

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 41

Noviembre - diciembre 1999



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, 5° Piso, (1093)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: María Jesús Sáez López (España)
Vice Presidente 1ro.: Roberto Martirene (Argentina)
Vice Presidente 2do.: Ángel Gelir Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Jorge Cuevas Morales (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 1ro.: María Virgen Pérez (Puerto Rico)
Vocal Suplente 2do.: Carlos Altamirano Toledo (México)
Vocal Suplente 3ro.: Germán Molina Díaz (Bolivia)
Vocal Suplente 4to.: Elio Amat Brache (Cuba)
Vocal Suplente 5to.: Adrián Gómez (Honduras)

CONSEJO DELIBERANTE

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vice Presidente 1ro.: María Cristina Urdaneta (Venezuela)
Vice Presidente 2do.: Delina Vargas Sanabria (Costa Rica)
Secretario: Expidio Palacios (Paraguay)

AUDITORES

Auditor Titular: Oscar Berrueta (Uruguay)
Auditor Suplente: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

REVISTA
INTERNACIONAL
DE
**PRESUPUESTO
PÚBLICO** 41

NOVIEMBRE / DICIEMBRE 1999
Año XXVI
N° 41

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Noviembre-Diciembre 1999

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____
Números solicitados _____
Ciudad _____ Estado _____
Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

INDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Desarrollo social e inversiones productivas: conflictos y complementariedades Dirk Messner y Regine Qualmann	9
Hacia un nuevo Orden Financiero: el papel de los organismos internacionales Peter Nunnenkamp	35
Ingresos Intergubernamentales James Edwin Kee y John J. Forrer	57
Moneda e inflación Adriana Amado	95

Nota editorial

En el mes de julio pasado se realizó en la ciudad de Panamá el **XXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público**. El evento fue organizado por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), la Asociación Panameña de Presupuesto Público (APAP) presidida por el Lic. Omar Castillo, y el Gobierno de la República de Panamá a través de la Dirección Nacional de Presupuesto a cargo del Lic. Carlos González.

El Seminario, inaugurado por el Presidente de la República Dr. Ernesto Pérez Balladares, contó con una excelente organización y congregó a especialistas de distintas partes del mundo quienes, en el significativo Año de la Reversión del Canal a Panamá, deliberaron sobre temas de gran actualidad.

Las discusiones y exposiciones giraron alrededor del Gasto Social como Inversión y los Sistemas Tributarios y el Financiamiento del Gasto Público en el Próximo Siglo. En distintos paneles, expresamente orientados a temas más específicos, se trataron temas como el Financiamiento de los Gobiernos Locales en los Estados Unidos y en la República de Sudáfrica, el Análisis de Experiencias del Presupuesto por Programa y los Avances en la Aplicación y el Desarrollo de los Sistemas de Administración Financiera en América Latina.

Participaron de las jornadas representantes de Alemania, Francia, España, Estados Unidos, Sudáfrica y de América Latina y el Caribe. La pluralidad de la representación enriqueció el intercambio de experiencias entre los países y permitió originales ponencias que motivaron la participación y el debate.

Tal como lo mencionara en su discurso inaugural el Presidente de la ASIP, Dr. Antonio Amado, los especialistas se reunieron con "la responsabilidad de abordar temas que constituyen grandes desafíos, buscando alternativas de solución para los problemas que estos representan, logrando una mayor eficacia en el uso de los recursos públicos y en el fortalecimiento de los procesos democráticos de gobierno".

El contenido completo del Seminario será próximamente editado por la Asociación Panameña de Presupuesto Público, mientras que dos de los trabajos presentados han sido incluidos en

este número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público*.

En el primero de ellos, Dirk Messner y Regine Qualmann realizan un exhaustivo examen de la conveniencia del gasto social como inversión en un trabajo que lleva por nombre *Desarrollo social e inversiones productivas: conflictos y complementariedades*. La originalidad de este trabajo consiste en utilizar al gasto social no sólo como un factor en la lucha contra la pobreza sino, también como un elemento esencial para mejorar la productividad, actuando de esa forma como compensador de las contradicciones del sistema y catalizador de la eficacia global de la economía.

La segunda ponencia que se incluye en esta edición, presentada también en el *XXVI Seminario Internacional*, es un trabajo de Peter Nunnenkamp, economista del Instituto de Economía Mundial de Kiel, Alemania, titulado *Hacia un nuevo Orden Financiero: el papel de los organismos internacionales*. Se trata de un inteligente análisis de las recientes operaciones del F.M.I. en diversos países y la creciente necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional con el objetivo de diseñar mecanismos de prevención y resolución de crisis involucrando al sector privado.

Se incluye en este número un artículo escrito por James Edwin Kee y John J. Forrer, que lleva por título *Ingresos Intergubernamentales*. Se analizan allí las últimas tendencias en los Estados Unidos referentes a la asistencia federal o estatal a los municipios, como así también la asistencia federal a las finanzas locales que pasa a través de los Estados. Los autores ofrecen una visión histórica de este proceso y especulan con el cauce de los futuros acontecimientos en esta materia.

Completa esta edición un artículo sobre *Moneda e inflación*, de Adriana Amado, en el que se analizan pormenorizadamente las diferentes concepciones de la economía monetaria, de la moneda y sus funciones y las diversas explicaciones sobre los orígenes de la inflación, haciendo referencias a la inflación en Brasil en épocas recientes.

Se trata de temas que sin duda constituyen un importante objeto de discusión y debate entre los especialistas, con la finalidad de mejorar las técnicas presupuestarias y de administración financiera del sector público, exigido hoy al máximo por los condicionamientos que genera sobre los Estados nacionales la globalización de la economía.

Desarrollo social e inversiones productivas: conflictos y complementariedades*

Dirk Messner / Regine Qualmann**

1 Introducción

La globalización ejerce una fuerte presión de ajuste sobre todas las sociedades y economías. Al cabo de los amplios procesos de liberalización y de apertura exterior transcurridos en los últimos años son precisamente los países en desarrollo los que afrontan hoy el gran desafío de fortalecer la competitividad de sus localizaciones económicas. La experiencia recogida por ejemplo en América Latina enseña que las estrategias económicas unilateralmente (neo-) liberales, si bien pueden contribuir a la estabilización de la macroeconomía, no generan sin embargo los impulsos necesarios para establecer industrias que se basen en la creación de valor agregado y en el conocimiento tecnológico; un desarrollo basado en el agro y en los recursos naturales es el fruto de renunciar a políticas económicas y locacionales encaminadas al desarrollo dinámico de ventajas competitivas nacionales y de capacidad tecnológica.

* Trabajo presentado en el **XXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público** organizado por la *Asociación Internacional de Presupuesto Público* (ASIP), la *Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá* y la *Asociación Panameña de Presupuesto Público* (APAP), celebrado en la ciudad de Panamá entre los días 12 y 16 de Julio de 1999.

** Dirk Messner es miembro del Instituto de Desarrollo y Paz, Duisburg. Regine Qualmann es investigadora del Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, Alemania.

Pero los esfuerzos exitosos para fortalecer la competitividad internacional no llevan de un modo automático a superar la pobreza y a suprimir las inequidades sociales. Mucho parece indicar que la globalización crea problemas sociales adicionales. Hasta Ralf Dahrendorf, quien no figura precisamente entre los agoreros pues cabría situarlo más bien en el liberalismo económico, lanza una advertencia contra una "globalización despiadada y salvaje" que no respeta nada que no sean las leyes de la competencia y abruma a sectores sociales cada vez más vastos en un creciente número de países marginándolos de las estructuras formales de la economía y de la sociedad. Las probables consecuencias de todo ello serían la desestabilización de las sociedades, la desintegración social y la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas.

Existe, a pesar de la globalización, un gran número de puntos de partida para aplicar políticas nacionales de reforma, también y justamente en el sector económico y sociopolítico. Las reflexiones presentadas en esa ponencia acerca de las estrategias para crear una "competitividad sistémica", así como los argumentos en favor de una política social dirigida a generar efectos sinérgicos entre los requisitos económicos y el desarrollo social, revelan que también los países latinoamericanos son capaces de explotar a fondo márgenes de manobra a nivel de Estado Nacional con el fin de vincular entre sí la competitividad, la democracia social y la integración de la sociedad. La tesis de la falta de alternativas frente a la renuncia neoliberal a diseñar la propia sociedad no tiene sustento alguno.

Estudiando los trabajos teóricos en cuanto a la correlación que media entre la competitividad, el alivio de la pobreza y el desarrollo social, cabe formular los siguientes enunciados de tipo general:

1. La pobreza es menos acentuada en los países que disponen de numerosas empresas competitivas y de instituciones influyentes orientadas hacia la gestión económica eficiente. Visto así, la "competitividad" y el crecimiento duradero resulta ser un garante decisivo (una condición necesaria, pero no suficiente) para el desarrollo social y para un bienestar con efectos sociales de largo alcance.

2. Ni siquiera una política económica "bien hecha" es capaz de sustituir a la política social y a las estrategias de lucha contra la pobreza. El crecimiento económico no repercute de un modo automático aliviando la pobreza (sobre todo la pobreza "estructural"), mejorando la distribución de los ingresos o promoviendo el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Las localizaciones económicas eficientes constituyen los fundamentos de la "riqueza de las naciones", pero no son sinónimos de bienestar social con impactos de largo alcance. El incremento de la competitividad (en algunos sectores) de la economía puede provocar la polarización social y la persistencia de la pobreza. No existe ninguna "política económica coherente orientada a la lucha contra la pobreza" capaz de compensar de manera permanente y óptima los problemas, conflictos y contradicciones que surgen entre la dinámica del desarrollo económico y el desarrollo social.
3. Una estrategia para el desarrollo que dé la preferencia unilateral a la lucha contra la pobreza, que aplique exclusivamente el instrumental creado para la mejora directa de las condiciones de vida de las capas más pobres de la población, dejará de lado la base económica necesaria para impulsar en el largo plazo el desarrollo social y fomentar el bienestar de la ciudadanía. La lucha contra la pobreza se convertirá en tal caso en una mera estrategia de subsistencia. Los aportes para asegurar la subsistencia y las estrategias de desarrollo dinámico en el plano económico y social deben ser concebidos como elementos complementarios.
4. Las interfaces, las complementariedades, los efectos sinérgicos y los conflictos y contradicciones entre la política económica y la social deberán tenerse en cuenta más que hasta ahora. El debate científico ofrece al respecto tres vertientes sumamente polémicas: (1) Los enfoques consagrados a la competitividad o a la orientación hacia la pobreza (el caso más frecuente), que no tematizan correlaciones entre desarrollo social y económico; (2) Los enfoques de vez en cuando voluntaristas que intentan demostrar que las estrategias para fortalecer la competitividad y las políticas de alivio de la pobreza se potencian recíprocamente, enfo-

ques que dejan de lado hasta cierto punto los conflictos y contradicciones existentes (p.ej., CEPAL, 1990); (3) Los autores que no ven puntos de contacto entre las estrategias para generar ventajas competitivas nacionales y el alivio de la pobreza o que esperan efectos más bien negativos sobre el desarrollo social por parte de las políticas orientadas a la competitividad. Tan sólo cuando la investigación del desarrollo consiga superar este enfoque y este estilo de trabajo dicotómicos será posible quizás aprovechar mejor que hasta la fecha los efectos sinérgicos latentes y afrontar con mayor eficacia los conflictos y contradicciones existentes. Lo que necesita la estrategia para el desarrollo es un enfoque “*en el cual la política económica otorga máxima prioridad no sólo a la igualdad sino también a la eficiencia. En tal caso, las políticas sociales y económicas deben concentrarse en fortalecer los aspectos complementarios del crecimiento y la igualdad mientras se minimizan las posibles áreas de conflicto.*” (Ramos 1995, p. 14).

5. A fin de conciliar la competitividad con la orientación hacia el alivio de la pobreza sería preciso, en primer término, interpretar este último, en sentido general, como una contribución al desarrollo social que fortalece en especial los potenciales productivos de los sectores de bajos ingresos; tener en cuenta, en segundo término, los puntos de contacto directo que se presentan cuando se fortalece el capital humano; y, en tercer término, que los planteamientos en torno a la competitividad sistémica sugieren no sólo contemplar la correlación entre el desarrollo social y la competitividad a través de inversiones en capital humano (educación, salud, vivienda, etc.), sino aquilatar asimismo la importancia que tienen las redes sociales, las nuevas manifestaciones de *public-private partnership* (*asociaciones público-privadas*), las comunidades locales así como de las organizaciones no gubernamentales capaces de impulsar el desarrollo. En síntesis: el desarrollo de "capital social" en el seno de una sociedad (Putnam, 1993) fortalece su capacidad para solucionar problemas, mejorando las oportunidades de desarrollo económico y social.

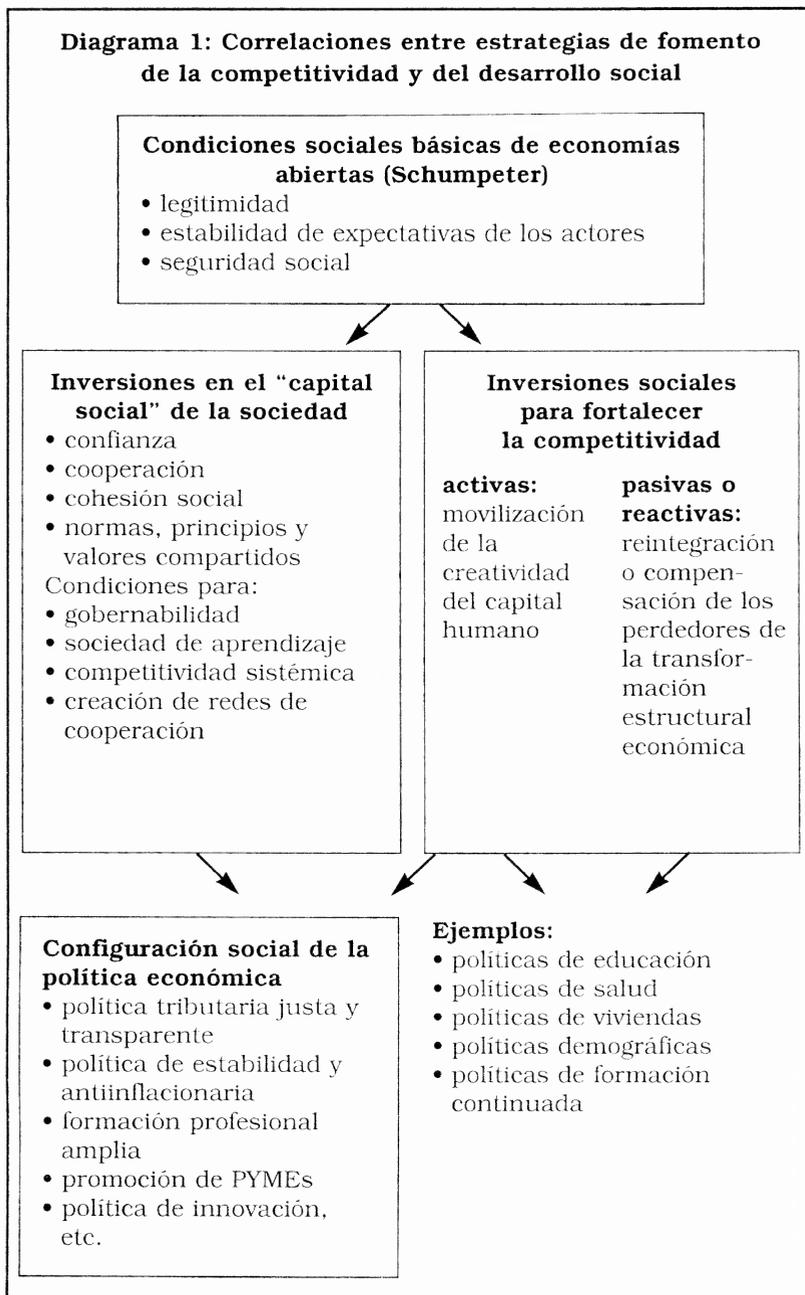
2 Correlaciones entre estrategias de fomento de la competitividad y desarrollo social

La lógica del ajuste estructural hoy predominante impone costos sociales, destruye además "capital social" (p.ej., relaciones de confianza colectiva), para compensar esos costos en la etapa siguiente a través del crecimiento económico y la creación de nuevas interrelaciones en el tejido social. Esta forma de establecer la secuencia de los procesos no toma en cuenta los estrechos nexos e interdependencias que median entre los esfuerzos por fortalecer la competitividad, por un lado, y el desarrollo de la sociedad, por el otro. A continuación mencionaremos en primer lugar las razones de peso que existen para asumir los gastos sociales (específicos) como inversiones dirigidas al futuro de la economía nacional y de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar bosquejaremos las posibles conexiones y potenciales sinérgicos entre las políticas económicas y sociales: las políticas sociales complementarias de flanqueo pueden (a) contribuir a legitimar programas de reformas económicas y/o a lograr su implantación por la vía política; y (b) amortiguar los impactos sociales inevitables del ajuste económico estructural. La política económica es (c) configurable en términos de política social (quiere decir que no es "neutral" desde el punto de vista de dicha política), y (d) existen políticas que reportan beneficios inmediatos tanto en lo económico como en lo sociopolítico (efectos sinérgicos).

2.1 Seguridad social, actitudes estables de expectación y legitimación política como fundamentos del cambio económico permanente

1. **Compensación social y legitimación en procesos de transformación económica:** Las experiencias recogidas en América Latina prueban que, en la fase de transición hacia la economía mundial, la ciudadanía está realmente dispuesta a aceptar los elevados costos sociales si está convencida de que la reorientación de la política económica es imprescindible y de que la vieja concepción de desarrollo ha llegado al agotamiento (p.ej., Argentina, Perú). Si además se consigue reducir con rapidez las altas tasas inflacionarias (Argentina, Brasil

Diagrama 1: Correlaciones entre estrategias de fomento de la competitividad y del desarrollo social



Perú), la estabilidad consiguiente hace que incluso los sectores menos favorecidos acepten la política económica orientada hacia el mercado mundial. Ahora bien, estas condiciones propicias de partida se deterioran cuando la apertura externa, las altas tasas de incremento de la productividad en las empresas y las privatizaciones reducen masivamente el nivel de empleo, erosionando de un modo persistente la situación social de sectores significativos de la población.

Dondequiera que sea de esperar un desarrollo como éste, será importante aplicar políticas complementarias de apoyo con el fin de evitar inestabilidades políticas y sociales, una merma de la legitimidad de las instituciones político-económicas y un contexto macroeconómico poco confiable que pudieran poner en peligro no sólo las inversiones domésticas y extranjeras sino también el programa entero de reformas estructurales necesarias. Serán aún más necesarias las políticas sociales complementarias de apoyo que sirven para fomentar y asegurar por la vía indirecta las estrategias fortalecedoras de la competitividad, justamente en las fases de reorientación de la política económica y de transformación estructural del sistema productivo.

2. Seguridad social como fuerza productiva: Además, el hecho de que la paz social, en el largo plazo, constituye un fundamento decisivo, y es por consiguiente también una fuerza productiva económica lo demuestra la exitosa trayectoria de las naciones europeas desde que terminó la Segunda Guerra Mundial. Jeffrey G. Williamson (1997, p. 18) hace justa referencia a las experiencias históricas que revelan que la desatención del desarrollo social puede ocasionar reveses político-económicos: *“Algunas cosas nunca cambian, y ese hecho conlleva una advertencia (la globalización y la convergencia cesaron entre 1913 y 1950). Se observa que el incremento de la desigualdad en los países ricos inducido por la globalización fue responsable, al menos en parte, del repliegue de la globalización en el período comprendido entre las guerras”*.

3. Seguridad social, actitudes estables de expectación como pilares de las economías abiertas: Las economías abiertas de mercado soportan una presión permanente de

ajuste y se hallan envueltas en un proceso de continuo cambio estructural. Los sistemas de seguridad social cumplen en este contexto varias funciones esenciales de estabilización. Contribuyen a dar carácter permanente a las expectativas de los actores, a compensar las "pérdidas" de los perjudicados por el reajuste y a captar, a lo largo de este proceso, legitimación política y beneplácito para un sistema económico que se caracteriza por un entorno constantemente turbulento. Joseph Schumpeter ha logrado formular con acierto estas funciones de amortiguación social para sociedades dinámicas y abiertas al decir: "*Los automóviles marchan más rápido de lo que lo harían en otras circunstancias porque están equipados con frenos*" (citado en: Leibfried 1997, p. 14).

2.2 La doble cara de la política social: inversiones sociales para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad

La CEPAL (1990) hace hincapié con mucha razón en que la lucha contra la pobreza y las políticas sociales cumplen siempre una doble función. Por un lado representan los gastos de una sociedad para implementar el proyecto político que garantice los derechos humanos en su dimensión social; son "extraeconómicos", por no ser reducibles a criterios de racionalidad económica. Por otro lado, los gastos dedicados a la educación, la salud, la vivienda, la política hacia la juventud, etc., constituyen las inversiones que una sociedad consagra a su propio futuro. Las inversiones sociales son capaces de desatar efectos multiplicadores productivos que, sin embargo, no se toman aún en cuenta, en medida suficiente, en los debates económicos.

Este enfoque concuerda con los resultados obtenidos por otros centros de investigación, incluido el Banco Mundial (1990), como lo resume Hemmer en los siguientes términos: "Mientras que la literatura sobre política de desarrollo de los años cincuenta y sesenta catalogaba sin excepción los gastos correspondientes al consumo como improductivos y, por consiguiente, inhibidores del desarrollo (del crecimiento económico), a partir de la década de los setenta sostiene que ese tipo

de gastos también contribuyen a la capitalización –a la formación de capital humano– por lo que pueden ser también productivos. (...) Una serie de estudios empíricos han demostrado que los gastos consuntivos para la satisfacción de necesidades básicas (ante todo gastos en alimentación, salud y educación) son capaces de desencadenar efectos mucho más altos en términos de productividad que las inversiones directas en el capital fijo (un ejemplo sobresaliente: inversiones en la capacitación de los jóvenes; D.M.). ... En cualquier caso, es injustificado el "temor" de que la lucha directa contra la pobreza movilizandando las capacidades productivas de los pobres vaya a gravitar forzosamente sobre el crecimiento económico." (Hemmer 1993, p. 26).

Integración Social: Parámetros de Acción

- a) **Programas de capacitación laboral** dirigidos a la juventud de los centros urbanos que cuentan con escasos logros educativos, en ausencia de medios de apoyo social para comenzar su vida laboral.
- b) **Programas de apoyo para los esfuerzos de autodesarrollo de las comunidades indígenas**, es decir, comunidades autóctonas y pueblos que buscan definir sus propios objetivos de desarrollo, como actores sociales dentro de la comunidad nacional, los cuales a menudo incluyen, particularmente, el fortalecimiento de su propia cultura, la recuperación de su idioma e historia, así como su propia administración independiente de su desarrollo material.
- c) **Programas de apoyo para familias en peligro**, tales como aquellos dirigidos por mujeres pobres, aquellos con recursos educativos que no alcanzan el nivel mínimo exigido, o aquellos que habitan en barrios de extrema pobreza.
- d) **Programas de protección de niños, jóvenes y madres expuestas a la violencia familiar y al abandono**.
- e) **Programas de fortalecimiento de la vida comunitaria** en las áreas de escasos recursos mediante el incentivo del diálogo, la cooperación mutua y la administración colectiva de emprendimientos para satisfacer las necesidades comunitarias básicas.

- f) **Programas para el desarrollo cultural y recreativo** dirigidos a niños y jóvenes en zonas de escasos recursos que tienen poco acceso a los bienes culturales.
 - g) **Programas de lucha contra el consumo de drogas**, que focalicen los patrones de consumo que destruyen las normas generales de coexistencia social y agravan el ciclo vicioso de reproducción de la marginalidad, y políticas para combatir el narcotráfico.
 - h) **Programas de viviendas de bajo costo** en asentamientos temporarios.
 - i) Fortalecimiento de la seguridad de la ciudadanía y acceso a la justicia mediante el proporcionamiento de **mayor seguridad policial en la áreas de alto riesgo** (zonas controladas por bandas, autoridades paralelas y crimen organizado), **mayor eficiencia del funcionamiento del sistema penal** con el fin de neutralizar la violencia diaria, así como **servicios de asesoramiento jurídico** para aquellos que los necesiten.
-

Fuente: CEPAL, 1997, p. 194.

La reducción de la pobreza y las inversiones en el potencial productivo de las capas pobres de la población son por lo tanto requisitos esenciales para movilizar la creatividad del capital humano, constituyendo así un elemento necesario para mejorar la eficiencia económica. La evolución de la primera generación de países asiáticos de economías en transición es una prueba empírica palmaria de que la vía más directa para articular en forma duradera la lucha contra la pobreza con el fortalecimiento de las ventajas competitivas dinámicas (conocimiento) y con una distribución equilibrada del ingreso es la inversión de amplios efectos sociales en la educación (educación básica, formación profesional, capacitación técnica). En consecuencia, las políticas sociales orientadas hacia el capital humano (en un sentido más amplio incluyen también, por ejemplo, los programas para mitigar la desnutrición, o las políticas demográficas) pueden contribuir directamente (en el mediano plazo) a mejorar notoriamente las condiciones productivas de una economía nacional (competitividad) e incrementar en forma sostenible la capacidad de las capas pobres

de la población para obtener ingresos por cuenta propia. No hay, por lo tanto, razones de peso para postergar durante fases prolongadas la política social (orientada al capital humano) y la lucha contra la pobreza con el objeto de fijar prioridades económicas para fortalecer la competitividad. A mediano y largo plazo, el incremento de la competitividad, que genera impulsos de vastos alcances sociales para el desarrollo, no será posible si no se han forjado previamente las condiciones sociales básicas.

2.3 Políticas económicas para el fortalecimiento de la competitividad y sus efectos mitigadores de la pobreza

Las políticas económicas pueden respaldar en numerosas áreas los esfuerzos para aliviar la pobreza. Tales políticas son susceptibles de configurar, respecto a sus efectos distributivos y a su contribución a las proyecciones sociales del crecimiento económico:

1. **Estabilidad y equilibrio macroeconómico:** La experiencia enseña que los desequilibrios macroeconómicos masivos golpean con especial intensidad a los grupos de menores ingresos y a la mano de obra dependiente. En México, los considerables déficits en la balanza de pagos provocaron fuertes devaluaciones y recortes de los salarios reales en 1982-83 y 1994-95; las fases de elevada inflación desembocaron en muchos países en recesiones y disminuciones del salario real superiores al 50 % (Argentina, 1988-90; Brasil, 1990-91; Bolivia, 1982-84; Nicaragua, 1987-90; Perú, 1988-89), afectando precisamente a los trabajadores menos favorecidos y sin valores o bienes raíces que los protegieran; la liberalización y la apertura económicas, cuando son demasiado aceleradas y radicales, acarrear procesos de purga exagerada e ingentes costes sociales (Chile, 1973/75-83); los programas de estabilización y de ajuste estructural tipo *stop-and-go* (detenimiento y arranque) desembocan en el estancamiento económico (Venezuela, 1989-90). Las políticas macroeconómicas que previenen tales desequilibrios son un aporte directo al desarrollo social.

La contribución que rinden las medidas estabilizadoras a la distribución de los ingresos y a la reducción de la pobreza se percibe en los desarrollos operados en Brasil a partir del "Plan Real". El "Plan Real", emprendido en julio de 1994, hizo que la inflación se redujera fuertemente y tuvo como correlato un notable descenso de los niveles de pobreza, debido en lo sustancial a un rápido aumento de los ingresos de los sectores pobres. Por cierto que el desequilibrio en la distribución de los ingresos experimentó al mismo tiempo sólo una débil corrección. El coeficiente Gini para la distribución de los ingresos globales bajó del 0,6 (1993) al 0,59 (1995). Los ingresos per cápita de las cuatro decilas inferiores de la distribución del ingreso creció en casi un 30 % entre septiembre de 1994 y septiembre de 1995, mientras que los ingresos de las decilas superiores aumentaba en sólo un 10 %. La proporción de brasileños que viven por debajo del límite de pobreza descendió desde un máximo de 42 % en julio de 1994 a un 27 % en diciembre de 1995. Este fenómeno obedece a dos razones importantes. (1) Como los sectores pobres se ven muy limitados para emprender medidas que los protejan de los efectos negativos de la inflación, cuando ésta retrocede, sus ingresos reales crecen a un ritmo más intenso que los de los sectores más favorecidos. (2) Otra razón por la cual los sectores con bajos ingresos pueden beneficiarse en mayores proporciones del Plan Real, radica en el ascenso de los precios relativos de los bienes no comerciables, ascenso que obedece a un fuerte crecimiento (comparado con el sector industrial) del sector servicios (excluyendo los bancos); este sector ocupa abundante mano de obra no calificada (Clements, 1997).

Estos desarrollos evidencian que las políticas de estabilización pueden perfectamente beneficiar a los pobres, aunque revelan al mismo tiempo lo limitado de sus efectos: una modificación duradera de la distribución del ingreso es imposible sin reformas estructurales (p.ej., acceso a la educación, reformas agrarias).

2. Política fiscal y tributaria: Numerosos países en desarrollo se ven forzados a compensar elevados déficits presupuestarios. En las dos décadas pasadas, las imposiciones fiscales han obligado a recortar el gasto público, especialmente

en el sector social. Esto, como queda dicho, resulta contraproducente en muchos aspectos, aun sin poner en tela de juicio la posibilidad de reducir los gastos sociales mejorando la eficiencia también en ese sector. Es, sin embargo, más importante erradicar las injusticias en materia fiscal que subsisten en muchos países en desarrollo y hacer lo necesario para asegurar la transparencia tributaria de las capas adineradas de la población. A tal efecto existen bastantes puntos de partida: la simplificación del sistema fiscal, la supresión de reglas de excepción (antes de la reforma fiscal de 1975 circulaba en Chile un manual con 164 excepciones tributarias), drásticas sanciones al fraude fiscal, etc. Como se ve, la política fiscal incide directamente en la distribución del ingreso.

3. Reforma de los sistemas financieros: Los mercados de capitales están subdesarrollados y los sistemas financieros no son integrados en numerosos países en desarrollo. El acceso al crédito en el sistema formal todavía es difícil, sobre todo para la microempresa y para las PYMEs, razón por la cual escasean las inversiones y sus consiguientes efectos ocupacionales. De ahí que el fortalecimiento y la consolidación de los mercados nacionales de capitales redunde por la vía directa en los niveles de empleo.

4. Modernización tecnológica de la economía: El hecho de que en América Latina y en otras regiones en desarrollo viva en la pobreza el 40% de la población se debe en no poca medida a que gran parte de los trabajadores presta sus servicios en empresas dotadas de maquinaria anticuada y patrones organizativos obsoletos, empresas cuya baja productividad se traduce en bajos niveles salariales. Si no se emprenden esfuerzos por incrementar en forma sostenida la productividad y la competitividad de las empresas —mediante inversiones en la capacidad tecnológica de los actores en áreas cada vez más extensas de la economía nacional— será imposible combatir la pobreza con efectos sociales de largo alcance y mejorar la situación social de la población. Cualquier enfoque sociopolítico que soslaye esta relación causal terminará reducido a una mera estrategia de subsistencia. El fomento a las PYMES y unas políticas activas dirigidas a fortalecer la eficien-

cia de las localizaciones económicas pueden asumir una importancia considerable en este contexto (Meyer-Stamer, 1998; Meyer-Stamer / Qualmann, 1999).

5. **Formación profesional:** No cabe duda que un sistema de formación profesional que implique amplios efectos sociales, y el instrumental necesario para el perfeccionamiento profesional, ofrecen valiosas palancas para fortalecer la competitividad, incrementar la **movilidad social** en el seno de la sociedad y reducir el número de empleos mal pagados. Es interesante observar que, en muchos países en desarrollo, escasean los créditos (públicos o privados) disponibles para la formación profesional o la capacitación técnica. El resultado es una asignación de capitales que no promueve el desarrollo social: las inversiones excesivas en plantas industriales van aparejadas a unas inversiones deficitarias en capital humano, con la consecuencia de que el personal, por estar poco capacitado, no puede movilizar en medida suficiente los potenciales productivos de las nuevas tecnologías. El objetivo a largo plazo consistirá en elevar sensiblemente la calidad de la formación profesional incluso de las calificaciones de tipo "*soft skills*" (*baja especialización*) y aumentar en forma sostenida el número de alumnos en este sector. A corto plazo será oportuno organizar cursillos de entrenamiento para todos los trabajadores, pero con especial énfasis en los jóvenes y los desempleados.

Los estudios comparativos aplicados a los países latinoamericanos y a los países del este asiáticos revelan que **los gastos en educación (en relación con el PNB) no difieren de un modo sustancial**. Lo que llama la atención es más bien la distribución de las inversiones destinadas a este rubro: en Asia, el énfasis recae en la educación básica y en la formación profesional (sólo posteriormente, en el sector universitario); en América Latina, las prioridades se establecen en el orden inverso. Pese a la multitud de estudios realizados que prueban la importancia clave de la formación profesional para el desarrollo de la economía de un país, el trabajador latinoamericano promedio participa en cursillos de entrenamiento apenas una o dos semanas a lo largo de sus 40 ó 50 años de vida laboral (!) (CEPAL 1997, p. 172).

6. **Políticas de innovación:** El nivel de eficiencia de las empresas es muy heterogéneo en los países en desarrollo. Los instrumentos político-económicos que ayudan a difundir con amplitud los efectos didácticos de las empresas más avanzadas y competitivas, surten notables efectos en cuanto a mitigar la pobreza (movilización de potenciales de crecimiento, mayores ingresos para los trabajadores, etc.). La Fundación Chile está fortaleciendo la cooperación y los procesos consiguientes de aprendizaje entre las empresas más eficientes de diferentes sectores y las empresas que procuran alcanzar ese nivel. Esa es una manera de fortalecer y multiplicar las ventajas competitivas nacionales. También es posible aprender de la experiencia relacionada con los programas de reconstrucción europea (Plan Marshall) posteriores a la Segunda Guerra Mundial: uno de los proyectos exitosos consistió en poner la experiencia de las empresas "*best practice*" (de mejor rendimiento) de los sectores más relevantes a disposición de empresarios, gerentes, ingenieros y obreros calificados provenientes de empresas deseosas de alcanzar máximos niveles de eficiencia, organizando para ellos visitas, (*learning by visiting*, aprendizaje mediante visitas) seminarios conjuntos, etc. Estos programas dieron lugar en muchos casos a nuevas inversiones en plantas productivas, organización y capital humano, con lo que la productividad se elevó entre el 25 y el 50%. De esta misma manera es posible que las "islas de eficiencia" lleguen a generar impulsos de amplios efectos sociales al desarrollo económico y social. Además, estos enfoques y otros similares resultan interesantes asimismo para fortalecer a las PYMEs y a las microempresas.

La gama de iniciativas político-económicas para fortalecer la competitividad y el desarrollo social es aún más extensa (por ejemplo: políticas de fortalecimiento de las zonas rurales). Es evidente la existencia de políticas económicas con importantes proyecciones sociopolíticas inmediatas (por ejemplo, la política fiscal). También es importante diseñar las políticas económicas no sólo a la medida de los grupos de *best performers* (*picking the winners*) - "grupos de mejor rendimiento (*selección de los líderes*)", sino crear al mismo tiempo estructuras económicas que permitan, en el mediano plazo, una modernización de la economía con efectos sociales de largo al-

cance (por ejemplo, formación profesional, políticas de innovación). Pese a no existir una "política económica orientada a la lucha contra la pobreza" que "concilie" a priori el desarrollo social con el económico, cabe afirmar sin embargo que existen numerosos puntos de partida que posibilitan, primero, configurar la componente social de la política económica y, segundo, sondear y aprovechar a fondo los potenciales sinérgicos que median entre las dos áreas políticas. Una política económica que se aferre exclusivamente al crecimiento pasará por alto ambas relaciones causa-efecto.

2.4 "Capital social" en la economía y la sociedad – La competitividad sistémica fortalece también la capacidad de una sociedad para solucionar problemas

Los planteamientos dedicados al carácter sistémico de la competitividad y los frutos de la investigación del *industrial district* (distrito industrial) destacan la conveniencia de no contemplar el "desarrollo social" como una magnitud mensurable en términos exclusivamente monetarios. La funcionalidad de los mercados, la eficiencia de los clústers de empresas, estructuras de redes en las cuales diferentes actores interactúan para solucionar problemas comunes, pero también la capacidad de una región o una comunidad para mejorar en forma sostenible su situación económica y social, se basan en los recursos sociales ("capital social"), realidad ésta que los paradigmas económicos liberales dejan en la penumbra por ser unilaterales (Putnam). La competitividad sistémica y la "eficiencia colectiva", cuando son duraderas, no brotan en unas economías de mercado "libres" y desenfrenadas, sino en sociedades que consiguen equilibrar la competencia y la cooperación, el crecimiento y la equidad social, el afán de lucro y la solidaridad, la libertad y la igualdad de oportunidades. El "capital social" (relaciones de mutua confianza, normas sociales arraigadas en la sociedad, capacidad consensual y estratégica de los actores, etc.) es el fundamento sobre el cual:

- surgen los clústers dinámicos de empresas (que se basan en la confianza colectiva),

- se forjan relaciones de colaboración que elevan la productividad a nivel de empresa entre la gerencia y el personal, así como entre los sindicatos y las asociaciones empresariales,
- surgen eficientes instituciones intermediarias (en el sector económico y social) y sus lazos de cooperación en redes (espacio meso), que sirven también para aliviar las cargas del sector público,
- se crea la cohesión social en la sociedad y el sector empresarial, sin la cual el cambio económico estructural permanente puede degenerar en la desintegración social.

Una dimensión clave del "capital social" es la "confianza". La conclusión de que la confianza reviste una importancia decisiva para la capacidad de reproducción de las relaciones sociales no tiene nada de novedosa. El patriarca del liberalismo, Adam Smith, estaba perfectamente consciente del valor que encierran los vínculos sociales y los recursos morales en las economías de mercado y en las sociedades basadas en la división del trabajo, actitud ésta que lo distingue de sus sucesores intelectuales. Smith planteó que el único recurso para que la competencia en la economía y en la sociedad no desembogue en la destrucción mutua es un mínimo de confianza entre los actores y de respeto por las reglas de trato social obligatorias para todos.

Quiere decir que precisamente en las sociedades y en las economías donde los potenciales de solución de las estructuras jerárquicas van disminuyendo a un ritmo cada vez más acentuado y donde se fortalecen más y más las estructuras de redes de colaboración (v. "competitividad sistémica"), la confianza pasa a ser un recurso indispensable para la acción que permite afrontar la complejidad, la inseguridad, el desconocimiento y la escasez de información.

Las políticas sociales se pueden contemplar como inversiones en el "capital social" de una sociedad. Pero también las políticas económicas que promueven la competencia entre las empresas (macropolítica) estimulando y focalizando por otra parte los potenciales de cooperación para fortalecer las ventajas competitivas nacionales (mesopolíticas) contribuyen a su vez a generar dicho "capital social". El paradigma de la "com-

petitividad sistémica" apunta a la creación de instituciones estatales y no estatales así como a la elaboración de patrones de organización y gestión en la economía y en la sociedad, que no sólo fomenten la dinámica económica, sino que generen además impulsos que mejoren la capacidad de las empresas y de otros grupos de actores para solucionar problemas ("sociedad de aprendizaje"). El desarrollo de un "espacio meso" bien estructurado (y sobre todo basado en redes) puede generar impulsos para el desarrollo económico, social y ecológico; en este ámbito tienen lugar procesos colectivos de búsqueda y aprendizaje (a través de un flujo de informaciones permanente, comunicación, cooperación) que facilitan igualmente la dinámica económica y la integración social en el seno de las sociedades sometidas a dura prueba por la competencia desatada en la economía mundial.

3 Pobreza, desarrollo social y reformas sociales en América Latina

Se bosquejarán a continuación los desarrollos actuales en América Latina para llamar la atención sobre las correlaciones empíricas que median entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

1. **Desarrollo de la pobreza:** La proporción de sectores desfavorecidos, que había crecido del 35 % al 41 % durante la crisis de los años ochenta en torno a la deuda externa y a las estrategias, descendió a un 39 % en 1998 (210 millones de personas). Es justo señalar que, en los noventa, la pobreza disminuyó en nueve países de la región. La CEPAL (1997) identifica los **factores claves de la disminución de la pobreza** (en orden de importancia):

- elevadas tasas de crecimiento económico,
- reducción de la inflación,
- crecientes gastos sociales,
- incrementos de eficiencia en el sistema social.

2. **Empleo, productividad, salarios:** los escasos avances logrados en la lucha contra la pobreza obedecen en buena medida a unas tasas de crecimiento demasiado bajas, a las

débiles proyecciones del crecimiento sobre el mercado laboral y a los bajos índices promedio en materia de productividad del trabajo. La OIT estima que el 84 % de los empleos generados de 1990 a 1997 en la región se localizan en el sector informal, que ocupa al 56 % de la población activa. Esto explica los bajos índices promedio de incremento de la productividad laboral.

Los salarios se mueven por término medio por debajo del nivel existente en 1980, al tiempo que siguen aumentando las disparidades en este sector. En las ramas exportadoras en proceso de modernización se registran notables aumentos salariales, mientras que los salarios permanecen estancados o incluso disminuyen a causa del creciente desempleo que afecta a los demás segmentos del mercado de trabajo. El salario real mínimo de 1995 era inferior al de 1980 en 13 países. Los desniveles salariales entre ingenieros y técnicos, por un lado, y la fuerza laboral no calificada, por el otro, han crecido en un 40 ó 60 % desde 1990.

En consecuencia, los esfuerzos para fortalecer la competitividad todavía no llegan a aumentar en proporciones significativas el número de puestos productivos y bien pagados, sino que provocan en muchos sectores el desmontaje de empleos y la presión consiguiente sobre los salarios en las ramas económicas no modernas. Es más: en una serie de países, la dinámica exportadora se limita a unas pocas ramas intensivas en mano de obra (por ejemplo, la producción basada en los recursos naturales o en la agricultura, que proporciona ocupación temporal durante la cosecha; la industria del acero, los sectores ocupados en la extracción de materias primas). Los efectos ocupacionales serán escasos si no se diversifica la producción ni se incrementa la creación de valor agregado a nivel nacional.

3. Reformas sociales: Mientras que los gastos sociales descendieron bruscamente en los años ochenta, están volviendo a crecer en esta década de los noventa. En la mayoría de los países, los incrementos más fuertes se registran en los sectores de la educación y la seguridad social. El aumento del gasto para la educación obedece a la convicción de que si no se ofrece a la población una calificación profesional de nivel me-

dio con importantes impactos sociales, la mejora de la situación económica nacional será una mera ilusión. Los sistemas de seguridad social son importantes para garantizar al ciudadano un nivel mínimo de amparo, meta ésta que la región todavía dista mucho de alcanzar.

En numerosos países, el aumento del gasto social corre paralelo a los esfuerzos por mejorar la calidad de los servicios y elevar la eficiencia de los oferentes públicos y privados. Este proceso no ha hecho más que comenzar. A mediano plazo habrá que mejorar sobre todo las redes colaborativas entre el sistema educacional y el sector empresarial, desarrollando además masivamente el sector de la formación profesional.

4 Notas conclusivas sobre la correlación entre la dinámica económica, la competitividad y el desarrollo social

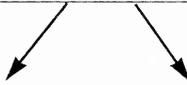
En resumen: los planteamientos presentados en torno a las interdependencias entre competitividad, desarrollo económico y social, así como la lucha contra la pobreza, han demostrado que es posible distinguir cuatro tipos de política social por sus funciones:

1. políticas que constituyen aportes a la *creación de capital humano*;
2. *políticas sociales compensatorias*, cuyo objetivo fundamental es compensar los efectos negativos del cambio económico estructural;
3. políticas llamadas, primero, a *impedir la marginación y la exclusión social* y, segundo, a estabilizar la seguridad social y las expectativas para no poner en peligro la *cohesión social* en la economía y en la sociedad;
4. políticas destinadas a *combatir la pobreza absoluta y asegurar la subsistencia*.

Entre las políticas sociales orientadas hacia el capital humano y el desarrollo económico median correlaciones de causa y efecto. Se ha demostrado la posibilidad y las condiciones bajo las cuales también los otros tipos de política social son ca-

Diagrama 2: Cinco esquemas relacionales entre políticas de fomento de la competitividad y políticas sociales

1. Competitividad
 Base económica de desarrollo social
 (pero riqueza no implica automáticamente bienestar e igualdad de chances)



2. Potencial sinérgico entre políticas sociales y de competitividad

- configuración social de la política económica
- aprovechar los impactos económicos de políticas sociales para mejorar el “capital humano”
- incrementar la movilización social

3. Impactos complementarios de políticas sociales para el desarrollo económico

- creación de legitimidad política
- paz social
- “capital social”

4. Efectos contraproducentes

- efectos sociales negativos en fases de transformaciones económicas profundas
- política económica “mal hecha” (inflación alta, etc.)
- política social sobredimensionada, que frena el desarrollo económico

5. Areas desvinculadas entre políticas económicas y sociales

- “picking the winners” (selección de los líderes) para aumentar exportaciones
- creación de una infraestructura exportadora
- apoyo social para niños de la calle o grupos marginales

paces de impulsar la dinámica económica de un modo indirecto, mediato, puntual y en plazos más o menos largos. Esas cadenas causales son más extensas entre las políticas económicas orientadas al mercado mundial y la lucha contra la pobreza absoluta.

Entre las estrategias para fortalecer la competitividad y las diseñadas para combatir la pobreza persisten a pesar de todo algunos ámbitos de conflictos y contradicciones. Ahora bien, estos ámbitos son susceptibles de configuración (dentro de ciertos límites). Entre las políticas de fortalecimiento de la competitividad y las políticas encaminadas a aliviar la pobreza es posible distinguir de un modo general cinco esquemas relacionales:

1. **Bases económicas del desarrollo social:** La eficiencia económica y el desarrollo de ventajas competitivas nacionales constituyen las bases de la "riqueza de las naciones", condiciones necesarias pero no suficientes para impulsar un desarrollo acompañado por impactos sociales de gran alcance.

2. **Potenciales sinérgicos y políticas de intersección entre políticas económicas y sociales:** Se logró identificar *campos de acción político-económica* que pueden generar efectos sociales directos (por ejemplo: lucha contra la inflación, una política fiscal justa que estimule el crecimiento) y otros capaces de desencadenar efectos positivos indirectos sobre el desarrollo social (por ejemplo: política para las PYMEs, política tecnológica, política de formación profesional). También las *políticas sociales orientadas al capital humano* (por ejemplo: educación básica, salud) contribuyen a su vez a incrementar la eficiencia económica de una sociedad. Estos potenciales sinérgicos conforman el núcleo de una "política económica orientada a la competitividad y al desarrollo social". Las políticas económicas que omiten sondear y aprovechar a fondo estas dimensiones, se fían con criterio unilateral en los "efectos *trickle-down*" ("*efectos descendentes*") inducidos por el crecimiento, desatendiendo por otra parte las condiciones necesarias para implementar una producción basada en la creación intensiva de valor agregado y en el conocimiento tecnológico.

3. Políticas sociales complementarias: Las políticas sociales son capaces de fortalecer indirectamente la eficiencia económica (por ejemplo: legitimación de las reformas; mantenimiento de la estabilidad política, de la "paz social"; fortalecimiento del "capital social"). Las estrategias económicas que dejan de lado las políticas sociales complementarias, descuidan las dimensiones políticas del desarrollo económico. La dinámica económica, sin embargo, no depende exclusivamente de una asignación eficiente por el mercado, sino también de recursos que el propio mercado es incapaz de generar (estabilidad política, confianza, legitimidad).

4. Efectos contraproducentes: Las políticas económicas específicas pueden desencadenar efectos sociales negativos, tanto a corto plazo (debidos por ejemplo a una apertura externa radical, políticas de austeridad con un sesgo contrario a la política social) como a largo plazo (orientación unilateral de la política económica hacia los sectores dinámicos). Estos efectos contraproducentes pueden tener su origen en una política económica "mal hecha" (por ejemplo: liberalizaciones precipitadas que desbordan las capacidades de ajuste de las empresas), o pueden ser también inevitables (véase apertura externa en América Latina; transformación en Europa del Este: desde luego que hay también aquí campos de maniobra disponibles). Y viceversa: la política social, cuando es exagerada o está mal concebida, puede estrangular la dinámica del desarrollo económico.

5. Áreas desvinculadas entre las políticas económicas y sociales: En materia de política económica existen instrumentos muy prácticos y sensatos para incrementar la competitividad, pero que surten efectos nulos, mediatos o a muy largo plazo para aliviar la pobreza (por ejemplo: el desarrollo de una infraestructura para la exportación en economías débiles; la promoción de las 100 compañías exportadoras más fuertes del Perú: estas medidas benefician a los sectores económicos más desarrollados). Cabe pensar igualmente en importantes medidas de la política social que (sin considerar el aspecto del financiamiento) no producen ningún otro efecto desde el punto de vista de la política económica (por ejemplo: sistemas de

seguridad social para niños desprotegidos). La política económica y la política social constituyen ámbitos políticos autónomos pese a sus múltiples interdependencias.

Ante este cuadro es razonable sondear de un modo más sistemático: (1) los márgenes de maniobra para el diseño social de la política económica; y (2) los aportes de políticas sociales al fortalecimiento de las localizaciones económicas, aprovechándolos más activamente que hasta ahora. No hay que hacerse ilusiones (3) sobre la viabilidad de "una política económica orientada al alivio de la pobreza" o de "una concepción integral" capaces de conciliar a priori los conflictos y contradicciones latentes entre la dinámica económica y el desarrollo social. Esta última conclusión es importante, asimismo, (4) para no caer en la tentación de "derivar" la justificación de las políticas sociales únicamente de sus aportes funcionales al desarrollo de la economía. Existen áreas relevantes de la política social que no se pueden justificar por su funcionalidad económica, sino sólo en términos normativos y teniendo presentes los derechos humanos en su dimensión social.

Bibliografía

- Altenburg, T. / R. Qualmann, / J. Weller. (1998): "Modernisierung industrieller Unternehmen und Beschäftigungssicherung - Zielkonflikte und Lösungswege am Beispiel Lateinamerikas", en: *Nord-Süd-Aktuell*, Vol. 12, No. 3.
- Bazan, L. / H. Schmitz (1997): *Social Capital and Export Growth: An Industrial Community in Brazil*, IDS-Discussion Paper, No. 361, Brighton.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago.
- CEPAL (1997): *The Equity Gap*, Santiago.
- Clements, B. (1997): Der Real-Plan, Armut und Einkommensverteilung in Brasilien, en: *Finanzierung und Entwicklung*, Sept. 1997.
- Esser, K. / W. Hillebrand / D. Messner / J. Meyer-Stamer (1996): *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, London.
- García, J. / D. Messner (1997): *La industria de Perú ante la economía mundial - Desafíos para las empresas y políticas requeridas más allá de la estabilización*. Estudio para el Ministerio de Economía e Industria peruano, Lima.
- Gibbons, M. et al. (1994): *The New Production of Knowledge*, London
- Hemmer, H.-R. (1993): *Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum, Kurzgutachten im Auftrag des BMZ*, Gießen.
- International Institute for Development Management (1996): *World Competitiveness Yearbook 1996*, Genf.
- Kuttner, R. (1996): *Everything for Sale. The Virtues and Limits of Markets*, New York.
- Messner, D. (1997): *The Network Society*, London.
- Messner, D. (1998): *Lateinamerika: Der schwierige Weg in die Weltwirtschaft*, INEF Report, Nr. 26, Duisburg.
- Messner, D. (ed.) (1998): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*, Bonn.
- Meyer-Stamer, J. / R. Qualmann (1999): *Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive: KMU-Förderung, Förderung des Informellen Sektors und Beschäftigungsförderung - Ansatzpunkte und Komplementaritäten*, GTZ, Eschborn.
- OECD (1996): *The Knowledge-based Economy*, Paris.
- OECD (1997): *Social Cohesion and the Global Economy*, Paris.
- Plender, J. (1997): *A Stake in the Future. The Stakeholding Solution*, London.
- Powell, W.W. (1990): Neither Market nor Hierarchy, en: *Research in Organizational Behavior*, No. 12.
- Putnam, R.D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton.

Putnam, R.D. (1995): Bowling alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1.

Qualmann, R. (1999): Distritos industriales – la dimensión local de la competitividad internacional, en: K. Esser (ed.), *Competencia global y libertad de acción nacional – nuevo desafío para las empresas, el estado y la sociedad*, Caracas (Nueva Sociedad).

Ramos, J. (1995): Can Growth and Equity go Hand in Hand?, en: *CEPAL Review*, No. 56.

Reich, R. (1997): *Bye, Bye Mr. President*, Munich.

Schmitz, H. (1997): Collective Efficiency and Increasing Returns, IDS, Working Paper No. 50, Sussex.

Shklar, J.N. (1984): *Ordinary Vices*, Harvard.

Silberman, J. / C. Weiß (1992): *Restructuring for Productivity: The Technical Assistance Program of the Marshall Plan*, Washington.

Smith, A. (1976): *Theory of Moral Sentiments*, Oxford.

Williamson, J.G. (1997): Globalization and Inequality. Past and Present, en: *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No. 2.

World Bank (1990): *World Development Report 1990. Poverty*, Washington.

Hacia un nuevo Orden financiero: El rol de los organismos internacionales*

Peter Nunnenkamp**

I. La necesidad de reformar la arquitectura financiera internacional

Parece haber una discrepancia cada vez mayor, por un lado, entre el crecimiento, la sofisticación y la integración de los mercados financieros y, por el otro, la capacidad limitada a nivel nacional y multilateral de controlar y regular dichos mercados. Esto no resultaría problemático en absoluto si los mercados financieros internacionales estuvieran funcionando con eficiencia, es decir, si no hubiera un mal funcionamiento del mercado. Pero cada vez se cuestiona más esa hipótesis tan radical (Reisen, 1999).

No resulta muy difícil encontrar las principales raíces locales de las crisis monetarias y financieras en los mercados emergentes en los '90, empezando con la crisis mexicana a fines de 1994. No obstante, en los mercados emergentes los prestamistas internacionales comparten la responsabilidad

* Trabajo presentado en el **XXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público** organizado por la *Asociación Internacional de Presupuesto Público* (ASIP), la *Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá* y la *Asociación Panameña de Presupuesto Público* (APAP), celebrado en la ciudad de Panamá entre los días 12 y 16 de Julio de 1999.

** Investigador asociado y miembro del consejo directivo del Kiel Institute of World Economics, Doctor en Economía de la Universidad de Giessen, Alemania y Jefe de la división "International Capital Flows" del Kiel Institute of World Economics.

con los bancos, las empresas y los responsables de las políticas. Los primeros tendieron a ignorar los riesgos y alimentaron el boom de los flujos de capitales a los mercados emergentes, que normalmente precedieron a una crisis. En cuanto se vislumbraba la crisis, los prestamistas extranjeros (al igual que los inversores locales) corrían buscando la salida. Las consecuencias dramáticas de los cambios repentinos de la euforia al pánico son bien conocidas a esta altura. Presenciamos una propagación de la crisis de un país a otro, en parte porque los países afectados padecían problemas fundamentales similares, pero también en parte porque los prestamistas extranjeros ponían a los distintos mercados emergentes en la misma canasta.

Esto indica que el comportamiento de manada y el contagio no son solamente "palabras malintencionadas" (Folkerts-Landau y Garber, 1999), o sea, expresiones poco razonables para un comportamiento esencialmente racional de los prestamistas extranjeros. Estas expresiones apuntan más bien a la incapacidad de los mercados financieros internacionales para obtener una mejor asignación de los ahorros mundiales a través de las transferencias de capitales de una frontera a otra sin generar, al mismo tiempo, ciclos de boom y colapso que resultan difíciles de manejar especialmente para los mercados emergentes. Por ejemplo, una falta repentina de ingresos de capital tiende a socavar los sistemas financieros débiles en los mercados emergentes con la consiguiente restricción del crédito que desemboca en la quiebra de empresas básicamente sólidas.

Obviamente, los países afectados pueden protegerse de los caprichos de los mercados financieros internacionales llevando adelante políticas económicas sólidas, consolidando los mercados financieros internos y aplicando normas de prudencia. Pero la conjunción de crisis monetaria y financiera tiene que ver con el vacío institucional que prevalece a nivel global, que es el tema del presente trabajo. Este vacío institucional presenta varias dimensiones:

- No existe un prestador internacional de última instancia. Como se verá a continuación, el Fondo Monetario Internacional (FMI) no puede –y, en las condiciones actuales, no

debe- proseguir con ese rol. Esto significa que combatir el riesgo sistémico, o sea, una crisis que ponga en peligro al sistema financiero global, es más difícil a nivel internacional que a nivel nacional, donde los bancos centrales desempeñan el papel de prestamista nacional de última instancia.

- Asimismo, tampoco existen a nivel internacional mecanismos institucionales análogos a los procedimientos nacionales de la quiebra. Ninguna de las organizaciones multilaterales existentes tiene el poder legal de un tribunal nacional de quiebras, que pueda frenar la avalancha de los acreedores sobre los activos de una empresa imponiendo un bloqueo hasta elaborar una solución razonable, incluida la distribución de la deuda financiera (Siebert, 1999).
- La regulación del mercado financiero es gravemente deficiente. Algunos intermediarios financieros que actúan a nivel internacional eluden totalmente la regulación. Un caso ilustrativo son las sociedades de inversión fuertemente endeudadas, a las que a menudo se considera involucradas en transacciones especulativas. En los casos en que existe una regulación, en general es defectuosa o incluso contraproducente. Por ejemplo, el régimen de adecuación del capital codificado en el Acuerdo de Basilea trajo aparejadas distorsiones regulatorias (Reisen, 1999). Según *The Economist* (1999: 73), el acuerdo, originalmente firmado en 1988 para que los bancos fueran más seguros, “está tan desactualizado que en realidad puede hacer lo contrario”. El proyecto actual de reservar capital para distintas categorías de préstamo estimula el préstamo a corto plazo a los mercados emergentes y el préstamo interbancario de un país a otro, o sea, justamente las categorías de préstamo que provocaron considerables problemas en Asia.

El desafío obvio de reformar la arquitectura financiera internacional consiste en superar ese vacío institucional. Pero es más fácil decirlo que hacerlo. Como veremos, el progreso limitado realizado hasta ahora no se puede atribuir a una voluntad de reforma insuficiente de parte de las instituciones invo-

lucradas o a una falta de propuestas de reforma en la bibliografía. El progreso es lento más bien porque cada paso tendiente a la reforma implica serios compromisos que deben ser cuidadosamente analizados antes de su implementación. Algunos de estos compromisos son de interés inmediato para definir el papel de las instituciones financieras internacionales, sobre todo el FMI, con respecto a la prevención y resolución de crisis.

II. El FMI en la picota

De las instituciones financieras internacionales, el más acusado es el FMI, ante todo, de no haber sido capaz de prevenir las crisis financieras ni de combatir el agravamiento y la difusión de las crisis una vez que estallaron.¹ La crítica contra el FMI ha sido dura y generalizada en cuanto a las condiciones de las medidas económicas relacionadas con el apoyo financiero a países con problemas en Asia.² Donde la crítica se muestra más contundente, aunque no unánime dentro de la profesión económica, es en lo que se refiere al riesgo de negligencia. Se afirma que el apoyo financiero del FMI generó una conducta imprudente de parte de los mercados emergentes y sus prestamistas privados y, en consecuencia, aumentó la posibilidad de crisis financieras. Algunos críticos, entre ellos Lai (1998) y Meltzer (1998), consideran que la crisis asiática fue una consecuencia lógica del apoyo del FMI dado a México en 1995. Para ellos, la existencia del préstamo del FMI es el principal problema y no parte de la solución de las crisis financieras en los mercados emergentes.

La crítica referida al riesgo de negligencia es el centro de la reforma de la arquitectura financiera internacional en general y el futuro rol de las instituciones financieras internacionales en particular. En el plano analítico, no hay ningún motivo de

¹ Respecto de la prevención de crisis, véase, por ejemplo, Siebert (1998). Respecto del agravamiento de las crisis existentes, véase, por ejemplo Sachs (1997).

² El FMI defiende su postura en Lane et al. (1999). No se debate aquí si las condiciones de las medidas económicas son adecuadas, pues ese tema reviste menos importancia en el contexto del presente ensayo.

disputa en cuanto al argumento del riesgo de negligencia. El apoyo del FMI en tiempos de crisis puede ser anticipado tanto por los que piden prestado al FMI como por los prestamistas privados. Como consecuencia de ello, los gobiernos de los países endeudados estarían tentados de llevar adelante políticas económicas que implican un riesgo más alto de crisis financiera, cuyos costos serían cubiertos en parte por la comunidad internacional. Asimismo, los prestamistas privados se verían tentados de ignorar el riesgo y prestar en exceso, con la esperanza de que las operaciones de salvamento redujeran o incluso eliminaran potenciales pérdidas crediticias.

No obstante, los críticos de la gestión convencional de la crisis no han aportado evidencia en cuanto a la relevancia empírica de los problemas de incentivos generados por el FMI. Muy por el contrario, un intento reciente de evaluar la relevancia empírica del riesgo de negligencia indica que los problemas de incentivos tienden a ser sobrevaluados en el debate actual sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional (Nunnenkamp, 1999a). Se resumen aquí las principales conclusiones del estudio, ya que tienen importantes derivaciones para el futuro rol del FMI.³

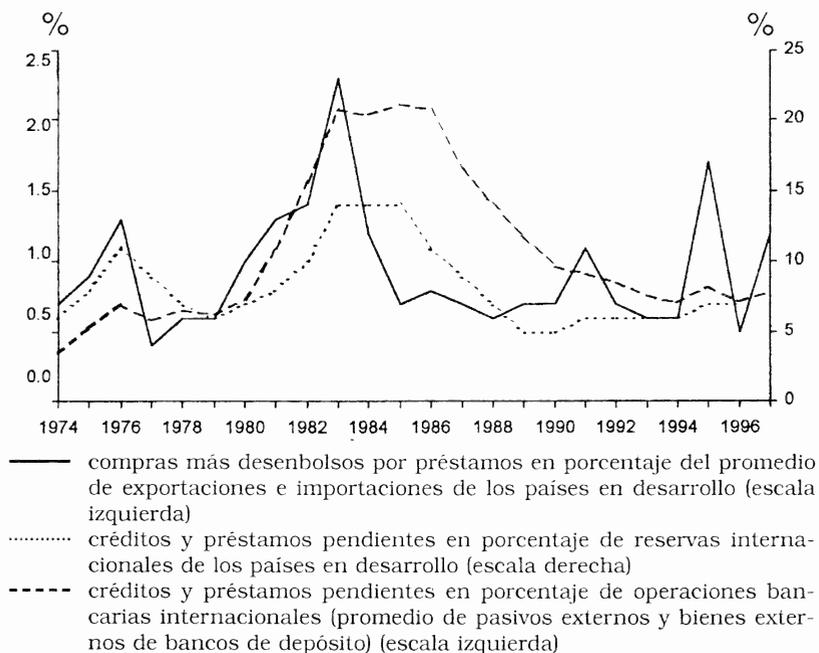
- Las importantes y excepcionalmente grandes operaciones de rescate en México (1995), Rusia (desde 1996), Este de Asia (1997) y Brasil (1998) tienden a ocultar que los recursos del FMI son en general probablemente muy pequeños para crear problemas de incentivos graves en una escala más amplia. Aun durante el boom de los préstamos del FMI en 1995-1997, el promedio de giros anuales de todos los países en desarrollo contra los recursos del FMI alcanzaron apenas 0,3 por ciento de su PBN. Al mismo tiempo, los préstamos del FMI también fueron marginales en los

³ Nótese que el peligro moral elude la cuantificación. No se sabe cómo se habrían comportado los tomadores de préstamos del FMI y los prestamistas privados en ausencia del apoyo del FMI. También resulta imposible determinar los costos de políticas económicas mal aconsejadas y los costos del préstamo excesivo que podrían haber sido evitados si las instituciones financieras internacionales se hubieran abstenido de rescatar a los mercados emergentes y sus prestamistas privados. Por lo tanto, la evaluación se remite a evidencia indirecta derivada del modelo de préstamo del FMI desde mediados de los '70.

casos en que tenían que ver con declaraciones de los bancos notificadores del BIS respecto de todos los países en desarrollo (aproximadamente un 2 por ciento).

- Pese a la opinión generalizada, los préstamos del FMI no han aumentado de manera constante desde mediados de los '70 (Figura 1). Las ejecuciones a más largo plazo revelan ciclos en los préstamos del FMI, con crisis importantes (por ejemplo, la crisis de la deuda en América Latina a comienzos de los '80) que derivan en repuntes temporarios de préstamos. Resulta difícil pensar que los altos préstamos del FMI durante episodios de crisis anteriores hayan podido reducirse a niveles de pre-crisis durante un lapso considerablemente largo si hubiera aumentado en forma significativa y permanente el riesgo de negligencia.

Figura 1 – Operaciones del FMI en Países en desarrollo en términos relativos, 1974-1997



Fuente: FMI (temas varios)

- Desde una perspectiva más a largo plazo, los préstamos del FMI (en términos per capita de la población de los países receptores) no se desviaron hacia grandes mercados emergentes, lo cual está una vez más en conflicto con lo que se infiere a partir de unos pocos acuerdos grandes celebrados recientemente. En otras palabras, las consideraciones “demasiado grande para fallar” relacionadas con las dimensiones del país no parecen haber desempeñado un papel importante, aunque es cierto que pueden haber influido en los préstamos del FMI en casos específicos.
- No parece justificado culpar al FMI de haber estimulado a los tomadores de préstamos a llevar adelante políticas económicas desacertadas. Tomando la tasa de inflación como indicador de la solidez de la política macroeconómica, la correlación con los giros contra los recursos del FMI resultan insignificantes. Además, los préstamos del FMI no se desviaron hacia países con regímenes de tipo de cambio inflexibles, ampliamente considerados como una causa importante de las recientes crisis financieras y monetarias.
- Asimismo, no existen pruebas convincentes que respalden la opinión de que el préstamo bancario imprudente a los países en desarrollo se debe en gran medida a que los rescates del FMI fueron previstos por los acreedores extranjeros. No coincide con esta visión el hecho de que la estructura de la financiación externa de los países en desarrollo haya pasado significativamente al financiamiento mediante acciones y participaciones de capital y se haya alejado de la financiación por préstamo, pese a que los inversores en acciones tienen menos posibilidades de beneficiarse con operaciones de rescate. Los análisis de correlación revelan que el FMI y los bancos internacionales tomaron decisiones independientes respecto de su préstamo a países en desarrollo, si la concentración crediticia bancaria y las operaciones del FMI se ajustan por tamaño de país (Tabla 1). En otras palabras, los préstamos del FMI no parecen haber sido motivados por el rescate de los acreedores extranjeros en primer lugar.

Tabla 1 –Distribución en varios países de la Financiación del FMI y los préstamos bancarios a Países en desarrollo: Resultados de correlación^a

Créditos pendientes de los bancos que informan al BIS (a partir de junio 1998)			
	en términos absolutos	en términos per capita ^b	en porcentaje del PNB ^c
Compras acumuladas más desembolsos por préstamos, 1974-1997			
-en términos absolutos	0,74**(114)	—	—
-en términos per capita ^b	—	0,15(114)	—
-en porcentaje del PNB ^c	—	—	-0,12(104)
Créditos y préstamos del FMI pendientes a fines de 1997			
-en términos absolutos	0,69(110)	—	—
-en términos per capita ^b	—	0,17*(110)	—
-en porcentaje del PNB ^c	—	—	-0,14(103)

^a Número de observaciones entre paréntesis.

^b Población de los países tomadores de préstamos en 1996

^c PNB de los países tomadores de préstamos en 1996.

** y * denotan significación al nivel del 1 y 10 por ciento respectivamente (prueba bilateral)

Fuente: FMI (temas varios); BIS (1998)

Todo esto indica que el riesgo de negligencia fue un problema menor en el pasado. Esto nos lleva a rechazar la propuesta radical de poner fin a los préstamos del FMI, presentada por algunos críticos del FMI para erradicar el riesgo de negligencia. Aunque los críticos tengan razón cuando sostienen que habría menos crisis en ausencia del préstamo de emergencia de las instituciones internacionales, de todos modos habría algunas. Sin una red de seguridad, probablemente las crisis restantes tendrían repercusiones internacionales más dramáticas que las que presenciamos en el pasado. Dicho de otro modo, erradicar los riesgos de negligencia tiende a aumentar el riesgo sistémico de contagio de crisis. De ahí que la pregunta relevante no es si hace falta una red de seguridad, sino más bien cómo mejorar el manejo de las crisis existentes.

III. Prevención y Resolución de crisis: El futuro rol del FMI

Si el riesgo de negligencia ha sido un problema menos serio de lo que indica gran parte del debate actual, ¿por qué no se habilita al FMI para actuar como un verdadero prestamista internacional de última instancia? La ventaja obvia de tener un prestamista internacional de última instancia sería que combatir el riesgo sistémico resultaría más fácil (Fischer, 1999)⁴. Actualmente, el FMI no puede desempeñar ese papel. Los recursos utilizables del FMI son “insignificantes si se desarrollara una crisis generalizada, por ejemplo si Japón o Euroland necesitaran asistencia financiera” (Siebert, 1999: 5). Como verdadero prestamista internacional de última instancia, el FMI debería tener una disponibilidad de recursos ilimitados.

No obstante, es más bien poco realista suponer que esto ocurrirá en el futuro cercano: “Los responsables de elaborar las políticas en los países grandes lo impedirán” (Wolf, 1998). Tienen razones justificadas para no otorgar al FMI recursos ilimitados.⁵

- Un prestamista internacional de última instancia se justificaría sólo si los potenciales tomadores de préstamos aceptaran normas estrictas de supervisión y disciplina externas (Wolf, 1998). Estas normas deberían cubrir la regulación financiera, la legislación por quiebras y sanciones, revelación de información y políticas macroeconómicas. La crisis asiática reveló claramente que estos requisitos previos distan de cumplirse en este momento.

⁴ Claassen (1985) sostuvo mucho antes de las crisis financieras actuales que los bancos centrales nacionales no pueden manejar con eficacia el problema de liquidez de los bancos que operan internacionalmente. La división del trabajo entre los bancos centrales nacionales se torna “más compleja y por ende menos factible si el banco central afectado... debe enfrentar un problema de liquidez en términos de una moneda que no es la suya. En ese caso, puede no poseer suficientes reservas internacionales” (Claassen, 1985: 232 f).

⁵ Para conocer una opinión diferente, véase a Fischer (1999) y Corea, Ministerio de Finanzas y Economía (1999).

- Un prestamista internacional de última instancia debería contrarrestar sólo una crisis de liquidez que amenazara al sistema financiero global. No obstante, resulta sumamente difícil distinguir entre “iliquidez” e “insolvencia” en el contexto internacional (Litan, 1998). Al contrario de los prestamistas nacionales de última instancia, el FMI no presta a los mercados sino a los gobiernos que enfrentan problemas o que amenazan con incumplimiento. Dadas las dificultades de definir una crisis sistémica, los recursos ilimitados del FMI pueden aumentar el riesgo de que el FMI se convierta en un “organismo de financiación para países en problemas creados por ellos mismos, por así decirlo, el banco global de los países en problemas” (Siebert, 1999: 3).
- Un préstamo más generoso por parte del FMI puede hacer que resulte más difícil alcanzar dos objetivos deseables de reformar la arquitectura financiera internacional, a saber (I) disuadir a los países de que se apoyen excesivamente en el tipo de cambio sostén, y (II) inducir a los prestamistas privados a participar en las renegociaciones ordenadas de la deuda (Lipton, 1999).

En suma, los préstamos ilimitados del FMI correrían el riesgo de que los problemas de riesgo de negligencia se tornen más graves que antes. Definir el futuro rol del FMI comporta por lo tanto un dilema fundamental. El conflicto está entre manejar energicamente las emergencias que se presenten, proporcionando un apoyo suficientemente amplio y oportuno para luchar contra el riesgo sistémico, e impedir en primer lugar que se produzcan emergencias negando creiblemente apoyo oficial a los gobiernos y a los prestamistas internacionales que se encuentran en problemas creados por ellos mismos. La mitigación de una crisis puede llegar a requerir más préstamos del FMI, mientras que la prevención de crisis requiere préstamos limitados del FMI.

No existe una solución fácil a este dilema. Por consiguiente, es probable que el FMI siga siendo “ni chicha ni limonada” (Wolf, 1998). La única conclusión firme extraída de la discusión anterior es que deben rechazarse las dos posiciones extremas. Si bien los que proponen eliminar completamente al

FMI ignoran el riesgo sistémico de las crisis que seguirían produciéndose, la idea de tener un verdadero prestamista internacional de última instancia desestima los consiguientes problemas del riesgo de negligencia.

Hallar un equilibrio entre prevención y resolución de crisis es la tarea intrincada que recae en los reformadores de la arquitectura financiera internacional. Son muchas las soluciones de compromiso cuando llega el momento de encontrar un punto intermedio razonable para definir el futuro rol de las instituciones financieras internacionales. Dos pasos prácticos hacia la reforma pueden servir de ejemplo: la Línea de Crédito Contingente (LCC) del FMI y la notificación activa de las instituciones internacionales.

El Directorio Ejecutivo del FMI aceptó crear la LCC en abril de 1999. Esta nueva facilidad evitará la diseminación de las crisis financieras ofreciendo crédito por precaución a los países que pueden contagiarse, aunque su situación económica sea fundamentalmente sólida. Los miembros del FMI deberán ser habilitados previamente para recibir la ayuda de la LCC. Deben reunir "algunos criterios mínimos de revelación y transparencia de la información, así como de salud económica" (Edwards, 1998). Brindando su apoyo a priori (y no a posteriori, como ha hecho tradicionalmente el FMI), la LCC puede contribuir a restablecer la confianza antes de que sea demasiado tarde. Al ayudar sólo a países admisibles, la LCC puede aportar los incentivos indicados y minimizar el riesgo de negligencia.

No obstante, es discutible si la LCC podrá alcanzar sus objetivos; puede incluso generar nuevos riesgos (Eichengreen, 1999: 99 ff; Golder, 1999; Siebert, 1999). La LCC parece ser proclive a una selección adversa, desde el momento que es probable que las solicitudes de apoyo mediante la LCC vengán de países vulnerables con problemas económicos –posiblemente disfrazados– en primer lugar. Al mismo tiempo, el mecanismo de habilitación previa puede crear una seguridad ilusoria en los prestamistas privados que podría desembocar en una mala asignación de los flujos de capitales internacionales. Y lo que es más importante, quizá, la LCC puede desencadenar más crisis si las políticas económicas de los países previamente habilitados empeoran a tal punto que el FMI deba revocar su aprobación previa.

Asimismo, el pedido de una notificación más activa por parte de las instituciones internacionales a los mercados financieros, en el sentido de que los países tomadores de préstamos enfrentan problemas económicos, involucra graves compromisos. Es asombroso, realmente, que la crisis asiática haya generado comentarios contrarios en cuanto a la política de información del FMI. Dentro del contexto coreano, por ejemplo, Sachs (1997) sostuvo que "un mejor enfoque habría sido que el FMI pusiera énfasis en los puntos fuertes y no los puntos débiles de la economía coreana, calmando de esa forma los mercados en vez de convencerlos aún más de la necesidad de salir del país". Es sumamente discutible que una estrategia de engañar a los mercados financieros hubiera podido mitigar la crisis asiática. Igualmente discutible es, no obstante, que "hacer sonar el silbato" enseguida (Siebert, 1998) sirva para prevenir crisis en el futuro. Por cierto, la amenaza de la revelación pública de problemas emergentes por parte del FMI y otros organismos internacionales da al país afectado incentivos mayores para corregir políticas equivocadas antes de que sea demasiado tarde. Por otro lado, la notificación activa por parte de organismos con autoridad como el FMI puede ser el detonador de crisis que de lo contrario podrían haberse evitado.

La delicada tarea de notificar puede manejarse mejor si distintos órganos internacionales comparten la responsabilidad de aportar información importante en sus respectivas áreas de competencia, dejando que los mercados financieros evalúen dicha información y saquen conclusiones apropiadas. La Norma de Difusión de Datos Especiales del FMI representa un paso en esa dirección. Otro es un mejor registro de la deuda por parte del Banco para Acuerdos Internacionales. La información regular también debe cubrir aspectos institucionales referidos a la solidez del sector financiero, como provisiones legales y la aplicación real de las normas de prudencia. Una división clara del trabajo entre las instituciones internacionales, así como entre las instituciones internacionales y los mercados financieros, evitaría que el FMI se convirtiera en un organismo de clasificación global.⁶ Sería definitivamente exi-

⁶ Véase también Golder (1999: 18) quien alega a favor de "una menor participación del FMI en áreas de menor interés operativo directo como contabilidad, auditoría, regulaciones de quiebras así como dirección empresarial".

gir demasiado de una sola institución internacional algo que distintos organismos de clasificación privados no pudieron proporcionar, a saber, evaluaciones de riesgo oportunos y completos.

IV. Distribución de la carga: ¿Cómo hacer participar al sector privado?

A esta altura debería ser evidente que la reforma de la arquitectura financiera internacional debe ir más allá de redefinir el rol de los organismos multilaterales. Los compromisos desagradables mencionados anteriormente implican que el vacío institucional que caracteriza a los mercados financieros globales no pueden colmarlo los organismos multilaterales solos. Por esa razón, la participación del sector privado en el manejo internacional de crisis representa otro tema importante en el debate actual por la reforma. Puede no ser una gran sorpresa el hecho de que los avances en esta área son tan difíciles de lograr como los referidos a los organismos multilaterales.

La mayoría de las propuestas recientes para involucrar a los prestamistas privados en la crisis intentan elaborar mecanismos que puedan compensar, por lo menos en parte, la falta de procedimientos de quiebra respecto de los tomadores de préstamo soberanos. El principal objetivo es lograr una distribución de la carga justa, "dejando adentro" al sector privado en cuanto se empieza a vislumbrar la crisis. Está implícita la creencia generalizada de que los prestamistas extranjeros hasta el momento se vieron protegidos de las pérdidas pese a que su comportamiento de boom-y-fracaso coadyuvó significativamente a las crisis recientes. Las propuestas van desde medidas ad hoc, convenidas voluntariamente, hasta medidas bastante draconianas como "recortes automáticos" para todos los prestamistas privados comprometidos en un país con problemas de pago.⁷ Pueden distinguirse dos modalidades de participación del sector privado: el gobierno de Estados Unidos y la comunidad bancaria internacional favorecen un en-

⁷ Para un panorama general, véase Eichengreen (1999_b). Para un análisis crítico desde la perspectiva de los bancos internacionales, véase Instituto Internacional de Finanzas (1999).

foque discrecional según el cual organismos como el FMI estimulan a los prestamistas y a los tomadores de préstamos a reestructurar la deuda caso por caso, mientras que la mayoría de los gobiernos europeos prefiere el enfoque basado en normas para renegociaciones y reestructuración de la deuda.

El primer enfoque se adoptó en Corea, por ejemplo. Los bancos extranjeros y el gobierno coreano negociaron la reestructuración de la deuda “bajo la intendencia y con la persuasión de los bancos centrales del G-7” (Eichengreen, 1999_b). Este acuerdo tuvo el mérito de haber facilitado el rápido retorno de Corea a los mercados internacionales de capitales. No obstante, los bancos extranjeros no avalaron ninguna carga financiera; simplemente acordaron extender el vencimiento de sus créditos y fueron compensados por esta concesión. Además, distintos prestamistas habían abandonado el país mucho antes de que se iniciaran las negociaciones. En otras palabras, el acuerdo no fue eficaz en lo que se refiere a incorporar al sector privado. El enfoque adoptado en Corea probablemente resulte aún menos efectivo en países con un gran número de prestamistas heterogéneos (y no sólo algunos bancos como en Corea). En ese caso, hallar consenso en cuanto a medidas ad hoc será una tarea que requerirá mucho tiempo, si es que no resulta imposible. Esto indica que las renegociaciones de la deuda deben basarse en normas, por lo menos hasta cierto punto, para poder obtener una justa distribución de la carga.

Esto no significa que el enfoque europeo no tendrá su costo. Dos propuestas pueden ejemplificar el enfoque en base a normas.

- Buitier y Sibert (1999) propusieron una opción universal de refinanciamiento con sanción (UDROP). La idea es que toda deuda en moneda extranjera debería incluirla como opción, utilizable a discreción del tomador de préstamo, para renegociar la obligación por algunos meses con una tasa de interés de sanción.
- En cuanto a los contratos con bonos, se sugiere incluir cláusulas de distribución y de voto por mayoría y elaborar normas sobre representación colectiva de los tenedores de

bonos, para facilitar la reestructuración de los bonos. Estas disposiciones ayudarían a superar los problemas de acciones colectivas y evitarían pleitos por parte de tenedores individuales de bonos.

El enfoque basado en normas puede ser defectuoso en dos aspectos importantes (Eichengreen, 1999_b). Primero, si los acuerdos de préstamos y los contratos con bonos incluyeran las disposiciones normalizadas que facilitarían a los tomadores de préstamos reestructurar su deuda, los prestamistas extranjeros pueden temer que los tomadores de préstamos utilicen arbitrariamente la opción de reestructuración. Por ende, los prestamistas extranjeros pueden retirarse al primer signo de problema y consecuentemente precipitar una crisis. Segundo, estas disposiciones pueden derivar en una selección adversa. Por ejemplo, es poco probable que las Opciones Universales de Refinanciamiento con Sanción sean utilizadas en forma generalizada por propia voluntad, ya que sólo los tomadores de préstamos que suponen una elevada posibilidad de tener que reestructurar su deuda pueden desear participar en sus contratos de préstamos. Los acreedores que saben de antemano que la demanda provendrá de tomadores de préstamo riesgosos, en primer lugar, no ofrecerán las Opciones Universales de Refinanciamiento con Sanción al no poder fijar un precio adecuado a la opción.

Sin embargo, ninguno de los dos problemas parece insuperable y los organismos internacionales pueden ayudar a resolverlos. El riesgo de negligencia por parte de los tomadores de préstamos se reduce, aunque no se elimina, ya que las opciones de reestructuración como las Opciones Universales de Refinanciamiento con Sanción sólo pueden ser ejercidas por el tomador del préstamo con una sanción. Además, la experiencia con los bonos del tipo británico que (a diferencia de los bonos que prevalecen estilo americano) incorporan muchas de las disposiciones propuestas respecto de las acciones colectivas, es más bien alentadora: "Las entidades emisoras (de bonos estilo británico) no parecen caer en la tentación de reprogramar al primer signo de problemas. El riesgo de negligencia puede existir, pero no hay signos de que sea abrumador" (Eichengreen, 1999_b: 13 f.). Por ende, es bastante improbable

que los tomadores de préstamo sufran costos significativos, en términos de diferenciales más altos de tasas de interés o de acceso limitado a los mercados de bonos, si se aplicaran universalmente cláusulas de acción colectiva.

La selección adversa puede minimizarse de varias formas. Los tomadores de préstamos seguros, como los principales países industrializados, pueden sentar un precedente e incorporar cláusulas de acción colectiva a sus propios contratos con bonos. Los mercados emergentes pueden emprender una iniciativa conjunta en vez de avanzar individualmente. El FMI puede respaldar dicha iniciativa y dar incentivos prestando a tasas de interés relativamente favorables a países que emitan bonos con cláusulas de acción colectiva.

V. La prevención de crisis a distintos niveles

Comparado con la resolución de crisis y distribución de la carga, el argumento a favor de la participación del sector privado puede ser menos obvio respecto de la prevención de crisis. La principal responsabilidad de la prevención de crisis recae en los responsables de elaborar las políticas en los países que piden prestado y en los reguladores internacionales. Los primeros tienen a su disposición distintos instrumentos para reducir el riesgo de corridas monetarias y crisis financieras⁸: política monetaria y fiscal para asegurar solidez macroeconómica, tipos de cambio flexibles para desalentar los ataques especulativos a la moneda, el manejo de las reservas extranjeras para evitar la escasez de liquidez internacional, el manejo de la deuda para evitar la confianza excesiva en el préstamo a corto plazo, la liberalización secuenciada de la cuenta de capital para favorecer los ingresos de capital a largo plazo; la supervisión de los bancos para aplicar las normas de prudencia, así como la revelación de la información para estabilizar las expectativas del mercado.

Los reguladores internacionales enfrentan una tarea enorme en la aplicación de la transparencia y la responsabilidad, incluidos los requerimientos de revelación de los centros fi-

⁸ Véase también a Reisen (1999).

nancieros offshore, las instituciones financieras no bancarias y para transacciones que involucran a instituciones fuertemente endeudadas.⁹ Organismos multilaterales como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria deben desarrollar e implementar prácticas para supervisar los fondos de inversiones y relaciones financieras de los bancos con dichos fondos. Deben abordar las desventajas de las normas existentes sobre supervisión bancaria. Subsiste la duda de que la simple corrección de las distorsiones regulatorias evidentes creadas por el Acuerdo de Capitales de Basilea de 1988 sea suficiente. A los críticos les preocupa que cambios menores en las pautas, a saber, aumentar las ponderaciones de riesgo para ciertas categorías de préstamo, sea un intento por “afinar un mecanismo que contiene algunas fallas fundamentales... El defecto principal y definitorio de las pautas de Basilea basadas en el riesgo es que..., son y siempre serán, esencialmente arbitrarias” (Calomiris y Litan, 1999). Estos críticos sostienen que es esencial incorporar medidas de riesgo bancario basadas en el mercado a las normas de prudencia regulatorias.¹⁰

Pero también los prestamistas privados deben actuar para evitar que las crisis se difundan de un mercado emergente a otro. Por ejemplo, los bancos extranjeros pueden comprometerse a priori a suministrar nuevos créditos a los países amenazados de contagio (Feldstein, 1999). Las líneas de crédito stand-by otorgadas por los bancos a Argentina, México e Indonesia representan un prototipo de esta clase de seguro contra cambios repentinos en los movimientos de capitales. Como cualquier seguro, las líneas de crédito precautorias son propensas a la selección adversa y al riesgo de negligencia. Además, no puede descartarse que los bancos extranjeros reduzcan su otra concentración crediticia al aceptar líneas de crédito precautorias (Eichengreen, 1999_b). No obstante, estos problemas pueden frenarse si los mercados financieros indican claramente que son dignos de crédito y si están dispuestos a pagar una tasa de interés como sanción al girar contra estas líneas de crédito.

Por último, los prestamistas privados pueden verse obliga-

⁹ Para un panorama general, véase FMI (1999).

¹⁰ Véase también *The Economist* (1999).

dos a establecer y financiar fondos de emergencia para los países tomadores de préstamos con un riesgo de incumplimiento relativamente alto.¹¹ Los consejos de acreedores serían responsables de recoger las contribuciones de los prestamistas individuales a estos fondos; las contribuciones pueden fijarse como cierto porcentaje de transferencias de capital al país correspondiente. El FMI puede girar contra estos fondos privados en cuanto se vislumbra la crisis. De esa forma, podrían abordarse dos problemas al mismo tiempo. Primero, más recursos financieros podrían movilizarse en caso de emergencias. El FMI dispondría de una agrupación más grande de recursos financieros sin provocar mayor riesgo de negligencia por parte de los prestamistas privados. La lucha contra el contagio ya no se vería postergada por una agotadora coordinación a posteriori. Segundo, la obligación de reservar fondos privados anticipadamente para enfrentar emergencias reforzaría el incentivo de los prestamistas privados a seguir estrategias prudentes de préstamo. Esto ayudaría, en primer lugar, a prevenir los fraudes especulativos.

VI. Conclusiones: Por qué es tan lento el avance de la reforma

A dos años del estallido de la crisis asiática en Tailandia, en julio de 1997, el progreso realizado en la reforma de la arquitectura financiera internacional es muy limitado. Esto se da particularmente en cuanto a la participación del sector privado en la prevención y resolución de las crisis financieras (FMI, 1999). El vacío institucional, mencionado al comienzo del presente ensayo, todavía existe, pese a que los expertos han sugerido diversas reformas y varios organismos oficiales debaten la agenda.

La principal razón de este resultado más bien pobre hasta el momento es que casi todos los pasos tendientes a la reforma implican compromisos. El compromiso más serio es entre mitigar las crisis que aparecen y prevenir otras crisis. Las que

¹¹ En Nunnenkamp (1999_b) aparece una presentación detallada de esta propuesta.

enfrentan este dilema son especialmente las instituciones financieras internacionales, sobre todo el FMI. Por un lado, el apoyo financiero de estas instituciones debe ser limitado, para mantener un bajo riesgo de negligencia. Por el otro, puede ser necesaria una mayor financiación de emergencia para combatir enérgicamente el contagio.

Los críticos del FMI tienden a apuntar sus dardos en ambas direcciones. Es posible que algunos de los ataques de los críticos que culpan al FMI de haber agravado o incluso causado las crisis financieras recientes den en el blanco. No obstante, eliminar al FMI sería más negativo que positivo. Sin una red de seguridad internacional, las crisis restantes probablemente tendrían repercusiones globales aún más graves y pueden poner en peligro al sistema financiero en su conjunto. Otros críticos que afirman que el FMI debe prevenir la próxima crisis, después de haber sido incapaz de prevenir las últimas, tienden a poner una carga excesiva en la institución. Nótese que la profesión de la economía en su conjunto, no sólo el personal del FMI, fue tomada desprevenida cuando estalló la crisis asiática. Dista de ser obvio que el FMI llegue a tener un conocimiento superior susceptible de anticipar la próxima crisis, que, una vez más, puede diferir de las anteriores.

Por consiguiente, aunque las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel fundamental en la resolución y la prevención de crisis, no pueden enfrentar esta tarea solas. Sus esfuerzos deben complementarse con varios otros factores. En primer lugar, los responsables nacionales de las políticas deben hacer sus deberes y deben aprender las lecciones de las crisis recientes (sobre todo en lo que se refiere a política cambiaria, liberalización de la cuenta de capital y supervisión del mercado financiero). Además, tiene que haber organismos multilaterales que controlen sistemáticamente las normas financieras regulatorias. Como puede verse, esta tarea ímproba supera la simple corrección de distorsiones regulatorias obvias.

Por último, los prestamistas privados deben participar más estrechamente en la resolución y la prevención de crisis. "Dejar adentro" al sector privado es una cuestión muy intrincada. Las medidas draconianas para una distribución justa de la carga pueden tener efectos secundarios desagradables; a

los mercados emergentes puede resultarles más difícil o caro acceder a los mercados internacionales de capitales. No obstante, hacen falta, al parecer, algunas normas básicas sobre participación del sector privado para evitar el préstamo excesivo en el futuro y para no permitir que los prestamistas privados se desentiendan en tiempos de crisis. De esa forma, incorporar al sector privado ayuda a aliviar el dilema que enfrentan las instituciones financieras internacionales.

Referencias

BIS (Banco de Acuerdos Internacionales) (1998) *International Banking and Financial Market Developments*. Quarterly Review, noviembre, Basilea.

Buiter, W. y A. Sibert (1999) UDROP. A Small Contribution to the New International Financial Architecture. Discussion Papers 425. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science London.

Calomiris, C.W. y R.E. Litan (1999). Statement of the Shadow Financial Regulatory Committee on Revising the Basle Capital Standards. Statement No. 154, Abril 26 (<http://www.aei.org/shdw/shdw154.htm>).

Claassen, E.M. (1985). The Lender-of-Last Resort Function in the Context of National and International Financial Crises. *Weltwirtschaftliches Archiv* 121 (2) 217-237

Corea, Ministerio de Finanzas y Economía de (1999) *New International Financial Architecture: Korea's Perspective*. Seúl

Edwards, S. (1998) Abolish the Fund. *Financial Times*, noviembre 13.

Eichengreen, B. (1999_a) *Toward a New International Financial Architecture. A Practical Post-Asia Agenda*. Institute for International Economics, Washington, DC

Eichengreen, B (1999_b). Involving the Private Sector in Crisis Prevention and Resolution. Conferencia sobre Temas Claves de la Reforma del Fondo Monetario Internacional y el Sistema Financiero. Mimeografiada.

Feldstein, M. (1999) Self-Protection for Emerging Market Economies. NBER Working Papers 6907. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Fischer, S. (1999) *On the Need for an International Lender of Last Resort*. (<http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/010399.htm>)

FMI (Fondo Monetario Internacional) (temas varios). *International Financial Statistics*. Washington, D.C.

FMI (1999) *A Guide to Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System*. Washington, D.C., abril 28 (<http://www.imf.org/external/np/ext/facts/arch.htm>)

Folkerts-Landau, D. y P. M. Garber (1999). *The New Financial Architecture: A Threat to the Markets?* Deutsche Bank, Global Markets, Frankfurt.

Golder, S.M. (1999) Precautionary Credit Lines: A Means to Contain Contagion in Financial Markets? Kiel Discussion Papers 341. Institute of World Economics, Kiel.

Institute of International Finance (1999) *Involving the Private Sector in the Resolution of Financial Crises in Emerging Markets*. Washington, D.C.
(<http://www.iif.com/pressrel/1999.pr6.htm>)

Lal, D. (1998) Zeit zum Abschied für den Währungsfonds. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Oktober 1: 19.

Lane, T., A. R. Ghosh, J. Hamann, S. Phillips, M. Schulze-Ghattas, y T. Tsikata (1999) *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand: A Preliminary Assessment*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Lipton, D. (1999) The Financial Role of the IMF. Conferencia sobre los Temas Claves en la Reforma del Fondo Monetario Internacional y el Sistema Financiero. Mimeografiada.

Litan, R.E. (1998) Does the IMF Have a Future? What Should It Be? Trabajo presentado en la Conferencia del FMI/Banco de la Reserva Federal de Chicago sobre el FMI. Mimeografiada.

Meltzer, A. H. (1998) Asian Problems and the IMF. *The Cato Journal* 17 (3) 267-274

Nunnenkamp, P. (1999_a). The Moral Hazard of IMF Lending. Making Fuss about a Minor Problem? Kiel Discussion Papers 332. Institute of World Economics, Kiel.

Nunnenkamp, P. (1999_b). *El FMI, origen de la crisis? Créditos del FMI, riesgo moral y la reforma del sistema financiero internacional*. Institute of World Economics, Kiel. Mimeografiada.

Reisen, H. (1999) After the Great Asian Slump: Towards a Coherent Approach to Global Capital Flows. *Policy Brief* 16 OECD Development Centre, Paris.

Sachs, J. (1997) Power unto itself? *Financial Times*, Diciembre 11.

Siebert, H. (1998) The Future of the IMF: How to Prevent the Next Global Financial Crisis. Kiel Working Papers 870. Institute of World Economics, Kiel.

Siebert, H. (1999) *How to Improve the Incentive System to Prevent Currency Crises*. Institute of World Economics, Kiel. Mimeografiada.

The Economist (1999) *Basle Brush*. Mayo 1: 73.

Wolf, M. (1998) The Last Resort: *Financial Times*, Septiembre 23.

Ingresos Intergubernamentales*

James Edwin Kee y John J. Forrer

La década del ochenta fue testigo de una revolución tranquila pero profunda en las tendencias del ingreso intergubernamental –el cambio en los flujos de ayuda fiscal de los gobiernos federales y estatales. Algunos observadores alegan que estos cambios son producto de un reordenamiento fundamental en las relaciones intergubernamentales y del federalismo fiscal. Ven a esta nueva era de federalismo, que corresponde aproximadamente a la “era Reagan”, no sólo como significando un alejamiento de prácticas y tendencias pasadas, sino como una significativa alteración en el equilibrio de poder dentro de nuestro sistema federal de gobierno.¹

Otros, si bien reconocen la escala en los flujos cambiantes de ingresos intergubernamentales, interpretan estos hechos como menos portentosos. Los cambios que se producen en el federalismo fiscal son entendidos como parte de un flujo y reflujo político, un péndulo que se mueve constantemente de un enfoque a otro mientras que los gobiernos se enfrentan a la siguiente “crisis” política o fiscal con una respuesta activa o pa-

* El presente artículo es una traducción del Capítulo 9 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen y Dennis Strachota. Ha sido incluida en esta edición de la Revista Internacional de Presupuesto Público con la autorización de la *Government Finance Officers Association* de los Estados Unidos y Canadá.

¹ John Shannon y James Edwin Kee, “El Ascenso del Federalismo Competitivo”, *Finanzas y Presupuesto Público* 9 (Invierno 1989):3.

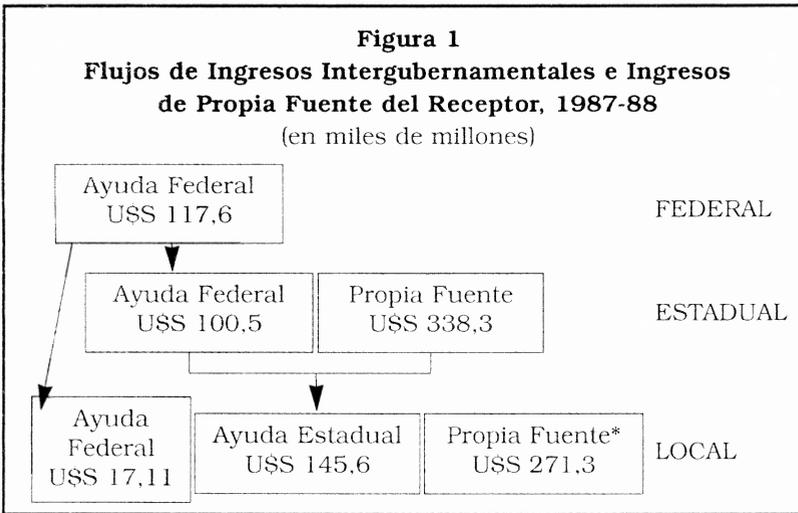
siva. Los cambios recientes, grandes como son, pueden reflejar simplemente apreciaciones políticas de corto plazo y preferencias políticas más que una reestructuración fundamental del poder intergubernamental.²

Cualquiera sea el caso, han tenido lugar grandes cambios en los flujos de ingresos intergubernamentales. Los subsidios de ayuda federales, que una vez dominaron el paisaje fiscal, siguen siendo significativos pero van disminuyendo en cuanto a importancia. En respuesta, los gobiernos estatales están evaluando nuevamente las prioridades en el gasto de programas. Los gobiernos locales están confiando cada vez más en los ingresos de propia fuente.

Los recientes cambios en los flujos de los ingresos intergubernamentales son un espejo que refleja las tendencias más grandes en el patrón cambiante de las relaciones intergubernamentales. Los subsidios del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales y los subsidios de los gobiernos estatales a los gobiernos locales –su volumen, distribución y composición– reflejan las prioridades de la política pública, los equilibrios de poder entre el gobierno federal, los Estados y sus localidades, y la capacidad y el esfuerzo fiscal.

La Figura 1 brinda un panorama general de los flujos de ingresos intergubernamentales durante el ejercicio económico 1988 y relaciona tales flujos con los ingresos que obtienen los gobiernos locales y estatales de sus propias fuentes a través de impuestos, cargas, y otras formas de ingreso. De los US\$117.600 millones en ayuda federal a los gobiernos estatales y locales, US\$ 100,500 millones fueron a los gobiernos estatales y US\$ 17,100 millones directamente a los gobiernos locales. Los US\$100,500 millones de ayuda federal representaban alrededor del 22,9% del ingreso estadual local de US\$ 438,800 millones, representando los otros US\$ 338,300 millones del ingreso estadual de propia fuente, una combinación de impuestos, honorarios y cargas. Los estados proporcionaron US\$ 145,600 millones de ayuda a localidades, un monto igual al 33% de sus ingresos totales. Una parte de la

² Richard P. Nathan, "El Federalismo Cambiante de América", en Anthony Kin., ed. *El Sistema Político Americano* rev. (Washington: El Instituto Americano de la Empresa, de pronta aparición).



* Incluye US\$6,800 millones de ayuda local pagada a los Estados y US\$3,000 millones a otras localidades.

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Finanzas del Gobierno en 1987-88* (Washington: GPO, 1988), cuadro 6.

ayuda estadual a las localidades representaba fondos federales que “pasaban a través” de los Estados en camino hacia las localidades. Asimismo, había pequeños flujos de ayuda de las localidades hacia los estados y entre las localidades.

Este capítulo comenta en primer término la razón fundamental detrás de la asistencia fiscal intergubernamental y luego analiza los cambios que se han producido en los ingresos intergubernamentales, concentrándose en los últimos diez años. Se dan sugerencias de por qué se produjeron estos cambios y sus implicancias para otros aspectos de las relaciones intergubernamentales y la política pública.

Razón fundamental para la ayuda a través de subsidios

Existen numerosas razones fundamentales políticas y económicas para la ayuda fiscal de un nivel de gobierno a otro. Las justificaciones económicas para la ayuda a través de subsidios puede resumirse como (1) correcciones de efectos “indi-

rectos”, o factores externos, (2) estimulación de la producción local de “bienes de interés social”, (3) uso de una capacidad superior para la obtención de fondos para alcanzar las metas de redistribución, y (4) igualación de inequidades fiscales.³

Factores Externos

Los factores externos son definidos por los economistas como efectos indirectos sobre terceros que no son transmitidos a través del sistema de precios y que surgen como un subproducto incidental de la actividad de otra persona o firma.⁴ Los efectos indirectos pueden ser positivos, como los gastos del gobierno en cuidado de la salud y educación que benefician a los que están más allá de las fronteras, o negativos, como las políticas de contaminación del gobierno que afectan el medio ambiente de las jurisdicciones circundantes.

Para los gobiernos, la presencia de factores externos significa ineficiencias potenciales en la asignación de servicios. Un gobierno local o estadual podría gastar menos en un servicio gubernamental en particular que lo garantizado de otro modo por los beneficios netos totales, incluyendo efectos indirectos, a la región o nación. Por ejemplo, el gobierno federal brinda fondos de contrapartida significativos para la construcción de carreteras interestatales porque es probable que en ausencia de esa asistencia cada uno de los Estados gaste solamente los dólares necesarios para beneficiar a sus propios residentes. La ayuda federal está destinada a inducir el diseño de un sistema y gasto total en carreteras interestatales que corresponda con el beneficio nacional. En forma similar, un Estado podría brindar asistencia a los distritos escolares locales al reconocer que los beneficios de educar estudiantes en distritos particulares redundan en beneficio del Estado en su conjunto.

³ Richard y Peggy Musgrave, *Finanzas Públicas en Teoría y Práctica* (Nueva York: McGraw-Hill, 1976). 626-27; véase también George F. Break, *Financiamiento del Gobierno en un Sistema Federal* (Washington: The Brookings Institution, 1980). 76-87.

⁴ Steven F. Rhoads, *Opinión del Mundo por Parte del Economista* (Nueva York: Cambridge University Press, 1985), pag. 67.

Estimulación de los Bienes de Interés Social

Se pueden dar subsidios para alentar la producción de bienes o servicios que estén disponibles en el sector privado por un precio, pero a un nivel de producción o precio que limita el acceso para mucha gente. Los gobiernos pueden subsidiar la producción de los bienes deseados de muchas formas, a través de subsidios, adquisición o incentivos impositivos. Los Subsidios de la *National Endowment for the Arts and Humanities* (Fundación Nacional para las Artes y las Humanidades) están destinados a menudo a alentar los gastos estatales y locales en actividades que el presidente y el Congreso consideran especialmente valiosas o meritorias. Los programas de guarderías, recreación y muchos programas de salud financiados con fondos federales o estatales también podrían caer dentro de esta categoría.

Redistribución

Es difícil para los Estados y casi imposible para las localidades realizar una redistribución significativa del ingreso. Dada la movilidad de la gente, los activos y las transacciones, las actividades de redistribución alientan un éxodo de los contribuyentes con altos ingresos de una jurisdicción local y una afluencia de los necesitados a la misma. En la medida en que tal redistribución sea conveniente, la jurisdicción que tenga la capacidad superior de obtener ingresos (la que tenga la base más amplia y más diversa) está en mejores condiciones de diseñar y financiar programas de asistencia general para los pobres. Los principales programas de la "red de seguridad" que apuntan a la redistribución del ingreso incluyen la Ayuda para Familias con Niños a Cargo (el programa general de bienestar de la nación), *Medicaid* (asistencia médica), y estampillas para la compra de alimentos. Administrados generalmente a nivel estatal, tales programas son financiados en gran parte por el gobierno federal, también con financiamiento estatal significativo.

Igualación

Los Estados y las localidades no tienen capacidades fiscales iguales, la capacidad para obtener ingreso equivalente de estructuras impositivas similares. Algunos tienen familias con ingresos más altos, algunos tienen mayores bases de recursos naturales o atributos locales tales como puertos, algunos se ven afectados por la ubicación de una instalación pública o privada particularmente grande. En otros sistemas federales, la ayuda nacional significativa está dirigida a equiparar las disparidades fiscales.⁵ En los Estados Unidos, sólo la participación general en el ingreso tenía a ésta como una de sus metas. Sin embargo, muchos subsidios federales incluyen disposiciones sobre financiamiento que reconocen en sus requisitos de igualación las diferencias en capacidades fiscales de los Estados. A nivel estadual, los esfuerzos de igualación más significativos se han producido en educación, un área en la cual algunos Estados han progresado en la reducción de la disparidad en el gasto educacional por alumno. Los Estados también se han ocupado del problema de la disparidad fiscal entre localidades asumiendo la financiación de algunas funciones –tales como el bienestar social, la asistencia médica y los costos judiciales– que a menudo resulta difícil predecir o controlar para las localidades.

Factores Políticos

A menudo se otorgan subsidios de ayuda para lograr ciertos objetivos políticos que pueden tener muy poco que ver con los argumentos económicos correspondientes. Se dan fondos (la zanahoria) y se imponen requisitos (el palo) para promover los resultados deseados. Mientras que la ayuda puede cubrir o no los costos completos de implementar el aprovisionamiento, amortigua el golpe del nuevo mandato. Cuando un nivel del gobierno no responde a las presiones políticas de cambios de política conforme lo deseado, los abogados del cambio se acer-

⁵ Roy Bahl, "El Diseño de las Transferencias Intergubernamentales en los Países Industrializados, *Finanzas Públicas Presupuestarias* 6 (Invierno 1986): 3-22.

can a los niveles más altos del gobierno para diseñar e implementar soluciones. Los grupos de intereses especiales recurren a menudo a solicitar asistencia de diferentes niveles del gobierno sobre cuestiones distintas porque no son lo suficientemente fuertes localmente o en los Estados individuales, como para garantizar el programa, ni tampoco están lo suficientemente unificados como para lograr un programa totalmente federal.⁶

Tipos y efectos económicos en la ayuda intergubernamental

La ayuda intergubernamental puede ser clasificada de diversas maneras. George Break ha sugerido un desglose según tres criterios amplios: (1) cómo son usados los fondos por los receptores, (2) cómo se asignan los fondos a los receptores, y (3) el grado de participación por parte del otorgante de la ayuda.⁷ Asimismo, los subsidios podrán clasificarse por su efecto económico en la prestación de servicios del receptor. ¿Estimulan los esfuerzos adicionales? ¿Agregan algo al esfuerzo corriente del receptor? ¿Sustituyen a los dólares que el receptor habría gastado de cualquier modo?

El instrumento de subsidio utilizado para asignar la ayuda tiene un impacto directo sobre los efectos económicos del nivel de servicios brindados por el receptor. A continuación se analizan cuatro tipos de subsidios y sus implicancias: asistencia irrestricta, absoluta, de proyecto y en bloque.

Asistencia Irrestricta o General

Desde el punto de vista del receptor, la mejor forma de ayuda es la asistencia general, sin condiciones agregadas. Esta ayuda tiene a menudo la forma de impuestos compartidos, donde una parte del ingreso estadual o federal por impuestos es

⁶ Este concepto fue señalado primero por Phillip Monypenny, "Subsidios Federales de Ayuda a los Gobiernos Estaduales: Análisis Político", *Boletín Impulsivo Nacional* 13 (Marzo de 1960): 1-16.

⁷ George F. Break, *Financiación del Gobierno en un Sistema Federal* (Washington: The Brookings Institution, 1980), cuadro 3-1, pag-74.

compartida con el Estado o la localidad y se basa en el "punto de origen" (en donde el impuesto fue cobrado) o distribuido por fórmula, basado frecuentemente en población. Otros tipos de asistencia general son brindados en forma de asignaciones de los fondos generales del otorgante de la subvención a través del proceso presupuestario. A nivel federal, la participación en el ingreso general era un programa de subsidios con pocas restricciones que era distribuido por una fórmula compleja basada en población, capacidad fiscal, y esfuerzo impositivo. Su terminación en 1986 eliminó el último programa de asistencia federal irrestricto. A nivel estadual, la ayuda general constituye una pequeña porción de asistencia estadual total. En conjunto, alrededor del 15% de la ayuda estadual a los gobiernos locales, o US\$ 17.000 millones de US\$ 136.000 millones en 1987, era irrestricto.

El efecto de la ayuda irrestricta es incrementar el dinero a disposición de los gobiernos receptores, pero sin cambiar el precio relativo de bienes públicos versus bienes privados para sus ciudadanos. Sin embargo, según la demanda local de bienes y servicios públicos, tal ayuda puede sustituir a los impuestos locales, brindando, en efecto, alivio tributario al gobierno receptor. La justificación primordial para los subsidios de ayuda irrestrictos es la capacidad superior para obtener ingresos de la jurisdicción de mayor nivel; lo que permite al receptor prestar los servicios que elige sin incrementar los impuestos locales.⁸

Ayuda Absoluta

De lejos, la forma de ayuda más común, tanto a nivel federal como estadual, es la ayuda absoluta, que es la asistencia brindada a áreas de programa definidas. Estos subsidios de ayuda pueden ser de contrapartida y de no-contrapartida. Si son de no-contrapartida, se agregan a los recursos locales. Si la jurisdicción no está llevando a cabo el programa todavía, lo hará si acepta la subvención, y la ayuda puede estimular el

⁸ En las *Relaciones Fiscales Federales-Estaduales-Locales* (Washington: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 1985) capítulo 7, aparece un comentario conciso de los impactos económicos de los subsidios.

gasto adicional por parte del receptor. Si la jurisdicción ya tuviera un programa en el área de la subvención, la ayuda podrá parecerse más estrechamente a una subvención irrestricta en su fungibilidad, a menos que exista algún requisito de “mantenimiento de esfuerzo”. El receptor tiene la elección de gastar más dinero en el área del programa, desviar algo del propio dinero que está gastando ahora hacia otra área del programa, o sustituir su propio dinero por el del otorgante del subsidio y brindar alivio impositivo. Esto último raramente sucede por el llamado “efecto atrapamoscas”, es decir, los fondos provenientes de subsidios tienen a continuar siendo aplicados a los fines para los que son asignados. La tendencia de la jurisdicción receptora, por lo menos en el corto plazo, es incrementar el gasto en el programa de la subvención. En el largo plazo, sin embargo, los fondos del otorgante del subsidio pueden sustituir a dinero que el receptor habría gastado en el programa. En el proceso, el receptor del subsidio se convierte en dependiente del mismo para apoyar otras operaciones.⁹

Los subsidios de contrapartida tienen un resultado estimulante sobre el gasto total por parte de los gobiernos receptores. Tienen el efecto de bajar el precio al cual los receptores pueden comprar bienes y servicios en particular, convirtiendo con ello a tales bienes en menos caros y más convenientes que otros bienes públicos o privados. En el ejemplo de un subsidio “1 x 2”, US\$ 1 en los fondos del receptor es equiparado por US\$ 2 de fondos de subsidio. El receptor gana US\$ 3 de beneficios de gasto por US\$ 1 de esfuerzo por obtención de ingreso. Esto alterará la elección local de las prioridades (que es lo que el otorgante del subsidio desea) y en general estimula un mayor gasto en el área del programa. El programa federal de *Medicaid* ha alentado a los Estados a desarrollar progra-

⁹ El análisis económico sugiere que cada dólar de ayuda sin restricciones, no equiparada debería dar como resultado 10 centavos de gasto adicional de la comunidad en servicios gubernamentales como ocurriría en cualquier otro incremento en el ingreso de la comunidad. Sin embargo, los subsidios federales con ciertos requisitos de diseño e igualación generan entre 20 y 40 centavos de gasto local y estadual adicional, siendo los subsidios en bloque los menos estimulantes y los subsidios absolutos con altos requisitos de igualación los más estimulantes. No obstante, se encuentra que el grado de estimulación declina con el tiempo. Véase *Relaciones Fiscales Federales-Estaduales Locales*, páginas 162-66.

mas médicos altamente diversificados para familias de bajos ingresos en razón de la contrapartida federal, y los Estados han tratado de diseñar más programas que sean elegibles para los fondos de contrapartida de *Medicaid*.

Los programas de contrapartida a localidades son raros. Cuando existen, involucran a menudo participación en los costos para desarrollo de infraestructura.

Subsidios de Proyecto

Los subsidios de proyecto, un tipo específico de ayuda categórica, requieren que los receptores potenciales compitan entre sí por los subsidios presentando planes detallados para su uso. Algunas jurisdicciones pueden elegir no competir porque les falta la experiencia técnica o porque carecen de interés en el área del programa. La selección del proyecto está basada en los criterios contenidos en la legislación o desarrollada a través de la reglamentación por el organismo que otorga el subsidio. Para el otorgante del subsidio, esto brinda la oportunidad de seleccionar propuestas de gran prioridad. Para el receptor, esto le permite financiar un programa que, o no estaría financiado (en razón de la baja prioridad local), o habría sido financiado con fondos locales, ahorrando con ello ingresos locales para otros proyectos o permitiendo la reducción de impuestos. Por lo tanto, los efectos económicos están tanto en el precio como en el ingreso y es problemático decir si el subsidio ha estimulado o sustituido los esfuerzos locales a menos que exista algún requisito de mantenimiento de esfuerzo.

Subsidios en Bloque

Una tendencia reciente en la asistencia federal ha sido la consolidación de clases similares de ayuda categórica en subsidios en bloque. Tales subsidios incluyen un control menos centralizado y son más fáciles de administrar para el gobierno receptor. Permiten a la jurisdicción del otorgante del subsidio la capacidad de establecer objetivos amplios de política pública mientras brindan apoyo considerable en la forma en que los programas son implementados por la jurisdicción receptora. Cuanto más amplio sea el subsidio en bloque, más va

a parecerse a asistencia general para el receptor. Los efectos económicos son muy similares a los de los subsidios absolutos de no-contrapartida. Hacen poco por estimular el esfuerzo local y en el largo plazo pueden sustituir al ingreso local. El uso extendido de los subsidios en bloque no ha sido copiado por los gobiernos estatales. Esto refleja el mayor control sobre las localidades en el uso de la asistencia.

Breve historia de la ayuda federal

El drástico cambio en la orientación, hacia fines de la década del setenta, de lo que había sido el esfuerzo cada vez más creciente por parte del gobierno federal para brindar asistencia financiera a los gobiernos estatales y locales domina todos los análisis de las tendencias del ingreso intergubernamental. Después de un incremento de los subsidios de ayuda a lo largo de cincuenta años, y una creciente dependencia de esa ayuda por parte del gobierno estatal y local, los últimos diez años han visto un compromiso federal decreciente por ayudar a los gobiernos estatales y locales. Esto refleja un menor interés por parte del gobierno federal por apoyar programas en donde no operarían de otro modo y por compensar inequidades fiscales a lo largo de la nación.

Ayuda Federal a los Gobiernos Locales y Estadales

Como lo indica el Cuadro 1, los desembolsos por ayuda de subsidio federal, al ser medidos en dólares nominales, han continuado incrementándose, pero la tasa de crecimiento ha disminuido desde fines de la década del setenta. Asimismo, cuando la tendencia es examinada después del ajuste por inflación, como porcentaje de los desembolsos federales totales, o como porcentaje de desembolsos locales y estatales, la asistencia fiscal federal a los gobiernos locales y estatales alcanzó un pico en 1978 llegando al 26,5% del gasto local/estatal. A partir de mediados de la década del ochenta hasta el final de dicha década, la asistencia se ha mantenido pareja con el crecimiento en los precios, y ha disminuido como porcentaje de los presupuestos locales, estatales y federales.

Los subsidios directos del gobierno federal a los gobiernos locales, pasando por alto a los Estados, se expandieron rápidamente desde 1952 a 1978, a medida que el gobierno federal iniciaba programas en respuesta a una variedad de problemas urbanos. En concordancia con el patrón global, esta tendencia en el ingreso intergubernamental a los gobiernos locales también se revirtió a fines de la década del setenta. Desde ese momento, los subsidios directos a los gobiernos locales se han mantenido constantes en alrededor de US\$ 20.000 millones hasta fines de la década del ochenta. La asistencia federal como porcentaje del ingreso de propia fuente del gobierno local declinó sustancialmente, sin embargo, del 15% en 1978 al 5% en 1988.

Cuadro 1
Desembolsos Federales a Gobiernos Locales y Federales
(en miles de millones e dólares)

Año	Monto	Ejercicio 1982 Dólares	% de Desembolsos Federales	% de Desembolsos Locales y Estaduales
1940	0,8	7,4	9,2	8,7
1950	2,3	10,4	5,3	10,4
1955	3,2	12,7	4,7	10,1
1960	7,0	24,7	7,6	14,6
1965	10,9	35,4	9,2	15,2
1970	24,1	61,2	12,3	19,2
1975	49,8	87,1	15,0	22,6
1978	77,9	109,7	17,0	26,5
1980	91,5	105,9	15,5	25,8
1985	105,9	94,0	11,2	20,9
1988	117,6	94,3	11,0	18,6
1989	121,8	93,4	10,7	17,7

Fuente: Oficina Ejecutiva del Presidente, *Presupuesto de los Ejercicios 1990 y 1991 del Presidente: Análisis Especial y Ejercicio Económico 1990: Cuadros Históricos* (Washington, D.C.: GPO).

Las cambiantes relaciones entre los gobiernos locales, estaduales y federales han sido bautizadas con una serie de nombres para demarcar períodos o transformaciones: federalismo dual, federalismo "torta de varias capas", federalismo "torta

marmolada”, el “Nuevo Federalismo” de los Presidentes Nixon y Reagan, y más recientemente, el “federalismo competitivo”. Al discutir los cambios históricos en el federalismo fiscal y el ingreso intergubernamental durante los últimos sesenta años, se pueden discernir tres períodos.¹⁰

Desde la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial

El período comprendido entre 1929 y la Segunda Guerra Mundial constituyó un apartamiento radical de la era precedente. Mientras que los gobiernos federales y estatales nunca han operado dentro de parámetros constitucionales claramente definidos, antes de 1929 existía una aceptación general de los distintos roles jugados por los dos niveles del gobierno y una justificación por la pequeña cantidad de ingresos intergubernamentales que fluían del gobierno federal a los Estados. El gobierno federal se ocupaba de los fondos para la defensa nacional, los servicios postales, la aduana, la reglamentación del comercio interestatal, y las relaciones exteriores. Los Estados, y en especial sus gobiernos locales, se ocupaban del mantenimiento de la seguridad pública, el transporte, la educación pública, y los servicios sociales. El papel del gobierno era modesto. En 1929, el gasto del gobierno era igual solamente al 10% del PBI nacional, ascendiendo el gasto federal a sólo el 2,6% del PBI. La pequeña ayuda que fluía del gobierno federal hacia los Estados, esencialmente para carreteras, estaba relacionada claramente con la promoción federal de la actividad comercial y el desarrollo del Oeste.

El derrumbe de la Bolsa de Comercio en 1929 simboliza el comienzo de una década de activismo por parte del gobierno federal que reorganizó la división prolijamente ordenada del trabajo entre los niveles del gobierno. Al principio, la Suprema Corte negaba el derecho constitucional de los gobiernos federales de iniciar una serie de programas de gasto y regla-

¹⁰ Esta sección se basa en gran parte en Shannon and Kee, “El Ascenso del Federalismo” y Victor Miller, “Historia de los Subsidios Federales de Ayuda a los Gobiernos Locales y Estadales” (Washington: Sistema de Información de Fondos Federales, 1988).

mentación económica. Pero hacia 1937 estas interpretaciones económicas se revirtieron y se otorgó la aprobación para expandir los programas del Nuevo Orden. Reflejando este cambio, el gasto del gobierno federal se cuadruplicó como porcentaje del PBI a comienzos de la Segunda Guerra Mundial. El gasto estadual y local se mantuvo bastante constante a lo largo de este período.

El crecimiento en los gastos federales estuvo acompañado por una expansión concomitante en la ayuda federal a los gobiernos estaduales y locales. Los fondos para la construcción de carreteras y puentes, el trabajo para asistencia a cesantes, y el alivio fiscal de emergencia crecieron rápidamente al nadir de la Depresión. Los subsidios federales directos a los gobiernos locales también se convirtieron en un mecanismo para las transferencias de ingresos. Se estableció un programa federal-local de viviendas públicas, creando una nueva conexión de ingresos intergubernamental. Mientras que muchos de estos programas terminaron cuando los Estados Unidos ingresaron en la Segunda Guerra Mundial, se establecieron varios patrones seminales del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales, que demostraron resistir hasta fines de la década del setenta. Entre estos patrones estaban:

1. La asignación de fondos sobre la base de la capacidad fiscal y la necesidad financiera.
2. El uso de la ayuda federal como gasto contra cíclico para estimular el crecimiento.
3. La búsqueda por parte de las ciudades de asistencia para resolver problemas urbanos.

Uno de los programas más significativos establecido en este período fue la Ley de Seguridad Social de 1935. La ayuda federal bajo esta ley incluía asistencia a la vejez, compensación por desempleo, bienestar para la niñez, ayuda para los no videntes, y ayuda para los niños a cargo. Mientras que el énfasis previo a 1929 estaba en los subsidios federales a la construcción para caminos y universidades, los nuevos programas de subsidio social estaban destinados a brindar asistencia a personas individuales, y tales subsidios superaban a los subsidios para la construcción hacia comienzos de la Segunda Guerra Mundial.

*Post Segunda Guerra Mundial Hasta Fines
de la Década del Setenta*

Después de algunos años de ajuste posteriores a la guerra, se establecieron nuevos programas de orientación urbana, incluyendo la construcción de aeropuertos, la renovación urbana y el planeamiento urbano. La Ley de Carreteras de 1956 estableció un fondo de fideicomiso proveniente de impuestos y financió el sistema de carreteras interestatal a través de subsidios a Estados. Hacia 1959, los subsidios federales a la construcción superaron nuevamente aquellos destinados a asistir a las personas individuales.

La década del sesenta vio la creación de *Medicaid* como un agregado a la Ley de Seguridad Social y el establecimiento de Ley de Educación Primaria y Secundaria. Estos programas importantes estaban dirigidos a ayudar a los pobres. Asimismo, se estableció una gran cantidad de subsidios absolutos para financiar iniciativas de la "Gran Sociedad" durante la administración Johnson.

Además de expandir el volumen de ayuda en dólares, se utilizaron subsidios federales como instrumento para promover los cambiantes intereses de la política federal. Estos intereses estaban a veces en desacuerdo con las prioridades políticas de los gobiernos locales y estatales. Este activismo federal estaba basado en la creencia de que muchos gobiernos locales y estatales –si fueran dejados a sus propios recursos– no podrían, o no querrían, prestar servicios a los pobres y a las ciudades.

Un segundo rasgo característico de este periodo era el ambiente fiscal de "dinero fácil" para el gobierno federal. El impuesto federal a las ganancias demostró ser generosamente elástico, brindando fuerte crecimiento del ingreso por impuestos proveniente de la vigorosa economía estadounidense. A medida que se estabilizaron las necesidades de defensa de los Estados Unidos, el Congreso estuvo en condiciones de aprovechar el poder de obtención de ingresos del sistema impositivo para cambiar dólares de la defensa hacia las prioridades internas. Una de las razones fundamentales importantes para la asistencia federal a los gobiernos locales y estatales fue recanalizar los dólares provenientes de impuestos recaudados por el gobierno federal fiscalmente más fuerte.

La década del setenta también trajo aparejada cierta reestructuración de los mecanismos federales de financiación de subsidios. En lugar de numerosos subsidios absolutos, el Subsidio en Bloque para el Desarrollo de la Comunidad (CDBG), la Ley General de Empleo y Capacitación (CETA), y el Acta de Asistencia para la Ejecución de la Ley (LEAA), se crearon “subsidios en bloque”. También se creó en ese momento la Participación en el Ingreso General. El segundo cambio estructural fue un incrementado énfasis en los subsidios federales pagados directamente a los gobiernos locales, pasando por alto a los Estados. El gobierno federal otorgó directamente a los gobiernos locales subsidios para el empleo del sector público, obras públicas, desarrollo económico y asistencia fiscal.

La Década del Ochenta y la Era Reagan

Hacia fines de 1970, una fuerte presencia federal en los asuntos fiscales de los gobiernos locales y estatales, manifestada por sustanciales ayudas de subsidios federales en la forma de fuentes del Estado e ingreso local, había llegado a ser aceptada como parte de escenario del federalismo fiscal. Esta presencia federal y su influencia en las decisiones fiscales del gobierno local y estatal tuvo dos efectos notables. Uno fue la expansión de los servicios públicos y las inversiones proporcionadas por instituciones locales y estatales que fue exigido o hecho posible por la asistencia federal. El papel de los subsidios federales en la expansión de servicios a personas individuales, apoyando las inversiones en las comunidades y mejorando la posición fiscal del gobierno era articuladamente beneficiosa para las jurisdicciones con débil capacidad fiscal o que enfrentaban poblaciones dependientes que ponían grandes demandas en los servicios sociales. Al mismo tiempo, los subsidios federales tenían el efecto de distorsionar las decisiones de asignación por parte de los funcionarios del gobierno local y estatal. Los beneficios del dinero federal “libre” se convirtieron en un fuerte atractivo para que las jurisdicciones pudieran tomar muchas decisiones fiscales basadas en la disponibilidad de subsidios federales. Con frecuencia, la respuesta “El gobierno federal paga por ello” era la respuesta

a la pregunta “¿Lo necesitamos realmente?”. Muchos gobiernos locales y estatales establecieron oficinas exclusivamente con el fin de encontrar y aplicar programas de subsidios federales. Hacia fines de la década del setenta, los vientos políticos comenzaron a cambiar.

La aplicación de frenos sobre la asistencia federal al gobierno local y estatal fue iniciada por la administración Carter, como reacción a los déficits federales y a la sublevación de los contribuyentes a la Propuesta 13 en California y a la Propuesta 21/2 de Massachusetts y presagiando la “Revolución Reagan”. Los dos últimos presupuestos del Presidente Carter realizaron recortes a la asistencia fiscal, las obras públicas locales, el tratamiento de las aguas servidas, y el empleo en la administración pública. También se puso fin a la Participación en el Ingreso General para los estados.

La administración Reagan, que llegó al poder en 1981, aceleró la tendencia de quitar el énfasis a la asistencia federal con niveles de financiación de subsidios severamente reducidos, mayores restricciones a la elegibilidad de subsidios, y niveles reducidos de financiación de subsidios en bloque para salud, educación, empleo y capacitación, y servicios comunitarios. La única área del programa de subsidios que experimentó una mayor financiación fue el transporte.

Tendencias recientes en la Ayuda Federal

Achicamiento y Asistencia para el Rediseño

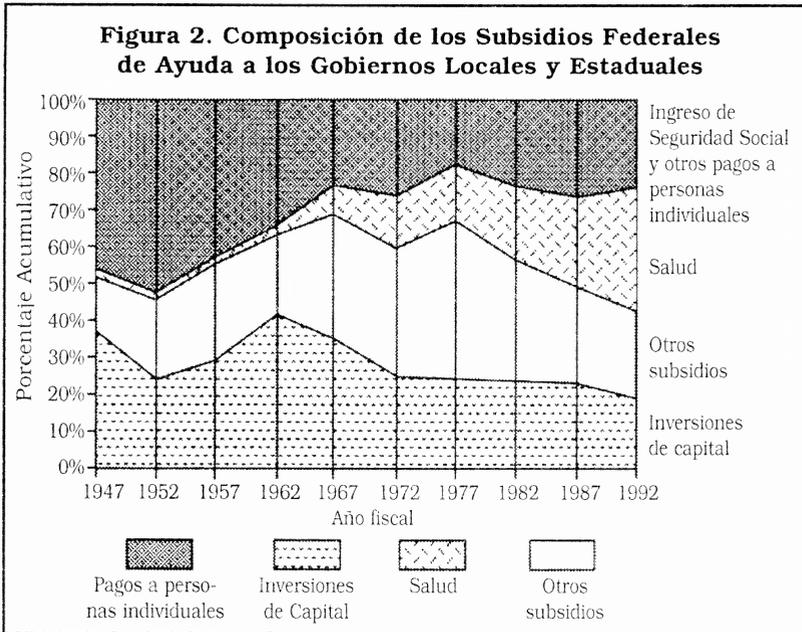
En 1982, el Presidente Reagan, como parte de su Nuevo Federalismo, propuso una clasificación fundamental de las responsabilidades del programa interno entre los gobiernos estatales y federales. La propuesta inicial requería que el gobierno federal recogiera todos los costos de *Medicaid* mientras que los Estados asumirían la responsabilidad por las estampillas para la compra de alimentos, AFDC, y otros 61 programas de subsidios. Después de mucho batallar y politiquear con los Estados, y de un escepticismo considerable en el Congreso, la propuesta fue dejada de lado. Sin embargo, ocho años más tarde, alguna parte de esa clasificación ha tenido lugar.

En los ejercicios económicos 1981 a 1989 de la administración Reagan, los pagos para las personas individuales, administrados a través de gobiernos locales y estatales, incluyendo AFDC y *Medicaid*, casi se duplicaron en términos nominales de US\$ 36,900 a US\$ 66,500 millones. Aún después de tener en cuenta la inflación, estos subsidios aumentaron un 30,5%, reflejando una mayor participación, alcance del programa, y costos médicos que sobrepasaron a la inflación.

Por el contrario, el financiamiento federal a los gobiernos locales y estatales para las inversiones de capital se redujo el 11,5% en términos reales durante este mismo periodo. La reducción fue selectiva: el incremento del cinco por ciento en el impuesto a la nafta de 1982 fue para pagar una mayor asistencia al financiamiento del transporte. Compensando esto estaba el hecho de que otros programas de capital sufrieron disminuciones, incluyendo subsidios para la construcción de tratamientos para aguas servidas y aguas rurales, desarrollo económico, y obras públicas, y desarrollo urbano y de viviendas.

“Todos los otros subsidios” a los gobiernos locales y estatales disminuyeron US\$ 3.300 millones entre 1981 y 1989, casi un 10% en dólares nominales y casi un 40% en dólares constantes. La reducción principal en esta categoría fue la Participación en el Ingreso General de los gobiernos locales. Otras reducciones de programas incluyeron mano de obra y capacitación, incentivos al trabajo, servicios comunitarios, energía, y aplicación de la ley.

Durante la era Reagan, el apoyo federal para los subsidios a personas individuales ha crecido, manteniéndose por encima de la inflación. Pero los subsidios a los gobiernos locales y estatales para las inversiones de capital y la categoría “todos los otros” han sufrido disminuciones en términos reales. La figura 2 muestra la cambiante composición de la asistencia federal a los gobiernos locales y estatales. Es notable la expansión de la ayuda federal a los subsidios de salud (*Medicaid*) y su papel para hacer que prevalecieran los subsidios a las personas individuales y el menor énfasis puesto a los subsidios para los proyectos de capital y otros que tienen a los gobiernos como receptores definitivos. Estos cambios en la composición de los subsidios federales, junto con la necesidad de los gobiernos locales y estatales de incrementar la confian-



Fuente: "Análisis Especial: Historia de los Subsidios Federales de Ayuda a los Gobiernos Estaduales y Locales". Victor Miller, *Información sobre Fondos Federales a los Estados*. Washington: 1988.

za en el ingreso de fuente propia para financiar actividades que el gobierno federal ya no apoya, se parece mucho al plan del Nuevo Federalismo de Reagan que fue rechazado a principios de la década.

Cambios en la Estructura de los Subsidios de Asistencia Federal

Dos aspectos de los ingresos intergubernamentales que han cambiado en la última década son la elección, por parte del gobierno federal, de mecanismos de financiamiento de subsidios y sus requisitos, ambos de los cuales influyen directamente en la flexibilidad que tienen los gobiernos locales y estaduales en gastar la asistencia federal en su jurisdicción.

Los subsidios en bloque se convirtieron en el vehículo más común para transmitir ingresos provenientes de programas a

los gobiernos locales y estatales en la administración Reagan. El Presidente Reagan sugirió transformar muchos más programas de subsidios en subsidios en bloque que los que adoptó el Congreso. El cambio estructural más significativo se produjo antes: la combinación de 57 programas de subsidios en 9 subsidios de bloque en la Ley Omnibus de Conciliación de Presupuesto (OBRA) de 1981. En la era Reagan, los subsidios en bloque fueron creados como un medio para reducir el gasto federal interno. La consolidación de subsidios individuales en subsidios en bloque estuvo acompañada por una reducción en el financiamiento total de los subsidios de ayuda; es decir, el volumen total del subsidio en bloque era inferior a la suma de los subsidios individuales. Mientras que el gobierno federal redujo su apoyo a los subsidios locales y estatales en muchas áreas, el uso de subsidios en bloque era visto como una compensación al permitir un mayor control a nivel local de cómo debía gastarse el dinero.

Las necesidades federales asociadas con los subsidios federales también cambiaron en la era Reagan. Algunos de estos cambios correspondieron al esfuerzo global por reducir la asistencia federal. Otros parecieron ser una reacción ante el menor financiamiento federal de los subsidios de ayuda. Cuatro de estos factores y sus implicancias son particularmente importantes: las fórmulas de financiamiento, las contrapartidas, las asignaciones y los mandatos. Tomados en conjunto, estos cambios pueden resultar concretamente en un mayor control federal sobre el uso y la distribución de la asistencia federal. De ser así, los resultados contradicen la impresión del traspaso de un mayor control y albedrío a los gobiernos locales y estatales que lo que podría haberse previsto por el uso de los subsidios en bloque.

Fórmulas de Financiamiento. Las fórmulas de financiamiento establecen la base por la cual deben asignarse los fondos de subsidios a las jurisdicciones. Las fórmulas son un intento legislativo por asignar fondos sobre la base de factores que representan necesidades. Usados con frecuencia, los factores son capacidad fiscal, costo y esfuerzo. El uso activo de fórmulas de financiamiento como medio para influir en la distribución de la asistencia federal es una iniciativa notablemente re-

ciente. En el período de diez años previo al ejercicio 1987, se introdujeron pocos cambios en las fórmulas de financiamiento para la asignación de asistencia local y estadual. Sin embargo, en los ejercicios 1987 y 1988, un conjunto de programas de subsidios sufrió modificaciones en la fórmula de financiamiento. Las diferencias entre las viejas y nuevas fórmulas son difíciles de generalizar debido a los aspectos excepcionales de cada programa. Un atributo que, puede decirse, resulta común a todos es una mayor especificidad de la fórmula, un intento por aumentar la orientación de los subsidios. Los ejemplos de esta orientación incluyen grupos de población específica y criterios de pobreza en lugar de población; una mayor orientación de la asistencia a la educación para familias de bajos ingresos; e incentivos incorporados a los Estados para brindar servicios a aquellos que se encuentran en situaciones de mayor riesgo.

Un cambio notable en las fórmulas de financiamiento que puede ser precursor de alteraciones en otros programas fue introducido en el subsidio en bloque para la Rehabilitación y Tratamiento del Abuso de Drogas y Alcohol (ADATR). La fórmula anterior usaba el ingreso per cápita como factor para la fórmula de asignaciones. El ingreso per cápita es una medida sustituta tradicional de la capacidad fiscal para los gobiernos locales y estaduales. Bajo la fórmula modificada para los subsidios de ADATR, el ingreso per cápita es reemplazado por el promedio de tres años del total de recursos imponibles. Este cambio en la fórmula introduce un cambio en la medida de la capacidad fiscal, significando posibles nuevos indicadores de la capacidad fiscal en las futuras fórmulas de financiamiento.¹¹ El deseo de cambiar fórmulas resulta de las presiones federales de presupuestación. Con el Congreso incapaz de incrementar los subsidios federales de ayuda, cambiar las fórmulas de financiamiento se ha convertido en una manera de orientar la ayuda para reflejar en forma más precisa las prioridades del Congreso.

¹¹ Para una discusión de los indicadores de capacidad fiscal y el índice creado por la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales, véase John Kincaid, "Capacidad Fiscal y el Esfuerzo Impositivo de los Estados", *Finanzas y Presupuesto Público* 9 (Otoño 1989): 1.

Requisitos de Contrapartida. En general, los subsidios federales requieren que los gobiernos locales o estatales equiparen la asistencia federal con fondos propios como un requisito de su elegibilidad. Un examen de los requisitos de contrapartida muestra que los gobiernos federales han realizado esfuerzos para incrementar los aportes del gobierno local y estadual a los programas a través de requisitos de contrapartida más estrictos.

Los cambios en los requisitos de contrapartida por parte del gobierno federal no presentan un cuadro claro de en qué manera influyen estos cambios de control local y estadual sobre la forma en que se gastan estos fondos. Sin embargo, un examen de los cambios en los requisitos de contrapartida en los programas de subsidios a individuales muestra un esfuerzo permanente por parte del gobierno federal por incrementar la participación local y estadual en los costos del programa de bienestar. Si bien los requisitos de contrapartida locales y estatales crecieron en aproximadamente un 50% entre el ejercicio 1979 y el ejercicio 1984, esta carga de contrapartida ha comenzado a disminuir nuevamente. Dos factores compensatorios han influido para cambiar los índices de contrapartida de subsidios. La eliminación de los requisitos de contrapartida para los gobiernos locales y estatales que acompañaron la consolidación de los subsidios absolutos en subsidios en bloque elevó el índice de contrapartida a favor de los gobiernos locales y estatales. La expansión de los gastos de *Medicaid*, por otra parte, con sus requisitos de contrapartida federal/Estado más bajos que el promedio, ha disminuido el índice.

Tres de los programas de subsidio más grandes que han suministrado pagos a las personas individuales (*Medicaid*, AFDC, Nutrición Infantil) han sufrido cambios significativos en sus requisitos de contrapartida. Comenzando en el ejercicio 1985, la participación no federal mínima para *Medicaid* disminuyó al 17% del 22% para los Estados más pobres, mientras que la contrapartida máxima permaneció en el 50%. Esta expansión en la participación federal para *Medicaid* refleja el compromiso del gobierno federal con los subsidios para personas individuales, en particular para salud. Sin embargo, los requisitos de contrapartida local y estadual para AFDC y el programa Nacional de Almuerzo Escolar han sido

elevados, reflejando los esfuerzos del gobierno federal por hacer que los gobiernos locales y estatales participaran en mayor medida en los costos de los programas de bienestar.

Asignación de Fondos. La asignación de fondos es la designación específica de proyectos para la recepción de fondos. Si bien las fórmulas de financiamiento y los requisitos de contrapartida han cambiado en gran parte en los subsidios a las personas individuales administradas por gobiernos locales y estatales, la práctica de asignar fondos ha aumentado en particular en los programas de inversión de capital. Los subsidios de capital discrecionales son adjudicados en general en forma competitiva sobre la base de las solicitudes provenientes de jurisdicciones elegibles.

Los proyectos de demostración asignados comprenden ahora más del 50% del financiamiento discrecional de carreteras interestatales. La asignación de fondos también ha estado creciendo en forma notable en los subsidios a los centros y laboratorios de ciencia y tecnología en los campus universitarios y de enseñanza superior. Por ejemplo, en respuesta a los escándalos en el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, el Congreso aumentó los fondos discrecionales del secretario; pero una parte sustancial de tales fondos fue destinada a proyectos de interés congresional especial.¹²

El incremento en la asignación de fondos puede ser visto como una reacción a la disminución global del apoyo federal para las inversiones de capital y como un esfuerzo del Congreso para "micro-administrar" un programa que de otro modo sería discrecional. El menor financiamiento para los subsidios de inversión de capital ha incrementado sin duda la presión por parte de los gobiernos locales y estatales y otros receptores potenciales en búsqueda de apoyo para proyectos específicos. La mayor asignación de fondos es un signo de los esfuerzos del Congreso por compensar el menor gasto expandiendo su control sobre el destino de los fondos.

Mandatos. El gobierno federal podrá buscar alterar el comportamiento mandando que los Estados y localidades cumplan cier-

¹² "Hipocresía de la Casa", *Wall Street Journal*, 27 de Octubre de 1989, A16.

tos requisitos. Los fondos insuficientes para llevar a cabo las reglamentaciones ordenadas serán siempre una cuestión de disputa entre el gobierno federal y los gobiernos locales y estatales.¹³ Existen muchos ejemplos de mandatos federales sin el apoyo de fondos para su implementación y administración, como así también mandatos que acompañen la asistencia federal a los Estados y localidades, permitiendo que el gobierno federal maneje sus fondos para hacer que se realicen ciertos actos.

Unos pocos ejemplos sirven para ilustrar cómo se usan los subsidios para manejar los mandatos:

- **Educación para Discapacitados:** La Ley de Educación para Todos requiere que las escuelas públicas presten servicios a todos los estudiantes discapacitados. Si bien el Congreso proyectó suministrar el 40% de los costos excedentes causados por los mandatos, la asignación del ejercicio económico 1989 cubrió sólo el 7% de tales costos, una disminución del 12% con respecto a la asignación original.
- **Medio Ambiente:** La Ley de Agua Limpia de 1987 requiere que se cumplan los mandatos federales en el ejercicio económico 1991, a pesar del hecho que el apoyo federal para los subsidios a la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas termine en ese ejercicio y sea suplantado por un fondo de préstamos renovables. EPA estima que los mandatos federales para eliminar el amianto de las de las escuelas tienen un costo de US\$3.000 a US\$5.000 millones, suministrándose sólo US\$20 millones en asistencia federal anual para cumplir con tales objetivos.
- **Transporte:** La ayuda a los Estados para las carreteras federales estaba en riesgo si los Estados no elevaban la edad mínima legal para beber a los 21 años. Los Estados perderían el 10% de su financiamiento federal si no cumplían.

La carga fiscal que los mandatos federales ponen en los gobiernos locales y estatales es difícil de discernir porque es

¹³ Comisión Asesora Estadounidense sobre Relaciones Intergubernamentales, *Federalismo Regulatorio: Política, Proceso, Impacto y Reforma* (Washington: ACIR, 1984).

imposible predecir lo que hubieran hecho las localidades en ausencia del mandato. Los impactos varían mucho entre los gobiernos locales y estatales. Por ejemplo, los costos del control de la contaminación del agua varían en gran medida entre los Estados sobre una base per cápita y varían aún más entre localidades. Dado que los programas locales y estatales son financiados cada vez más por ingresos de propia fuente, los mandatos federales pueden conducir al rechazo de los subsidios federales por parte de los receptores potenciales en razón de las condiciones impuestas por los subsidios. Por otra parte, el Congreso puede usar cada vez más su "poder de policía" para ordenar a los Estados y localidades que cumplan con las políticas federales, se brinde o no cualquier tipo de financiamiento.¹⁴

Las tendencias en la ayuda federal a los gobiernos locales y estatales demuestran un claro patrón de esfuerzo federal reducido. Los subsidios en bloque se han expandido en nombre de incrementar el control local. Sin embargo, los cambios en los requisitos de subsidios han estado reduciendo al mismo tiempo el albedrío de los gobiernos locales y estatales. Más que ganar mayor autonomía, es posible que los gobiernos locales y estatales tengan no sólo menos fondos federales sino también menor control y autoridad sobre el uso de los subsidios federales.

El patrón de mayor influencia federal en el gasto de subsidios a través de requisitos más estrictos tiene su origen en el Congreso más que en el Poder Ejecutivo. Si bien ambas administraciones recientes han puesto énfasis en eliminar la burocracia, la desregulación y un mayor uso de los desistimientos de los requisitos federales como parte del traspaso de responsabilidad a los estados, el Congreso ha reaccionado en dirección opuesta. El crecimiento de la asignación de fondos es una refutación directa a la flexibilidad administrativa sobre las prioridades de gasto en proyectos a través de la intervención de las preferencias del Congreso.

¹⁴ Las implicancias de la decisión de la Suprema Corte en *García v. Distrito de Tránsito Masivo de San Antonio*, 469 U.S. 528 (1985) es que el Congreso está libre para interpretar la cláusula de comercio de la Constitución como facultándolo a imponer mandatos a los Estados y localidades sin interferencia judicial y sin vínculos con el financiamiento federal.

De este modo, el legado fiscal intergubernamental de la administración Reagan tendrá dos facetas: (1) la reversión de una tendencia de cincuenta años de incrementar la asistencia federal a los gobiernos locales y estatales y una delegación de responsabilidad programática; y (2) la centralización del poder del Congreso sobre el uso de la asistencia federal, anulando el creciente albedrío de los gobiernos locales y estatales asociada con los subsidios en bloque.

Ayuda intergubernamental a los gobiernos locales

Los gobiernos estatales han experimentado cambios significativos desde la Segunda Guerra Mundial. Los programas estatales se han expandido en gran medida en diversidad y ambición. A medida que han crecido las misiones de los estados, su capacidad fiscal se ha hecho más fuerte y más estable. Asimismo, durante la última década, la política federal ha puntualizado el papel de los Estados en el sistema federal. Estos cambios sugieren que los Estados están jugando un papel más prominente hoy en día en el federalismo fiscal que el que tenían hace sólo diez o quince años. Pero la evidencia de este cambio debe ser juzgada cuidadosamente. Considerados en conjunto, los Estados comprenden un grupo heterogéneo. Aquellos que estudian la ayuda estatal necesitan tomar en cuenta la diversidad de las circunstancias fiscales y roles de servicio de los estados, lo que hace que las generalizaciones de su comportamiento sean insustanciales. La diversidad en el tamaño de los Estados también puede distorsionar los datos globales, pues los más grandes podrían dominar los resultados.

El Cuadro 2 presenta la tendencia en la asistencia estatal a los gobiernos locales para años seleccionados desde 1952, comparando la ayuda al nivel de ingresos obtenidos por las localidades de sus propias fuentes. Los resultados muestran un patrón de ayuda creciente, representando la asistencia estatal un pico de US\$ 1 por cada US\$ 3 obtenido localmente en 1978, y luego retrocediendo de ese nivel en la década del ochenta.

La fuerte participación de los Estados en el financiamiento

Cuadro 2. Subsidios Estaduales a Gobiernos Locales
(en miles de millones de dólares)

Año	Monto	Como Porcentaje del Ingreso Local de Propia Fuente
1952	5,0	35,5
1962	10,9	34,6
1972	35,1	46,8
1978	64,7	50,0
1982	95,4	48,0
1987	136,8	43,7
1988	145,6	43,8

Fuente: Calculado por los autores a partir de ACIR, *Rasgos Significativos del Federalismo Fiscal*, 1989 (Washington, GPO, 1989), cuadro 12; y Oficina de Censos, *Finanzas del Gobierno en 1987-88* (Washington, GPO, 1990), cuadro 6.

del gobierno local no es sorprendente dado el hecho de que las localidades son la prole del estado. Aún más, es importante comprender que los Estados tienen como elección cumplir una función ellos mismos o ayudar a los gobiernos locales a cumplirla y brindar asistencia. La forma en que los Estados realizan tal elección varía mucho de Estado en Estado y cambiará con el tiempo.

Medir las tendencias en la ayuda estadual total a los gobiernos locales es difícil. La asistencia estadual incluye una parte de la ayuda federal a los Estados que es transferida a los gobiernos locales y es informada como un subsidio estadual. De este modo, exagera el monto de subsidios estaduales reales a los gobiernos locales. Por otra parte, los cálculos no toman en cuenta las diferencias en la división de responsabilidades entre Estados y localidades y la asunción de funciones locales por parte de los estados, lo que da como resultado que se subestime el monto de asistencia que los Estados están brindando a los gobiernos locales. Como ilustración de la dificultad para medir la ayuda estadual, si para compensar los menores subsidios de transferencia federal, un Estado incrementara su ayuda a los gobiernos locales de sus propias fuentes de ingresos o incrementara su gasto directo en un área funcional, el monto total de la ayuda estadual parecería

no cambiar o incluso disminuir mientras, en realidad, el esfuerzo del Estado se habría incrementado. Un reciente análisis de los adelantos en esta área es comentado más adelante en este capítulo.

Ayuda Intergubernamental y Relaciones Fiscales Local-Estado

Los Estados brindan ayuda a las ciudades y condados locales y en especial a sus distritos escolares. Según las definiciones empleadas por la Oficina de Censos de los EE.UU., la ayuda estadual al gobierno local consiste en subsidios absolutos, asistencia general, impuestos compartidos, y pagos en lugar de impuestos. El Cuadro 9-3 presenta un panorama general de la distribución porcentual de la ayuda estadual para el período 1954 a 1987. La tendencia más notable ha sido la declinación en la proporción de ayuda destinada a carreteras y bienestar público y la creciente importancia de la educación. En el caso de bienestar, la declinación es atribuible a que los Estados incrementan sus desembolsos directos para bienestar (a menudo en el contexto de transferencia de fondos federales a personas individuales). La ayuda estadual al gobierno local para bienestar está altamente concentrada en dos Estados, Nueva York y California. La mayoría de los otros Estados han asumido el financiamiento total de la porción estado/local del programa de bienestar.

La ayuda estadual ha estado dominada siempre por la ayuda a la educación local: más de 63 centavos de cada dólar en 1987. No resulta sorprendente, pues, que las escuelas locales esperen que la ayuda estadual brinde más de la mitad de sus fondos en conjunto.

La razón fundamental de la ayuda estadual a las localidades es muy similar a la de la ayuda federal a los gobiernos locales y estaduales con una distinción importante. Los Estados son responsables en último término de determinar las áreas de gobierno local de responsabilidad de servicio, procesos fiscales, y autoridad de obtención de ingresos. Las localidades, en ausencia de disposiciones estatutarias internas o constitucionales específicas, no tienen autoridad impositiva independiente. Esto es así en razón de las circunscripciones de los po-

deres locales según la "Norma de Dillon", que sostiene en general que las localidades son criaturas de los Estados. Las legislaturas estatales determinan el volumen, número, características, función, y facultades fiscales de los gobiernos locales.¹⁵ Las legislaturas delegan en general la autoridad impositiva, pero también pueden imponer límites de gastos e ingresos y ordenar niveles y objetivos de gastos. En otras palabras, la ayuda intergubernamental no es más que una amplia gama de modos de estructurar e influir en el comportamiento fiscal del gobierno local por parte de los Estados.

Cuadro 3. Distribución Porcentual por Categorías de Gasto Intergubernamental Estatal a los Gobiernos Locales:
Años Seleccionados 1954-87

Apoyo General	Educación	Carreteras	Bienestar Social	Otros	Total	
1954	10,6	51,6	15,3	17,7	4,8	100,00
1964	8,1	59,1	11,8	16,3	4,8	100,00
1974	10,5	59,4	7,0	16,2	6,8	100,00
1984	10,1	63,3	5,3	11,2	10,1	100,00
1987	10,3	63,5	4,9	12,5	8,9	100,00

Fuente: ACIR, *Rasgos Significativos del Federalismo Fiscal, 1989* (Washington: GOP, 1989).

El grado de albedrío fiscal local permitido por los Estados varía ampliamente.¹⁶ Asimismo, según la división de responsabilidades entre los niveles de gobierno, el grado de centralización y descentralización dentro de cada Estado también varía. Una manera de considerar las relaciones fiscales Estado-local es examinar qué nivel obtiene el ingreso y qué nivel prestan los servicios.

¹⁵ Véase Oficina de Finanzas Locales y Estadales, Departamento del Tesoro, *Relaciones Fiscales Federales-Estaduales-Locales* (Washington: GPO, 1985) páginas 103-18.

¹⁶ Comisión Asesora Estadounidense sobre Relaciones Intergubernamentales, *Tendencias Recientes en la Ayuda Estatal y Federal a los Gobiernos Locales*, (Washington: ACIR, 1980).

En el ámbito nacional, alrededor de los dos tercios de los impuestos locales y estatales son obtenidos a nivel estatal. Sin embargo, los Estados con impuestos totales locales y estatales per cápita similares pueden tener patrones de cobro muy diferentes. En 1987, por ejemplo, tanto Delaware como Maryland tenían impuestos per cápita locales y estatales combinados de alrededor de US\$ 1.700. El Estado de Delaware gravó el 92,5% de sus impuestos locales/estatales totales, y el Estado de Maryland gravó el 65,9%. Dado que los gobiernos locales se basan en los aranceles del usuario en mayor escala que los Estados para financiar una parte de los servicios de su gobierno, su participación en el ingreso de propia fuente local y estatal combinado se eleva del 34% al 43% cuando se considera el ingreso total obtenido del gobierno (es decir, ingresos impositivos y no impositivos).

Si bien existe una amplia variación entre los Estados, ha habido una tendencia hacia la centralización fiscal en el nivel estatal. Los Estados, en su conjunto, han incrementado su participación de ingreso de propia fuente como porcentaje de ingreso de propia fuente local/estatal combinado del 50% en 1952 al 57% en 1987. Las tendencias centralizantes en el cobro de ingresos también se ven reflejadas en el lado del gasto, si bien la mayoría de los programas en gran parte de los Estados son entregados todavía a nivel local. El 60% de todos los gastos locales y estatales se produce a nivel local. No obstante, continúa habiendo una tendencia hacia la centralización de los gastos en el nivel estatal. Entre 1982 y 1988 un estudio de la Asociación Nacional de Funcionarios de Presupuesto Estatal (NASBO) encontró casos en los 22 Estados en que los servicios locales habían sido asumidos por estados. En 16 de tales estados, estaban involucrados servicios que trataban con el sistema legal. Un rasgo llamativo de los hallazgos del estudio es el alcance que los Estados habían asumido en cuanto a la responsabilidad por las mayores funciones de bienestar social, cuidado de la salud, y bienestar, durante las décadas de 1960 y 1970.

Un modo de resumir el patrón de relaciones fiscales de los Estados con sus localidades es poner a los Estados en una matriz según los roles de gasto y obtención de ingreso. En la matriz, los Estados son considerados centralizados tanto en

sus gastos como en su sistema de obtención de ingresos si el total del gobierno local supera el 50% del total estadual/local; de lo contrario, son considerados descentralizados.

La figura 3 presenta los resultados de la prueba de centralización para 1987. Los resultados muestran 14 Estados en donde los gastos e ingresos estaduales superaron el 50%, un incremento si se compara con 10 Estados en 1977 y 9 en 1983. Aún más notable es la aguda reducción en el número

**Figura 3. Centralización de Gastos
y Obtención de Ingresos, 1987**

		Responsabilidad de Gastos	
		Centralizado	Descentralizado
Responsabilidad por Obtención de Ingresos	Centralizados	Alaska Connecticut Delaware Hawaii Kentucky Maine Massachusetts Dakota del Norte Rhode Island Carolina del sur Dakota del Sur Utah Vermont West Virginia	Alabama Arizona Arkansas California Idaho Illinois Indiana Iowa Louisiana Maryland Michigan Minnesota Mississippi Missouri Montana Nevada Nueva Jersey Nuevo México Carolina del Norte Ohio Oklahoma Oregon Pennsylvania Tennessee Virginia Washington Winconsin Wyoming
	Descentralizados		Colorado Florida Georgia Kansas Nebraska New Hampshire Nueva York Texas

Fuente: Calculado por los autores a través del Departamento de Comercio de los EE.UU., *Finanzas del Gobierno en 1986-87* (Washington: GPO, 1988).

de Estados que tenían sistemas descentralizados de gastos y obtención de ingresos. Estos disminuyeron de 23 en 1977 a 11 en 1983 a 8 en 1987. Las luchas centralizantes gemelas de Estados que asumen proporcionalmente más de las áreas de gastos y obtención de ingresos son rápidamente aparentes; aun cuando los Estados dejen los gastos en el nivel local, tienden a cobrar el ingreso por sí mismos y transferir los fondos a sus localidades.

En resumen, la estructura de las relaciones fiscales locales-estaduales determinarán a menudo el nivel de asistencia estatal a los gobiernos locales. Los Estados que son centralizados en cuanto a ingresos y descentralizados en cuanto a gastos se basan en gran parte en subsidios de ayuda para obtener el ingreso en las arcas de los gobiernos locales que prestan los servicios. Por otra parte, aquellos Estados que están más centralizados en el lado del gasto (efectivamente aquellos que recogen responsabilidades que son asumidas en otro lugar en el ámbito local) necesitan brindar menos ayuda a sus gobiernos locales.

Respuesta Estatal a los Recortes Federales

Una respuesta importante relacionada con la ayuda estadual a los gobiernos locales es el impacto de la asistencia federal reducida a los estados. ¿Los Estados han recortado la ayuda estadual a las localidades, transfiriendo la carga de las reducciones en ayuda federal a los gobiernos locales, o se han basado en sus ingresos de propia fuente para reemplazar fondos federales?

Un punto de vista tradicional del papel de los Estados en el federalismo fiscal es que reducirán la ayuda a los gobiernos locales cuando ellos mismos enfrenten escasez de ingresos. Las pruebas de esta posición se encuentran al examinar los datos del censo sobre la ayuda estadual a los gobiernos locales durante períodos de recesión a principios de la década de 1980.¹⁷ Una restricción de esta conclusión es la incapacidad

¹⁷ Steven Gold y Brenda Erikson, "Ayuda Estadual a los Gobiernos Locales en la Década de 1980", Documento Legislativo de Finanzas 63 (Denver: Conferencia Nacional de Legislaturas Estaduales, 1988).

de los datos del censo para distinguir la transferencia de ingresos federales de los ingresos estatales de propia fuente.

Las pruebas más recientes indican que la asistencia estatal a los gobiernos locales de los fondos estatales generales ha estado creciendo, compensando en cierta medida la asistencia federal perdida. El gasto federal total en ayuda a los gobiernos locales creció un 62% entre 1982 y 1988. Durante este mismo período, el gasto del fondo general estatal para todas las actividades, aumentó sólo el 47%. Si bien el mayor financiamiento para la educación es una razón importante para el crecimiento en la ayuda estatal, el crecimiento también parece ser una respuesta al menor apoyo federal en los servicios sociales y los programas urbanos. Más que reducir simplemente los servicios en respuesta a la retracción federal, los Estados han usado sus propios ingresos para mantener niveles de servicios de programa. Los Estados parecen estar incrementando su esfuerzo para ayudar al gobierno local y esa ayuda está asumiendo una participación más grande de presupuestos estatales.¹⁸ Un análisis reciente de esta cuestión respalda el argumento de que los Estados han estado usando sus ingresos de fuente propia para reemplazar a los fondos federales perdidos. Se encontró que la ayuda estatal reemplaza a las reducciones federales casi dólar por dólar.¹⁹ Parece plausible que los gobiernos estatales, en su nuevo papel en el sistema federal, estén reaccionando de manera diferente a los cambios en el destino fiscal y es menos probable que recorten la ayuda local en tiempos de austeridad fiscal.

Mandatos Estadales sobre el Gobierno Local

Los mandatos estatales sobre el gobierno local son mucho más numerosos y sin duda tan intrusos como los del gobierno federal sobre los estados. Los funcionarios locales acusan a los gobernadores y a las legislaturas estatales de insensibilidad para con los costos de tales mandatos, especialmente cuando los funcionarios locales deben usar su base impositiva

¹⁸ Asociación Nacional de Funcionarios de Presupuesto Estatal, "Ayuda Local a los Gobiernos Locales" (Washington: NASBO, 1989).

¹⁹ Helen F. Ladd, "Ayuda Estatal a los Gobiernos Locales en la Década de 1980", documento preparado para la Conferencia APPAM de 1989.

va para financiar servicios de los que otro recibe reconocimiento. Asimismo, los mandatos reordenan las prioridades locales en forma tan segura como lo hacen los mandatos federales.²⁰ Catorce Estados han promulgado legislación que brinda reembolso para sus mandatos sobre el gobierno local; sin embargo, un estudio de la Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos encontró que tales leyes son ampliamente ignoradas o pasadas por alto y que sólo tenían un impacto limitado para reducir el peso de los mandatos sobre las localidades.²¹

Dos factores clave que parecen hacer efectivo el requisito de reembolso en el ámbito estadual son la iniciación pública del requisito a través de un referéndum o una modificación constitucional y la existencia de un clima fiscal saludable en el Estado. Algunas de las dificultades con legislación de reembolso por mandato están determinando el costo real de los mandatos, determinando qué hubiera hecho la localidad en ausencia del mandato, y determinando si reembolsar a las jurisdicciones que estaban cumpliendo antes de que el mandato estuviera en vigencia. Las alternativas a la legislación de reembolso por mandato incluyen subsidios en bloque o ayuda general, notas fiscales legislativas sobre proyectos de ley que imponen mandatos, y memorias anuales estimando los costos totales de los mandatos sobre los niveles más bajos del gobierno. Las dos últimas propuestas son intentos por incrementar la sensibilidad legislativa a los costos de los mandatos.

El futuro de los ingresos intergubernamentales

La ayuda federal a los gobiernos locales y estaduales ha estado desplazada en un período en el cual la competencia por los

²⁰ Un estudio de mandatos estaduales para gobiernos locales identificó 2.632 mandatos individuales en los condados de Nueva York solamente. Véase "Reembolso de Mandatos para Nueva York" *Resúmenes de la Cuestión Local-Estado* (Albany, N.Y.: Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales, 1988).

²¹ Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos, *Mandatos Legislativos, las Experiencias Estaduales Ofrecen Conocimientos para la Acción Federal*. HRD-88-75 (Washington, GAO, 1988).

ingresos federales escasos se ha intensificado. La Ley Impositiva de 1981 (Kemp-Roth) redujo drásticamente los impuestos a las ganancias personales y las categorías de impuestos indexados y el valor de la deducción estándar y las exenciones personales por inflación. La Ley de Reforma Impositiva de 1986 redujo el número de categorías a tres (15, 28, 33) al mismo tiempo que amplió la base impositiva. El efecto neto de estos cambios fue hacer que el impuesto a las ganancias personal federal fuera menos elástico, reduciendo la tasa de crecimiento real en el ingreso de impuesto a las ganancias. La política pública popular de "falta de aumentos impositivos" (si bien ignorada en ocasiones) ha reducido el crecimiento del ingreso del gobierno.

La aprobación de la Ley de Gramm-Rudman-Hollings daba mandato para las reducciones del déficit presupuestario federal en un programa de marcha forzada. Con el Congreso atán-dose a objetivos de gasto, los costos de oportunidad asociados con cada programa se hicieron claros como el cristal. Un incremento de gasto para un programa significaba una disminución correspondiente en otro lugar. Los gobiernos locales y estatales perdieron a favor de otros intereses a medida que el Congreso comenzó a despojar a los programas federales para hacer frente a los objetivos de déficit presupuestario.

La década de 1980 será recordada como la década en la cual los Estados Unidos reconocieron que los productos producidos internamente no podían competir en una economía global y tenían que enfrentar un gran déficit comercial. Esta falta de competitividad significó que las industrias estadounidenses estaban usando mayores recursos que sus competidores para producir bienes. Una menor productividad ha significado una reducción en el poder de compra de los sueldos de los trabajadores y una lucha por reducir los costos de producción de parte de las empresas. Esta dificultad financiera sentida por familias y firmas ha creado una presión sobre los gobiernos en todos los niveles para reducir las cargas impositivas sobre ambos y para reducir la actividad de bienestar social.

En donde gran parte de la asistencia federal ha sido estimulada por consideraciones de distribuir la riqueza federal entre personas menos afortunadas y regiones menos desarrolladas del país, este periodo de floja productividad ha genera-

do una retracción de lo que se había convertido en un papel federal aceptado. Programas como UDAG, CDBG y EDA han sido eliminados o muy reducidos. Los Estados están jugando ahora un papel líder en los esfuerzos por estimular la actividad económica a través de programas específicos.

Sin embargo, las restricciones principales sobre el gasto del gobierno, incluyendo la ayuda a los gobiernos locales, continúan siendo las que siempre han existido: diversidad fiscal limitada, volatilidad en las economías estatales, y competencia regional. En la década de 1980, muchos Estados gozaron de un crecimiento económico. Se han iniciado nuevos programas, en particular aquellos destinados a ayudar a sus ciudadanos, y las industrias se han hecho más competitivas en una economía global. Pero muy pocos Estados han podido sostener este crecimiento sin interrupción. Las economías estatales basadas en productos básicos todavía están sujetas a precios de mercado deprimidos. Los Estados con economías basadas en la energía mostraron su vulnerabilidad fiscal y económica ante las fuerzas económicas más grandes cuando sus economías se derrumbaron con el colapso de los objetivos de precios de la OPEP. Los Estados centrales dependen todavía en gran medida de la capacidad de las firmas manufactureras para competir en los mercados globales, y los Estados del noreste están sufriendo ahora déficits presupuestarios después de una década de ser la envidia de los otros estados. Parece que ningún Estado es inmune a los cambios en las fortunas económicas que cambian rápidamente la prosperidad y los excedentes de ingresos por austeridad y déficits presupuestarios.

Si el liderazgo de los programas internos ha cambiado indudablemente para los Estados, podremos ver una continuación de nuevas iniciativas estatales en educación, desarrollo de infraestructura y cuidado de la salud. El progreso será desigual y dependerá del liderazgo político en el nivel estatal y en las condiciones económicas estatales. Sin embargo, los experimentos de los Estados pueden demostrar ser un ejemplo de las iniciativas federales en el futuro, cuando el gobierno federal ponga su casa fiscal en orden, y si en efecto lo hace.

El control federal, a través de mandatos y asignación de fondos y cambios de fórmula, continuará y se convertirá qui-

zás en más firme a medida que las comisiones del Congreso peleen por la asignación de recursos federales en disminución. La capacidad de los gobiernos locales y estatales por defenderse de las acciones federales arbitrarias dependerá de cuán bien estén organizados políticamente.

Por último, la igualación puede tornarse cada vez más importante en el ámbito estatal. La decisión de la Suprema Corte de Texas de 1989 en *Rodriguez*, declarando inconstitucional al sistema de Texas de finanzas para la educación, puede ser un signo de atención renovada hacia la igualación interestatal.²² Si esto conduce eventualmente a una mayor preocupación por la igualación interestadual en el Congreso es materia debatible. Es más probable que el gobierno federal continúe ocupándose de la cuestión de la igualación a través de subsidios absolutos a los Estados para personas individuales más que en forma de ayuda más general para las jurisdicciones.

²² David Maraniss, "El Financiamiento de las Escuelas de Texas es Pronunciado Inconstitucional", *Washington Post*, 3 de Octubre de 1989.

Moneda e Inflación

Adriana Amado*

Introducción

La idea de inflación está normalmente asociada a la de moneda. Sin embargo, la relación que existe entre esos dos elementos no siempre está bien definida. La noción transmitida por los medios reproduce, en general, la visión asociada a la corriente dominante de la teoría económica, que considera a la inflación como un fenómeno monetario en el que la relación de causalidad iría de la moneda hacia la inflación, lo que es extremadamente controvertido. En este texto, procuraremos observar las diferentes concepciones de economía monetaria, de la moneda y sus funciones, y cómo esas diferentes concepciones terminan generando explicaciones completamente diversas sobre los orígenes de la inflación.

La moneda y sus funciones

La conceptualización de la moneda se da mucho más por las funciones que desempeña que por alguna característica física propia de la misma. La característica propia y que la separa

* Profesora del Departamento de Economía de la Universidad de Brasil. La autora agradece los comentarios de María de Lourdes Rollemberg Mollo, Vânia Lomônaco Bastos y María Luiza Falcão Silva.

del mundo de las demás mercaderías, dándole especificidades, es exactamente el hecho de reunir ciertas funciones y presentar ciertas propiedades que ningún otro bien puede tener.

La función inicial de la moneda, y de la cual todas las otras derivan, es su función de *unidad de cuenta*: la moneda posibilita que las diversas mercaderías sean representadas por un único elemento. Es por medio de la moneda que los otros bienes acaban por externalizar sus relaciones con el mundo de las mercaderías.

La existencia de la moneda en cuanto unidad de cuenta posibilita la existencia de los contratos monetarios, que permiten reducir la incertidumbre en la economía, porque aproximan temporalmente los resultados de las decisiones que sólo dan frutos en un futuro a largo plazo. Esos contratos, sin embargo, demuestran la obligación de una de las partes contratantes con la otra. Esa obligación debe ser cancelada en algún momento del tiempo. Precisamente la moneda, en tanto medio de pago, es la que permite que las obligaciones entre dos partes sean canceladas sin que haya ninguna deuda. O sea, como los saldos entre las diversas operaciones de débito-crédito no necesariamente son de suma cero, hay necesidad de un elemento que elimine esos saldos. Ese elemento es la moneda en su segunda función: *medio de pago*. Esta es, tal vez, sea la función diferenciadora de la moneda.

En las economías modernas, los intercambios no ocurren en forma directa. O sea, las mercaderías no se cambian por mercaderías, sino que sufren la intermediación de la moneda, que agiliza esos intercambios. La compra y venta de las mercaderías normalmente exige algún elemento que actúe como intermediario en el proceso de intercambio. Ese elemento es precisamente la moneda en su tercera función, o sea, la de *medio de cambio*.

Finalmente, tenemos a la moneda en tanto *reserva de valor* (cuarta función). Siendo unidad de cuenta, medio de pago y medio de circulación, la moneda posibilita la transferencia de poder de compra en el tiempo y así permite al agente demorar decisiones manteniendo su poder de compra hasta el momento en que encuentre más adecuado ejercerlo.

Esas cuatro funciones, *unidad de cuenta*, *medio de pago*, *medio de cambio* y *reserva de valor*, son inseparables en una

dinámica monetaria saludable. Al analizar cuáles son las funciones priorizadas por cada una de las escuelas de pensamiento económico, veremos que esto se relaciona de forma directa con la noción de economía monetaria que cada escuela tiene y acaba generando diferentes roles para la moneda.

La demanda de moneda

Ciertamente los agentes económicos, empresas e individuos, demandan moneda en razón de sus funciones. Pero una cuestión fundamental para los teóricos que se preocupan en estudiar la moneda es por qué las personas retienen moneda, en efectivo o como depósitos a la vista en bancos. La respuesta dada por diferentes autores a esa pregunta permite realizar una nítida separación entre aquellos que creen que las economías monetarias son nada más que economías de intercambio directo que sufren la intermediación de la moneda –los llamados *economistas ortodoxos*– y aquellos que consideran a las economías monetarias de producción como intrínsecamente diferentes de las economías de intercambio directo –que constituyen el grupo de *economistas heterodoxos*. Estos últimos atribuyen a la moneda un papel fundamental en la fijación de los niveles de producción y empleo de la economía, en tanto que los primeros creen que la moneda no tiene papel alguno, pues los elementos fundamentales del sistema son determinados por las variables reales.

Los dos grupos de economistas concuerdan en que los agentes económicos guardan moneda para adquirir bienes y realizar pagos. Es la llamada *demanda de moneda para transacciones*. Un determinado volumen de producción exige una cantidad dada de moneda para que los intercambios sean realizados de forma ágil. Así, la demanda de moneda en su función de medio de cambio tendería a relacionarse con el volumen de producción de una economía dada.

Por otro lado, los agentes económicos pueden encontrarse con una serie de gastos imprevistos y si no tuvieran una determinada reserva de moneda pueden encontrarse en serias dificultades. Para hacer frente a estos gastos imprevistos, los agentes acaban reservando parte de su riqueza en moneda.

Este componente de la demanda de moneda, también llamado *demanda preventiva* o *demanda por precaución*, es función de la renta de los agentes, o sea el volumen de moneda retenido por precaución es proporcional a la renta. La demanda preventiva no constituye, en general, punto de grandes divergencias entre las escuelas del pensamiento monetario.

La principal divergencia entre las diversas corrientes efectivamente se muestra en lo que respecta a la *demanda especulativa de moneda*. O sea, aquella demanda de moneda como reserva de valor, que es la respuesta de los individuos a la incertidumbre y que da racionalidad al hecho de que los individuos demanden moneda por sí misma.

Los teóricos ortodoxos, *monetaristas* y *nuevos clásicos*, no ven motivos racionales para demandar moneda en tanto reserva de valor, dado que el individuo, al guardar moneda, está dejando de ganar el interés que derivaría del uso de la riqueza para préstamos y compra de títulos. La moneda es vista esencialmente como medio de cambio.

Los economistas heterodoxos, por su parte, resaltan que las economías monetarias de producción son economías descentralizadas en las que no existe pre-conciliación (acuerdo previo) de deseos. Los agentes producen sin saber si alguien tendrá interés en comprar su producción. La producción toma tiempo y las decisiones de producción tienen por base apenas las expectativas sobre el estado del mundo en el momento en que el producto efectivamente va a ser colocado en el mercado. Por otro lado, el pasado no es una buena guía para el futuro, pues la propia acción del agente económico tiene el poder de alterar el futuro. En este sentido, se hace necesaria la presencia de algún mecanismo social que reduzca esa incertidumbre de tipo radical. La moneda es precisamente ese mecanismo.

En un mundo como el expuesto anteriormente la flexibilidad es un valor en sí mismo. O sea, el hecho de poder cambiar rápidamente de un activo a otro sin incurrir en pérdidas es algo que debe ser valorizado. Dado que el pasado no es una buena guía para el futuro, los individuos desearán flexibilidad de forma de poder lucrar con oportunidades imprevistas. Esa flexibilidad es otorgada por activos líquidos, es decir, activos que pierden poco o ningún valor al ser convertidos en otros

activos en períodos muy cortos de tiempo. La moneda es el activo líquido por excelencia y dado que desempeña una función de reserva de valor, permite que el agente traslade valor en el tiempo. Así, según los economistas heterodoxos, demandar moneda como reserva de valor no es una actitud irracional, sino absolutamente racional en un contexto de incertidumbre.

Cuando los individuos pierden liquidez, o sea cambian el activo más líquido que hay, es decir, la moneda, por un activo menos líquido, están normalmente interesados en las ganancias de capital que pueden tener. De hecho, al comprar un activo, el agente no se interesa mucho por el flujo de renta que ese activo puede generar, sino por la ganancia que puede generar al revender ese activo. El valor presente de un título, por el cual es negociado en diferentes momentos, es dado por la siguiente fórmula:

$$VP = R/i$$

Siendo:

VP: valor presente;

R: rendimiento/retorno periódico del título;

i: tasa de interés.

Hay por lo tanto una relación inversa entre el valor presente del activo y la tasa de interés. En este caso, el agente aceptará perder liquidez comprando el activo si espera que, en el futuro, la tasa de interés caiga lo que haría subir el precio del activo.

Como estamos en un mundo de incertidumbre radical, es decir, un mundo en el que el individuo no conoce la probabilidad de que acontezca cada evento, el individuo tiene que comparar la tasa de interés actual con una tasa de interés que él cree será la tasa de interés normal. Si la tasa de interés actual fuese superior a la tasa de interés que él cree normal, comprará el título, pues considera que hay una fuerte probabilidad de que la tasa de interés caiga. Caso contrario, él guardará la moneda en su forma de reserva de valor¹. En el anexo 1 hay un ejemplo numérico, que facilita la comprensión de esta idea.

¹ Estamos simplificando el análisis considerando sólo las ganancias de capital. En realidad la tasa crítica de interés, aquella que hace que el individuo

Así, las expectativas de los agentes en relación al valor normal de la tasa de interés hacen perder liquidez monetaria, o no, al cambiarla por otros activos. De acuerdo con esta teoría, keynesiana, la tasa de interés es una variable monetaria que da el incentivo necesario para que los agentes pierdan liquidez.

Con todo, no toda la sociedad tiene el mismo valor de la tasa de interés como normal. Cada agente tiene su propia concepción de lo que es la tasa de interés normal y por eso la demanda no sufre discontinuidades. Los agentes forman ese concepto de tasa de interés normal basándose sobre todo en convenciones, ya que la teoría de probabilidades tradicional es absolutamente inadecuada para tratar con un mundo en el que hay incertidumbre radical.

El lector puede estar preguntándose sobre cuál es el problema de tener retención de moneda en tanto reserva de valor y por qué ese elemento sólo podría ser tan fundamental para diferenciar dos vertientes teóricas. El problema es que los agentes no están demandando un activo como otro cualquiera. Están demandando un activo que presenta ciertas especificidades.

Vamos a dar un ejemplo concreto para explicar este punto. Si un individuo demanda heladeras como reserva de valor no estará causando ningún problema. Estará comprando heladeras y las empresas productoras de heladeras estarán empleando trabajadores para producir las heladeras que serán demandadas por ese individuo. Esos trabajadores gastarán sus rentas y generarán un flujo mayor de renta y así el flujo renta/gasto no se rompe. Sin embargo, con la moneda la cuestión es diferente. La cantidad de mano de obra que se demanda para producir una unidad monetaria es infinitamente inferior a su valor. Por lo tanto, al demandar más moneda el agente está usando gran parte de su renta para demandar un bien cuya producción no va a generar un flujo de renta que permitirá la perpetuación del flujo renta/gasto. Habrá, así, vaciamientos en el flujo, que se manifestarán en un exceso de oferta de mercaderías que no encuentran com-

ponga todos sus recursos en títulos o en moneda guarda la relación: $ic = i^*/i^*+1$ con una tasa de interés normal. Donde ic : tasa crítica; i^* : tasa de interés normal.

pradores. O sea, habrá una crisis causada por falta de demanda en la economía.

Por otro lado, en el caso de que el agente resolviera demandar heladeras con el fin de usarlas como reserva de valor y ese comportamiento se generalizara, el precio de las heladeras terminaría subiendo y los agentes reducirían su demanda de heladeras. Sin embargo, con la moneda no hay esa reducción de demanda como consecuencia de una elevación de su precio. Su demanda no puede ser sustituida por la demanda de otras mercaderías, dado que su demanda deriva de su característica de activo líquido por excelencia. Así, es exactamente la existencia de una demanda especulativa de moneda lo que permite la existencia de crisis y hace que la economía no se encuentre siempre en su nivel de pleno empleo.

La oferta de moneda

En general, en el mundo moderno las personas relacionan la oferta de moneda, esto es, la cantidad de moneda existente en la economía, con las autoridades monetarias, que tienen el poder de emisión de billetes y monedas metálicas. Sin embargo, los bancos comerciales también tienen el poder de crear moneda, la llamada *moneda escritural*. De hecho, la oferta de moneda está estrictamente vinculada al marco institucional en el que actúa la economía. La evolución histórica lleva a la evolución de las instituciones y ésta lleva a la ampliación del concepto de moneda y a la flexibilización de los mecanismos de creación monetaria.

En principio, es importante aclarar que, normalmente, la conceptualización de oferta monetaria se vincula con la liquidez de los diversos activos que desempeñan, plena o parcialmente, la función de moneda. Como primera aproximación, podemos decir que cuando hablamos de oferta de moneda nos estamos refiriendo al volumen de papel moneda en poder del público y los depósitos a la vista en bancos comerciales².

² En verdad, la conceptualización de moneda es más amplia, yendo de un concepto más restringido a otro más extenso. Así, se acostumbra a distinguir entre varios conceptos de moneda: **M1**: papel moneda en poder del público +

Para explicar el proceso de creación de moneda por los bancos comerciales es interesante conocer los orígenes presumibles de la utilización del papel moneda y del moderno sistema bancario³. Cuando la moneda consistía básicamente en metales preciosos, como oro y plata, las personas que tenían riqueza en forma monetaria, por motivos de seguridad, terminaron depositando su reserva monetaria en instituciones que se responsabilizaban por la misma, aceptando un recibo como comprobante. El stock de moneda correspondía entonces al oro monetario que las personas guardaban consigo y al que estaba depositado en esas instituciones. Con el pasar del tiempo, y por comodidad, los recibos de depósitos pasaron a circular, siendo usados para efectuar pagos, asumiendo la función de moneda. Las personas responsables por la guarda de los metales percibieron entonces que los stocks de moneda depositados no eran demandados simultáneamente. En este caso, parte de esos depósitos podrían ser prestados a terceros sin causar problemas a los depositantes y propiciando ganancias extras a los guardianes, bajo la forma de intereses. Con eso se inicia la creación de moneda por estas instituciones. El stock de moneda pasa a incorporar, además del volumen anterior, el valor correspondiente a los préstamos realizados.

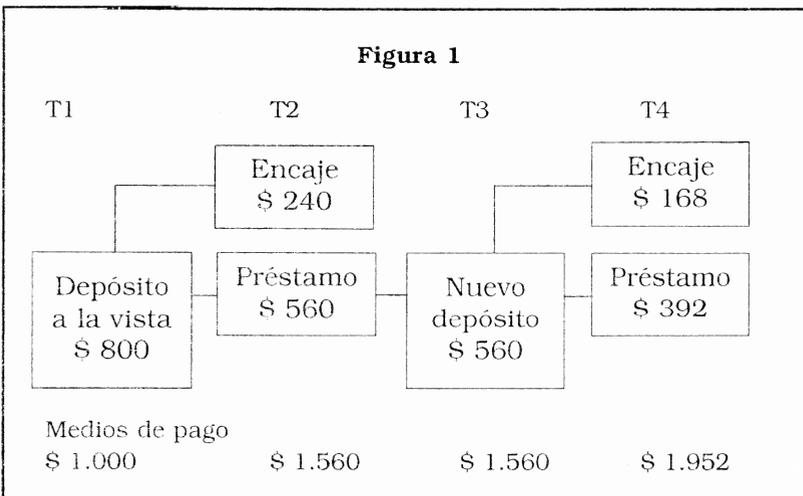
El mecanismo de creación de moneda por los bancos comerciales se asemeja al proceso arriba descrito. Los agentes económicos guardan una cantidad dada de papel moneda emitido por el Estado, pero, por motivos de seguridad, depositan parte de ese papel moneda en los bancos. Los bancos saben que esos depósitos no serán retirados por todos a la vez. Por eso pueden mantener en caja solamente un porcentaje de papel moneda para hacer frente a las extracciones y prestar el restante. En realidad, ese préstamo se da bajo la

depósitos a la vista en los bancos comerciales; **M2**: M1 + depósitos a plazo en bancos comerciales, Banco de Brasil, bancos de inversión y bancos estaduais de desarrollo; **M3**: M2 + depósitos de ahorro mantenidos por el público en la Caja Económica Federal, cajas económicas estaduais, sociedades de crédito inmobiliario y asociaciones de ahorro y préstamo; **M4**: M3 + títulos de la deuda pública federal mantenidos fuera de la cartera del Banco Central.

³ La historia de la moneda es examinada reducidamente en Vânia L. Bastos, *¿Qué son los precios?*

forma de un depósito en la cuenta del tomador del préstamo. Ese tomador, a la vez, se desprenderá del dinero del préstamo en sus negocios y las personas que lo reciben como pago irán también a colocarlo en algún banco, reproduciendo el proceso. Los bancos que reciben esos depósitos nuevamente mantendrán una determinada parte bajo la forma de *encaje*, restando el restante. De esta manera, el volumen de moneda (papel moneda en poder del público más los depósitos a la vista) se torna mucho mayor que el papel moneda emitido por el Estado. Entonces, la oferta monetaria no es sólo responsabilidad del Estado, sino que también tiene una participación importante de los bancos comerciales.

Ese proceso de expansión monetaria puede ser ilustrado por el diagrama presentado debajo. Supongamos que inicialmente los medios de pago consistían en \$ 1.000 en papel moneda. Algunos agentes económicos depositan \$ 800. Entonces, en T1 (tiempo 1) los medios de pago consisten en \$ 200 en papel moneda en poder del público y \$ 800 en depósitos a la vista. Pero los bancos mantienen como encaje solamente el 30% de los depósitos, o sea, \$ 240, prestando el restante (\$ 560). En el mundo real es probable que una parte de los préstamos obtenidos sea mantenida bajo la forma de papel moneda y el restante vuelva al sistema bancario como depósitos a la vista. Para simplificar, vamos a suponer que no hay *vacía-*



mientos, o sea que el valor total del préstamo se transforma en depósito. Así en T3 los medios de pago pasan a estar constituidos por \$ 200 en papel moneda, \$ 800 de depósitos a la vista, como en T1, más \$ 560 de nuevos depósitos. Hubo, por lo tanto, un aumento en los medios de pagos correspondientes a los préstamos concedidos. Con una continuación del proceso de nuevos depósitos y préstamos, los medios de pago continuarán expandiéndose. Es lo que se denomina *mecanismo multiplicador de los medios de pago* o *multiplicador monetario*.

Se puede observar que la capacidad de creación de moneda escritural está relacionada con la proporción de los depósitos a la vista que es mantenida como encaje. Cuanto mayor es el encaje, menor será la posibilidad de expansión de los medios de pago. Así, cuando las autoridades monetarias establecen una tasa de depósito compulsivo, que funciona como un encaje obligatorio, controlan la expansión de los medios de pago, limitando la capacidad de los bancos comerciales de crear moneda.

Este proceso de expansión de los medios de pago puede ser expresado por la siguiente expresión:

$$M = m H \quad (1)$$

Donde

M: medios de pago;

m: multiplicador monetario;

H: base monetaria⁴: papel moneda en poder del público más las reservas del sistema bancario junto al Banco Central.

La capacidad de las autoridades monetarias para controlar los medios de pago es otro punto de controversia entre los economistas. La ortodoxia económica cree que la oferta monetaria, a pesar de tener un componente privado, es fundamentalmente exógena, o sea, su lógica está determinada por las autoridades monetarias y por lo tanto fuera del sistema económico. Postulan que el multiplicador monetario es estable y, siendo así, al controlar la base monetaria, el Estado tiene el

⁴ En el Apéndice 2 hay una explicación sucinta sobre los factores condicionantes de la base monetaria

control del total de moneda creada. Esto puede ser fácilmente visto en la expresión (1): si m es estable y la autoridad monetaria controla H , el total de los medios de pago (M) también está controlado.

Buena parte de la heterodoxia se contrapone a esa idea, observando que la oferta de moneda es fundamentalmente endógena, o sea, determinada dentro del propio sistema económico. Argumentan que el multiplicador monetario es altamente inestable y, por lo tanto, la autoridad monetaria no puede controlar la oferta de moneda.

La endogeneidad de la oferta monetaria gana fuerza cuando se analiza la evolución del sistema financiero. El Banco Central, con el objetivo de evitar las crisis financieras que harían muy inestable al sistema económico, pasa a asumir la función de prestador de última instancia. Es decir, cuando un banco, por un motivo u otro, se equivoca en sus previsiones, y es sujeto de una escasez de liquidez para hacer frente a las demandas de sus depositantes, el Banco Central presta a ese banco y cobra intereses sobre esa operación (tasa de redescuento). Como esos intereses son relativamente altos, los bancos son desestimulados a quedar en posición de iliquidez. Sin embargo, saben que tienen esa válvula de escape y eso termina reduciendo o eliminando las restricciones que existían para los préstamos bancarios que estaban dadas por las reservas que los bancos tienen que mantener. Con el Banco Central cumpliendo la función de prestamista de última instancia, la oferta monetaria pasa a ser completamente endógena. De esta forma, no se puede hablar de control de la oferta monetaria por parte de las autoridades monetarias.

Con todo, la endogeneidad de la oferta monetaria no quiere decir que siempre que alguien pide un préstamo lo consiga. El banco tiene su propia preferencia de liquidez y evaluará el proyecto para el cual se está demandando el préstamo, observando su viabilidad financiera y estableciendo una tasa de interés a ser cobrada y, tal vez, imponiendo restricciones al extender el crédito a ese proyecto, creando, de esta manera, un límite cuantitativo al crédito.

Las principales diferencias entre las concepciones ortodoxa y heterodoxa sobre la moneda, que fueron destacadas aquí, están resumidas en el cuadro presentado al final del texto.

Moneda e inflación

Las teorías sobre la inflación pueden ser divididas en dos grandes grupos. El primero, relativamente homogéneo, incluye sobre todo las corrientes ligadas a la ortodoxia económica (clásicos, neoclásicos, nuevos clásicos). Este grupo trabaja con lo que convencionalmente se llama *inflación de demanda*. El segundo grupo trabaja dentro de la idea de que la inflación refleja un conflicto social por la renta (conflicto distributivo). Las explicaciones del fenómeno inflacionario presentadas por ese gran grupo son diferentes, pero todas se relacionan con la esfera de los costos y por ese motivo se dice que esa vertiente tiene una teoría de la *inflación de costos*. Resumiendo tenemos:

Inflación de demanda	Clásicos	
	Neoclásicos	
	Nuevos clásicos	
Inflación de costos	Conflicto distributivo	Visión keynesiana
		Visión marxista
		Inflación inercial
	Estructuralistas	

a) *Inflación de Demanda*

Las escuelas de pensamiento económico vinculadas a esta vertiente de análisis del proceso inflacionario tienen algunas características comunes:

- Ven a la moneda teniendo básicamente la función de intermediaria de intercambios.
- Por ver a la moneda sólo con una función de intermediaria de intercambios, creen que esa variable no afecta el nivel de producción de la economía.
- Creen que la Autoridad Monetaria tiene el poder de determinar la oferta monetaria.
- Asumen la teoría cuantitativa de la moneda como válida.
- Como consecuencia de las observaciones anteriores, consideran que la inflación es consecuencia de las expansiones monetarias promovidas por el gobierno.

La teoría cuantitativa de la moneda, en sus diversas versiones afirma que la renta nominal (precios multiplicados por el producto) debe ser igual a velocidad de circulación de la moneda, o sea, la cantidad de producto que una dada unidad monetaria consigue hacer circular, multiplicada por el stock monetario. Esta teoría puede ser expresada por la siguiente fórmula:

$$MV = P y \quad (2)$$

Donde:

M: stock de moneda

V: velocidad de circulación de la moneda

P: nivel de precios

y: renta real

De acuerdo con la concepción ortodoxa la moneda no puede causar crisis porque toda renta se gasta y no hay ninguna razón para que los agentes deseen demandar moneda como reserva de valor, ya que al hacer eso dejan de ganar los intereses que podrían ganar si aplicasen su riqueza en títulos. Como los ortodoxos asumen que se está siempre en el nivel de pleno empleo, la variable de la renta real "y" es considerada como fija. La velocidad de circulación de la moneda es considerada como un factor institucional altamente estable, que para simplificar podemos considerarla constante. Asumiendo que el producto está en su nivel de pleno empleo y que la velocidad de circulación de la moneda es estable, se verifica que conforme a la expresión (2), no hay alternativas para las variaciones en el stock de la moneda que no sean variaciones proporcionales en el nivel de precios. Así, las variaciones en los precios deben ser proporcionales a las variaciones en el stock de moneda.

Como la moneda es vista sólo como un medio de cambio, dentro de esa visión cualquier aumento en la oferta de moneda generará un aumento proporcional en el nivel de precios. Esto ocurre porque los individuos tienen una demanda óptima de moneda para fines transaccionales. Cuando la oferta supera esa demanda, tienden a deshacerse de moneda y, como la economía está en pleno empleo, ese exceso de demanda acaba generando un aumento generalizado del nivel de precios.

Según esas vertientes habría un nivel de renta en la economía que sería determinado por variables reales y que correspondería al pleno empleo. El pleno empleo es alcanzado exactamente porque se cree que la tasa de interés es una variable que iguala oferta y demanda por fondos para inversión. De esta forma, esa variable es real y determina el nivel de producto de pleno empleo. Ya que el pleno empleo es determinado por una variable real, a la moneda le resta apenas la determinación del nivel de precios. A ese nivel de empleo correspondería una determinada tasa de desempleo de la fuerza de trabajo que sería apenas voluntaria o "friccional", o sea, las personas que estarían desempleadas o porque no aceptan trabajar a la tasa de salario vigente o porque están cambiando de empleo. Cuando el gobierno intenta reducir esa tasa natural de desempleo, gastando más de lo que recauda y para eso emite más moneda, esa tentativa acaba sin tener efecto sobre el nivel de desempleo y el único impacto que tiene es sobre el nivel de precios. O sea, el gobierno está colocando en las manos de las personas más moneda de la que ellas desean mantener. Así, las personas tienden a librarse de ese exceso de moneda comprando bienes y servicios y generando con esas presiones sobre los precios.

De acuerdo con los monetaristas, en el corto plazo las empresas pueden engañarse creyendo que el aumento de precios es un aumento relativo y esto hace que empiecen a producir más; sin embargo, en el largo plazo las empresas ajustarían sus expectativas, percibiendo que el aumento de los precios era proporcional al aumento de todos los demás precios de la economía y, por lo tanto, no trae beneficios para ninguna empresa en particular. Así, habría un retorno al nivel de producción de pleno empleo y la expansión monetaria correspondería a una expansión proporcional del nivel de precios. Esto puede ser fácilmente verificable por el análisis de la ecuación (2).

Los nuevos clásicos creen que los agentes no se equivocan al formar sus expectativas tampoco en el corto plazo, percibiendo que la moneda no afecta al empleo ni en el corto ni en el largo plazo. Esta visión corresponde a una radicalización de la posición monetarista. Por lo tanto, las expansiones monetaristas son totalmente absorbidas por el nivel de precios. La única forma de que la moneda afecte el nivel de empleo es que

haya una expansión monetaria aleatoria, o sea, no prevista por los agentes. Sin embargo, la autoridad monetaria no puede usar ese recurso constantemente, pues, en el caso de hacerlo, el carácter no previsible de la misma deja de existir.

b) Inflación de costos

Entre las interpretaciones de la inflación que enfatizan el aumento de los costos como causa primordial del aumento de los precios, se destacan aquéllas que enfocan el conflicto distributivo (visión marxista, visión keynesiana, teoría de la inflación inercial) y la visión estructuralista. Examinaremos a continuación, en forma resumida, cada una de ellas.

i) Conflicto distributivo

La visión keynesiana. De acuerdo con esta visión, hay una relación inversa entre inflación y desempleo. Esta relación refleja la relación entre salarios y desempleo. Cuanto más bajo sea el desempleo, mayor poder de presión tendrán los trabajadores y, por lo tanto, tenderá a ser mayor el salario nominal. Esto ya demuestra que el poder de presión de los trabajadores es importante para explicar la inflación. El aumento salarial representa un aumento de los costos de producción y acaba por traducirse en elevaciones de precios. Tenemos, entonces, dos aspectos relevantes: la inflación es vista como presión de costo y al mismo tiempo como conflicto, ya que refleja el poder de presión de los trabajadores.

Habría, sin embargo, un nivel de empleo que sería compatible con inflación cero. Ese nivel de empleo correspondería al producto potencial de la economía. Cuando ese punto es superado, es señal de que alguno de los factores productivos de la economía está siendo plenamente utilizado y, por lo tanto, su oferta no podrá acompañar la demanda. Si la demanda crece, el precio de ese factor comenzará a subir, presionando, de esa forma, los precios de los productos que usan ese factor en su producción.

El factor que normalmente desempeña ese papel es el trabajo. O sea, serían los costos salariales los que terminarían

presionando los precios y así, elevando la inflación. Es más, sería el poder de presión que los trabajadores ganan cuando su factor de producción (trabajo) se vuelve escaso, el responsable por el aumento de los costos. De esta forma, sería la tentativa de los trabajadores de ampliar su participación en la renta lo que llevaría al proceso inflacionario.

A pesar de que este análisis llama la atención sobre la importancia de la demanda en la explicación de la inflación, el tipo de explicación que ella ofrece es diferente de la dada por los monetaristas. Mientras que los primeros creen que expansiones monetarias necesariamente generan inflación y que el aumento del nivel de precios es proporcional a la expansión monetaria, los autores ligados a la interpretación keynesiana dicen que no hay relación definida entre moneda y nivel de precios. Ellos observan que cuando el pleno empleo es alcanzado, las expansiones de la demanda provocarán aumentos en los costos de producción y, por lo tanto, en los precios.

Como esa escuela no admite que la economía esté siempre en su nivel de pleno empleo, da lugar a que variaciones en el stock monetario puedan afectar tanto los precios como las cantidades producidas y, de esta forma, no hay cómo separar esos dos efectos.

La visión marxista. Los marxistas también consideran la inflación como resultado de la disputa por la renta social. Sin embargo, no establecen que ese sea el resultado del pleno empleo y tampoco consideran que ese proceso tenga inicio siempre en los trabajadores. Al observar que los precios incorporan un componente relativo al salario y otro relativo a los lucros⁵, muestran que hay un conflicto permanente entre los representantes de esos dos grupos en el sentido de intentar ampliar siempre su participación relativa en la renta y, en consecuencia, en los precios. Sin embargo, aunque los dos grupos tienen mecanismos de protección, el grupo ligado a los lucros (capitalistas) tiene mayor poder de control sobre todo el proceso, ya que es él quien efectivamente fija los precios. La disputa por la apropiación de la renta termina reflejándose en el movimiento de precios: si los trabajadores consiguen au-

⁵ Por motivos de simplificación vamos a incorporar aquí las otras rentas tales como alquileres e intereses.

mentos de salarios, los capitalistas aumentan los precios para no perder posición relativa en su participación en el precio final de producto. Así, el conflicto por la apropiación de la renta entre trabajadores y capitalistas termina siendo resuelto vía aumento de precios.

La inflación inercial. La idea de inflación inercial se relaciona con la de los conflictos distributivos. En un contexto inflacionario, dado que los precios no suben simultáneamente, hay siempre grupos que pierden y grupos que ganan. La práctica social de esos diversos grupos termina creando mecanismos de protección de las participaciones en la renta y esos mecanismos normalmente corresponden a la indexación. Así, todos los grupos procuran adoptar esos mecanismos como forma de mantener su participación en la renta nacional. Cuando la práctica de indexación se generaliza, la inflación pasada se extiende hacia el futuro y se reproduce permanentemente. Todo funciona como en la ley de la inercia: cuando hay movimiento, si no hay una fuerza opuesta al mismo, el movimiento tiende a mantenerse. O sea, si hubo inflación en el pasado, habrá inflación en el futuro. Y el elemento que determina eso es precisamente la indexación.

ii) La teoría estructuralista

La teoría estructuralista de la inflación, desarrollada por autores ligados a la CEPAL en las décadas de 1950 y 1960, fue una reacción a la explicación monetarista de la inflación en los países de América Latina. Para los estructuralistas, la realidad latinoamericana presentaba algunas especificidades que eran responsables por los altos niveles de inflación observados en esos países. El desarrollo desigual de los sectores de la economía creaba puntos de estrangulamiento, creando escasez de oferta y presión alcista sobre los precios.

Uno de los puntos de estrangulamiento observados era la estructura del comercio exterior. Los países de la llamada periferia tenían sus estructuras productivas centradas en los productos primarios para exportación. Sus necesidades de productos industrializados eran básicamente suplidas por importaciones de los países centrales. Esta escuela de pensamiento económico observaba que las estructuras diferencia-

das de las pautas de exportación e importación terminaban generando un deterioro de los términos de intercambio, es decir, la caída relativa de los precios de los productos primarios en relación a los productos industrializados. Así, los países periféricos tenían que exportar cada vez más para obtener una cantidad fija de importaciones, en términos cuantitativos. Esto terminaba llevando a desvalorizaciones cambiarias que tenían impactos inflacionarios, dado que los productos importados se volvían más caros y con eso presionaban los precios internos. Otra forma de intentar re-equilibrar la balanza de pagos era generar restricciones, tarifarias y cuantitativas, a las importaciones que tuviesen sustitutos domésticamente producidos. Sin embargo, normalmente esos similares nacionales eran más caros y, por lo tanto, esa era otra fuente de presión sobre los precios en el ámbito interno.

Otro problema observado por esa corriente era respecto de la inflexibilidad de la oferta interna de alimentos. Dada la estructura de propiedad de la tierra, observada en Brasil y en otros países de América Latina, caracterizada por latifundios improductivos y minifundios con baja productividad económica, la oferta de alimentos no se adecuaba a la demanda, y con la urbanización generada por el proceso de industrialización ese hecho terminaba generando presiones alcistas sobre los salarios que repercutían sobre el aumento general del nivel de precios.

Se observaban también otros estrangulamientos sectoriales como fuente para el aumento de los costos. Esos estrangulamientos normalmente eran consecuencia de la forma desequilibrada con que se daba el proceso de industrialización periférico.

Inflación en Brasil: el período reciente

La Tabla 1 presenta las tasas de inflación de Brasil desde 1950. El lector puede fácilmente observar que la inflación en Brasil siempre fue elevada en comparación con la mayoría de los países desarrollados, donde en general no llega a alcanzar los dos dígitos.

Como vimos, las explicaciones que normalmente se dan sobre el fenómeno inflacionario varían de acuerdo con la escuela que esté analizando el problema. En el caso de Brasil hay dos grandes vertientes. Por un lado tenemos a los estructuralistas que dicen que esos elevados niveles de inflación son consecuencia de determinadas características estructurales de la economía brasileña, citando entre otras:

- El estrangulamiento externo
- Las desvalorizaciones cambiarias
- La rigidez de la estructura de posesión de la tierra y en consecuencia la rigidez en la oferta de productos alimenticios.

Tabla 1
Tasa de Inflación en Brasil - 1950/1996

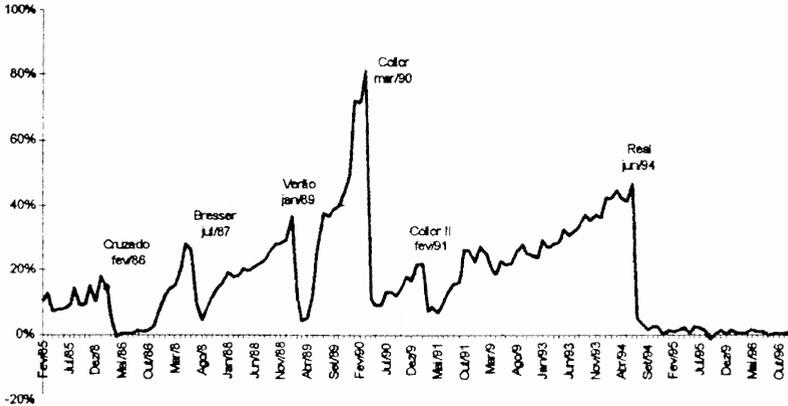
Año	Tasa de Inflación IGP-DI	Año	Tasa de Inflación IGP-DI
1950	12.4	1973	15.5
1951	11.9	1974	34.6
1952	12.9	1975	29.4
1953	20.0	1976	46.2
1954	25.6	1977	38.8
1955	12.4	1978	40.8
1956	24.1	1979	77.2
1957	7.0	1980	110.2
1958	24.3	1981	95.2
1959	39.5	1982	99.7
1960	30.5	1983	211.0
1961	47.7	1984	223.8
1962	51.3	1985	235.1
1963	81.3	1986	65.0
1964	91.9	1987	415.8
1965	34.5	1988	1037.6
1966	38.8	1989	1782.9
1967	24.3	1990	1476.6
1968	25.4	1991	480.2
1969	20.2	1992	1158.0
1970	06.3	1993	2708.6
1971	19.5	1994	1093.84
1972	15.8	1995	14.78
		1996	9.34

Por otro lado, tenemos las escuelas más ligadas a la ortodoxia que consideran como causa de esas elevadas tasas de inflación una cierta indisciplina presupuestaria y monetaria del gobierno, que siempre se negó a actuar dentro de sus posibilidades, o sea, a mantener presupuestos equilibrados y, al generar déficits, terminaba inyectando más moneda en la economía de la que ésta estaba dispuesta a absorber. El exceso de moneda se transformaba en exceso de demanda de bienes y servicios; así, los precios subían de forma generalizada y persistente.

Por la Tabla 1 se puede observar que hay un cambio en el patrón inflacionario a partir de la década del '80. Éste alcanza los tres dígitos y se muestra relativamente rígido a volver a los niveles anteriores.

Con el aumento de esos niveles, en febrero de 1986 fue adoptado un plan de carácter heterodoxo (Plan Cruzado) que buscaba la reducción de los niveles inflacionarios por medio de un choque heterodoxo que tenía por base el diagnóstico de la inflación inercial. Se veía que los mecanismos de indexación creados en la economía brasileña, después de la reforma financiera de 1965, hacían que los agentes, al protegerse de la inflación, terminaran reproduciéndola. Sería, entonces, necesario terminar con esos mecanismos y eliminar la memoria inflacionaria de la mente de los agentes. Para eso, fueron abolidos los mecanismos de indexación y hubo un congelamiento de salarios, precios y cambio por un período que supuestamente debería ser corto, pero que acabó extendiéndose por más tiempo del que fue previsto por los formuladores del plan. Varios problemas hicieron que los agentes invirtiesen contra el plan y rápidamente el congelamiento de precios llevó al racionamiento de ciertos bienes, y ya al final de 1986, la inflación mostraba que era un mal que no había sido curado. Cuando volvió la inflación, se colocó en nuevos niveles y nuevamente se mostró extremadamente rígida a volver a los niveles anteriores al Plan Cruzado.

Figura 1
Brasil: Inflación Mensual
y Programas de Estabilización Recientes



En 1987 se formuló el Plan Bresser, que también contenía algunos elementos heterodoxos, como el control de precios, pero que estaba, sobre todo, centrado en un diagnóstico de inflación de demanda. Con las medidas adoptadas, la inflación se mantuvo en niveles inferiores al 10% durante sólo 4 meses y el proceso volvió a recrudecer.

En 1989 se adoptó un nuevo conjunto de medidas que buscaba una reducción de la demanda y que se conoció como el Plan Verano. Tal como en la experiencia anterior, el nivel de inflación se mantuvo reducido por apenas pocos meses.

En marzo de 1990 fue lanzado el Plan Collor, que tenía algunos mecanismos poco convencionales, como la confiscación de los ahorros mayores que determinado valor, pero que partía de un diagnóstico bastante ortodoxo del problema inflacionario. Claramente, lo que estaba por detrás de este último plan era la reducción de liquidez de la economía al mismo tiempo que se procuraba reducir la deuda interna del gobierno. Este plan logra una reducción temporaria de la inflación, pero que enseguida volvió a niveles mayores que los anteriores.

En febrero de 1994 fue implementado un nuevo plan que tenía por base un diagnóstico mixto: por un lado, observaba en la inercia inflacionaria uno de los componentes básicos de

la inflación brasileña y, por el otro, proponía una reducción significativa de la liquidez, vía intereses altos, colocaba un ancla cambiaria, o sea, ligaba la posibilidad de expansión monetaria a la entrada de divisas, lo que daría disciplina a la política monetaria; finalmente liberalizaba las importaciones como forma de facilitar la estabilidad de precios.

Ese plan (Plan Real) se dividió en dos etapas. En la primera etapa se introdujo una nueva unidad de cuenta que se reajustaba diariamente y era convertible en cruzeiros. O sea, se creó un indexador absoluto para la economía, en la que eran cotizados todos los precios.

En la segunda etapa del plan, que se inició el 1° de julio de 1994, se sustituyó el cruzeiro por el real y todos los precios pasaron a ser cotizados en la nueva moneda con una tasa de conversión de Cr\$ 2.750,00/R\$ 1,00. Se introdujo en ese momento una banda cambiaria, límites en que le estaría permitido variar al real, y la emisión de reales sólo podría ocurrir si hubiese entrada de divisas que la anclase. Simultáneamente, fueron eliminados todos los mecanismos de indexación de la economía como forma de evitar que la memoria inflacionaria continuase presionando a la suba de precios.

Al contrario que los planes anteriores, con ese plan la inflación presentó una tendencia descendente ya por tres años consecutivos. Sin embargo, los análisis de la economía brasileña actual indican la persistencia de algunos problemas, que tienen preocupados a los economistas de las más diversas tendencias. El real está aparentemente sobrevalorizado, lo que genera problemas en relación al sector externo de la economía. La balanza comercial se ha mostrado persistentemente deficitaria. El ajuste de cuentas de gobierno no fue hecho. La tasa de interés, que viene siendo usada persistentemente como variable de control monetario, es uno de los elementos que mayor presión coloca en las cuentas de gobierno, dado su impacto en los intereses a pagar. Por otro lado, como los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos vienen siendo financiados con capitales externos, la caída de la tasa de interés puede reducir el incentivo a la entrada de esos capitales y crear mayores problemas para el sector externo. Sin embargo, la política de intereses altos acaba generando una reducción considerable de la inversión y con eso del empleo. En

fin, hay una serie de problemas consecuencia del tipo de estrategia escogida para dominar la inflación en Brasil, que no parecen tener fácil solución dentro de la propuesta global del Plan Real.

Tabla 2
Principales diferencias entre las interpretaciones
de la cuestión de moneda

Cuestión	Visión Ortodoxa	Visión heterodoxa
Demanda de moneda	Para transacciones Por precaución	Para transacciones Por precaución Para especulación
Oferta de moneda	Exógena	Endógena
Nivel de equilibrio de la economía	Pleno empleo	Posibilidad de existencia de equilibrio con capacidad ociosa
Causas de inflación	Exceso de moneda en la economía	Otras causas

Apéndice 1

Asumiremos estar trabajando con un título de renta fija que tiene un retorno de 100 unidades monetarias. Si la tasa de interés fuese de 10% el valor presente de ese título sería de 1.000 unidades monetarias ($=100/0.10$). Vamos entonces a suponer dos situaciones distintas. En la primera, el agente cree que la tasa de interés normal es del 13%. En este caso el valor presente del título sería de 769 unidades monetarias. El agente venderá el título para no incurrir en pérdidas de capital con la caída del valor de su título. Supongamos ahora que él creía que la tasa de interés normal era del 8%. A esa tasa de interés el valor del título sería de 1.250 unidades monetarias. En este caso el agente procurará comprar nuevos títulos, para revenderlos cuando la tasa de interés alcance su valor normal y con eso ganar el diferencial entre el valor presente del título en el momento de la compra (1.000 u.m.) y el valor presente del título en el momento de la venta (1.250 u.m.)

Apéndice 2

Otra forma de expandir la oferta de moneda es por medio de la expansión de la base monetaria. La base monetaria corresponde al pasivo monetario de la Autoridad Monetaria. Para una mejor comprensión de los elementos que pueden influenciarla expondremos un balance resumido del Banco Central de Brasil.

Balance simplificado del Banco Central de Brasil

Activo	Pasivo
Operaciones con el Sector Externo	Pasivo Monetario (Base Monetaria)
Títulos Federales en la Cartera del B.C.	Papel Moneda Emitido
Redescuento	Reservas Bancarias
Otros	Pasivo No Monetario
	Cuenta del Tesoro Central
	Préstamos Externos
	Otros

Marinho, 1996, p.22

Por este balance podemos verificar que todas las veces que las operaciones activas del Banco Central no fueran compensadas por las operaciones del pasivo no monetario del mismo habrá una expansión de la Base Monetaria. De esta manera, los principales elementos que pueden alterar la Base Monetaria son respecto a las Operaciones con el sector externo, Operaciones con títulos en la cartera del Banco Central, Operaciones de redescuento, variaciones en la cuenta del Tesoro Nacional y Préstamos externos.

Lecturas complementarias

Bastos, V. L., "*¿Qué son los precios?*", Departamento de Economía, UnB, mimeo, 1976

Carvalho, F. C., "Moneda, Producción y Acumulación: una perspectiva pos-keynesiana". En Silva, M. L. F. (org.), *Moneda y Producción: Teorías comparadas*, Brasilia, Editora Universidad de Brasilia, 1992

Marinho, H., *Política Monetaria en Brasil*, Editora Campus, San Pablo, 1996

Mollo, M. L. R., *Inflación: notas introductorias sobre diferentes interpretaciones*, Serie de Textos Didácticos, Universidad de Brasilia, Departamento de Economía, 1993

Vasconcellos, M. A. y Pinho, D. B., *Manual de Economía*, San Pablo, Saraiva, 1992

*IMPRESO y ENCUADERNADO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 - ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES - ARGENTINA
TEL. 4-748-4252 / 4905
OCTUBRE DE 1999*

