y afectan a los niveles. Básicamente se manifiestan en el mayor aumento de las exportaciones de manufacturas livianas al mercado de los Estados Unidos. Algo similar ocurre con las importaciones, siendo las manufacturas pesadas las que marcan mayores diferencias entre el mercado global y el estadounidense.

La firma del TLC permite aumentar la diversificación de las exportaciones hacia los Estados Unidos en la medida en que aumenta la participación de las manufacturas livianas en detrimento del petróleo y la minería, mientras que no firmar y perder las preferencias de la ATPDEA tendría precisamente el efecto contrario. El considerable aumento de las importaciones de productos estadounidenses se debe principalmente a las manufacturas pesadas. Sin embargo, los mayores incrementos se producen en las manufacturas livianas, siempre y cuando los países de la CAN no excluyan productos sensibles. Por el lado de las importaciones desde los Estados Unidos, los TLC tendrían un efecto

diversificador, aunque la concentración aumenta cuando los productos sensibles se excluyen del acuerdo.¹⁵

5. Efectos sobre el bienestar

Los efectos sobre el bienestar son medidos a través de la variación equivalente, que es un indicador basado en el cálculo del nivel de ingreso total e incorpora los efectos en los cambios de la asignación de recursos entre sectores y la variación de los términos de intercambio. En definitiva, mide cuánta renta habría que darle/quitarle al hogar regional agregado¹⁶ para que disfrute de igual bienestar antes y después de una variación de precios relativos y sus implicaciones. Nótese que los efectos sobre el bienestar son agregados a nivel de país/región, por lo que es posible que valores reducidos puedan estar enmascarando compensaciones de valores mucho mayores entre agentes/sectores ganadores y perdedores.

Dado que el escenario de referencia al año 2004 es también una estimación que incluye los procesos de liberalización comercial que se han producido en la región entre los años 2001 y 2004, es necesario considerar el impacto sobre el bienestar que esos procesos ya habían producido. Nótese en particular que los beneficios que Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú obtuvieron debido a las preferencias otorgadas por Estados Unidos en virtud de la ATPDEA se manifiestan principalmente en el período 2001-2004. Por ello se analizará la variación equivalente respecto del 2001 (en millones de dólares¹⁷ y como porcentaje del PIB) en el escenario base 2004 (primera columna del cuadro 10) y en todos los escenarios simulados (restantes columnas de dicho cuadro), para luego analizar los efectos adicionales respecto del 2004 que se obtienen para cada uno de los tres países en estudio (cuadro 11). La evaluación del impacto sobre el bienestar se completa con un análisis de sensibilidad acerca de los resultados de la variación equivalente para los escenarios “CAN3-EEUU Ultraliberalizador” y “No TLC/Fin ATPDEA”, y con los resultados de dos simulaciones “dinámicas” para esos mismos escenarios.

a) *Efectos sobre el bienestar derivados de acuerdos de libre comercio de países de la CAN con los Estados Unidos*

En el año 2004 (según el proceso de estimación descrito en el gráfico 3) los países de la CAN beneficiados por preferencias de la ATPDEA obtienen mejoras en su bienestar equivalentes al 0,1% de su PIB, salvo en Perú donde ascienden a 0,2%. Asimismo, Chile, que en ese periodo suscribió TLC importantes con sus principales socios comerciales (Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, la República de Corea y diversos países latinoamericanos), muestra un fuerte incremento en su bienestar (que en valor triplica el obtenido por la CAN), y que representa el 1,1% de su PIB (resulta de la primera columna del cuadro 10). El resto de países de América Latina sufre, indirectamente, una pérdida de competitividad relativa (o erosión de preferencias previas) respecto de los países con nuevo acceso preferencial, principalmente a los mercados estadounidense y europeo, la que lleva a leves reducciones del bienestar tanto en el Mercosur como en México y en Centroamérica y el Caribe. En todo caso, estas no son significativas como proporción de los respectivos PIB.

Cuando a estos efectos se añaden los derivados de la firma simultánea de sendos TLC con Estados Unidos por Colombia, Ecuador y Perú, los resultados acumulados sobre el bienestar se tornan negativos tanto en Ecuador como en Colombia, incluso cuando se excluyen los productos sensibles (resto del cuadro 10). En ambos países, el efecto negativo sobre los términos de intercambio lidera las caídas en bienestar, aunque en Ecuador el efecto de la mejor asignación de recursos es positivo. En Ecuador el efecto adverso sobre los términos de intercambio se ve principalmente en los sectores de otros alimentos, otras manufacturas y ganadería, mientras que en Colombia se centra en todas las manufacturas pesadas, los textiles, la confección y otros alimentos. Contrarrestan este efecto adverso sobre el bienestar el sector de otros cultivos, especialmente en Colombia, el de combustibles y, en Ecuador, el de partes para vehículos automotores.

En el caso de Perú, los efectos sobre el bienestar se mantienen positivos, aunque empeoran con respecto al escenario base 2004. Sin embargo, cabe considerar que el efecto neto negativo del TLC se debe exclusivamente al impacto sobre los términos de intercambio, ya que la asignación de recursos incluso mejora. Recuértese que estos tres países se habían beneficiado de preferencias de acceso otorgadas unilateralmente por los Estados Unidos, de modo que ahora el acuerdo implica una mayor cesión

¹⁵ Para mayor detalle de los resultados del comercio con Estados Unidos véase Durán, de Miguel y Schuschny (2006).

¹⁶ Véase la descripción del modelo en la sección III.

¹⁷ Nótese que son valores referenciales y no equivalen a dólares corrientes actuales.

CUADRO 10

**Efectos sobre bienestar respecto del 2001 en los siguientes escenarios:
2004 estimado, “CAN3-EEUU ultraliberalizador”, “CAN3-EEUU excluyendo productos
sensibles” y “NO TLC/Fin ATPDEA”^a**

(Comparación de variaciones equivalentes de efectos acumulados desde el año 2001,
en millones de dólares del 2001 y porcentaje del PIB en el 2004)

	Base 2004	Ultraliberalizador		Excluyendo productos sensibles		NO TLC/ Fin ATPDEA	
	Millones de dólares	Millones de dólares	% del PIB	Millones de dólares	% del PIB	Millones de dólares	% d el PIB
<i>A. Latina y el Caribe</i>	864	422	0,0	529	0,0	644	0,0
ALC (excl. Mx. y Chile)	85	-285	0,0	-191	0,0	-150	0,0
<i>Comunidad Andina</i>	229	-27	0,0	26	0,0	-27	0,0
Bolivia	10	6	0,1	9	0,0	2	0,0
<i>Colombia</i>	88	-75	-0,1	-40	0,0	-7	0,0
<i>Ecuador</i>	20	-11	-0,1	-3	0,0	5	0,0
<i>Perú</i>	121	78	0,1	85	0,2	-21	0,0
Rep. Bol. de Venezuela	-10	-24	0,0	-25	0,0	-6	0,0
<i>Mercosur</i>	-90	-179	0,0	-151	0,0	-98	0,0
Argentina	-42	-78	0,0	-57	0,0	-45	0,0
Brasil	-42	-92	0,0	-86	0,0	-46	0,0
Uruguay	-6	-8	0,0	-8	0,0	-7	0,0
<i>Chile</i>	784	757	1,1	760	1,1	782	1,0
México	-5	-50	0,0	-40	0,0	12	0,0
Centroamérica y el Caribe	-53	-79	0,0	-66	0,0	-25	0,0
<i>EEUU</i>	-287	472	0,0	341	0,0	-183	0,0
UE15+PECO+AELI	752	607	0,0	612	0,0	790	0,0
Japón	-104	-165	0,0	-146	0,0	-92	0,0
Asia	-171	-269	0,0	-241	0,0	-83	0,0
Resto del mundo	-48	-196	0,0	-165	0,0	-68	0,0
<i>Mundo</i>	1 005	872	0,0	930	0,0	1 009	0,0

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1.

^a En cursivas subrayadas figura el mejor escenario para los países que negocian.

relativa en sus rebajas arancelarias. Por su parte, Estados Unidos experimenta una mejora de su bienestar, que no es relevante como proporción de su PIB.

El escenario alternativo a la firma de sendos TLC con los Estados Unidos por estos tres países puede significar la pérdida de las preferencias de la ATPDEA, lo que provocaría una reducción neta de bienestar en relación al escenario base 2004, que variaría entre el 0,1% del PIB en Colombia y Ecuador y el 0,3% en Perú (cuadro 11). Este escenario incluso implica un efecto acumulado sobre el bienestar que sería negativo respecto del 2001 en los casos de Colombia y Perú (véase el cuadro 10).

b) Robustez de los efectos sobre el bienestar: conclusiones estáticas

Dado que los resultados obtenidos no permiten hacer una recomendación concluyente sobre cuál es el mejor escenario en términos de bienestar, se hizo necesario verificar la robustez de esos resultados mediante un análisis de sensibilidad sistemático de las elasticidades de Armington (de sustitución entre bienes nacionales e importados) en el escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador” y el “No TLC / Fin ATPDEA”, que son los dos extremos (cuadro 12). Dicho análisis consiste en variar (a igualdad de otras condiciones) con probabilidad uniforme dichas elasticidades en hasta un 50% de su valor establecido,

CUADRO 11

**Efectos netos sobre bienestar de los siguientes escenarios respecto del 2004:^a
“CAN3-EEUU ultraliberalizador”, “CAN3-EEUU excluyendo productos sensibles”
y “No TLC/Fin ATPDEA”**

(Diferencias sobre los resultados del escenario GTAP 2004 base CEPAL,
en millones de dólares del 2001 y porcentaje del PIB en el 2004)

	CAN3-EEUU ultraliberalizador		CAN3-EEUU excluyendo productos sensibles		NO TLC / Fin ATPDEA	
	Millones de dólares	% del PIB	Millones de dólares	% del PIB	Millones de dólares	% del PIB
A. Latina y el Caribe	-442	0,0	-335	0,0	-220	0,0
ALC (excl. Mx. y Chile)	-370	0,0	-276	0,0	-235	0,0
Comunidad Andina	-256	-0,1	-203	-0,1	-255	-0,1
Bolivia	-4	-0,1	-1	0,0	-9	-0,1
Colombia	-163	-0,2	-128	-0,2	-95	-0,1
Ecuador	-31	-0,2	-23	-0,1	-14	-0,1
Perú	-43	-0,1	-35	-0,1	-141	-0,3
Venezuela (Rep. Bol. de)	-15	0,0	-15	0,0	4	0,0
Mercosur	-89	0,0	-61	0,0	-8	0,0
Chile	-27	0,0	-24	0,0	-2	0,0
México	-45	0,0	-35	0,0	17	0,0
Centroamérica y el Caribe	-26	0,0	-13	0,0	28	0,0
Estados Unidos	759	0,0	628	0,0	105	0,0
UE 15 + PECO + AELI ^b	-145	0,0	-140	0,0	38	0,0
Japón	-61	0,0	-42	0,0	12	0,0
Asia	-97	0,0	-70	0,0	88	0,0
Resto del mundo	-148	0,0	-117	0,0	-20	0,0
Mundo	-133	0,0	-75	0,0	4	0,0

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1.

^a El efecto neto descuenta el resultado de la variación equivalente ya alcanzada hasta el 2004, de la obtenida en los distintos escenarios.

^b UE15 = Unión Europea (15 países). PECO = Países de Europa central y oriental. AELI = Asociación Europea de Libre Intercambio.

por exceso o defecto. Se consideraron estas elasticidades, ya que son las más importantes en los efectos sobre el comercio, y también las variaciones en los términos de intercambio, que como hemos visto han sido clave en el efecto final sobre el bienestar.¹⁸

Como puede verse en los resultados del análisis de sensibilidad para el escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador” (cuadro 12), los efectos sobre el bienestar podrían llegar a ser positivos tanto para Colombia como para Ecuador, y difícilmente podrían ser negativos para Perú. No firmar y perder las preferencias lleva a resultados negativos para Colombia y Perú y positivos

para Ecuador. En particular, desde el punto de vista del bienestar se podría concluir que:

- Para Estados Unidos, el escenario en que los tres países de la CAN firman con liberalización completa es inequívocamente el mejor, siendo el peor aquel en que ninguno firma, pese a que el país del norte retiraría las preferencias otorgadas en virtud de la ATPDEA. Los resultados no son relevantes como proporción del PIB.
- En el caso de Perú está muy claro que no firmar el TLC con Estados Unidos y perder las preferencias derivadas de la ATPDEA es la peor opción, pues todos los valores del intervalo de confianza de este escenario son menores que cualquiera de los obtenidos para el intervalo del escenario con firma

¹⁸ Véase la justificación y metodología en Schuschny, Durán y de Miguel (2007).

CUADRO 12

Efectos comparados sobre bienestar ante análisis de sensibilidad de los siguientes escenarios: “CAN3-EEUU ultraliberalizador” y “No TLC/ Fin del ATPDEA”^a

(Comparación de variaciones equivalentes, efectos acumulados desde 2001, millones de dólares)

Análisis de sensibilidad	CAN3-EEUU ultraliberalizador			NO TLC/ Fin ATPDEA ^b		
	Resultado	Límite inferior	Límite superior	Resultado	Límite inferior	Límite superior
Colombia	-75	-149	3	-7	-10	-3
Ecuador	-11	-29	7	5	3	8
Perú	78	-1	173	-21	-24	-16
EEUU	472	364	586	-183	-236	-132

Fuente: elaboración propia, sobre la base de las simulaciones con el modelo GTAP 6.1.

^a Se incluye límite inferior y superior calculado a partir de la media, y desviación estándar obtenida a partir del análisis de sensibilidad.

^b ATPDEA = Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (Estados Unidos).

de acuerdo. Los resultados apuntan a que la mejor opción es firmar el TLC.

iii) Contrariamente a los países anteriores, para Colombia y Ecuador los resultados no son concluyentes. En Colombia, todos los resultados posibles del escenario “No TLC/Fin ATPDEA” entran dentro del intervalo de confianza del escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador”. Además, todas las opciones barajadas tienen un resultado negativo robusto, por lo que la elección de una u otra dependerá de sus efectos dinámicos y de consideraciones adicionales a las puramente comerciales.

iv) Para Ecuador los resultados son similares a los de Colombia, ya que el intervalo de la opción “No TLC/ Fin ATPDEA” entra casi completamente dentro del intervalo referido al escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador”, aunque este último podría eventualmente arrojar resultados acumulados positivos sobre el bienestar. El resultado en el escenario de no firma es inequívocamente positivo, y aunque podría ser la mejor opción, su escaso valor en relación con el PIB tampoco da una señal clara para discriminar.

c) *Ganancias de bienestar cuando se incluyen consideraciones dinámicas: el efecto de acumulación de capital*

En los modelos de naturaleza estática como el del GTAP, los potenciales beneficios de la apertura comercial

se deben al incremento de la eficiencia en la asignación de los recursos productivos y del consumo de bienes, así como a la variación de los términos de intercambio producto de dicho proceso. En general, las estimaciones de las consecuencias de la apertura comercial tienden a resultar modestas, dando lugar a incrementos en los niveles de bienestar que no llegan a un punto del PIB. Sin embargo, serían mayores si se tuvieran en cuenta los efectos dinámicos de la liberalización.

En un intento por calcular los beneficios de largo plazo de la apertura comercial se recreó un modelo de estado estacionario que permite el ajuste del acervo de capital, vinculando la rentabilidad del capital con el costo de producirlo. En Schuschny, Durán y de Miguel (2007) se explica la metodología aplicada (que se basa en François y McDonald, 1996) para incorporar a través de la modificación de las reglas de cierre, los efectos positivos de la acumulación de capital sobre los resultados, en virtud de la baja de los precios relativos de los bienes de capital derivada de la liberalización arancelaria. Nos centraremos ahora solamente en la comparación de los efectos sobre bienestar de los escenarios “CAN3-EEUU ultraliberalizador” y “No TLC/Fin ATPDEA”, tras descontar los resultados del escenario GTAP 2004 base CEPAL (en este caso estimado también en condición de estado estacionario), para los dos tipos de simulaciones: de equilibrio general estándar y de estado estacionario. Los resultados se presentan en el cuadro 13.

CUADRO 13

Variación equivalente: simulaciones en condiciones de equilibrio general estático y de estado estacionario
(Diferencias sobre resultados de los escenarios base 2004 estándar y “dinámico”, respectivamente, en millones de dólares del 2001)

	CAN3-EEUU ultraliberalizador		NO TLC / Fin ATPDEA	
	Cierre estándar de equilibrio general	Cierre de estado estacionario (incremento dinámico)	Cierre estándar de equilibrio general	Cierre de estado estacionario (incremento dinámico)
Colombia	-163	156	-95	-185
Ecuador	-31	44	-14	-26
Perú	-43	214	-141	-485
EEUU	759	768	105	158

Fuente: elaboración propia, sobre la base de simulaciones con GTAP 6.1.

Como puede observarse, cuando utilizamos el cierre que recrea un estado de tipo estacionario y que permite, con ciertas limitaciones, incorporar efectos dinámicos en los escenarios bajo análisis, los resultados sobre el bienestar cambian de manera importante. Los firmantes de la CAN experimentan un efecto neto positivo sobre el bienestar, que en el caso de Perú podría alcanzar hasta 0,4% del PIB, y en Colombia y Ecuador podría ser del orden de 0,2%. Para Estados Unidos la situación mejora levemente. Por el lado de los países de la CAN, no firmar los tres TLC y perder las preferencias otorgadas por la ATPDEA aumenta considerablemente el impacto negativo sobre Colombia y Ecuador (prácticamente se duplica) y, especialmente, sobre Perú (más que se triplica).¹⁹

Cabe señalar que en las simulaciones estáticas los resultados obedecían a la rebaja arancelaria derivada de los acuerdos. Ahora bien, cuando se simulan posibles procesos de acumulación de capital que trascienden dichas rebajas y se sitúan en un contexto de largo plazo se requiere, en la práctica, una serie de políticas e instituciones para que esta inversión realmente se materialice (por ejemplo, seguridad jurídica, infraestructura adecuada, capital humano formado, promoción de la inversión extranjera directa). Esto último no está recogido por el modelo. La firma de un TLC ofrece una oportunidad para aprovechar ventajas dinámicas que generen mejoras de bienestar, pero exige un esfuerzo adicional y, por lo tanto, no se manifiesta por la mera firma del acuerdo.

V

Resumen y conclusiones

Tal como la evidencia empírica ya ha demostrado, los efectos que tendrían los TLC sobre el PIB serían muy reducidos (Ley de Markusen)²⁰ y, como en cualquier ejercicio de estática comparativa, por una sola vez. Los impactos sobre el comercio son, sin embargo, relativamente positivos para todos los países involucrados, salvo en el escenario de no suscripción (“No TLC/Fin ATPDEA”). En general, se produce un efecto positivo sobre las exportaciones, principalmente de manufacturas livianas, y un alza simultánea de todas las importaciones. El efecto combinado no favorece a las manufacturas pesadas ni a los productos agrícolas de los países andinos. En el caso alternativo (“No TLC/Fin ATPDEA”), estos países se centran más en su producción de petróleo y productos mineros, viéndose negativamente afectadas las manufacturas livianas. Ahora bien, es necesario destacar que las importaciones de maquinaria y equipo —que son las que más aumentan en caso de firmarse un acuerdo—, al ser adquiridas a

precios relativamente más bajos, pueden servir para estimular la inversión, impulsando el crecimiento económico y la competitividad de los países.

En cuanto a bienestar, el efecto neto en condiciones estáticas de los TLC tiende a ser levemente negativo, aunque es necesario poner de relieve que los beneficios de las preferencias unilaterales de la ATPDEA recibidas por los países andinos ya han sido internalizados. Por lo tanto, al momento de comparar los efectos de los TLC debe tenerse en cuenta que la posible alternativa es no suscribir ningún acuerdo y dejar que la ATPDEA expire. En tal caso, se retraen los beneficios que ya han sido alcanzados, volviendo a aumentar los aranceles de los productos incluidos en la ATPDEA. Los principales resultados para cada país son los siguientes:

- Sin entrar a considerar los efectos dinámicos, los resultados para Colombia no son del todo concluyentes a la hora de elegir la mejor alternativa, ya que todos ellos caen dentro del intervalo de confianza en el análisis de sensibilidad del escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador”. En cualquier caso, todos los escenarios simulados de estática comparativa arrojaron resultados negativos en términos de bienestar. Por lo tanto, la elección de la alternativa depende mucho más de los efectos dinámicos, los que resultaron ser positivos en caso de suscribirse el TLC.

¹⁹ Los resultados obtenidos para las simulaciones en condiciones de estado estacionario con variaciones en los acervos de capital, si bien nos dan una pauta de cómo se verían afectados los valores de las variables económicas en el mediano o largo plazo, deben ser considerados con suma cautela, como se explica en Durán, de Miguel y Schuschny (2006).

²⁰ Véase François y McDonald (1996).

- Los resultados estáticos para Ecuador son similares a los señalados para Colombia, ya que todos los escenarios registran valores negativos sobre el bienestar neto. La opción “No TLC/Fin ATPDEA” entra prácticamente dentro del intervalo de confianza del escenario “CAN3-EEUU ultraliberalizador”, aunque podría ser la menos negativa. Ahora bien, si consideramos los efectos de largo plazo en un escenario “cuasi dinámico”, la firma de un TLC tiene resultados claramente positivos en términos de comercio y bienestar.
- En el caso del Perú, indudablemente la expiración de las preferencias otorgadas por la ATPDEA sin la suscripción de un TLC es la peor alternativa desde cualquier ángulo. Los resultados de los ejercicios simulados favorecen la suscripción de un TLC, especialmente si se excluyen los productos sensibles. El ejercicio cuasi dinámico confirma estas conclusiones.
- Para Estados Unidos, los resultados empíricos confirman la estrategia seguida en su política comercial en favor de la suscripción de tratados de libre comercio, puesto que mientras mayor es el número de países con los que suscriba un TLC, y menor el número de productos sensibles excluidos, mayores son los beneficios alcanzados en todos los ámbitos. Sin embargo, nuevamente se destaca que, ponderados por el PIB, los resultados parecen irrelevantes.

Si bien es cierto que los resultados en materia de bienestar agregado muestran valores reducidos, esto esconde importantes efectos sectoriales que, como nos enseñan la historia y la economía política, no serán fáciles de compensar mediante transferencias desde los ganadores hacia los perdedores (cuya identificación sectorial justifica este tipo de estudios). La exclusión de productos sensibles en los acuerdos de libre comercio mejora los resultados para los países andinos, permitiendo aliviar el impacto en algunos de los sectores más negativamente afectados. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que hay que considerar que los acuerdos fijan nuevas reglas de juego sectoriales que en parte condicionarán el sendero de desarrollo de los países.

Además, la firma de un TLC incorpora numerosos elementos difíciles de cuantificar, como las ganancias de productividad derivadas de un mayor acceso a mejoras tecnológicas, o los efectos benéficos de una posible mejora en la seguridad jurídica de los contratos o en las expectativas de los agentes económicos. En el apartado 5 c) de la sección anterior se trató de analizar el impulso dinámico a las inversiones que pueden traer consigo

los TLC, mostrando que las ganancias en bienestar podrían doblarse. Pero, por otra parte, el modelo no ha examinado los cambios económicos que podrían ser promovidos por otras políticas públicas activas (entre otras, las de fortalecimiento institucional, fomento a la competitividad, mejoramiento de la infraestructura, formación de recursos humanos y protección del medio ambiente y los recursos naturales). Esas políticas bien podrían (y deberían) ser implementadas incluso en ausencia de un TLC, pero su efecto podría ser mayor de existir tales tratados.

En otras palabras, los guarismos de este artículo muestran que la firma de tratados de libre comercio no puede ser sustituto de políticas activas de desarrollo, y que subsisten los interrogantes sobre el grado de sinergia que se podría tratar de establecer entre la aplicación de tales políticas y la firma de tratados de libre comercio. Esos son los terrenos en los que la discusión pública de dichos tratados debería darse. El presente artículo contribuye a mostrar que es allí y en los impactos sectoriales, y no a modificaciones en el nivel de la actividad económica asociadas a cambios arancelarios, donde pueden encontrarse las razones para adoptar una determinada postura frente a los tratados y para identificar las características que deberían perseguirse al negociarlos, más allá del importante tema del tratamiento especial de los productos sensibles.

Por otra parte, los resultados muestran que los TLC también reducirán el comercio intrasubregional, e incrementarán el comercio con los Estados Unidos; particularmente Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela registrarían pérdidas en producción y en exportaciones hacia los países de la CAN que negocian tratados. Además, algunos países de la región como Chile y México sufrirían alguna erosión de sus preferencias comerciales en el mercado estadounidense. Para trabajar por las líneas del “regionalismo abierto” promovido por la CEPAL, los acuerdos bilaterales deben evitar colisiones con los procesos de integración latinoamericanos y el esfuerzo desplegado en el ámbito multilateral. Una mayor uniformidad de normas y disciplinas entre los diferentes tipos de acuerdos, entre otras cosas, es fundamental para evitar una red de acuerdos de tipo radial (*hub-and-spoke*) asimétrico. En todo caso, no se debe erosionar la solidaridad continental y con ello las posibilidades de alcanzar soluciones de integración sustentables.

Finalmente, en el caso particular de los tres acuerdos de libre comercio analizados, los países andinos se han encontrado ante la posible disyuntiva de elegir un acuerdo comercial que equilibre las ventajas concedidas

por los Estados Unidos a través de la ATPDEA, o de no negociar un acuerdo (con independencia de sus posibles beneficios) y, en principio, perder el trato preferencial que ya habían adquirido. Este segundo escenario impide negociar sin condicionamientos y en cierta medida empuja a los países andinos a tomar el camino de los TLC con los Estados Unidos. Si este último país realmente desea continuar aplicando una política de apoyo al desarrollo de la región —lo que sería coherente además con los compromisos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), la

Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)— y a la vez avanzar en una integración comercial libre, el primer paso debiera ser el de prorrogar la vigencia de la ATPDEA por un plazo prudencial, para no afectar el clima negociador. Pese a que ya hay dos países que concluyeron las negociaciones, este argumento continúa teniendo valor, toda vez que Ecuador aún no termina las suyas y parte importante del sector productivo de Bolivia depende crucialmente de las exportaciones amparadas por la ATPDEA.

Bibliografía

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2004): *Impacto del ALCA sobre la economía de los países miembros de la ALADI: un análisis de equilibrio general*, ALADI/SEC/dt 457, Montevideo, 8 de marzo.
- Argüello, R. (2004): *An Exploratory Assessment of the Potential Impact of the Free Trade Area of the Americas on the Andean Community*, serie Documentos borradores de investigación, N° 46, Bogotá, D.C., Universidad del Rosario.
- Argüello, R. y E. Valenzuela (2005): *Market Access in the Western Hemisphere: Implications for the Andean Community*, serie Documentos borradores de investigación, N° 68, Bogotá, D.C., Universidad del Rosario.
- Armington, P.S. (1969): *The Geographic Pattern of Trade and the Effects of Price Changes*, International Monetary Fund Staff Papers, vol. 16, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Baldwin, R.E. y A.J. Venables (1995): Regional economic integration, en G.M. Grossman y K. Rogoff (comps.), *Handbook of International Economics*, vol. III, Amsterdam, Elsevier.
- Botero, J. (2005): *Estimación del impacto sobre el empleo de los tratados de libre comercio en Colombia: análisis de equilibrio general computable*, serie Estudios y perspectivas, N° 8, LC/L.2366-P, Bogotá, D.C., Oficina de la CEPAL en Bogotá, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05. II.G.105. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/colombia/6/LCL2366P/SERIECOL8-G-ES.pdf>
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2005): *América Latina en el comercio global. Ganando mercado*, Bogotá, D.C., División de Estudios Económicos, Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo, noviembre.
- Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2005): *The Impact of the Andean Trade Preference Act. Eleventh Report 2004*, Investigation N° 332-352 (Publication 3803), Washington, D.C., septiembre.
- _____ (2006): *2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, D.C. marzo.
- Comunidad Andina (2005): *Evaluación de las posibles implicaciones para Ecuador de la no suscripción del Tratado de Libre Comercio con EEUU*, documento informativo, SG/di 709, Lima, 3 de marzo.
- Cuadra, C.G. y D. Florián (2005): Impacto de los procesos de integración latinoamericanos a partir de un modelo multirregional de equilibrio general computable, *Perspectivas: análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Lima, Corporación Andina de Fomento (CAF), vol. 3, N° 1, julio.
- DeRosa, Dean A. y J.P. Gilbert (2004): Technical appendix: quantitative estimates of the economics of U.S. bilateral free trade agreements, en J. Schott, *Free Trade Agreements. US Strategies and Priorities*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Diao, X. y A. Somwaru (2001): A dynamic evaluation of a free trade area of the Americas: an intertemporal global general equilibrium model, *Journal of Economic Integration*, 16.
- Diao, X., E. Díaz-Bonilla, S. Robinson (2002): Escenarios de integración regional en las Américas, *Integración y comercio*, año 6, N° 17, julio-diciembre, Washington, D.C., Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Dimaranan, B.V. y R.A. McDougall (comps.) (2005): *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 6 Data Base*, West Lafayette, Center for Global Trade Analysis, Purdue University. Disponible en https://www.gtap.agecon.purdue.edu/databases/v6/v6_doco.asp.
- Durán Lima, J. y R. Maldonado (2005): *América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones*, serie Comercio internacional, N° 62, LC/L.2464-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05. II.G.200. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/4/LCL2454P/LCL2454e.pdf>
- Durán, J., C. de Miguel y A. Schuschny (2006): *Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los EEUU ¿cuánto se puede esperar de ellos?*, serie Comercio internacional, N° 77, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- François, J. y B. McDonald (1996): *Trade Liberation and Capital Accumulation in the GTAP Model*, GTAP Technical Paper, N° 7, West Lafayette, julio. Disponible en https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=310
- Harrison, W.J. y K.R. Pearson (1996): Computing solutions for large general equilibrium models using GEMPACK, *Computational Economics*, vol. 9, N° 2, agosto.
- Hertel, T. (comp.) (1997): *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hinojosa-Ojeda, R., J.D. Lewis y S. Robinson (1997): *Convergence and Divergence between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration*, Working Paper Series, N° 219, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, mayo.
- Light, M. (2003): *Acuerdo de Libre Comercio de las Américas: impactos económicos en la Comunidad Andina*, Lima, Secretaría de la Comunidad Andina, septiembre.

- Malcolm, G. (1998): *Adjusting Tax Rates in the GTAP Data Base*, GTAP Technical Paper, N° 12, West Lafayette, septiembre. Disponible en https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=315
- Monteagudo, J., L. Rojas y otros (2004): *The New Challenges of the Regional Trade Agenda for the Andean Countries*, documento presentado en la séptima Annual Conference on Global Economic Analysis (17 al 19 de junio), Washington, D.C. Disponible en <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1853.pdf>
- Morales, C., S. Parada y M. Torres (2005): Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador, en A. Barantes y L. Fernández (comps.), *ALCA: efectos sobre el sector agrícola en las economías latinoamericanas*, Recife, Editora Universitária UFPE.
- Rosales, O., J. Durán y S. Sáez (2006): *Recent Trends in Latin American Integration: An Overview*, Texas, Baylor University, por aparecer.
- Schuschny, A., J. Durán y C. de Miguel (2007): *El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberalización regional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- Sepúlveda, C. (2005): Metodologías aplicables para un análisis sobre impactos comerciales de un tratado de libre comercio entre los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los EEUU, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- USITC (United States International Trade Commission) (2006): *2006 Trade Policy Agenda and 2005 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Program*, marzo.
- (2005): *The Impact of the Andean Trade Preference ACT, Eleventh Report 2004*, Investigation N° 332-352 (Publication 3803), septiembre.
- Walmsley, T.L. (1998): *Long-run Simulations with GTAP: Illustrative Results from APEC Trade Liberalization*, GTAP Technical Paper, N° 9, West Lafayette, marzo. Disponible en https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=312.

PALABRAS CLAVE

Empleo
 Política comercial
 Inversión extranjera directa
 Política laboral
 Creación de empleos
 Análisis comparativo
 Evaluación
 Argentina
 Brasil
 México

Retos en materia de empleo y respuestas de política en Argentina, Brasil y México

Christoph Ernst, Janine Berg y Peter Auer

En este trabajo se argumenta que para proporcionar trabajo decente —entendido como trabajo formal con cobertura de seguridad social— en Argentina, Brasil y México las políticas económicas y sociales de estos países se deben concentrar en la creación de empleo. En los años 1990, la liberalización comercial y financiera y las políticas liberales vinculadas a ella no produjeron los resultados que se esperaban en materia de crecimiento o empleo. Los autores evalúan aquí las políticas macroeconómicas, comerciales, de inversión y del mercado laboral en estos tres países en el período 1990-2004 y formulan un conjunto de recomendaciones para dar al crecimiento del empleo la prioridad que merece.

Christoph Ernst

✉ ernst@ilo.org

Janine Berg

✉ berg@ilo.org

Peter Auer

✉ auer@ilo.org

Unidad de Análisis
 e Investigación del Empleo,
 Oficina Internacional del Trabajo
 (OIT),
 Ginebra

I

Introducción

Los retos en materia de empleo en Argentina, Brasil y México son numerosos. El crecimiento del empleo desde 1990 ha sido insuficiente para absorber el aumento de la oferta de mano de obra. Pese a recientes avances económicos y laborales, en 2004 las tasas de empleo eran inferiores a las de 1990 en Argentina y Brasil; la proporción de trabajadores en el sector informal había aumentado en Brasil y México; el salario real medio del sector manufacturero solo se había elevado marginalmente en Brasil y México y había disminuido en Argentina, y la desigualdad de salarios e ingresos seguía siendo alta en los tres países y se había acentuado mucho en Argentina. Además, la seguridad social cubría a menos de la mitad de los trabajadores asalariados en Argentina y a dos tercios en Brasil y México. La falta de crecimiento del empleo —sobre todo de los trabajos formales con protección social— y en algunos casos el deterioro del mercado laboral, han sido lo más decepcionante de la nueva estrategia de desarrollo adoptada

por los países a fines de los años 1980 e inicios de los 1990. Si se considera que la nueva estrategia no tenía un objetivo explícito de empleo —más bien se suponía que la liberalización del capital, los bienes y los mercados de trabajo bastaría por sí sola para crear puestos de trabajo— este mal desempeño no sorprende.

El desafío de crear empleo, por lo tanto, continúa vigente en los tres países. En este artículo se procura responder a la siguiente pregunta: ¿qué políticas económicas y sociales se necesitarían si la creación de empleos de calidad fuera el principal objetivo de la política de gobierno en Argentina, Brasil y México? Las políticas macroeconómicas, comerciales y de inversión y las reglamentaciones y políticas del mercado laboral son fundamentales para la creación de empleos de calidad. En este artículo se analiza por qué estas políticas no generaron empleo de calidad en el período 1990-2004 y cómo se las puede reformular para promover el empleo.

II

Políticas macroeconómicas

Si bien el crecimiento económico generalmente conduce a la creación de empleo, no basta por sí solo para garantizarla porque depende también de la necesidad de mano de obra que traiga aparejada. Aunque el desarrollo puede fomentar la inversión, lo que a su vez mejora la productividad y en última instancia los niveles de ingreso de una economía, sigue siendo objeto de debate entre los economistas cuál es la mejor manera de lograr un mayor crecimiento. Hace dos décadas, Argentina, Brasil y México cambiaron

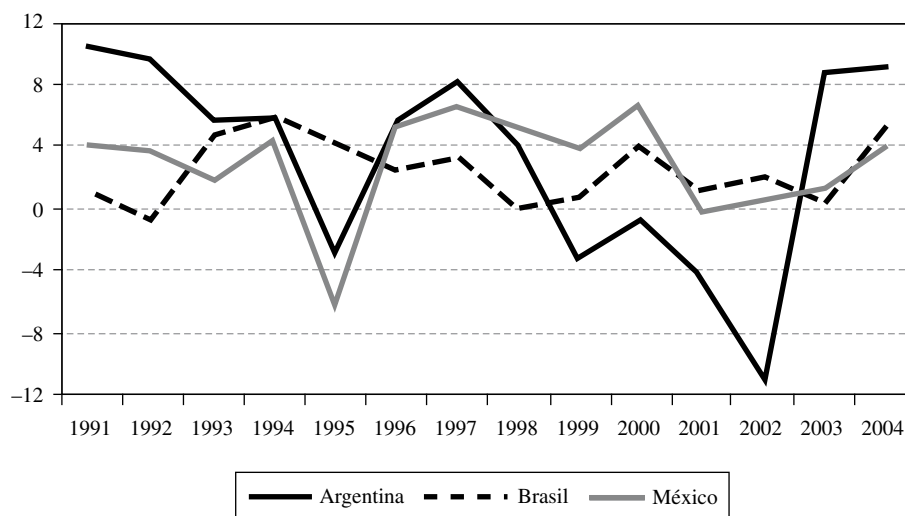
drásticamente sus políticas macroeconómicas con el objetivo de refrenar la inflación y cosechar los beneficios de una mayor inserción en la economía mundial. Desde entonces, el crecimiento económico ha sido volátil y relativamente bajo, afectando la capacidad de las economías de crear empleo, sobre todo en el sector formal.

En el período 1990-2004 la tasa media de crecimiento en Argentina, Brasil y México fue de 3,2%, 2,5% y 3%, respectivamente. Estas cifras representaron un retroceso con respecto a las décadas de 1960 y 1970, especialmente en Brasil y México, donde el crecimiento alcanzó entonces a casi dos dígitos. Entre 1990 y 2004 la desviación estándar del crecimiento económico en Argentina fue de 6,5%, más del doble de la tasa media de crecimiento. Aunque en menor medida, el crecimiento económico de Brasil y México también fue volátil, con una desviación estándar comparable a las de las tasas de crecimiento (gráfico 1).

□ Este artículo sintetiza las conclusiones del libro *Enfrentando el desafío del empleo: Argentina, Brasil y México en una economía globalizada* (Berg, Ernst y Auer, 2006). Los autores agradecen a Adriana Marshall sus aportes al capítulo sobre reglamentación y políticas del mercado laboral, y agradecen también los valiosos comentarios de un evaluador anónimo y de los participantes en seminarios realizados en Argentina, Brasil, México y Ginebra en 2004 y 2005. Las opiniones expresadas en este trabajo son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIT. Los autores también son responsables de cualquier error u omisión.

GRÁFICO 1

Argentina, Brasil y México: producto interno bruto bajo y volátil, 1990-2004



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El desempeño más bien deficiente de las economías estuvo asociado a un fuerte viraje de la política macroeconómica. Dos períodos de seis años —el de apertura económica en 1985-1991 y el de las crisis en 1995-2001— marcaron la volatilidad de su trayectoria económica. En el período previo a las crisis los tres países mantuvieron tipos de cambio fijos que llevaron a la pérdida de competitividad de las exportaciones y a una balanza comercial negativa. Aunque se dependía de la entrada de capital para financiar el desequilibrio, la afluencia y la expansión del crédito interno se orientaron principalmente al consumo de productos importados. Además, la apreciación del tipo de cambio dificultó aún más la adaptación de las industrias nacionales, antes protegidas, al nuevo entorno competitivo. Sobre el mercado laboral recayó lo más arduo del ajuste, puesto que la menor competitividad de las empresas nacionales se tradujo en despidos y recortes salariales.

Aunque pasada la crisis los países recuperaron competitividad mediante la flexibilización de los tipos de cambio, los altos niveles de deuda —como proporción del PIB— y el temor a la inflación hicieron que la política monetaria y fiscal continuara siendo restrictiva. La estabilidad de los precios sigue siendo la principal preocupación de la política económica, que se manifiesta en la política actual de metas de inflación. El otro objetivo importante es el de la sostenibilidad de la deuda. El sesgo restrictivo de la política macroeconómica, particularmente en Brasil y México, ha afectado la creación de empleo.

Las altas tasas de interés han reducido la inversión interna, mientras que la merma de los recursos públicos ha significado menos gasto en infraestructura pública y social. Los países continúan manteniendo sus cuentas de capital abiertas y limitando su política macroeconómica al manejo del tipo de cambio o de la tasa de interés. Además, si bien el tipo de cambio ya no es fijo, hay límites a su flexibilidad: los países deben precaverse de una excesiva devaluación de la moneda que pueda fomentar la inflación y elevar el costo del servicio de la deuda, ya que gran parte de ella es en dólares, mientras que el ingreso nacional es en moneda local. Como resultado, muchas de las limitaciones macroeconómicas preexistentes dificultan todavía las opciones de política de Argentina, Brasil y México.

Los gobiernos de Brasil y México han adoptado el establecimiento de metas de inflación como política antiinflacionaria, mientras que el de Argentina estudia seriamente la posibilidad de hacer lo mismo. La fijación de tales metas supone que el Banco Central preanuncia la tasa que se debe mantener en el año y concentra su política en lograrla. El empleo, en cambio, no es una meta de política. Las medidas adoptadas para reducir la inflación han sido satisfactorias en los tres países, pero a un alto precio. En general, tales medidas implican un aumento de las tasas de interés, que frena la inversión y por ende la demanda de mano de obra. Por lo demás, no está claro por qué el establecimiento de metas de inflación se ha convertido en la principal política económica

después de abandonarse el tipo de cambio fijo, ya que no hay pruebas empíricas de que el desempeño de una economía con una tasa de inflación anual de alrededor del 10% sea peor que el de una economía con una tasa de inflación anual en torno al 3% (Islam, 2003).

Al utilizar las tasas de interés para contener la inflación, estas tasas suben más de lo necesario, con el efecto adverso de aumentar el costo de la deuda, la carga de la deuda y, en última instancia, la percepción de riesgo. También se elevan las tasas de interés internas, de modo que los préstamos del exterior resultan más caros para los bancos locales y esto a su vez incrementa el costo del crédito disponible en el país. Las altas tasas de interés reales en Argentina, México y especialmente en Brasil han agravado el ya difícil proceso que enfrentan las empresas —sobre todo las pequeñas— para obtener financiación. En una encuesta sobre el panorama empresarial realizada en el año 2000, el 73% de los empresarios argentinos, el 84% de los brasileños y el 71% de los mexicanos las señalaron como uno de los principales obstáculos para la gestión y crecimiento de sus empresas (Banco Mundial, 2000).

Otra característica de la estrategia macroeconómica de Brasil y México es la naturaleza restrictiva de la política fiscal. El manejo del gasto público es indispensable para refrenar la inflación y es también necesario para financiar los pagos de la deuda. No obstante, al igual que la política monetaria restrictiva, la política fiscal restrictiva reduce la demanda global y dificulta la creación de empleos. Debido a la considerable carga que significa la amortización de la deuda, los países deben

lograr superávits fiscales primarios para el servicio de la deuda. Sin embargo, esto significa que el gobierno recibe internamente más dinero que el que gasta, lo que tiene efectos contractivos. Además, la política fiscal con frecuencia ha sido procíclica, característica que agrava la contracción de la actividad económica porque el gasto se reduce cuando la economía entra en recesión.

En México y más recientemente en Brasil se han tomado medidas para equilibrar los presupuestos mediante el uso de los superávits primarios para financiar la amortización de la deuda. El manejo del déficit también es fundamental para el objetivo de los gobiernos de mantener la inflación a raya. De hecho, los tres países analizados cumplirían con los criterios fiscales del Tratado de Maastricht, según los cuales el tope de la deuda general del gobierno, como proporción del PIB, es de 60% y el tope del déficit financiero del gobierno es de 3%.¹ En Brasil, algunos economistas han propuesto reducir la meta de superávit fiscal para que el gobierno pueda destinar fondos a proyectos de inversión.² El gobierno brasileño también ha solicitado al Fondo Monetario Internacional (FMI) que el gasto en infraestructura no sea contabilizado como un desembolso sino como una inversión. Los proyectos de infraestructura cuyos métodos de producción hacen uso intensivo de mano de obra tendrían la ventaja adicional de reducir el desempleo en el país. Por otra parte, los países que establecen metas de superávit primario sin tener en cuenta los ciclos económicos corren el riesgo de agravar la contracción de la actividad económica, por carecer de un mecanismo específico para aliviar tal situación.

III

Políticas comerciales y de inversión

1. Orientación de las exportaciones y sus efectos en la creación de empleo de calidad

A fines de los años 1980 y comienzos de los 1990 se adoptó en Argentina, Brasil y México una nueva estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones que promovía la liberalización del comercio, el establecimiento de acuerdos regionales y la restricción de la política industrial del gobierno. Se supone que la liberalización del comercio crea nuevas oportunidades de exportación y de ese modo influye en el modelo exportador de un país. La integración regional puede complementar ese

proceso al incentivar el comercio entre los países vecinos. Sin embargo, el libre comercio será más ventajoso para el desarrollo de un país si la demanda mundial de los

¹ Con la devaluación de fines de 2001, la relación deuda/PIB de Argentina pasó del 52% del PIB al 132%. No obstante, continúa cumpliendo con los criterios de déficit público del Tratado de Maastricht. Brasil, con una relación deuda/PIB del 50%, también se ajusta a esos criterios, aunque los superó varias veces en el decenio de 1990. La última vez que eso sucedió fue en 1998, cuando el déficit público brasileño llegó al 7,1% del PIB.

² Véase el sitio web de *Desemprego Zero* (www.desempregozero.org.br), en el que figuran diversos artículos sobre este tema.

bienes y servicios exportados está en aumento y si la elaboración de estos bienes tiene un efecto multiplicador en la producción y el empleo. A continuación se analizan los cambios en la especialización de las exportaciones como consecuencia de la liberalización comercial y la integración regional y se comparan esos cambios con la evolución de la demanda mundial del producto específico. El cuadro 1 muestra que entre los períodos de 1985-1995 y 1995-2000, el número de productos en ascenso (es decir, productos cuya importación aumentaba en el mercado mundial) en que se especializaban los países disminuyó considerablemente, de 277 a 89, en el conjunto de los tres países considerados, mientras que el número de productos en descenso (cuya importación en el mercado mundial declinaba) aumentó considerablemente, de 109 a 246.

En general, Argentina y Brasil continúan especializados en productos primarios y semielaborados de poco valor y con densidad baja a mediana de mano de obra, los que crean pocos puestos de trabajo. Brasil, sin embargo, tiene ventajas comparativas en algunos productos manufacturados (textiles y vehículos automotores, entre otros), en especial para el comercio con sus vecinos del Mercosur. Salvo en el caso de algunas industrias exitosas, los países de este bloque están cada vez más lejos de las corrientes más dinámicas del

comercio internacional, como las de productos de alta tecnología. México ha reforzado su especialización en manufacturas, sobre todo gracias a la industria maquiladora; a fines de la década de 1990 el 60% de sus exportaciones era de nivel tecnológico mediano a alto, cifra que en la década anterior había sido solo de 20% (Dussel Peters, 2003). No obstante, esas industrias dependen en gran medida de la importación de bienes intermedios, que representan más del 80% de las ventas de exportación y la mayor parte del valor agregado. La menor especialización en productos dinámicos para el mercado mundial y la especialización remanente en productos primarios o semielaborados es fuente de preocupación sobre todo en Argentina, pero también en Brasil. Aunque las exportaciones de estos productos tienen efectos positivos en variables macroeconómicas como la balanza comercial, las reservas de divisas y, si corresponde, los ingresos públicos procedentes de los derechos de exportación, este tipo de especialización por sí sola no es muy promisorio debido a que los bienes involucrados están sujetos a una gran inestabilidad de los precios y crean pocos empleos de calidad.

Otro elemento que ha de considerarse al analizar los efectos de la liberalización comercial en la economía y el empleo son las importaciones. Entre 1990 y 2003 éstas aumentaron a una tasa media anual de 17% en Argentina, 10% en Brasil y 24% en México. ¿Cuál fue el efecto de ese aumento en el empleo y los salarios? Excepto en la industria de alimentos mexicana, la mayor parte de los sectores expuestos a la competencia de las importaciones producían bienes de mayor valor agregado, entre ellos aparatos médicos, válvulas electrónicas o maquinaria para fines especiales (cuadro 2). Al contrario de los principales sectores exportadores, en los que la densidad de mano de obra era baja o mediana, la mayoría de las industrias expuestas a la competencia de las importaciones exhibían una densidad laboral mediana a alta y en consecuencia influían un poco más en el empleo. Sin embargo, su participación en el empleo del sector manufacturero no era significativa (menos de 1%), salvo en el caso de los fabricantes de maquinaria para fines especiales en Argentina y de productos alimentarios en México. No obstante, el impacto de la apertura económica en el mercado de trabajo era dispar y dependía en gran medida de cada industria específica. En México, las industrias más expuestas a la competencia de las importaciones, que se enumeran en el cuadro 2, registraron un sólido incremento de la producción (más del 3%) y del empleo. Solo el sector de los alimentos procesados registró un crecimiento negativo, mientras que el de las válvulas electrónicas aumentó 15%. El crecimiento salarial fue

CUADRO 1

**Argentina, Brasil y México:
evolución del número de productos
en la matriz de competitividad, 1985-2000^a**

Argentina		Brasil		México	
Mundo: 1985-1995		Mundo: 1985-1995		Mundo: 1985-1995	
65	99	64	71	77	106
46	32	39	62	24	25
Mundo: 1995-2000		Mundo: 1995-2000		Mundo: 1995-2000	
101	29	96	35	70	25
70	35	76	29	100	26
Mercosur: 1995-2000 ^b		Mercosur: 1995-2000		TLCAN: 1995-2000 ^c	
64	47	73	41	68	27
59	56	48	63	90	43

Fuente: elaboración propia, con información de la base de datos, TradeCan 2002, de la CEPAL.

^a En cada grupo de cuatro cifras, la cifra superior izquierda corresponde a productos en descenso, la superior derecha a productos en ascenso, la inferior izquierda a retrocesos (productos en descenso en los cuales los países no se han especializado) y la inferior derecha a oportunidades perdidas (productos en ascenso en los cuales los países no se han especializado).

^b Mercosur: Mercado Común del Sur.

^c TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CUADRO 2

Argentina, Brasil y México: jerarquización de las industrias más expuestas a la competencia de las importaciones, y evolución del mercado laboral, 1995-2000^a

	Jerarquización ^b	Crecimiento de la producción	Intensidad de uso de mano de obra	Proporción empleo	Crecimiento empleo	Crecimiento salarios
Argentina	Tubos, válvulas electrónicas y otros	3,1	Mediana	0,6	4,1	7,3
	TV, receptores de radio y productos relacionados	0,4	Alta	0,4	-2,9	2,2
	Aparatos médicos	8,9	Mediana	0,8	5,1	6,9
	Total manufacturas	1,7		100	3,9	4,1
Brasil	Procesamiento de combustibles nucleares	-4,4	Mediana	0,9	-9,0	2,0
	Tubos, válvulas electrónicas y otros	-1,5	Alta	0,5	-2,5	-8,2
	Aparatos médicos	5,7	Mediana	0,8	-2,5	-0,6
	Total manufacturas	4,0		100	-0,9	-3,1
México	Tubos, válvulas electrónicas y otros	14,7	Baja	0,1	4,1	7,0
	Carne proc., pescado, fruta, verdura	-2,4	Mediana	3,0	1,8	-4,1
	Maquinaria para fines especiales	3,4	Alta	0,9	6,2	-1,5
	Total manufacturas	3,7		100	3,5	-4,4

Fuente: elaboración propia, con información de la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías COMTRADE (ONUDI, 2006).

^a El cuadro detalla los grupos de productos situados en los primeros puestos de la clasificación por orden de importancia en cada país. Las tasas de crecimiento de la producción corresponden a valores medios anuales a precios de mercado constantes, mientras que los salarios son los reales: Argentina: 1995-1999, Brasil: 1996-1999, México: 1996-1999.

^b Para jerarquizar las industrias más expuestas a la competencia de las importaciones se utiliza el indicador $X-M/(Y-X+M)$, que muestra las importaciones netas ($X-M$) divididas por la absorción interna ($Y-X+M$), es decir, por el consumo interno.

negativo, aunque por encima del promedio, excepto en el sector de las válvulas electrónicas (+7%). En Argentina y Brasil, aunque estas industrias en general incrementaron la producción y los salarios, el crecimiento del empleo en ellas fue menor que en el resto del sector manufacturero, con cifras negativas, sobre todo en Brasil donde fluctuaron entre -2,5% y -9%, o inferior al promedio del sector manufacturero.³

El desempeño relativamente satisfactorio del empleo se debió en parte a que en el período estudiado —la segunda mitad de los años 1990— muchas empresas ya se habían adaptado al nuevo contexto. Además, con excepción de la industria alimentaria en México y la industria de maquinaria con fines especiales en Argentina, la mayoría de los sectores expuestos a crecientes importaciones producían bienes de alto valor agregado y empleaban a pocos trabajadores, como en el caso de la fabricación de aparatos médicos o válvulas electrónicas. Del mismo modo, algunas importaciones correspondían a bienes de consumo que no se producían localmente, por lo que no afectaban la producción

interna. Cabe destacar que las importaciones de bienes intermedios ayudaron a mejorar la competitividad de la producción nacional.

No obstante, el efecto indirecto de las importaciones en el empleo fue más bien negativo. La mayor competencia en el mercado interno y las importaciones de tecnología condujeron a la reestructuración industrial y a un aumento de la productividad laboral en los sectores industriales tradicionales, en particular en Argentina y Brasil. La sustitución de mano de obra por capital resultó en una contracción general de la demanda de mano de obra para el sector manufacturero, pero también en un vuelco salarial a favor de los trabajadores capacitados, como en el caso de la industria de vehículos automotores en Argentina y Brasil. El sector agrícola mexicano también acusó un impacto significativo de las importaciones, ya que en el período 1993-2002 perdió alrededor de un millón de puestos de trabajo debido a importaciones de cereales a bajo precio (INEGI, 2002).

Aunque la liberalización y la integración regional acrecentaron mucho el comercio y condujeron a una mejor inserción en la economía mundial, no tuvieron el efecto deseado sobre la producción, el empleo y los salarios en el período analizado (cuadro 3). Pese a lo que indica el pensamiento económico convencional, los principales

³ El cuadro 2 muestra solamente los tres sectores más expuestos a la competencia de las importaciones, pero el análisis contempla ocho sectores en esa situación.

CUADRO 3

Argentina, Brasil y México: resumen de los efectos de la liberalización comercial,^a 1990-2003

Comercio	Argentina	Brasil	México
Reducción de aranceles	+++	+++	++
Aumento de las exportaciones	++	++	+++
Aumento de las importaciones	+++	+++	+++
Aumento del comercio intrarregional	++	++	+++
Especialización en exportaciones dinámicas	—	—	—
Uso intensivo de mano de obra de las principales exportaciones	++	++	+
Efectos de las exportaciones en el empleo	—/+	—/0	+
Efectos de las exportaciones en los salarios	—/+	+	0/+
Efectos directos del aumento de las importaciones en el empleo	—/+	—/+	—/+
Efectos indirectos del aumento de las importaciones en el empleo	—	—	—/0

Fuente: elaboración propia.

^a El signo — indica efectos declinantes; el signo —/+ indica efectos mixtos; el signo + indica efectos bajos/positivos; el signo ++ indica efectos positivos, y el signo +++ indica efectos muy positivos. Por su parte, el signo —/0 indica efectos ligeramente negativos y el 0/+ indica efectos ligeramente positivos.

sectores exportadores hicieron uso más intensivo de capital que de mano de obra. Por lo demás, aunque hubo un notable aumento de las importaciones en la región, no se observó un dinamismo similar en las exportaciones, sobre todo de Argentina y Brasil. La apreciación del tipo de cambio fue una importante variable macroeconómica que obstaculizó el avance de las exportaciones. Solo en México se observó un repunte de la producción manufacturera y el empleo en la segunda mitad de los años 1990, sobre todo gracias a la floreciente industria maquiladora. Sin embargo, esta última no desarrolló vínculos importantes con el resto de la economía y decayó considerablemente a partir del 2000, por lo que se redujo drásticamente la creación de empleos formales. La apertura del mercado interno a los productos agrícolas estadounidenses —que son objeto de altos subsidios— tuvo efectos desastrosos sobre el empleo en el sector agrícola. Esto demuestra que la secuencia y focalización de las medidas de apertura económica son fundamentales para evitar altos costos de ajuste social.

2. Evolución y características de la afluencia de inversión extranjera directa y su importancia para el mercado laboral

Atraer inversión extranjera directa (IED) ha sido un instrumento clave de la estrategia de desarrollo hacia afuera en los tres países estudiados, porque se estima que puede compensar la escasez de recursos financieros internos necesarios para modernizar y elevar la producción, facilitar la inserción en el mercado mundial y crear puestos de trabajo. La nueva estrategia de desarrollo aplicada en

los años 1990 y la mayor globalización de la producción en todo el mundo hicieron que la afluencia de IED en el período 1990-2003 fuera considerablemente mayor que en la década de 1980. Según datos recientes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las corrientes de IED hacia México (país que comenzó con la liberalización comercial y financiera antes que los demás) se cuadruplicaron, aquellas hacia Brasil se sextuplicaron, y se decuplicaron con creces las que iban a Argentina, donde se llevó a cabo el programa de privatizaciones más exhaustivo en la década de 1990.

No obstante, los efectos sobre el empleo de la gran afluencia de IED fueron bastante desalentadores, debido principalmente al tipo de inversión involucrada. El cuadro 4 muestra el tipo de inversión extranjera que recibieron los países y su influencia en el empleo.

La mayor parte de la inversión extranjera no creó nuevas actividades productivas que fomentaran la contratación de más trabajadores. Por el contrario, con frecuencia estuvo ligada a la reestructuración de las empresas y se tradujo en medidas de racionalización que condujeron al despido de mano de obra. Como resultado, se crearon pocos activos de producción con potencial de crear empleo adicional. Esto es evidente si se considera la mayor participación de las fusiones y adquisiciones en los flujos totales de IED hacia los tres países estudiados, siendo la proporción extremadamente alta en Argentina (superior al 80%) y más moderada en México (40%). El cuadro 5 muestra también que esta forma de IED tuvo en América Latina —sobre todo en Argentina y Brasil— un peso mayor que en China e India, aunque también allí se expandió considerablemente en el período 1997-2002.

CUADRO 4

Argentina, Brasil y México: tipos de inversión extranjera directa, su dimensión y su importancia para la creación de empleo, 1990-2004

Inversión	Efecto de la inversión en el empleo	Magnitud de la afluencia de inversión extranjera directa		
		Argentina	Brasil	México
Cartera	Insignificante	Mediana	Mediana	Mediana
IED	Mediano	Alta	Alta	Alta
Privatización	Mixto	Alta	Mediana	Insignificante
Inversión horizontal	Alto	Alta	Alta	Mediana
Inversión vertical	Mediano	Insignificante	Insignificante	Alta
Fusiones y adquisiciones	Mixto	Alta	Alta	Mediana
Inversión totalmente nueva	Alto	Mediana	Mediana	Alta
Búsqueda de recursos	Insignificante	Alta	Insignificante	Insignificante
Búsqueda de mercados	Mediano	Alta	Alta	Alta
Búsqueda de eficiencia	Mediano-alto	Insignificante	Insignificante	Alta

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 5

Algunos países: participación media de las fusiones y adquisiciones en la afluencia de inversión extranjera directa, 1991-1996 y 1997-2002
(Porcentajes)

Fusiones y adquisiciones /afluencia de IED	1991-1996	1997-2002
Argentina	38,9	82,3
Brasil	44,1	58,5
México	15,6	42,6
China	2,6	4,4
India	15,3	39,1
Países en desarrollo	17,4	34,5

Fuente: UNCTAD (2000).

Como consecuencia de la apertura del mercado interno y la privatización, la mayor parte de la IED se destinó a los servicios. Esto se hizo principalmente mediante fusiones y adquisiciones derivadas de la privatización de empresas de servicios de utilidad pública o de la reestructuración de bancos, de modo que a menudo no hubo creación significativa de nuevos activos para la producción de bienes sino que se tendió a utilizar los existentes. Además, décadas de protección habían permitido el surgimiento de mano de obra redundante, la que fue reducida durante el proceso de privatización y modernización. En síntesis, el efecto general en el empleo fue mínimo o incluso negativo.

La liberalización económica condujo a una mayor competitividad en el sector manufacturero, segundo beneficiario más importante de las corrientes de IED.

Al igual que en el sector de servicios, las estrategias de reestructuración para aumentar la productividad a menudo trajeron aparejadas medidas de racionalización y despidos. La IED fue aplicada a sectores que hacían uso bajo a mediano de mano de obra, mientras que las empresas transnacionales del sector manufacturero ya presentes contribuyeron poco a la creación de puestos de trabajo. Aunque las “viejas” industrias que hacían uso intensivo de capital —entre ellas la automotriz y la química— estuvieron entre los principales beneficiarios de la IED, en la década de 1990 racionalizaron su producción, crearon poco empleo e incluso sufrieron una contracción del empleo. No obstante, elevaron su productividad y competitividad y acentuaron su orientación exportadora, lo que entrega señales prometedoras para el futuro. Esta tendencia muestra que el apoyo específico y sostenido del sector público a esta industria, inclusive en un período inspirado por políticas liberales, fue fundamental y útil para el proceso de reestructuración. Además, llegaron nuevas empresas transnacionales, en particular del sector automovilístico, que crearon menos puestos de trabajo. Más aún, los salarios en los principales sectores manufactureros receptores de IED aumentaron por encima del promedio, especialmente para los trabajadores calificados, como reflejo del aumento de la productividad laboral.

En México, la situación en materia de empleo es mucho más favorable que en Argentina y Brasil, porque las grandes inversiones extranjeras directas en el sector manufacturero crearon muchos puestos de trabajo. Esta tendencia positiva, sin embargo, puede atribuirse sobre todo a las maquiladoras, que recibieron grandes

inversiones totalmente nuevas (*greenfield investment*) en actividades que hacían uso intensivo de mano de obra. La maquila también registró aumentos salariales por encima del promedio, aunque en general sus salarios siguen siendo inferiores al promedio del sector manufacturero. No obstante, su ventaja comparativa es bastante frágil, como lo demuestran las salidas netas de IED desde el 2000 y la consecuente contracción del empleo formal. Una perspectiva alentadora ha sido la creación de maquiladoras de tercera generación, basadas en actividades productivas que hacen uso intensivo de tecnología y ocupan trabajadores altamente calificados. Al competir en función de la calidad más que del precio, las empresas están en mejores condiciones para defenderse de competidores que pagan salarios bajos.

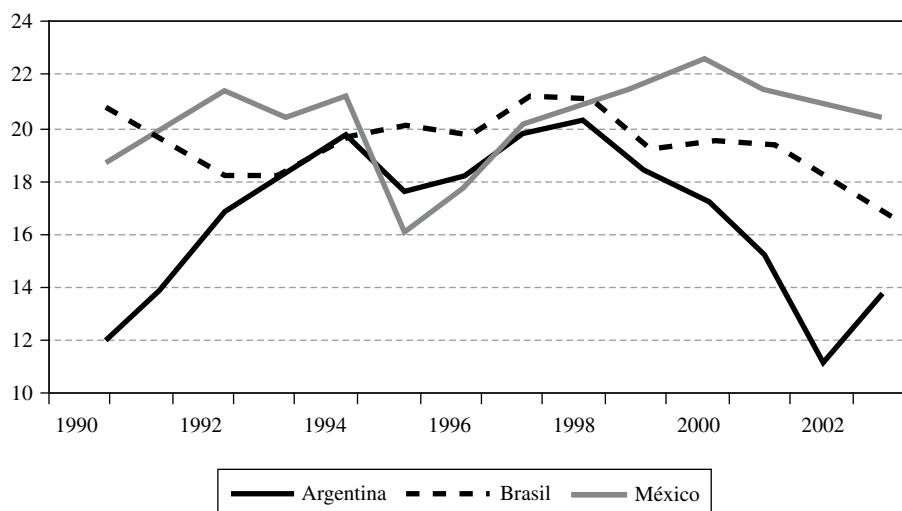
De la IED se espera también que cree vínculos hacia adelante y hacia atrás con las empresas nacionales. En los sectores que aplicaron la industrialización mediante sustitución de importaciones existen algunos vínculos, que se establecieron, especialmente, antes de los años 1990. Además, la gran afluencia de capital e importaciones llevó a una creciente sustitución de los proveedores nacionales por proveedores internacionales inclusive en esos sectores. En México, las cuantiosas inversiones en las maquiladoras cercanas a la frontera con Estados Unidos generaron pocos vínculos con el resto de la economía.

Puesto que en el decenio de 1990 hubo un marcado aumento de la IED, cabe preguntarse qué efecto tuvo esto en la inversión interna. Si la IED no hubiera tenido efecto alguno, cualquier incremento se hubiera reflejado en un alza de la inversión total. En cambio, si hubiera fomentado la inversión interna, habría tenido un efecto multiplicador en la inversión total. Esto ocurrió en el este y el sureste de Asia en la década de 1990, a pesar de ser esta la región en desarrollo más restrictiva de la IED. También puede suceder que la IED desplace a la inversión interna y simplemente la reemplace o, peor aún, que el aumento de la inversión total sea inferior al aumento de la IED. Tanto Weeks (2000) como Agosin y Mayer (2000) muestran que desafortunadamente en América Latina —donde se promovió la mayor liberalización de las normas sobre inversión extranjera en los años 1990— la IED desplazó en cierto grado a la inversión interna, y el racionamiento del crédito interno ligado a las restricciones de la política monetaria agravó este efecto.

El efecto de desplazamiento se pone de manifiesto al comparar la inversión interna general con la IED. Aunque en la década de 1990 la financiación externa repuntó fuertemente en Argentina, Brasil y México, la inversión interna general no aumentó. En Argentina alcanzó un promedio del 17% del PIB en el período 1990-2001, mientras que en Brasil y México fue ligeramente mayor, de 20% del PIB (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Argentina, Brasil y México: inversión interna como proporción del PIB, 1990-2003^a



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

^a La formación bruta de capital fijo (FBCF) se utiliza como valor sustitutivo de la inversión interna.

En contraste, en el este de Asia la inversión en los decenios de 1980 y 1990 superó el 30% del PIB y se tradujo en tasas de crecimiento altas y sostenidas. Otro obstáculo para que se reanudara la entrada de capital fue la volatilidad de la inversión interna, que presentó una sorprendente correlación con la IED. Así sucedió sobre todo en Argentina, donde las fluctuaciones de la participación de la inversión extranjera y la relación entre inversión total y PIB exhibieron una correlación asombrosamente alta, de 90%, en el período 1990-2001. Las cifras correspondientes a Brasil y México también fueron notables pero menos espectaculares: casi 60% en ambos países. La gran dependencia de la inversión extranjera y el alto nivel de fluctuación de esta última condujeron a una creciente vulnerabilidad externa. Otro efecto macroeconómico negativo ya mencionado fue que la afluencia de inversión contribuyó a que se apreciara el tipo de cambio, pese a las tentativas de esterilización

de la moneda, y a que disminuyera la competitividad. Además, la inversión extranjera tuvo efectos perversos, ya que obligó a continuar con la política de altas tasas de interés reales para sostener la inversión extranjera. Esto limitó el acceso al crédito de las empresas locales, que son importantes empleadoras.

La creciente entrada de IED en los países estudiados los hizo más dependientes de la financiación externa para su desarrollo, agudizando así su vulnerabilidad. Además, su influencia en las decisiones de inversión de las empresas extranjeras era limitada. Por ejemplo, en el 2000 la IED disminuyó en la región debido a la recesión en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y no al deterioro del entorno de inversión. La IED es fundamental para el desarrollo de la región, para su inserción en el mercado mundial y para el empleo, pero también lo es la inversión interna de las empresas locales.

IV

Políticas y normas del mercado laboral

1. Reforma normativa

El Consenso de Washington apoya con energía la reforma de la legislación laboral, por considerar que las reformas económicas solo tienen éxito en si el mercado laboral es flexible y permite que las empresas se adapten al cambiante entorno competitivo. En particular, la flexibilización de las leyes que protegen a los trabajadores ante el despido y la reducción del costo de la mano de obra son algunas de las reformas consideradas necesarias para el éxito del nuevo modelo económico. La justificación oficial de estas reformas era que al permitir contratos y despidos flexibles y disminuir los costos no salariales de la mano de obra, las reformas reducirían el incumplimiento de las normas laborales y el empleo precario y aumentarían la competitividad de las empresas, lo que a su vez estimularía la creación de puestos de trabajo. Las características y el alcance de las reformas laborales en Argentina, Brasil y México han dependido de la importancia asignada por cada gobierno a los recortes del costo laboral como mecanismo para mejorar la competitividad internacional; de la influencia de los sindicatos y otros actores políticos; de la presión de los empleadores; de la presión de las instituciones financieras internacionales a favor de los cambios propuestos, y por último, de la

naturaleza y el grado de protección garantizada por ley a los trabajadores.

En Argentina, las reformas que procuraban la “flexibilidad numérica externa” (facilitar la contratación y el despido) y la reducción del costo de la mano de obra avanzaron gradualmente en los años 1990, aunque al finalizar esa década se aplicaron nuevas medidas que restablecieron algunos de los derechos eliminados previamente. Las reformas, que fueron numerosas y de gran alcance, abordaron distintos aspectos de los contratos temporales y sus correspondientes costos de seguridad social (1991, 1995, 2000), los despidos (1991, 1998) y los costos no salariales de la mano de obra en general (1994). A pesar de los drásticos cambios normativos del decenio de 1990, la reglamentación del trabajo predominante a comienzos de la década de 2000 no difería mucho de aquella anterior a las reformas económicas de 1991. El más importante de los cambios normativos que aún subsisten son la reducción de las compensaciones por despido a los trabajadores con menos antigüedad (aunque ésta se duplicó en un decreto del 2002) y la autorización para contratar trabajadores a prueba, pero sin las exenciones previas de los pagos de la seguridad social. También se mantuvieron algunas normas específicas menos protectivas, referidas a

las pequeñas empresas. La capacidad para cambiar las normas mediante negociaciones colectivas continúa vigente y con ellas se puede lograr un efecto más drástico. No obstante, la decisión del gobierno de flexibilizar el mercado de trabajo y disminuir la inspección laboral se ha traducido en un marcado aumento del número de trabajadores clandestinos.

Al igual que en Argentina, las reformas de la legislación laboral en Brasil procuraron flexibilizar el contrato de trabajo, aunque los cambios fueron más restringidos y se concentraron en la segunda mitad de los años 1990. Entre las medidas principales estuvo la aprobación de la Ley de Cooperativas, que permitió la creación de cooperativas de trabajadores para brindar servicios a empresas sin celebrar un contrato de trabajo con sus correspondientes derechos laborales y sociales. En 1994 se dejó de indexar los salarios a la inflación y se instituyó la libre negociación salarial, después de casi 30 años de políticas salariales oficiales. En 1998 se estableció el “banco de horas”, que flexibilizó las horas de trabajo y permitió la supresión del pago de horas extraordinarias. Ese mismo año se legalizaron los contratos de trabajo de media jornada, que contemplan el trabajo de hasta 25 horas por semana con menos derechos laborales, y otra ley instituyó los contratos a plazo fijo con menos derechos sociales.

En México no se reformó la legislación laboral pero se discutieron varios proyectos sobre diversos aspectos de la flexibilidad, entre ellos las normas para finalizar el empleo, la indemnización por despido, los contratos temporales y otros contratos especiales, y las normas sobre subcontratación y horario de trabajo (de la Garza, 2002). A pesar de la falta de reformas legislativas se lograron muchos cambios *de facto*, en particular como resultado de las negociaciones colectivas. Tras un análisis de los acuerdos colectivos de mediados de los años 1990, de la Garza (2002) concluyó que la mayoría de ellos garantizaba una considerable flexibilidad funcional y una moderada flexibilidad cuantitativa. En su estudio del sector manufacturero, Herrera y Melgoza (2003) observaron que la desregulación estaba aumentando, puesto que muchos aspectos de gran importancia dejaron de regularse formalmente. Por ejemplo, el número de empresas que tenían instrumentos formales escritos (convenios colectivos, acuerdos específicos, normas internas) relativos a los contratos de trabajo, el uso de la mano de obra y la organización productiva había disminuido un 50% entre 1995 y 1999. Este proceso se dio mayoritariamente en las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y la industria maquiladora, y fue menos pronunciado en las empresas grandes.

CUADRO 6

Argentina, Brasil y México: proporción de trabajadores sin protección en el empleo asalariado, 1991-2002^a
(Porcentajes)

Año	Argentina ^b		Brasil ^c	México ^d	
	(1)	(2)	—	(1)	(2)
1991	23,2 ^e	...	27,9	33,8	20,3
1995	23,6	30,7 ^f	33,2	39,3	24,9
1999	30,9	33,2	37,2	40,3	23,6
2002	29,1	33,2	37,9	40,8	23,9

Fuente: Marshall (2004).

^a Los datos de los distintos países no son comparables porque los conceptos y las metodologías son diferentes.

^b Argentina: (1) trabajadores asalariados (excepto servicios domésticos y, en 2002, beneficiarios de programas de empleo) que no cuentan con todos los beneficios sociales (Buenos Aires-Córdoba-Rosario, Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC); (2) trabajadores asalariados (excepto servicios domésticos y, en 2002, beneficiarios de programas de empleo) que carecen de contribuciones a la seguridad social (áreas urbanas, Encuesta Permanente de Hogares del INDEC).

^c Brasil: trabajadores asalariados sin “*carteira de trabalho*”, según datos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, 2003, anexo estadístico).

^d México: (1) trabajadores asalariados sin beneficios sociales (INEGI, 2002); (2) datos sobre 48 ciudades tomados de la Encuesta Nacional del Empleo Urbano y contenidos en el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

^e 1992.

^f 1996.

Los cambios en la legislación laboral tendientes a una menor regulación —en particular de los contratos de trabajo y de la protección ante el despido—, así como la reducción de los costos no salariales de la mano de obra, no se tradujeron en la creación de empleos o en una mayor formalización. Por el contrario, resultó preocupante el aumento del número de trabajadores asalariados sin protección en los años 1990 (cuadro 6). En Argentina, Brasil y México, la proporción de empleo no protegido aumentó entre un 20% y un 30%, con independencia, y cualquiera fuese la evolución del nivel de actividad económica. El discurso gubernamental sobre la necesidad de flexibilidad, unido a una fiscalización laboral más débil, promovió esta tendencia, sobre todo en Argentina y México.

2. Políticas relativas al mercado laboral

Una tendencia importante y positiva para la gobernanza del mercado de trabajo en Argentina, Brasil y México ha sido la mayor valoración asignada a las políticas

laborales, tanto pasivas como activas. Aunque los programas son aún incipientes, parciales y necesitan más financiación sostenida, tales políticas tienen la posibilidad de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Al proporcionar seguridad a los trabajadores en situaciones de crisis, brindan a los empleadores la flexibilidad necesaria para desempeñarse en una economía global. Las políticas relativas al mercado laboral contribuyen concretamente a aliviar los problemas de los desempleados, pero aún es cuestionable que los “incentivos indirectos” —como el desmantelamiento de la protección laboral o la reducción de los costos no salariales de la mano de obra— resulten en la creación de más empleos.

Las políticas laborales pasivas proporcionan ingresos sustitutos durante períodos de desempleo o búsqueda de empleo, mientras que las activas se concentran en la inserción en el mercado laboral, con medidas relativas a la oferta o a la demanda. Los resultados adversos para el mercado laboral derivados de las reformas económicas —a saber, mayor desempleo, trabajo informal y pobreza— ameritaron la intervención del Estado. Antes de la segunda mitad de los años 1990, las políticas para el mercado laboral en Argentina, Brasil y México eran escasas y en algunos casos existían solo en el papel. A mediados y fines del decenio, los gobiernos ampliaron y diversificaron programas para responder al continuo aumento del desempleo y la pobreza en la región. Las medidas aplicadas incluyeron una gran variedad de formas de intervención estatal, entre ellas los programas de seguro de desempleo, de creación de puestos de trabajo, de autoempleo y creación de microempresas, de capacitación y de servicios públicos de empleo.

Al comenzar la década de 1990, las políticas referidas al mercado laboral en Argentina eran fragmentarias y de pequeña escala, con poco compromiso político y financiero del gobierno. Con frecuencia se utilizaron en forma espuria para beneficiar a la clientela política, o se anunciaron para evitar conflictos o en época electoral pero luego no se aplicaron o se interrumpieron rápidamente. Además, las restricciones fiscales del programa de convertibilidad no apoyaron la financiación de políticas de empleo (Cortés y Marshall, 1999). Esto fue particularmente cierto en el caso del programa de seguro de desempleo, creado en 1991. Su cobertura fue tan limitada que durante la crisis de 2002 benefició apenas al 8% de los desempleados (Marshall, 2004). Solo a fines del decenio se ampliaron las políticas relativas al mercado laboral y el gobierno se comprometió a brindar apoyo político y financiero para proporcionar ingresos a los desempleados y contener el conflicto social. Esto

se tradujo en la creación en 2002 del Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que brinda una compensación mensual inferior al salario mínimo a los desempleados con hijos, quienes a cambio deben participar en actividades de capacitación o comunitarias durante por lo menos cuatro horas al día. Con más de un millón de beneficiarios en 2004, el gasto del gobierno en las políticas de mercado laboral superó el 1% del PIB, convirtiéndose en uno de los más altos de la región. No obstante, los críticos sostienen que más que un programa para facilitar la inserción en el mercado laboral se trata de un programa de asistencia social, puesto que algunos beneficiarios nunca habían trabajado antes de recibir las compensaciones. Como resultado, el gobierno amplió su cartera de políticas laborales para abordar mejor los diversos perfiles de los beneficiarios.

En Brasil, si bien el financiamiento como proporción del PIB ha sido limitado en su escala y cobertura, se ha observado un esfuerzo más constante y de largo plazo para intervenir en el mercado laboral, mediante la instrumentación del seguro de desempleo, los planes de intermediación y capacitación y la asistencia a pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia.⁴ El fondo de seguro de desempleo, creado en 1986 y ampliado con posterioridad, tiene el mayor alcance y la cobertura más extensa de los seis programas de este tipo que existen en la región. Además de cubrir a casi el 50% de los desempleados, es particularmente innovador porque sirve también para financiar proyectos de inversión y programas de capacitación dirigidos por los sindicatos (DIEESE, 2003).⁵

En México, las políticas laborales también han sido pocas, pero han tenido gran importancia desde el punto de vista institucional y financiero. Por ejemplo, el programa de capacitación Bécate (antes llamado SICAT) se puso en marcha después de la crisis de 1982 para ofrecer capacitación y una compensación en efectivo a los desempleados. Se amplió su alcance y cobertura y en el 2000 beneficiaba a medio millón de trabajadores. Otra iniciativa valiosa es el Programa de Empleo Temporal, dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social, que

⁴ Además de aplicar políticas laborales, el gobierno brasileño amplió la asistencia social con iniciativas como el programa Bolsa Escola, que dieron paso a un programa de mayor cobertura, el Bolsa Familia. Asimismo, incrementó y mejoró los fondos de pensiones para la población rural, lo que contribuyó a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

⁵ Los trabajadores brasileños del sector informal cuentan también con el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), un fondo individual financiado mensualmente por el empleador y al cual el trabajador puede acceder cuando es despedido.

abarca proyectos de obras públicas con uso intensivo de mano de obra en las zonas rurales. De 660.000 beneficiarios en 1995 pasó a más de un millón en el 2000 (Samaniego, 2002). Al igual que en Brasil, el gobierno también promovió diversos programas de microcrédito con miras a fomentar iniciativas de autoempleo y de creación de microempresas.

Sin embargo, los tres países todavía siguen esforzándose por cumplir con las exigencias de capacitación y trabajo de las políticas activas e integrar los diferentes programas en un sistema coherente de intermediación para el mercado laboral. Esto se aplica sobre todo al Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados de Argentina,

en el cual dichos requisitos suelen ser eludidos o han tenido poco valor productivo. El problema en los tres países surge en parte de los objetivos contradictorios de los programas. Concretamente, es preciso establecer con claridad si los programas tienen por objeto combatir la pobreza o mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Los programas contra la pobreza, que habitualmente brindan una compensación inferior al salario mínimo, son útiles para ayudar a los segmentos más pobres de la población, pero suele haber dificultades para llevarlos a cabo e instrumentar los componentes “activos”, es decir, para ayudarles a ejercer una actividad productiva que les proporcione un ingreso propio.

V

Políticas de empleo y trabajo decente

A continuación se propone aquí un conjunto de políticas económicas y sociales para enfrentar los retos en materia de empleo en Argentina, Brasil y México. Para poner en práctica tales políticas se requiere tanto una posición más activa de los gobiernos, que deberían intervenir en los asuntos económicos con más vigor que en los años 1990, como un papel más enérgico y constructivo de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y la sociedad civil. A continuación se señalan las líneas generales para una agenda de políticas equilibrada que apunte a crear trabajo decente.

1. Perseguir metas de empleo

Si la política macroeconómica estuviera guiada por metas de empleo, el objetivo de hacer del empleo el centro de las políticas económicas sería explícito. El establecimiento de metas de empleo estaría sujeto a límites de inflación para asegurar la formulación responsable de políticas, pero al hacer de la creación de puestos de trabajo la meta principal se estarían mejorando las condiciones de vida de los trabajadores y de la sociedad. Las metas se establecerían de acuerdo con las necesidades específicas de cada país. Así, podría haber una meta de desempleo, una meta de empleo (tal vez más apropiada porque alienta la participación de la fuerza laboral) o una meta que considere tasas de empleo formal o de empleo femenino.⁶

Para alcanzar una meta de empleo, los bancos centrales deberían ampliar sus instrumentos de política más allá de la tasa de interés de corto plazo. El conjunto de instrumentos que se utilicen variará de acuerdo con el mecanismo que se considere más eficaz para generar empleo. Por ejemplo, si se pensara que asegurar una tasa de cambio estable y competitiva sería la mejor manera de aumentar el empleo, se debería manejar la provisión de dinero mediante mecanismos de asignación de créditos como los controles cuantitativos, los toques a la tasa de interés y los requisitos de reservas en depósitos bancarios. El banco central también podría aplicar un enfoque más directo de la asignación de crédito, con el establecimiento de cuotas de préstamos para generar empleo que los bancos y otras instituciones financieras deberían alcanzar. O bien podría exigir, por ejemplo, reservas más bajas para préstamos destinados a actividades que generarían empleo. Más directo aún sería que el banco central otorgara préstamos a un banco de desarrollo especializado en actividades generadoras de empleo (Epstein, 2005). Estas herramientas normativas podrían complementarse con otras políticas macroeconómicas

empleo, fija metas provisionales de 4% de desempleo y 3% de inflación. En el pasado, muchos bancos centrales tenían el crecimiento y la creación de empleo como metas explícitas (Epstein, 2006). Aunque no se trata de un objetivo macroeconómico, la Unión Europea, en su *European Employment Strategy*, fijó las siguientes metas para el año 2010: una tasa de empleo general del 70% y una tasa de empleo femenino del 60%.

⁶ Por ejemplo, el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos, que tiene el mandato de asegurar la estabilidad de los precios y el pleno

gubernamentales que, en particular, aseguren una política fiscal anticíclica.

Para formular una política fiscal que sea anticíclica es preciso adoptar medidas de política, como la de reestructurar la deuda y crear mecanismos de estabilización con el fin de evitar en lo posible las fluctuaciones del gasto público a lo largo del ciclo económico. Otras alternativas posibles son las de indexar la amortización de la deuda al crecimiento del PIB o reestructurar la deuda para que sea valuada en moneda nacional, pero a una tasa fija indexada a la inflación. En la región se han establecido algunos mecanismos de estabilización, entre ellos la norma fiscal estructural aplicada en Chile y el fondo de ingresos petroleros en México. Los mecanismos de esta índole podrían utilizarse para financiar políticas laborales que protejan a los grupos vulnerables durante los períodos de crisis y mejoren el desempeño económico, en vista de que los beneficios que brindan ayudan a fomentar el consumo. El establecimiento de fondos de estabilización para reducir las fluctuaciones del gasto público en todo el ciclo económico también puede ser eficaz para disminuir la volatilidad y mejorar el desempeño macroeconómico.

2. Promover la especialización en exportaciones de mayor valor agregado

Aunque Argentina, Brasil y México se benefician de una mayor demanda mundial de los bienes primarios e intermedios que producen, en el largo plazo su modelo comercial deberá ser reemplazado por la producción de bienes con más valor agregado y un mayor contenido de empleo. Pese a haber obtenido ya algunos éxitos en la fabricación de bienes con más valor agregado, dichos países están en condiciones de acentuar su especialización, particularmente en bienes que contribuyan a desarrollar vínculos hacia delante y hacia atrás con los productores nacionales para crear un efecto multiplicador de la producción y el empleo. Una política industrial activa que facilite la integración de las empresas locales en el mercado mundial puede ayudar a que mejore la especialización de los países. Los gobiernos, en consulta con sus contrapartes sociales, pueden desempeñar un papel muy útil, cual es el de apoyar la creación de centros de investigación y desarrollo locales, así como los programas de educación y capacitación, y mejorar la infraestructura física (transporte y comunicaciones) mediante la inversión pública. También deberían apoyar la formación de aglomeraciones de empresas y las industrias maquiladoras de tercera generación. Las aglomeraciones de la industria del *software* en Blumenau

y de la aeronáutica en San Pablo (Brasil), de la electrónica en Jalisco (México) o de actividades agrícolas en Petrolina (Brasil), han logrado aumentar la cadena de valor y construir vínculos hacia delante y hacia atrás en su área regional. Estas aglomeraciones constituyen una iniciativa de desarrollo exitosa, aunque limitada, de la que se puede aprender. En cuanto a la industria maquiladora en México, se podría facilitar el avance de las prometedoras maquilas de tercera generación dándoles apoyo público y, sobre todo, buscar manera de vincularlas con otros sectores de la economía mediante la promoción de actividades conjuntas o alianzas estratégicas con proveedores nacionales.

3. Fomentar la inversión productiva

La inversión extranjera es una fuente importante de financiación para compensar la escasez de recursos y facilitar la transferencia de tecnología y la inserción en el mercado mundial. Sin embargo, no todas las inversiones extranjeras son útiles para el progreso económico y social. En consecuencia, los gobiernos deberían contribuir más activamente a atraer inversión extranjera “buena”, mediante una combinación de normas e incentivos que desalienten las inversiones especulativas y alienten a los inversionistas extranjeros a cooperar y trabajar con las pequeñas y grandes empresas nacionales, a promover el aumento de la cadena de valor y a invertir en el desarrollo de capital humano. Además, deberían estimular la inversión nacional a través de iniciativas que aumenten la liquidez del mercado financiero interno y que den apoyo específico a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, ya que ellas son importantes empleadoras en los tres países. Una mayor inversión interna fortalecerá la demanda interna, con significativos efectos en el empleo. Asimismo, un mayor equilibrio entre la inversión extranjera y la nacional reduciría la vulnerabilidad externa y, por ende, mejoraría el clima comercial y el entorno macroeconómico.

4. Promover la eficiencia de las instituciones del mercado laboral y ampliar el uso de políticas laborales

En los tres países en estudio, desde 1990 ha aumentado la proporción de trabajadores asalariados no protegidos, problema que afecta particularmente a las microempresas y pequeñas empresas. Para contrarrestar esta tendencia, se debería mejorar la inspección laboral, una herramienta muy eficaz para regularizar las condiciones de trabajo. Como en Argentina, Brasil y México hay muy pocos

inspectores laborales, la aplicación de las normas se ha debilitado. Por otra parte, es preciso establecer reglamentos y políticas que brinden a las empresas la flexibilidad necesaria para competir en la economía global sin poner en peligro la seguridad de los trabajadores. Por ejemplo, la opción de financiar el reemplazo del ingreso laboral en caso de pérdida del trabajo mediante un fondo de seguro de desempleo al que contribuyan los empleadores, los trabajadores y el Estado, parece ser una mejor alternativa para el funcionamiento del mercado de trabajo que recurrir únicamente a sistemas de indemnizaciones a título individual financiadas por las empresas. Tales indemnizaciones constituyen una enorme carga financiera para las empresas precisamente en momentos en que se ven afectadas por recesiones y falta de liquidez.

Las políticas laborales, activas y pasivas son importantes para ayudar a los trabajadores individuales a hacer frente a las crisis económicas, puesto que mejoran la inserción en el mercado de trabajo y brindan apoyo financiero a los trabajadores desplazados que lo necesitan. Aunque Argentina, Brasil y México han comenzado a reconocer las ventajas de las políticas relativas al mercado laboral, el nivel de gasto y la cobertura de estas políticas continúan siendo limitados: Brasil y México les dedican menos del 1% del PIB, mientras que Argentina les destina exactamente ese porcentaje. Los gobiernos deberían buscar

con sus contrapartes sociales la mejor manera de ampliar las políticas laborales y convertirlas en una herramienta permanente y flexible para responder a las necesidades de los países. En particular, se recomienda la adopción (México) o la ampliación (sobre todo Argentina pero también Brasil) del seguro de desempleo, estableciendo un conjunto más amplio y permanente de políticas laborales activas para facilitar la inserción en el mercado de los trabajadores de los sectores formal e informal.

Las políticas laborales no deberían considerarse como una solución de corto plazo para enfrentar una crisis, sino como un instrumento permanente de política económica, ya que las fluctuaciones del ciclo económico y los ajustes ante perturbaciones parciales son recurrentes. En un marco de flexibilidad y seguridad, una secuencia apropiada de políticas podría contribuir a un mejor funcionamiento del mercado laboral. En el ambiente de poca confianza generado por una década de reformas fallidas —en el que cada intento de modificar los derechos adquiridos de los trabajadores es visto como un ataque a su medio de sustento— tal vez sea aconsejable introducir en primer lugar las medidas relativas a la seguridad (por ejemplo un sistema de compensación ante el desempleo que se coordine con políticas laborales activas) antes de reformar aquellos elementos de protección del empleo que podrían ser disfuncionales para el ajuste al cambio estructural.

VI

Conclusión

Aunque hay diversas variables de política que afectan la creación de empleo, los autores opinan que la combinación de políticas en todos los planos de la economía puede facilitar la creación de trabajo decente.⁷ Sin embargo, para aplicar con éxito esas políticas es necesario un papel más activo de los principales actores de la sociedad: los gobiernos en todos los niveles, las organizaciones de empleadores y trabajadores y la sociedad civil. Dado que tanto los empleadores como los trabajadores deben hacer frente a los desafíos de la globalización, es importante

que sus opiniones estén representadas. Anteriormente, los gobiernos formaban alianzas corporativas con las contrapartes sociales, pero con el desmantelamiento de la industrialización sustitutiva de las importaciones las organizaciones de trabajadores y empleadores se han vuelto más autónomas. A raíz de esta independencia se requiere coordinación entre el gobierno y las contrapartes sociales a través de un diálogo permanente que vaya más allá de las rondas de negociación, y una mayor responsabilidad de todos los interesados para delinear los temas económicos y sociales. La formulación de políticas también debería incluir nuevos actores sociales que representen a los trabajadores informales y a los desempleados, particularmente en lo que se refiere a políticas relativas laborales y a otras orientadas a regularizar la situación de los trabajadores informales.

⁷ En este sentido, el Programa Global de Empleo de la OIT —que fue reevaluado últimamente— es una herramienta estratégica muy útil para fomentar el crecimiento del empleo. En dicho programa se propone una estrategia de empleo amplia, que además de los aspectos señalados antes, incluye políticas relativas a la creación de empresas y capacidades (OIT, 2004).

Sin embargo, para que el diálogo social sea sostenido y eficiente se le debe institucionalizar, por ejemplo a través de consejos económicos y sociales que impliquen consulta obligatoria a las contrapartes sociales.

Estas recomendaciones no suponen un regreso a la planificación estatal de la actividad económica, sino la creación y el fortalecimiento de instituciones para enmarcar las fuerzas de mercado y corregir las fallas,

tratando a la vez de evitar que fracasen las políticas. Hacer del empleo el foco de las políticas económicas y sociales es una vía directa hacia la creación de más puestos de trabajo, en lugar de un desvío surgido de la concentración exclusiva en la estabilización macroeconómica y la apertura económica, con efectos inciertos sobre el empleo.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Agosin, M. y R. Mayer (2000): *Foreign Investment in Developing Countries: Does It Crowd in Domestic Investment?*, Discussion Paper, N° 146, UNCTAD/OSG/DP/146, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Banco Mundial (2000): World Business Environment Survey. Disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wbes/front.htm>.
- Berg, J., Ch. Ernst y P. Auer (2006): *Enfrentando el desafío del empleo: Argentina, Brasil y México en una economía globalizada*, México, D.F., Editorial Plaza y Valdés.
- Cortés, R. y A. Marshall (1999): Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90, *Desarrollo económico*, vol. 39, N° 154, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), julio-septiembre.
- De la Garza, E. (2002): La flexibilidad del trabajo en México (una nueva síntesis), en B. García Guzmán (comp.): *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, D.F., El Colegio de México.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos) (2003): *Seguro desempleo e abono salarial anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil*, São Paulo.
- Dussel Peters, E. (2003): Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?, *Comercio exterior*, vol. 53, N° 4, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), abril.
- Epstein, G. (2005): Alternatives to inflation targeting monetary policy for stable and egalitarian growth: a brief research summary, documento presentado en la WIDER Jubilee Conference (Helsinki, 17 y 18 de junio de 2005).
- (2006): *Central Banks, Inflation Targeting and Employment Creation*, Economic and Labour Market Analysis Papers, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Herrera, F. y J. Melgoza (2003): Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral, en E. de la Garza Toledo y C. Salas (comps.): *La situación del trabajo en México*, México, D.F., Editorial Plaza y Valdés.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2002): *Encuesta Nacional del Empleo*, Aguascalientes.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2003): Anexo estadístico, *Mercado de trabalho - Conjuntura e análise*, N° 22, Rio de Janeiro.
- Islam, I. (2003): *Avoiding the Stabilization Trap: Towards a Macroeconomic Policy Framework for Growth, Employment and Poverty Reduction*, Employment Paper, N° 53, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Marshall, A. (2004): *Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impact*, Employment Strategy Papers, N° 2004/13, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004): *Macroeconomic Policies for Growth and Employment*, Governing Body Document, GB.291/ESP/1, Ginebra.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2006): *Industrial Statistics Database at the 4-digit Level of ISIC (Revision 3)*, INDSTAT4 Rev. 3, Viena, Naciones Unidas.
- Samaniego, N. (2002): *Las políticas del mercado de trabajo en México y su evaluación*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 18, LC/L.1834-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.140.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2000): *World Investment Report: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, UNCTAD/WIR/2000, Ginebra, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.D.20.
- Weeks, J. (2000): *Exports, Foreign Investment and Growth in Latin America*, Working Paper Series, N° 117, Londres, Department of Economics, School of Oriental and African Studies, julio.

PALABRAS CLAVE

Política social
Equidad
Administración pública
Programas de acción
Mitigación de la pobreza
América Latina

La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales

Ana Sojo

El análisis conceptual e histórico de experiencias paradigmáticas de política social en la región muestra hitos fundamentales en la trayectoria del vínculo entre las políticas selectivas contra la pobreza y las políticas sociales sectoriales. Esos hitos surgen de cambios en las políticas de focalización y de algunas reformas a las políticas de carácter universal de los sectores sociales. Aquí se destacan los planteamientos de redistribución con crecimiento; las posteriores propuestas reduccionistas de focalización, que sufrieron desplazamientos conceptuales y efectivos a lo largo de las dos últimas décadas, y la preocupación por interactuar con lo sectorial de algunos programas contemporáneos de transferencias condicionadas que, por su escala, sobresalen en la región. También se consideran dos tendencias relacionadas, que operan en campos que trascienden lo que es estrictamente la lucha contra la pobreza: la propuesta reduccionista del manejo del riesgo social y, en sentido contrario, las garantías de prestaciones en salud.

Ana Sojo
Oficial de Asuntos Sociales,
División de Desarrollo Social,
CEPAL

✉ ana.sojo@cepal.org

I

Introducción

Este análisis abordará el vínculo de las políticas selectivas con las políticas sociales sectoriales y sus implicaciones de carácter institucional, entrelazando los ángulos conceptual e histórico. Se muestra cómo este vínculo ha estado condicionado por las orientaciones diversas que han tenido las políticas de focalización. También por las perspectivas conceptuales pertinentes que han estado en boga, de modo que sus avatares han estado sometidos en cierta medida a la caducidad intrínseca de las modas intelectuales o políticas que a la larga ponen en evidencia limitaciones no avizoradas y llevan finalmente a reformular las políticas y sus objetivos. A su vez, algunas reformas de las políticas universales¹ de los sectores sociales también han condicionado la trayectoria de las políticas de focalización.

Se consideran aquí cuatro hitos en la trayectoria de las políticas selectivas que han tenido repercusiones en esa relación. Con tal fin, se analiza en primer lugar

la focalización y su vínculo con los planteamientos de redistribución con crecimiento. En segundo lugar, se examinan las posteriores propuestas reduccionistas de focalización, considerando sus desplazamientos conceptuales y efectivos a lo largo de las dos últimas décadas. En tercer lugar, se escudriña cómo ha ido ganando terreno la preocupación por interactuar con lo sectorial en algunos programas contemporáneos de transferencias condicionadas que, por su escala, sobresalen en la región. Finalmente, se tratan políticas selectivas que, aunque en algunos casos pudieran ser subsumidas en políticas contra la pobreza, generalmente, por la índole de propias prestaciones y objetivos, las trascienden. El examen de los diferentes temas se hace profundizando en aspectos de los programas y experiencias que han resultado paradigmáticos en la región, que se concentran en Bolivia, Brasil, Chile y México. Otras experiencias de la región se reseñan brevemente.

II

Algunas precisiones preliminares

Dado el énfasis del análisis, no serán consideradas las políticas asistenciales tradicionales, pasadas o contemporáneas, ya que al tener como objetivo primordial cultivar clientelas para lograr su apoyo político con una perspectiva de corto plazo, a menudo carecen de nexos sólidos con los sectores sociales de vocación universalista u operan relativamente aisladas de ellos. Estos débiles eslabonamientos hacen que, por lo general, la

ejecución de esas políticas tampoco esté asociada al desmantelamiento de programas universales con los cuales pudieran competir.

En la historia de la política social, los programas asistenciales tradicionales han tenido hasta hoy mayor presencia cuanto más endebles sean las instituciones formales de la política social y más arraigado el clientelismo como regla del juego de la mediación política.² Han cubierto una amplia gama de prestaciones, como transferencias de ingreso, programas de alimentación

□ Una versión preliminar de este artículo fue publicada en Sojo (2007). La autora agradece la eficiente asistencia de Lourdes Colinas en la recolección parcial de información sobre los programas de transferencias condicionadas.

¹ Las políticas universales se sustentan en el principio de universalidad, que establece los niveles de protección que la sociedad puede garantizar a todas las personas en tanto ciudadanos, con independencia de su condición socioeconómica o de su capacidad de pago. En este último sentido es inseparable del principio de solidaridad, según el cual el sistema de derechos y prestaciones es financiado por los miembros de la sociedad con aportes diferenciados proporcionales a su capacidad económica.

² El clientelismo tampoco parece estar siempre confinado a programas contemporáneos con sistemas de selección de beneficiarios y criterios explícitos vinculados con lo sectorial. Una evaluación del programa brasileño de becas escolares *Bolsa Escola* constató que en los ámbitos municipales más politizados de Brasil parece existir menor preocupación porque las condiciones asociadas con los beneficios efectivamente se satisfagan, por ejemplo, respecto de la educación. Diversos análisis de regresión sugieren que algunas variables de carácter político podrían influir en los procesos de registro de beneficiarios (de Janvry, Finan y otros, 2005, pp. 21 y 25).

y subsidios en salud, vivienda y otros. Dado su alto grado de discrecionalidad y su orientación clientelista, se caracterizan generalmente por utilizar instrumentos de selección de beneficiarios muy frágiles, debido a la ausencia de criterios selectivos con fundamento técnico orientados a atacar la pobreza en sus raíces. Representativa en este sentido, y desarrollada al calor de las políticas populistas tan en boga en el siglo XX en la región, fue la denominada “Obra social” de Evita Perón, que ofrecía importantes prestaciones en vivienda y salud y dio gran popularidad a su inspiradora en la población argentina.

En sentido estricto, preferimos el término selectividad al de focalización. Como señalamos hace tiempo, este último no expresa adecuadamente la idea de selectividad y hasta resulta tautológico, pues toda política —incluidas las políticas sociales universales de las cuales pretenden desligarse las de focalización (*targeting*)— apunta a una población-objetivo.

III

Focalización en el marco de la redistribución con crecimiento

En la década de 1970, el concepto de focalización estuvo asociado con los planteamientos sobre redistribución con crecimiento, lo cual le imprimió determinadas características: el eje del análisis se hallaba en las causas estructurales de la pobreza; la focalización no se centraba en la política social y, en materia de política social, no se planteaba que ella se redujera a programas estrictamente para los pobres. Tales intervenciones eran únicamente parte de un espectro de políticas de redistribución del ingreso, que debían modificar la concentración de capital físico y humano para permitir a los pobres el acceso a destrezas, capital físico, activos complementarios, servicios públicos e inversión pública. La focalización en política social debía garantizar el acceso a los servicios, eliminar filtraciones hacia los grupos no definidos como beneficiarios y tener en cuenta que servicios como los materno-infantiles y de nutrición eran complementos necesarios de una estrategia orientada hacia la inversión (Sojo, 1990).³

³ Véase en Chenery y otros (1976) los planteamientos de Ahluwalia y Chenery; de Chenery y Duloy, y de Rao.

Conviene además tener presente que focalización es un vocablo indeterminado y carente de rigor (Sojo, 2000), ya que se usa para denominar una amplia gama de políticas y programas, en la cual destacan programas concebidos como redes de protección para la extrema pobreza; programas para aliviar perturbaciones en los ingresos, como los implantados en Argentina al inicio del presente siglo; programas asistenciales de corte tradicional; programas de transferencias monetarias condicionadas en un marco de derechos y obligaciones (por ejemplo, el Programa Puente en Chile o el Programa Oportunidades en México), y programas vinculados o no con lo sectorial. Recientemente ha surgido además el concepto de “cuerdas de protección”, para programas afines al aseguramiento destinados a proteger a sectores sociales vulnerables que no son exclusivamente pobres (Pritchett, 2005, pp. 17-19). Pero, dado que el término focalización se ha utilizado profusamente, es inevitable usarlo en este análisis para entablar el diálogo, procurando hacer explícito su significado a lo largo del texto.

Se consideraba una amplia gama de instrumentos redistributivos: mercado de factores; propiedad y control de activos; impuestos sobre los ingresos personales y sobre la riqueza; provisión de bienes de consumo público; mercados de mercancías; intervención en el desarrollo tecnológico. Dadas las múltiples dimensiones de los objetivos redistributivos de la política económica, se creía necesario usar diversos instrumentos (Ahluwalia, en Chenery y otros, 1976, p. 125). La focalización, al centrarse en las causas de la pobreza y no en sus síntomas, abarcaba también los activos en tanto determinantes del ingreso, y apuntaba a identificar diferentes grupos de pobres que debían tener acceso a activos específicos. Por su parte, los servicios materno-infantiles y de nutrición eran “...un complemento necesario de una estrategia orientada hacia la inversión...” (Ahluwalia y Chenery, en Chenery y otros, 1976, p. 77). Los pobres debían recibir los subsidios de los servicios públicos para, con tal beneficio, elevar también su productividad (Rao, en Chenery y otros, 1976).

Los grupos-objetivo debían corresponder a “...un grupo de personas que, además de ser pobre, es

relativamente homogéneo con respecto al efecto que un conjunto dado de instrumentos de política puede tener sobre él” (Bell y Duloy, en Chenery y otros, 1976, p. 127) y se debían eliminar las filtraciones de beneficios de algunos programas hacia quienes no fueran definidos como tales (Chenery y Duloy, en Chenery y otros, 1976). Sin embargo, se reconocían las dificultades inherentes a prestar más servicios a los pobres sin reducirlos en otros sectores, y la resistencia que estos últimos sectores opondrían a perder sus privilegios (Rao, en Chenery y otros, 1976).

En términos institucionales, la gama de áreas de intervención era amplia e implicaba de hecho la acción

y coordinación de las diversas entidades pertinentes. Sin embargo, el enfoque en materia de política social, que estaba puesto en lo sectorial, no contemplaba modificar la dinámica sectorial tradicional, según la cual cada sector social actuaba primordialmente de manera autónoma, y sin mayor coordinación con los otros. Como se verá enseguida, los planteamientos de redistribución con crecimiento, tan bien orientados a hacer hincapié en las causas de la pobreza y la consideración de sus variadas dimensiones, se mostrarían notablemente debilitados a inicios de los años 1980.

IV

La focalización reduccionista y sus desplazamientos conceptuales y fácticos

“...[las intenciones reduccionistas] no son gratuitas. Siempre forman parte de una iniciativa mayor, de algún proyecto para reformar por completo el panorama intelectual y también nuestra actitud ante la vida... la reducción nunca tiene un valor neutral, nunca está dirigida solo a la simplicidad. Usted puede preguntar: ¿la reducción se propone siempre de algún modo desacreditar o degradar lo que se reduce?”

Mary Midgley⁴

Con el paso del tiempo, los postulados sobre focalización sufrieron cambios profundos, que se condensaron en los años 1980, cuando el planteamiento de la focalización se vio sometido a una reducción de carácter conceptual y político, elaborada al socaire de sendas propuestas de reforma de las políticas sociales formuladas por algunos gobiernos o por organismos como el Banco Mundial. Cabe conceptualizar esta propuesta como reduccionista,⁵ ya que sistemáticamente identificaba elementos negativos de los programas de alcance universal para apoyar el reemplazo del principio de universalidad por el de focalización. Este último era esgrimido como principio

articulador general y postrero, que a la vez delineaba un orden más simple y acotado para la política social: el de ser subsidiaria en materia de pobreza. También operaba el reduccionismo en tanto que a partir de atributos imputados a la focalización en materia de eficacia, eficiencia y equidad, se limitaban tanto los objetivos como los ámbitos de acción de la política social a aquellos que, en sentido estricto, más bien podrían serlo de un cierto tipo de focalización.

De allí que el reduccionismo haya articulado una perspectiva global sobre política social que, por su simpleza, era atractiva en aquel tiempo ortodoxo del ajuste estructural. Sin embargo, como la experiencia ciertamente se encargará de mostrar, su viabilidad y puesta en práctica serían muy complejas, debido a su carácter polémico y excluyente. En el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales que constreñían la solidaridad de su financiamiento, se

⁴ Cita tomada del trabajo “Reductive megalomania” (Midgley, 1995) y traducida del inglés por la autora del presente artículo.

⁵ Aunque el término “reduccionismo” aún no se acepta en español, lo hemos adoptado como traducción del concepto anglosajón *reductionism*, debido a su indudable valor epistemológico.

abogó por dismantelar los servicios sociales de alcance universal —evaluados muy negativamente mediante un giro analítico que extrapoló la regresividad de programas como los de pensiones a la generalidad de los programas universales— y por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante los llamados programas focalizados.

Se postuló que, a diferencia de la provisión universal, caracterizada como muy costosa e ineficiente, la focalización podía permitir que los gobiernos redujeran la pobreza con más eficacia y menor costo. Por ejemplo, Franco propuso la focalización como instrumento, postulado y principio orientador fundamental de la política social, en reemplazo de las “políticas generales” y “tradicionales”, que tendían a ser de alto costo y bajo impacto en los sectores más afectados y habían fracasado en su intento de llegar a los pobres; estimaba que la focalización, por el contrario, permitía hacer un uso más racional de los recursos públicos, alcanzar más eficazmente los objetivos de los programas sociales, utilizar los recursos disponibles con mayor eficiencia e incrementar el efecto sobre la población-objetivo; asimismo, aseveraba que había tenido impactos positivos en el índice de desarrollo humano logrado por Chile a fines de los años 1980. Por tales motivos, opinaba que los recursos del gasto social así orientados debían también incrementarse (Franco, 1990, pp. 184-189; 1996, p. 18).

En cuanto a la morfología sectorial, se promovió fortalecer la atención primaria en salud y la educación primaria en detrimento de los otros niveles. Y, *last but not least*, el énfasis en propuestas asistenciales que debían amortiguar el impacto de los programas de ajuste desvió el interés hacia los síntomas de la pobreza, relegando a un segundo plano el tema de sus causas, que había estado presente en los planteamientos pertinentes de los años 1970. Pese a las singularidades de la trayectoria de los países y a la especificidad de sus problemas, y generalmente sin que ello estuviera sustentado en investigaciones o conocimientos precisos (van de Walle, 1995), se supuso que la focalización era un instrumento eficiente, eficaz y de validez general. La propuesta global sobre política social se articuló en torno a los siguientes planteamientos (Sojo, 1990):

- i) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado con modificaciones del gasto social;
- ii) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población y restringir la acción del Estado en materia de política social. Se cuestiona y evalúa negativamente el principio de universalidad de la política social, extrapolando, por ejemplo, la profusa regresividad de los sistemas de

pensiones al gasto social en general. Se propone el desmantelamiento relativo y variable de las políticas universalistas;

- iii) preconizar la privatización relativa de los servicios sociales, incluso para los programas focalizados. En este ámbito no se presta mayor atención a los problemas que origina la prestación privada de servicios —la selección de riesgos, por ejemplo— debido a las fallas de los mercados;
- iv) confiar en que la distribución primaria del ingreso y la elevación del nivel de vida, producto del derrame y de la reactivación económica, garantizarán a los grupos ajenos a la focalización la capacidad de pago para utilizar los servicios privados.

En la visión conservadora en América Latina, las políticas de focalización implantadas en Chile durante la dictadura militar se constituyeron en paradigmas de la política social. Hay que tener presente que tal concepción y experiencia se daban en uno de los países de la región donde el Estado de bienestar había logrado un desarrollo significativo hasta inicios de los años 1970 y que, por lo tanto, había requerido sendas reformas de los sectores sociales para las cuales la focalización cumplió un papel ancilar. Avanzar en una radical redefinición de las reglas del juego para proveer y financiar los servicios sociales fue viable gracias al contexto autoritario, que originó la desarticulación política de sus potenciales opositores, tanto de los partidos como entre los proveedores públicos y los tradicionales beneficiarios de las políticas sociales.

Como contrapunto, la focalización fue también relevante en otro país de la región que sobresalía en los años 1980 por sus altos índices de pobreza, rezagos en inversión social, endeble prestaciones de política social y grandes carencias de infraestructura social, problemas agudizados todos por la crisis económica. Es el caso de Bolivia, donde la focalización se vigorizó en el marco de políticas de estabilización y ajuste macroeconómico que lograron abatir la hiperinflación. En lo que concierne al presente análisis, cabe destacar del caso boliviano el papel del Fondo Social de Emergencia (FSE) —más tarde transformado en el Fondo de Inversión Social (FIS)— como vehículo primigenio de la focalización. El éxito en materia de estabilización macroeconómica arrojó también al Fondo, erigido por el Banco Mundial como instrumento ejemplar para la región en materia de focalización.

En otras latitudes de América Latina, el reduccionismo no ganó tanto terreno. Por ejemplo en Brasil donde, por el contrario, hubo un ímpetu universalista en materia de política social, con fuerte asidero en la

Constitución acordada en la transición a la democracia y con grandes repercusiones en materia de política social; basta recordar la implantación del Sistema Único de Salud (SUS) en la reforma de la salud. Además, es interesante considerar que en ese país la falsa dicotomía entre focalización y universalismo polarizó en los años 1980 el debate acerca de programas para combatir la pobreza, por lo cual incluso no se implantó un acceso selectivo a los programas de asistencia social. Hacia mediados de los años 1990 se legitimaron políticas focalizadas de lucha contra la pobreza, pero no opuestas a los programas sociales de carácter universal. Se afirma que ese “retraso” en la instauración de políticas focalizadas permitió beneficiarse de la experiencia latinoamericana, aprendizaje que coartó la creación de programas redundantes o ajenos a los servicios básicos de vocación universal, o la instauración de fondos sociales de emergencia (Draibe, 2006, p. 143).

También avanzó el universalismo en Colombia, donde la compleja reforma de la salud buscó tanto la cobertura universal del aseguramiento y de la prestación de servicios como la competencia entre aseguradores y prestadores en el marco de un sistema solidario y descentralizado, cuyos beneficios y obligaciones están consolidados en dos regímenes: el contributivo, que se nutre de contribuciones obrero-patronales, y el subsidiado. El sistema colombiano cuenta con importantes dispositivos para la solidaridad, como el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA).

En Costa Rica, país de arraigadas tradiciones universalistas, tampoco tuvo lugar un retroceso, entendido como un reduccionismo en la política social que se sesgara contra los recursos destinados a los sectores sociales. Incluso se consolidaron esfuerzos señeros en materia de políticas selectivas destinadas a estrechar la brecha digital, con la introducción de la informática educativa en el país, empezando por las escuelas más pobres pero en un horizonte universalista de expansión de la cobertura y cuyos objetivos claramente trascendían una orientación asistencial (Sojo, 1993).

Es relevante considerar las repercusiones que tuvo el giro hacia una focalización reduccionista en la dinámica de los sectores sociales. Especialmente ilustrativos son los casos de Chile y de Bolivia, por el importante impacto que tuvieron los planteamientos reduccionistas y porque además sus experiencias ejercieron cierta influencia en las políticas contra la pobreza y en la política social de la región.

En Chile, la focalización durante la dictadura militar fue funcional a las reformas de los sectores sociales, que apuntaban a dismantelar la solidaridad

del financiamiento, acotar la prestación de servicios universales, lograr que la población no clasificada como pobre adquiriera servicios sociales de mercado, establecer subsidios a la demanda para que los pobres tuvieran acceso a prestaciones de mercado, y traspasar sendas funciones a los entes municipales en materia de salud primaria y de educación. Fueron ingentes los recursos que se destinaron a privatizar el sistema de pensiones y a consolidar las instituciones de salud previsional.

Como se aprecia, la focalización fue de la mano de profundos cambios en la dinámica de los sectores sociales, y graves fueron las consecuencias de esa constelación. En el sector salud, por ejemplo, la contracción del gasto, los recortes de los gastos de operación e inversión y la concentración de recursos en el nivel primario, sobre todo en el programa materno-infantil y en acciones de intervención nutricional⁶ dan cuenta de una relación perversa entre focalización y deterioro del sector salud. Como reconociera el propio Banco Mundial, a pesar de la avanzada transición epidemiológica del país, la expansión de la atención primaria se dio en detrimento del nivel terciario y la prioridad asignada a la atención materno-infantil menoscabó la atención de adultos y de la tercera edad y las respectivas acciones preventivas y curativas, causando desequilibrios en el sistema de salud y disminuyendo la eficiencia técnica y económica del uso de insumos (Sojo, 1996, p. 130).

Sin embargo, y a la luz de la positiva valoración que actualmente se realiza sobre los programas contemporáneos de transferencias condicionadas, cabe destacar un rasgo positivo de la focalización en aquel período en Chile, que sigue resultando interesante y que Pilar Vergara denominara entonces la medida más innovadora en materia de integración de los programas sociales contra la extrema pobreza: la vinculación de la transferencia monetaria denominada Subsidio Único Familiar (SUF) al programa materno-infantil y, por consiguiente, al Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) que existía desde 1954, y a la asistencia escolar de los niños. Además de operar como mecanismo de autoselección, el requisito tenía la virtud de promover el acceso de los pobres a aquel programa de alimentación. Los beneficiarios del SUF también tenían acceso gratuito a todas las atenciones médicas del Servicio Nacional de Salud, derecho que la reforma de la salud introducida en el período había negado a los mayores de seis años (Vergara, 1990, p. 325).

⁶ Fundamentalmente las del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (Vergara, 1990, pp. 250-251).

Otro rasgo típico de la focalización reduccionista en Chile fue la limitada escala de los programas, que excluía a un número muy importante de personas que hubiesen necesitado tales prestaciones, y que también redundó en prestaciones de poco valor monetario y baja calidad. Sin ir más lejos, el propio SUF, concebido de manera integral, disminuyó a la mitad el valor real de las transferencias entre su creación en 1981 y el año 1987. En el caso del PNAC, las restricciones de recursos llevaron a abandonar la orientación preventiva en materia de nutrición, a restringir el número de prestaciones y a reducir la población beneficiaria, primero solo a niños desnutridos, luego a aquellos en riesgo de desnutrición o en pobreza crítica y, a partir de 1985, a niños con síntomas evidentes de desnutrición (Vergara, 1990, pp. 71 y 96).

Por su parte, del caso boliviano cabe considerar el papel que cumplió el Fondo Social de Emergencia —convertido más tarde en Fondo de Inversión Social— por el carácter paradigmático que se pretendió atribuirle en la región. Cuando se implantaron los fondos sociales de emergencia, su operación autónoma respecto de los ministerios y de los sectores sociales fue destacada como una de sus virtudes y postulada como garantía de agilidad, eficacia y eficiencia. En el marco de las políticas de ajuste se consideraron poco los aspectos sociales; se pretendía que el derrame brindara oportunidades para los pobres y que, en el corto plazo, los fondos sociales de emergencia compensaran algo las pérdidas de ingreso de los sectores más afectados. Los fondos se destinaron a crear empleo, a infraestructura en áreas pobres, a brindar transferencias monetarias y a otros propósitos. Los programas eran asistenciales, y su visibilidad y efectos de demostración cumplían un importante papel estrictamente político: en Bolivia se seleccionaron las zonas de mayor riesgo político para invertir los recursos. Así, se logró visibilidad política, a pesar de que la pequeña escala de dichos recursos y de la cobertura no posibilitaba efectos anticíclicos.

Los fondos de emergencia e inversión social establecieron como prioridad la creación de empleo. Sin embargo, los empleos generados fueron generalmente de pequeña escala, de muy baja calidad y con bajas remuneraciones, y además con sesgos desfavorables a las mujeres. Siendo el empleo uno de los principales mecanismos para combatir la pobreza usado por los fondos, se evidenciaba así la escasa consideración de las especificidades de la pobreza en el perfil de sus programas (Berar Awad, 1997).

Sus relaciones competitivas con lo sectorial, más que garantizar agilidad o eficiencia, incrementaron la

fragmentación administrativa de las políticas universales, pues se añadieron superposiciones y duplicidades, o bien se provocaron discontinuidades con la dinámica sectorial. En Bolivia, por ejemplo, hubo situaciones dramáticas cuando se construyeron escuelas o instalaciones de salud sin haber contado con los recursos humanos y la infraestructura física adicional requeridos para su funcionamiento.

Por lo tanto, la institucionalidad asociada con los fondos de emergencia y de inversión social planteaba problemas: los vínculos con los ministerios y con los sectores sociales eran muy débiles. Generalmente estos fondos estaban a cargo de entidades autónomas y transitorias que, por ejemplo, contaban con más financiamiento externo o cuyos funcionarios tenían sueldos mucho mayores que los del resto de las instituciones públicas. Como consecuencia, su continuidad y replicabilidad eran muy acotadas, puesto que la institucionalidad pública no contaba con tales recursos. A lo largo del tiempo, ello derivó en críticas que, por ejemplo, señalaban la importancia de vincular a los ministerios la dinámica de los fondos y programas contra la pobreza, considerando que los sectores sociales tienen la mayor infraestructura y proveen la mayoría de los servicios sociales (Mesa-Lago, 1993; Cornia, 1999).

Resultan también muy interesantes las evaluaciones críticas y matizadas sobre el desempeño de los fondos sociales, realizadas en el seno de instituciones que los financiaron o apoyaron. De los variados aspectos allí considerados, rescatamos solo algunos que atañen directamente al vínculo entre políticas selectivas y la dinámica de los sectores sociales (Banco Mundial, 2002, pp. 34-38). Por ejemplo, se constató que los fondos eran percibidos como entes competitivos y con privilegios respecto de la dinámica sectorial, lo cual originaba fricciones y contribuía a establecer la idea de que sus aciertos son atribuibles a su disponibilidad de recursos. Si bien se han establecido mecanismos para velar por que los ministerios comprometan recursos para gastos recurrentes vinculados a las instalaciones provistas por los fondos sociales—compromisos que a veces no son cumplidos por restricciones presupuestarias—, las inversiones de esos fondos a menudo no se insertan en sólidas políticas sectoriales o en estrategias de inversión pública, y la aprobación de sus subproyectos por parte de los ministerios puede adquirir un carácter rutinario.

Cuando los fondos han representado una parte sustancial del gasto social, como ha ocurrido en Bolivia, Honduras y Nicaragua, se ha informado incluso de algunos impactos institucionales desfavorables para la planificación sectorial. También se ha cuestionado la

eficiencia de su asignación de recursos, y los críticos plantean que se han socavado los esfuerzos por mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y los procesos integrales de elaboración del presupuesto.

En relación con el horizonte temporal de acción de los fondos, otros análisis han sostenido que estos instrumentos pueden diluir o posponer reformas sectoriales, menguar la capacidad de los ministerios correspondientes para asignar recursos con criterios sectoriales, y promover sesgos de los donantes hacia la inversión más que hacia los gastos corrientes, lo cual puede afectar la calidad y los resultados de los servicios ofrecidos. Se aprecia en las evaluaciones allí sistematizadas de qué manera una visión negativa de las políticas universales y la creencia de que los problemas de pobreza se iban a resolver fundamentalmente con programas focalizados, se tradujeron en una determinada relación entre programas selectivos y sectoriales que, al coartar reformas indispensables de las políticas universales, puede tener un efecto negativo a mediano o largo plazo.

Afortunadamente, el carácter polémico y radical de la perspectiva reduccionista en materia de focalización condujo a debates —como se vio incluso en el seno del Banco Mundial, principalmente a nivel técnico— sobre sus orientaciones y alcances. Posiblemente haya contribuido en el mismo sentido cierta inflexión del pensamiento de este organismo, que se reflejó en su *Informe sobre el desarrollo mundial de 1997: el Estado en un mundo cambiante*,⁷ respecto al vínculo entre crecimiento y equidad y a la concepción de Estado y mercado.

⁷ Banco Mundial (1997). La estrategia de desarrollo allí propuesta niega las contraposiciones (*trade-offs*) entre crecimiento y equidad, y afirma una relación complementaria entre Estado y mercado. La perspectiva temporal dista del corto plazo asociado con las propuestas de ajuste. En cuanto a los servicios básicos, el informe plantea una posición flexible respecto de su provisión, financiamiento y regulación, según las fortalezas relativas de las agencias estatales, del mercado y de la sociedad civil; hay cautela ante los mecanismos de mercado: no está probado que el uso de vales o bonos (*vouchers*) mejore el desempeño; la contratación de servicios, por su parte, debe hacerse especificando muy bien los productos, y se dificulta cuando la falta de competencia no facilita la comparación del desempeño. A diferencia de los años 1980, la pobreza se sitúa en un marco más amplio y entre las funciones del Estado se contempla la redistribución de activos para incrementar la equidad. La reducción de la pobreza se relaciona con cinco ingredientes cruciales: fundamento en la ley; ambiente benigno para las políticas, lo que incluye estabilidad macroeconómica; inversión en personas e infraestructura; protección de los vulnerables y protección del medio ambiente. Sin embargo, una rígida distinción entre bienes públicos y privados, o bien cierto desprecio de las externalidades de los bienes privados, tiene sendas implicaciones a la hora de definir ámbitos de acción de la política social y de establecer los niveles de prestación de servicios en los sectores de educación y salud: por ejemplo, las intervenciones curativas en el campo de la salud se definen como un bien casi exclusivamente privado que, si el Estado no las financia,

Gradualmente, la perspectiva global sobre política social propia de la oblicuidad reduccionista fue erosionada por consideraciones de muy diverso tipo, de las cuales cabe sintetizar y destacar las siguientes (Sojo, 1999):

- i) economía política: no solo los pobres deben beneficiarse de la política social, ya que los cambios estructurales necesitan el apoyo de coaliciones políticas más amplias, que pueden verse apuntaladas por una política social de mayor alcance;
- ii) viabilidad: la viabilidad de establecer programas focalizados aislados es limitada ya que, de hecho, la mayoría de los programas selectivos de la región se llevan a cabo en el marco de servicios sociales básicos con los que se relacionan;
- iii) rescate de las especificidades nacionales de la pobreza: hay planteamientos que reconocen que el énfasis en políticas macro, sectoriales y focalizadas debe ser función de la profundidad y naturaleza específica de la pobreza en cada país. La focalización es incluso más importante cuando la pobreza es muy concentrada y la capacidad de ejecución buena; pero, según se plantea, cuando la pobreza está muy difundida y la capacidad de ejecución es débil, los frutos del crecimiento y el apoyo de los servicios sociales básicos son las vías más efectivas para enfrentarla;
- iv) apreciaciones matizadas sobre la universalidad: por ejemplo, respecto del sector salud, se estima que las políticas universales son progresivas cuando la cobertura universal es efectiva y se han eliminado las desigualdades inherentes a los sistemas de financiamiento con niveles múltiples. Pero se plantea que tales políticas tienen como condición que el grueso de la fuerza laboral tenga un empleo formal, y que existan recursos financieros, capacidad administrativa y determinación política;
- v) exigencias de gestión de la focalización: para ser eficaz la focalización necesita cierta institucionalidad, así como recursos técnicos y financieros, lo que debilita el planteamiento de que ella garantiza la reducción de la pobreza a menor costo;
- vi) a partir de experiencias exitosas de desarrollo en el sudeste asiático, los organismos financieros internacionales adoptaron un enfoque del capital humano algo más flexible, que considera relevante

todos, excepto los pobres, encontrarán alguna manera de financiarlas (Sojo, 1999). Sobre las implicaciones de este último postulado en otros contextos, véase más adelante críticas a postulados semejantes en el manejo del riesgo social, y también las reflexiones contenidas en la sección VI.

también la educación secundaria y, con ello, la interacción de los diferentes niveles de prestación de servicios;

- vi) la experiencia asiática también revitalizó planteamientos de los organismos financieros internacionales sobre la necesidad de mejorar la distribución del ingreso en aras de un mayor crecimiento e integración social: se afirma que en aquellas latitudes las menores desigualdades de ingreso han tenido un efecto positivo en el crecimiento, tanto en forma indirecta como directa. Esto abre espacio, nuevamente, para dar mayor importancia a las causas de la pobreza;
- vii) ganaron terreno, incluso en el seno del Banco Mundial, concepciones sobre desarrollo que niegan las contraposiciones entre crecimiento y equidad, que reconocen una relación complementaria entre Estado y mercado, y que muestran cautela ante los mecanismos de mercado por consideraciones de eficiencia y equidad.

Estos cuestionamientos, que surgieron a mediados de los años 1990 y se han ido acentuando hasta hoy, modificaron en diversa medida las orientaciones globales en materia de política social y de focalización, según las circunstancias nacionales y la idiosincrasia específica de los programas.⁸ En cuanto a postulados, cabe destacar que la CEPAL plasmó a inicios del milenio cinco principios rectores de la política social de la región, a saber: universalidad, solidaridad, eficiencia, equivalencia e integralidad. En ese marco, la selectividad o focalización se concibió como el conjunto de instrumentos que permite asignar recursos subsidiados a los más pobres y cumple una función complementaria, ya que "... no es una política social, sino una condición que, bien aplicada, hace más eficaz la universalización de los programas sociales" (CEPAL, 2000, p. 81, y en general pp. 80-87).

Los cuestionamientos no significan que las tesis reduccionistas en materia de política social hayan sido

superadas en general como propuesta para América Latina y el Caribe. Más aún, a fines de los años 1990 emergió un reduccionismo remozado, esta vez en relación con el aseguramiento. En el marco de la reflexión sobre el riesgo económico y social de la región y sobre los mercados de aseguramiento, adquiere relevancia para América Latina y el Caribe la propuesta de manejo del riesgo social (*social risk management*),⁹ que articula una visión sobre políticas de aseguramiento con propuestas globales sobre política social (Holzmann y Jorgensen, 2000; Banco Mundial, 2001).

Aunque la influencia de esta última propuesta en el diseño de políticas públicas pueda verse limitada por el relativo hermetismo de su terminología, sus postulados tienen evidentes pretensiones paradigmáticas, no solo respecto de políticas de aseguramiento, sino también del combate contra la pobreza y la delimitación de las políticas sociales, que entronizan una responsabilidad social mínima para enfrentar la inseguridad económica. En este caso, a diferencia de la focalización reduccionista nacida al socaire del ajuste estructural, se atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza, y se recurre a una terminología propia del ámbito del aseguramiento (Sojo, 2003, pp. 133).

El análisis del manejo del riesgo social apunta certeramente a que todas las personas son vulnerables a múltiples riesgos de diverso origen, e interrelaciona el riesgo, la exposición al riesgo y la vulnerabilidad. Constituyen riesgos los eventos que pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su ocurrencia, su duración o la magnitud del daño que pueden causar. Se entiende por exposición la probabilidad de que un riesgo ocurra. La vulnerabilidad mide la capacidad de resistencia a una perturbación o choque y, por lo tanto, la probabilidad de que esta se traduzca en una declinación del bienestar, la que dependerá sobre todo de la dotación de activos de los hogares, de los mecanismos de aseguramiento y de la severidad y frecuencia de la perturbación. La protección social, acto seguido, es definida como el conjunto de intervenciones públicas que ayudan a los individuos, hogares y comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres; tales intervenciones deben establecer relaciones de refuerzo mutuo con las áreas de educación y salud en torno al desarrollo de capital humano.

Pero, partiendo del tema del riesgo y del aseguramiento, se formula una propuesta global de política

⁸ Por ejemplo, una relación complementaria entre políticas universales y selectivas se fundamentó y planteó explícitamente en el *Plan nacional de lucha contra la pobreza. Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades* (Gobierno de Costa Rica, Segunda Vicepresidencia, 1996). Hasta entonces las propuestas reduccionistas de focalización no habían ganado mucho terreno en ese país. Pero se ha afirmado que ese documento marcó un punto de inflexión, al postular la articulación de las políticas sociales universales y selectivas, poner en el centro del debate el tema de la coordinación y presentar un decálogo de principios orientadores de la lucha contra la pobreza. Asimismo, que demarcó los planes de gobiernos ulteriores, de modo que su enfoque ha estado presente en los diez últimos años (Barahona, 2006, pp. 68 y 69). La CEPAL brindó cooperación técnica en la concepción de dicho plan.

⁹ La síntesis y crítica de la propuesta de manejo del riesgo social aquí considerada se han tomado casi literalmente de Sojo, 2003.

social que plantea una combinación público-privada cuyas delimitaciones y naturaleza le son funcionales, y que gira en torno a tres planteamientos básicos: las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza; se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual, y se desestima en lo fundamental la solidaridad en la diversificación de riesgos. En esos términos, el aseguramiento individual en el mercado, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección y la focalización contrapuesta a la universalidad, conforman una estrategia de política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios relacionados con el bienestar social en manos privadas y reitera la desestimación del principio de solidaridad del financiamiento. De allí la analogía que puede establecerse con las propuestas reduccionistas de política social asociadas con la focalización (Sojo, 2003, p. 134).

Esta propuesta soslaya el hecho de que la acción del Estado o la participación obligatoria en una mancomunidad (*pool*) de riesgos es pertinente no solo cuando los mecanismos de mercado no existen, colapsan o son disfuncionales, puesto que las asimetrías de información y las fallas de mercado no son fenómenos excepcionales, sino inherentes a los mercados de aseguramiento. En esos términos, la regulación pública, el aseguramiento público, o el aseguramiento social con aseguradores privados pero con mecanismos de financiamiento obligatorio y regulaciones que garanticen la diversificación del riesgo,

permiten enfrentar la selección del riesgo e incrementar la eficiencia de estos mercados, al propiciar la estabilidad del aseguramiento. Cuando se opta por el financiamiento solidario, los objetivos, además, son redistributivos y es posible establecer subsidios cruzados entre diversos estratos de ingreso, grupos de edad, de riesgo u otros. Las asimetrías de información y fallas de mercado del aseguramiento están relacionadas con múltiples elementos, entre los que sobresalen: la selección adversa; las conductas de riesgo moral; las complejidades y opacidades que la naturaleza y la calidad del producto —es decir, el aseguramiento y las prestaciones en sus diversas variantes— ofrecen al consumidor; la complejidad y heterogeneidad del producto asociado al aseguramiento (como en el caso de las prestaciones de salud); las externalidades del consumo, y la existencia de subconsumo por la incapacidad de pagar las primas de un seguro privado debido a bajos ingresos o a enfermedades crónicas o congénitas, en cuyo caso no se tiene acceso al aseguramiento aunque el mercado exista (Sojo, 2003, p. 131).

El alto nivel de subconsumo en aseguramiento que se observa en la región no afecta solo a los pobres. El sistema de precios del aseguramiento de mercado restringe su cobertura y su monto para vastos sectores de la población, y el limitado aseguramiento social solidario impide estrechar la brecha entre los niveles efectivos de ingresos y los niveles deseados de aseguramiento. Al estar en jaque la capacidad de diversificar riesgos, el impacto sobre el bienestar es grave y se coartan los efectos redistributivos del financiamiento solidario entre grupos de ingreso, de edad y de riesgo.

V

Los programas contemporáneos de transferencias monetarias condicionadas y su vínculo con los sectores sociales

Tras los cuestionamientos sintetizados en la sección anterior, se inauguró una fase en materia de focalización en la cual ha ganado terreno la vinculación de programas selectivos con lo sectorial y con sus programas, eminentemente de carácter universal, al establecerse condiciones para acceder a ciertos beneficios, por lo general monetarios. Las prestaciones universales —inmersas por naturaleza en la dinámica

sectorial— constituyen una bisagra entre obligaciones y derechos, que actúa en un amplio espectro temporal e invierte en capital humano. Los efectos que se buscan pueden ir desde la restauración de la salud hasta la disminución de la desnutrición potencial o efectiva o la mejora del acervo educativo de las personas, de modo que pueden darse en el mediano y largo plazo, y ser incluso intergeneracionales. Las acciones en

educación actúan contra una inserción prematura y por ende desmedrada en el mercado laboral.

A pesar de que en el mismo período se acuñó el llamado Consenso de Washington, la heterodoxia en las políticas contra la pobreza fue ganando terreno en los años 1990, debido al desgaste de los planteamientos reduccionistas en materia de política social y de focalización. Se acotó el sentido de la selectividad, al reconocerse cada vez más que la complejidad de objetivos de la política social trasciende la lucha contra la pobreza, que la propia lucha contra la pobreza es una tarea ingente que sobrepasa ampliamente a la focalización, que el carácter multifacético de la pobreza impone políticas integrales y heterogéneas e intervenciones diferenciadas, y que se debe incidir en las causas de la pobreza, haciendo hincapié en la adquisición de capacidades, destrezas y habilidades que permitan superarla, mediante la inserción social, económica y política (Sojo, 1999).

La naturaleza asistencial o de inversión en capital humano de los programas o de aportes como las transferencias monetarias, se relaciona con la estrategia en que se insertan las prestaciones. De allí que sea pertinente analizar las funciones simultáneas que ellos pueden cumplir, tales como actuar contra los efectos temporales de ajustes económicos, acercar o integrar la población-objetivo a la oferta de educación y salud; o también conocer sus efectos indirectos, como por ejemplo, las modificaciones de la microfísica del poder en los hogares, cuando las mujeres son las depositarias de las transferencias monetarias o de otro tipo de beneficios condicionados y deben velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Hay que tener presente tales consideraciones cuando se analizan las tendencias en materia de focalización. La naturaleza heterodoxa que esta ha adoptado gradualmente, al menos en los países que, en términos relativos, le destinan más recursos, parece haberse nutrido de lecciones dejadas por fracasos y limitaciones acaecidos al calor del reduccionismo, y tal vez refleje también el efecto de algunas críticas oportunas de autoridades en la materia (Atkinson, 1995; Sen, 1995).

En estos términos, los programas de transferencias condicionadas de ingreso plantean contraprestaciones relacionadas principalmente con la inversión en capital humano, mediante acciones de educación, nutrición y salud de niños y jóvenes. Se trata de combatir la deserción escolar, el rezago escolar y la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo. Para que esta tarea sea eficaz, se involucra a otros miembros de la familia, sobre todo a las mujeres. Cuando la contraprestación significa alguna forma de inserción laboral, ello recae en

los jefes de hogar y, en ese caso, se trata de programas de empleo. Los programas de empleo se han desarrollado tanto en Bolivia, país con una extendida pobreza crónica, como en Argentina, país con una amplia pobreza reciente asociada con desempleo y caída de los ingresos causados por perturbaciones macroeconómicas. Está en juego entonces la existencia de una oferta sectorial que haga viable las contraprestaciones. Es decir, que no solo no existe una contraposición con la lógica sectorial, sino que la lógica es complementaria. Por otra parte, el carácter condicionado de las prestaciones implica considerar a la familia como un todo (Serrano, 2005; CEPAL, 2006).¹⁰

Entre las implicaciones institucionales de la heterodoxia pueden destacarse las siguientes:

- i) la necesaria coordinación de las políticas contra la pobreza con la política macroeconómica y las políticas de desarrollo productivo¹¹ y su vinculación con las reformas generales de política social. La experiencia de Chile y la de Brasil son muy interesantes al respecto. En el caso chileno hay vinculaciones, incluso presupuestarias, entre unas y otras políticas. El programa Puente, por ejemplo, transfiere recursos a los ministerios para que atiendan a determinadas poblaciones que el programa selecciona. Es decir, es el programa Puente el que cuenta con montos dados de recursos que deberán ser invertidos, por ejemplo, por el Ministerio de Educación, mediante un convenio, en la educación de determinados beneficiarios;
- ii) la inserción estratégica de la selectividad como complemento de las instituciones vigentes y no en competencia con ellas. Es el caso del programa de desarrollo humano Oportunidades en México o del de becas escolares (*Bolsa Escola*) en Brasil, que después se incorporó en un programa más amplio (*Bolsa Família*): todos ellos corresponden a transferencias efectuadas con una perspectiva integral. El hecho de establecer derechos y obligaciones de los beneficiarios tiene consecuencias: es preciso tomar medidas para que los beneficiarios puedan hacer efectivos sus derechos y obligaciones. En otras palabras, tiene que garantizarse el acceso efectivo a una oferta pública, generalmente de carácter sectorial en salud y educación, cuando se exige una contraprestación por parte de los beneficiarios.

¹⁰ Véase en el apéndice un cuadro sinóptico de los programas.

¹¹ Sobre los efectos de las políticas macroeconómicas y el desempeño económico en el bienestar en Costa Rica, El Salvador y Honduras, véase Sánchez (2005).

Tal inserción estratégica y complementaria tiene repercusiones globales en la política social y su ámbito institucional;

- iii) la necesidad de velar por que los recursos destinados a estos programas sean sustentables.¹²

Cabe reiterar que, en un sentido estricto, las prestaciones condicionadas no son radicalmente nuevas.¹³ El punto de inflexión de algunos programas de transferencias monetarias condicionadas contemporáneas que han tenido cierto efecto de demostración en la región —como el Oportunidades y el *Bolsa Familia*— es la escala de sus beneficiarios. Hasta el año 2006, el programa *Bolsa Familia* tenía como objetivo cubrir a 11,2 millones de familias (Cohn y Medeiros, 2004). El cuadro 1 muestra los importantes recursos y la creciente cobertura del programa Oportunidades de México, mientras que el cuadro 2 evidencia los modestos recursos con que sigue contando el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar, introducido en Argentina en enero de 2002, fue también de gran escala y tuvo como objetivo paliar la vulnerabilidad de familias afectadas por la pobreza y el desempleo tras las perturbaciones macroeconómicas del 2001. Este plan, uno de los más grandes de su género en la región, cubría a finales del 2000 cerca de dos millo-

nes de hogares. Para asegurarse de que la población beneficiaria era efectivamente la más necesitada, como contraprestación se exigía trabajar. Hay evaluaciones que muestran que los criterios de selección (los beneficiarios debían ser jefes/jefas de hogar desempleados) no siempre se cumplieron, ya que algunos participantes, sobre todo mujeres, no estaban insertos en el mercado laboral antes de producirse las perturbaciones macroeconómicas; se ha calculado que la mitad de los beneficiarios estaban previamente inactivos, que el plan había contribuido a reducir la extrema pobreza en 2% y que, sin el plan, un 10% de sus beneficiarios podría haber caído en la pobreza extrema (Galasso y Ravallion, 2003).

CUADRO 1

México: indicadores de escala del programa Oportunidades, 2000 y 2006

Nivel/ año	2000	2006
Familias	2 470 000	5 000 000
Personas	12 350 000	25 000 000
Becarios educación primaria	1 677 138	2 867 760
Becarios educación secundaria	808 185	1 734 643
Becarios educación media y superior	—	696 353
Adultos mayores	—	820 000
Localidades rurales	52 373	87 720
Localidades semiurbanas	851	2 493
Localidades urbanas	8	500
Municipios	2 166	2 435

Fuente: Gómez-Hermosillo (2006).

CUADRO 2

Honduras: población atendida por el Programa de Asignación Familiar (PRAF) (En porcentaje)

Categoría de beneficiarios	Población proyectada por el Instituto Nacional de Estadística (INE)	Nº de beneficiarios	Población atendida (%)
Mujeres en edad fértil y niños menores de 6 años	2 625 399	241 308	9,2
Niños en edad escolar (7 a 12 años)	1 158 820	160 872	13,9
Población de 3 a 64 años	4 521 886	51 196	1,1
Adultos mayores (65 años y más)	292 766	46 666	15,9

Fuente: Presidencia de la República de Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF).

¹² En este marco resulta particularmente interesante la Ley general de desarrollo social de México, promulgada en 2004, que aglutina varios elementos de esta visión heterodoxa. Uno de sus principios es la solidaridad, entendida como la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, con responsabilidad compartida, para mejorar la calidad de vida de la sociedad. El principio de integralidad, por su parte, se refiere a la articulación y complementariedad de programas y acciones que vinculen los diferentes beneficios sociales en el marco de la política nacional de desarrollo social. De acuerdo con los artículos 14 y 18 de la Ley, la política de desarrollo social incluye como sus vertientes: acciones sectoriales y relativas al empleo, seguridad social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía. El destino del gasto en desarrollo social está protegido; el gasto social per cápita no puede ser menor en términos reales que el del año inmediatamente anterior (con lo cual el año 2004 se convierte en el año base) y su distribución se sustenta en criterios de eficacia, cantidad y calidad. Véase SEDESOL (2004, primera sección, pp. 3-14).

¹³ Ya se analizó la temprana experiencia del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) en Chile. Otro programa de prestaciones condicionadas introducido tempranamente fue el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras, que nació como una suma de programas, con una institucionalidad débil y con recursos limitados. Sus prestaciones, entre ellas bonos alimentarios, bolsones escolares, programas de apoyo a la microempresa, de desarrollo integral de la mujer y de atención materno-infantil, se diseñaron para apoyar la inserción en el sistema educativo y el acceso a la salud. Más tarde, el PRAF se amplió, cubriendo tiendas de consumo, bancos comunales exclusivamente femeninos, proyectos productivos del subprograma de desarrollo integral de la mujer y bonos a la tercera edad (CEPAL, 1998). Al respecto véase el cuadro 2.

CUADRO 3

América Latina (cuatro países): escala de algunos programas de transferencias condicionadas, diferentes años

País	Programa y año de la estimación	Beneficiarios	Gasto en el programa como porcentaje del PIB
Brasil	Bolsa Familia, 2006	65% de las familias pobres	0,41 ^a
Chile	Chile Solidario, 2004	6,45% de la población	0,10
Colombia	Familias en Acción, 2001	4% de la población	0,3
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	(Véase el cuadro 2)	0,3 ^b

Fuente: CEPAL (2006) y los propios programas.

^a Proyecciones de Afonso, recogidas por Draibe (2006).

^b Proyecciones según cifras preliminares del Banco Central proporcionadas por el PRAF en febrero del 2007.

Si se lograra que el financiamiento y la cobertura de planes y programas como los indicados estuviesen en adecuada relación con la magnitud de la pobreza, ellos podrían tener además algún efecto anticíclico. Sin embargo, el salto de escala de algunos programas no debe conducir a sobreestimar la participación global de las transferencias monetarias condicionadas en los recursos destinados a la política social, ni su participación en el PIB (cuadro 3). Generalmente, incluso en México o Brasil, las transferencias que reciben los beneficiarios son bajas; en el caso del programa Oportunidades se debate desde el 2006 la conveniencia de elevar el monto de las transferencias.

Por otra parte, cabe resaltar que la realización de las transferencias monetarias en forma eficiente, oportuna y acorde con los criterios de selección de beneficiarios implica grandes desafíos en materia de gestión. En ese sentido, son elocuentes los procesos de entrega regular y estabilizada de transferencias del programa Oportunidades, que se nutre de recursos dispersos y cuyo ciclo permanente, de carácter bimestral, se ajusta a la actualización del padrón y a la certificación permanente de responsabilidades. En el 2006, esa gestión implicaba realizar cálculos de apoyos monetarios para 10,3 millones de personas y dar seguimiento a su entrega con indicadores de control en tiempo real (Gómez-Hermosillo, 2006). En el actual debate sobre el futuro del programa, se ha afirmado que realizar transferencias monetarias —lo cual implica una selección actualizada de beneficiarios— es precisamente el meollo de sus competencias, para evitar una expansión hacia funciones prestadoras o incluso hacia corresponsabilidades nuevas o adicionales, por ejemplo, en el ámbito del aseguramiento (López Calva, 2006; Gertler, 2006).

En el caso de Brasil, el programa *Bolsa Escola* comenzó a innovar en materia de gestión, al eliminar intermediaciones burocráticas y transferir recursos direc-

tamente a los beneficiarios, mediante tarjetas magnéticas de un banco público de amplia presencia nacional. Con el tiempo y en el contexto del programa *Bolsa Familia*, el banco se ha convertido en el organismo operador del padrón de beneficiarios, que ha llegado a constituirse en un registro único. En México, actualmente se discute sobre un registro único de beneficiarios de programas sociales y un sistema de selección de beneficiarios, a partir del padrón del programa Oportunidades y de los procedimientos en que este se genera.

Cada vez más se reconoce que los programas deben atender a las causas específicas de la pobreza y considerar su heterogeneidad, lo que exige intervenciones integrales y diferenciadas.¹⁴ Las transferencias condicionadas tienen como contraparte virtual la institucionalidad sectorial y, por lo tanto, no deben estar divorciadas de ella y menos aún en competencia; lo que se pretende es que contribuyan a la universalización y a salir de la pobreza (Cohn y Medeiros, 2004). Pero la interrelación de los programas selectivos con la institucionalidad sectorial es un proceso en marcha, que indudablemente estará sujeto a muchos ajustes.

En el caso de la red de protección social Chile Solidario, el programa Puente, que busca integrar socialmente a los más pobres acercándolos a la red de prestación de servicios públicos, establece un contrato con las familias beneficiarias que vincula la provisión de servicios por el Estado con tareas que ellas deberán cumplir, según las establezca el monitor. Esto significa que los sectores de salud, educación, trabajo y vivienda, entre otros, se comprometen específicamente a dar atención

¹⁴ En la región se había insistido sobre la heterogeneidad de la pobreza y sus consecuencias para la focalización en términos de atender diversas carencias, y sus implicaciones para el diseño de los programas y de los criterios e instrumentos de selección de beneficiarios (Raczynski, 1991; Vergara, 1990; CEPAL, 1994).

prioritaria a los beneficiarios y, cuando sea necesario, a reforzar sus redes prestadoras. Los promotores locales del programa identifican las redes existentes a las que pueden remitir las familias, y las intervenciones del programa son coordinadas a escala municipal. La puesta en marcha de Chile Solidario ha implicado cambios en las agencias gubernamentales involucradas y en sus interrelaciones. Involucra al Ministerio de Planificación y Cooperación, que está a cargo del programa; al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), que ejecuta el programa Puente en los niveles central, regional y municipal, y a las entidades municipales, que en el caso de Puente crean una unidad de acción familiar mediante un convenio con el FOSIS. Ha habido fricciones entre el Ministerio de Planificación y el FOSIS, habiendo este último asumido el liderazgo debido a su pericia en la lucha contra la pobreza. Para poner en marcha una red multisectorial dedicada a la prestación de servicios hubo que establecer acuerdos a nivel nacional y regional para efectuar prestaciones. También han surgido tensiones con las municipalidades en torno a las áreas de influencia, los recursos y el uso político de estos. La promulgación de la ley de Chile Solidario permitió formalizar las normas de procedimiento (Palma y Urzúa, 2005).

La experiencia brasileña tiene una singularidad: los programas de carácter asistencial tradicionales no han sido el núcleo de la lucha contra la pobreza. Sí lo han sido los nuevos programas de transferencias condicionadas, que no conformaron una red social, pues emergieron de los ministerios sociales que brindan servicios sociales condicionados a las transferencias. Para no desligar a tales programas de la política social básica y de carácter universal, estando más avanzada la experiencia y conformado un catastro único de beneficiarios, se preservó la vinculación entre el beneficio monetario y el área prestadora y la “especialización” sectoriales. Esta fragmentación, se afirma, generaba una relación muy cercana con los prestadores, especialmente con la escuela y el consultorio de salud, que permitía maximizar la mejora del desempeño escolar o nutricional más allá del mero recurso monetario percibido. Los ministerios respectivos verificaban el cumplimiento de las obligaciones. Posteriormente, la instauración del programa *Bolsa Familia* en 2003 apuntó a unificar la gestión de los programas bajo el Ministerio de desarrollo social, y atribuyó importantes funciones a los municipios, en tanto que los ministerios siguieron regulando las condiciones de las corresponsabilidades y verificando el cumplimiento por parte de los beneficiarios. Algunos analistas han advertido del riesgo de “prefecturización”—mayor poder relativo del prefecto municipal, con

posibilidades de sesgos clientelistas— que ha acarreado cierto distanciamiento de las instituciones escolares y de salud respecto del programa *Bolsa Familia*; asimismo, han señalado que está pendiente una prestación integral y articulada de servicios que debiera ser competencia de los entes prestadores (Draibe, 2006, pp. 144, 148, 153 y 173-175).

Por su parte, en evaluaciones del programa Oportunidades se ha recomendado que este tenga mayores vínculos con la operación tradicional de los programas de salud. Desde la perspectiva de los beneficiarios, esas actividades aparecen como rutinarias y desvinculadas de los beneficios del programa. Las reglas que rigen la operación de Oportunidades hacen que en el plano local este se vuelva un programa más, que se suma a los del sector de salud o educación, perdiendo la integralidad a la que aspiran las prestaciones condicionadas (Meneses, Almodóvar y otros, 2005, pp. 358 y 359).

En el debate que se da en el programa Oportunidades desde el 2006 ocupa un papel central su vinculación con las políticas sectoriales. La polémica se ha enfocado en torno a diversos temas. Uno de ellos es el efecto de la calidad de los servicios en el acervo de capital humano que se desea promover; entre los logros se señala mejor salud y nutrición de los niños, mayor escolaridad, y ciertas mejoras de la salud del adulto mayor. Pero preocupa que no por ello los niños van a dejar de ser pobres en el futuro, que el diseño de los incentivos no promueve transiciones claras hacia la educación secundaria y que se desconoce la calidad del aprendizaje y, en cuanto a salud, que son altas las tasas de obesidad, diabetes e hipertensión. También se señala como problema que los niños preescolares no son una población-objetivo. Esto pone sobre el tapete la calidad de la atención en salud, la vigilancia de la oferta escolar en cuanto a calidad y extensión, el desarrollo cognitivo preescolar—aspectos que están en manos de los entes sectoriales que prestan los servicios— y los mecanismos mediante los cuales el programa Oportunidades pudiera estimular mejoras de calidad en la oferta sectorial (Gertler, 2006; Alvarez, 2006).

Con base en evidencias sobre la calidad de la educación a la que tienen acceso los beneficiarios y sobre los efectos del programa Oportunidades, se ha planteado que para incrementar su impacto es fundamental mejorar la calidad de la oferta sectorial y buscar también efectos colaterales en los comportamientos de las familias: por ejemplo, que las familias perciban que los beneficios futuros de la educación son más altos que los que reciben actualmente (Parker, 2006).

Asimismo, se ha sopesado la posibilidad de que la evaluación del programa Oportunidades se extienda a la oferta educativa y de apelar a acciones globales que apunten a mejorar la oferta educativa para los más pobres (Mancera, 2006).

En varias experiencias, conciliar la oferta sectorial con las prestaciones condicionadas requiere ampliar el gasto social, especialmente en educación y salud. Así, se reconoce que ampliar la cobertura de Oportunidades en México requiere de servicios de educación y salud que permitan, por ejemplo, que el programa cubra no solo las zonas de mayor concentración de pobreza sino que incorpore también a familias pobres en zonas de baja marginación y de reducida concentración de hogares pobres (Orozco y Hubert, 2005, p. 6). Por su parte, un descarnado análisis y balance de la dinámica de los sectores de salud y educación y de su coordinación con Oportunidades concluye que debe buscarse una consonancia de objetivos, ya que por ahora los vínculos con el programa son desconocidos para los sectores, no se integran esos objetivos dentro de los propios, no hay indicadores de operación ni de rendición de cuentas de los sectores específicos para Oportunidades, ni mecanismos eficaces de colaboración (Hernández, 2006).

En este sentido, como bien se ha señalado al examinar experiencias tan diversas como las de Chile y México, las transferencias condicionadas de ingreso no son sustituto de la provisión de una oferta de servicios sociales de calidad. Si no hay preocupación por proveer servicios de salud y educación de calidad, se corre el riesgo de condicionar las transferencias monetarias a proveedores que son ineficaces para lograr mejoras de largo plazo en el bienestar y para combatir las causas de la pobreza y su carácter intergeneracional. Esto lleva a plantear la ampliación de la cobertura de estos servicios en las áreas pobres y a que se vele por una mejor calidad de las prestaciones (Rawlings, 2004, p. 4; Serrano y Raczyński, 2003 y 2005).¹⁵

¹⁵ Sin embargo, tal perspectiva no es compartida por algunos analistas. Por ejemplo, algunos postulan que, para hacer más eficiente el uso de recursos, las contraprestaciones deben asociarse a desplazamientos a zonas donde exista la oferta educativa, estimando ineficiente hacer transferencias para lograr asistencia escolar en lugares donde, por el mero hecho de existir oferta educativa, la propensión a asistir a la escuela es alta, con independencia del apoyo monetario. Sobre las mismas bases se califican de eficientes los subsidios al transporte hacia zonas con oferta educativa (de Janvry y Sadoulet, 2005). Se advierte en este enfoque cierto desprecio de los esfuerzos que pueden desplegarse para ampliar la cobertura sectorial, en este caso en salud, esfuerzos que evidentemente obligan a destinar más recursos al gasto social en aras de la equidad y no de apreciaciones reduccionistas de eficiencia.

En Costa Rica, actualmente el diseño de las prestaciones condicionadas se está haciendo en función de la dinámica sectorial, para que constituyan puentes que abran a los pobres el acceso a los servicios universales. Así, los programas de transferencias condicionadas deberán ayudar a combatir la baja cobertura y alta deserción en la educación secundaria, que afecta principalmente a los jóvenes pobres.¹⁶ Los compromisos de las familias, por lo tanto, no estarán centrados en el acceso a los servicios de salud, cuya cobertura en el país es muy alta (Zumbado, 2006, pp. 13 y 14).

Para que el entronque entre lo sectorial y lo selectivo sea viable es preciso modificar muchas veces la forma en que se han venido brindando las prestaciones. Por ejemplo, dar un salto en la calidad de la prestación de servicios no solo va en contra de sumar recursos para hacer lo mismo, sino que implica modificar la forma en que se organizan los servicios, las reglas del juego y los incentivos, y también la evaluación del uso de los recursos. Tales cambios no disfrutaron de la misma popularidad que las ampliaciones de cobertura, basadas fundamentalmente en el incremento de los recursos, pues como se pide cuentas sobre el uso que se hace de ellos suelen surgir dificultades de carácter político. Estas dificultades se presentan porque hay un apoyo disperso a las reformas de este tipo por parte de quienes se benefician de ellas, pero también hay oponentes organizados a las reformas, debido a que ellas cambian los incentivos o las reglas del juego (Grindle, 2004). Por eso hay que tener claro que mejorar las prestaciones y establecer una vinculación adecuada entre lo sectorial y lo selectivo tiene una fuerte connotación política, en la medida en que se intenta modificar las instituciones para mejorar la calidad y equidad de los servicios. Ello implica ligar el control financiero, por ejemplo, al desempeño del servicio, hacer que las instituciones rindan cuentas y tener una visión integral de aspectos que hasta ahora han funcionado como compartimentos estancos. La viabilidad política puede topar con serios obstáculos por la resistencia de quienes hasta ahora están brindando los servicios de una determinada manera.

En cuanto a lo sectorial, en México ha resultado polémica una transferencia creada recientemente por el programa Oportunidades, que es una suerte de pensión asistencial,¹⁷ e incluso el vínculo con el aseguramiento en salud provisto por el Seguro Popular

¹⁶ Los actuales desafíos que encara la educación costarricense se analizan en Garnier (2007).

¹⁷ El Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (MAROP).

de Salud (BID, 2006).¹⁸ Se ha planteado que antes es conveniente consolidar los vínculos con las prestaciones de salud primaria y de educación ya establecidas (Gertler, 2006).

En este caso, el aspecto más importante tiene que ver más bien con la arquitectura de la protección social —que hasta ahora es dual en cuanto a la protección contributiva y no contributiva de los sectores formal e informal—, tanto por sus repercusiones como por el sentido que tiene esta transferencia monetaria dentro del financiamiento no contributivo de la protección social en pensiones (BID, 2006; Levy, 2006).¹⁹ Tal preocupación es la antípoda de las políticas aplicadas en Chile bajo la dictadura militar, cuando la focalización fue ancilar a la instauración de sistemas duales de salud y de previsión. En el caso mexicano, por el contrario, se discute actualmente si la lucha contra la pobreza puede afectar el alcance y la naturaleza de la seguridad social y la posibilidad de contribuir a la superación de la dualidad también desde la lucha contra la pobreza.²⁰

Ahora bien, si situamos los elementos de esta polémica en una perspectiva más general sobre las transferencias condicionadas, puede advertirse que la coordinación con lo sectorial es más compleja cuando implica prestaciones —por ejemplo, en salud y educación, debido a motivos de cobertura y oferta ya analizados— con las cuales se pretende lograr efectos en el capital humano. Otro es el caso de las pensiones, que son estrictamente transferencias monetarias: en este caso, la complejidad de gestión tiene que ver con la recaudación, los procesos de entrega y las eventuales contraprestaciones a las que se condicionen y su respectiva certificación. En términos de política social, a la arquitectura previsional en que se insertan.

¹⁸ Por ejemplo, se ha postulado que el programa Oportunidades no debe otorgar beneficios condicionados al estatus laboral de las familias beneficiarias. En ese sentido, para promover el empleo formal “se trata de alinear los incentivos” y en cuanto a pensiones se ha propuesto eliminar el MAROP, para analizar un sistema coherente de seguridad social, por ejemplo, con un pilar solidario no contributivo (BID, 2006, p. 16), lo que es coherente con los planteamientos de Levy (2006). En este contexto se está redefiniendo el MAROP, para hacerlo “portable” y complementario (Gómez-Hermosillo, 2006).

¹⁹ Sobre las dificultades políticas recientes de México para reformar la protección social en salud, vinculada con la de pensiones, véase González (2005) y una versión resumida de ese trabajo en Sojo y Uthoff (2007).

²⁰ Véase en Durán (2007) un valioso análisis sobre formas de financiamiento de las pensiones no contributivas en Costa Rica,

Las transferencias condicionadas forman parte de los procesos de descentralización que están en marcha en la región. Las municipalidades participan en la selección de beneficiarios, en la verificación de que se cumpla con las contraprestaciones y en la gestión de las transferencias monetarias, lo cual puede llevar a apreciables variaciones en esos planos (de Janvry, Finan y otros, 2005, p. 3), a diferentes asociaciones entre el poder central y el descentralizado, y a efectos en las economías locales. En diciembre del 2003, las transferencias del programa *Bolsa Familia* representaban para la región norte de Brasil un 15% de los recursos del Fondo de participación municipal, un 28% para la región noreste, un 10% para la sudeste, un 8% para la sur y un 7% para la centro-oeste, mostrando así el impacto redistributivo interregional (Cohn y Medeiros, 2004).

Además, se advierte un discurso más flexible en cuanto a la combinación público-privada en la prestación de los servicios focalizados, ya que aumenta el reconocimiento de que ningún aspecto de las prestaciones y de su impacto —léase calidad, eficacia, eficiencia o equidad—, está garantizado simplemente por el carácter público o privado de la prestación. Esto es así tanto respecto de ampliar la prestación por parte de privados, como es el caso del Seguro Popular de Salud en México (Sojo, 2006), como respecto de no demonizar más la prestación estatal, reconociendo las fallas y asimetrías del mercado que llevan a excluir sectores de alto riesgo y bajos ingresos.

Cabe además analizar y controlar el surgimiento de incentivos perversos. Por ejemplo, para padres y maestros: paradójicamente, los bonos pueden fomentar la repetición de años lectivos en ciertas zonas rurales, donde las barreras a la continuidad educativa interactúan con las condiciones de acceso a esos bonos. He aquí nuevamente un aspecto que pone de relieve la necesidad de sinergia entre las reformas sectoriales y los programas focalizados, en este caso con la eliminación de las barreras a la continuidad educativa, lo cual remite también a la oferta sectorial.

considerando el crecimiento económico, la viabilidad fiscal y los escenarios actuariales. Asimismo, véase en Uthoff (2007) el examen de la reforma en marcha del sistema previsional chileno, que trasciende una visión asistencial y modifica la arquitectura del sector, imprimiéndole solidaridad.

VI

La selectividad más allá de la lucha contra la pobreza

Las garantías de prestaciones en salud son políticas selectivas, aunque distintas a las políticas contra la pobreza, por sus propósitos más amplios y por la cobertura vertical que pueden implicar, es decir, por el tipo de prestaciones que ofrecen. Sin embargo, en algunas experiencias, como las de Guatemala o Bolivia, tales garantías pueden verse subsumidas en las políticas contra la pobreza porque sus beneficiarios son pobres.²¹ No sucede así en el caso del Seguro Popular en Salud de México que, pese a dirigirse primordialmente a los pobres excluidos de los sistemas de aseguramiento, permite la afiliación de otros estratos de ingreso y cubre algunas prestaciones de alto costo. Tampoco en el caso de las garantías explícitas en salud (GES) de Chile, por el tipo de prestaciones y por los sectores de ingreso que con ellas se benefician y que constituyen un paso hacia una mayor universalidad efectiva en salud.

Es necesario recordar que los objetivos e instrumentos de la política social remiten a un acuerdo acerca del bienestar socialmente deseable y de los medios óptimos para alcanzarlo, que puede cristalizar en la formulación de derechos sociales. En ese sentido, desde el punto de vista jurídico, las garantías son dispositivos idóneos para asegurar la eficacia de las normas que reconocen los derechos. En el caso de los derechos de propiedad y de libertad, su goce está claramente establecido por garantías. Los derechos sociales, por el contrario, generalmente carecen de un sistema de garantías equiparable en su capacidad de regulación y control, y adecuado a su naturaleza. De allí que el desarrollo de los derechos sociales, incluso en los Estados de bienestar europeos, haya tenido lugar en gran medida gracias a la ampliación de la discrecionalidad de los aparatos burocráticos. Aun cuando estén identificados los derechos sociales y sus contenidos —situación que, con mucho, no constituye la norma en la región—, para determinar los potenciales alcances de su protección es preciso establecer herramientas que aseguren que podrán hacerse efectivos. Por lo tanto, las garantías de los derechos son precisamente los métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar que un derecho efectivamente pueda ejercerse.

En definitiva, las garantías son instrumentos para que los derechos no sean letra muerta, sino exigibles, operables y ejecutables (Ferrajoli, 2002; Courtis, 2007).

La carencia de esas garantías es un factor de ineficacia de los derechos sociales. En este sentido, la ausencia de garantías sociales o positivas adecuadas puede conducir a prácticas burocráticas propias del Estado asistencial y del orientado a beneficiar a clientelas políticas, que son terreno fértil para la corrupción y las decisiones arbitrarias. Por ello, algunas reformas recientes de la política social, tales como las cartas de derechos de los usuarios, complementan las garantías jurídicas que sustentan estos derechos. Las garantías de prestaciones de salud pueden analizarse justamente en esa perspectiva. Cada una ha estado determinada por el derrotero propio del sistema de salud en que se inserta y por las restricciones políticas encaradas, y todas encaran retos pendientes.

En países con sistemas de salud poco desarrollados, con muy bajos niveles de aseguramiento para la población de bajos ingresos, y que sufren procesos de transición epidemiológica polarizada, la garantía de prestaciones se ha abocado sobre todo a la atención primaria en salud y a la atención materno-infantil. Estas prestaciones, si bien son de bajo costo relativo, representan un esfuerzo respecto del punto de partida. En países con tales características la garantía de prestaciones tiene un efecto muy acotado en cuanto a la reorganización global del sistema de salud. En el caso de Guatemala, se prescindió de la separación de funciones planteada al inicio. En Guatemala y Bolivia las garantías se dan en el marco de un paquete de prestaciones, pero sin especificar garantías de oportunidad y de acceso, y sin repercusiones en la arquitectura del aseguramiento.

La garantía de prestaciones de salud en Chile es la más avanzada de la región, ya que las prestaciones garantizadas que se introdujeron en el 2005 comprenden algunas de alto costo e incluyen garantías de oportunidad, acceso, protección financiera y calidad. Además, tiene repercusiones en la combinación público-privada de atención en salud, porque impugna parcialmente la dualidad básica del sistema de aseguramiento, acotando las prácticas de selección adversa de las instituciones de salud previsional (ISAPRES) e incrementando la

²¹ Esta sección se basa en Sojo (2006).

transparencia de las coberturas. La trayectoria de la reforma evidencia las dificultades políticas que impidieron implantar medidas que hubieran otorgado mayor solidaridad al sistema dual de aseguramiento, como podría haber sido la introducción de un fondo de solidaridad. El cumplimiento efectivo de las garantías involucra grandes desafíos: hasta julio del 2006 fueron atendidos dos millones de personas. Los reclamos de incumplimiento presentados se refirieron en 367 casos a la garantía de acceso, y en 475 a la de oportunidad. Se ha hecho evidente la necesidad de mejorar la gestión de los procesos para contar, entre otros aspectos, con un sistema de alertas y de detección de carencias, y para adecuar redes de prestación.²²

En México, con el fin de avanzar hacia la cobertura universal, la garantía de prestaciones se introdujo mediante una reforma al sistema de aseguramiento que, sin embargo, no modificó su segmentación. Con el fin de acotar los gastos de los hogares ante situaciones de salud catastróficas, se

agregó un seguro con nuevos recursos que tiene algunos vínculos con el resto de los prestadores, pero no en el ámbito financiero. Llama la atención la complejidad del financiamiento, debido tanto a la diversidad de los fondos de que se nutre el Seguro Popular de Salud como a los diversos mecanismos financieros asociados con ellos. La reforma ha implicado modificaciones de la combinación público-privada, ya que ha ampliado la participación de prestadores privados. A diferencia de Chile, la cobertura no está reforzada por garantías adicionales.

En todos estos casos, la selectividad está dada por el espectro de prestaciones que se considera. En términos institucionales, la lógica es eminentemente sectorial y, según sus singularidades, acarrea una organización de entidades prestadoras bajo esa lógica: equipos básicos de atención en salud que operan a través de diversas combinaciones público-privadas de prestadores y en diferentes regímenes de descentralización a escala nacional y sectorial.

VII

Conclusiones

En resumidas cuentas, se ha comprobado que en materia de focalización no hay orientaciones que resulten ajenas a la dinámica de los sectores sociales, ya que implican sinergias o relaciones competitivas. Haber distinguido aquí cuatro hitos en la trayectoria de las políticas selectivas ha permitido mostrar que a lo largo de las cuatro últimas décadas, las políticas de focalización encaminadas a superar las causas de la pobreza, o que solo atacan sus manifestaciones, han repercutido en la dinámica de los sectores sociales. La focalización reduccionista ha cumplido una función subordinada respecto de reformas sectoriales cuyo objetivo ha sido dismantlar o debilitar las políticas de carácter universal. En el polo opuesto, cuando se quiere superar un enfoque asistencial en la

lucha contra la pobreza, se necesitan reformas sectoriales destinadas a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones.

Este trabajo abordó también dos tendencias en materia de focalización en campos que trascienden lo que es estrictamente la lucha contra la pobreza. Por una parte, la propuesta también reduccionista del manejo del riesgo social, elaborada para el ámbito del aseguramiento, que socava el principio de solidaridad, subestima los problemas de equidad derivados del aseguramiento de mercado y recorta drásticamente el ámbito sectorial. Y por otra, en sentido contrario, la garantía de prestaciones en salud, que representa políticas de carácter selectivo, con propósitos más amplios y que, en algunos casos, involucra prestaciones de alto costo, un sector de salud más vigoroso y una regulación de la combinación público-privada favorable al principio de solidaridad. Ambas tendencias tienen repercusiones en lo sectorial.

²² Por ejemplo, los casos de prematuridad que se ha debido atender han sido más que los proyectados (Urriola, 2006).

APÉNDICE

América Latina: programas de transferencia de ingreso y prestaciones sociales condicionadas

Programa y país	Año de inicio	Objetivo	Beneficios	Requisitos para recibir beneficios
<i>Bolsa Familia</i> y Hambre cero, Brasil	2003	Combatir el hambre, la pobreza y otras formas de privación familiar; promover la seguridad alimentaria y nutricional y el acceso a redes de servicios públicos de salud, educación y asistencia social, creando posibilidades de emancipación sostenible de las familias y de desarrollo local de los territorios	Transferencia de ingreso	Seguimiento de la salud y el estado nutricional de los niños; matrícula y asistencia a clases de todos los niños en edad escolar; participación en acciones de educación alimentaria
<i>Bolsa Escola</i> , Brasil	2001	Aumentar el logro educativo de niños pobres en edad escolar. Reducir la pobreza actual y futura	Beca escolar a niños pobres entre 6 y 15 años que asisten a la escuela	Al menos 85% de asistencia escolar en períodos de 3 meses
Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), Brasil	1998	Erradicar el trabajo infantil, aumentando el logro educativo y reduciendo la pobreza	Transferencia de ingreso; Programa post-escuela	Al menos 80% de asistencia escolar en período de 3 meses y participación en el programa post-escuela (jornada ampliada)
<i>Bolsa alimentação</i> , Brasil	2000	Reducir deficiencias nutricionales y la mortalidad infantil	Beca de salud	Cumplir calendario de visitas a centro de salud y cumplir con el programa de vacunaciones
Bono de Desarrollo Humano, Ecuador	2003	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza	Transferencia de ingreso mensual (15 dólares)	Matrícula y asistencia de los niños a la escuela; asistencia a controles de salud; participar en charlas ligadas al programa
Jefes y Jefas de Hogar, Argentina	2001	Entregar apoyo a familias con dependientes que habían perdido su fuente de ingresos	Transferencia de 150 pesos argentinos por mes	Contraprestaciones laborales
Familias en Acción, Colombia	2001	Aumentar la inversión en capital humano en familias de extrema pobreza. Servir como "red de seguridad"	Subsidio nutricional a familias con niños menores de 7 años; subsidio escolar para familias con niños de 7 a 17 años en la escuela	Visitas regulares a centros de salud para monitoreo de crecimiento de niños; al menos 80% de asistencia a la escuela en períodos de 2 meses
Programa de Asignación Familiar (PRAF II), Honduras	1990	Aumentar la acumulación de capital humano en los niños de las familias más pobres, ayudando a romper el círculo de pobreza	Bono escolar, bono nutricional y de salud; entrenamiento en nutrición para madres; incentivos a la oferta para escuelas primarias y para centros de salud	Inscripción en la escuela y máximo de 7 días de ausentismo en un período de 3 meses; cumplir con visitas regulares a centros de salud
Programa Oportunidades, México	1997	Promoción del desarrollo del capital humano, mejorando el nivel educativo y de salud y el estado nutricional de los niños y las madres	Transferencia de ingreso, apoyos educativos, paquete alimenticio	Asistencia de más del 85% a clases; participar en charlas educativas del programa; acudir a citas programadas en los servicios de salud
Chile Solidario, Chile	2002	Mejorar condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando oportunidades y proveyendo recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional	Transferencia de ingreso que decrece en el tiempo	Asistencia escolar y controles de salud; otras responsabilidades familiares
Plan Nacional de Empleo de Emergencia (LANE), Bolivia	2001	Reducir el impacto de la pérdida de empleo en la población más pobre, mediante empleo temporal masivo en áreas urbanas y rurales, financiando salarios a personas desocupadas que realizan actividades de mantenimiento y pequeñas obras tendientes al bien común	Transferencia de ingreso	Prestaciones laborales
Red de Protección Social, Nicaragua	2000	Promover la acumulación de capital humano de hogares en extrema pobreza	Bono alimentario destinado a alimentación. Bono educativo para hogares con niños entre 6 y 13 años. Cada dos meses se entrega a la titular 0,7 dólares por niño(a) matriculado(a), para que a su vez lo entregue a la escuela	Matrícula y asistencia a la escuela; participación en charlas educativas del programa

Fuente: elaborado por Serrano (2005), cuadro 2.

Bibliografía

- Alvarez, C. (2006): Oportunidades: presente y futuro. Temporalidad y graduación, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- Atkinson, A.B. (1995): On targeting social security: theory and Western experience with family benefits, en D. Van de Walle y K. Nead (comps.), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial: el estado en un mundo en transformación*, 1997, Washington, D.C.
- (2001): *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Spring Board*, Washington, D.C., enero.
- (2002): *Social Funds. A Review of World Bank Experience*, Informe N° 23668, Washington, D.C., mayo.
- Berar Awad, A. (1997): *Social Funds Revisited. An Overview with a Particular Focus on Employment and Gender Dimensions*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006): Protección social, seguridad social y oportunidades: ¿un conjunto de incentivos alineados?, *Nota de política*, Washington, D.C., Departamento de integración y programas regionales, División de programas sociales, septiembre.
- Barahona, M. (2006): El marco general de la política para el combate de la pobreza, en F. Herrero y G. González (comps.), *Pobreza: talón de Aquiles del desarrollo costarricense*, San José, PROCESOS.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del Sistema de Beneficiarios de los Proyectos Sociales (SISBEN), LC/R.1476, Santiago de Chile.
- (1998): Políticas contra la pobreza en Honduras, LC/R.1794, Santiago de Chile, junio.
- (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev. 1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00II.G.81.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, LC/G.2294(SES.31/3), Santiago de Chile.
- Chenery, H. y otros (1976): *Redistribución con crecimiento*, Madrid, Tecnos.
- Cohn, A. y A.M. Medeiros (2004): O programa Bolsa família: a questão social no Brasil, inédito.
- Cornia, A. (1999): Social funds in stabilization and adjustment programmes, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s: Research Papers for the Group of Twenty-Four*, UNCTAD/GDS/MDPB, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.99.II.D.25.
- Courtis, Ch. (2007): Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social en América Latina, en A. Sojo y A. Uthoff (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, D.F., Editorial Fontamara.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet (2005): *Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality*, Berkeley, Universidad de California en Berkeley. Disponible en are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/TargetingMay05.pdf.
- De Janvry, A., F. Finan y otros (2005): *Evaluating Brazil's Bolsa Escola Program: Governance and Decentralized Implementation*, julio. Disponible en are.berkeley.edu/~finan/BolsaEscolaReport1.pdf.
- Draibe, S. (2006): Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família, en E. Cohen y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Durán, F. (2007): Estrategias para la universalización de la cobertura del sistema de pensiones, en A. Sojo y A. Uthoff (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, D.F., Editorial Fontamara.
- Ferrajoli, L. (2002): *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta.
- Franco, R. (1990): La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social, LC/IP/L.33, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1996): Los paradigmas de la política social en América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 58, LC/G.1916-P, Santiago de Chile, abril.
- Galasso, E. y M. Ravallion (2003): *Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas*, World Bank Policy Research Working Paper, N° 3165, Washington, D.C., noviembre. Disponible en http://www.undp-povertycentre.org/publications/social/SocialProtection_in_a_Crisis-Argentina_Galasso-Ravallion-WB-.pdf.
- Garnier, L. (2007): Una educación para saber producir, saber vivir, y saber convivir, en A. Sojo y A. Uthoff (comps.), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Gertler, P. (2006): Oportunidades 2006: Where do we go from here?, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- Gobierno de Costa Rica (1996): *Plan nacional de lucha contra la pobreza. Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades*, San José, Editorial Hombres de maíz, abril.
- Gómez-Hermosillo, R. (2006): Oportunidades: lecciones y retos, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- González, A. (2005): *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*, serie Estudios y perspectivas, N° 39, LC/L.2412-P, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.159.
- Grindle, M. (2004): *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernández, M. (2006): Coordinación sectorial y mejora de la calidad de los servicios de salud y educación, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- Holzmann, R. y S. Jorgensen (2000): *Social Risk Management: a New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*, Social Protection Discussion Paper, N° 6, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.
- Levy, S. (2006): Creación de empleos y reducción de la pobreza, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP),

- la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- López Calva, L.F. (2006): Oportunidades y política social en México, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- Mancera, C. (2006): Coordinación sectorial Oportunidades-educación, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- Meneses, F., B. Almodóvar y otros (2005): Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las reglas de operación 2004, en B. Hernández Prado y M. Hernández (comps.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo IV. Aspectos económicos y sociales*, México, D.F., Instituto Nacional de Salud Pública.
- Mesa-Lago, C. (1993): *Safety Nets and Social Funds to Alleviate Poverty: Performance, Problems and Poverty Options*, Ginebra, octubre.
- Midgley, M. (1995): Reductive megalomania, en J. Cornwell (org.), *Nature's Imagination: the Frontiers of Scientific Vision*, Nueva York, Oxford University Press.
- Orozco, M. y C. Hubert (2005): *La focalización en el programa de desarrollo humano Oportunidades de México*, Serie de documentos de discusión sobre la protección social, N° 531, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Palma, J. y R. Urzúa (2005): *Anti-poverty Policies and Citizenry: the 'Chile Solidario' Experience*, Management of Social Transformation series (MOST2), Policy Papers N° 12, París, Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240e.pdf>.
- Parker, S. (2006): Coordinación sectorial o mejora de la calidad de los servicios de educación, exposición en el Seminario "Oportunidades: presente y futuro", organizado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Juitepec, México, octubre.
- Pritchett, L. (2005): *The Political Economy of Targeted Safety Nets*, Serie de documentos de discusión sobre la protección social, N° 501, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Raczynski, D. (1991): La ficha CAS y la focalización de los programas sociales, *Notas Técnicas CIEPLAN*, N° 141, Santiago de Chile, agosto.
- Rawlings, L.B. (2004): *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, Serie de documentos de discusión sobre la protección social, N° 0416, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto. Disponible en <http://wbi01n0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/0/4BB6997285F65EF585256EE5005E3A75?OpenDocument>.
- Sánchez, M. (2005): *Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras*, serie Estudios y perspectivas, N° 36, LC/L.2370-P, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.11.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2004): Ley General de Desarrollo Social, *Diario oficial*, México, D.F., 20 de enero.
- Sen, A. (1995): The political economy of targeting, en D. Van de Walle y K. Nead (comps.), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Serrano, C. (2005): *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, serie Mujer y desarrollo, N° 70, LC/L.2364-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.103.
- Serrano, C. y D. Raczynski (2003): Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad. Asesorías para el desarrollo, mayo, inédito.
- Sojo, A. (1990): Naturaleza y selectividad de la política social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- (1993): *La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes*, serie Reformas de políticas públicas, N° 17, LC/L.784, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicado también en *Cuadernos de ciencias sociales*, N° 67, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), febrero de 1994.
- (1996): Posibilidades y límites de la reforma en la gestión de la salud en Chile, *Revista de la CEPAL*, N° 59, LC/G.1931-P, agosto, Santiago de Chile.
- (1999): La política social en la encrucijada: opciones o disyuntivas, en J. Carpio e I. Novacovsky (comps.), *De igual a igual: el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- (2000): Moving social protection beyond a 'safety net' approach in Latin America and the Caribbean, *Deutsche Stiftung fuer Entwicklung (DSE) Issue Notes. The Challenge of Social Protection in a Globalizing World*, Berlin. Disponible en <http://www.dse.de/ef/social/sojo.htm>.
- (2003): Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 80, LC/G.2204-P, Santiago de Chile, agosto.
- (2006): *La garantía de prestaciones en salud en América Latina: equidad y reorganización de los cuasimercados a inicios del milenio*, serie Estudios y perspectivas, N° 44, LC/L.2484-P, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.9.
- (2007): Políticas selectivas y sectoriales en América Latina: su vínculo institucional en la lucha contra la pobreza, en A. Sojo y A. Uthoff (comps.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, D.F., Editorial Fontamara.
- Sojo, A. y A. Uthoff (comps.) (2007): *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, D.F., Editorial Fontamara.
- Uriola, R. (2006): Algunos comentarios para evaluar el primer año del plan AUGE en el sistema público de salud, inédito.
- Uthoff, A. (2007): La capitalización de cuentas individuales: solidaridad y sustentabilidad como objeto de la reforma previsional en Chile, en A. Sojo y A. Uthoff (comps.), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Santiago de Chile, en prensa.
- Van de Walle, D. (1995): Incidence and targeting: an overview of implications, en D. Van de Walle y K. Nead (comps.), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, diciembre.
- Vergara, P. (1990): *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Zumbado, F. (2006): La política de superación de la pobreza de la administración Arias Sánchez (2006-2010), en F. Herrero y G. González (comps.), *Pobreza: talón de Aquiles del desarrollo costarricense*, San José, PROCESOS.

PALABRAS CLAVE

Alumnos
Rendimiento escolar
Medición
Aislamiento social
Zonas urbanas
Política social
Educación
Equidad
Uruguay

Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo

Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso

Este trabajo analiza los efectos de la segregación residencial en Montevideo sobre las diferencias en los aprendizajes de los escolares y examina la eficacia de las respuestas del sistema educativo para enfrentar las inequidades que generan estos procesos. Tras señalar los efectos de la familia, la escuela y el barrio sobre los aprendizajes, presenta modelos jerárquicos lineales que buscan aislar los efectos de cada uno de estos contextos. Resume los desafíos que plantean los resultados a los intentos de la educación uruguaya por disociar los logros de aprendizaje de los orígenes sociales y examina las respuestas de las autoridades del sector a esos desafíos. Por último, pasa revista a opciones de políticas para fortalecer el papel de la educación como ruta principal para la integración de las nuevas generaciones ante los nuevos problemas de segregación urbana.

Rubén Kaztman
Director del Programa de
investigación sobre Integración,
Pobreza y Exclusión Social (IPES),
Universidad Católica de Uruguay
✉ kaztman@adinet.com.uy

Alejandro Retamoso
Investigador Asociado del IPES,
Universidad Católica de Uruguay
✉ aretamo@ine.gub.uy

I

Introducción

Hasta la década de 1960, Montevideo pudo concebirse como una unidad territorial integrada, consolidada y compacta, con barrios y zonas definidos por una identidad funcional y común, congruente con la centralidad de un mundo del trabajo que se estructuraba en torno al empleo estatal y la industria (Kaztman, Filgueira y Errandonea, 2005). Ese perfil se acentuó durante la hegemonía del modelo de sustitución de importaciones y se fue desdibujando con los profundos cambios en el mercado de trabajo y en la morfología social de la ciudad que llevaron al colapso de dicho modelo.

Las opciones de vivienda fueron afectadas por la declinación de la demanda de empleo en la industria y en el Estado, así como por el debilitamiento general de los vínculos de las personas con el mercado de trabajo. Incapaces de encontrar avales para los contratos de arrendamiento o de cubrir el costo de los alquileres en las áreas centrales de la ciudad, muchos trabajadores de bajas calificaciones fueron forzados a buscar vivienda en vecindarios pobres o asentamientos irregulares en las zonas periféricas. La homogeneidad en la composición de los barrios pobres creció y pasó a ser uno de los rasgos de la nueva morfología social de la ciudad que planteaba desafíos inéditos a su gobernabilidad.

Este trabajo analiza tanto los efectos de la segregación residencial en la ciudad sobre las diferencias en los logros de aprendizajes de niños en edad escolar como la eficacia de las respuestas del sistema educativo ante las inequidades que generan estos procesos. Tras esta sección introductoria, en la sección II se presentan antecedentes de estudios nacionales acerca de los efectos de la situación socioeconómica de las familias y de la composición social de barrios y escuelas primarias sobre diversos indicadores de desempeño educativo. La sección III presenta un modelo jerárquico lineal que busca aislar los efectos de cada uno de los tres niveles (familia, escuela y barrio) sobre los resultados de los aprendizajes. La sección IV resume y analiza los resultados de los cinco modelos aplicados. La sección V muestra los desafíos que plantearon los resultados anteriores a los intentos de la educación uruguaya por disociar los logros de aprendizaje de los orígenes sociales y examina las respuestas de las autoridades del sector a esos desafíos. Por último, la sección VI analiza los diseños alternativos que se abren a las políticas sociales para mantener y fortalecer el papel de la educación como ruta principal para la integración de las nuevas generaciones sobre bases de equidad.

II

Familias, escuelas y barrios: sus efectos sobre el desempeño escolar

Las familias, las escuelas y los barrios operan como entornos socializadores que van moldeando una parte importante de los contenidos mentales de los niños. Esos contenidos mentales incluyen hábitos, disciplinas, actitudes, expectativas de logro y capacidades de diferir

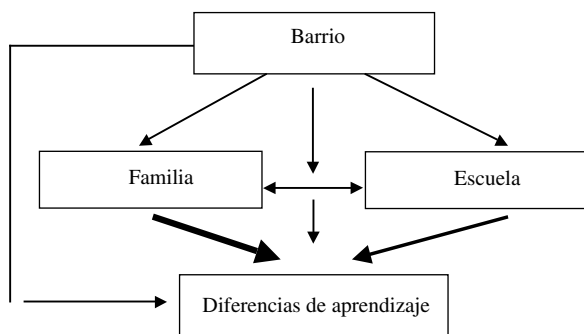
la gratificación, elementos que determinan gran parte del éxito con el que los niños podrán enfrentar la acumulación ordenada y continua de conocimiento. El gráfico 1 resume nuestras hipótesis acerca del peso relativo (grosor de las flechas) de estos contextos sobre los diferenciales de aprendizaje de niños en edad escolar y las vías a través de las cuales se transmiten esos efectos.

¿Qué sabemos acerca de la verosimilitud de las hipótesis implicadas en cada una de las flechas del gráfico en el caso de Montevideo? Algunos estudios realizados en Uruguay arrojan luces al respecto.

□ Este estudio es una versión condensada y modificada de un trabajo presentado por los autores en el Seminario "Urban Governance and Intra-Urban Population Differentials in Metropolitan Areas of the Americas", Universidad de Texas en Austin, noviembre 17-19 de 2005. Los autores agradecen a María José Álvarez y Fernando Filgueira sus comentarios y sugerencias a la versión original.

GRÁFICO 1

Principales ámbitos de socialización de los niños en edad escolar



Fuente: elaboración propia.

1. Familias

Con respecto a las familias, por ejemplo, sabemos que lo que en el país se conoce como proceso de “infantilización de la pobreza” es la parte emergente de fenómenos estructuralmente condicionados de acentuación de las diferencias en la configuración de los activos y los tipos de arreglos familiares entre hogares de distintos estratos socioeconómicos. También sabemos que esas diferencias

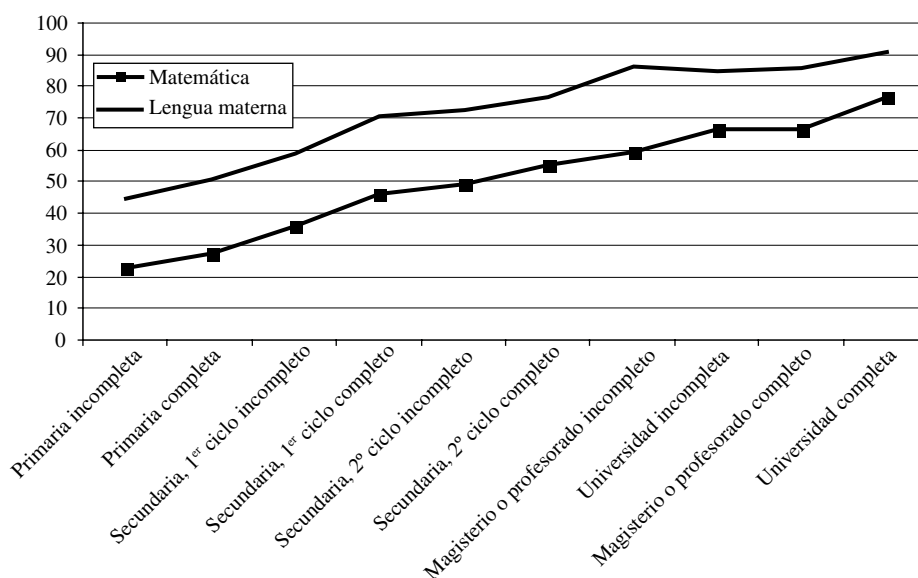
en las configuraciones de activos y en los arreglos familiares guardan una relación estrecha con disparidades en los logros educativos de los hijos (Kaztman y Filgueira, 2001). El gráfico 2, que vincula el nivel educativo de las madres con los resultados de pruebas de aprendizajes en lengua materna y matemática entre alumnos de sexto año de educación primaria, da una idea de la fuerza de tales relaciones.

2. Barrios

Con respecto a los barrios, son numerosos los trabajos que, a partir de los años 1980, comprueban la existencia de procesos de segregación residencial que transforman la morfología social de la ciudad. Dichos procesos modificaron la composición social de los barrios, lo que esencialmente se tradujo en un aumento de la concentración de hogares pobres en barrios pobres (Kaztman, 1999; Cervini y Gallo, 2001; Macadar, Calvo y otros, 2002; Kaztman y Retamoso, 2005a). A través de la aplicación de una batería de indicadores de la dimensión de los procesos de segregación residencial, un trabajo reciente sobre el tema revela que se ha acentuado la desigualdad en la distribución de las personas de escasas calificaciones en el territorio de la ciudad, que ha aumentado la homogeneidad de la composición social

GRÁFICO 2

Montevideo: Suficiencia en matemática y lengua materna según el nivel educativo de la madre, 1996



Fuente: elaboración propia, con datos del Censo de evaluación de aprendizajes de sextos años en educación primaria. Unidad de Medición de Resultados Educativos/Administración Nacional de Educación Pública (UMRE/ANEP).

en los barrios donde residen y que sus oportunidades de interacción con personas más calificadas se han reducido. También muestra, para el año 1996, una ampliación de las manchas geográficas que corresponden a barrios contiguos con composiciones sociales homogéneas (Kaztman y Retamoso, 2006).

Los resultados de esos y de otros estudios (por ejemplo, Kaztman, 1997; Kaztman y Filgueira, 2001) corroboran también que el nivel de homogeneidad en la composición social de los barrios pobres tiene importancia para predecir los rendimientos educativos. Esto es, niños que provienen de hogares de escasos recursos muestran mejores resultados académicos cuando residen en vecindarios de composición social heterogénea que cuando lo hacen en vecindarios donde la gran mayoría de los hogares cuenta con recursos escasos.¹

3. Escuelas

La educación pública desempeñó un papel central en los mecanismos que condujeron a que la sociedad uruguaya se distinguiera en la región por su alto nivel de integración social. A ese carácter integrador contribuyó la calidad de la enseñanza pública, pero también el hecho de que esta congregaba en las mismas aulas a escolares de distintos orígenes sociales. Esto sucedía particularmente en las escuelas primarias, donde estudiantes de procedencia humilde tenían la oportunidad de interactuar cara a cara con sus pares provenientes de hogares con mayores ventajas. A través de la construcción cotidiana de códigos comunes y de vínculos de solidaridad y afecto que se consolidaban en esos encuentros informales, muchos escolares fueron incorporando sus primeras experiencias de formar parte

de una misma sociedad. Ese potencial integrador de la escuela primaria pública fue socavado por la segmentación de la enseñanza.

A partir de mediados de los años 1980, en Montevideo aumentó sustancialmente la cantidad de niños que asistían a escuelas privadas. A ese incremento contribuyeron sin duda muchos padres que, ante el deterioro de la calidad de la escuela pública y el rápido aumento de los requisitos de calificación para incorporarse a los circuitos económicos globalizados, buscaron en la educación privada un mayor ajuste entre la enseñanza disponible y los conocimientos que exigían los nuevos tiempos. En 1984, uno de cada dos niños en edad escolar de los estratos de ingresos altos, y uno de cada cinco de los estratos medios, asistían a establecimientos privados. Diez años después, las relaciones eran tres de cada cuatro en los estratos altos y más de dos de cada cinco en los estratos medios.² Con posterioridad, esa proporción se mantuvo en los estratos altos pero se redujo en los medios, parte de los cuales, más vulnerables a las crisis económicas que se sucedieron desde finales del siglo XX, volvió a enviar a sus hijos a las escuelas públicas y gratuitas.³ Como resultado, entre 1994 y 2004 las escuelas privadas registraron un descenso en la proporción de niños de los estratos medios del 41,8% al 37,9%.

Los cambios en las oportunidades de interacción entre niños de distinto origen social no fueron determinados solamente por la privatización de la enseñanza. Dado que la gran mayoría de las escuelas primarias públicas reclutan sus alumnos en su entorno territorial, su composición social es altamente dependiente de la composición social de los barrios donde se instalan. De este modo, el avance de la segregación espacial de los hogares según su pertenencia a distintos estratos socioeconómicos significó también un aumento de la homogeneidad en la composición social de las escuelas públicas y una correspondiente reducción de las oportunidades de interacción, bajo condiciones de igualdad,

¹ Más allá de sus familias y escuelas, los barrios constituyen para los niños pobres el siguiente agregado humano de importancia como ámbito de interacción y de exposición a comportamientos que puede influenciar sus actitudes y expectativas por vías diversas. Los grupos de pares lo harán a través de mecanismos similares a los que se activan en la escuela y que serán mencionados más adelante en este texto. La influencia de los adultos puede tomar rutas distintas. Ellos pueden servir o no como modelos de rol, esto es, como ejemplos exitosos en el uso de ciertos modelos para alcanzar fines deseables. Pueden operar o no como actores relevantes para definir y apuntalar los patrones normativos que regulan las relaciones entre vecinos y establecen el tono y el nivel de la sociabilidad entre ellos. Pueden actuar como promotores de la imagen positiva o negativa que despierta el barrio en el resto de la ciudad, imagen que puede afectar la formación de las identidades infantiles y sus sentimientos de autoestima, pero que por sus efectos sobre los demandantes de empleo también pueden incidir en sus oportunidades futuras de inserción laboral. Asimismo, los adultos del barrio pueden modificar de algún modo las oportunidades de vida de los niños a través de su mayor o menor eficacia como constructores o promotores de instituciones locales.

² Los estratos altos de ingreso per cápita de los hogares corresponden a los tres deciles superiores de ingresos. Los estratos medios, a los cuatro deciles que le siguen.

³ Aunque esta es la hipótesis más plausible, no hay que descartar que con el impulso del sistema público en educación inicial se haya producido un efecto de arrastre, es decir, que los niños que comienzan a asistir desde edades tempranas a escuelas públicas luego continúan en ellas, lo que años atrás no ocurría por la escasa oferta pública en enseñanza inicial. Tampoco habría que descartar una apuesta al sector público por parte de sectores medios de la población, atraídos por los avances que mostraban los primeros resultados de la reforma educativa. Aun así, ninguno de estos dos argumentos contradice la agudización de la segmentación educativa.

entre niños provenientes de hogares de escasos recursos y sus pares de hogares más acomodados.

En síntesis, la combinación de las tendencias a la privatización de la enseñanza y a la diferenciación de las escuelas públicas según su localización espacial contribuyó a elevar la segmentación educativa en la ciudad, socavando de ese modo la tradicional función integradora de las escuelas públicas uruguayas.

¿Cuáles son los mecanismos por los que las oportunidades de interacción entre desiguales en las escuelas potencian las posibilidades de integración social de los alumnos de menores recursos?

La composición social de las escuelas define el perfil del grupo de pares con el cual el niño tendrá oportunidades de contacto cotidiano. De los estudios de logros en el aprendizaje surge evidencia suficiente sobre el influjo del grupo de pares en al menos cuatro aspectos fundamentales para la integración del niño. Primero, los compañeros de escuela moldean las expectativas de logro educativo. Segundo, cuanto más heterogéneo es el grupo de compañeros mayor es la variedad de experiencias y de prácticas de resolución de problemas a las que se expone un niño, y mayores sus oportunidades de desarrollar habilidades cognitivas y destrezas sociales clave para su desempeño en la escuela y para su ulterior vida laboral (Betts, Zau y Rice, 2003). Tercero, consecuencias igualmente

positivas sobre los futuros desempeños académicos y laborales de los niños pobres se ligan al capital social que es posible acumular en redes socialmente heterogéneas. Y por último, para los niños con mayores desventajas, el contacto diario regulado por patrones normativos comunes que se produce en las escuelas puede constituir la única experiencia vital que brinda la oportunidad de compartir problemas —y la esperanza de compartir destinos— con miembros de otros estratos socioeconómicos. Tales experiencias son importantes en la formación de sentimientos generales de pertenencia a una misma sociedad, más allá de las disparidades presentes en las condiciones materiales de vida de sus familias. Cabe suponer que, para los niños pobres, la importancia relativa de esas tempranas experiencias de ciudadanía será mayor, cuanto más parecida sea la composición social de sus escuelas y sus barrios a la de la sociedad.

Las autoridades educativas en Uruguay han estado atentas a los cambios en la composición social de las escuelas y sus posibles efectos sobre los resultados del aprendizaje. De hecho, son varios los estudios oficiales que corroboran el impacto significativo de la composición social de las escuelas sobre los rendimientos de los alumnos, controlando por características de sus hogares (ANEP/CODICEN, 2005b; ANEP/UMRE, 1996; ANEP, 1997).

III

Modelos multinivel para los aprendizajes en las escuelas públicas de Montevideo

1. Metodología y fuentes de información

Los resultados de los estudios mencionados en la sección anterior no permiten aislar los efectos independientes de cada uno de los contextos (familia, escuela y barrio) sobre los resultados de los aprendizajes. Para enfrentar este problema recurrimos a modelos jerárquicos lineales, es decir, modelos multinivel. Estos modelos permiten descomponer la varianza de una variable dependiente, en este caso los resultados en los aprendizajes de los niños, en dimensiones de unidades que corresponden a distintos niveles de agregación —niños, escuelas y barrios— anidados, en ese orden, unos en otros.

Los datos provienen de la Evaluación Nacional de Aprendizajes de sextos años de educación primaria⁴ que realizó la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en 1996. Este primer y único estudio de carácter censal llevado a cabo en el nivel educativo indicado cubrió todos los establecimientos del país (públicos y privados).⁵

⁴ La escuela primaria en Uruguay consta de seis grados; por lo tanto, la evaluación de aprendizajes intentó captar las competencias adquiridas por los niños en el momento en que están próximos a egresar del ciclo primario e incorporarse a la educación media.

⁵ Aunque en el caso de las escuelas rurales se consideraron solo aquellas cuyos alumnos en el grado sobrepasaban los 6 alumnos.

La evaluación se hizo a través de cuatro instrumentos: las pruebas estandarizadas de matemática y lengua materna, la encuesta a maestros, la encuesta a directores de las escuelas evaluadas y la encuesta a la familia de los niños. De cada uno de estos instrumentos se seleccionaron las variables y los factores más útiles para el desarrollo de este estudio.

Con el fin de generar información sobre los barrios de Montevideo también se utilizaron los datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 1996 (en adelante Censo de Población 1996) realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Si bien la Evaluación Nacional de Aprendizajes permitía caracterizar los barrios agregando rasgos de los hogares de los alumnos, pareció razonable suponer que esas características agregadas podían diferir de aquellas estimadas sobre la base de los datos censales, los que obviamente cubren hogares e individuos que no tienen relación ni con las escuelas ni con los alumnos que residen en el vecindario donde se halla la escuela.

a) *Universo de estudio*

El estudio de los posibles efectos de la segregación residencial en los resultados educativos se concentra en los niños que asisten a los sextos años de las escuelas públicas del departamento de Montevideo.⁶ Estos representan alrededor del 70% del total de los alumnos de sexto año en el departamento. Se han considerado solo las escuelas públicas porque, dadas las regulaciones que rigen su funcionamiento y las dificultades que tienen los padres que envían a sus hijos a escuelas gratuitas para financiar los gastos de transporte, es razonable suponer que las escuelas públicas, más que las privadas, reclutan la mayor parte de sus alumnos del entorno vecinal.⁷ En este sentido, el trabajar solo con escuelas públicas da más confianza, por lo menos en el terreno de las hipótesis, para extraer conclusiones acerca

⁶ La selección del departamento de Montevideo como universo de análisis tiene un carácter sustantivo: los procesos de segregación residencial son propios de ciudades con determinada escala poblacional. En el caso de Uruguay, tanto por sus dimensiones demográficas como por la naturaleza que han adquirido estos procesos, Montevideo es la única ciudad que por su tamaño puede albergarlos.

⁷ Esto no excluye que existan situaciones en donde la familia decida enviar al niño a escuelas públicas que no se encuentran en su entorno barrial, pero la existencia de estos factores, por lo menos en el caso uruguayo, no llegan a modificar la composición social de estas escuelas.

de los efectos de la composición social de la población de un barrio sobre el desempeño educativo de los niños que allí residen.

Cabe agregar que el total de los 12.826 niños evaluados en escuelas públicas de Montevideo asistían a 256 establecimientos educativos, los que a su vez se distribuían en los 62 barrios que identifica el INE en la ciudad. Como la aplicación de los modelos multinivel exige trabajar sin datos perdidos, el universo que finalmente se utilizó fue de menor magnitud: 10.864 niños y 240 escuelas.

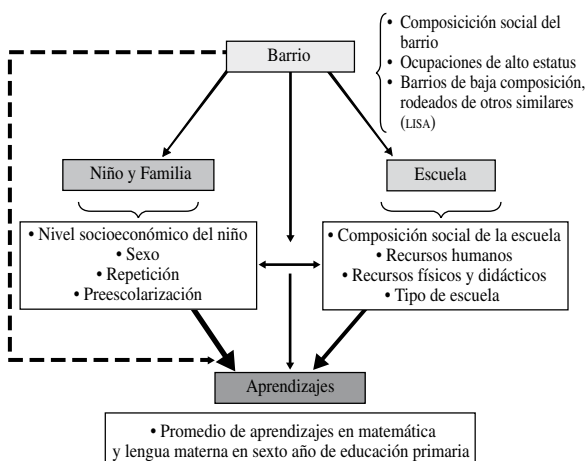
b) *Unidades jerárquicas y variables empleadas*

Las unidades jerárquicas empleadas son el niño y su familia, las escuelas a las que asisten los niños y los barrios donde se localizan las escuelas. El gráfico 3 y el cuadro 1 presentan las dimensiones de análisis, las variables y su nivel jerárquico de inclusión en los diferentes modelos probados.

En el cuadro 1 se muestran algunas de las dimensiones y variables inicialmente seleccionadas, de las cuales algunas fueron eliminadas con posterioridad, ya sea porque no mostraban significación estadística o porque un número significativamente alto de unidades (niños o escuelas) no proveían esa información. A medida que vayamos desplegando los modelos se mencionarán las variables y dimensiones excluidas y se justificará cada decisión.

GRÁFICO 3

Dimensiones y variables de los modelos



Fuente: elaboración propia.

CUADRO 1

Dimensiones o variables seleccionadas inicialmente

A. Variable dependiente		
Variable	Definición	Nombre
Resultados obtenidos en las pruebas de matemática y lengua materna	Es el promedio de los resultados obtenidos por los niños en las dos pruebas de aprendizaje aplicadas en la evaluación. Los ítems de cada una de las pruebas tenían un puntaje mínimo de 0 y un puntaje máximo de 24	LENGMATE
B. Variables explicativas		
Dimensión o variable	Definición	Nombre
Nivel 1: niño		
Nivel socioeconómico y cultural	Puntaje factorial que combina características de la familia. Como capital humano se consideró el nivel educativo materno (o paterno); como capital físico los elementos de confort y satisfacción de necesidades básicas del hogar, y como capital cultural, la disponibilidad de bienes culturales como libros, revistas, diarios y otros	NSE_ALU
Sexo	Variable dicotómica (1 = varón)	VARON
Repetición	Existencia de repetición del niño (variable dicotómica, 1 = repitió)	REPITIO
Preescolarización	Asistencia a educación preescolar (variable dicotómica, 1 = asistió)	ASISPRE
Nivel 2: escuela^a		
Contexto o composición socioeconómica y cultural	Es el promedio a nivel de la escuela del puntaje factorial generado en el nivel 1 (niño)	NSE_ESC
Tipo de escuela ^b	Escuelas de tiempo completo (variable dicotómica, 1 = tiempo completo)	TC
Nivel 3: barrio		
Contexto o composición socioeconómica y cultural (I)	Es el promedio a nivel de barrio del puntaje factorial generado en el nivel 1 (niño)	NSE_BAR
Contexto o composición sociocultural (II)	Porcentaje de personas de 25 a 59 años en el barrio con estudios menores a la media del departamento. Fuente: Censo de Población 1996.	BMEAN96
Ocupaciones de alto estatus ^c	Porcentaje de barrios en los cuales las personas en ocupaciones de alto estatus sobrepasan el 35% (variable dicotómica, 1 = barrios de alto estatus). Fuente: Censo de Población 1996.	ASTATUS
Concentración geográfica de barrios con composición sociocultural desfavorable ^d	Corresponde a los barrios que sobre la base del índice de autocorrelación espacial LISA (<i>Local Indicator of Spatial Association</i>) son clasificados en la categoría alta-alta. Ello indica barrios con características similares en una variable X, que además comparten su contigüidad geográfica. En este caso se utilizó como variable de clasificación el indicador (II) del porcentaje de personas con estudios menores al promedio del departamento. Variable dicotómica, 1 = barrios con índice LISA alto. Fuente: Censo de Población 1996.	ALTA

Fuente: elaboración propia.

^a En la formulación original de los modelos se incluyeron variables a nivel de la escuela que se consideran importantes para estudios de aprendizaje. Algunas de ellas fueron posteriormente eliminadas por su falta de significación estadística. Se entendió que su inclusión hubiera hecho más difícil la lectura de cuadros de resultados ya suficientemente complejos. Este fue el caso de la antigüedad docente en el sistema y en la escuela, de la capacitación de los docentes y del equipamiento e infraestructura de la escuela.

^b Las escuelas de Uruguay presentan una primera categorización genérica que distingue entre urbanas y rurales. En el caso de Montevideo existen solo las urbanas. En 1996 era posible distinguir en ellas cuatro modalidades: escuelas comunes, escuelas de práctica, escuelas de tiempo completo y escuelas de requerimiento prioritario. En nuestro caso la categoría de referencia en los modelos está dada por las dos primeras. A diferencia de todas las demás, las escuelas de tiempo completo presentan como principal característica la jornada escolar extendida (7 horas), siendo la mayoría de ellas escuelas de contexto sociocultural desfavorable. Las escuelas de requerimiento prioritario responden a criterios administrativos no muy claros, cuya forma de aplicación ha estado sujeta a vaivenes a través de los años, pero que comparten la ubicación en los contextos sociales más desfavorables y la bonificación especial que reciben sus docentes.

^c Indicador tomado de Kaztman (1999).

^d Véanse más detalles metodológicos y los resultados de la clasificación en Kaztman y Retamoso (2006).

IV

Resultados y análisis de los modelos

El cuadro 2 resume los resultados de los cinco modelos aplicados, cada uno de los cuales se analiza en el mismo cuadro.

1. Modelo vacío

El primer paso en la producción de los modelos jerárquicos lineales es el de estimar, mediante un modelo vacío o no condicional, la proporción de la varianza total en la variable dependiente atribuible a cada uno de los niveles jerárquicos considerados.

Para evaluar la pertinencia de trabajar con un tercer nivel (barrio) se comparan dos modelos vacíos: uno que lo incluye y otro que no (cuadro 3). Con ello se pretende comprobar si la inclusión del barrio como tercer nivel da cuenta de una parte de la varianza en los aprendizajes lo suficientemente significativa como para justificar su inclusión. La evaluación se realiza mediante el coeficiente de correlación intraclase, que mide el porcentaje de la varianza total correspondiente a cada nivel.

CUADRO 2

Resumen de los modelos

Variable	Modelo 0	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 2a	Modelo 3
	Vacío	NSE ^a en 3 niveles	Modelo + variables de alumnos	Con NSE Barrio del Censo INE	Mod. 2 + Var. estatus y LISA alto
<i>Efectos fijos</i>					
Intercepto	γ_{000} 13,19 ^b	13,19 ^b	13,50 ^b	13,52 ^b	13,54 ^b
<i>Barrio</i>					
Nivel socioeconómico	γ_{001}	3,55 ^b	3,32 ^b	-0,07 ^b	3,20 ^b
<i>Escuela</i>					
Nivel socioeconómico	γ_{010}	2,47 ^b	2,16 ^b	2,12 ^b	2,16 ^b
De tiempo completo	γ_{020} .....	.....	0,83 ^b	0,78 ^b	1,00 ^b
<i>Alumno</i>					
Nivel socioeconómico	γ_{100}	0,91 ^b	0,68 ^b	0,68 ^b	0,72 ^b
Ocupaciones de alto estatus en el barrio	γ_{101} .....	.....	.....	.....	0,40 ^b
Índice LISA alto en el barrio	γ_{102} .....	.....	.....	.....	-0,29 ^b
Nivel socioecon. de escuela	γ_{110} .....	.....	0,58 ^b	0,58 ^b	0,60 ^b
Varón	γ_{200} .....	.....	-0,24 ^b	-0,24 ^b	-0,24 ^b
Repetición	γ_{300} .....	.....	-1,38 ^b	-1,39 ^b	-1,36 ^b
Asistencia a ed. preescolar	γ_{400} .....	.....	0,25 ^b	0,28 ^b	0,21 ^b
<i>Efectos aleatorios</i>					
Nivel 3 (barrio)	u_{00} 2,89	0,35	0,37	0,57	0,32
Nivel 2 (escuela)	r_0 2,38	1,69	1,56	1,61	1,57
Nivel 1 (alumno)	E 11,10	10,54	10,10	10,10	10,10
Coefficiente de correlación intraclase del barrio (%)	17,6	2,8	3,1	4,6	2,7

Fuente: elaboración propia.

^a NSE = nivel socioeconómico.

^b Nivel de significación al 95%.

CUADRO 3

Comparación de modelos vacíos a dos y tres niveles

Efectos fijos	2 niveles		3 niveles	
	Coeficiente		Coeficiente	
Intercepto o promedio general	γ_{00}	13,000 ^a	γ_{000}	13,187 ^a
Efectos aleatorios	Componentes de la varianza			
Varianza de nivel 3 (barrio)	---	---	u_{00}	2,888 ^a
Varianza de nivel 2 (escuela)	u_0	5,403 ^a	r_0	2,377 ^a
Varianza de nivel 1 (alumno)	r	11,102 ^a	e	11,103
Coefficientes de correlación intraclase (CCI)				
Barrio		---		17,6%
Escuela		32,7%		14,5%
Alumno		67,3%		67,8%
Desviación		57,714		57,630
Número de parámetros estimados		2		4

Fuente: elaboración propia.

^a Significativa al 95% de confianza.

Los resultados del modelo vacío a dos niveles indican que, si bien la mayor explicación proviene de diferencias originadas en características de los alumnos, las diferencias en los aprendizajes atribuibles a la escuela representan el 32,7% de la varianza total. En el modelo a tres niveles, en cambio, aunque las variables atribuidas al alumno continúan dando cuenta de la mayor parte de la varianza (67,8%), se observa que una importante cuota de ella (17,6%) es atribuible a diferencias de aprendizajes entre barrios, mayor incluso que la cuota que se puede atribuir a la escuela. En suma, la producción del modelo vacío a tres niveles muestra la pertinencia estadística de trabajar con modelos jerárquicos y la de incluir el barrio como tercer nivel.

Debemos reconocer, sin embargo, que el hecho de que el barrio explique un porcentaje de varianza en los aprendizajes mayor que la escuela puede deberse a la forma en que se acotó el universo de nuestro estudio. Esto es, al excluir las escuelas privadas se puede haber reducido la varianza entre las escuelas en un mismo barrio y aumentado la varianza entre barrios. Ello es así por al menos dos razones. La primera, por el efecto de arrastre de la composición social del barrio sobre la composición social de escuelas que, como las públicas, reclutan sus alumnos en el mismo territorio. La segunda, porque en un mismo barrio las escuelas privadas suelen operar con mecanismos de selectividad mucho más restrictivos que las escuelas públicas.⁸

⁸ El estudio realizado por Pavez (2004) sobre los resultados de los alumnos en las pruebas del sistema de medición de la calidad de

2. Modelos condicionales

Con el propósito de identificar el modelo que explique mejor los rendimientos educativos, en este apartado se examinarán varios de ellos. Al momento de incluir variables se optó por la mayor simplicidad, dando preferencia a las variables de composición social, sean estas de la escuela o del barrio.

a) Modelo 1

El primer modelo, de carácter simple, introduce en la especificación del modelo vacío tres variables de composición o nivel socioeconómico y cultural en cada uno de los niveles: alumno, escuela y barrio (nse_alu, nse_esc, nse_bar, respectivamente).

Sus resultados señalan un promedio general de aprendizajes (intercepto) en matemática y lengua materna de 13,2. Las tres variables de nivel socioeconómico (NSE) resultan significativas, aunque la magnitud de su efecto es diferente. El factor NSE del barrio es el que presenta mayor incidencia, lo que equivale a decir que el efecto neto sobre los aprendizajes de un aumento de una unidad de desviación estándar del NSE del barrio es mayor que en el caso de la escuela y del niño. El NSE de

la educación en Chile (SIMCE) analiza tres niveles (niño, escuela, comuna), obteniéndose los coeficientes de correlación intraclase de 69%, 26% y 6%, respectivamente. La diferencia de estos resultados con los mostrados en el presente trabajo podría estar vinculada al hecho mencionado anteriormente, dado que en Montevideo estamos trabajando exclusivamente con las escuelas públicas.

la escuela también tiene un efecto mayor que el nivel individual. Así por ejemplo, mientras que un aumento de una unidad en el NSE del niño tiene un efecto neto de 0,91 en los aprendizajes, el mismo incremento en el nivel de la escuela genera un aumento de 2,47 y en el del barrio uno de 3,55 (cabe recordar que el NSE corresponde a un puntaje factorial de diferentes índices).

b) *Modelo 2*

Aunque los resultados del modelo 1 dan indicios de la importancia relativa que adquiere el NSE y de su impacto dispar en los diferentes niveles de agregación, la especificación de ese modelo no incorpora dimensiones clave en el análisis del rendimiento escolar. Esto lo hace el modelo 2, que además de las variables del modelo anterior incorpora otras características de los alumnos y de las escuelas. En el caso de los niños se intenta observar si aún controlando por su NSE, otros factores como el sexo (varón), las experiencias de repetición (repetió) y la asistencia a la educación preescolar (ASISPRE) inciden en los aprendizajes.

En el nivel del establecimiento educativo se incorpora además el tipo de escuela al que asiste el niño. Como ya fue mencionado, en el año 1996, a nivel urbano, el sistema uruguayo distinguía básicamente tres tipos de escuelas: las comunes, las de tiempo completo y las de requerimiento prioritario.⁹

Si bien el coeficiente en escuelas de requerimiento prioritario tuvo el signo negativo esperado, no resultó significativo, por lo que se eliminó la variable en este modelo. La baja significación probablemente se deba a que, una vez controlado el NSE en los tres niveles, la existencia de este tipo de escuela no agrega de por sí un efecto en los aprendizajes.

Adicionalmente, este modelo incorpora también el NSE de la escuela, no solo en el intercepto, sino que en el propio coeficiente de regresión del NSE del alumno. Lo que se busca es conocer cuán sensibles son las variaciones en los aprendizajes ante las variaciones en el estatus socioeconómico de los niños en escuelas de

distinto estatus socioeconómico medio. Los resultados de este modelo muestran algunos elementos que interesa destacar. En primer lugar, a pesar de una leve reducción de los coeficientes con respecto al modelo anterior, los efectos del NSE de los tres niveles continúan siendo significativos y mantienen el mismo ordenamiento anterior (3,320, 2,159 y 0,681 en barrio, escuela y alumno respectivamente). En segundo lugar, las escuelas de tiempo completo incrementan el punto de intersección en 0,832 en relación con el resto de las escuelas. En tercer lugar, los efectos sobre el aprendizaje de las características individuales del niño (sexo, repetición y preescolarización) muestran en los dos primeros casos una reducción (-0,237 y -1,377) y en el caso de la educación inicial un efecto positivo (0,253). Por último, se observa que la variable predictiva grupal del NSE de la escuela produce un efecto neto positivo de 0,580 sobre los aprendizajes en la pendiente específica de NSE del alumno.¹⁰

c) *Modelo 3*

Por último, se especifica un nuevo modelo que combina las variables probadas hasta ahora con dos variables a nivel de barrios que provienen del Censo de Población 1996.

La composición social de un barrio que se construye a partir de la agregación de variables individuales de los niños que concurren a sus escuelas públicas no tiene por qué corresponder a la composición social de toda la población que allí reside. La divergencia puede ser mayor cuando, como en nuestro caso, el universo de estudio está constituido solo por las escuelas públicas. Así como se comentó que, dada la mayor tendencia de las escuelas privadas a efectuar un reclutamiento no territorial, con su exclusión se trató de evitar que en la clasificación de un barrio intervinieran características de niños que no residían en ellos, el hecho de clasificar a un barrio por los perfiles de la población que concurre a sus escuelas públicas puede estar generando sesgos igualmente significativos, particularmente en barrios en los que la educación se encuentra muy segmentada.

Para evitar tales posibles sesgos, el modelo siguiente incorpora dos variables que provienen del Censo de Población 1996. La primera corresponde a una variable dicotómica que clasifica a aquellos barrios según si el porcentaje de ocupaciones de alto estatus —como

⁹ Es necesario aclarar que se probaron otros modelos en los cuales, además de estas variables, se incorporaban algunas características de las escuelas que la literatura especializada suele considerar importantes en el proceso escolar. Así, desde el punto de vista de los recursos humanos se tuvo en cuenta la experiencia docente, la estabilidad en la escuela y la capacitación docente. Desde el punto de vista de los recursos físicos y didácticos, se incorporaron variables que daban cuenta de la infraestructura y los elementos didácticos presentes en las escuelas. También se adicionó el tamaño medio del grupo de sexto grado y el tamaño de la escuela. Sin embargo, ninguno de estos modelos presentó significación estadística, aunque sus coeficientes fueron del signo esperado.

¹⁰ Con la misma lógica de este modelo, en el cuadro 2 se presenta una especificación (modelo 2a) que en vez de utilizar el NSE del barrio a partir de los datos de la Evaluación Nacional de Aprendizajes usa los datos del Censo de Población 1996. Las conclusiones son similares a las ya mencionadas.

profesionales, gerentes y técnicos—¹¹ supera o no el 35% de las personas ocupadas. La segunda variable proviene de clasificar en forma dicotómica a los barrios de Montevideo mediante el índice LISA (*Local Indicator of Spatial Association*) que muestra la autocorrelación espacial de las subunidades geográficas en el ámbito local a partir de un atributo o variable (identificada en el programa Geoda¹² como alta-alta). En este caso se utilizó el porcentaje de población en el barrio de 25 a 59 años de edad y con estudios inferiores al promedio departamental.¹³ El indicador constituye una medida que muestra a barrios con baja educación, contiguos o relacionados espacialmente con otros barrios de la misma característica.

Los resultados del modelo 3 muestran en términos generales las mismas características que los analizados anteriormente. Es decir, se repite la pauta de significación estadística y magnitud de los coeficientes, sean estos del NSE del barrio, la escuela o el alumno, y también las variables explicativas, como tipo de escuela, sexo, repetición y escolarización temprana.

El elemento que más interesa destacar en el modelo 3 es la incidencia de las dos variables dicotómicas provenientes del Censo de Población 1996, que intentan dar cuenta de la exposición a modelos de rol (estatus ocupacional) y de la concentración de situaciones sociales desventajosas. En ambos casos, las variables se incluyen para observar su efecto en la pendiente entre el NSE del alumno y los aprendizajes (γ_{101} y γ_{102}). Los resultados muestran que los barrios en los que predominan ocupaciones de alto estatus presentan un efecto adicional

positivo en la pendiente formada por la relación entre el NSE del alumno y los aprendizajes. En cambio, en los barrios concentrados en contextos educativos bajos se verifica el fenómeno inverso. La existencia de un barrio con bajo capital educativo genera un menor efecto positivo del NSE del alumno sobre los aprendizajes.

Las conclusiones de este análisis se pueden sintetizar así:

- i) Con respecto al efecto neto sobre los aprendizajes, el aumento de una unidad en el nivel socioeconómico del vecindario tiene un efecto mayor que el de aumentos similares en los niveles socioeconómicos de la escuela y la familia. Esa relación se mantiene cuando se toman en cuenta otras características de las escuelas y de los niños que pueden incidir en el aprendizaje.
- ii) Manteniendo los controles anteriores, en los barrios con predominio de ocupaciones de alto estatus se produce un efecto adicional positivo en la pendiente formada por el nivel socioeconómico de los alumnos y sus puntajes en las pruebas de aprendizaje.
- iii) Con los mismos controles, cuanto más extensa es la mancha geográfica de barrios con bajo promedio de capital educativo, menor es el efecto positivo del nivel socioeconómico sobre los puntajes en las pruebas de aprendizaje.

En síntesis, los elementos que aportan estos resultados en un campo en el que todavía queda mucho por debatir (véase el recuadro), abonan la postura de que la composición social del barrio tiene efectos significativos sobre el aprendizaje de los niños.

¹¹ Conforme a la Clasificación Internacional Uniforme de las Ocupaciones (CIUO-88, a uno, dos y tres dígitos).

¹² Geoda es un programa de análisis geográfico y estadístico desarrollado por el *Spatial Analysis Lab* de la Universidad de

Illinois. Más información está disponible en <<http://www.geoda.uiuc.edu>>.

¹³ Véase una exposición más detallada de la metodología y de los resultados en Ksztman y Retamoso (2005b).

Recuadro
RECAUDOS AL INTERPRETAR LOS RESULTADOS DE ESTUDIOS QUE EXAMINAN
LOS EFECTOS DE LOS DIVERSOS CONTEXTOS SOBRE LOS COMPORTAMIENTOS

Pese a que los resultados anteriores convergen con los de otros estudios realizados en la región (Solís, 2006; Torres, Ferreira y Gomes, 2004; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2002), es conveniente tomar al menos dos recaudos, particularmente cuando, como en este caso, se hace hincapié en la utilidad de los resultados para la formulación de políticas sociales eficaces.

En primer lugar, como sucede con la gran mayoría de los estudios que vinculan contextos a comportamientos, es muy difícil tener certeza acerca del carácter no espurio de los resultados. Estos podrían estar reflejando la incidencia de características no observadas de las familias que envían a sus niños a determinadas escuelas o que se localizan en determinados barrios. Por ejemplo, se puede argumentar que entre padres con niveles similarmente bajos de educación e ingresos, es probable que aquellos con mayores “motivaciones de logro” sean más tenaces en sus esfuerzos por obtener un lugar para sus hijos en escuelas de composición social heterogénea. En tales casos, los mejores desempeños en el área educativa podrían atribuirse a las mayores motivaciones de logro de los padres más que a la composición social de las escuelas o vecindarios.

El segundo recaudo se refiere también a un problema metodológico cuya consideración parece necesaria cuando se desea vincular los resultados de los estudios con la elaboración de políticas. Todos las investigaciones antes mencionadas son estudios sincrónicos, esto es, estudios que comparan, en un mismo momento del tiempo, los desempeños escolares de niños que tienen características socioeconómicas similares y residen en barrios (o asisten a escuelas) con distinta composición social. Si los controles se realizan correctamente, parece razonable concluir que las variaciones en la composición social de los contextos es uno de los factores que explican las diferencias en los resultados académicos. Pero aun aceptando esta conclusión, de ella no se deriva que desplazar un niño de una escuela y/o barrio homogéneamente pobre a otra(o) con mayor heterogeneidad social vaya a producir el efecto positivo deseado.

La razón principal de esa indefinición parte del reconocimiento de que los efectos acumulativos de una exposición prolongada a situaciones de exclusión social pueden neutralizar las eventuales virtudes de la interacción con desiguales. Los niños pobres que pasan por esa experiencia suelen presentar más inseguridades emocionales y menor desarrollo de destrezas sociales y habilidades cognitivas. La exclusión social prolongada puede generar en las familias y en los niños imágenes propias devaluadas, bajas expectativas con respecto a logros educativos y a las posibilidades de que tales logros impliquen una modificación significativa de sus condiciones futuras de vida, así como escasas capacidades para estructurar aspiraciones y diferir gratificaciones. También puede generar resentimientos hacia una sociedad que los excluye y que se maneja con códigos distintos a los suyos. La vida en guetos o semiguetos urbanos también deja marcas en las formas de convivencia, en el carácter más o menos inmediato del paso de las frustraciones a la violencia, así como en la confianza en otros y particularmente en cualquier forma de autoridad.^a

Fuente: elaboración propia.

^a El control de los sesgos de selección y de los efectos de la exposición prolongada a situaciones de exclusión social solo es posible a través de refinados (y costosos) métodos experimentales. Mientras estos no se apliquen, la bondad de la interpretación de los resultados de los estudios sobre efectos contextuales y de su aplicabilidad a la elaboración de políticas dependerá del cuidado con que los investigadores se aproximen a los controles propios de las situaciones experimentales, aunque también de lo razonable de los argumentos utilizados y de su consistencia teórica.

V

Las escuelas primarias ante la segregación residencial en Montevideo y principales respuestas del sistema educativo

1. Desafíos

Las migraciones intraurbanas de las últimas décadas aumentaron la concentración espacial de hogares con bajo clima educativo y que se encontraban en las primeras etapas de su ciclo de vida familiar, lo que implicó una paralela concentración territorial de niños en edad escolar y en hogares con escasos recursos.

Muchas de las zonas de radicación de hogares pobres carecían de la infraestructura escolar adecuada para recibir contingentes masivos de alumnos, lo que planteó fuertes requerimientos de inversión en infraestructura. Paralelamente, los resultados de los estudios acerca de los efectos de la composición social de las escuelas y de los barrios sobre los logros en aprendizaje revelaban que los retos más importantes no estaban solo en las necesidades edilicias sino, y en algunos casos primordialmente, en los problemas que emergían de las condiciones en que se socializaban los niños. Se advirtió que los cambios en los vecindarios y en las familias habían modificado las condiciones básicas de educabilidad de los escolares, lo que planteaba a las autoridades educativas nuevos y complejos problemas en la elaboración de programas, en la formación de recursos humanos idóneos y especialmente en la organización de las prácticas de enseñanza, cuyos destinatarios mostraban ahora perfiles marcadamente distintos a los de la población que la escuela atendía en el pasado.

Resulta difícil captar el grado de complejidad de esos desafíos si no se parte reconociendo al menos dos cosas. La primera es que el peso de la reproducción social de la población no recae en una sola institución, sino más bien en una estructura donde se articulan las acciones del sistema educativo con las de las familias y con lo que sucede en los entornos comunitarios inmediatos a los niños. La segunda, que buena parte del éxito de la enseñanza institucionalizada depende del modo más o menos armonioso con que se ensamblan los esfuerzos e influencias de esas tres esferas de socialización, así como de la capacidad de las escuelas para compensar

las insuficiencias en las otras dos esferas. Lo que resulta evidente es que cuando familias y vecindarios fallan en proveer los soportes adecuados, al sistema educativo le cuesta más desplegar una función que le es propia y que resulta clave en los procesos de integración de las sociedades sobre bases de equidad, a saber, su aptitud para disociar los logros educativos de esos niños de sus condiciones de origen.

Los desafíos planteados al sistema educativo por las nuevas condiciones de educabilidad de los niños de escasos recursos se suman al reto más general de adecuar los programas, la capacitación docente y el equipamiento educativo a un mundo de la producción que evoluciona con rapidez, donde la continua aceleración del cambio tecnológico y la creciente centralidad del conocimiento imponen exigencias ineludibles de calificación de las nuevas generaciones.

Examinemos ahora algunas de las respuestas que articuló el sistema educativo uruguayo para enfrentar los retos que planteaban estos cambios para el logro de una sociedad integrada sobre bases de equidad.

2. Las respuestas del sistema educativo

En primer lugar, para que el sistema pudiera encarar simultáneamente el deterioro de las condiciones de educabilidad de los escolares y las nuevas demandas de calificación había que elevar la inversión del Estado en la educación pública.

Si se compara el porcentaje del producto interno bruto (PIB) que Uruguay ha invertido en educación con la evolución de esa cifra en el resto de los países de América Latina y el Caribe, se obtiene un marco de referencia para evaluar la intensidad relativa de la inversión pública uruguaya en el sector educativo en las últimas décadas. La información del cuadro 4 permite apreciar que en 1964 el gasto público en educación absorbía una proporción del PIB ligeramente superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe, mientras que a partir de ese año se mantuvo entre un cuarto y un tercio por debajo del promedio regional.

CUADRO 4

**América Latina y el Caribe y Uruguay:
Comparación del gasto público en educación, 1964-2000**
(En porcentajes del PIB)

	1964	1975	1980	1985	1990	1995	2000
(1) América Latina y el Caribe	2,6	3,3	3,8	3,9	4,1	4,5	4,1
(2) Uruguay	2,7	2,2	2,2	2,8	3,1	2,8	2,8
(2)/(1)	1,04	0,67	0,58	0,72	0,76	0,62	0,68

Fuente: Universidad de la República (UDELAR 2000), sobre la base de informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Banco Central de Uruguay. Los datos del 2000 están tomados de CEPAL (2005).

Como resultado, en el año 2000 Uruguay ocupaba la posición 19 entre 22 países de América Latina y el Caribe en cuanto a la intensidad del esfuerzo financiero público destinado a mejorar la educación (CEPAL, 2005, cuadro 1.3.9).

Este rezago relativo de la inversión educativa fue compensado con una serie de medidas que redirigieron el gasto del sector, buscando neutralizar los efectos negativos de la infantilización de la pobreza sobre los aprendizajes. Nos referimos, en particular, al crecimiento de las escuelas especiales, a la ampliación de la cobertura de la educación inicial y al fortalecimiento de los comedores escolares.

a) *Las escuelas especiales*

Como mencionamos anteriormente, en la década de 1990 se amplió la oferta de educación pública a nivel primario. De un modelo tradicional, que solo distinguía entre escuelas urbanas y rurales, se pasó a un modelo basado en una diversidad de opciones que procuraba atender, a través de formatos pedagógicos alternativos y de modelos compensatorios, la heterogeneidad cada vez más evidente en las situaciones de la infancia. La formulación de políticas educativas se enfocó hacia los sectores más vulnerables a través de dos ofertas de escuelas especiales:¹⁴ las escuelas de contexto sociocultural crítico y las escuelas de tiempo completo.

Las escuelas de tiempo completo comenzaron a funcionar a inicios de la década de 1990, con la transformación de escuelas comunes existentes en los contextos geográficos más pobres. En sus primeras

etapas, su aporte principal consistió únicamente en la extensión del horario escolar. Recién en 1995 comenzó a instrumentarse en ellas un proyecto pedagógico e institucional específico. Además de recoger los aspectos innovadores de la propuesta pedagógica, la iniciativa aceleró la transformación de escuelas comunes a esta modalidad, implementó la construcción de nuevas aulas y asignó compensaciones salariales a sus maestros. En las decisiones de localización se pulieron los criterios básicos tanto para la selección de escuelas con niveles socioeconómicos bajos como para la identificación de las áreas geográficas con alto incremento de su población infantil.¹⁵

Las escuelas llamadas “de contexto sociocultural crítico” también se insertan en los entornos más pobres, pero, a diferencia de las de tiempo completo, son de turno simple, no presentan una propuesta pedagógica específica y se apoyan más bien en medidas compensatorias básicas que buscan atraer a los docentes más experimentados, otorgándoles un premio salarial.¹⁶

¹⁵ Véase una descripción más detallada de los tipos de escuelas en ANEP/CODICEN (2004) y Clavijo, Francia y Retamoso (2005).

¹⁶ A fines del año 2005, la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Social, pusieron en marcha un nuevo programa llamado Maestros Comunitarios. Este programa se orienta a las escuelas de tiempo simple y contexto crítico, y consiste en un cuerpo de maestros que trabajan en forma personalizada, fuera del horario escolar, con el fin de brindar apoyo pedagógico a niños de bajo rendimiento educativo y mejorar la interrelación entre sus familias, la escuela y la comunidad. La intervención se realiza con visitas a los hogares y a través de un trabajo conjunto con las familias en sus viviendas y en las escuelas. Si bien es todavía muy temprano para evaluar sus resultados, es claro que Maestros Comunitarios es una importante adición a los programas que buscan reducir las diferencias en los aprendizajes (CEP/MIDES, 2006).

¹⁴ Vale esta aclaración en la medida en que la educación primaria llama escuelas especiales a aquellas que atienden niños con discapacidades.

CUADRO 5

Montevideo: Porcentaje de matrícula de 1º a 6º grado y variación porcentual, según categoría de escuela, 1995 y 2004

Categoría de escuela	1995	2004	% de variación
Urbana común ^a	76,5	71,1	-4,4
De contexto sociocultural crítico	21,4	22,3	7,1
De tiempo completo	2,1	6,6	217,4
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>2,8</i>

Fuente: elaboración propia, con datos de ADEP/CODICEN (2004).

^a Incluye escuelas de práctica.

El cuadro 5 muestra los cambios en el peso relativo y las distintas categorías de escuelas entre 1995 y el 2004. Las cifras señalan un leve crecimiento de las escuelas de contexto sociocultural crítico y un crecimiento mucho más marcado, aunque sobre una base numérica mucho menor, de las de tiempo completo.

El cuadro 6 muestra que tanto en 1995 como en el 2004 la distribución de las escuelas se ajustó al objetivo de focalización, puesto que la mayoría de los establecimientos especialmente diseñados para ampliar las oportunidades de aprendizaje de los niños con mayores desventajas se localizaron en los contextos escolares y barriales más desfavorables. Más aún, a lo largo del período la proporción de las escuelas especiales (las de contexto socioeconómico crítico y las de tiempo completo) creció en los contextos en los que cabía esperar tal crecimiento, conforme a los objetivos de la política. El fuerte aumento que se registró en los barrios de composición social alta posiblemente se deba a que el número de escuelas públicas en esos barrios es significativamente menor que en los otros barrios (por ejemplo, es casi la mitad del que existe en los barrios bajos). Además, no debería descartarse la hipótesis de que algunos barrios de composición social alta contengan en su interior áreas pequeñas homogéneamente pobres, y que la escuela pública, que por lo general recluta en espacios menores a un barrio, capte solamente niños de esas áreas.

b) *La educación inicial*

Otra de las iniciativas importantes dirigidas a debilitar los eslabones de los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la exclusión social, y que tomó fuerte impulso a partir

de 1995, fue la ampliación de la matrícula en educación inicial.¹⁷

La información acumulada en la última década sobre el fenómeno de la educación inicial en Uruguay permite señalar al menos tres regularidades. La primera indica una clara expansión de la cobertura para las edades de 4 y 5 años. La segunda muestra que la asistencia a la educación inicial contribuye a reducir la repetición en los primeros años de la enseñanza primaria. La tercera señala que la expansión de la cobertura benefició principalmente a los niños de los estratos de menores recursos. En su conjunto, las tres tendencias denotan un avance claro de la equidad social como resultado de transformaciones en el sistema público de educación preescolar (ANEP/CODICEN, 2002).

Con respecto a la cobertura, a partir de 1991 el sector público lideró un crecimiento significativo en la asistencia a la educación inicial entre los niños de cuatro y cinco años en Montevideo. Con respecto al total de niños de esa edad, la asistencia de los de cuatro años creció de 23% a 51%, mientras que en las escuelas privadas se producía un descenso del 40% al 28%. Algo similar ocurrió con los niños de cinco años, cuya asistencia se incrementó del 42% al 73% en el ámbito público y se redujo del 38% al 21% en el privado. Como resultado de estas tendencias, en el 2004 más de nueve de cada diez niños de cinco años, y más de siete de cada diez niños de cuatro años, asistían a establecimientos preescolares en la educación pública o privada. Los resultados de estudios realizados por la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP corroboran la importancia de estos avances para el logro educativo a lo largo del ciclo escolar (ANEP/CODICEN, 2005 b).

Finalmente, en cuanto al impacto que tiene sobre la equidad la expansión de la educación preescolar, el cuadro 7 muestra, por un lado, el fuerte impulso que proporcionó el sector público a la educación inicial en los barrios cuya composición social revelaba mayores desventajas y, por otro, la significativa reducción que

¹⁷ En noviembre de 1998 se promulgó la Ley 17.015 que estableció la obligatoriedad de la educación inicial para todos los niños de cinco años de edad. Dicha ley estipuló un plazo de cuatro años como máximo para que la ANEP generara las condiciones necesarias para hacerla efectiva. La medida pretendía, entre otros aspectos, fomentar las habilidades cognitivas y destrezas propias de la edad del niño, favorecer su maduración sensoriomotora y su crecimiento afectivo, promover los procesos de socialización y coadyuvar a la prevención de los efectos negativos para su normal desarrollo, originados en deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar o de contextos de riesgo.

CUADRO 6

Montevideo: Porcentaje de escuelas especiales, según composición socioeducativa del barrio y contexto sociocultural de la escuela, sobre el total de escuelas públicas en cada casillero, 1995-2004

Contexto sociocultural de las escuelas ^a	Composición socioeducativa del barrio (terciles de educación del trienio 2002-2004)							
	Bajo		Medio		Alto		Total	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Desfavorable	53,8	54,6	36,0	54,2	33,4	80,0	48,6	55,6
Medio	07,7	18,8	03,1	09,4	06,3	33,3	4,9	16,7
Favorable	00,0	00,0	00,0	00,0	00,0	02,5	0,0	1,3
<i>Total</i>	<i>46,3</i>	<i>47,7</i>	<i>10,6</i>	<i>18,0</i>	<i>4,4</i>	<i>15,8</i>	<i>22,2</i>	<i>30,0</i>

Fuente: elaboración propia, con datos de la Encuesta Continua de Hogares, del INE y de ANEP/CODICEN (2004).

^a La variable “contexto sociocultural de las escuelas” clasifica al total de escuelas del país según un índice que combina el nivel educativo de las madres de los niños que asisten a cada escuela con elementos de confort de sus hogares. El índice divide las escuelas en cinco categorías, que van desde contextos muy favorables a contextos muy desfavorables. Véase más detalles en ANEP/CODICEN (2004).

CUADRO 7

Montevideo: asistencia a la educación pública de niños de cuatro y cinco años de edad, por nivel educativo de los barrios, 1995 y 2004
(Porcentajes)

Asistencia a educación inicial	Nivel educativo de los barrios (terciles del promedio de años de estudios de la población de 25 a 59 años, en 2002-2004)			
	Bajos	Medios	Altos	Total
<i>Pública</i>				
1995	40,9	41,8	32,6	38,4
2004	69,6	66,3	44,0	62,3
% de variación 1995-2004	70,2	58,8	34,9	62,3
<i>Pública más privada</i>				
1995	56,8	74,3	83,0	70,3
2004	80,5	88,4	9,8	90,2

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

ello produjo en las brechas de asistencia a establecimientos preescolares entre niños pertenecientes a barrios diferentes en su composición social. Cuando el mismo análisis se realiza identificando el nivel socioeconómico de los hogares de los preescolares, se encuentra que los niños provenientes de los hogares más carenciados prácticamente duplicaron sus tasas de asistencia en el período (ANEP/Universidad Católica, 2003).

c) *Los comedores escolares*

En el marco de las nuevas características que asumía la pobreza en Montevideo, el problema de la alimentación de los niños comenzó a plantearse con intensidad creciente, tanto en la sociedad como en las escuelas. Las evidencias de subalimentación entre los alumnos produjeron reacciones rápidas en las autoridades educativas, las que reforzaron los programas de alimentación escolar ya existentes e incorporaron nuevas modalidades, sumándose fundamentalmente a través de los comedores escolares y el sistema de “Copa de Leche” a las redes de protección social que desplegó el Estado ante el agravamiento de las carencias de la población. La reacción de la educación primaria pública no obedecía solo a razones humanitarias. También reflejaba un reconocimiento del impacto de la nutrición sobre las capacidades de aprendizaje de los niños.¹⁸

¹⁸Las políticas alimentarias que aplica el sistema educativo tienen un fuerte respaldo financiero en el llamado “impuesto de primaria”. Este tributo, cuya recaudación se destina directamente a la enseñanza, fue aprobado en abril de 1986, en virtud del artículo 636 de la Ley de Presupuesto Nacional de Recursos y Gastos (Ley 15.809), pero solo se instrumentó a partir de 1990. El “impuesto de primaria” grava las propiedades inmuebles urbanas, suburbanas y rurales de todo el país sobre la base de los valores reales que surgen de la Dirección de Catastro Nacional y se destina a diversas áreas (transporte, equipamiento, reparaciones, etc.), pero la mayor parte de los fondos que recauda van a la alimentación escolar. Según una encuesta realizada por el INE en el 2004, el sistema de alimentación escolar constituye la red de alimentación gratuita más extensa del país.

Los cuadros 8 y 9 presentan el estado de situación en el 2004. De ellos se desprende que los comedores se localizaron en las escuelas con composición social más desfavorable y en las ubicadas en los barrios con mayores desventajas.

CUADRO 8

Montevideo: porcentaje de escuelas primarias con comedores escolares, según la composición socioeducativa del barrio, 2004

	Composición socioeducativa del barrio (terciles de educación del trienio 2002-2004)			
	Bajos	Medios	Altos	Total
% de escuelas con comedor	88,1	58,9	27,1	65,3

Fuente: elaboración propia, con datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE y de ANEP/CODICEN (2004).

CUADRO 9

Montevideo: porcentaje de escuelas primarias con comedores escolares, según el contexto sociocultural de las escuelas, 2004

Presencia de comedor escolar y % de niños que concurren	Contexto sociocultural de las escuelas			
	Desfavorable	Medio	Favorable	Total
% de escuelas con comedor	90,9	56,6	25,4	65,3

Fuente: elaboración propia, con datos de ANEP/CODICEN (2004).

En definitiva, la extensa red de comedores escolares operó como otro de los pilares del sistema público de enseñanza, particularmente en aquellos barrios que, por su composición social, presentaban más necesidades alimentarias. De este modo, la escuela aumentó su participación en un ámbito que anteriormente se restringía casi con exclusividad a las familias.

VI

Consideraciones finales: medidas ante el impacto de la segregación residencial sobre el aprendizaje de la niñez pobre

En las dos últimas décadas del siglo xx la segregación residencial en Montevideo se aceleró significativamente. Si bien a esa aceleración contribuyeron varios factores, el principal fue el prolongado deterioro de los niveles de ingreso y de protección social de los trabajadores menos calificados. En tales circunstancias, muchas familias jóvenes, con escasos recursos humanos y pocas oportunidades de acceso a ocupaciones protegidas, fueron expulsadas de las áreas centrales hacia la periferia de la ciudad, lo que aumentó la proporción de hogares pobres en las primeras etapas del ciclo de vida familiar y, por ende, la proporción de niños localizados en esas áreas.

El aumento de la homogeneidad en la composición social de los barrios indujo cambios similares entre los usuarios de prestaciones de base territorial, como la escuela primaria, los centros de atención de salud, el transporte y los servicios de esparcimiento. De este modo, el debilitamiento de los vínculos de los residentes pobres con el mercado laboral los aisló de los principales

circuitos económicos de la ciudad, a lo que se agregó su aislamiento de los principales circuitos sociales, fruto de una creciente segmentación en la utilización de esos servicios. Esas características modificaron el perfil de los hogares, de las escuelas y de los vecindarios, los tres contextos más significativos para la socialización de los niños.

Los hogares pobres encontraron más problemas que en el pasado para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. Quizás afectados por la debilidad de sus lazos con el mercado, por sus declinantes esperanzas de movilidad social, o por su creciente aislamiento de las clases medias, estos hogares mostraron una fuerte tendencia a arreglos familiares inestables y a la monoparentalidad, lo que se tradujo en un incremento importante de la proporción de niños que convivían con solo uno de sus padres biológicos. Este fenómeno, entre otras consecuencias, redujo la mancomunación de recursos familiares para la socialización —especialmente la disponibilidad de tiempo de los adultos— y generó

mayores dificultades para que los padres controlaran a sus hijos, los apoyaran en sus tareas escolares y, en general, complementaran los esfuerzos de las escuelas en el proceso de enseñanza.

Por su parte, las escuelas se encontraron ante crecientes dificultades para transmitir y generar habilidades de aprendizaje en grupos de niños homogéneamente pobres. Muchos maestros y autoridades escolares en áreas de fuerte concentración de pobreza se vieron desbordados por el nivel de insatisfacción de necesidades básicas de sus estudiantes, por el débil apoyo que recibían de sus familias y por un déficit notorio en el desarrollo cognitivo y en el manejo de destrezas sociales básicas que los niños traían a las aulas.

A su vez, los nuevos barrios pobres urbanos tendieron a socavar, antes que a potenciar, las potenciales virtudes de la socialización vecinal. La inestabilidad de los patrones de la vida comunitaria, la escasez y baja calidad de las instituciones locales, y la carencia de adultos que pudieran funcionar como modelos de rol y ejercer de manera eficiente controles sociales informales sobre el comportamiento de los niños, contribuyeron a reducir la fuerza socializadora del vecindario o, al menos, a desviarla del paradigma convencional que define a la educación como el camino principal para la movilidad social y la realización personal.

De la argumentación anterior se desprende que, a diferencia de su pasado de ciudad integrada —cuando el ensamble armonioso entre familia, escuela y vecindario que se complementaban y reforzaban recíprocamente había facilitado el funcionamiento de la escuela primaria—, los nuevos mecanismos que se activaron en Montevideo con los cambios experimentados por cada uno de estos importantes agentes de socialización, no beneficiaron los desempeños educativos de los niños. En la medida en que las familias y los barrios dejaron de cumplir su función complementaria, las escuelas encontraron barreras formidables para desarrollar su papel clave en los procesos de integración de las nuevas generaciones, esto es, su capacidad única para disociar logros educativos de orígenes sociales.

Algunas de las nuevas características del escenario social, y en particular los altos índices de pobreza en la niñez urbana, no pasaron inadvertidos a las autoridades educativas. Así, en los inicios de los años 1990 se elaboró un proyecto de reforma dirigido a devolver al sistema educativo su tradicional aptitud para desacoplar los logros académicos de los antecedentes socioeconómicos.

Como se dijo ya en este estudio, la instrumentación de dicha reforma prestó especial atención a la ubicación de los servicios. Los nuevos centros de educación inicial,

las escuelas especiales y los comedores escolares se establecieron en los barrios con concentraciones más altas de pobreza.¹⁹ La estrategia consistió, en pocas palabras, en focalizar los esfuerzos del sistema educativo en los lugares donde los niños corrían mayores riesgos de quedar rezagados en sus estudios.²⁰ Pero en la aplicación de esa estrategia no se encuentran señales de que se hayan atendido las situaciones de riesgo inherentes a los cambios en la composición social de las escuelas a las que asistían los niños vulnerables, o de los barrios en que estos vivían. ¿Cuáles podrían haber sido esas señales? Por ejemplo, intentos de estimular la formación de grupos heterogéneos a través de nuevos establecimientos educativos situados en las fronteras entre barrios de composición social diferente. O la institucionalización de sistemas de traslado gratuito de alumnos, junto con la aplicación de criterios de reclutamiento en las escuelas que garantizaran una composición social heterogénea y condiciones de funcionamiento que facilitaran la interacción entre desiguales. En suma, no hubo indicios de que se promovieran experiencias de contacto y solidaridad entre niños de distintos estratos.

Pero, por otra parte, es posible que aun cuando las autoridades educativas hubieran reconocido las ventajas de la interacción entre desiguales en un mismo contexto institucional, hayan concluido que de todos modos era posible y preferible tratar de compensar las desventajas de la homogeneidad en la composición social de las escuelas que reclutaban alumnos pobres, focalizando —como se hizo en la realidad— recursos físicos y humanos en ellas. Tal posibilidad plantea interrogantes como los siguientes: ¿en qué medida esas intervenciones logran reducir las brechas en los aprendizajes? ¿Cuáles son sus costos relativos frente a alternativas de “mezcla social”? Y si se logra reducir la brecha de aprendizaje ¿es esto suficiente para avanzar hacia la meta de una ciudad integrada sobre bases de equidad? ¿Qué pasa con la formación de destrezas sociales, con los sentimientos tempranos de ciudadanía y con las probabilidades de acumulación de capital social, fenómenos cuyo desarrollo encuentra campo fértil en grupos de pares etarios heterogéneos en cuanto a su origen social y que constituyen recursos fundamentales a la hora de integrarse en la sociedad?

¹⁹ Lo mismo se puede decir del programa “maestros comunitarios” lanzado a fines del 2005. Este programa se concentra en los niños con problemas de bajo rendimiento que asisten a escuelas de contexto crítico y de horario simple.

²⁰ Paradójicamente, la concentración territorial de los pobres facilita la implementación de estrategias focalizadoras.

A favor de las políticas de mezcla social se puede argüir que, aun con los recaudos metodológicos con que hoy se analizan los resultados de estudios sobre los efectos de los contextos escolares y barriales, hay suficiente evidencia, conjeturas teóricamente consistentes y observaciones informadas como para concluir que esas políticas se ajustan mejor a la realidad que aquellas otras, más conocidas y más utilizadas, que solo consideran los barrios y las escuelas como espacios que concentran proporciones mayores o menores de niños con carencias críticas. En esa línea, se puede aducir que parece haber llegado el momento de dar un vuelco fundamental en las preguntas que nos hacemos respecto al nexo entre educación e integración social. Tradicionalmente nos hemos preguntado acerca de los umbrales de educación necesarios para la integración social, pero más y más parecería necesario preguntarse por los umbrales de integración necesarios para la educabilidad de los niños.

En pro de la focalización de recursos en las escuelas de los barrios con mayores concentraciones de niños pobres, en cambio, se puede aducir que en contextos de creciente desigualdad, como los que caracterizan a Montevideo y a las grandes ciudades de la región, la implementación de iniciativas como las señaladas en el párrafo anterior, además de corresponder a las áreas duras de la política social (Kaztman y Gerstenfeld, 1990), quizás no garantice reducciones de las distancias sociales.²¹ La sospecha es que en un sector importante de la población urbana ya se ha activado una sinergia perversa: el aislamiento geográfico y social entre las clases urbanas realimenta la rigidez de las imágenes que las clases se hacen una de otra, lo que fortalece las

resistencias a la interacción entre desiguales. Bajo esas circunstancias, no es de extrañar que los mismos padres pobres prefieran no exponer a sus hijos a contextos en los que las desventajas de origen son muy evidentes. Y que el contacto entre desiguales tienda a generar rechazos y sentimientos de carencia relativa antes que estímulos a la emulación y a la adaptación. De ser así, el avance de la segregación residencial y de la segmentación educativa estaría acercándonos a un escenario urbano en el que se perfilan con claridad los límites de la capacidad del sistema educativo para romper el determinismo social de los resultados del aprendizaje (Tedesco, 2006; Filgueira, Bogliaccini y otros, 2006).

Las consideraciones anteriores ponen de relieve algunas de las barreras que limitan el aporte de la educación a la construcción de sociedades integradas sobre bases de equidad. Para superar esas barreras parece necesaria, en primer lugar, una redefinición urgente de la jerarquía del sistema educativo dentro de la arquitectura nacional del bienestar. Como dice López (2005) "...se puede plantear que la meta de una educación de calidad para todos significa convertir a la educación en un eje de articulación e integración de los distintos sectores de la política social". De lo que se trata es de fortalecer su capacidad para demandar y articular apoyos de otras esferas del Estado, por ejemplo, de aquellas que se ocupan de la planificación y del ordenamiento territorial en las ciudades. En ese sentido, parece conveniente iniciar una exploración activa de las ventajas y desventajas, costos y beneficios, del tipo de políticas de inclusión social que se implementaron en algunas ciudades europeas. Con ellas se buscaba integrar a los sectores más desaventajados de la población urbana —entre los cuales abundaban los trabajadores extranjeros—, ya sea incidiendo directamente en la localización de las viviendas públicas, o bien brindando incentivos a sectores de las clases medias para que instalen sus viviendas en zonas previamente homogeneizadas por la pobreza, o asegurando un cierto nivel de mezcla social en la formación de nuevos barrios. Pero también a través de subsidios que procuran impedir que la pobreza sobrepase un umbral a partir del cual los costos de las medidas de inclusión social se elevan de manera exponencial (Musterd y Ostendorf, 1998).

En suma, a medida que se van asentando en la región las nuevas modalidades del capitalismo, resulta más y más evidente que la consigna "Aprender a aprender y aprender a vivir juntos" (Delors, 1996) alude a una tarea que desborda la educación y convoca a toda la sociedad.

²¹ Esto es particularmente cierto en las sociedades más estratificadas de América Latina. Al considerar los costos relativos de este tipo de políticas debe tomarse en cuenta que, en la mayoría de estas sociedades, las formas actuales de las relaciones de clase son producto de la decantación de procesos de dominación, de negociación y de resolución de conflictos con profundas raíces en las historias nacionales. Eso significa que la ingeniería social dirigida a modificar aspectos básicos de los patrones de relaciones de clase existentes representa una de las áreas más duras de las políticas sociales. En el caso de la educación, las resistencias a las intervenciones del tipo mencionado en el texto surgen de todos lados, y son más agresivas cuando las clases que circulan en las esferas sociales y económicas principales de la ciudad han construido estereotipos de las que permanecen marginadas de esas esferas. En esos casos, las clases más aventajadas pueden percibir la promoción de la integración social a través de las escuelas como amenazas, tanto a sus expectativas con respecto a los logros académicos de sus hijos como para el mantenimiento de sus tradicionales prerrogativas sociales.

Bibliografía

- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (1997): *Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática: 6° año de educación primaria. Segundo informe de difusión pública de resultados*, Montevideo.
- ANEP/CODICEN (Administración Nacional de Educación Pública/Consejo Directivo Central) (2002): *Educación inicial: logros, desafíos y alternativas estratégicas para la toma de decisiones*, Montevideo, Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa.
- _____ (2004): *Monitor educativo de educación primaria: tipos de escuela, contexto sociocultural escolar y resultados educativos. Segunda comunicación de resultados*, Montevideo.
- _____ (2005a): El gasto educativo en cifras, *serie Estadísticas educativas*, N° 5, Montevideo.
- _____ (2005b): *Panorama de la educación en el Uruguay: una década de transformaciones, 1992-2004*, Montevideo.
- ANEP/UMRE (Administración Nacional de Educación Pública/Unidad de Medición de Resultados Educativos) (1996): *Evaluación nacional de aprendizajes en lenguaje y matemática: 6° año educación primaria. Primer informe de difusión pública de resultados*, Montevideo.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública)/Universidad Católica (2003): *Determinantes de la regularidad de la asistencia y de la deserción en la educación inicial uruguaya*, Montevideo.
- Betts, J., A. Zau y L. Rice (2003): *Determinants of Student Achievement: New Evidence from San Diego*, San Diego, California, Public Policy Institute of California.
- CEP/MIDES (Consejo de Enseñanza Primaria/Ministerio de Desarrollo Social) (2006): *Programa de Maestros Comunitarios. Primer informe de difusión pública de resultados*, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2005*, LC/G.2264-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.05.II.G.1.
- Cervini, M. y M. Gallo (2001): Un análisis de la exclusión social: la segregación residencial en los barrios de Montevideo, 1986-1998, tesis de grado, Montevideo.
- Clavijo, M.C., M.T. Francia y A. Retamoso (2005): Las escuelas de tiempo completo: una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje, proyecto hemisférico "Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar", Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura/Administración Nacional de Educación Pública.
- Delors, J. (1996): *La educación encierra un tesoro*, Madrid, Ediciones UNESCO.
- Filgueira, F., J. Bogliaccini y otros (2006): Los límites de la promesa educativa en América Latina, en X. Bonal (comp.), *Globalización, educación y población en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?*, Barcelona, Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB).
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1996): Censo de Población, Montevideo.
- Kaztman, R. (1997): Marginalidad e integración social en Uruguay, *Revista de la CEPAL*, N° 62, LC/G.1969-P, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1999): El vecindario importa, en R. Kaztman (coord.), *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, LC/MVD/R.180, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo, mayo.
- Kaztman, R. y F. Filgueira (2001): *Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, agosto.
- Kaztman, R. y A. Retamoso (2005a): Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo, *Revista de la CEPAL*, N° 85, LC/G.2266-P, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2005b): Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa, documento presentado en el Seminario "Urban Governance and Intra Urban Population Differentials in Latin American Metropolitan Areas", Austin, Universidad de Texas, noviembre.
- _____ (2006): Segregación residencial y diferenciales en las pruebas de aprendizaje en Montevideo, en prensa.
- Kaztman, R., F. Filgueira y A. Errandonea (2005): La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo, en B. Roberts, A. Portes y A. Grimson (comps.), *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo.
- López, N. (2005): *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIEP/UNESCO).
- Macadar, D., J.J. Calvo y otros (2002): *Proyecto Segregación residencial en Montevideo: ¿un fenómeno creciente?*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).
- Musterd, S. y W. Ostendorf (1998): Segregation and social participation in a welfare state, en S. Musterd y W. Ostendorf (comps.), *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*, Londres, Routledge.
- Pavez, M.A. (2004): *Municipios efectivos en educación*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda (2002): *Residential Segregation Patterns. Changes in Main Chilean Cities: Scale Shifts and Increasing Malignancy*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- Solís, P. (2006): Efectos del nivel socioeconómico del vecindario en la continuidad escolar entre la secundaria y el bachillerato, México, D.F., inédito.
- Tedesco, J.C. (2006): La integración social y los nuevos procesos de socialización: algunas hipótesis de trabajo, en X. Bonal (comp.), *Globalización, educación y población en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?*, Barcelona, Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB).
- Torres, H., M.P. Ferreira y S. Gomes (2004): Educação e segregação social: explorando o efeito das relações da vizinhança, en E. Marques y H. Torres (orgs.), *Segregação, pobreza e desigualdades sociais*, São Paulo, Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC).
- UDELAR (Universidad de la República) (2000): *Algunos tópicos sobre la educación en Uruguay: una aproximación desde la economía*, Montevideo, Secretaría del Rectorado de la Universidad de la República, mayo.

PALABRAS CLAVE

Economistas
Encuestas
Política económica
Política fiscal
Competencia
Distribución del ingreso
Bancos Centrales
México

Consensos y disensos entre los economistas mexicanos

Carlos M. Urzúa

Este artículo identifica los acuerdos y desacuerdos que existen entre los economistas mexicanos respecto a temas clave de la economía, sobre la base de una encuesta aplicada a 360 de ellos. Entre las propuestas que suscitaron un mayor consenso destacan: la equidad en la distribución del ingreso, el empleo efectivo de las leyes de competencia económica y de protección al consumidor, y el uso de políticas fiscales contracíclicas. Por otro lado, entre las proposiciones que suscitaron un mayor disenso se encuentran: la inversión privada en el sector energético, los factores que determinan la inflación, el salario mínimo como causa de desempleo y los objetivos que debiera perseguir un banco central autónomo.

Carlos M. Urzúa

Director de la Escuela de Graduados
en Administración Pública y Política
Pública (EGAP),

Tecnológico de Monterrey,
Campus Ciudad de México

✉ curzua@itesm.mx

I

Introducción

"If parliament were to ask six economists for an opinion, seven answers would come back—two, no doubt, from the volatile Mr. Keynes. If economists cannot agree among themselves, how can the rest of the world be expected to agree with them and to respect their recommendations?"

Samuelson (1966, p. 1628)

He allí una pregunta de gran calado, aunque la premisa —que los economistas no pueden ponerse de acuerdo entre ellos— bien amerita el respaldo de alguna evidencia empírica, antes que anecdótica. Kearl, Pope y otros (1979) fueron los primeros en buscar tal evidencia. Mediante un cuestionario que comprendía una treintena de preguntas divididas de manera relativamente equilibrada entre temas microeconómicos y macroeconómicos, dichos autores trataron de medir el grado de consenso existente entre los economistas estadounidenses a fines de los años 1970. Poco tiempo después Frey, Pommerehne y otros (1984) emplearon un cuestionario similar para identificar los acuerdos y desacuerdos entre los economistas de Alemania, Austria, Francia y Suiza. El inventario siguió engrosándose tras ellos: Block y Walker (1988) hicieron un estudio similar en Canadá, así como Ricketts y Shoemith (1992) en el Reino Unido y, posteriormente, como documenta de manera minuciosa Anderson (1998, p. 6), se hicieron estudios en Australia, Bélgica, Nueva Zelanda, Rusia, Sudáfrica, así como en diez países de Asia oriental y sudoriental.

Del recuento anterior surge de inmediato una pregunta: ¿por qué durante toda esa década no se efectuaron encuestas similares entre economistas hispanohablantes? Dado que el autor pertenece a tal gremio, nos ahorramos aquí las posibles explicaciones sociológicas del fenómeno para mejor notar que, ya entrado el nuevo milenio, Caminal

y Rodríguez (2003) subsanaron la omisión de su país en dicha lista al hacer un estudio sobre el grado de consenso existente entre los académicos españoles. Nuestro trabajo pretende continuar con esa tarea para el caso de México, al parecer el primer país de América Latina donde se ha hecho una encuesta con tal propósito.

El cuestionario constó de 30 preguntas de juicio sobre temas que considerábamos medulares para la economía mexicana. Tratamos, por propósitos de comparación, que el mayor número de preguntas fueran similares, si no idénticas (previa traducción al español), a las 30 planteadas por Kearl, Pope y otros (1979). Pero los años no pasan en balde: si ya Frey, Pommerehne y otros (1984) habían desechado tres de esas preguntas por ser un tanto anacrónicas, nosotros terminamos por desechar otras siete por la misma razón. A las veinte preguntas restantes agregamos diez nuestras para redondear el cuestionario.

La siguiente sección II presenta algunos aspectos del diseño de la encuesta. Posteriormente, la sección III se refiere al contenido del cuestionario, así como los resultados básicos obtenidos, haciendo hincapié especialmente en aquellas propuestas en que hubo mayores grados de consenso o disenso entre los economistas. Una vez hecho esto, la sección IV analiza los patrones de respuesta entre diferentes grupos de personas, con la pretensión de elucidar si características personales como la edad o el género desempeñan un papel significativo en las respuestas.

Por otro lado, la sección V presenta un análisis de las contestaciones a cada una de las propuestas, una vez que estas son clasificadas a través de dos vías. La primera divide las proposiciones en microeconómicas (micro) y macroeconómicas (macro). Esto permite valorar una hipótesis que *a priori* parecería ser razonable: las propuestas micro deberían suscitar mayor consenso que las macro. La segunda clasificación distingue las

□ El autor agradece la ayuda de Óscar Guerra Ford y Jorge Luis Álvarez Peralta, quienes no solamente albergaron el cuestionario en el portal electrónico del Colegio Nacional de Economistas, sino que también estuvieron pendientes durante ocho largas semanas de darle seguimiento. Agradece asimismo a Fernando Butler, Valeria Castellanos y Mario Sánchez Silva por sus sugerencias, y a Héctor Sandoval por su ayuda computacional. Sobre añadir que el autor es el único responsable por los errores que permanezcan en el texto.

proposiciones que son o tienden a ser positivas (“esto puede hacerse”) de las normativas (“esto debiera ser”). Una vez hecho esto, se examina la hipótesis, en principio plausible, de que las propuestas positivas conllevan un mayor consenso que las normativas. Por último, a través

de un análisis factorial se clasifican las preguntas no de acuerdo a criterios económicos apriorísticos, sino solamente utilizando la información estadística. La sección VI, por último, recoge algunas de las conclusiones de este trabajo.

II

Diseño y levantamiento de la encuesta

El diseño formal de la encuesta se ajustó a cuatro reglas. La primera, obvia pero importante, fue que, para no incomodar a los encuestados, se procuró reducir el número de preguntas a su mínimo posible. También se evitó, de nuevo en lo posible, el empleo de jerga técnica que no fuese común para todas las generaciones de economistas. Por ejemplo, en lugar de referir de manera expresa a la teoría de los ciclos reales de Edward Prescott y sus seguidores, se preguntaba si las “fluctuaciones económicas son mayormente ocasionadas por impactos provenientes de la oferta agregada”.

La segunda regla fue que las preguntas sobre el perfil del encuestado se pusieran al final de la encuesta y se frasearan de forma tal que no fuesen indiscretas. Las interrogaciones versaron sobre solo seis asuntos: edad, género, país de residencia, máximo grado en los estudios, lugar de obtención de ese grado y sector laboral. Se evadieron a propósito las preguntas que hacían referencia explícita a las inclinaciones ideológicas o políticas del encuestado (al contrario de Caminal y Rodríguez, 2003), para evitar que surgiera cualquier tipo de suspicacia. Además, se omitió una pregunta acerca de las áreas de especialización, como se acostumbra desde Kearn, Pope y otros (1979), pues se supuso que habría una gran diversidad de respuestas dado el carácter tan heterogéneo de la población.

La tercera regla fue que, para evitar el llamado “sesgo hacia la neutralidad” (de alguien que no quiere elegir, no tiene interés o no tiene opinión respecto al tema), se eligió una escala con solo cuatro respuestas posibles: desacuerdo enfático, desacuerdo, acuerdo y acuerdo enfático. Como establece Frary (1996, p. 3, traducción nuestra): No hay ninguna razón para suponer que un individuo que elige una posición intermedia en la escala lo haga porque abrigue una opinión neutral. La elección del sujeto puede ser por ignorancia, desgano, falta de comprensión, rechazo a la pregunta o que ésta no aplique. Todo esto al contrario de la escala original

de Likert, la cual contiene un número impar de opciones al incluir una respuesta intermedia, y también en contraposición, en nuestro contexto, a Kearn, Pope y otros (1979) y sus seguidores, quienes frecuentemente daban solo tres opciones, una de ellas intermedia. La escala de este estudio fue, sin embargo, similar a la empleada por Caminal y Rodríguez (2003).

La última regla sobre el diseño formal del cuestionario fue que se frasearon las preguntas de manera de evitar el llamado “efecto de halo”. Bajo este efecto, un encuestado podría sesgar su respuesta a una determinada pregunta si la asociase con algún personaje, grupo o partido político. Por ejemplo, aunque la encuesta contiene propuestas sobre cuestiones de finanzas públicas, en ninguno de ellos se habla de la llamada “nueva hacienda pública”, un término acuñado al inicio del sexenio de la administración de Vicente Fox (2000-2006).

Como una prueba piloto, el cuestionario fue distribuido de manera impresa entre los asistentes a un congreso del Colegio Nacional de Economistas (CNE) en septiembre de 2005. Las treinta y ocho personas que lo contestaron de manera anónima, como se les pidió, no tuvieron queja alguna sobre la forma o el fondo de la encuesta. Hecho esto, se procedió a diseñar el mecanismo para aplicar el cuestionario de manera general. Aunque en principio se hubiera querido considerar como población objetivo a todos los economistas del país, y de allí tomar una muestra aleatoria, lo cierto es que en la práctica la población que se estudiaría tuvo que reducirse de manera sustantiva. Varios factores obligaron a ello. Para empezar, la carencia de un padrón confiable de todos los economistas radicados en México. Para continuar, la falta de un servicio de correo ordinario que fuera eficaz y expedito. Y para finalizar, la necesidad de garantizar el anonimato de los encuestados. Este último punto parecería a primera vista superfluo, pero no lo es en México donde las encuestas, si han de contestarse, deben ser lo más impersonales posible.

Por todo lo anterior se decidió que el medio más efectivo para presentar el cuestionario era a través de internet, aunque al hacerlo así debiera dejarse de lado un buen número de economistas sin acceso a esa red, muchos de ellos en el interior del país. Así pues, dado que hay segmentos de la población bajo estudio que fueron excluidos al no tener acceso a la red, y dado que no se puede sostener *a priori* que tal exclusión no lleve a sesgos de significación en los resultados, los consensos y disensos señalados en este trabajo corresponden a los que existen entre los economistas que son, al mismo tiempo, residentes en México y usuarios de internet, antes que entre el conjunto de todos los economistas mexicanos.

El cuestionario fue hospedado de manera abierta en el portal electrónico del CNE durante los meses de octubre y noviembre de 2005. Las invitaciones a responderlo fueron hechas por dos vías. La primera fue el envío, a través de correo electrónico, de una invitación a 432 economistas, cuyas direcciones fueron compiladas usando información contenida en portales de universidades del país, así como de portales de dependencias gubernamentales ligadas a la esfera económica (nótese que la compilación fue hecha de manera exhaustiva, antes que estratificada). La segunda vía fue a invitación expresa de los representantes del propio Colegio Nacional de Economistas en el interior de la República. Aun cuando esta variante no fue contemplada originalmente en el diseño muestral, el CNE consideró pertinente avisar a sus representantes estatales acerca de la existencia de una encuesta en el portal de la institución. ¿A cuántos economistas miembros del CNE les llegó la invitación para responder la encuesta? Los destinatarios fueron, en principio, cada uno de los presidentes de los colegios estatales (en México hay 31 estados y un Distrito Federal). Aunque algunos de ellos pudieron haber invitado a su vez a otros miembros de sus colegios a contestar la encuesta, no hay evidencias de que esto haya sido hecho de manera formal en ningún estado. En todo caso, debido al carácter anónimo de la encuesta y su disponibilidad inmediata a través de internet, no es posible asegurar que solo 464 (= 432+32) economistas estuvieron enterados de la existencia de la encuesta. Bien pudo suceder que otros fueran notificados de su existencia por algunas de las personas que habían sido invitadas de manera expresa por este autor o por el CNE.

Contestaron el cuestionario 360 economistas residentes en México.¹ Debido a todos los elementos

condicionantes expresados en el párrafo anterior, no es posible asegurar que, como implican los números anteriores, la tasa de aceptación haya sido de 78%; el porcentaje real pudo ser menor. No obstante, nos atreveríamos a conjeturar que la tasa de aceptación fue ciertamente mayor a las obtenidas por Kearn, Pope y otros (1979), con un 33% de aceptación; Frey, Pommerehne y otros (1984), con un 45%; Block y Walker (1988), con un 33%, y Ricketts y Shoesmith (1992), con un 36%. Si la conjetura es correcta, creemos que la mejora en la tasa se explicaría por la facilidad que brinda internet para la contestación de encuestas. Aun así, debemos reconocer que la falta de respuesta puede afectar significativamente la composición de la muestra.

Los perfiles de los economistas que respondieron la encuesta fueron los siguientes:

- Edad: entre 18 y 75 años, con una mediana de 42 años.
- Género: 21% mujeres y 79% hombres.
- Nivel académico: 6% estudiantes de licenciatura, 22% con licenciatura, 38% con maestría y 34% con doctorado.
- Lugar de obtención del máximo grado obtenido: 68% en México, 22% en Estados Unidos (o Canadá), 8% en Europa y 2% en otro país o región.
- Sector laboral: 46% universidad pública, 18% universidad privada, 14% sector público federal, 11% sector privado, 9% sector público estadual o municipal y 2% otro.

Como puede observarse al comparar los diferentes niveles de estudios, así como el alto porcentaje de encuestados que trabajan en universidades, la muestra resultó estar sesgada hacia los economistas académicos y un tanto en contra de los economistas que trabajan en el sector privado, mas no de los que trabajan en el sector público (un 23% parecería una cifra adecuada). Hubo, además, una variación relevante en el caso de la edad y de los lugares de estudio; y en el caso del género los porcentajes parecerían ser representativos de la población en estudio. Finalmente, el porcentaje de los economistas con posgrado es ciertamente demasiado alto para corresponder a la población de economistas en general. Como se recordará, debido al carácter mismo del diseño de la

¹ Se recibieron en total 372 respuestas, pero doce de ellas provenían de economistas cuyo lugar de residencia no era México, por lo que

esos registros tuvieron que ser eliminados. De los 360 restantes, ocho provenían de computadoras cuya dirección IP no era única (IP es un acrónimo por *internet protocol*). Pero dado que los registros que provenían de la misma dirección IP eran diferentes para casi todos los casos y, además, dado que esos encuestados eran mayoritariamente jóvenes, supusimos que se trataba de estudiantes de economía que llenaron el cuestionario en computadoras comunes.

encuesta, la población bajo estudio se reduce a los economistas con acceso a internet (y cuya dirección electrónica está disponible en la red). Dado que éstos trabajan en su

mayoría en universidades, la probabilidad de que tengan un grado mayor al de licenciatura es mucho más alta que en el caso de los economistas en general.

III

Resultados generales

El cuadro 1 muestra el cuestionario empleado, así como los resultados obtenidos en términos de las frecuencias de respuesta. Vale la pena aclarar que de las treinta proposiciones que aparecen allí, la mitad corresponden a asuntos microeconómicos y la otra mitad a macroeconómicos; a su vez, cada una de esas mitades está constituida casi por igual por propuestas de naturaleza positiva y normativa.² Por otro lado, como se comentó con anterioridad, tratamos de que el mayor número de preguntas fueran similares a las treinta planteadas por Kearl, Pope y otros (1979), y replanteadas por autores subsecuentes, pero tuvimos que desechar diez de ellas por obsoletas. Tras una traducción que trató de ser lo más literal posible, las primeras veinte preguntas de nuestro cuestionario corresponden a las siguientes de Kearl, Pope y otros: 1-5, 7, 9-10, 12-16, 18, 20, 23 25, 26 y 29-30. Las preguntas 21 a 30 que aparecen en el cuadro 1 son inéditas.

La información que entrega el cuadro 1 estaría incompleta si, además de los porcentajes de respuesta dados allí, no se presentase para cada pregunta una medida que estableciese el grado de consenso o disenso encontrado. Con este fin se calculó como medida de disenso la entropía relativa, simbolizada aquí por ϵ , la cual ha sido empleada en todos los estudios de esta índole.

La descripción de tal estadístico es como sigue. Dado que el número de categorías es en nuestro caso siempre cuatro, si p_i denota la frecuencia relativa para cada opción, la entropía asociada al abanico de respuestas posibles para cada pregunta se define como

$$E = - \sum_{i=1}^4 p_i \log_2(p_i)$$

donde, siguiendo a Shannon, el logaritmo es base 2, aunque bien podría usarse, con resultados muy similares, el logaritmo natural. Dicha función de entropía tiene su

máximo en 2, cuando cada una de las opciones es elegida exactamente por un cuarto de los encuestados, en cuyo caso el consenso es nulo y el disenso es máximo. Por otro lado, el mínimo de tal función es 0 cuando alguna de las cuatro opciones es elegida por todos, en cuyo caso el consenso está en su máximo. Ahora bien, con el objeto de tener una variación entre 0 y 1 de la medida, y tras notar que la máxima entropía posible en nuestro caso es 2, podemos entonces definir la entropía relativa como $\epsilon = E / 2$.

El cuadro 2 presenta dicha entropía para cada una de las treinta preguntas. También muestra, en sus dos últimas columnas, las entropías relativas obtenidas en encuestas similares en Estados Unidos y Francia. Tales resultados corresponden a las primeras veinte preguntas nuestras, pues son similares a las de Kearl, Pope y otros (1979). Vale la pena subrayar que los resultados para esos dos países no son estrictamente comparables a los nuestros, pues tales encuestas fueron levantadas hace más de dos décadas. No obstante, en la discusión que sigue habremos de referir ocasionalmente a esas dos columnas, debido especialmente a la notoria diferencia que existe entre el patrón de consensos en el caso estadounidense y en el francés, este último similar al mexicano.

Los cuadros 1 y 2 contienen algunos resultados que eran de esperarse y otros que son, definitivamente, inesperados. Las dos proposiciones que suscitaron mayor consenso (la menor entropía en el cuadro 2) y que de hecho son las únicas que tienen como mediana la respuesta extrema “acuerdo enfático” (en negrillas en el cuadro 1) fueron las propuestas 8, “La distribución del ingreso en los países, así como entre los países, debiera ser más equitativa”, y 9, “Las leyes de competencia económica deberían utilizarse de manera enérgica para reducir los niveles actuales de poder monopólico”. Que la primera haya suscitado un alto grado de consenso no es sorpresivo, aunque bien vale la pena notar que ante una proposición menos general, “La distribución del ingreso en los países industrializados debiera ser más equitativa”, los economistas estadounidenses tuvieron una

² La sección V presenta en detalle la clasificación matricial de las proposiciones que resulta, usando esos criterios.

CUADRO 1

Cuestionario: porcentaje de respuestas y medianas
(Porcentajes, medianas en negrillas)

Propuesta	1 Desacuerdo enfático	2 Desacuerdo	3 Acuerdo	4 Acuerdo enfático
1. Los aranceles y las cuotas de importación reducen el bienestar económico general	9	43	35	13
2. El gobierno debería ser un empleador de última instancia	15	40	33	12
3. La oferta monetaria es un objetivo más importante que las tasas de interés para la política monetaria	18	51	24	7
4. Los apoyos monetarios son superiores a los apoyos en especie	6	36	44	14
5. Un sistema monetario internacional basado en la libre flotación de las monedas es efectivo	4	23	52	21
6. La fijación de un salario mínimo incrementa el desempleo entre trabajadores jóvenes y/o no cualificados	17	38	33	12
7. La política fiscal tiene un impacto significativo si la economía está por debajo del pleno empleo	4	18	57	21
8. La distribución del ingreso en los países, así como entre los países, debiera ser más equitativa	1	3	36	60
9. Las leyes de competencia económica deberían utilizarse de manera enérgica para reducir los niveles actuales de poder monopolístico	1	4	43	52
10. La inflación es primordialmente un fenómeno monetario	14	35	35	16
11. El gobierno debería basar sus políticas sociales en un impuesto negativo sobre el ingreso cuando éste sea insuficiente	7	37	48	8
12. Los controles sobre los salarios y los precios debieran ser utilizados para controlar la inflación	23	45	28	4
13. Un tope máximo a las rentas de alquiler ocasiona una disminución en la cantidad y calidad de las viviendas disponibles	4	18	55	23
14. Los impuestos sobre la emisión de contaminantes permiten controlar mejor la contaminación que la imposición de niveles máximos permisibles	5	22	53	20
15. El nivel de gasto gubernamental debería ser reducido (a excepción de los gastos orientados a la estabilización)	17	43	29	11
16. El presupuesto federal debería ser balanceado a lo largo del ciclo económico, antes que anualmente	2	15	63	20
17. La redistribución del ingreso es una tarea legítima del gobierno	2	10	48	40
18. En el corto plazo, el desempleo puede ser abatido elevando la tasa de inflación	12	43	40	5
19. Las leyes de protección al consumidor reducen generalmente la eficiencia económica	19	63	17	1
20. El poder económico de los sindicatos debería ser limitado significativamente	5	22	42	31
21. Todo banco central debiera incluir dentro de sus objetivos el empleo y/o el crecimiento económico	10	20	38	32
22. Los cultivos genéticamente modificados ("transgénicos") tienen un efecto positivo sobre la economía	10	32	51	7
23. Las fluctuaciones económicas son mayormente ocasionadas por impactos provenientes de la oferta agregada	5	57	34	4
24. Los subsidios directos a las empresas son generalmente injustificables	4	36	43	17
25. El estado debería imponer impuestos o controles sobre los flujos internacionales de capital especulativo	8	20	44	28
26. El sector energético debiera ser tratado como cualquier otro sector en cuanto a la inversión privada	18	34	28	20
27. A mayor autonomía del banco central, mayor estabilidad y crecimiento económico	5	29	43	23
28. Los impuestos al ingreso deberían ser el gran pilar de los sistemas tributarios nacionales	9	36	40	15
29. La participación del sector privado en la operación de infraestructura pública es típicamente ineficiente	13	47	33	7
30. Las reservas naturales debieran ser protegidas aun a costa de reducir el crecimiento económico	5	24	51	20

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 2

**México, Estados Unidos y Francia:
Entropías relativas**

Propuesta	México ε (%)	Posición	EE.UU. ε (%)	Francia ε (%)
1	87	20	48	85
2	92	26	84	91
3	86	18	87	90
4	84	16	68	90
5	82	11	63	83
6	93	27	66	74
7	78	7	67	69
8	61	1	88	80
9	64	2	79	66
10	94	29	86	66
11	80	8	71	86
12	86	18	58	84
13	80	8	48	86
14	82	11	84	88
15	91	25	88	88
16	69	4	82	87
17	75	6	81	71
18	82	11	90	85
19	68	3	85	50
20	88	22	87	81
21	93	27	...	...
22	81	10	...	...
23	69	4	...	...
24	83	14	...	...
25	90	23	...	...
26	98	30	...	...
27	87	20	...	...
28	90	23	...	...
29	85	17	...	...
30	83	14	...	...

Fuente: elaboración propia y datos de Block y Walker (1988, cuadro 4).

de sus mayores discrepancias ($\epsilon = 0,88$ en el cuadro 2), mientras que el consenso entre los economistas franceses fue relativamente mediano.

Por otro lado, es de notarse el alto grado de acuerdo entre los economistas mexicanos respecto a la necesidad de aplicar de manera enérgica las leyes de competencia económica. Esta apreciación se refuerza al observar que la tercera propuesta que suscitó más consenso, pero ahora en su rechazo, fue la 19, "Las leyes de protección al consumidor reducen generalmente la eficiencia económica". Esas dos respuestas tan polarizadas fueron quizás el reflejo de la gran concentración industrial que existe actualmente en sectores clave de la economía, así como del estado de indefensión en que se encuentran muchos consumidores en México. Pero, aunado a lo anterior, podría conjeturarse también que dichas contestaciones tenían también un cariz ideológico, al requerir ambas propuestas una intervención gubernamental. De hecho,

como muestra el cuadro 2, ambas motivaron también un grado de consenso muy alto entre los economistas franceses, mientras que entre los estadounidenses, menos dados a aceptar injerencias gubernamentales, hubo más desacuerdos.

Las otras dos proposiciones que motivaron un alto grado de consenso entre los economistas mexicanos son ya clásicas en la literatura macroeconómica: la 16, sobre la pertinencia de una política contracíclica en el gasto gubernamental, y la 23, sobre el origen principal de las fluctuaciones económicas. En el primer caso, 83% de los encuestados estuvieron de acuerdo con la pertinencia de equilibrar el presupuesto a lo largo del ciclo, antes que anualmente. Esta opinión no es solo de interés, sino también importante, ya que contrasta de manera radical con una ley aprobada a principios de 2006 que instruye al gobierno federal mexicano a hacer justo lo contrario. Respecto a la otra proposición, solo 38% estuvo de acuerdo con que la mayor causa de los ciclos económicos son los impactos en la oferta agregada (de acuerdo con la llamada teoría de los ciclos reales), mientras que el otro 62% adjudicaba la mayor parte a cambios en la demanda agregada (la visión keynesiana).

Ahora bien, ¿qué hay de las proposiciones que suscitaron un menor consenso? Como era quizás de esperarse en un país donde históricamente se han tenido posturas muy encontradas respecto al sector energético, la mayor entropía relativa fue obtenida por la propuesta 26. Las opiniones se dividieron casi por la mitad entre los que estaban a favor y en contra de que hubiese inversión privada en ese sector. Esa polarización se manifestó inclusive en los porcentajes de los que manifestaban un acuerdo o desacuerdo enfático (20% y 18%).

La segunda proposición que ocasionó una mayor varianza de opiniones fue la 10 ("La inflación es primordialmente un fenómeno monetario"), pues las votaciones a favor y en contra fueron casi iguales. Es interesante notar que la entropía relativa obtenida en esa propuesta fue más cercana, esta vez, a la estadounidense que a la francesa. De hecho, como puede colegirse de Block y Walker (1988, cuadro 3), el consenso alcanzado al respecto en el caso de los economistas franceses se debió a que la gran mayoría de ellos (¡más de dos terceras partes!), estuvo en desacuerdo con la proposición monetarista, antes que por la razón opuesta.

También se manifestó un disenso muy sustantivo en el caso de la proposición 6 ("La fijación de un salario mínimo incrementa el desempleo"). Aunque esta propuesta ha suscitado un cierto consenso en casi todos los países donde se han aplicado encuestas de este tipo, esto no fue así en el caso de los economistas mexicanos,

quienes de hecho contestaron mayoritariamente en contra (55%).

A la par de la proposición anterior en términos de la magnitud de la entropía relativa, estuvo la propuesta 21 (“Todo banco central debiera incluir dentro de sus objetivos el empleo y/o el crecimiento económico.”), tema éste que ha sido discutido últimamente en México. Si tal fuese el caso, ese conjunto de mandatos sería similar al que tiene la Reserva Federal estadounidense, la cual, de acuerdo con la segunda sección de la ley que la rige, debe promover simultáneamente los objetivos de máximo empleo, estabilidad de precios y tasas de interés moderadas. Ahora bien, la razón principal de

que el banco central estadounidense tenga todos esos encargos de manera simultánea es, por supuesto, que dicho organismo no es autónomo. Pero como el banco central mexicano sí lo es, esto quizás explique la varianza de opiniones asociada a dicha propuesta.

Invitamos al lector a seguir pasando revista al resto de las proposiciones en los cuadros 1 y 2, donde podrán encontrarse algunos resultados un tanto inesperados. Para dar tan solo un ejemplo, 58% de los encuestados estuvieron a favor del enunciado 22 acerca de que los cultivos transgénicos tienen un efecto positivo sobre la economía, y además hubo, en términos de la entropía relativa, un cierto consenso respecto a ello.

IV

Patrones de respuestas entre grupos de personas

Al final de la sección II se presentó un resumen de las características de los encuestados, según su edad, género, nivel académico, país donde obtuvieron su máximo grado académico y lugar donde laboran actualmente. En esta sección efectuaremos un análisis de los patrones de respuesta obtenidos, cuando se controla por alguna de esas características. Por ejemplo: ¿hay diferencias generacionales? ¿es significativo el género? ¿es relevante el hecho de que un tercio de los encuestados obtuviera su máximo grado académico en el extranjero?

Para poder contestar preguntas de ese tipo, primero debe dividirse a los encuestados en los dos subgrupos pertinentes y luego establecer, para cada una de las treinta propuestas, la hipótesis nula de que las respuestas de ambos subgrupos provienen de la misma población. En este trabajo se hará la prueba de cada una de esas hipótesis mediante el empleo de la prueba no paramétrica de Kolmogorov-Smirnov, la que a diferencia de varias otras tiene la gran ventaja de no imponer restricción alguna sobre la distribución de las respuestas. El cuadro 3 presenta para cada partición (columna) y cada proposición (renglón) los valores p de dicha prueba. Quizás valga la pena recordar aquí que el valor p , el valor de probabilidad, es el nivel de significación empírico de la prueba de hipótesis, de tal manera que cuando este excede el nivel de significación α elegido por el investigador (nivel comúnmente establecido en 5%), la hipótesis nula de que las respuestas provienen de la misma población no puede rechazarse.

La segunda columna del cuadro 3 presenta los valores p para probar la hipótesis nula de que no hay diferencias

generacionales; es decir, la hipótesis de que provenían de la misma población las respuestas de los economistas con a lo sumo 42 años (la mediana de la edad), y las respuestas de los mayores de esa edad. Como muestra el cuadro, en solo tres preguntas puede rechazarse dicha hipótesis a un nivel de significación de 5%. La primera propuesta donde hubo discrepancias significativas fue la 20, sobre si debería limitarse de manera significativa el poder económico de los sindicatos. La discordancia, vale la pena puntualizar, se dio especialmente en los extremos de las distribuciones: mientras que un 9% de los más jóvenes se opusieron de manera enfática a tal propuesta, solo el 2% de los mayores lo hicieron; por otro lado, mientras un 22% de los más jóvenes expresaron un acuerdo enfático al respecto, esta proporción subió al 38% en el caso de los mayores. ¿Podría sugerir este resultado una postura ideológica más a la izquierda en el caso los economistas más jóvenes? Podría afirmarse quizás eso, especialmente a la luz de las respuestas a las otras dos proposiciones ante las cuales hubo diferencias. La 26 proponía que la inversión privada tuviese el mismo trato en el sector energético que en el resto de los sectores productivos. Al respecto, mientras que 60% de los economistas más jóvenes manifestaba su desacuerdo (moderado o enfático), este porcentaje se redujo a 43% en el caso de los mayores. Finalmente, la proposición 27, la cual afirmaba que a mayor autonomía del banco central mayor estabilidad y crecimiento económico, suscitó desacuerdo en el 42% de los economistas más jóvenes y solo en el 26% de los mayores.

CUADRO 3

Valores *p* de la prueba de Kolmogorov-Smirnov
(Los valores significativos al 5% están en negrilla)

Propuesta	Edad ^a	Género	Sin o con posgrado ^b	Estudios en México o en EE.UU. ^c	Estudios en México o en Europa ^d	Trabaja en universidad pública o privada ^e
1	0,99	0,99	0,00	0,00	0,05	0,01
2	0,44	1,00	1,00	0,99	0,85	0,24
3	0,82	0,99	0,97	0,99	1,00	1,00
4	0,97	0,96	0,14	0,00	0,91	0,95
5	0,08	1,00	0,55	0,01	1,00	0,00
6	0,97	1,00	0,13	0,00	1,00	0,06
7	0,89	0,73	1,00	0,19	1,00	0,08
8	0,53	1,00	1,00	0,00	0,98	0,64
9	1,00	0,42	0,18	0,10	0,72	0,33
10	0,09	1,00	1,00	0,00	1,00	0,31
11	0,06	0,62	0,00	1,00	0,98	1,00
12	0,56	1,00	0,03	0,01	0,37	0,12
13	1,00	0,89	0,06	0,00	1,00	0,00
14	1,00	0,53	0,76	0,58	0,71	0,98
15	0,15	0,26	0,03	1,00	1,00	0,17
16	1,00	0,65	1,00	1,00	1,00	0,11
17	0,08	0,60	0,12	1,00	1,00	0,96
18	0,73	1,00	0,15	0,80	1,00	0,84
19	0,20	0,70	0,99	1,00	1,00	0,14
20	0,01	0,23	0,10	0,72	1,00	0,02
21	1,00	1,00	0,00	0,00	0,16	0,03
22	1,00	0,17	0,79	0,00	1,00	0,18
23	0,36	0,82	0,06	0,14	1,00	0,43
24	1,00	0,99	0,95	0,11	0,62	0,05
25	0,37	0,79	0,04	0,00	0,53	0,04
26	0,01	0,56	0,31	0,01	0,96	0,04
27	0,02	1,00	1,00	0,32	1,00	0,17
28	0,96	1,00	0,98	0,80	0,99	0,38
29	1,00	1,00	0,91	0,04	1,00	0,00
30	0,21	1,00	0,88	0,97	0,96	1,00

Fuente: elaboración propia.

^a Partición entre los que tenían a lo sumo 42 años (la mediana) y los que tenían más edad.

^b Partición entre los que contaban con a lo sumo una licenciatura y los que tenían un posgrado (maestría o doctorado).

^c Partición solo entre el subgrupo de los encuestados cuyo máximo grado académico fue obtenido en México o en Estados Unidos.

^d Partición solo entre el subgrupo de los encuestados cuyo máximo grado académico fue obtenido en México o en Europa.

^e Sólo incluye el subgrupo de los encuestados que trabajaban o estudiaban en una universidad. La partición es respecto a la naturaleza pública o privada de las universidades.

La tercera columna del cuadro 3 divide a los encuestados conforme a su género. De manera muy notable, como puede observarse allí, no hubo una sola propuesta en la que, usando la prueba de Kolmogorov-Smirnov, se pueda rechazar la hipótesis nula de que las respuestas provenían de la misma población. Este hallazgo es idéntico al encontrado por Caminal y Rodríguez (2003) entre los economistas españoles, pero se aparta un tanto de otros estudios. Por ejemplo, en el caso canadiense hubo discrepancias entre las mujeres y los hombres en más de un quinto de las preguntas hechas por Block y Walker (1988). Las mayores diferencias afloraron en el caso de la propuesta 1 sobre las bondades del libre

comercio, siendo las mujeres mucho más escépticas al respecto (Block y Walker, 1988, p. 143). En nuestro caso, sin embargo, el valor *p* fue tan alto para la propuesta 1 que puede afirmarse que las respuestas de las y los economistas mexicanos sobre el libre comercio no mostraron diferencias en su distribución, lo cual no quiere decir que hubiese consenso entre todos; de hecho, la población en su conjunto mostró un alto grado de disenso al respecto ($\epsilon = 0,87$ de acuerdo con el cuadro 2).

La cuarta columna del cuadro 3 divide a los encuestados entre los que contaban a lo sumo con licenciatura y los que tenían un posgrado (maestría o doctorado). En este caso hay ya seis proposiciones

para las cuales puede rechazarse la hipótesis de que ambos conjuntos de respuestas provenían de la misma población. En la lista siguiente aparecen esas propuestas así como, entre paréntesis, los porcentajes de los encuestados sin y con posgrado que estuvieron de acuerdo (moderado o enfático) con ellas: La 1, sobre el libre comercio (33% y 55%); la 11, sobre los impuestos negativos (39% y 67%); la 12, sobre los controles de precios (42% y 29%); la 15, sobre el gasto gubernamental (52% y 35%); la 21, sobre los objetivos del banco central (84% y 64%), y la 25, sobre el impuesto Tobin (83% y 67%). Como puede observarse comparando todas las cifras entre paréntesis, los encuestados que tenían un posgrado se inclinaron en general a emitir opiniones más conservadoras y más ajustadas a la teoría económica ortodoxa.

Las columnas quinta y sexta presentan los hallazgos más sorprendentes de esta sección. En la primera de ellas se seleccionó a los encuestados cuyo máximo grado fue obtenido en una universidad de México o una de Estados Unidos. Por otro lado, en la sexta columna se hizo algo similar pero ahora reemplazando a los que obtuvieron el grado en Estados Unidos por los que lo hicieron en Europa. El contraste de los resultados es sorprendente. Mientras que los valores p de la columna quinta nos indican que hubo 13 propuestas para las que se puede rechazar la hipótesis nula en el caso de la partición México-Estados Unidos, en la sexta columna hay solo una propuesta, la 1. Esto es, quienes obtuvieron su máximo grado en una universidad mexicana tuvieron un patrón de respuestas muy similar a quienes lo obtuvieron en una europea, pero marcadamente diferente al de quienes lo obtuvieron en una estadounidense (o canadiense).

Bien vale la pena abundar en lo anterior. A continuación se presentan las propuestas donde discreparon de manera apreciable quienes obtuvieron su máximo grado en México y quienes lo lograron en Estados Unidos; además, se dan los porcentajes de los encuestados que estuvieron de acuerdo con cada proposición en cada subgrupo (comenzando por los graduados en México). La 1, sobre el libre comercio (39% y 75%); la 4, sobre los apoyos monetarios y en especie (53% y 75%); la 5, sobre la libre flotación (69% y 89%); la 6, sobre el salario mínimo (38% y 70%); la 8, sobre la distribución del

ingreso (96% y 91%);³ la 10, sobre la inflación (46% y 70%); la 12, sobre los controles de precios (37% y 21%); la 13, sobre las rentas de alquiler (73% y 94%); la 21, sobre los objetivos del banco central (77% y 50%); la 22 sobre los transgénicos (53% y 78%); la 25, sobre el impuesto Tobin (80% y 46%); la 26 sobre el sector energético (44% y 64%), y la 29, sobre la infraestructura pública (45% y 28%). Evidentemente, en cada una de las citadas propuestas los economistas graduados en Estados Unidos tuvieron una postura ideológicamente más conservadora (o liberal, en el sentido europeo del término).

Finalmente, la última columna del cuadro 3 establece una división basada en los lugares de trabajo de los encuestados. Aun cuando antes de efectuar la encuesta suponíamos que el sector laboral podría ser una variable clave para explicar los diversos patrones de respuestas, lo cierto es que no encontramos diferencias apreciables en las contestaciones dadas entre, por ejemplo, los que trabajaban en universidades y los que trabajaban fuera de ellas (en el sector público o privado) o entre, para dar otro ejemplo, quienes trabajaban en el sector público y quienes lo hacían en el sector privado. Las únicas discrepancias notables se dieron en el subgrupo de los encuestados que trabajaban en una universidad pública y quienes lo hacían en una universidad privada. Como puede observarse en la columna mencionada, son nueve las propuestas donde podemos rechazar, con un nivel de significación de 5%, la hipótesis de igualdad de las distribuciones. Invitamos al lector a revisar cuáles son estas, aun cuando quizás sea suficiente notar que esas proposiciones pertenecen al conjunto más amplio de las trece propuestas en las que discreparon quienes obtuvieron su máximo grado ya sea en México o en Estados Unidos. Esta coincidencia no es tampoco sorprendente, pues, por ejemplo, es mucho más probable que un profesor con un posgrado en México o en Europa trabaje en una universidad pública que en una privada, y de manera contraria en el caso de los egresados de alguna escuela estadounidense.

³ La propuesta 8 suscitó un acuerdo generalizado en ambos grupos; pero la discrepancia radicó en que un 65% de los que obtuvieron su máximo grado en México calificaron su acuerdo como enfático, mientras que solo el 41% del otro grupo lo hizo así.

V

Las dicotomías micro/macro y positiva/normativa

En su influyente trabajo sobre la metodología económica, Friedman (1953) sostiene que las discrepancias que puedan existir entre los economistas acerca de alguna política económica no son el resultado de diferencias subjetivas, sino más bien de las diferentes predicciones que se hagan acerca de las consecuencias de tales políticas. Por otro lado, Samuelson (1966) afirma que los consensos y disensos entre los economistas dependen parcialmente de las convergencias y divergencias que puedan existir entre los diversos juicios de valor; más aún, advierte Samuelson, los pronósticos mismos tienen en el fondo un carácter subjetivo.

Para tratar de clarificar lo anterior, bien conviene recordar la manida pero útil clasificación de las políticas económicas entre las que son positivas (descripciones, “esto puede hacerse”) y las que son normativas (prescripciones, “esto debiera hacerse”). Samuelson congeniaría con tal distinción; mas no Friedman, pues para él lo que distingue a cada política económica es tan solo el efecto que tendría tras su adopción. Así pues, para Friedman toda proposición económica tiene en el fondo un carácter positivo. Este extremismo tiene por cierto su contrapartida en la visión de Myrdal (1954), quien de manera muy elocuente sustenta justo la tesis contraria: la naturaleza de la economía es esencialmente normativa.

Nosotros tomamos el punto de vista intermedio para establecer, de manera similar a Kearl, Pope y otros (1979), la hipótesis de que las propuestas positivas deberían, al menos en papel, suscitar un mayor consenso que las normativas. De igual manera, y siguiendo nuevamente a estos autores citados, establecimos una segunda hipótesis: las propuestas microeconómicas, al tener un alcance más acotado, deberían suscitar un mayor consenso que las macroeconómicas.

Para probar esas dos hipótesis conformamos una matriz que dividía así las preguntas del cuestionario. Nótese que tal clasificación tiene por necesidad un cierto grado subjetivo, como ilustra la propuesta 26, la que en muchos otros países podría tener el carácter positivo, pero en México, dada la carga emocional que conlleva, debe ser calificada como normativa. Dicho esto, presentamos a continuación la matriz:

- Propuestas microeconómicas positivas: la 1, sobre el libre comercio; la 4, sobre los apoyos monetarios y en especie; la 6, sobre el salario mínimo; la 13,

sobre las rentas de alquiler; la 14, sobre el control de emisiones; la 24, sobre los subsidios a empresas; la 28, sobre los impuestos directos, y la 29, sobre la infraestructura pública.

- Propuestas microeconómicas normativas: la 8, sobre la distribución del ingreso; la 9 sobre la regulación económica; la 17 sobre la redistribución del ingreso; la 19 sobre la protección al consumidor; la 20 sobre los sindicatos; la 22 sobre los transgénicos, y la 26, sobre el sector energético.
- Propuestas macroeconómicas positivas: la 3, sobre la política monetaria; la 5, sobre la libre flotación; la 7, sobre la política fiscal; la 10, sobre la inflación; la 18, sobre la curva de Phillips; la 23, sobre los ciclos reales, y la 27, sobre la autonomía del banco central.
- Propuestas macroeconómicas normativas: la 2, sobre el empleo gubernamental; la 11, sobre los impuestos negativos; la 12, sobre los controles de precios; la 15, sobre el gasto gubernamental; la 16, sobre la política anticíclica; la 21, sobre los objetivos del banco central; la 25, sobre el impuesto Tobin, y la 30, sobre las reservas naturales.

A partir de esa clasificación, se hizo una prueba de las hipótesis descritas con anterioridad. Esto se llevó a cabo mediante un análisis de la varianza de dos factores (ANOVA 2x2), tomando como variable dependiente la entropía relativa y examinando la variabilidad dentro de las submuestras y entre ellas. Los valores obtenidos del estadístico F fueron 0,96 y 0,91 para, respectivamente, las dicotomías micro/macro y positiva/normativa. Como los correspondientes valores p del estadístico F (con 1 y 26 grados de libertad) fueron 0,34 y 0,35, no se pudo rechazar la hipótesis nula, con un nivel de significación de 5%, de que fue una misma población la que generó las entropías observadas en las submuestras. La misma conclusión se obtuvo para la interacción entre ambas clases (el valor p obtenido fue 0,07). Puesto en castellano, el grado de consenso (o disenso) entre los economistas mexicanos no parece depender del carácter micro/macro de la propuesta, ni tampoco de si ésta es más positiva que normativa.

El resultado anterior contrasta con el obtenido por Kearl, Pope y otros (1979), quienes encontraron que entre los economistas estadounidenses había más

consenso en las propuestas positivas que en las normativas, así como en las microeconómicas antes que en las macroeconómicas. El resultado también contrasta, aunque en menor grado, con el de Ricketts y Shoemith (1992), quienes encontraron que entre los economistas ingleses las propuestas positivas suscitaron un mayor acuerdo (aunque no las microeconómicas). No obstante, nuestro hallazgo parece ser la norma antes que la excepción, pues resultados idénticos a los nuestros fueron obtenidos por Frey, Pommerehne y otros (1984) para los casos de los economistas alemanes, austríacos, franceses y suizos, así como por Block y Walker (1988) para el caso de los canadienses.

¿Habría algunos otros elementos que pudiesen contribuir a explicar los acuerdos y desacuerdos existentes entre los economistas mexicanos? En lugar de seguir conjeturando, dejamos que los datos “hablasen por sí mismos”, haciendo uso de la herramienta de estadística multivariante conocida como el análisis factorial.⁴ Esta técnica se empleó para establecer la variabilidad común que existía entre las 30 propuestas, a través de la identificación de un número reducido de variables latentes que fuesen combinaciones lineales de las variables originales. Dicho análisis arrojó dos factores que permitían explicar de manera preponderante las correlaciones entre las respuestas al cuestionario.⁵

El primer factor resultó tener correlaciones positivas especialmente con las siguientes propuestas (entre paréntesis aparece el peso correspondiente): la 1, sobre el libre comercio (0,59); la 5, sobre la efectividad de la libre flotación (0,58); la 6, sobre el salario mínimo y

el desempleo (0,53); la 10, sobre la inflación como un fenómeno monetario (0,52); la 26, sobre la inversión en el sector energético (0,57); y la 27, sobre las ventajas de un banco central autónomo (0,53). Ninguna propuesta con correlación negativa tuvo un peso al menos igual a 0,50.

Por otro lado, el segundo factor resultó tener correlaciones positivas especialmente con las siguientes propuestas: la 8, sobre una mayor equidad en la distribución del ingreso (0,61); la 17, sobre la redistribución del ingreso como una tarea legítima del gobierno (0,50); la 21, sobre la inclusión del crecimiento o el empleo en los objetivos del banco central (0,50), y la 25, sobre las bondades de un impuesto de Tobin (0,52). De nuevo, ninguna propuesta con correlación negativa tuvo un peso al menos igual a 0,50.

Suponemos que el lector se asombró tanto como lo hicimos nosotros al ver por primera vez los dos resultados anteriores. El primer factor puede ser identificado de manera evidente con la ortodoxia pura, mientras que el segundo, ortogonal al anterior, con una heterodoxia con un cierto sabor keynesiano. De la evidencia anterior, así como de varios de los hallazgos descritos en la sección IV, se sigue pues una conclusión robusta: antes que las dicotomías micro/macro y positiva/normativa, la ideología misma de los encuestados, derivada parcialmente de su formación académica, figura como el principal elemento condicionante en las respuestas dadas por los 360 encuestados. Un hecho que, por lo demás, hubiera parecido muy obvio a economistas tan diversos como Marx, Myrdal o Schumpeter.

VI

Conclusiones

Este artículo analizó las opiniones vertidas por una amplia gama de economistas mexicanos acerca de diversas proposiciones económicas. Entre las propuestas que suscitaron un mayor consenso destacan: la equidad

en la distribución del ingreso, el empleo efectivo de las leyes de competencia económica y de protección al consumidor, y el uso de políticas fiscales contracíclicas. Por otro lado, entre las proposiciones que suscitaron un mayor disenso se encuentran: la inversión privada en el sector energético, los factores determinantes de la inflación, el salario mínimo como causa de desempleo y los objetivos que debiera perseguir un banco central autónomo.

En este trabajo también se analizaron los patrones de respuestas de diferentes grupos de economistas. No se encontró evidencia alguna de diferencias generacionales

⁴ Por ejemplo, véase Peña (2002).

⁵ La metodología seguida podría ser de interés para más de un lector: i) el valor del estadístico Kaiser-Meyer-Olkin para las 30 preguntas fue 0,80, lo cual indicaba que las propuestas tenían una variabilidad común significativa; ii) se retuvieron solo los factores cuyos valores propios excedían a uno (regla de Kaiser); iii) se utilizó la rotación varimax de tal manera que cada uno de los dos factores afectaba a sus variables correspondientes pero no a las otras, y iv) el primer factor y el segundo explicaron, respectivamente, el 45% y el 28% de la varianza.

ni tampoco hubo discrepancias significativas entre las opiniones de las y los economistas. Sin embargo, el lugar de obtención del último grado académico sí resultó ser muy importante. Quienes lo obtuvieron en universidades de Estados Unidos (o Canadá) tuvieron un patrón de respuestas marcadamente a la derecha de los que lo hicieron en universidades de México o de Europa.

Por otro lado, la sección V del trabajo presentó evidencias de que ni la naturaleza positiva o normativa de las proposiciones ni su pertenencia al ámbito microeconómico o macroeconómico eran elementos

que podrían contribuir a explicar el grado de consenso o disenso entre los encuestados. No obstante, también proveyó evidencia de que las posturas ideológicas eran factores clave para explicar las correlaciones en las respuestas.

Cabe, finalmente, hacerse una última pregunta a manera de colofón: ¿se obtendrían conclusiones parecidas a las nuestras en el caso del resto de los economistas de América Latina? Esta pregunta quedará en el aire hasta que colegas de los otros países latinoamericanos recojan el guante.

Bibliografía

- Anderson, M. (1998): *Neoclassical economics and the Australian community: how does the public arrange economic knowledge?*, Melbourne Institute Working Paper N° 25/98, Victoria, Australia, Universidad de Melbourne.
- Block, W. y M. Walker (1988): Entropy in the Canadian economics profession: sampling consensus on the major issues, *Canadian Public Policy*, vol. 14, N° 2, Toronto, Canadá, University of Toronto Press, junio.
- Caminal, R. y D. Rodríguez (2003): La opinión de los economistas académicos en España, ¿consenso o segmentación?, *Moneda y crédito*, N° 217, Madrid, España, Fundación Santander Central Hispano.
- Frery, R. B. (1996): Hints for designing effective questionnaires, *Practical Assessment, Research & Evaluation*, vol. 5, N° 3, College Park, Maryland, Universidad de Maryland.
- Frey, B. S., W. W. Pommerehne y otros (1984): Consensus and dissension among economists: an empirical inquiry, *American Economic Review*, vol. 74, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association, diciembre.
- Friedman, M. (1953): The methodology of positive economics, en *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kearl, J. R., C. L. Pope y otros (1979): A confusion of economists?, *American Economic Review*, vol. 69, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mayo.
- Myrdal, G. (1954): *The Political Element in the Development of Economic Thought*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Peña, D. (2002): *Análisis de datos multivariantes*, Madrid, McGraw-Hill.
- Ricketts, M. y E. Shoesmith (1992): British economic opinion: positive science or normative judgment?, *American Economic Review*, vol. 82, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mayo.
- Samuelson, P. A. (1966): What economists know, en J. Stiglitz (comp.), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, vol. 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

PALABRAS CLAVE

Política industrial
Empresas industriales
Organización industrial
Regionalismo
Chile — Uruguay

Espejos de cambios: empresarios industriales en Chile y Uruguay

Andrés Rivarola

Este estudio examina los cambios institucionales en Chile y Uruguay entre mediados de los años 1960 y fines de los 1990. Intenta ligar los niveles macro y micro y, a partir de ellos, observar la adaptación o conflicto entre instituciones ligadas a lo global y lo local, desde la perspectiva de dos asociaciones de empresarios industriales: la Sociedad de Fomento Fabril (SFF) en Chile y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). Desde esta perspectiva se analiza en qué forma la 'lógica de lo apropiado' de las organizaciones se ha modificado desde los años 1960, esperando ver cambios en la interacción de fuentes de legitimidad a nivel global, regional y nacional. Para hacer más visible el proceso de cambio se hace hincapié en dos años: 1966 y 1998. El artículo busca también encontrar nuevas dimensiones de comparación entre los procesos de desarrollo en Chile y Uruguay.

Andrés Rivarola
Investigador asociado al
Departamento de Historia
Económica y al Instituto
de Estudios Latinoamericanos
de la Universidad de Estocolmo
♦ andres.rivarola@ekohist.su.se

I

Introducción

A partir de los años 1990 ha tomado fuerza el trabajo de institucionalistas para quienes la elección racional (*rational choice*) es una perspectiva demasiado estrecha para explicar conflictos de interés en la sociedad (Hart, 1995). Una vertiente de este enfoque proviene de la teoría de organizaciones en ciencias sociales que tiene como uno de sus puntos de partida la obra de Selznick (1949). Dicho autor sostenía que las organizaciones no son las “criaturas racionales”, sino vehículos que encarnan valores, y argumentaba que los valores y las normas organizacionales se transmiten a través del ambiente institucional en el cual están insertas. Desde esta perspectiva, se define una organización como la función de los intereses legitimados que se transmiten a través del ‘ambiente institucional’. Este ambiente se caracteriza por la elaboración de reglas y exigencias institucionales a las cuales las organizaciones deben adaptarse para ser legitimadas. Una institución es vista como un ‘patrón social’ que rige determinadas normas de conducta y pensamiento, y la institucionalización de una organización ocurre cuando intenta validarse a través del esfuerzo por imitar otros modelos considerados superiores (Powell y DiMaggio, 1991). Esto va de la mano con lo que March y Olsen (1989) denominaron la ‘lógica de lo apropiado’, según la cual es posible imponer reglas, más allá de la coerción directa, imponiendo códigos de comportamiento.

Siguiendo esta línea de pensamiento, miraremos a los gremios empresariales como un punto de intersección institucional que permite observar la interacción de tres niveles institucionales: nacional, regional y global. Los límites entre estos niveles no son fijos, por lo cual señalar a organizaciones o instituciones como pertenecientes a uno no implica que no puedan actuar también en otros. Este estudio postula que ha habido un cambio en el ambiente institucional nacional durante el período posterior a la segunda guerra mundial. En este período se ha acentuado la influencia de instituciones globales y regionales, proceso claramente visible en los años 1990 con la globalización. Hay quienes se refieren a esto como el Imperio (Hardt y Negri, 2000); nosotros preferimos hablar de la expansión de una ‘cultura global’ (*world culture*), que promueve valores y modelos estandarizados. Estos están centrados en ‘lo técnico’ (racional) y en una cultura de los derechos humanos (Boli y Georg, 1999) promovida por una cantidad de entidades inter-

nacionales, fundamentalmente en torno al sistema de las Naciones Unidas. El regionalismo ha sido parte de este proceso, pero ubicándose a un nivel meso, como forma de confrontar la globalización (Hettne e Inotai, 1997). Todo esto ha erosionado de manera creciente a los Estados-nación, lo que se ha traducido en nuevas fuentes de ‘legitimidad’ proveniente de esferas no nacionales de autoridad (Rosenau, 2003).

Una segunda hipótesis es que los cambios estructurales tienen efectos distintos a nivel local, dado que cada ambiente institucional crea formas propias de ‘isomorfismo institucional’ (mimetismo) o de resistencia. Tanto en el caso chileno como en el uruguayo se observan formas propias de adaptación, con líneas de continuidad y cambio en ‘lo local’. Es claro que esta comparación, como todas, debe ser relativizada según las preguntas, variables y actores elegidos. De cualquier manera, se espera que las conclusiones de este trabajo aporten al entendimiento de los cambios y continuidades institucionales, tanto entre los países como entre instituciones a nivel micro y macro. Se espera asimismo que el enfoque de este estudio permita encontrar otros factores que contribuyan a explicar las diferentes trayectorias de desarrollo en Chile y Uruguay. Ambos países fueron durante décadas las democracias más estables de Sudamérica, con un desarrollo vigoroso del aparato estatal y fuerte crecimiento del sector industrial. En los años 1990, ya otra vez con gobiernos democráticos, Chile se distanció claramente de Uruguay como modelo ‘exitoso’ de ‘cómo hacer las cosas’ en un mundo globalizado.

Tras la presente sección introductoria, este estudio se aboca a un breve examen de formas de organización y políticas industriales que señalan las líneas históricas en cada ambiente institucional (sección II). Luego se centra en la década de 1960, en la cual se explora la ‘lógica de lo apropiado’ en la primera ola institucional de la cultura global (sección III). En la sección IV se pasa revista a lo que se ha llamado aquí el ‘interludio militar’, como base para comprender mejor ciertos patrones de cambio en los años 1990. En la sección V se analiza el decenio de 1990, y en la sección VI, por último, se presentan algunas conclusiones.

El interludio militar significó un corte en la influencia de determinadas entidades internacionales,

que fue retomada en un contexto marcado por la liberalización de los mercados y el renovado influjo de la cultura global. En el análisis de la década de

1960 y el de la década de 1990 se utilizó igual estructura de trabajo, con el fin de hacer más visible la comparación.

II

Primeras formas de organización y políticas industriales

El primer impulso de organización de los industriales uruguayos surgió con la creación de La Liga Industrial, en 1879 (Jacob, 1981). Esta tuvo corta vida y confrontó una oposición hostil por parte de los defensores del libre comercio: los terratenientes agrarios y la élite comercial de Montevideo. Como indica la palabra 'Liga', se trataba de un conglomerado suelto de diferentes sectores de asociaciones bastante débiles. El debate en torno a una nueva ley de aduanas estimularía el establecimiento de la Unión Industrial Uruguaya (UIU) en 1989 (Ferrando, 1989), movilizándolo a los viejos miembros de la Liga en defensa de ideales proteccionistas. El sector industrial tomó fuerza en esta época, debido al crecimiento de la actividad industrial y a la creciente influencia de José Batlle y Ordóñez y del 'batllismo'.¹ La mayor parte de los miembros de la UIU eran pequeños propietarios de talleres, ya que había muy pocas grandes plantas manufactureras en el país. No había nombres de familias oligárquicas en las filas de la UIU. Había sí gran participación de diferentes grupos de inmigrantes (Beretta Curi y Etcheverry, 1998). Otro elemento que cabe subrayar es la escasa participación del Estado en la fase inicial de la organización de industriales. No obstante, muchos de los miembros más jóvenes de la asociación se convirtieron luego en los políticos más importantes del país. Un ejemplo es el mismo Batlle y Ordóñez, periodista de La Liga Industrial, y otro José Serrato, técnico en la UIU.² Con el avance del batllismo los empresarios fueron incluidos en el sistema de toma de decisiones, lo que motivó cambios organizacionales encaminados a lograr una efectiva representación empresarial. Así, en 1914 se fundó la Cámara de Industrias del Uruguay, con el fin de crear una estructura más centralizada y eficiente. Se mantuvo el nombre de UIU, en tanto que algunos docu-

mentos y declaraciones se firmaban con el nombre de 'Cámara de Industrias del Uruguay, Corporación Líder de la Unión de Industriales del Uruguay'. Recién en 1973 se oficializó el nombre de Cámara de Industrias del Uruguay como único nombre de la Cámara.

En Chile, la situación fue muy distinta. Ya hacia fines del siglo XIX la Guerra del Pacífico generó una fuerte demanda estatal de industria pesada. Antes del conflicto el sector manufacturero chileno consistía en un pequeño número de fábricas aisladas y una gama de pequeños talleres. Con la obtención de grandes depósitos mineros, tanto la minería como la construcción de vías férreas estimularon el establecimiento de industrias pesadas a través de su creciente demanda de locomotoras y equipamiento (Kirsch, 1977). La industria chilena emergió así estrechamente relacionada con el Estado, bajo protección arancelaria, o directamente como propiedad estatal. A diferencia del caso uruguayo, la fundación de la Sociedad de Fomento Fabril (SFF) fue acompañada por una iniciativa oficial para apoyar activamente su creación. El ministro de finanzas le solicitó a la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) que apoyara la creación de una asociación que representara los intereses de los fabricantes nacionales (Ceppi, Sanhueza y otros, 1983). De este modo, en 1883, bajo la égida del Estado, se crea la Sociedad de Fomento Fabril (Zeitlin 1984), una organización modesta que debía reunirse en el local de la SNA (Apey, 1988). El apoyo de la SNA demuestra que, a pesar del crecimiento de la industria, no había confrontaciones serias entre intereses rurales e industriales.

El papel de la SFF cobró más importancia cuando la industrialización se transformó en una política de Estado, a través de entidades como la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), creada en 1939. No es casual que la iniciativa de crear la SFF viniera 'desde arriba', desde el Estado, el mismo que centralizara las políticas industriales vía CORFO, con su predominancia

¹ Batlle fue Presidente de la República en los períodos 1903-1907 y 1911-1915.

² Serrato fue Presidente de la República en el período 1923-1927.

técnica respetada y emulada por los empresarios. Esto se ve como parte de dos instituciones características en Chile: el elitismo y la meritocracia. Chile se aisló de las guerras civiles del Cono Sur, dando continuidad y fortaleza a un aparato estatal de estructura jerárquica dominado por la oligarquía, a una burocracia estatal meritocrática y a una clase política con interés en un Estado fuerte.

La consolidación estatal uruguaya, y la de su oligarquía, es mucho más tardía. Quizás eso explique por qué la CIU crece 'desde abajo'. Si bien logra su institucionalización con el batllismo, los contactos con el Estado fueron tan fragmentados como las políticas industriales, cuando estas existieron. Más allá de la

enorme trascendencia que tuvo Batlle, en Uruguay no hubo 'políticas' sino 'impulsos', determinados por los liderazgos de turno y las redes personales. De ahí que aparezcan como instituciones predominantes el caudillismo y el clientelismo. La diferencia entre caudillismo (Uruguay) y elitismo (Chile) reside en que mientras el primero tiene más que ver con 'carisma', que opera horizontalmente a través de los grupos sociales, el segundo se basa en una estructura más vertical, en la cual se segmenta un orden jerárquico por medio de grupos dominantes. Nada de esto significa que los elementos salientes de un caso no existan en el otro. Simplemente se señala aquí lo que parece característico de cada ambiente institucional.

III

La década de 1960

1. Uruguay

Durante la primera mitad del siglo XX la CIU se transformó en una organización sólida y cada vez más influyente, proceso que estuvo ligado al fuerte avance de la industria y al fortalecimiento de grupos económicos. Aproximadamente la mitad de los grupos industriales uruguayos se formaron entre 1933 y 1954 (Zurbriggen, 1999). En 1966 eran miembros de la CIU unas 20.000 compañías con alrededor de 500.000 empleados (*El Día*, 1966). La Asamblea General era la instancia más representativa, donde se elegían los miembros del Directorio por medio de listas, sin elección individual. Un número importante de miembros provenía de asociaciones gremiales sectoriales, a las cuales se les exigía que todos sus integrantes estuvieran registrados como miembros de la CIU, aunque esto era algo que no se controlaba estrictamente. Las asociaciones gremiales participaban también en el Directorio, sin derecho a voto. Más aún, un criterio para la selección de candidatos era que representaran a personas de diferentes sectores con experiencia previa en una asociación gremial. Los miembros del Directorio eran electos por tercios, lo cual hacía que los cambios fueran graduales. Todo esto confluía en poca confrontación, ya que las diferentes asociaciones gremiales (y las grandes compañías) generalmente acordaban una lista común de candidatos. Este sistema aseguraba la estabilidad en la dirección de la CIU, al tiempo que disminuía la participación y el debate

interno. Así, el dominio de las grandes empresas le daba a la CIU la imagen de un 'club de grandes industriales'. En la Asamblea General de 1966 solamente 49 compañías participaron en la elección (CIU, 1966). Más allá de las gremiales, el Directorio tenía mucha influencia, ampliada a través de las comisiones de trabajo. Los presidentes de comisiones eran miembros del Directorio, pero debían ser aprobados por la Asamblea General.

En la *Memoria anual 1966-1967* de la CIU se ve que la mayor parte del espacio estaba dedicado a información acerca de contactos con autoridades públicas, respecto a asuntos aduaneros o tipos de cambio (CIU, 1966). No es raro entonces que las dos unidades nacionales más mencionadas fueran el Ministerio de Industria y el (estatal) Banco de la República Oriental del Uruguay. La CIU tenía poco que ofrecer en términos de servicios y no prestaba particular atención a las pequeñas y medianas empresas (pymes), lo que afianzaba la imagen de la Cámara como entidad de elite y quizás contribuía a la escasa participación en las elecciones internas. Respecto al perfil de los miembros del directorio, según vemos en la memoria anual citada, aproximadamente la mitad carecía de títulos académicos (un perfil parecido al de los ministros de industria de la época). De aquellos que sí contaban con este tipo de calificación, la mayoría carecía de formación orientada a lo económico o lo tecnológico. Había un general retirado, un médico y dos abogados. De lo que podrían ser profesiones más cercanas a la actividad industrial, había dos ingenieros y un contador. El bajo

nivel profesional era una característica común con la administración pública uruguaya (CIDE, 1989). El país no contaba con un plan de capacitación de funcionarios, y cuando algo se implementó en este sentido, poco se tuvo en cuenta al sector privado. Las empresas seguían siendo de propiedad familiar (generalmente inmigrantes de primera o segunda generación) que producían bienes de consumo para el mercado local. Aunque algunas habían crecido hasta formar oligopolios (con protección estatal), carecían de incentivos para cambiar. Los hijos siguieron a los padres sin modificar los perfiles gerenciales, siendo este quizás la causa de que la mayor parte de los miembros del directorio fueran propietarios y no gerentes profesionales. No había tampoco interés en cambiar: los canales con el Estado aseguraban los negocios y la relevancia de la CIU no se discutía.

a) *Nivel nacional*

Los contactos más frecuentes de la CIU eran con el Ejecutivo. Especialmente con el ministerio de industria, al cual los industriales se dirigían para pedir distintos tipos de intervenciones estatales. Pero este ministerio hacía poco en términos de políticas industriales, y carecía de capacidad técnica y de coordinación para promover políticas eficientes. Si la formación profesional se tomara como un indicador de 'capacidad técnica', los antecedentes de los ministros resultan elocuentes. Entre 1907 y 1996 hubo solo un economista, cinco contadores y cuatro ingenieros; el resto eran abogados, o personas sin calificación académica (MIEM, 1997). Pocos venían del sector privado. El perfil de los ministros sugiere un fuerte dominio partidario, por encima de las capacidades técnicas. Otra entidad importante dentro del Estado era el Banco de la República Oriental del Uruguay, que tuvo el monopolio del mercado de moneda extranjera y el control sobre los tipos de cambio diferenciados. Una entidad clave de este banco era la Unidad de Contralor de las Operaciones de Cambio y Traslados de Capitales al Exterior. Aunque el banco vio deteriorarse su posición con las reformas liberales de comienzos de los años 1960, a mediados de la década seguía desempeñando un papel relevante.

Otros puntos de intersección entre los industriales y el Estado eran las diferentes comisiones que funcionaban como lugares de encuentro entre lo público y lo privado. Si bien estas no eran mencionadas frecuentemente en los informes de la CIU, sus actividades pueden servir para señalar las áreas donde los empresarios ejercían influencia. Dos ejemplos son la Comisión Asesora de Reintegros y la Junta de Aranceles. Si bien la CIU influyó poco en la formulación de políticas, tuvo mucho que decir

sobre reintegros y cuotas de importación. Un aspecto de especial interés en la interacción con el Estado fue la versión uruguaya del impulso desarrollista: la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), creada en enero de 1960. Esta comisión contaba con personal técnico de alto nivel y su trabajo tuvo efectos a nivel empresarial. Contrariamente a la percepción corriente de que los industriales son 'clientelistas' o 'cortoplacistas', hubo esfuerzos serios del sector por entregar propuestas propias en sintonía con la CIDE. Lo más destacado fue la creación de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE), en 1963. El aura que rodeaba la creación de la CIDE fue una fuente de inspiración fundamental para los miembros de la COMCORDE.³ Aproximadamente cincuenta técnicos pasaron por esta comisión coordinadora, una de las primeras organizaciones del país que contrataron economistas. Luego de la disolución de la CIDE en 1967, hasta su propio cierre en 1981, la COMCORDE produjo una serie de trabajos sobre planificación indicativa y análisis sectoriales. Siendo la CIDE un proyecto modernizador con visión global de largo plazo, la CIU claramente la apoyó. Por otra parte, queda también de manifiesto que la CIDE dependía mucho del Estado. Cuando este perdió interés en el impulso desarrollista, los empresarios no lograron mantener la nueva línea y volvieron a las viejas rutinas.

b) *Nivel regional y global*

La mayoría de las menciones a entidades no nacionales en la Memoria anual 1966-1967 se refieren a organizaciones regionales, y en especial a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1961. Originalmente los empresarios manifestaron cierta apatía ante esta iniciativa, en la que participaron por invitación del gobierno y no por iniciativa propia (Finch, 1973). Tampoco fueron muy entusiastas los esfuerzos oficiales por comprometer al sector privado. En cuanto a la CIU, Astori (1980) sostiene que la Cámara percibía el área de libre comercio más como una amenaza al sistema proteccionista uruguayo que como un cambio en el contexto internacional que apuntara a incrementar las exportaciones industriales. No sorprende entonces la ausencia de la Cámara en las comisiones preparatorias para el acuerdo de la ALALC. Hacia 1966 el escepticismo de la Cámara había disminuido marcadamente: se sostenía que la ALALC era de importancia crucial para Uruguay y se señalaba la necesidad de atender más al tema de la

³ Entrevista a Walter Luciardo Aznares, secretario técnico de la CIU en 1966.

integración y a la adopción de una política de largo plazo. Aparte de lo comercial, interesaban a los industriales las nuevas formas de redes internacionales de empresarios que emergieron en torno a las negociaciones: por ejemplo, la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA). Entidades regionales de este tipo contribuyeron mucho a promover nuevas formas de identidad empresarial que desempeñaron un papel clave en la adopción de una postura positiva frente a la ALALC.

A pesar del 'cambio de actitud' ante la integración, poco varió la estructura organizativa de la CIU,⁴ y la ALALC fue apenas mencionada en la *Memoria anual 1966-1967*, quizás porque nunca se adoptó la orientación exportadora como una meta clara de la CIU. Solo a mediados de los años 1970 se creó una comisión de comercio exterior en la CIU, con muchas discusiones internas acerca del avance de las reuniones sectoriales, los acuerdos complementarios y los programas regionales para empresarios. Si bien la CIU tenía un bajo perfil dentro del proceso de la ALALC, las asociaciones gremiales sectoriales y las grandes empresas fueron más activas. Puesto que el Estado no contaba con las herramientas necesarias para obtener la información necesaria, los empresarios tenían un papel clave en las cuestiones de preferencias o concesiones que Uruguay negociaba con otros países. Las solicitudes de información pasaban por la CIU o directamente a través de las asociaciones sectoriales. Desde ese punto de vista sí sería correcto decir que tenían influencia. Otra parte del proceso en torno a la ALALC estaba relacionada con la actividad de la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA). Luego de un período inicial más entusiasta, en 1966 la CIU se tornó escéptica, argumentando que la AILA tendía a la burocratización y sobrepasaba las posibilidades económicas de sus miembros (*La Mañana*, 1966).

En la *Memoria anual 1966-1967* de la CIU se mencionan solo dos foros internacionales (el Congreso Lanero Mundial y la Conferencia Internacional del Trabajo) que indican algún tipo de compromiso. También se menciona dos veces el Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT), fundado en 1939. Si bien este era un organismo nacional (privado pero con apoyo estatal), rápidamente se convirtió en representante de la institucionalidad internacional en su trabajo con normas de calidad. No había mucho interés entre los empresarios por las mejoras de calidad, de modo que el UNIT apenas fue mencionado. Es interesante comprobar que el organismo internacional talvez más importante para el sector

industrial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), no fuera mencionado en la memoria anual indicada. Esto puede deberse al escaso contacto formal de la CIU con el BID, que operaba fundamentalmente a través del Estado y, en especial, del Banco de la República Oriental del Uruguay. En general, es poco lo que podría escribir la CIU acerca de las organizaciones regionales o globales en esa época.

2. Chile

El perfil técnico de los miembros del Comité Ejecutivo de la SFF nos da la pauta de la diferencia entre los ambientes institucionales de Chile y Uruguay. La mayoría eran profesionales, todos ingenieros. Tampoco en el caso chileno parecen haber sido frecuentes los títulos extranjeros: solamente un miembro del comité lo tenía. La mayor parte de los miembros ocupaban cargos en el aparato estatal, como era el caso de los representantes de la SFF en los directorios de la CORFO y del Banco Central de Chile. Un elemento común con la CIU era que los miembros del Comité Ejecutivo de la SFF provenían fundamentalmente de las grandes empresas. Por otro lado, el directorio de la SFF tenía más participación de gerentes, quizá porque Chile contaba con un sector industrial más desarrollado donde los gerentes profesionales (no los propietarios tradicionales) representaban a las empresas en mayor grado. La fuerte presencia de las grandes empresas (representadas por propietarios o por gerentes) en la dirección de la SFF acentuaba la imagen de esta como representante de los grupos económicos. Lo que Arriagada (1970) llamaba la "tendencia oligárquica" quedaba asegurada por estatutos que no permitían el voto por listas, impidiendo así la creación de grupos electorales. Al mismo tiempo, las asociaciones gremiales contaban con un voto cada una en el Comité Ejecutivo, lo que no reflejaba su verdadero peso en la SFF. Por ejemplo, la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET), que representaba un 17,5% de los miembros, solo tenía un asiento en el Comité. Más aún, 28% de los miembros del Comité Ejecutivo eran honorarios, y los ex presidentes mantenían un lugar vitalicio. Según Arriagada (1970), estos elementos en su conjunto favorecían las tendencias oligárquicas que beneficiaban a los grupos económicos.

a) Nivel nacional

Si bien la ALALC fue la entidad más mencionada en la *Memoria anual de la SFF 1966-1967* (SFF, 1966), los contactos principales de esta sociedad fueron con las entidades nacionales en su conjunto, fundamentalmente

⁴ Entrevista a Carlos Folle, gerente de la CIU en 1966.

con las del Estado, en especial la CORFO, el Banco Central y el Parlamento. Con respecto a la CORFO, dicha memoria anual cuenta sobre contactos en los cuales la SFF reclamaba reducción arancelaria a las importaciones para equipamiento industrial. Otra mención está relacionada con reclamos de las asociaciones gremiales regionales referidos a dificultades con créditos y pagos de deudas. Estas solicitudes eran presentadas a la dirección de la SFF y luego transmitidas directamente a la CORFO. En lo que respecta al Banco Central, una preocupación importante tenía que ver con las cuotas de importación. También fue mencionado en el debate acerca de una ley sobre fomento a las exportaciones. En cuanto a la interacción con el Parlamento, al que asignaba más importancia que la CIU, la SFF contaba con un grupo asesor para cuestiones parlamentarias al que los miembros podían solicitar asesoramiento y contacto con los políticos. En SFF (1966) se da cuenta de que la asociación expresó su opinión acerca de las modificaciones de la ley que asignaban un tratamiento arancelario especial al Departamento de Arica. El Parlamento fue también mencionado en relación con la ley para promover la industria automovilística en Chile y las modificaciones constitucionales dirigidas a “debilitar el derecho efectivo a la propiedad privada”. Esto estaba, en parte, relacionado con un fuerte debate sobre la reforma agraria.

Con respecto a la participación en comisiones estatales, al igual que la CIU, la SFF participaba de manera institucionalizada en la estructura de sustitución de importaciones. Contaba con representación en entidades estatales como el Banco del Estado, la CORFO y la Junta General de Aduanas. En estas instancias, los empresarios se ocupaban principalmente de temas concretos como precios, control de cambios o leyes específicas. Más allá de esta participación, no se notaba una propuesta económica propia de los empresarios. Cada uno estaba fundamentalmente preocupado de su propio sector, dejando al Estado la iniciativa de elaborar políticas económicas y sociales. Esto no significó que no intentaran crear sus propios instrumentos de análisis. En 1954 un grupo de empresarios fundó el Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE). Las personas que estaban detrás de esta iniciativa se veían como ‘empresarios progresistas’ y sus líderes eran principalmente de la SFF (*Empresa*, 1968). Aun cuando el ICARE mostró que había iniciativa para crear centros propios de investigación, al mismo tiempo daba señales de estrecha interacción con el Estado. Funcionarios muy conocidos y partidarios del Partido Demócrata Cristiano, como Raúl Sáez y Gabriel Valdés, se convirtieron en presidentes del instituto. Hasta 1968 casi todos los presidentes del ICARE

habían ocupado cargos públicos, la mayor parte como ministros o embajadores.

b) *Nivel regional y global*

Al igual que en el caso de la CIU, la entidad internacional más mencionada en la *Memoria anual 1966-1967* de la SFF era una de carácter regional: la ALALC. La participación de la SFF dentro del esquema de la ALALC era también similar a la de la CIU: ambas daban el sí o el no a productos negociados. Sorprende en el caso chileno que la ALALC fuera mencionada más frecuentemente que la CORFO, ya que los industriales no estaban orientados hacia las exportaciones. Una razón podría ser que Chile era uno de los países más activos en torno a las ideas de integración. No es casualidad que la oficina central de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁵ estuviera en Santiago de Chile, ni que varios de los grandes pensadores cepalinos fueran chilenos. También los industriales eran entusiastas respecto a las iniciativas de la CEPAL, como lo fue la ALALC. En 1961, durante la Reunión Anual de la Convención Nacional de la Industria de la SFF, se expresó un firme apoyo al proceso de integración y se decidió crear una Comisión del Área de Libre Comercio en la SFF, cuya actividad sería coordinada en forma conjunta con el gobierno. Pero la opinión no era unánime, ya que las empresas de la industria liviana (este era el caso de la mayor parte de la industria uruguaya) tendrían más bien a oponerse a la idea, por temor a la competencia regional (Mikesell, 1961). A pesar de esto, la SFF era una de las fuerzas promotoras de la ALALC. Quizás se pueda ligar esto a su imagen de organización de élite, aunque muchos de los entusiastas fueran también celosos de las protecciones arancelarias. Había otra dimensión de la ALALC que iba más allá de los cálculos económicos.

Los empresarios eran muy dependientes de un Estado que realizaba grandes avances en el sector industrial. Esto era visto con suspicacia por el liderazgo de la SFF, cuya posición se estaba debilitando debido a los éxitos de la CORFO y sus ‘empresarios públicos’. En este contexto, las declaraciones pro sector privado de los organismos de integración regional y sus redes empresariales anexas funcionaban como contrapeso al creciente ‘estatismo’. La estrategia de los empresarios chilenos fue buscar fortaleza ideológica y legitimidad a través de estos organismos, para promover la idea de que Chile necesitaba el sector privado. Es quizá por este

⁵ Hoy Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

motivo que la SFF se mostró más favorable a la AILA que la CIU. Obsérvese que al mismo tiempo que la CIU denunciaba a la AILA como una organización burocrática e innecesaria, la SFF hacía declaraciones más positivas que abogaban por una mayor participación institucionalizada del sector privado en las negociaciones. El BID, bajo el liderazgo del chileno Felipe Herrera, brindó mucho apoyo a Chile, pero tuvo escaso contacto con la SFF. La *Memoria anual 1966-1967* de la SFF informa de la donación por el BID de una valiosa biblioteca de economía a la SFF y relata la participación de empresarios chilenos en una conferencia sobre integración regional financiada por el banco. La SFF parecía tener algo más de contacto con el BID que la CIU, pero esto no debe atribuirse solamente a un patrón específico de

los empresarios. En realidad, el Estado fue la principal fuerza articuladora en el ámbito regional y global. Ya en los años 1950 comenzó a enviar funcionarios a estudiar al extranjero y fortaleció los lazos con universidades de los Estados Unidos y Europa. Por otra parte, Chile era uno de los países predilectos de los organismos internacionales, siendo el más favorecido en términos de dólares per cápita (*El Mercurio*, 1966). Un impulso importante en este sentido surgió de la interacción con la CEPAL, el organismo internacional que más influyó en la difusión del enfoque tecnocrático en las esferas del Estado y en los círculos empresariales, por medio de la planificación indicativa. Claramente, aquí se ven los ingredientes de la primera ola de la cultura global en el ambiente institucional chileno.

IV

El interludio militar

En Uruguay el golpe de estado provino de un presidente constitucional, apoyado por los militares, de modo que hubo continuidad de las políticas económicas y de los actores dirigentes. Como explica Faroppa (1982), las bases del modelo iniciado en 1973 eran las mismas que habían sido adoptadas poco antes por el gobierno civil, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El propio ministro de economía del régimen, Alejandro Vegh Villegas, cuenta que cuando asumió tomó como base de acción el plan elaborado por Ricardo Zerbino y Alberto Bensi6n.⁶ Tanto Zerbino como Bensi6n se convirtieron posteriormente en ministros de los gobiernos posdictatoriales, de modo que se puede hablar de una continuidad en el diseño de las políticas económicas. Dos de las principales iniciativas del ministerio de Vegh ya estaban firmadas cuando él llegó al poder: el Convenio de Cooperación Económica entre Uruguay y Argentina (CAUCE) y el Protocolo de Expansi6n Comercial Uruguay-Brasil (PEC). Estos acuerdos fueron de gran importancia para el sector manufacturero, y especialmente para la CIU. Esta adquirió una posici6n institucionalizada en el nuevo sistema comercial, con el monopolio para la emisi6n de certificados de origen de las exportaciones

en virtud del CAUCE y el PEC, con lo cual obtuvo una nueva y muy importante fuente de ingresos.

En Chile, cuando los militares tomaron el poder, el Estado controlaba casi todo el sistema bancario, más de 323 empresas habían sido confiscadas o eran supervisadas y grandes extensiones de tierra eran administradas por cooperativas. Durante 1972 las exportaciones habían alcanzado un nivel mínimo, la inflaci6n llegó al 600% y los ingresos por concepto de exportaciones dependían en un 80% del cobre. Las asociaciones del sector privado se veían como participantes constitutivos de una revoluci6n victoriosa y del nuevo régimen (Campero, 1984). Y seguían dando su apoyo aun cuando pronto fueron marginados del poder, por lo que Silva (1996) denominó la “coalici6n neo-liberal radical”, e incluso cuando las fuertes rebajas arancelarias llevaron a la quiebra a importantes sectores empresariales. Finalmente, la severa crisis económica de 1982 elimin6 esta corriente, sustituida por un grupo neoliberal pragmático con mayor participaci6n empresarial. Tras sus duras experiencias, tanto con la Unidad Popular como con los ‘Chicago boys’, los empresarios comenzaron a desarrollar su propia capacidad técnica, adquiriendo un lenguaje com6n con la tecnocracia estatal.

En Uruguay, por su lado, se mantuvieron ciertos rasgos tradicionales. Luego de más de una d6cada de gobierno militar, las políticas económicas culminaron

⁶ Entrevista a Alejandro Vegh Villegas, Ministro de Economía en 1974-1976 y en 1983-1985.

en un instrumento destinado a construir una base de apoyo clientelista para los hombres de la dictadura (Stolovich, Rodríguez y Bértola, 1996). Fomentado por la propia estructura de la Junta de Generales, y distinto al centralismo de Pinochet, cada fracción de las fuerzas armadas tenía un poder de veto significativo, lo que abrió espacios para establecer grupos de presión

y redujo la influencia de los técnicos estatales en la implementación de políticas públicas. Los militares no lograron consolidar caudillos. Lo que hicieron fue crear liderazgos sectoriales que impedían el funcionamiento de mecanismos centralizadores y llevaba al clientelismo. No hubo grandes cambios, tampoco entre los empresarios industriales.

V

La década de 1990

1. Chile

El tema del medio ambiente fue el que recibió mayor espacio en la *Memoria anual 1998-1999* de la SFF. Casi inexistente en los años 1960, comenzó a tomar fuerza en 1992, con la aparición del primer programa ambiental del Estado, el Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana. Pocos años después había ya 10 programas nacionales. Si bien el área ambiental adquirió gran relevancia para los industriales, solamente ocupó a una pequeña porción del personal de la SFF. Una razón para esto fue el importante apoyo técnico que le brindaban las empresas asociadas. La tarea de la SFF, por lo tanto, se centraba en vigilar el proceso legislativo a través de comisiones especiales, en las cuales participaban expertos de las empresas.⁷ Un segundo tema abordado en dicha memoria anual fue el de las relaciones internacionales y comercio exterior. Podría decirse que el área de comercio exterior adquirió más relevancia de dos maneras: a través de la participación en negociaciones comerciales y por medio del trabajo con organismos de promoción comercial (servicios). La SFF se convirtió en la 'secretaría técnica' del sector privado, en lo concerniente a negociaciones comerciales.⁸ Un tercer conjunto de temas fue abordado por el Área de Desarrollo Social, que no existía en 1966; los más importantes de esos temas surgían de los compromisos históricos de la asociación, como el vinculado a la educación industrial. En 1998 la SFF administraba 18 liceos técnicos en todo el país y se había convertido en uno de los Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación (OTIC), en virtud de un

programa estatal dirigido por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La *Memoria anual 1997-1998* habla también de la Corporación de Promoción para la Pequeña Empresa (PROPESA), que ofrecía préstamos blandos a las pequeñas empresas y organizaba programas de educación con el apoyo de recursos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), asignados por la CORFO.

La composición del Comité Ejecutivo de 1998, comparado con el de 1966, acusa dos tendencias: aumento de la profesionalización y concentración en las áreas económicas. En 1998, el 85% del Comité estaba constituido por profesionales, cifra que en 1966 era de 64%. La mayor parte de ellos correspondía a ingenieros o a lo que en Chile se llama ingenieros comerciales. En 1998 también había más integrantes formados en el extranjero, casi todos titulados en universidades de los Estados Unidos. Entre 1996 y 1998 la proporción de gerentes en el comité subió de 63% a 70%, mientras que los miembros con cargos públicos cayeron de 55% a 30%. Otra característica era que más miembros estaban ligados a empresas pertenecientes a los grupos económicos.

a) Nivel nacional

La entidad más mencionada en la *Memoria anual 1997-1998* de la SFF fue la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Otro organismo público mencionado en relación con temas medioambientales fue el Servicio de Salud del Ambiente de la Región Metropolitana (SESMA), que tenía la responsabilidad de poner en práctica el Plan de Descontaminación de la Región Metropolitana. Esto era algo de suma importancia para los empresarios, ya que los efluentes de varias empresas iban a ser controlados por organismos públicos. El papel del SESMA era más bien reactivo, ya

⁷ Entrevista a Aníbal Mege Thierry, encargado del área ambiental de la SFF.

⁸ Entrevista a Aníbal Mege Thierry.

que la CONAMA constituía la fuerza directriz detrás de las nuevas reglamentaciones.

En cuanto a comercio exterior, hubo una explosión de servicios provenientes fundamentalmente del Estado chileno, que había mejorado sus mecanismos de coordinación interna (Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales) y con el sector privado (Comité de Participación del Sector Privado). Un organismo clave fue la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Como explica Silva (2001), la relación entre la DIRECON y la SFF se transformó en un vínculo fundamental de interacción público-privada, dado que ambas eran unidades de coordinación en sus respectivos ámbitos. Otra unidad estatal de estrecho vínculo con la SFF era la Dirección de Promoción de Exportaciones, conocida como ProChile, ya que sus servicios promovían la inserción de empresarios chilenos en mercados internacionales. Aunque casi no hay menciones de la CORFO en la *Memoria anual 1997-1998*, muchos de los organismos gubernamentales o paragubernamentales que figuran en ella formaban parte de la red financiada por la CORFO. Durante la primera mitad de los años 1990, el monto total de los recursos transferidos a través de instrumentos públicos de financiación podía estimarse en unos 470 millones de dólares (Muñoz, 1997, p. 8). Aunque se criticó a los programas de apoyo público por su lentitud o ineficiencia, no hubo un rechazo de parte de los representantes de la SFF, entidad que incluso se había beneficiado financieramente del sistema. En cierto modo, la posición de la SFF recuerda la que se observó al crearse la CORFO, cuando se aceptó que el Estado se hiciera cargo de una mayor proporción de las políticas de promoción empresarial, confiando en que no se atentaría contra el derecho a la propiedad privada. La mutua comprensión con el Estado también podría encontrarse en el creciente tecnocratismo del sector público y privado. En la CORFO, casi todos los directores de programas eran economistas, muchos de ellos graduados en universidades estadounidenses. Lo mismo sucedía entre los altos ejecutivos del sector privado. En general, se observaba una relación algo 'promiscua' entre el sector público y el privado. Sin embargo, la participación de la SFF en estas estructuras de servicio pareció decaer hacia fines de los años 1990. En lugar de la SFF, la principal contraparte de la CORFO y el sector industrial pasó a ser una asociación sectorial de la SFF, la Asociación de Exportadores de Manufacturas de Chile (ASEXMA).

b) Nivel regional y global

La organización no nacional más mencionada en la *Memoria anual 1997-1998* de la SFF fue el Mercosur (ocupó el quinto lugar en el total). Algo distinto a lo sucedido con la ALALC en 1966. Comparando las menciones realizadas en ambos periodos surgen otras diferencias interesantes. En los años 1990, los patrones de interacción entre la SFF y los niveles regional y global no estaban realmente dirigidos a organizaciones individuales sino a negociaciones y tratados de libre comercio, reflejo quizás de que Chile era el país latinoamericano con el mayor número de acuerdos comerciales, y de que la vocación exportadora aumentaba entre los empresarios. El espacio dedicado al comercio (incluido el Mercosur) en la memoria anual citada no refleja el enorme impacto de este tema en la estructura de la SFF. En los años 1960 la SFF actuaba como 'mensajeros en las negociaciones': recibía las listas de temas para negociar, las entregaba a las empresas correspondientes y luego pasaba sus respuestas al gobierno.⁹ En la década de 1990, el formato de las negociaciones era mucho más complejo: no solo estaban sobre la mesa casi todos los temas al mismo tiempo, sino que se negociaba con distintos países a la vez. Esto llevó a crear todo un nuevo sistema de interacción con el Estado, uno de cuyos precedentes fue el tratado de asociación con el Mercosur de 1997, que contenía cronogramas para la reducción universal de aranceles. La SFF, percibiendo que un acuerdo con el Mercosur era estratégico, le brindó su apoyo técnico y político. El proceso de asociación de Chile con el Mercosur también significó algo más que cálculos comerciales. Hubo un estrecho acercamiento entre representantes empresariales y tecnócratas del Estado en los complejos procesos de negociación. Otro aspecto, importante pero menor, fue el acercamiento de los empresarios de la región en virtud de su participación en organizaciones o redes propias del sector privado, por lo general en torno a acuerdos o negociaciones comerciales; entre ellas están el Consejo Industrial del Mercosur y la Red Empresarial para la Integración Hemisférica. El creciente interés en el comercio exterior determinó la formación de nuevos grupos de trabajo en la SFF, así como la incorporación de una red amplia de consultores y técnicos de las empresas.

Con respecto a los servicios, llama la atención la ausencia de agencias externas de cooperación en los documentos de la SFF. A pesar de que muchas eran

⁹ Entrevista a Hugo Baierlein Hermida, director de comercio exterior de la SFF.

sumamente activas en este terreno, prácticamente no se las mencionaba. En general, la SFF mostraba cierto rechazo a relacionarse con ellas. Aducía, por ejemplo, que no precisaba fondos de esas organizaciones porque trabajaba como una empresa privada, compitiendo en el mercado (en gran parte con financiamiento estatal). Es cierto que ya tenía poca interacción con agencias internacionales en los años 1960, pero sorprende que esto haya persistido pese a la creciente actividad local de tales organizaciones. Así, por ejemplo, la GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica),¹⁰ una de las agencias de desarrollo más influyentes en Chile dedicada principalmente a ayudar a las pyme, no actuaba a través de la SFF, sino de la ASEXMA. Se atribuía a la SFF una concepción más bien autoritaria de las relaciones sociales y se la veía como defensora de las grandes empresas, con escasa representación entre las pyme. Algo parecido pensaban los representantes de dos importantes promotores de servicios a empresarios: el EUROCENTRO (financiado por la Unión Europea) y el BID.¹¹

Uno de los elementos que más chocaban con la cultura global se manifestó durante el juicio a Augusto Pinochet en Inglaterra. Como señalara Tironi (1999, p. 59), la detención de Pinochet hizo que muchos empresarios chilenos se dieran cuenta de que la globalización anteriormente tan idealizada podía convertirse en una amenaza, y rápidamente comenzaron a satanizarla. Más aún, la detención de Pinochet demostró que la inserción de Chile en el mundo no era solamente económica, sino también moral, política y legal.

2. Uruguay

Si se compara el organigrama de la CIU en 1998 con el de 1966 se observa que la mayor parte de las comisiones que funcionaban en la década de 1960 han conservado su nombre. Pero saltan a la vista algunos nuevos temas, como el de comercio exterior. Si bien en 1966 ya existía la Comisión Asesora del Área de Libre Comercio, estaba casi exclusivamente ligada a la ALALC. En contraste, la Comisión de Comercio Exterior de 1998 fue considerada de importancia crucial para el sector, contaba con un espectro mucho más amplio de actividades y fue sin duda la comisión que atrajo mayor número de participantes (35 frente a un promedio de 15). Otra comisión nueva, la

de medio ambiente, exhibía un nivel de actividad mucho menor, talvez porque el Estado había trabajado muy poco en esta área, cosa que hacía desde la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (COTAMA). Otra comisión que no existía en los años 1960 era la de relaciones con el 'interior' (territorio nacional fuera del área de Montevideo). Estar representada en todo el país siempre fue una meta de la Cámara, pero este era todavía un tema pendiente, pese a que Uruguay es un país relativamente pequeño. Entre las comisiones que se mantenían desde la década de 1960 se encuentra una relacionada con la ciencia, la tecnología y la calidad, quizás porque estos temas, junto con el de comercio exterior, atraían una mayor concentración de servicios y apoyo de entidades internacionales. Larga trayectoria tenía también la Unidad de Asuntos Económicos y Promoción de la Inversión. Aparte de lo que había hecho la COMCORDE, la CIU no contaba con mucha investigación propia. La década de 1990 trajo un interés renovado en este tipo de actividad, pero los estudios que surgieron no se abocaron a políticas de largo plazo sino que, mayormente, al trabajo con indicadores periódicos. Finalmente, la Comisión de Relaciones Sociales y Laborales también existía en 1966, pero este no era un sector muy activo de la CIU.

La directiva de la Cámara contaba en 1998 con un reducido número de profesionales, lo que se contraponía al nuevo perfil orientado a servicios y difería incluso de la composición de la directiva de 1966, que incluía más profesionales (CIU, 1998). Otro dato interesante es que en 1998 ninguno de los directivos parecía ocupar un cargo estatal. Este aspecto también contrastaba con 1966, cuando al menos dos tenían cargos en el Estado. En los dos años considerados ninguno de los miembros de la directiva tenía un título obtenido en el exterior. Si se supone que los miembros de la directiva son representativos del grupo líder de los empresarios industriales, se diría que el perfil profesional de estos era bajo, tanto respecto a los años 1960 como respecto a la SFF. En esta última no solo hubo un incremento de profesionales y gerentes, sino también de títulos obtenidos en el extranjero. Además de tener un bajo perfil profesional, la directiva de la CIU continuaba estando compuesto principalmente por dueños de empresas (con poca inserción internacional) y no por gerentes profesionales. Parecería que pese a intentos de reformas de corte liberal, la nueva generación de dirigentes empresariales uruguayos seguía surgiendo de un ambiente institucional que requería más destrezas sociales que profesionales. Esta característica fue señalada en un estudio de la CEPAL: en él se sostuvo que en Uruguay la mayoría de los contactos se iniciaban en

¹⁰ *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.*

¹¹ Entrevistas a Francesca Di Micco, responsable del proyecto del eurocentro; a Vladimir Radovic, representante en Chile del BID, y a Peter Palesch, director de la agencia chilena de la GTZ y coordinador para todo el Mercosur.

forma individual, subrayando la importancia de confiar en las redes propias más que en aquellas alentadas por el Estado o cualquier otra organización (CEPAL, 1998). Pero el profundo impacto que tuvieron las crisis y la liberalización comercial sobre la industria hizo que muchas empresas grandes desaparecieran. Por lo tanto, el directorio de 1998 tenía una mayor representación de las pyme, lo que puede haber sido un incentivo para efectuar cambios. Una señal en ese sentido fue la elección de nuevas autoridades en 1992, a la que por primera vez en veinte años se presentaron diversas listas de candidatos. Según Zurbriggen (1999), en la elección participó casi el 50% de los miembros, en contraste con el 3% (aproximadamente 50 miembros) que solía votar. Nuevos actores entraron en escena.

a) Nivel nacional

Uno de los organismos nacionales más mencionados en la *Memoria anual 1998-1999* de la CIU era el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), aunque este ya no constituía el ‘ámbito de presión’ de otrora, debido a la reducción de los aranceles y subsidios. Las reformas de los años 1990 asignaron a dicho ministerio el papel de coordinador de servicios y promotor de programas de apoyo a las pyme. No obstante, una proporción significativa de empresas no creía conveniente participar en programas relacionados con la formación de consorcios exportadores o diferentes tipos de redes, temiendo una excesiva burocratización (CEPAL, 1998). Incluso yendo más allá de los empresarios, se aducía la “fragilidad en la imagen del Ministerio”. Como lo habían hecho Esser, Almer y otros (1983), también se señalaba la falta de lineamientos respecto a las políticas de promoción de la competitividad. Había incluso quienes argumentaban que el “MIEM en realidad no existe”, señalando que era solo parte de un acuerdo partidario clientelista: si había un gobierno del partido blanco el ministro sería del partido colorado y viceversa.

Otra entidad muy mencionada era el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). Se trataba del laboratorio tecnológico más importante del país, que estaba certificado según las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y era a la vez una organización certificadora del cumplimiento de dichas normas. Estaba asociado a calidad y a nuevas tecnologías, con lo cual contribuía a perfilar una imagen ‘moderna’ de la CIU. Entre otros organismos, trabajaron con el LATU el Centro de Gestión Tecnológica (CEGETEC) y el Servicio Nacional de Apoyo Empresarial (SENAE), fundamentalmente dirigidos a dar a las pyme asistencia técnica y orientación para la ejecución de proyectos. La tercera

entidad nacional más mencionada era el Parlamento. Como vimos anteriormente, la CIU había creado una comisión para trabajar con temas legislativos. Según los empresarios, el Parlamento por lo general carecía de conocimientos acerca del sector industrial y prácticamente no había canales institucionalizados para intercambiar opiniones. Esta comisión procuraba seguir los aspectos legales referidos al sector y brindar apoyo a las asociaciones miembros de la CIU para presentar su posición o propuestas alternativas a los parlamentarios.

b) Nivel regional y global

Si bien la *Memoria anual 1966-1967* de la CIU mencionaba más a organismos nacionales que a organismos internacionales o regionales, estos aumentaron considerablemente en el período 1966-1998. La entidad no nacional (y del total) más mencionada fue el Mercosur. Sin embargo, los empresarios uruguayos no mostraban demasiado interés en participar en el proceso de integración (Birle, Imbusch y Wagner, 1994). Es cierto que la aceptación del Mercosur por la CIU fue temprana, pero se basó más en la convicción de que no había otra alternativa, que en un verdadero espíritu regionalista o una ambición exportadora. Cuando las empresas, protegidas durante décadas, se dieron cuenta de la dura realidad de la rebaja arancelaria, el optimismo de la Cámara pasó a ser un “sí, pero...”. La liberalización aumentaba la vulnerabilidad de la industria nacional, y mermaba los ingresos de la Cámara, por la disminución de certificados de origen. Un canal de participación en el proceso fue la Comisión Sectorial del Mercosur (COMISEC). Por fuera del ámbito estatal, se tuvo también al Consejo Industrial del Mercosur (CIM), que brindaba a la Cámara una vía de expresión de dimensiones internacionales. Más allá de estos canales, en el nuevo formato de negociaciones comerciales el Estado desempeñó un papel más preponderante que en la década de 1960.

Si bien el Mercosur impactó fuertemente en las estructuras industriales uruguayas, algunos organismos internacionales influyeron en la estructura organizativa de la CIU y fueron cruciales en su proceso de transformación en una entidad prestadora de servicios de comienzos de los años 1990. El elemento ‘desencadenante’ fue un proyecto financiado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en 1992, que tuvo continuación en un proyecto financiado por el BID para estudiar oportunidades comerciales en Argentina, Brasil y México.¹² De este proyecto quedaron en la CIU

¹² Entrevista a Roberto Villamil, gerente general de la CIU.

dos unidades apoyadas con fondos del BID: el Servicio de Información para Empresarios (SIPE) y una unidad de capacitación llamada Instituto Industrial de Estudios Superiores (IIES). El BID pasó a ser una de las mayores fuentes de apoyo de la CIU, financiando además servicios de asistencia técnica y orientación en la ejecución de proyectos (CEGETEC), o la formación de “consorcios de exportación”. El nexo con el BID se daba también en otros planos, ya que varios ejecutivos (técnicos) que trabajaban en la CIU recibían financiación directa o indirecta de este banco. El apoyo del BID, sin embargo, no fue repentino. Dada la ‘fragilidad’ de la Cámara en la prestación de servicios, los programas del BID incluían el rubro ‘fortalecimiento institucional’, que buscaba mejorar la capacidad técnica de la CIU. Otra institución que también en Uruguay se dirigía a los empresarios con programas para las pyme era la GTZ. Su primer proyecto con la CIU comenzó a principio de los años 1990, con el establecimiento de una división de apoyo a las pyme. Al igual que el BID, la GTZ incluyó el ‘apoyo institucional’ en sus proyectos, lo que concordaba con su política de convertir a las asociaciones empresariales en organizaciones orientadas a servicios.¹³

VI

Conclusiones

Este estudio ha examinado el proceso de cambio institucional en Chile y Uruguay, a través de asociaciones de empresarios industriales. Se ha confirmado la hipótesis postulada aquí sobre un aumento de influencia de instituciones y organizaciones de nivel global en la década de 1990. En los años 1960 ya se articulaba la cultura global a través de organismos internacionales que difundían modelos de organización basados en una cultura racional. El apoyo a la ‘planificación’ estaba, en Chile y Uruguay, asociado a la promoción de un enfoque positivo de ‘lo técnico’, del Estado y de la democracia. Esta visión se encarnó en el desarrollismo y en la CEPAL, también fuertes impulsores del regionalismo, y tuvo gran influencia en el empresariado industrial, especialmente en Chile. Durante el interludio militar se produjo un corte en lo referente al papel del Estado, los valores democráticos y el regionalismo. Pero se continuó el proceso

En Uruguay, como en Chile, la Unión Europea contaba con redes y programas de desarrollo. Uno de ellos, en el cual la CIU (a diferencia de la SFF chilena) tuvo un papel importante, era el eurocentro, que se estableció en la misma Cámara, y promovió activamente los vínculos comerciales entre Uruguay y la Unión Europea. De esta manera la CIU se vinculó también al Sistema de Promoción de Información Tecnológica (TIPS), asociado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a la Red de Información sobre el Desarrollo (DEVNET) y, entre otras cosas, obtuvo la representación oficial de la ‘metodología REFA’. Esto partió de un proyecto financiado por la GTZ en virtud del cual la asociación REFA International¹⁴ participó en la organización del área educativa de la CIU. En 1998, los pasillos de la Cámara tenían un aspecto muy diferente al de aquel de 1966. Muchas oficinas lucían en sus puertas el nombre de alguna entidad internacional o de algún proyecto con financiación externa. Esto no solo significaba nuevas fuentes de financiación, sino una mayor influencia de fuentes de legitimación no nacionales.

de cambios institucionales por medio de reformas de mercado, sobre todo en Chile. En los años 1990, con la democracia reinstaurada en ambos países, hubo una nueva ola de la cultura global, con mayor presencia de entidades internacionales, fundamentalmente respecto a temas relacionados con el comercio exterior y la promoción de la competitividad. Esto acentuó la importancia del regionalismo, cuya manifestación principal fue el Mercosur. En ambos países se observaron también cambios en las formas de interacción con el Estado, la entidad más relevante del ambiente nacional. Se pasó de una interacción corporativa y subordinada, a una relación basada cada vez más en servicios. Hasta aquí las similitudes, atribuibles en gran medida a cambios sistémicos.

Las diferencias, por su lado, tienen mucho que ver con particularidades institucionales arraigadas en cada

¹³ Entrevista a Alfredo Echegaray, especialista sectorial del BID en Uruguay.

¹⁴ REFA International es una asociación federal alemana para la organización y capacitación empresariales.

ambiente institucional local. En Uruguay predominan el 'clientelismo' y el 'caudillismo', lo que se asocia a una permanente fragmentación de las políticas públicas y a la dependencia de impulsos individuales dominados por redes con escasa coordinación. Quizás esto explique la débil posición de los técnicos y agentes centralizadores, que desemboca en una posición débil del Estado. Si bien el Estado sigue siendo un elemento fundamental para los industriales, su ausencia ha aumentado. Esto ha dado pie a un papel más relevante de los organismos internacionales, y ha fomentado un proceso de "oenegización" en la CIU. En Chile se mantiene y fortalece el énfasis tecnocrático, que funciona como base de un elitismo que crea puntos de contacto entre la SFF y el Estado. Esto va de la mano con la tradicional tendencia a la centralización, mediante un 'Estado grande' o un 'Estado fuerte'.

El presente estudio muestra que, a pesar de una retórica crecientemente liberal, los empresarios chilenos han ido retomando su estrecha vinculación con el Estado, solo que ahora con un contenido distinto. Respecto a la relación entre Chile y el mundo, diríamos que no es nuevo que este sea un 'país modelo', pues ya en los años 1990 tenía gran correspondencia con la cultura global. Pero sería un error concluir de esto que Chile está en total armonía con 'lo apropiado'. Hay elementos de

confrontación con valores de la cultura global, por los cuales la SFF se enfrenta a concepciones menos jerárquicas y elitistas de la sociedad; esto quizás motive su limitado contacto con las organizaciones internacionales, que son vistas con cierta desconfianza. La reacción de la SFF frente al tema de Pinochet es también parte de esa confrontación. Curiosamente, esto la lleva a estrechar los lazos con el Estado, que aparece como un 'aliado' para enfrentar las dimensiones económicas y culturales del proceso de globalización. En este sentido, se ve una ventaja de los uruguayos. El 'caudillismo' y el 'clientelismo' traen consigo una horizontalidad que concuerda más con 'lo apropiado' en la cultura global. Hay allí otras posibilidades de interacción entre el individuo y las élites, tanto a nivel de ciudadano (con respecto al Estado) como en el sector privado. No en vano las jerarquizaciones de países según su carácter democrático siguen ubicando a Uruguay en las más altas posiciones. En síntesis, si se acepta la cultura global como un tipo ideal, se podría decir que Chile tiene una ventaja sobre Uruguay en lo tecnocrático, pero una desventaja en materia de elitismo. En esto Uruguay, por su cultura más horizontal y democrática, está todavía en una mejor posición, aunque cabe señalar que Chile está acortando rápidamente la distancia.

Bibliografía

- Apey Rivera, M.A. (1988): Historia de la Sociedad Nacional de Agricultura, Santiago de Chile, Sociedad Nacional de Agricultura.
- Arriagada, G. (1970): La oligarquía patronal chilena, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Astori, D. (1980): Los industriales y la tecnología: un análisis, de las actitudes de los empresarios uruguayos, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).
- Beretta Curi, A. y A.G. Etcheverry (1998): *Empresarios y gremiales de la industria. Asomándonos a medio siglo de historia: de la Liga Industrial a la Unión Industrial Uruguaya (1879-1928)*, Montevideo, Cámara de Industrias del Uruguay (CIU).
- Birle, P., P. Imbusch y Ch. Wagner (1994): Los empresarios y la integración regional en América Latina, en P. Birle, P. Imbusch y otros. Dos estudios sobre los empresarios y la integración regional, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert (FESUR).
- Boli, J. y T.M. Georg (comps.) (1999): *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organisations since 1875*, California, Stanford University Press.
- Campero, G. (1984): *Gremios empresariales en el período 1970-1983*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): Apoyo al Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) para la elaboración de estudios en el sector industrial, Proyecto URU/96/011, Santiago de Chile.
- Ceppi, M. de L., B. Sanhueza y otros (1983): *Chile: 100 años de industria 1883-1983*, Santiago de Chile, Sociedad de Fomento Fabril (SFF).
- CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) (1989): *Informe sobre la administración pública*, serie Reforma del Estado, N° 2, Montevideo, Instituto Nacional del Libro.
- CIU (Cámara de Industrias del Uruguay) (1966): *Memoria anual 1966-1967*, Montevideo.
- (1998): *Memoria anual 1998-1999*, Montevideo, Cámara de Industrias del Uruguay.
- El Día* (1966): Suplemento "Día de la industria", 12 de noviembre.
- El Mercurio* (1966): Aporte de 775 millones de dólares de la Alianza para el Progreso, Santiago de Chile, 16 de marzo.
- Empresa* (1968): año XII, N° 76, agosto.
- Esser, K., G. Almer y otros (1983): *Monetarismo en Uruguay: efectos sobre el sector industrial*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Faroppa, L.A. (1982): Políticas para una economía desequilibrada: Uruguay 1958-1981, Temas del siglo, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Ferrando, L. (1989): *Gremiales empresariales, Unión Industrial Uruguaya. Textos auxiliares para el estudio de la historia*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Finch, E.A. (1973): *The Politics of Regional Integration: a Study of Uruguay's Decision to Join LAFTA*, Monograph Series, N° 4, Liverpool, Universidad de Liverpool.
- Hardt, M. y A. Negri (2000): *Empire*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hart, O. (1995): An economist perspective on the theory of the firm, en O. Williamson (comp.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.

- Hettne, B. y A. Inotai (1997): The new regionalism: implications for global development and international security, *Research for Action*, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Universidad de las Naciones Unidas.
- Jacob, R. (1981): *Breve historia de la industria en Uruguay*, Montevideo, Fundación de la Cultura Universitaria.
- Kirsch, W.H. (1977): *Industrial Development in a Traditional Society: The Conflict of Modernisation in Chile*, Gainesville, The University Presses of Florida.
- La Mañana* (1966): Síntesis, N° 102, 23 de mayo.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- MIEM (Ministerio de Industria, Energía y Minería) (1997): *90 años, 1907 - 12 de marzo, 1997*, Montevideo.
- Mikesell, R.F. (1961): The movement toward regional trading groups in Latin America, en A. Hirschman (comp.), *Latin American Issues. Essays and Comments*, Nueva York, The Twentieth Century Fund.
- Muñoz Gomá, O. (1997): Políticas públicas para un desarrollo competitivo, Santiago de Chile, Editorial Universidad de Santiago.
- Powell Walter, W. y P. DiMaggio (comps.) (1991): *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Rosenau, J.N. (2003): *Distant Proximities. Dynamics beyond Globalization*, Princeton, Princeton University Press.
- Selznick, Ph. (1949): *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organizations*, vol. 3, Berkeley, University of California Press.
- SFF (Sociedad de Fomento Fabril) (1966): *Memoria anual, 1966-1967*, Santiago de Chile, Sociedad de Fomento Fabril.
- (1998): *Memoria anual, 1998-1999*, Santiago de Chile.
- Silva, E. (1996): *The State and Capital in Chile, Business Elites, Technocrats, and Markets Economics*, Colorado, Westview Press.
- Silva, V. (2001): Estrategia y agenda chilena en los años noventa, serie Comercio internacional, N° 11, LC/L.1550-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.00.G.94.
- Stolovich, L., J.M. Rodríguez y L. Bértola (1996): *El poder económico en el Uruguay actual*, Montevideo, Centro Uruguay Independiente.
- Tironi, E. (1999): La irrupción de las masas y el malestar de las elites: Chile en el cambio de siglo, Santiago de Chile, Editorial Grijalbo S.A.
- Zeitlin, M. (1984): *The Civil Wars in Chile (or the Bourgeois Revolutions that Never Were)*, Princeton, Princeton University Press.
- Zurbriggen, C. (1999): Las organizaciones empresariales en la escena de los 90, Working Paper, Montevideo, Instituto de Ciencia Política (ICP).

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

La Dirección de la *Revista*, con el propósito de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes, que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

El envío de un artículo supone el compromiso del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Los derechos de autor de los artículos que sean publicados por la *Revista* pertenecerán a las Naciones Unidas.

Los artículos serán sometidos a la opinión de jueces externos.

Los trabajos deben enviarse en su idioma original (español, francés, inglés o portugués), y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

Junto con el artículo debe enviarse un resumen de no más de 150 palabras, en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales.

La extensión total de los trabajos —incluyendo resumen, notas y bibliografía— no deberá exceder de 10.000 palabras. También se considerarán artículos más breves.

Los artículos deberán enviarse por correo electrónico a: revista@cepal.org o por correo regular, en un CD o disquete, a: *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No deben enviarse textos en PDF.

Guía de estilo:

Los *títulos* no deben ser innecesariamente largos.

Notas de pie de página

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.
- Se recomienda no usar las notas de pie de página para citar referencias bibliográficas, las que de preferencia deben ser incorporadas al texto.
- Las notas de pie de página deberán numerarse correlativamente, con superíndices (*superscript*).

Cuadros y gráficos

- Se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Los cuadros, gráficos y otros elementos deben ser insertados al final del texto en el programa en que fueron diseñados; la inserción como “*picture*” debe evitarse. Los gráficos en Excel deben incluir su correspondiente tabla de valores.

- La ubicación de los cuadros y gráficos en el cuerpo del artículo deberá ser señalada en el lugar correspondiente de la siguiente manera:

Insertar gráfico 1

Insertar cuadro 1

- Los cuadros y gráficos deberán indicar sus fuentes de modo explícito y completo.
- Los cuadros deberán indicar, al final del título, el período que abarcan, y señalar en un subtítulo (en cursiva y entre paréntesis) las unidades en que están expresados.
- Para la preparación de cuadros y gráficos es necesario tener en cuenta los signos contenidos en las “Notas explicativas”, ubicadas antes del Índice de la *Revista*.
- Las notas al pie de los cuadros y gráficos deben ser ordenadas correlativamente con letras minúsculas en superíndice (*superscript*).
- Los gráficos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro.

Siglas y abreviaturas

- No se deberá usar siglas o abreviaturas a menos que sea indispensable, en cuyo caso se deberá escribir la denominación completa la primera vez que se las mencione en el artículo.

Bibliografía

- Las referencias bibliográficas deben tener una vinculación directa con lo expuesto en el artículo y no extenderse innecesariamente.
- Al final del artículo, bajo el título “Bibliografía”, se solicita consignar con exactitud y por orden alfabético de autores toda la información necesaria: nombre del o los autores, año de publicación, título completo del artículo —de haberlo—, de la obra, subtítulo cuando corresponda, ciudad de publicación, entidad editora y, en caso de tratarse de una revista, mes de publicación.

La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales necesarios en los artículos, incluso en sus títulos.

Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en el idioma respectivo.

La Revista de la CEPAL en Internet

www.cepal.org
www.cepal.cl

www.eclac.org
www.eclac.cl



- ☐ Suscripción por tres números
- ☐ Suscripción por seis números
- ☐ Ejemplares sueltos

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel.: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de CH\$ / US\$ (Para exterior: **sobre plaza USA**. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

- ☐ Favor cargar tarjeta de crédito ☐ Diners ☐ MasterCard ☐ Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069



CEPAL

REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

- ☐ Subscription for three issues
- ☐ Subscription for six issues
- ☐ Single issues

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque (*) No. drawn on the following bank:

in the amount of CH\$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the

cheque must be drawn on a **United States bank**. / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

- ☐ Please charge my credit Card ☐ Diners ☐ MasterCard ☐ Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN

Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl
Fax (562) 210-2069

Annual subscription costs are US\$35. The price of single issues is US\$15, shipping costs included. The cost of a two-year subscription is US\$60.

Publicaciones recientes de la CEPAL

Informes periódicos institucionales

Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006, LC/G.2314-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 2006, 143 páginas.

La presente edición del *Estudio económico de América Latina y el Caribe* se entrega en dos partes. En la primera se examinan los principales aspectos de la economía regional, mientras que en la segunda se analiza la coyuntura de los países de América Latina y el Caribe. Además, se presenta un detallado anexo estadístico, que contiene datos regionales y nacionales.

En la introducción de la primera parte se destacan los principales rasgos de la evolución económica relativamente favorable que ha caracterizado a la región en los años recientes y se analizan los factores que podrían poner en riesgo este desempeño. Se hace hincapié en la creciente incertidumbre que se observa en la economía global y que podría afectar las perspectivas de crecimiento de América Latina y el Caribe. Sin embargo, se destaca la mejora de una serie de indicadores económicos que indican una menor vulnerabilidad de las economías de la región frente a la eventualidad de un contexto externo más adverso.

Los capítulos siguientes están dedicados al escenario internacional, las políticas macroeconómicas (fiscal, cambiaria y monetaria) y la evolución del desempeño interno (actividad económica, inflación, empleo y salarios) y externo (balanza comercial, transferencias y rentas, flujos de capital y deuda externa). En un anexo estadístico se ilustra la evolución de los principales indicadores a escala regional.

Uno de los principales retos de la región es la de diversificar las exportaciones, sobre todo con la incorporación a la oferta exportadores de bienes con mayor contenido de conocimiento. En el capítulo especial de este *Estudio económico* se analizan, desde una perspectiva macroeconómica, las repercusiones que han tenido en este proceso el nivel y las variaciones del tipo de cambio real y las inversiones.

En la segunda parte se presentan reseñas sobre el desempeño y las políticas macroeconómicas de los países de América Latina y el Caribe durante 2005 y el primer semestre de 2006. En las notas de cada país se incluyen cuadros que muestran la evolución de los principales indicadores económicos. A partir de la presente edición del *Estudio económico*, estas notas, al igual que el anexo estadístico específico para cada país, se publican en el CD-ROM que acompaña la versión impresa, así como en la página web de la CEPAL (www.cepal.org). Los cuadros del anexo estadístico permiten visualizar rápidamente la información de los últimos años y crear cuadros en hojas electrónicas. En este disco se encuentran también las versiones electrónicas de la parte regional.

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006, LC/G.2327-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.141, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2006, 160 páginas.

Para 2006 se estima un crecimiento económico del 5,3%, lo que significa que América Latina y el Caribe registraría por tercer año consecutivo una tasa superior al 4%. La región vuelve a mostrar entonces un desempeño favorable en comparación con lo ocurrido en años anteriores, pero inferior al de otras regiones en desarrollo. El entorno internacional siguió siendo propicio, por lo que la región en su conjunto registró un aumento del 8,4% del volumen de las exportaciones de bienes y servicios y un alza de los precios de los principales productos de exportación, que se tradujo en una mejora de los términos del intercambio equivalente a más del 7%.

Debido a este fenómeno, unido al incremento de las remesas recibidas del exterior, el crecimiento del ingreso nacional (7,2%) volvió a superar el del PIB. A esto se suman factores tales como la creciente confianza de inversionistas y consumidores después de varios años de sostenido crecimiento, tasas de interés reales que a pesar de recientes alzas en muchos países siguieron siendo relativamente bajas, un mayor aumento del gasto público, el incremento de la masa salarial a causa de la expansión del empleo y una moderada recuperación de los salarios reales, gracias a los cuales la demanda interna se ha ido perfilando cada vez más como motor adicional del crecimiento, tanto en términos de la inversión bruta interna (10,5%) como del consumo (6,0%), y de hecho ha registrado un alza del 7,0%.

El gasto público aumentó como consecuencia de mayores inversiones en obras de infraestructura física y social y de la expansión del gasto corriente en varios países. Sin embargo, debido al incremento aún más acentuado de los ingresos fiscales, predomina un creciente superávit primario de los gobiernos centrales (del 1,7% al 2,1% del PIB en el promedio simple de 19 países) y un decreciente déficit global (del 1,1% al 0,3% del PIB). En muchos países las autoridades monetarias, atentas a las variaciones de las tasas de interés internacionales y a los efectos de la aceleración de la demanda interna y del alza de los precios de los combustibles, elevaron las tasas de interés rectoras, sobre todo en el primer semestre del año, lo que en la mayoría de los casos se dio sin un enfriamiento de la actividad económica en un contexto de elevada liquidez. De todas maneras, la mayoría de los países registró un descenso de la inflación, que bajó —en términos ponderados— de un 6,1% en 2005 a un 4,8% en 2006. Muchos países tuvieron que enfrentarse a presiones revaloratorias a causa de la masiva entrada de divisas derivada de los mejores precios de las exportaciones o las remesas y tomaron diferentes medidas para mitigar sus efectos. Pese a lo anterior, predominan los casos de moderada apreciación de las monedas nacionales (3,5% en promedio).

Estimulada por el sostenido crecimiento económico, continuó la generación de empleo, sobre todo del empleo asalariado. El incremento de la tasa de ocupación de medio punto porcentual se vio parcialmente compensado por la mayor participación laboral; por consiguiente, la tasa de desempleo abierto continuó el descenso iniciado en 2004, pero menos aceleradamente, solo 0,4 puntos porcentuales, lo que la deja en un 8,7%. Contrariamente a lo observado en los últimos años, en 2006 los salarios reales también se vieron favorecidos por la mayor demanda laboral y en el promedio de la región los del sector formal registraron un incremento en torno al 3%.

El valor de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe aumentó un 21% y el de las importaciones un 20%. Conjuntamente con el aumento de las transferencias, de más de 9.000 millones de dólares en términos netos, este incremento de la balanza de bienes compensó ampliamente el creciente déficit de los saldos de los servicios factoriales y no factoriales, de manera que la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó del 1,5% del PIB en 2005 al 1,8% en 2006. Por otra parte, la balanza de capital y financiera registró un menor superávit que el año anterior, de 230 millones de dólares.

A ello contribuyeron las políticas de desendeudamiento externo, el desarrollo de los mercados financieros internos y la constitución de activos en el exterior, que limitaron los flujos de capitales financieros netos, así como una marcada caída de la inversión extranjera directa neta, principalmente debido a la adquisición de una empresa canadiense por una empresa brasileña, mientras las entradas de capital a la región por concepto de inversión extranjera directa se redujeron levemente en comparación con el 2005.

Cabe señalar que el desempeño medio de la región oculta una gran heterogeneidad, tanto entre los países como dentro de ellos. Específicamente, el entorno internacional ha tenido efectos muy variados en los países exportadores de recursos naturales de alta demanda, sobre todo en América del Sur, así como en algunos países exportadores de petróleo de otras subregiones, y los demás países latinoamericanos y caribeños.

Frente a los riesgos para la futura evolución económica de América Latina y el Caribe, sobre todo de un posible enfriamiento más o menos acentuado del crecimiento global, muchos países de la región han reducido su vulnerabilidad, entre otras cosas mediante la flexibilización del sistema cambiario, la reducción de la deuda externa, una reestructuración de la deuda orientada a la aplicación de plazos más largos y tasas fijas, un mayor nivel de reservas internacionales, el refuerzo de las cuentas fiscales y una reducción de la dolarización de los sistemas financieros. Sin embargo, aun así una caída de crecimiento global sin duda afectaría el crecimiento económico de la región y el bienestar de su población.

Para el próximo año se espera una ligera desaceleración del crecimiento y se proyecta un aumento del PIB regional del orden del 4,7%, lo que permitiría que el producto por habitante de la región acumulara un aumento del orden del 15% en el período 2003-2007, lo que equivale a un 2,8% anual.

Otras publicaciones

Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas, Libro de la CEPAL, N° 93, LC/G.2324-P, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.7, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2006, 160 páginas.

En el último cuarto de siglo, la política tributaria en América Latina ha sido objeto de continuo tratamiento, si bien no siempre se profundizó lo suficiente en la evaluación de sus repercusiones económicas. Su interacción con las políticas macroeconómicas, sus efectos sobre el ahorro y la inversión, y su impacto en la distribución de los ingresos son temas sobre los que aún hay un amplio margen de incertidumbre, si bien se encuentran estudios sobre la situación de países determinados. Históricamente, estos sistemas tributarios se han caracterizado por la escasez de los recursos que generan, necesarios tanto para

proveer bienes públicos como para financiar políticas que mejoren la distribución del ingreso.

Aunque en casi todos los países de América Latina ha habido un crecimiento de la presión tributaria media en la última década, el incremento no ha estado al nivel de las expectativas y necesidades. Además de los problemas de sostenibilidad, en muchos países aún subsisten fuertes presiones de gastos insatisfechos, sobre todo en relación con los programas de reducción de la pobreza y el financiamiento del sistema previsional y de la inversión pública, que se mantiene en niveles mínimos en muchos países.

Al no lograrse la recaudación suficiente para sufragar los gastos públicos y alcanzar la necesaria sostenibilidad fiscal, los cambios se han sucedido reiteradas veces tanto en relación con la estructura como con su administración. Estos cambios no han sido armónicos ni permanentes, debido a que no se ha logrado el adecuado equilibrio de la distribución de la carga entre los distintos estratos socioeconómicos que permitiría adquirir cierto grado de consenso social al respecto. Tampoco se han podido establecer patrones definitivos de participación de los distintos niveles de gobierno en la conformación de la presión tributaria en aquellos países en que existen potestades tributarias concurrentes.

Asimismo, es posible observar sistemas que han tendido a una mayor simplicidad, parcialmente debido al impacto de la globalización, pero sin que por ello haya mejorado sustancialmente el cumplimiento voluntario de las nuevas normas. En estas condiciones, en la mayoría de los casos la incidencia distributiva de la tributación ha sido residual con respecto a otros objetivos de política.

Una amplia gama de aspectos relacionados tanto con el funcionamiento de la economía, como vinculados específicamente a las finanzas públicas y la política tributaria, obligan a actualizar los diagnósticos y emprender una nueva reflexión sobre la agenda de reformas que deben encarar los países de la región. Esta fue la preocupación fundamental que motivó la realización del Taller sobre tributación en América Latina durante el mes de octubre del 2005 en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile. La publicación reseñada ofrece las principales ponencias y un resumen de los debates y las conclusiones de ese taller, del que participó un grupo de expertos. La discusión giró en torno a la evolución y situación tributaria actual en América Latina, las principales tendencias y desafíos de la administración tributaria en la región y una revisión de los condicionantes económicos y sociales para el rediseño de estos sistemas tributarios.

No se intentó llegar a recomendaciones de validez general, sino aproximar ideas para comprender mejor la variada situación actual, distinguir más claramente sus rasgos generales y ensayar un conjunto de recomendaciones que puedan ayudar en cada caso a configurar una agenda propia y específica. Se trata, entonces, de señalar los aspectos y análisis que sean de utilidad para los formuladores y responsables de la política y administración tributarias de cada país, con el objeto de definir la mejor manera de enfrentar los desafíos propios que se les plantean.



Publicaciones de la CEPAL / *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista de la CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

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

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, 148 p.
***Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2005-2006*, 142 p.**
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, 146 p.
***Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2005-2006*, 134 p.**
- *Panorama social de América Latina, 2005*, 442 p.
***Social Panorama of Latin America, 2005*, 440 p.**
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005*, 196 p.
***Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2005*, 188 p.**
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005*, 172 p.
***Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2005*, 190 p.**
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe/bilingual), 2005, 442 p.

Libros de la CEPAL

- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Oliveros (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiato y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 pp.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 *Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma*, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 *Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes*, José Antonio Ocampo et Juan Martin (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.), 2004, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.
- 77 *A decade of social development in Latin America 1990-1999*, 2004, 308 p.
- 77 *Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999*, 2004, 300 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective**, Barbara Stallings with Rogerio Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Seeking growth under financial volatility**, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory**, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, Crecimiento esquivo y volatilidad financiera, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, México, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.
- América Latina en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martin (coords.), CEPAL/Alfaomega.
- El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Carlos Guaipatín (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.

Cuadernos de la CEPAL

- 91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.
- 90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.
- 89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.
- 88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.
- 87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.
- 87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, Alberto Bull (comp.), 2003, 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD.
- 30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.
- 29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001*, 2003, 150 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüe/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Información y desarrollo / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones

A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

Índice

Presentación	3
Introducción	5
♦ La batalla sobre los estándares laborales en la economía mundial <i>Richard B. Freeman</i>	11
♦ Libre comercio y estándares laborales: un vínculo en evolución <i>Víctor E. Tokman</i>	59
♦ Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: aspectos normativos y prácticos <i>Sandra Polaski y Katherine Vyborny</i>	103
♦ Comercio y estándares laborales: una discusión centroamericana en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos <i>Carlos Murillo y Keynor Ruiz</i>	137
♦ Las obligaciones laborales del CAFTA y Costa Rica. Evaluación inicial <i>Bernardo van der Laet Echeverría</i>	171
♦ Estándares laborales y tratados de libre comercio: el caso de Chile <i>Álvaro García Hurtado</i>	207
♦ Tendencias internacionales en el campo de los estándares laborales: ¿qué lugar ocupa el MERCOSUR? <i>Pedro da Motta Veiga y Miguel F. Lengyel</i>	251
♦ El comercio y las normas laborales: la opinión de un economista especializado en comercio <i>Arvind Panagariya</i>	283
NOTAS Y COMENTARIOS	
♦ El compromiso laboral del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA): una negociación no negociada <i>Pablo Rodas-Martini</i>	305



Socialismo
y participación 102
ENERO, 2007

Nicolás Lynch
EL GIRO A LA IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

Cristián Parker Gumucio
LA RELIGIÓN Y EL DESPERTAR DE LOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

Raúl Lizárraga Bobbio
DESCENTRALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO

Fabrizio Franco Mayorga
REFORMA DEL ESTADO *y modernización de la gestión pública*

Reynaldo Sorloza
EL GAS DE CAMISEA. *Influencia y repercusiones en la gobernabilidad del Perú*

NOTICIA BIBLIOGRÁFICA

PUBLICACIONES RECIBIDAS

CEDEP
Av. José Faustino Sánchez Carrión 790, Lima 17
Teléfonos: (511) 460-2855 / 463-0099
Fax: (511) 461-6446
E-mail: cendoc@cedep.org
www.cedep.org

Suscripción Anual:
Lima y Perú S/. 80.00 (incl. IGV)
América US\$ 65.00
Europa, Asia y África US\$ 70.00

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Enrique Casares Gil (UAM-A), Gonzalo Castañeda (UDLA-P), Sara Castellanos (Banco de México), Gerardo Esquivel (Colmex), Lorenza Martínez (ITAM), Juan Carlos Moreno Brid (CEPAL), Antonio Noriega Muro (Universidad de Guanajuato), Martín Puchet Anyul (UNAM), Graciela Teruel (UIA). CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Fausto Hernández Trillo
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXXIV (1)

México, Enero-Marzo de 2007

Núm. 293

PERSPECTIVA ECONÓMICA

Claudio González-Vega y Marcelo Villafani-Ibarnegaray *Las microfinanzas en la profundización del sistema financiero. El caso de Bolivia*

ARTÍCULOS

- Darcy Fuenzalida, Samuel Mongrut y Mauricio Nash** *Evaluación de proyectos en mercados de capitales incompletos*
- Dante Contreras y Rodrigo Herrera** *Refuerzo escolar para niños pobres: ¿Funciona?*
- Carlos Maquieira V., Sergio Olavarrieta S. y Pablo Zutta G.** *Determinantes de la estructura de financiación. Evidencia empírica para Chile*
- Fernando Mesa y Juan Ricardo Perilla** *Exportaciones y políticas comerciales óptimas para la industria textil y de confecciones. Casos de Colombia y México, 1990-2002*
- Carlos A. Rodríguez y Wilfredo Toledo** *Efectos de la tasa de los fondos federales de los Estados Unidos en una economía pequeña, abierta y dolarizada. El caso de Puerto Rico*

NOTAS Y COMENTARIOS

Jorge A. Chávez Presa *Reforma presupuestaria para un Estado redistributivo*

COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS. Ignacio Perrotini Hernández. Ricardo Ffrench-Davis. *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores-CEPAL, Argentina, 2005, 328 pp.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$ 275.00. Número suelto \$ 90.00.

Precios para otros países (dólares)

	Suscripciones	Número suelto
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00
Sudamérica y España	90.00	30.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: tel: 52 27 46 71, fax: 54 49 18 27 / 52 27 46 49, señora Irma Barrón. Correo electrónico: trimestre@fondodeculturaeconomica.com
Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fondodeculturaeconomica.com>

Sumario

Nº 104 Primavera 2006

ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Tras la huella de Adam Smith: Su relevancia hoy	<i>Leonidas Montes</i>
Adam Smith y la igualdad	<i>Samuel Fleischacker</i>
Adam Smith y la libertad	<i>James R. Otteson</i>
Rawls y Smith: De la utilidad de la 'simpatía' para una concepción liberal de la justicia	<i>Jimena Hurtado P.</i>
Adam Smith: Filósofo de la razón práctica	<i>María Alejandra Carrasco</i>
Adam Smith, Aristóteles y la ética de la virtud	<i>Ryan Patrick Hanley</i>
La concepción benevolente pero interesada de la filosofía de Adam Smith	<i>Eric Schliesser</i>
Benevolencia y educación pública en Adam Smith	<i>María Elton</i>
Sobre el newtonianismo y la teoría del equilibrio económico general de Adam Smith	<i>Leonidas Montes</i>
¿Cómo potenciar la innovación en Chile?	<i>Felipe Larraín B.</i>
Competencia china: Buena, variada y barata	<i>Sebastián Claro y Ramón Delpiano</i>
Validación de la PSU: Comentarios al 'Estudio acerca de la validez predictiva de los factores de selección a las universidades del Consejo de Rectores'	<i>Mladen Koljatic y Mónica Silva</i>
Algunas consideraciones sobre las cortesanas en la comedia de Plauto	<i>Carlos F. Amunátegui</i>

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

Vol. 43

Noviembre 2006

Nº 128

EL ESTADO DE SALUD DE LOS JÓVENES URUGUAYOS	235
<i>R. Todd Jewell, Máximo Rossi, Patricia Triunfo</i>	

MODELOS DE ALGORITMOS GENÉTICOS Y REDES NEURONALES EN LA PREDICCIÓN DE ÍNDICES BURSÁTILES ASIÁTICOS	251
<i>Antonino Parisi, Franco Parisi, David Díaz</i>	

A PROPOSAL TO OBTAIN A LONG QUARTERLY CHILEAN GDP SERIES	285
<i>Juan de Dios Tena, Miguel Jerez, Sonia Sotoca, Nicole Carvallo</i>	

IMPACTO DE LA PERCEPCIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE SOBRE EL PRECIO DE LAS VIVIENDAS EN CONCEPCIÓN-TALCAHUANO, CHILE	301
<i>Cristián Mardones</i>	

ENSAYO

LA PRODUCTIVIDAD CIENTÍFICA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN EN CHILE. UN ANÁLISIS COMPARATIVO	331
<i>Claudia Contreras, Gonzalo Edwards, Alejandra Mizala</i>	

RESÚMENES EN ESPAÑOL	355
----------------------	-----

ÍNDICE ALFABÉTICO POR AUTORES AÑO 2006	359
--	-----

INSTITUTO DE ECONOMIA
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Monseñor Sotero Sanz 162, Santiago, Chile. Fono (56-2) 328-2400. Fax (56-2) 328-2440.

SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000

¿Rebelión en el patio? Estados Unidos y América Latina

COYUNTURA: **Fernando Mayorga**. El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo. **Isidoro Cheresky**. Elecciones en América Latina: poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía. **Fabián Echegaray**. Elecciones en Brasil: hacia un sistema político moderno y secularizado.

APORTES: **Jo Marie Griesgraber / Oscar Ugarteche**. ¿Qué hacer con el FMI? Algunas perspectivas desde la sociedad civil.

TEMA CENTRAL: **Roberto Russell**. América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida? **Abraham F. Lowenthal**. De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI. **Carlos A. Romero**. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? **Arthur Ituassu**. Estados Unidos, la integración latinoamericana y el lugar de Brasil. **Riordan Roett**. Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones. **Adrián Bonilla / Alexei Pérez**. Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad. **Raúl Benítez Manaut**. México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Privatizaciones, 15 años después

Privatizaciones, 15 años después

COYUNTURA: **Edelberto Torres-Rivas**. Nicaragua: el retorno del sandinismo transfigurado. **Julio Sevares**. ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional. **Daniel Zovatto**. América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes. APORTES: **Alberto A. Zalles**. Bolivia y Chile: los imperativos de una nueva época.

TEMA CENTRAL: **Ricardo Ffrench-Davis**. El contexto de las privatizaciones y la situación actual: Entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad. **Daniel Chavez**. Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones. **Alberto Chong / Eduardo Lora**. ¿Valieron la pena las privatizaciones? **José Esteban Castro**. La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. **Luis A. Andrés / Makthar Diop / José Luis Guasch**. Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura. **Ariela Ruiz Caro**. Las privatizaciones en Perú: un proceso con luces y sombras. **Franz Xavier Barrios Suvelza**. ¿Cómo moderar el péndulo boliviano? De las privatizaciones a la recuperación del Estado. **María Inés Dolci**. Testimonio: la visión desde las entidades de defensa del consumidor.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago desde América Latina y el resto del mundo a las siguientes direcciones electrónicas: <info@nuso.org>; <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO
Cárceles y sistema penal



Sumario

ARTÍCULOS		
BENJAMIN GOLDFRANK	<i>Los procesos de "presupuesto participativo" en America Latina: éxito, fracaso y cambio</i>	3
RUTH FUCHS	<i>¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay</i>	29
ANDRÉ MARENCO	<i>'Path-Dependency', instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada</i>	53
IGNACIO WALKER ANDRÉS JOUANNET	<i>Democracia Cristiana y Concertación: los casos de Chile, Italia y Alemania</i>	77
FERNANDO ROSENBLATT	<i>El dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): una explicación desde la teoría de las prospectivas</i>	97
DOSSIER - HANNAH ARENDT		
SIMONA FORTI	<i>Introduction: Hannah Arendt's Legacy at 100 Years of Her Birth</i>	121
HAUKE BRUNKHORST	<i>The Productivity of Power: Hannah Arendt's Renewal of the Classical Concept of Politics</i>	125
MIGUEL VATTER	<i>Nativity and Biopolitics in Hannah Arendt</i>	137
VANESSA LEMM	<i>Memory and Promise in Arendt and Nietzsche</i>	161
ESTUDIOS		
PATRICIO SILVA	<i>Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente</i>	175
EGON MONTECINOS	<i>Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal</i>	191
CARLOS GUEVARA MANN	<i>Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personalista</i>	209
VERBATIM		
FRANCES HAGOPIAN	<i>Democratización: avances y retrocesos en América Latina</i>	231
RECENSIONES		
LORENA OYARZÚN	<i>Barnett, Michael y Martha Finnemore. Rules for the World. International Organizations in Global Politics</i>	241

Revista de Ciencia Política es una publicación bianual del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde su fundación en 1979 publica artículos de carácter politológico provenientes de Chile y del extranjero. Las políticas editoriales de la Revista de Ciencia Política obedecen a criterios amplios y pluralistas, tanto en cuanto a áreas de especialización como a metodologías utilizadas. Todos los artículos publicados han sido sometidos a arbitraje especializado. Asimismo, intenta incentivar la discusión a un nivel académico de fenómenos políticos actuales y pasados, desde la perspectiva de las diversas subdisciplinas de la Ciencia Política: teoría política, política comparada, relaciones internacionales, análisis formal, estudios regionales, etc.

The *Revista de Ciencia Política* is an international and refereed journal published by the Instituto de Ciencia Política of the Pontificia Universidad Católica de Chile. It appears twice a year in July and December and publishes articles in all areas of political science. It was founded in 1979. The editorial policies of the *Revista de Ciencia Política* encompass all areas of specialization and methodological approaches within political Science. The journal promotes the academic discussion of present and past political phenomena, as well as conceptual analyses, from the perspective of the various sub-disciplines of Political Science: political theory, comparative politics, international relations, formal analysis, regional studies, etc.

Esta revista recibe apoyo del Fondo de Publicaciones Periódicas de la Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@cepal.org
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland

Distribution Unit
ECLAC – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile

