

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL  
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 43

Julio - Agosto 2000



---

# 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.:* Delfina 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 43**

Julio / Agosto 2000

Año XXVII

N° 43

**Revista Internacional de  
PRESUPUESTO PÚBLICO**

Julio-Agosto 2000

**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.

## ÍNDICE

Nota editorial	7
<i>Artículos:</i>	
Informes contables y financieros <b>Stephen J. Gauthier</b>	9
El presupuesto educativo y su impacto en el crecimiento económico <b>Juan Carlos Lam Álvares y Darwin Eufracio León</b>	45
El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global <b>Daniel García Delgado</b>	91
La globalización y el futuro de la protección social <b>Vito Tanzi</b>	137



## Nota editorial

El impacto de la globalización sobre las economías nacionales y los presupuestos públicos es tan grande que obliga a impulsar programas de reforma que permitan adecuar las estructuras del sector público a las nuevas exigencias. Para ello es necesario desarrollar una base institucional sólida, construida sobre los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, que permita abordar con éxito la responsabilidad del Estado en lo que se refiere a sus obligaciones básicas, que son la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo.

El éxito de los programas de reforma depende en un grado significativo del compromiso político con el proceso de reformas y también de las contribuciones substanciales que puede realizar el apoyo externo. El buen manejo de las finanzas locales, el gasto público en educación y la construcción de redes de seguridad para atender las necesidades en el campo social son algunos de los temas que han sido incluidos en este número de *la Revista Internacional de Presupuesto Público*. La finalidad es promover el debate y dar lugar a la presentación de diferentes puntos de vista sobre estas cuestiones de vital importancia para el sector público y que están vinculadas a unos de los temas más álgidos: la aparente contradicción entre la consolidación democrática, particularmente en América Latina, en el marco de sistemas económicos vulnerables.

El artículo de **Stephen Gauthier**, que lleva por título *Informes contables y financieros*, tiene por finalidad proveer a los oficiales de finanzas locales con una amplia descripción de las prácticas y los parámetros que orientan la contabilidad y el informe financiero en las finanzas locales.

**Juan Carlos Lam Álvarez** y **Darwin León** son los autores de un estudio econométrico titulado *El presupuesto educativo y su impacto en el crecimiento económico*, en el que analizan la sostenibilidad del modelo económico vigente, más allá del equilibrio presupuestario, y sugieren la necesidad de avanzar en el sentido de la creación de mecanismos tales como los fon-

dos anticíclicos, las restricciones al déficit y otras medidas de largo plazo.

**Daniel García Delgado** es autor del trabajo titulado *El futuro global del Estado-nación en la transición a la sociedad global*, donde se argumenta que, en el marco de la creciente globalización, muchos Estados de América Latina enfrentan una difícil encrucijada ya que deben sumar a la consolidación democrática nuevos caminos que permitan superar la crisis económica.

Por último, **Vito Tanzi** es el autor de *La globalización y el futuro de la protección social*, un trabajo en el que se analizan los límites que en las últimas décadas la globalización le impone a la capacidad de los Estados para brindar protección social.

Tanto los temas vinculados a las finanzas locales como las grandes tendencias de la economía internacional, con sus efectos en los presupuestos nacionales, son tratados en este importante número de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* que contiene, sin dudas, material actualizado para el debate sobre temas presupuestarios y de finanzas públicas.



## **Informes contables y financieros\***

Stephen J. Gauthier

Los informes contables y financieros juegan un papel vital en todos los aspectos de las finanzas gubernamentales en el ámbito local. De hecho, no sería exagerado decir que estas dos actividades forman la infraestructura informativa de las finanzas públicas. Como tales, son interesantes no sólo para los contadores y auditores sino para cualquiera responsable de la toma de decisiones financieras en el sector público.

Por supuesto, existen muchas similitudes entre los informes contables y los financieros en los sectores públicos y privados. Sin duda, las normas gubernamentales de información financiera han incorporado muchas características de las prácticas del sector privado. No obstante, los informes contables y financieros del gobierno siguen siendo únicos en muchos aspectos importantes. Por lo tanto, los recién llegados al gobierno local, incluyendo los contadores y auditores nuevos para el sector público, no pueden basarse exclusivamente en la experiencia del sector privado, sino que deben realizar un esfuerzo especial para familiarizarse con las prácticas y normas especializadas que rigen la presentación de informes contables y financieros en el sector público.

\* El presente artículo es una traducción del capítulo 11 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen and Dennis Strachota. Ha sido incluido 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.

Este capítulo está diseñado con el propósito de brindar a los funcionarios de las finanzas públicas un amplio panorama sobre la presentación de informes contables y financieros para los gobiernos locales. A lo largo de todo este capítulo se ha puesto especial énfasis en prácticas que son exclusivas del gobierno.<sup>1</sup>

## **Informes contables**

El término *contable* se utiliza habitualmente para describir la recopilación y procesamiento de datos financieros. Tales datos son requeridos por la administración y otros para un control y toma de decisiones efectivos. Para recopilar y procesar datos financieros, los gobiernos usan una mezcla compleja de personal, equipos, procedimientos y documentación denominada comúnmente "sistema contable" del gobierno. A su vez, este sistema contable es uno de los tres elementos que forman una estructura de control interno del gobierno, siendo los otros dos elementos el *entorno de control* y los *procedimientos de control*.<sup>2</sup> Los objetivos de una estructura de control interno efectiva incluyen:

- Brindar la información que la administración necesita para la toma de decisiones;
- Reunir la información necesaria para la presentación externa de informes financieros;
- Proteger los activos de su robo o mal uso;
- Brindar la información necesaria para demostrar el cumplimiento de los requisitos legales.

<sup>1</sup> Para un comentario más detallado de estos tópicos, se aconseja a los lectores consultar *Informes Contables, de Auditoría y Financieros del Gobierno (GAAFR)* (Chicago: Asociación de Funcionarios de Finanzas del Gobierno, 1988).

<sup>2</sup> Véase Declaración de Normas de Auditoría (SAS) No. 55 del Instituto Americano de Contadores Públicos (AICPA), *Consideración de la Estructura de Control Interno en la Auditoría de un Estado Contable* (Nueva York: AICPA, Abril de 1988).

## **Entorno de control**

El primero de los tres elementos de la estructura de control interno del gobierno es el entorno de control. Algunos factores que pueden incrementar o disminuir el entorno de control de un gobierno son fácilmente aparentes (por ejemplo, la presencia o ausencia de una comisión de auditoría o función de auditoría interna efectiva). Otros factores son más subjetivos. Por ejemplo, la actitud de la administración hacia la estructura de control interno puede fijar el tono para los empleados que no pertenecen a la administración. Si ésta otorga importancia al mantenimiento de una sólida estructura de control interno, es probable que los empleados que no pertenecen a la administración tengan cuidado en observar los procedimientos de control establecidos; de no ser así, estos procedimientos pueden ser desechados simplemente como “burocra-cia”. Si bien no puede esperarse que un buen entorno de control por sí sólo compense las debilidades en otros elementos de estructura de control interno, su ausencia puede tornar ineficaces incluso los sistemas y procedimientos mejor diseñados.

## **Sistema contable**

El segundo elemento de la estructura de control interno del gobierno es la combinación de personal, equipos, procedimientos y documentación conocida como el sistema contable. Específicamente, un sistema contable sólido debe asegurar que para cada período todas las operaciones y eventos financieramente importantes sean adecuadamente identificados, medidos, registrados e informados. En general, los sistemas contables están estructurados alrededor de un número de “ciclos de operaciones”, tales como tesorería/financiamiento, ingresos/entradas, compras/egresos, e informes financieros externos. Estos ciclos de operaciones comprenden a su vez una variedad de aplicaciones contables tales como:

- Facturaciones
- Créditos

Entradas de Caja  
Compras e ingresos  
Acreedores varios  
Egresos de caja  
Remuneraciones  
Control de inventario  
Bienes de Uso  
Libro Mayor<sup>3</sup>

En muchos aspectos, los ciclos de operaciones y las aplicaciones contables utilizados por los gobiernos locales son bastante similares a los utilizados por las empresas comerciales, pero existen importantes diferencias.

Como ya mencionáramos, uno de los objetivos de una estructura de control interno en el sector público es asegurar y demostrar el cumplimiento de los requisitos legales. El más importante de tales requisitos legales para los gobiernos locales es el presupuesto anual (o bianual) asignado. Por lo tanto, para asegurar el cumplimiento del presupuesto asignado, los gobiernos locales, a diferencia de la mayoría de las empresas comerciales, integran cuentas presupuestarias especializadas en su sistema contable. Por ejemplo, es típico que los gobiernos registren ASIGNACIONES,<sup>4</sup> INGRESOS ESTIMADOS y GRAVÁMENES<sup>5</sup> como cuentas *presupuestarias* y comparen los saldos en estas cuentas contra los montos en las cuentas relacionadas para controlar el cumplimiento y el desempeño presupuestario.

Para facilitar tales comparaciones, las cuentas presupuestarias son registradas normalmente como un reflejo de las cuentas contra las cuales serán comparadas (por ejemplo, las

<sup>3</sup> Estos ejemplos de ciclos de operaciones y aplicaciones contables son tomadas de *Normas de Auditoría del Gobierno* (Washington: Oficina General Contable, 1988), páginas 5-8 y 5-9.

<sup>4</sup> Este artículo usa TODAS MAYÚSCULAS para distinguir cuentas *presupuestarias* de otras cuentas utilizadas en un sistema contable.

<sup>5</sup> Los gravámenes son compromisos de la autoridad de gasto presupuestario en contratos no cumplidos (es decir, ejecutivos). Por ejemplo, si un gobierno hubiera ordenado \$3.000 en suministros pero no hubiera recibido los suministros todavía, ha comprometido \$3.000 de sus recursos presupuestarios pero todavía no ha incurrido en una obligación o desembolso.

cuentas presupuestarias con débitos son utilizadas para equiparar cuentas con créditos). Por ejemplo, si un gobierno asignó \$500.000 a una actividad dada, registraría un “crédito” de \$500.000 a ASIGNACIONES.<sup>6</sup> Las cuentas del gobierno serían entonces estructuradas de manera que ASIGNACIONES fuera comparada continuamente con gastos y GRAVÁMENES (ambas cuentas del “débito”) para determinar el saldo restante no comprometido de la asignación:

ASIGNACIONES	Gastos	GRAVÁMENES	Saldo Restante
(\$500.000) <sup>7</sup>	\$350.000	\$75.000	(\$75.000)

De igual modo, INGRESOS ESTIMADOS sería comparado a ingresos. Otros montos presupuestados (por ejemplo, OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO ESTIMADAS) serían manejados del mismo modo. Habiendo servido a su propósito, las cuentas presupuestarias serían eliminadas de los libros al final de período presupuestario; *no* serían informadas en los estados contables.

Alguna forma de integración presupuestaria es esencial para por lo menos algunas actividades del gobierno local.<sup>8</sup> Sin embargo, la medida en que se emplee la integración presupuestaria formal dependerá de la complejidad y de las circunstancias específicas de los gobiernos locales individuales.

Los sistemas contables del gobierno también difieren de sistemas similares encontrados en el sector comercial en que ha menudo deben ser diseñados específicamente para controlar el cumplimiento de ciertos requisitos de otorgamiento. Por lo tanto, los sistemas contables del gobierno local recopilan a menudo datos relacionados con el otorgamiento que incluyen la elegibilidad del receptor, requisitos de contrapartida o de

<sup>6</sup> La diferencia neta entre débitos y créditos en las cuentas presupuestarias está registrada como SALDO PRESUPUESTARIO DEL FONDO.

<sup>7</sup> Los “Créditos” se indican mediante el uso de paréntesis.

<sup>8</sup> Véanse las *Normas de Informes Financieros y Contables del Gobierno* (Norwalk, CT: Junta Gubernamental de Normas Contables, 1990), Sección 1700.118-.119.

nivel de esfuerzo, informes sobre el otorgante especializado, asignación de costos, y el control de los subreceptores.

### **Procedimientos de control**

El tercer y último elemento de una estructura de control interno del gobierno está compuesto por los procedimientos de control establecidos por el gobierno para asegurar:

- Adecuada autorización de las operaciones;
- Segregación de funciones incompatibles;
- Mantenimiento de registros y documentación de apoyo apropiados;
- Acceso controlado a activos y registros;
- Verificaciones independientes periódicas sobre el desempeño.

A los efectos conceptuales, es posible separar el sistema contable, conforme se describe más arriba, de estos procedimientos de control. Sin embargo, en la práctica los procedimientos de control son normalmente parte integrante de un único sistema que identifica, mide, clasifica, registra e informa datos financieros (por ejemplo, el sistema contable). Por lo tanto, el término "sistema contable" se utiliza a menudo en un sentido no técnico para referirse al sistema contable y a los procedimientos de control recién descritos.

Al examinar los diversos tipos de procedimientos de control deberá ponerse especial énfasis en la segregación de funciones incompatibles. Las funciones de los empleados deberán dividirse de tal modo que un empleado actuando solo no pueda cometer y ocultar una irregularidad. En consecuencia, los empleados que registran operaciones (es decir, el departamento contable) no deberán ser responsables también de autorizar operaciones o mantener la custodia de activos. Por lo tanto, actividades tales como autorizar cambios de sueldos y recibir envíos son manejadas mejor por personal no contable.

Cuando la estructura de control interno de un gobierno, incluyendo los tres elementos recién descritos, está funcionando correctamente, la administración deberá estar en con-

diciones de obtener la información financiera que necesita para hacer frente a sus responsabilidades, incluyendo presentación de informes financieros a terceros.

### **Informes financieros internos y externos**

Siempre que la estructura de control interno de un gobierno se encuentre correctamente diseñada y funcionando adecuadamente, la administración debería estar en condiciones de obtener la información que necesita en cualquier formato que considere apropiado. En consecuencia, los informes financieros *internos* reflejan las necesidades y preferencias de información de la administración, y brindan a menudo información sobre la base contable presupuestaria del gobierno, que puede o no diferir de la base contable presupuestaria utilizada por gobiernos similares. Sin embargo, otros, con un interés vital en las finanzas del gobierno no gozan, en general, de tal acceso directo a la información financiera. Grupos tales como ciudadanos, entes legislativos y de supervisión, e inversores y acreedores deben confiar en un informe financiero *externo* para hacer frente a sus necesidades de información financiera.

Si bien todos estos usuarios de informes financieros externos comparten un interés común por las finanzas de los gobiernos locales, la concentración de su interés puede variar. Probablemente, no sea práctico diseñar un solo informe financiero que satisfaga completamente a todos los usuarios potenciales. No obstante, ha sido posible, tanto en los sectores públicos como privados, establecer criterios para la preparación de un solo informe destinado a hacer frente a las necesidades informativas *básicas* de una variedad de usuarios potenciales. Estos criterios han llegado a ser conocidos como “principios contables generalmente aceptados” (PCGA).

### **NATURALEZA Y FUENTE DE LOS PCGA**

A pesar de la terminología –“principios *contables* generalmente aceptados”–, los PCGA, propiamente dichos, se aplican en

forma más directa a los informes financieros que a los contables. Es decir, la información necesaria para los informes financieros externos puede ser vista como un subconjunto de los datos financieros totales recopilados y procesados por el sistema contable. En consecuencia, es común y aceptable para los gobiernos mantener sus registros o "libros" correspondientes" en alguna otra base contable (por ejemplo, base presupuestaria), siempre que su sistema contable también recopile y mantenga la información necesaria para preparar informes financieros externos periódicos de conformidad con los PCGA.<sup>9</sup>

Para los gobiernos locales y estatales, la fuente primaria de PCGA es la Junta de Normas Contables del Gobierno (*Governmental Accounting Standards Board "GASB"*). Este organismo de cinco miembros es el árbitro definitivo de los PCGA para todas las entidades gubernamentales locales y estatales, incluyendo hospitales, servicios, e institutos terciarios y universidades públicos.<sup>10</sup> La guía sobre diversos tópicos de la GASB se puede encontrar, ordenada por materia, en la *Codificación de Normas sobre Informes Financieros y Contables del Gobierno (Codificación)*.

<sup>9</sup> Un reciente informe de investigación de la Junta Gubernamental de Normas del Gobierno (GASB) realizado por los profesores Ingram y Robbins, *Prácticas de Informes Financieros de los Gobiernos Locales* (Stanford CT: GASB, 1987) indica que "la mayoría de los gobiernos locales está obligada a ajustarse a los PCGA por otros niveles de gobierno" y que "una gran mayoría son auditados para verificar el cumplimiento de los PCGA" (pag. 79).

<sup>10</sup> Mientras que la GASB ha ejercido una completa jurisdicción sobre los informes contables y financieros por parte de *todas* las entidades del gobierno desde su establecimiento en 1984, las instituciones terciarias y universidades estatales, los hospitales y las empresas de servicios públicos de gas y electricidad han presionado con fuerza para que los informes contables y financieros de estas entidades continúen pareciéndose, en la mayor medida posible, a los informes contables y financieros usados por sus contrapartidas del sector privado. Para responder a estas preocupaciones, la Fundación Contable Financiera, organismo de supervisión de la GASB, ha solicitado que la GASB incluya en su declaración de misión un compromiso de considerar las necesidades especiales de estas entidades para fijar normas de informes contables y financieros. En la actualidad, estas "entidades especiales" (es decir, instituciones terciarias y universidades estatales, hospitales y empresas de servicios públicos) emplean esencialmente las mismas normas en la preparación de sus estados contables al igual que entidades similares del sector público. No obstante, están todavía normalmente sujetas a los requisitos especiales de aclaración de la GASB.



Si bien la GASB ejerce la jurisdicción definitiva sobre los informes financieros por parte de los gobiernos locales y estatales, es posible que deban ser consultadas otras fuentes de PCGA para operaciones y eventos no tratados específicamente por la GASB. Una de tales fuentes de PCGA se puede encontrar en las guías contables y de auditoría y estados de situación emitidos por el Instituto Americano de Contadores Públicos (*American Institute of Certified Public Accountants "AICPA"*). La práctica extendida también puede constituir una fuente de PCGA "no escritos" a falta de una guía específica de GASB o AICPA en contrario. De igual modo, las normas contables del sector privado emitidas por la Junta de Normas Contables Financieras (*Financial Accounting Standards Board "FASB"*) puede ser importante a falta de guía GASB<sup>11</sup>. Por último, diversos libros y artículos no autorizados (por ejemplo, *Informes Contables, de Auditoría y Financieros del Gobierno* de la Asociación de Funcionarios de Finanzas del Gobierno de 1988) también pueden servir como fuente de PCGA a falta de guía en cualquiera de las otras fuentes ya citadas.

Por supuesto, los PCGA pueden entrar a veces en conflicto con disposiciones legales o contractuales. Por ejemplo, es posible que algunos otorgantes de fondos no deseen que los adjudicatarios reconozcan ciertos tipos de desembolsos/gastos hasta que un egreso tenga lugar, mientras que es posible que los PCGA requieran que los mismos sean reconocidos en el momento en que se incurran. En tales situaciones, surge el interrogante de qué tiene prioridad, los PCGA o el cumplimiento legal. La correcta respuesta a este interrogante es que ni los PCGA ni el cumplimiento legal deben ser vistos como teniendo prioridad; en cambio, el informe financiero externo debería proporcionar la información necesaria para ambos fines. En la mayoría de las situaciones, el conflicto potencial se puede resolver preparando los estados financieros básicos de conformidad con los PCGA, suministrando al mismo tiempo todos los anexos complementarios necesarios para demostrar el cumplimiento de las pertinentes disposiciones contractua-

<sup>11</sup> A 1990, la precisa condición autorizada para los gobiernos de las normas emitidas por la FASB está bajo revisión por parte de la Fundación Contable Financiera.

les o legales relacionadas con las finanzas. En determinadas situaciones extremas, cuando tal solución no sea posible, es posible que un gobierno tenga que considerar emitir un informe por separado para demostrar el cumplimiento legal.

## **CARACTERÍSTICAS CLAVES DE LOS PCGA GUBERNAMENTALES**

Si bien el concepto de PCGA es común para los sectores público y privado, existen importantes diferencias entre los PCGA aplicables a gobiernos y los PCGA usados por empresas comerciales. Antes de tratar de entender los estados contables del gobierno, los funcionarios de finanzas deberían familiarizarse con las siguientes características importantes de los informes financieros gubernamentales.

### **Contabilidad de fondos**

A los efectos de los informes financieros, las diversas actividades del gobierno no son consideradas generalmente formando un todo homogéneo. En cambio, se considera que un gobierno local comprende varias entidades fiscales separadas conocidas como "fondos". Tales fondos son establecidos para segregar actividades u objetivos específicos de un gobierno de acuerdo con reglamentaciones, restricciones o limitaciones especiales.

Todos los fondos establecidos por un gobierno deben ser clasificados en uno de siete "tipos de fondos" a los efectos de los informes financieros. Estos tipos de fondos pueden ser descriptos brevemente del siguiente modo.

**El fondo general** es usado para contabilizar todas las actividades no informadas en algún otro tipo de fondo. Habitualmente, el fondo general es el principal vehículo informante de las operaciones corrientes de un gobierno. Cada gobierno puede informar sólo un fondo general.

**Los fondos de ingresos especiales** son usados para contabilizar fuentes de ingresos específicos que se pueden emplear sólo para fines específicos (por ejemplo, subsidios que

no son de capital). Los fondos de ingresos especiales no se pueden usar para montos mantenidos en fideicomiso o para recursos que serán usados para proyectos de capital importantes.

**Los fondos de proyectos de capital** son usados para contabilizar las construcciones o adquisiciones de capital importantes. Sin embargo, estos fondos no son usados para construcción financiada por fondos patrimoniales o de fideicomiso.

**Los fondos del servicio de deuda** son usados para contabilizar la acumulación de recursos para pagar el capital y los intereses sobre la deuda general a largo plazo.

**Los fondos de empresas** son usados para una o las dos siguientes razones: (1) para contabilizar actividades que son financiadas y operadas de un modo similar a las empresas comerciales (es decir, todos los costos, incluyendo amortización, son recuperados en principio a través de las cargas al usuario), o (2) para brindar al gobierno información sobre ingresos, gastos y utilidad neta cuando tal información sea útil para el mantenimiento del capital, política pública, contabilidad, control de gestión, o algún otro fin.

Un buen ejemplo del primer uso de un fondo de empresas sería un servicio público que trata de cobrar a los usuarios la totalidad o gran parte del costo de brindar servicios.

Un ejemplo del segundo uso de un fondo de empresas sería una autoridad de transporte público que se basa en gran medida en los subsidios públicos para respaldar sus operaciones, pero donde el gobierno cree que es importante determinar en qué medida el transporte público está siendo subsidiado por los contribuyentes.

**Los fondos del servicio interno** son usados como dispositivos de asignación de costos para servicios prestados a otros departamentos dentro del gobierno o a otros gobiernos u organizaciones sin fines de lucro. Los gobiernos utilizan a menudo los fondos del servicio interno para contabilizar flotas comunes de equipos y actividades de gestión de riesgo.

**Los fondos de fideicomiso y de agencia** son usados para contabilizar activos mantenidos por un gobierno en carácter de fiduciario o de agente.

El tipo de fondo de fideicomiso y de agencia está dividido

además en cuatro “tipos de subfondo”. Estos tipos de subfondo reflejan variaciones con respecto al modo en que se mantienen los activos y la forma en que se pueden usar.

**Los fondos de fideicomiso gastables** son usados para contabilizar los recursos mantenidos en fideicomiso que se pueden gastar en su totalidad para el propósito o propósitos especificados en el contrato de fideicomiso.

**Los fondos de fideicomiso no-gastables** son usados para contabilizar los recursos mantenidos en fideicomiso cuando sólo se pueden gastar ganancias y el capital debe permanecer intacto.

**Los fondos de fideicomiso de pensión** son usados para contabilizar los recursos acumulados para financiar los beneficios de pensión.

**Los fondos de agencia** son usados para contabilizar los activos mantenidos en nombre de terceros en carácter de custodia. Un ejemplo común del uso de un fondo de agencia serían los impuestos cobrados por un gobierno en nombre de otro u otros gobiernos.

## Categorías de fondos

Así como los fondos individuales son clasificados en uno de los tipos de fondos recién descritos, también los tipos de fondos son clasificados en una de tres categorías. El fondo general –así como los fondos de ingresos especiales, de proyectos de capital y de servicio de deuda– son todos clasificados como *fondos del gobierno*. Los fondos de empresas e internos son clasificados como *fondos patrimoniales*. Los fondos de fideicomiso y de agencia son clasificados como *fondos fiduciarios*.

Aunque los PCGA requieren que todos los fondos usados por un gobierno sean clasificados en uno o más de los tipos de fondos recién descritos, con una excepción, los PCGA no especifican el número de fondos individuales de un tipo de fondo dado que se puede usar.<sup>12</sup> Como resultado, el número

<sup>12</sup> Los PCGA permiten el uso de sólo un fondo general único a los efectos de los informes financieros (*Codificación*, Sección 1300.106).

de fondos individuales usados en la práctica puede variar significativamente de un gobierno a otro. Sin embargo, como norma general, los PCGA requieren que los gobiernos usen el mínimo número de fondos coherente con los requisitos legales y las necesidades de una gestión financiera sólida.<sup>13</sup>

A veces los gobiernos emplean más fondos individuales que los necesarios en razón de la falta en distinguir entre las necesidades contables y las del informe financiero. Por ejemplo, algunos gobiernos informan numerosos fondos de servicio de deuda en un esfuerzo por satisfacer los requisitos del contrato de fideicomiso de bonos. Sin embargo, en realidad los requisitos del contrato de fideicomiso de bonos para “fondos” separados están destinados en general a asegurar solamente que el sistema contable de un gobierno reúna y mantenga los datos especificados por el contrato de fideicomiso para su uso por parte de los tenedores de bonos según sea necesario. En consecuencia, en tales situaciones no hay normalmente necesidad de complicar el informe financiero de los PCGA estableciendo numerosos fondos de servicio de deuda, siempre que el sistema contable reúna y mantenga la información requerida por el contrato de fideicomiso.<sup>14</sup>

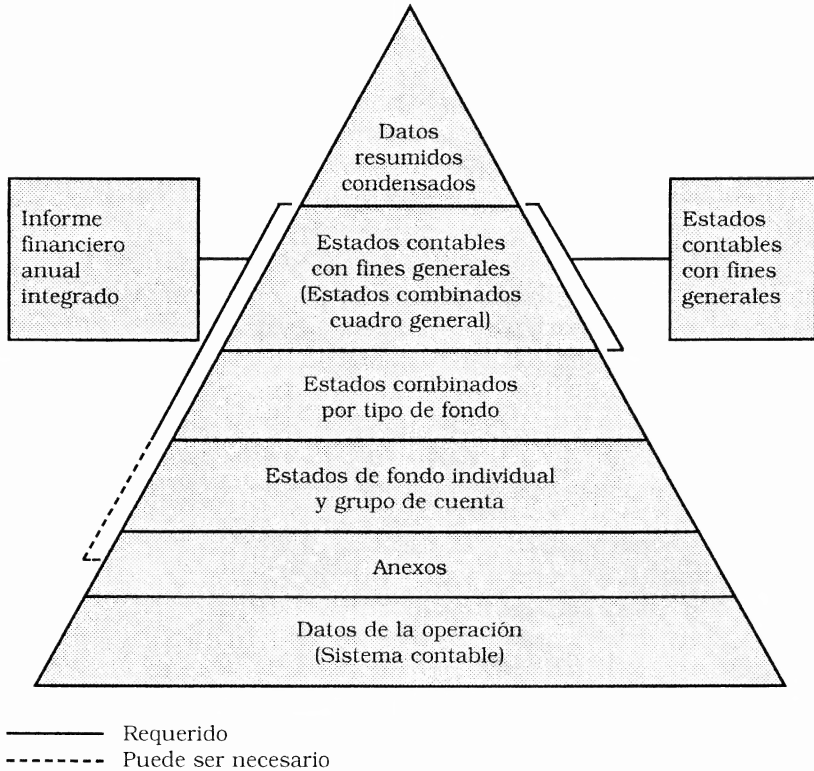
### **Informe en “pirámide”**

Como señaláramos, el gobierno hace uso de una variedad de tipos de fondos y fondos individuales en su informe financiero. Para minimizar la complejidad potencial que podría resultar del uso de fondos múltiples y tipos de fondos, los gobiernos emplean un enfoque tipo “pirámide” para la presentación de fondos y tipos de fondos conforme lo ilustrado en la figura 1.

<sup>13</sup> Véase *Codificación*, Sección 1300.108.

<sup>14</sup> Los sistemas contables pueden reunir y mantener los datos necesarios para demostrar el cumplimiento legal usando *cuentas* individuales detalladas en lugar de fondos. Estas cuentas se pueden sumar a los efectos de los informes financieros externos.

**Figura 1**  
**"Pirámide" de informe financiero**



FUENTE: Declaración No. 1, *Informes financieros y contables del gobierno* (Chicago, Illinois: Consejo Nacional sobre la contabilidad del gobierno, marzo 1979), página 20.

Según este enfoque, la información es presentada primero en una "base combinada", y luego respaldada por información individual y combinada sobre fondos, según fuera necesario. Supongamos, por ejemplo, que un gobierno tiene un fondo general, cuatro fondos de ingresos especiales individuales, un fondo de servicio de deuda, y un fondo de proyectos de capital. Los estados contables combinados informarían una única columna por separado para cada tipo de fondo usado por el

gobierno. Por lo tanto, la columna única del balance informada para fondos de ingresos especiales reflejaría el activo, el pasivo y el saldo del fondo combinados para los cuatro fondos de ingresos especiales individuales:

<u>Fondos de ingresos especiales</u>	
Activo	\$1.270.000
Pasivo	950.000
Saldo del fondo	320.000

Los estados contables combinados brindarían entonces a los lectores un detalle de cada uno de los cuatros fondos de ingresos especiales individuales, con un columna de totales que se equiparara con la columna única para los fondos de ingresos especiales en los estados contables combinados. Continuando con el ejemplo anterior, el balance combinado para los fondos de ingresos especiales del gobierno aparecería entonces del siguiente modo:

	<u>Fondo 1</u>	<u>Fondo 2</u>	<u>Fondo 3</u>	<u>Fondo 4</u>	<u>Total</u>
Activo	\$600.000	\$160.000	\$110.000	\$100.000	\$1.270.000
Pasivo	750.000	90.000	70.000	40.000	950.000
Saldo del fondo	150.000	70.000	40.000	60.000	320.000

Si bien los estados contables combinados brindan información sobre cada uno de los fondos usados, a veces también es necesaria información adicional sobre fondos individuales. Por ejemplo, es posible que un gobierno desee presentar datos financieros comparativos del ejercicio anterior o comparaciones presupuestarias. En la mayoría de los casos, tal información podría no estar incluida en el formato de un estado contable combinado sin complejidad inapropiada. Por lo tanto, los estados contables de los fondos individuales son utilizados normalmente en tales casos para complementar los estados contables combinados. En forma similar, es posible que los gobiernos deseen informar los datos financieros de los fon-

dos individuales en un nivel de detalle incompatible con los estados contables combinados.<sup>15</sup> En éste el uso de los estados contables del fondo individual para respaldar los estados contables combinados también sería apropiado.

Los PCGA requieren, como mínimo, que los gobiernos presenten estados contables combinados. Como comentaremos más adelante, los PCGA también recomiendan que todos los gobiernos preparen y emitan un informe financiero anual integrado (IFAI) o un informe financiero de unidad componente (IFUC).<sup>16</sup> Si se prepara un IFAI/IFUC, se deben informar estados combinados para todos los tipos de fondos compuestos por más de un fondo. Sin embargo, los estados contables de fondo individual son requeridos en un IFAI/IFUC sólo cuando los datos financieros del fondo individual no pueden ser presentados eficientemente en los estados contables combinados.

### **Enfoque de la medición**

Los contadores usan el término “enfoque de la medición” para referirse a los tipos de recursos que son medidos y presentados en los estados contables. A diferencia de las empresas del sector privado, es típico que un solo gobierno emplee dos enfoques de medición diferente en sus informes financieros. Los fondos del gobierno y los fondos de fideicomiso gastables utilizan un enfoque de medición de “flujo de recursos financieros corrientes”. Los fondos patrimoniales, los fondos de fideicomiso no gastables y los fondos de pensión, por otra parte, usan el mismo enfoque de medición de “flujo de recursos económicos” utilizado por las empresas del sector privado. El Cuadro 1 enumera el enfoque de medición y las bases contables para cada tipo de fondo.

El objetivo del enfoque de medición de flujo de recursos fi-

<sup>15</sup> Por ejemplo, si un gobierno tuviera un número de fondos de empresas disímiles, se podrían usar declaraciones de fondos individuales para brindar información detallada sobre los componentes del “costo de bienes vendidos” para cada fondo.

<sup>16</sup> Véase *Codificación*, Sección 2200.101.



**Cuadro 1**  
**Resumen de contabilidad de fondos**

Tipo de fondo	Categoría del fondo	Enfoque de medición	Método contable
General	del gobierno	Flujo de recursos financieros corrientes	Devengado modificado
Ingresos especiales	Del gobierno	Flujo de recursos financieros corrientes	Devengado modificado
Servicio de deuda	Del gobierno	Flujo de recursos financieros corrientes	Devengado modificado
Proyectos de capital	Del gobierno	Flujo de recursos financieros corrientes	Devengado modificado
Empresas	Patrimonial	Flujo de recursos económicos	Devengado
Servicio interno	Patrimonial	Flujo de recursos económicos	Devengado
Fideicomiso y agencia:	Fiduciario		
Fideicomiso gastable		Flujo de recursos financieros corrientes	Devengado modificado
Fideicomiso no gastable		Flujo de recursos económicos	Devengado
Fideicomiso de pensión		Flujo de recursos económicos	Devengado
Agencia		No corresponde	Devengado modificado

Fuente: Asociación de funcionarios de finanzas del gobierno, *Informes contables, de auditoría y financieros del gobierno* (Chicago, IL: GFOA, 1988), pag. 14

nancieros corrientes es informar si un fondo dado está mejor o peor *financieramente* en el corto plazo como resultado de las operaciones y acontecimientos del período. En consecuencia, los estados contables preparados usando el enfoque de medición de flujo de recursos financieros corrientes informan sobre las fuentes, usos y saldos de los *recursos financieros corrientes* (es decir, que son asignables o "gastables").

Por otra parte, el objetivo del enfoque de medición de flujo de recursos económicos es informar si un fondo dado está mejor o peor *económicamente* como resultado de operaciones y acontecimientos del período. Por lo tanto, los estados contables preparados usando el enfoque de medición de flujo de re-

cursores económicos informan fuentes, usos y saldos de los *recursos económicos* (es decir, todos los recursos, independientemente de si son asignables o “gastables”).

Una diferencia altamente visible entre los dos tipos de enfoque de medición incluye el tratamiento acordado a las inversiones en bienes de capital. Cuando un fondo del gobierno compra un activo fijo, la operación es informada como una reducción de los recursos financieros corrientes del fondo porque el activo adquirido de tal modo (por ejemplo, equipos) no es “gastable” o “asignable” mientras que el activo entregado (por ejemplo, efectivo) sí lo era. En consecuencia, las inversiones en bienes de capital son informadas como usos de recursos financieros corrientes o “desembolsos” en los estados de resultados de fondos del gobierno. Por otra parte, cuando un fondo privado compra un activo fijo se considera que esa operación no tiene efecto alguno sobre los recursos *económicos* del fondo porque un fondo no está *económicamente* mejor o peor cuando un activo (por ejemplo, efectivo) es canjeado por otro activo (por ejemplo, equipos). Por lo tanto, las inversiones en bienes de capital *no* están reflejadas en los estados de resultados de los fondos patrimoniales.

Una segunda diferencia altamente visible entre los dos enfoques de medición incluye el tratamiento brindado a los pagos de capital del servicio de deuda. Al igual que para las inversiones en bienes de capital, estos pagos representan una reducción en los recursos “gastables” o “asignables” de un fondo. En consecuencia, los fondos del gobierno informan el pago del capital del servicio de deuda como un desembolso en sus estados de resultados. Sin embargo, los fondos no son considerados como estando en peores condiciones *económicamente* cuando tanto la deuda como los activos son reducidos por el mismo monto. Por lo tanto, los fondos patrimoniales no informan pagos de capital de servicio de deuda en sus estados operativos.

Una tercera diferencia entre los dos enfoques de medición involucra el uso de la contabilidad de amortización. La amortización es una metodología de asignación destinada a aplicar el costo de los activos fijos a los periodos que se benefician con el uso de tales activos. Por ejemplo, si un activo es comprado por \$10.000 y tiene una vida útil de cinco años, la con-

tabilidad de la amortización reconocería \$10.000 en “gastos de amortización” durante los cinco años de la vida útil del activo (por ejemplo, \$2.000 por año si se utiliza el método de amortización de “línea recta”). Los fondos patrimoniales, al igual que las empresas comerciales, utilizan la contabilidad de amortización y, en consecuencia, informan el “gasto de amortización” en sus estados de resultados. Esta contabilidad refleja el hecho de que estos fondos están *económicamente* peores a medida que sus activos son consumidos. Por otra parte, los fondos del gobierno y los fondos de fideicomiso similares *no* usan contabilidad de amortización porque el efecto *financiero* de la adquisición de un activo fijo tiene lugar cuando el mismo es comprado (es decir, inversión en bienes de capital) y no cuando es consumido. En otras palabras, el consumo de bienes de capital no da como resultado la reducción de recursos “gastables” o “asignables” y, por ende, no se refleja en los estados de resultados de los fondos del gobierno.

Por último, cabe señalar que los fondos que usan el enfoque de medición de flujo de recursos financieros corrientes *no* informan ganancias o pérdidas, mientras que ambos son informados en los estados de resultados de fondos que usan el enfoque de medición de flujo de recursos económicos. Por ejemplo, supongamos que ambos –el fondo general y un fondo de empresas– venden por \$6.000 las inversiones informadas en tales fondos a \$5.000. El fondo de empresas informaría la diferencia de \$1.000 como una “ganancia” en su estado de resultados, mientras que el fondo general informaría los mismos \$1.000 como ingresos.

### **Métodos contables**

Los contadores emplean el término *métodos contables* para referirse a la oportunidad de la operación y al reconocimiento del evento. El concepto de métodos contables está estrechamente ligado al del enfoque de la medición. Los fondos que emplean el enfoque de medición de recursos económicos (es decir, fondos patrimoniales, fondos de fideicomiso no gastables y los fondos de fideicomiso de pensiones), al igual que las

empresas comerciales, usan el método contable de lo devengado. Los fondos que emplean el enfoque de medición de recursos financieros corrientes (es decir, fondos del gobierno y fondos de fideicomiso gastables) usan el método contable de lo devengado *modificado*.<sup>17</sup>

Los fondos que emplean el método contable de lo devengado informan ingresos y *gastos* en sus estados de resultados. Por otra parte, los fondos que emplean el método contable de lo devengado modificado, informan ingresos y *desembolsos*. Como se podría esperar por el uso de términos diferentes, las normas que rigen el reconocimiento de *gastos* difieren de aquellas que rigen el reconocimiento de *desembolsos*. Sin embargo, los criterios de reconocimiento de ingresos también difieren mucho entre los dos métodos contables distintos.

Bajo el método de lo devengado, los ingresos son reconocidos cuando son devengados, independientemente de cuándo se reciben. Por otra parte, bajo el método de lo devengado modificado los ingresos sólo pueden ser reconocidos cuando los mismos son *mensurables* y están *disponibles* (es decir, se pueden cobrar dentro del período corriente o bastante rápido de allí en adelante para ser usados para pagar pasivos del período corriente).<sup>18</sup> Supongamos, por ejemplo, que un gobierno proyecta construir cañerías maestras en nombre de los dueños de la propiedad en una nueva subdivisión. Supongamos además que el gobierno tiene la intención de recuperar el costo de esta construcción de los dueños de la propiedad beneficiada por medio de una tasa especial, cobrable a los dueños de la propiedad durante los diez años siguientes. Bajo las normas corrientes, esta actividad podría ser informada en un fondo del gobierno o en un fondo de empresas, según las circunstancias específicas.<sup>19</sup> Si se emplea un fondo de empresas (y, por lo tanto, el método contable de lo devengado), el monto completo de las tasas especiales a cobrar sería informado

<sup>17</sup> No se puede decir apropiadamente que los fondos de agencia tengan un "enfoque de medición" porque no informan operaciones. Sin embargo, emplean el método contable de lo devengado modificado para calcular los activos y los pasivos relacionados.

<sup>18</sup> Véase *Codificación*, Sección 1600.106.

<sup>19</sup> Véase *Codificación*, Sección S40.123.

como ingreso hacia el final de la construcción. Por otra parte, si se emplea un fondo del gobierno (y, por lo tanto, el método contable de lo devengado *modificado*), la mayoría de las tasas especiales a cobrar *no* sería probablemente reconocida como ingresos del período porque las tasas no serían cobrables lo suficientemente pronto después de la finalización del período corriente para pagar pasivos del período corriente.

En la mayoría de los casos, la interpretación de qué está “disponible” para pagar pasivos del período corriente queda a discreción de los gobiernos individuales que emplean el método contable de lo devengado modificado. Por ejemplo, un gobierno puede considerar ingresos disponibles si los mismos son cobrables dentro de los 60 días de la finalización del ejercicio económico, mientras que otro gobierno puede considerar los mismos ingresos como disponibles si son cobrables dentro de los 90 días de la finalización del ejercicio económico. Sin embargo, las actuales normas autorizadas fijan un límite específico en el caso de los impuestos a la propiedad: 60 días.<sup>20</sup>

Las normas autorizadas también parecen exigir un método contable de lo percibido para los impuestos a las ganancias y a las ventas en fondos que emplean el método contable de lo devengado modificado.<sup>21</sup> Sin embargo, en la práctica los gobiernos a menudo han interpretado las normas autorizadas en forma amplia para permitir la aplicación de los mismos criterios mensurables y disponibles empleados para otras fuentes de ingresos.

Si se emplea el método contable de lo devengado, los *gastos* son reconocidos cuando se incurren, independientemente de la oportunidad de los flujos de fondos relacionados. Sin embargo, la mayoría de los *desembolsos* son reconocidos solamente si se espera que sean “liquidados con recursos financieros disponibles y gastables”. Supongamos, por ejemplo, que es probable que se exija a un fondo el pago de un reclamo de \$300.000 a la finalización de un período de tres años por un hecho que se produjo el primer año. Si el reclamo in-

<sup>20</sup> Véase *Codificación*, Sección P70.103. También cabe señalar que los impuestos a la propiedad inmueble deben vencer dentro del período que será reconocido como ingreso del período.

<sup>21</sup> Véase *Codificación*, Sección 1600.110 yS10.102.

volucrara un fondo que emplea el método contable de lo devengado, los \$300.000 completos serían reconocidos como un gasto del primer año. Sin embargo, si el reclamo involucrara un fondo que emplea el método contable de lo devengado modificado, ninguna parte de los \$300.000 sería reconocida como un desembolso del primer año porque no se espera que ninguna parte de los \$300.000 sea liquidada con recursos financieros disponibles y gastables.

El método contable de lo devengado modificado tiene normas especiales de reconocimiento de desembolsos aplicables al capital y a los intereses del servicio de deuda. En general, ambos son informados como desembolsos de fondos solamente cuando están vencidos. Sin embargo, si un gobierno realiza una transferencia de recursos a un fondo de servicio de deuda anticipándose a un pago de servicio de deuda que vence a principios del año siguiente, el gobierno tiene la *opción* de reconocer un desembolso en el fondo de servicio de deuda en el momento de la transferencia en lugar de hacerlo cuando vence.<sup>22</sup>

Este tratamiento de los gastos en relación con el servicio de deuda marca otra diferencia importante entre el método contable de lo devengado y de lo devengado modificado. Supongamos, por ejemplo, que el ejercicio económico de un gobierno finaliza el 30 de junio y que estará obligado a realizar el pago de un bono semestral por \$125.000 el 15 de julio (\$100.000 capital, \$25.000 intereses). Bajo el método contable de lo devengado modificado, un fondo no estaría obligado a informar cualquier gasto en el ejercicio económico corriente porque los pagos de capital e intereses no están vencidos. Sin embargo, el fondo tendría permiso para informar el monto completo de \$125.000 como un desembolso del período si se eligiera la opción del reconocimiento anticipado antes descrita. Si, por otra parte, un fondo que emplea el método contable de lo devengado estuviera informando esta misma operación, ese fondo estaría obligado a informar gastos de intereses por \$22.917 (es decir, los intereses de 5 meses), mientras que la parte correspondiente al capital del pago del servicio de deuda no tendría efecto sobre el estado de resultados del período corriente o de períodos futuros.

<sup>22</sup> Véase *Codificación*, Sección 1600.121.

## Grupos de cuentas

Los fondos que emplean el enfoque de medición de flujo de recursos económicos y el método contable de lo devengado informan todo el activo y pasivo relacionado con tales fondos dentro de los fondos en sí. Este no es el caso para los fondos del gobierno que emplean el enfoque de medición de flujo de recursos financieros corrientes y el método contable de lo devengado modificado. Como mencionáramos en el debate sobre el enfoque de medición, las inversiones en bienes de capital de fondos del gobierno son informadas como desembolsos en el estado de resultados y no como un activo en el balance de los fondos. En forma similar, los pasivos que no se espera sean liquidados con recursos financieros disponibles y gastables no son informados de inmediato como desembolsos y pasivos de fondos del gobierno. En cambio, tales activos y pasivos son informados en dos “grupos de cuentas”. Estos grupos de cuentas no informan operaciones y no deben ser confundidos con fondos. Más bien, los grupos de cuentas sirven simplemente como listados de activos y pasivos del gobierno general que no serían informados de otro modo en el balance porque se emplean el enfoque de medición de flujo de recursos financieros corrientes y el método contable de lo devengado modificado.

**Grupo general de cuentas del activo fijo.** El Grupo general de cuentas del activo fijo (GGCAF) informa en general cinco categorías de activos:

- Terrenos.
- Edificios.
- Equipos.
- Mejoras que no sean edificios.
- Construcción en curso.

Dado que el sistema de teneduría de libros por partida doble exige que todo débito sea equiparado por un crédito, los activos fijos informados en el GGCAF (débito) son equiparados por una cuenta de crédito llamada “inversiones en activos fijos generales”. A pesar de su nombre, la cuenta inversiones

en activos fijos generales no debe ser mal interpretada como representando el capital de un gobierno en sus activos fijos generales.<sup>23</sup>

Bajo las normas corrientes, el informe de activos de infraestructura en el GGCAF es optativo. A tal efecto, los activos de infraestructura se definen como aquellos que son “inamovibles y de valor solamente para la unidad gubernamental”.<sup>24</sup> En la práctica, la mayoría de los gobiernos eligen no informar sus activos de infraestructura en el GGCAF. De igual modo, los gobiernos tienen la opción de informar la “amortización acumulada” en el GGCAF, aun cuando el gasto de amortización *nunca* sea informado en un fondo del gobierno. Sin embargo, una vez más, en la práctica, pocos gobiernos eligen informar la amortización acumulada en el GGCAF.

Una razón por la que los gobiernos declinan informar la infraestructura y la amortización acumulada es que no están persuadidos a veces del valor de brindar dicha información en una base de costo histórico, conforme a lo requerido por los PCGA. En otros casos, los gobiernos pueden no brindar esta información porque no creen que los beneficios a obtener justificarían los costos adicionales de mantener registros.

**Grupo general de cuentas de deuda a largo plazo.** El Grupo general de cuentas de deuda a largo plazo (GGCDLP) informa en general las siguientes categorías de obligaciones a largo plazo:

- Deuda a largo plazo (por ejemplo, bonos, pagarés, arrendamientos financieros);
- Aportes de jubilación no financiados (es decir, aportes actuariales anuales no pagados al fondo de fideicomiso);
- Reclamos y sentencias;
- Ausencias compensadas.

Nuevamente, dado que el sistema de teneduría de libros por

<sup>23</sup> Una verdadera medición del patrimonio de un gobierno en sus activos fijos generales requeriría una reducción de la deuda relacionada pendiente y consumo de capital.

<sup>24</sup> Véase *Codificación*, Sección 1400.109.



partida doble exige que los créditos sean equiparados por débitos, estas obligaciones (créditos) son compensadas por una “cuenta de monto disponible” y una cuenta por “un monto a suministrar”. La primera cuenta representa recursos apartados en los fondos del gobierno para atender el servicio de la deuda. La última cuenta es usada simplemente para “equilibrar” los créditos restantes. Es importante que ninguna de estas cuentas sea confundida con activos, dado que representan la ausencia de recursos (es decir, “monto a suministrar”) o los recursos ya informados como activos en alguna otra parte del balance (por ejemplo, “monto disponible en el fondo del servicio de deuda”).

### **Otras fuentes y usos de financiamiento**

Además de los ingresos y los desembolsos, los estados de resultados de los fondos del gobierno y otros fondos de fideicomiso similares también informan “otras fuentes y usos de financiamiento”. Esta categoría es usada para informar fuentes y usos de recursos financieros corrientes que podrían distorsionar el patrón de ingresos y desembolsos si fueran informados como ingresos y desembolsos en el estado de resultados.

El ejemplo más común de otras fuentes/usos de financiamiento incluye transferencias entre fondos. Por ejemplo, supongamos que el fondo general transfiere \$500.000 para subsidiar actividades en un fondo especial de ingresos. En ese caso, el fondo general informaría la transferencia al fondo especial de ingresos como “otro uso de financiamiento”; y el fondo especial de ingresos informaría la transferencia del fondo general como “otra fuente de financiamiento”.<sup>25</sup>

Los producidos de la deuda son otro ejemplo común de “otra fuente de financiamiento” hallado en los fondos del go-

<sup>25</sup> Las transferencias también se informan en los fondos de fideicomiso patrimoniales y similares, donde son presentadas en una sección de transferencias separada del estado de resultados, pero *no* son clasificadas como “otras fuentes/usos de financiación”. Este último término sólo es apropiado en fondos que emplean el enfoque de medición de flujo de recursos financieros corrientes.

bierno. Naturalmente, en fondos de fideicomiso patrimoniales y similares los producidos de la deuda (débito) son equiparados por la deuda en sí (débito) y no hay efecto en el estado de resultados. Sin embargo, dicha equiparación no es posible en fondos del gobierno porque la deuda (crédito) es informada en el GGCDLP y no en el fondo. Por lo tanto, el incremento en recursos financieros *corrientes* provocado por la emisión de deuda *a largo plazo* es informado en los estados de resultados de fondos del gobierno como “otra fuente de financiamiento” (crédito).

Los producidos de la venta de los activos fijos generales informados en el GGCAF son un tercer ejemplo de “otra fuente de financiamiento”. Dado que los fondos del gobierno y similares *no* informan ganancias y pérdidas en sus estados de resultados, según lo señalado anteriormente, todo el monto de los producidos sería clasificado como “otra fuente de financiamiento”, independientemente del valor según libros del activo.

Un segundo ejemplo de “otro uso de financiamiento” (además de las transferencias operativas a otros fondos) se puede encontrar en casos en los que los gobiernos emiten nuevos bonos para refinanciar deuda existente antes de la fecha de llamada de esa deuda. En estas situaciones, los pagos a una cuenta de custodia de los montos obtenidos a través de la emisión de nueva deuda son informados como “otro uso de financiamiento”.

### **Transferencias de capital residual**

Otro rasgo exclusivo de los PCGA del gobierno es el uso de las transferencias de capital residual. Estas transferencias son informadas separadas de los ingresos, desembolsos y otras fuentes y usos de financiamiento. Tales transferencias son definidas como “transferencias de capital no recurrentes o no rutinarias entre fondos”.<sup>26</sup> Los ejemplos más comunes de transferencias de fondos de capital residual incluyen:

<sup>26</sup> Véase *Codificación*, Sección 1800.106a.

- Aportes de capital para establecer un nuevo fondo.
- El retorno del capital al disolverse un fondo.
- Aportes de activos de capital.

Es importante señalar que los fondos patrimoniales (es decir, fondos de empresas y de servicios internos) informan a menudo los aportes provenientes de otros fondos como un incremento directo en la cuenta del balance “capital aportado” más que como “transferencias de capital residual en”. En consecuencia, no es poco frecuente que las transferencias de capital residual en, no sean iguales a las transferencias de capital residual en los estados contables del gobierno.

## Reservas

Uno de los objetivos del flujo del enfoque de medición de recursos financieros corrientes es determinar el saldo de los recursos financieros disponibles para asignación (es decir, recursos gastables). El “saldo del fondo” (es decir, la diferencia entre el activo y el pasivo del fondo) *no* es, sin embargo, una medida adecuada de este monto por dos razones. Primero, todos los activos informados en los fondos del gobierno son “gastables”. Por ejemplo, un crédito a largo plazo, si bien es un activo *financiero*, no es un activo financiero *corriente* porque no será realizado en efectivo lo suficientemente pronto después de la finalización del período fiscal para pagar el pasivo del período. Segundo, a veces los recursos financieros corrientes no son apropiados porque existen restricciones legales sobre su uso. Los gravámenes son un buen ejemplo de esta última situación. Por lo tanto, si los usuarios de datos financieros sobre fondos de fideicomiso del gobierno y similares van a determinar el monto de los recursos del fondo disponible para asignación, los tipos de rubros recién descritos deben ser separados de algún modo del “saldo del fondo”. Los PCGA logran este objetivo clasificando el “saldo del fondo” en componentes “reservados” y “no reservados”. Las reservas del saldo del fondo demuestran el saldo del activo neto del fondo que no puede ser asignado ya sea porque no resulta asignable o porque existen restricciones legales sobre su asignación.

Por otra parte, el saldo del fondo no reservado brinda a los usuarios de los estados contables una medida de los recursos financieros corrientes que están disponibles para su asignación.

Si bien el término *reserva* también se emplea en los fondos patrimoniales, su uso es diferente de su uso para fondos del gobierno. Los fondos patrimoniales tienen un enfoque de medición distinto que los fondos del gobierno y no es un objetivo de los fondos patrimoniales brindar a los usuarios de los estados contables una medida de los recursos asignables. Por lo tanto, en la práctica, las reservas son usadas en los fondos patrimoniales simplemente para informar a los usuarios de los estados contables las restricciones legales sobre el uso del activo neto. Por ejemplo, muchos fondos de empresas informan las reservas de las utilidades acumuladas en relación con los activos cuyo uso está restringido por los términos de los contratos de fideicomiso de los bonos.

## **Designaciones**

Otra categorización encontrada en la sección capital de los fondos del gobierno es la de las “designaciones”. Las designaciones están concebidas para servir como indicios de “planes tentativos para la utilización de recursos financieros en un período futuro” y “reflejan planes o intentos tentativos de la administración”.<sup>27</sup> Para reunir los requisitos, deben “estar respaldados por planes definitivos y estar aprobados por el director ejecutivo del gobierno o por la legislatura”.<sup>28</sup> A diferencia de una reserva, una designación *no* indica que los recursos financieros no están disponibles para su asignación, sólo que están siendo apartados voluntariamente para algún fin específico (por ejemplo, contingencias). En consecuencia, el “saldo de fondos designados” es una subsección del “saldo de fondos no reservados”.

<sup>27</sup> Véase *Codificación*, Sección 1800.124.

<sup>28</sup> *Auditorías de Unidades del Gobiernos Locales y Estaduales* (AICPA, NY 1986), Sección 12.4.

Tradicionalmente, las normas autorizadas han sido interpretadas como no permitiendo el uso de designaciones en fondos patrimoniales.<sup>29</sup> Sin embargo, la GASB ha exigido recientemente el uso de designaciones en fondos de servicio interno en una instancia en particular.<sup>30</sup> Por lo tanto, es bastante posible que las designaciones vayan a ser usadas con mucha más frecuencia en los fondos patrimoniales en el futuro.

### **Estados contables básicos**

Los gobiernos informan un solo balance básico en sus estados contables combinados que contiene una columna separada para cada tipo de fondo y grupo de cuenta usado por el gobierno. Sin embargo, dadas las diferencias en el enfoque de medición y el método contable los gobiernos informan normalmente dos estados de resultados distintos en sus estados contables combinados. Los fondos de fideicomiso del gobierno y similares informan sus operaciones y cambios en el saldo del fondo en un estado mientras que los fondos de fideicomiso patrimoniales y similares informan sus operaciones y cambios en utilidades acumuladas/capital en un estado por separado. Los gobiernos también tienen que suministrar un estado combinado de flujo de fondos para sus fondos de fideicomiso patrimoniales y similares. Los grupos de cuentas y los fondos de agencia son informados solamente en el balance.

Además de los estados contables recién descriptos, los PCGA requieren a los gobiernos que brinden un estado que presente comparaciones del presupuesto con respecto a la realidad para todos los fondos del gobierno que tienen presupuestos asignados anuales. Ambas columnas –la de “presupuesto” y la de la “realidad”– que aparecen en este estado deben ser presentadas en una base presupuestaria y se deberá brindar una conciliación con los PCGA ya sea en el estado en sí o en las notas si la base presupuestaria difiriera de los PC-

<sup>29</sup> GAAFR 1988, pag. 106.

<sup>30</sup> Declaración No. 10 de la GASB, *Informes Contables y Financieros para el Financiamiento de Riesgos y Cuestiones de Seguro Relacionadas*, apartado 67 (Codificación, Sección C50).

GA. Este estado presupuestario requerido es presentado en los estados contables combinados, inmediatamente después del estado de resultados para fondos del gobierno gubernamentales y similares.

Cabe señalar que las columnas de Totales presentadas a menudo en los estados contables financieros son llamadas “de orden solamente”. Este lenguaje es usado para notificar a los lectores de los estados contables que la información contenida en estas columnas no está presentada de conformidad con los PCGA. Tal notificación también es necesaria porque las operaciones entre fondos no han sido “eliminadas” como lo serían en los informes financieros consolidados.

### **Notas aclaratorias**

Por supuesto, las notas aclaratorias no son un rasgo característico de los informes financieros del gobierno. Sin embargo, los requisitos de aclaración exigidos por los PCGA en el sector público son en general más amplios que los requisitos similares para las entidades del sector privado. Tradicionalmente, los requisitos de notas aclaratorias más amplias que se encuentran en el sector público han sido justificados por entidades que fijan normas basadas en la necesidad de un nivel contable especial, más alto para las entidades del gobierno.

Una diferencia importante entre las notas presentadas en los estados contables del sector privado y aquellas presentadas en los estados contables de los gobiernos locales se puede encontrar en el resumen de políticas contables significativas (RPCS). Si bien todos los estados contables de los PCGA contienen un RPCS, los que se encuentran en los estados contables del gobierno son en general mucho más amplios porque son utilizados para describir las muchas diferencias importantes entre los informes financieros y contables del sector público y del privado.

Dos de las otras aclaraciones más distintivas encontradas en los informes financieros del gobierno incluyen depósitos e inversiones y la participación en arreglos de jubilaciones. Los PCGA requieren que los depósitos e inversiones de las entidades del gobierno sean clasificados en una de las tres “catego-

rías de riesgo” basado en quién tiene la garantía o inversión (por ejemplo, el agente del gobierno) y cómo está siendo mantenida (por ejemplo, “en nombre del gobierno”).<sup>31</sup> Las aclaraciones sobre jubilación requeridas para los empleadores del gobierno incluyen información sobre el plan y sus beneficios, condición de financiamiento y adelantos, aportes requeridos y aportes efectuados, y datos sobre las tendencias.<sup>32</sup>

### **Información ampliada**

Los gobiernos están obligados a presentar, como mínimo, un juego completo de estados contables combinados y notas para cumplir con los requisitos de los PCGA. Sin embargo, los PCGA alientan con fuerza a los gobiernos a ir más allá de este requisito mínimo y a preparar un IFAI o IFUC.<sup>33</sup>

Un IFAI/IFUC está básicamente compuesto por tres secciones: introductoria, financiera y estadística. El componente más importante de la sección introductoria es la carta de transmisión. Esta carta es usada por la administración para brindar a los usuarios del IFAI/IFUC un panorama general de la situación financiera del gobierno. En general, la carta de transmisión debería incluir información sobre la situación económica de la comunidad y sus perspectivas, un debate de las principales iniciativas del gobierno y datos financieros resumidos.

La sección financiera incluye los estados contables combinados (incluyendo las notas) y los estados contables de los fondos individuales y combinados. Los estados contables de los fondos individuales y combinados son presentados por tipo de fondo en “subsecciones” separadas usando el mismo orden de presentación que en un balance combinado. Estas subsecciones de tipo de fondo incluyen a veces los anexos necesarios para demostrar el cumplimiento legal (por ejemplo, los egresos de fondos generales).

<sup>31</sup> Véase *Codificación*, Sección 150.

<sup>32</sup> Véase *Codificación*, Sección P20.

<sup>33</sup> Véase *Codificación*, Sección 2200.101. Cuando los gobiernos son ellos mismos parte de otro gobierno emiten informes separados, éstos son conocidos como IFUC en lugar de IFAI.

La sección básica final de un IFAI/IFUC es la sección estadística. En general, la información contenida en esta sección es de carácter no financiero (por ejemplo, datos demográficos) o incluye datos financieros por un período de diez años. Los PCGA recomiendan quince cuadros estadísticos específicos.<sup>34</sup> Sin embargo, en la práctica es posible que no todos los quince cuadros sean aplicables a las circunstancias de un gobierno dado. Más aún, se alienta a los gobiernos a que brinden datos estadísticos adicionales sobre sus estados contables particulares que pueden ser de interés especial para los usuarios. Por ejemplo, es posible que un distrito escolar o un Estado deseen brindar información especial sobre inscripciones o empleo, respectivamente.

Además de las tres secciones básicas de un IFAI/IFUC recién descritas, a veces se encuentran otras dos secciones en los IFAI/IFUC. Los gobiernos sujetos a la Ley de Auditoría Única de 1984 a veces eligen presentar una cuarta sección de "auditoría única" en su informe. Esta sección contendría un detalle de la asistencia financiera federal, sus hallazgos y recomendaciones, y varios informes del auditor requeridos. Asimismo, los IFAI/IFUC para los sistemas de retiro de los empleados públicos contienen una cuarta sección notarial separada.

### **Informe consolidado o "popular"**

Los PCGA requieren que los datos financieros del gobierno sean presentados por grupo de fondos y de cuenta. Sin embargo, muchos en el sector público creen que tal presentación detallada de datos financieros puede resultar difícil de entender para los no especialistas. Por lo tanto, varios gobiernos eligen complementar sus informes según los PCGA regulares emitiendo informes "populares" que no figuran en los PCGA. A menudo tales informes son presentados en una base consolidada (es decir, información para el gobierno como un todo en lugar de información por fondo, eliminándose las operaciones

<sup>34</sup> Véase *Codificación*, Sección 2800.



entre fondos). A veces estos informes no son solamente consolidados, sino que están preparados de un modo similar a los informes del sector privado (por ejemplo, se informa la amortización de los activos fijos generales del gobierno). Tales informes pueden ser herramientas útiles para dar a los contribuyentes y a otros un panorama general de la situación financiera de un gobierno y los resultados de sus operaciones, pero no sustituyen a los informes financieros según los PCGA.

## **CAMBIOS PENDIENTES**

El establecimiento de la GASB en 1984 marcó un punto de inflexión importante en los informes financieros y contables del gobierno. Por primera vez, los gobiernos locales y estatales tenían un organismo fijador de normas con los recursos no sólo para brindar una guía oportuna sobre las cuestiones emergentes sobre los informes financieros y contables del gobierno, sino para reexaminar el modelo de informe financiero del gobierno en sí.

En mayo de 1990, la GASB emitió la Declaración No. 11, *Enfoque de medición y métodos contables – Estados de resultados de fondos del gobierno*. Este documento está destinado a servir como clave del nuevo modelo de informe financiero para los gobiernos locales y estatales. Quizás el único cambio más importante en este pronunciamiento es el cambio desde el enfoque de medición del flujo de recursos *financieros corrientes* al enfoque de medición del flujo de recursos *financieros*. Dado que el énfasis en ambos casos continúa poniéndose sobre los recursos *financieros*, los fondos del gobierno y los fondos de fideicomiso similares continuarán informando las inversiones en bienes de capital y la mayoría de los pagos de capital para el servicio de la deuda en sus estados de resultados, a diferencia de los fondos patrimoniales y fondos de fideicomiso similares. Sin embargo, puesto que el énfasis se ha mudado de los recursos *financieros corrientes* a simplemente los recursos *financieros*, la oportunidad de los flujos de fondos dejará de ser, en gran parte, una consideración en el reconocimiento de los ingresos y desembolsos. En otras palabras, el método contable de lo devengado modificado será

reemplazado por el método contable de lo devengado. En consecuencia, los ingresos ya no tendrán que estar “disponibles” para ser reconocidos, y los desembolsos no serán informados sólo cuando se espere liquidar los pasivos con “recursos financieros disponibles gastables”. El cuadro 2 muestra los cambios que se producirán en el enfoque de medición y el método contable de los fondos del gobierno como secuela de la Declaración No. 11 de la GASB.

**CUADRO 2**  
**Comparación de EM y MC de Fondos del gobierno**  
**presentes y futuros**

	EM y MC corriente	EM y MC futuro*
EM (Enfoque de medición)	Flujo de recursos financieros corrientes	Flujo de recursos financieros
MC (Método contable)	Devengado Modificado	Devengado

\* Según la Declaración No. 11 de la GASB, Enfoque de medición y base contable – Estado de resultados de fondos del gobierno.

Otro resultado importante de la implementación de la Declaración No. 11 de la GASB será un cambio en la forma en que la deuda a largo plazo es tratada en los estados de resultados de los fondos del gobierno. Según mencionáramos más arriba, bajo las normas corrientes esencialmente todas las obligaciones a largo plazo de los fondos del gobierno con partes externas son informadas en el GGCDLP. Por lo tanto, cuando se emite deuda, los producidos recibidos en un fondo (débito) son balanceados por “otras fuentes de financiamiento” en el estado de resultados (crédito). Como resultado, los egresos con deuda no afectan el capital del fondo porque el flujo del estado de resultados (desembolso) está balanceado por un ingreso en el estado de resultados (“otras fuentes de financiamiento”). Mientras que la Declaración No. 11 de la

GASB conserve este tratamiento para la deuda a largo plazo *vinculada con el capital*, prohibirá el informe de “otra fuente de financiamiento” en relación con otros tipos de obligaciones a largo plazo. Por lo tanto, según la Declaración No. 11 de la GASB, la deuda emitida para fines operativos (sueldos, por ejemplo) no podría usarse para evitar una reducción en el capital del fondo.

Según lo antes mencionado, el nuevo enfoque de medición y método contable está destinado a servir como la base de un nuevo modelo de informe financiero del gobierno. Otros aspectos de este nuevo modelo son tema de varios proyectos de la GASB que son programados para implementarse en forma simultánea con la Declaración No. 11 de la GASB en el caso de los ejercicios económicos que comienzan después del 15 de junio de 1994. Estos otros proyectos incluyen informes financieros, informes de capital, contabilidad de jubilaciones y financiación y seguro de riesgo, como así también un proyecto que se ocupa de la posibilidad de ampliar la definición de “deuda de capital” para abarcar deuda que no está relacionada directamente con la adquisición o construcción de activos fijos pero brinda beneficios económicos a largo plazo al gobierno.

## **Conclusión**

¿Por qué debería la persona que no es contadora interesarse en las prácticas y usos contables empleados para preparar los informes financieros del gobierno local? Existen varias respuestas posibles a esta pregunta fundamental.

Quizás la razón más importante es que un conocimiento básico de los informes financieros y contables del gobierno es esencial si los usuarios de los informes financieros del gobierno local van a obtener e interpretar los datos necesarios para tomar decisiones informadas. Como señaláramos a lo largo de este capítulo, los informes financieros y contables del gobierno local se alejan en muchos aspectos importantes de los informes financieros y contables encontrados en el sector privado. Una toma de conciencia de tales diferencias claves como el uso del método contable modificado es vital

para una comprensión adecuada de los informes financieros del gobierno local.

Asimismo, si bien la contabilidad no debe guiar la toma de decisiones financiera, los que toman decisiones no pueden darse el lujo de no estar al tanto de las implicancias de los informes financieros y contables sobre sus acciones. Por ejemplo, cambiar la fecha de vencimiento de los impuestos a los bienes inmuebles podría afectar si tales impuestos todavía pueden ser reconocidos como ingresos en el ejercicio corriente y, por ende, si pueden ser incluidos en el saldo del fondo.

Los informes contables y financieros sirven como infraestructura informativa de las finanzas públicas. Como tal, una comprensión básica de estas disciplinas no debería ser sólo del dominio de especialistas, sino del conocimiento común de todos aquellos involucrados en las finanzas públicas. Si bien los profesionales contables juegan un papel vital en el establecimiento y mantenimiento de esta infraestructura, su utilidad debe ser juzgada en definitiva en términos del buen servicio que presta a los profesionales que no son contadores y que deben confiar en ella.

# **El presupuesto educativo y su impacto en el crecimiento económico\***

Juan Carlos Lam Álvares  
Darwin Eufracio León

## **Introducción**

El objetivo de esta investigación es identificar y sustentar económicamente mecanismos estructurales que contribuyan a la sostenibilidad del modelo económico vigente.

Para ello en el primer capítulo revisamos los logros del modelo económico, así como también las críticas a sus aspectos puntuales. Debemos aclarar que la intención no es hacer una defensa cerrada del modelo, sino, por el contrario, identificar los puntos débiles, para que puedan ser subsanados por los gobiernos.

En el segundo capítulo revisamos someramente las características de las finanzas públicas en la presente década e identificamos cuáles son las tendencias actuales. Con el cambio del modelo económico las finanzas públicas de los países han supeditado el gasto público a los ingresos captados y abocados a atender sólo lo necesario para el funcionamiento del Estado, todo ello con la finalidad de lograr el equilibrio presupuestal y por ende contribuir a estabilizar la economía.

En la actualidad la política fiscal estaría empezando a reconocer la necesidad de mirar a largo plazo y la necesidad de una política fiscal anticíclica. Por ello se están dando leyes que estarían aceptando programas fiscales de más de 3 años y déficits fiscales no recurrentes; para ello se establecen prin-

\* El presente artículo es una reproducción del trabajo que obtuviera una Mención especial en el concurso "Premio Anual ASIP 2000" organizado por la *Asociación Internacional de Presupuesto Público*.

principalmente restricciones al déficit fiscal y al endeudamiento, y la creación de un fondo anticíclico.

Los aspectos actuales que vienen tomando en cuenta las finanzas públicas son básicamente de carácter cuantitativo, no habiendo una preocupación actual por el destino de los gastos.

Finalmente, en el tercer capítulo se demuestra económicamente la relación de causalidad que tienen los incrementos del gasto en educación sobre el crecimiento económico. Y se concluye que el incremento del gasto social, además de mejorar la calidad de vida de los individuos, también impacta en el crecimiento económico, pudiéndose generar una retroalimentación entre ambos conceptos.

## **Capítulo I**

### **El modelo vigente tiende a una crisis**

A partir de mediados de la década de los ochenta los países latinoamericanos, unos más tarde que otros, han virado el enfoque de sus economías, adoptando medidas neoliberales en reemplazo del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. En decir, se viró hacia la constitución de una economía de mercado, con el protagonismo del sector privado y el rol facilitador del sector público.

Tanto el proceso como los resultados del modelo implementado han generado beneficios tangibles a los países y por ende es aceptado por los gobiernos, pero también tienen sus críticos.

En este capítulo identificaremos de una manera objetiva el impacto positivo que ha tenido el modelo sobre los indicadores de crecimiento y desarrollo, así como las principales críticas sobre el proceso y sus resultados.

Según la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Producto Bruto Interno (PBI) latinoamericano creció entre 1945 y 1980, cuando estaba vigente el Modelo de Sustitución de Importaciones, a una tasa promedio anual de 5.6%, en tanto que de 1980 a 1990, período en el que se acentuaron

aún más las políticas de corte keynesiano, se obtuvo una tasa de crecimiento de 1% asociada, como ya todos sabemos, a fuertes desequilibrios macroeconómicos, llegando incluso a denominarse este periodo como la “década perdida”.

Si bien es cierto que en el primer periodo anteriormente señalado (1945-1980) se logró una importante tasa de crecimiento promedio, también debemos señalar que dicho crecimiento no fue sostenible y sus resultados negativos se evidenciaron a lo largo de la década de los ochenta.

El comportamiento del PBI latinoamericano entre 1991 y 1998 tiene una tasa de crecimiento promedio de 3.3%, destacándose 1994 con una tasa de crecimiento de 5.8%. Sin embargo, 1995 fue afectado por la crisis mexicana y su tasa de crecimiento fue sólo del 1%. Y a pesar de que a partir del segundo semestre, 1997 fue afectado por la crisis asiática, su crecimiento fue de 5.4%. A esta última crisis debemos agregar los problemas generados por el fenómeno El Niño. Entonces, si revisamos las causas que han llevado al deterioro este indicador macroeconómico de los países latinoamericanos en la presente década, nos damos cuenta de que las causas han sido principalmente exógenas al modelo.

Otro indicador importante es el comportamiento del PBI promedio por habitante en América Latina, el cual ha tenido un comportamiento similar al PBI total, ya que entre 1981 y 1990 la tasa promedio de crecimiento fue negativa en 1% mientras que de 1991 a 1998 la tasa de crecimiento promedio fue positiva en 1.8%. Y al igual que el PBI total, en la presente década, el único año que se tuvo una tasa negativa fue en 1995, por las razones ya señaladas.

Algunos críticos están señalando que las políticas adoptadas sólo podrían estar permitiendo administrar el presente, mientras que los problemas terminales de la sociedad no están explícitamente identificados en las agendas de los gobiernos.

Sobre la crítica anterior podemos afirmar que se están teniendo avances importantes en variables de desarrollo, tal como se evidencia al revisar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) utilizado por las Naciones Unidas (PNUD, 1999). Con la aclaración pertinente de que para dicho indicador no se cuenta con una serie histórica para todos los países, se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 1**  
**América Latina: Variación del IDH**

	1980/1975	1985/1980	1990/1985	1997/1990
Argentina	1.80%	1.01%	0.63%	2.99%
Uruguay	2.64%	0.51%	2.55%	2.86%
Costa Rica	3.37%	0.13%	2.09%	2.30%
Venezuela	1.76%	1.06%	2.50%	1.54%
Ecuador	7.44%	3.17%	1.54%	2.89%
Brasil	5.16%	2.23%	3.06%	4.38%
Perú	4.37%	3.29%	1.74%	5.12%
Paraguay	5.04%	1.02%	1.58%	-0.42%
República Dominicana	6.00%	4.74%	1.17%	4.76%
Bolivia	6.49%	4.66%	4.62%	6.71%
Honduras	9.32%	5.68%	3.53%	4.06%
Guatemala	6.77%	1.99%	4.44%	6.12%

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

Del cuadro anterior podemos observar que, al igual que el PBI, los avances del IDH de los países latinoamericanos desde el primer quinquenio de la década del setenta hasta el segundo quinquenio de los ochenta, en promedio han tenido una mejora decreciente. Pero en los siete primeros años de la presente década la tendencia ha cambiado, ya que en la mayoría de los países ha mejorado su IDH a tasas incluso mayores a las de la década del setenta. Esto indica que los gobiernos estarían explícita o implícitamente preocupándose por mejorar la calidad de vida de la población, lo cual se refleja claramente en la mejora del IDH de los países latinoamericanos.

Pero, si bien es cierto que en lo que va de la presente década se han producido avances importantes, los efectos negativos de los shocks externos (*crisis asiática*, *crisis rusa* y *crisis brasileña*) y el shock climático (fenómeno El Niño) sobre los indicadores de crecimiento y desarrollo, a pesar de ser exógenos al modelo, están originando duras críticas contra el modelo y su viabilidad en el mediano y largo plazo.

Ante esta situación surge la pregunta sobre si, al igual que lo ocurrido con el Modelo de Industrialización por Sustitución



de Importaciones, el actual modelo entrará en crisis y se lo sustituirá por otro. Si bien esto es conveniente para los opositores del modelo, los costos de la crisis previo al cambio del mismo son demasiado altos y aún más elevados en el caso de los agentes económicos de bajos ingresos.

En virtud de ello, están apareciendo planteamientos alternativos a las políticas implementadas por el vigente modelo económico. A continuación presentamos algunas de las críticas en las cuales se identifican los problemas específicos y se plantean soluciones. Dichos planteamientos deberían ser analizados y debatidos por los gobiernos latinoamericanos para, de alguna manera, adoptar medidas correctivas que permitan a sus economías una mayor fortaleza y sostenibilidad en el mediano y largo plazo, o, en todo caso, adoptarlas como medidas complementarias a las ya implementadas.

### **1. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las críticas a las reformas estructurales**

Una de las críticas más duras a las reformas estructurales implementadas por los gobiernos latinoamericanos se plasma en el documento de Joseph Ramos, titulado "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina". Previo a su análisis debemos resaltar que dicho documento es una defensa clara de los resultados del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, para lo cual realiza un análisis comparativo de las tasas de crecimiento de las economías entre los periodos 1945-1980, 1980-1990 y 1990-1995; y concluye que en el primer periodo señalado se tuvo una tasa de crecimiento mayor al del último periodo, 5.6% contra 2,6%, además que el progreso obtenido de la aplicación de las reformas 90-95 tendieron a concentrarse y no beneficiaron al grueso de la población.

Al respecto debemos señalar que el análisis efectuado por Ramos considera los periodos indicados como estancos no relacionados, esto porque si se tiene en cuenta que las políticas adoptadas tienen sus efectos en periodos posteriores, es posible afirmar que si bien el primer periodo tuvo una tasa de cre-

cimiento mayor, sus resultados no fueron sostenibles en el tiempo. Así, en la década de los 80 se evidencia el crecimiento artificial de las décadas anteriores, y los indicadores macroeconómicos –el PBI creció en promedio sólo 1.2%– se deterioraron a tal punto que debieron implementarse reformas económicas a todo nivel.

Según nuestro punto de vista, las reformas estructurales adoptadas por los gobiernos tuvieron sus efectos positivos, pero también debemos señalar que hay aspectos que fueron mal implementados y, es más, se encuentran pendientes de corrección. Dichos aspectos los identifica correctamente Ramos, de ahí que analizaremos sus puntos de vista sobre las reformas.

A continuación revisaremos las principales reformas analizadas por Ramos, rescatando lo aceptable:

- En relación a las *políticas antiinflacionarias y de ajuste*, Ramos señala que uno de los errores de la implementación de las políticas antiinflacionarias que generaron efectos recesivos en la región tiene por causa la ausencia de medidas complementarias a la reducción de la expansión monetaria y el control salarial. Dicha afirmación se sustenta en las medidas de coordinación que adoptaron las economías de Brasil (convirtieron gradualmente los principales precios de la economía en una unidad de cuenta, el real, de un poder adquisitivo constante y anclado al dólar), México (Pacto de Solidaridad entre los productores, los trabajadores y el gobierno) y Argentina (Ley de Convertibilidad), cuyos resultados recesivos no tuvieron la misma intensidad de otras economías latinoamericanas.

Asimismo, debemos señalar que Colombia, Chile y Venezuela han tenido importantes tasas de crecimiento luego de las reformas y no tuvieron planes explícitos de coordinación como lo tuvieron Brasil, México y Argentina. Es más, luego del Plan Real la tasa de crecimiento de Brasil tuvo una tendencia decreciente y de la misma forma México, luego de aplicar su programa, tuvo también una tendencia negativa en su tasa de crecimiento. Antes de pasar a otro punto, debemos aclarar que nuestra intención no es afirmar que la coordinación de las políticas hayan sido inefi-

caces, pero tampoco debe afirmarse que se trata de una regla para reducir los impactos negativos. Todo dependerá del contexto en que se aplique y el grado de desequilibrio en el que se encuentren las variables macroeconómicas.

Los *ajustes de los desequilibrios externos*, tal como lo señala Ramos, también han tenido efectos recesivos, debido principalmente al desfase que existe entre la reducción del gasto y la reasignación de recursos (la primera es mucho más rápida). Siendo esto correcto, las recetas que propone la escuela Neoestructuralista, a la que pertenece Ramos, recurre nuevamente a: (1) estímulos adicionales, aunque transitorios y selectivos, a las exportaciones no tradicionales; y (2) la elevación transitoria de los aranceles de productos importables, para cuya producción hay capacidad nacional ociosa. Estos mecanismos señalados no son neutros; es más, significaría sólo moderar las políticas que implementó el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Más bien generaron distorsiones en los precios de la economía y la ineficiencia de la industria local, por lo que los gobiernos latinoamericanos optaron por la liberalización comercial, con algunas excepciones en la reducción de las tasas arancelarias.

- *La reforma tributaria* implementada es concordante con las propuestas de Ramos en los siguientes aspectos: (1) eliminación de la mayor parte de la vasta gama de exenciones tributarias o preferencias regionales, sectoriales, para empresas estatales, etc.; (2) esfuerzo sistemático contra la evasión tributaria y (3) ampliación de la base de ingresos y de contribuyentes que tributan.

La única crítica de Ramos a las reformas tributarias implementadas consiste básicamente en sostener que los déficits deben ser eliminados mediante el incremento de la carga tributaria y no a través de la reducción del gasto. Sobre esto debemos señalar que, si bien es cierto que es adecuado elevar la carga tributaria una vez logrado el equilibrio para así estar en condiciones de aumentar el gasto público y, por ende, incrementar el número de beneficiarios de los programas, debemos de tener en cuenta que al finalizar la década del 80 las economías latinoamericanas tenían gastos innecesarios y superfluos; es más, si se hubiera in-

crementado la carga tributaria, los efectos recesivos hubiesen sido mayores.

- Respecto a la *apertura comercial*, la escuela Neoestructuralista concuerda con la escuela Neoliberal en la necesidad de una inserción internacional de nuestra región, pero sigue planteando equivocadamente la necesidad de implementar incentivos no neutros por parte del Estado, para así fomentar la competitividad privada. Estas recomendaciones ya fueron experimentadas durante el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y todos conocemos las ineficiencias que generaron. Deberíamos revisar más bien las estrategias implementadas por las denominadas Cuatro Excepciones Exitosas –Hong Kong, Singapur, la República de Corea y Taiwán–, aunque en la actualidad dichas economías tengan problemas, que en realidad distan mucho de los problemas de las economías latinoamericanas. Las principales enseñanzas de las Cuatro Excepciones Exitosas para promocionar las exportaciones son: (1) liberalización de aranceles a insumos para exportar, ya implementada en la mayoría de los países latinoamericanos; (2) potenciar los créditos entre proveedores y exportadores, para así de alguna manera suplir el crédito bancario; (3) priorización de la calidad y el trabajo cuidadoso con la presentación final de los productos; (4) alta capacidad de respuesta y flexibilidad de las empresas privadas de manufacturas; (5) formar o potenciar los organismos encargados de proporcionar a los exportadores: información comercial; promoción comercial mediante ferias, misiones, publicidad y otras; análisis de mercado y desarrollo del mismo; y asistencia en el diseño de productos, empaquetado, mercadeo, etc. Pero debemos señalar que todo apoyo estuvo sujeto a resultados y plazos para lograr la competitividad de sus industrias, y no fueron ayudas indiscriminadas ni permanentes.
- Sobre la *liberalización financiera* se puede afirmar que al ser adecuada y oportuna permite a los países, mediante la afluencia de capitales, cubrir su insuficiente ahorro interno. Ramos utiliza el documento de V. Corvo y S. Fisher llamado “Lesson from Chilean stabilization and recovery...” (1994), para afirmar que es muy peligroso efectuar una li-

beralización financiera en medio de desequilibrios macroeconómicos, cuando los precios claves de la economía están lejos de sus valores de equilibrio de largo plazo.

La forma y el momento en que se realizaron las liberalizaciones financieras en América Latina causaron serios problemas. Tal como lo señala Ramos, “luego de la liberalización la persistencia de elevadas tasas de interés y la burbuja de activos descansaban en una creciente afluencia de capital externo y el correspondiente rezago cambiario. Al frenarse la entrada de capitales, se vino abajo la capacidad de pago de las empresas, colapsaron los valores de sus activos y la banca quedó con una cartera incobrable. El fisco tuvo que intervenir para hacerse cargo de esta deuda privada.”

- La *privatización* es otra de las reformas que critica Ramos, pero reconoce que las empresas privadas tienen un objetivo claro que es la obtención de utilidades. Las empresas públicas, en cambio, tienen por objetivo no sólo generar utilidades, sino también generar empleo, cumplir una función distributiva, cobrar precios más bajos, al menos a los más necesitados; favorecer a la producción interna, comprando insumos nacionales más caros o de inferior calidad; localizarse en regiones menos desarrolladas, aunque con esto tal vez eleven sus costos, etc. Si bien es cierto que las empresas públicas contribuyeron a la solución de problemas importantes, dicha solución sería artificial, pues la diversidad de objetivos, que incluso algunos vinculan con lo político, no les permitirían a las empresas obtener utilidad. Además, dicha utilidad sería negativa, ante lo cual se hace necesario, en algunos casos, su financiamiento presupuestal, lo cual es totalmente nocivo para las finanzas públicas.

Luego de justificar la razón de las privatizaciones, también debemos reconocer que algunos procesos han estado seriamente cuestionados y que se utilizan en los países como bandera para criticar todo el proceso.

Entonces sería un imperativo en las economías latinoamericanas dar una mayor transparencia a los procesos de privatización que todavía se encuentran pendientes, fijando como objetivo claro de cada proceso la promoción de la

competencia y por ende la de todos sus beneficios, dejando en segundo plano la maximización de los recursos que se podrían obtener por la venta.

De otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su Informe 1997 "Progreso económico y social en América Latina tras una década de reformas", demuestra que las reformas macroeconómicas y estructurales han contribuido a los objetivos de crecimiento, generación de empleo, estabilidad y equidad, aunque no al ritmo que la sociedad esperaba. En este mismo informe se demuestra que dichas reformas necesitan ser complementadas con medidas que en nuestra región han sido relegadas, a diferencia de las economías del Sudeste Asiático. Dichas áreas son, principalmente, educación y calidad de las instituciones públicas.

## **2. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su posición sobre la política cambiaria**

Otro de los temas sobre el cual existen posiciones encontradas se refiere a las ventajas que otorgaría el régimen cambiario "adecuado" y los criterios que deberían considerarse para la elección del mismo en los países de Latinoamérica. Para Ernesto Stein (investigador BID) la correcta elección del régimen de tipo de cambio que debería aplicar un determinado país dependerá de la naturaleza de las perturbaciones que tiende a sufrir su economía; de ahí que los países más propensos a padecer de perturbaciones externas o perturbaciones internas reales tendrían la necesidad de adoptar regímenes cambiarios flexibles. Entre las posibles ventajas de dicho régimen se encontraría el lograr una adecuada fluctuación de los precios relativos, con lo cual sería posible lograr la reasignación de recursos que haga posible hacer frente a tales perturbaciones. También se plantea que los regímenes cambiarios fijos serían convenientes para países que experimenten perturbaciones monetarias internas.

Así, la región latinoamericana se ha caracterizado por presentar perturbaciones de la relación de intercambio, por lo que debería esperarse que toda la región decida adoptar régi-

menes con tipo de cambio flexible. Sin embargo, en la práctica se demuestra que han sido otros los factores tomados en cuenta en el momento de decidir el régimen de tipo de cambio a seguir.

A diferencia de los sostenido por Stein, los grandes países industrializados en los años 50 acordaron adoptar un tipo de cambio fijo. El factor que influyó de manera determinante en la elección de este tipo de cambio fue el predominio que presentaban los flujos comerciales internacionales sobre los flujos internacionales de capital.

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo se consiguieron grandes avances en el campo de los conocimientos, entre los cuales podemos destacar los progresos tecnológicos alcanzados en el área de las comunicaciones; éstos, a su vez, dieron inicio a un mayor flujo de capitales. Ante esta situación, Mundell y Fleming fijaron su atención en el hecho de que la velocidad de los flujos de capital era mayor que la experimentada por los flujos comerciales, por lo que los primeros cobraron vital importancia en el escenario internacional. Por esto han sido otros los criterios adoptados para elegir el tipo de cambio más conveniente para el país.

Específicamente, el caso del tipo de cambio fijo fue adoptado con el pensamiento de que daba lugar a un mayor desarrollo de los mercados financieros al mismo tiempo que permitía tasas de interés reales más bajas, lo cual haría posible otorgar préstamos con menor riesgo. Esta menor tasa de interés no sólo era buena para el prestatario, también beneficiaba la salud del sistema financiero.

Otro de los aspectos tomados en cuenta para decidirse por el régimen del tipo de cambio fijo es que permite proteger su tipo de cambio frente a las posibles perturbaciones que afectan a la relación de intercambio, razón por la cual se pensó que el público estaría dispuesto a sacrificar parte de la rentabilidad (asociado al mayor riesgo) que podría esperar obtener con un tipo de cambio flexible. Pero una de las desventajas que presenta el tipo de cambio fijo, y que fue determinante para optar por regímenes cambiarios flexibles, es que no otorga un margen de maniobra para utilizar la política monetaria hacia otros fines; entre los cuales, por ejemplo, pueden mencionarse la gestión de la demanda o los ajustes de la Balanza

de Pagos, ya que el país fijador tendría que ajustar su política monetaria para preservar la estabilidad del tipo de cambio. Esto significa que el país fijador está obligado a adoptar la política monetaria del país al cual está ligada su moneda.

Para Ricardo Hausssman (Economista Jefe del BID) el hecho de que un país se vea obligado a adoptar la política monetaria de otro país entrañaría dos consecuencias. Una de ellas, que la política monetaria adoptada no sea la adecuada para la realidad del país que mantiene el tipo de cambio fijo; la razón en la que se basa su argumento es que las fluctuaciones económicas de los países involucrados pueden o no estar correlacionadas. El otro problema estaría referido a la soberanía del país fijador, pues, aun cuando el ciclo económico de los países involucrados esté muy correlacionado, cada gobierno podría tener diferentes interpretaciones de las condiciones actuales y por lo tanto sus preferencias respecto de los niveles deseados de sus variables macroeconómicas no necesariamente coincidirían, por lo que surgirá la necesidad de aplicar su propia política monetaria.

A inicios de los años 60, los países latinoamericanos mostraron un especial interés por el tipo de cambio flexible, y así lo demostraron algunos países latinoamericanos al adoptar regímenes monetarios flexibles, dejando de lado el tipo de cambio fijo. Esta decisión buscó su justificación en que sin la existencia de flexibilidad cambiaria no se podría aplicar una política monetaria independiente; así, escoger un tipo de cambio flexible le permitiría hacer uso de su soberanía eligiendo la política monetaria más conveniente a sus necesidades.

Dentro de los principales argumentos presentados a favor de la aplicación de regímenes cambiarios flexibles se considera la facilidad que los mismos otorgarían para que se lleve a cabo el ajuste real en caso de producirse perturbaciones, por lo que una de las expectativas que se tenía al adoptar el tipo de cambio flexible es que permitiría una mejor gestión cíclica de su economía. Junto a esto, la idea era alcanzar un mayor grado de autonomía monetaria, considerada una meta imposible bajo un régimen de tipo de cambio fijo; al mismo tiempo se esperaba que los regímenes flexibles permitieran un mejor control sobre el tipo de cambio real.

La posición adoptada por Ricardo Hausssman frente a es-



tos argumentos es que los regímenes cambiarios flexibles no han permitido la aplicación de una política monetaria más estabilizadora, sucediendo todo lo contrario a lo esperado, porque la tendencia ha sido seguir en mayor medida los movimientos de la coyuntura. Hausssmman también nos plantea que este tipo de regímenes cambiarios han llevado a un aumento de las tasas de interés reales conjuntamente con una reducción de los sistemas financieros; asimismo, este tipo de regímenes cambiarios sensibilizó más las tasas de interés nacional a los movimientos de la tasa de interés internacional.

Otro aspecto que Ricardo Hausssmman ha tomado en cuenta es que el tipo de cambio flexible tiende a promover la indexación de los salarios, por lo que dichos regímenes son considerados como un medio para mantener la competitividad que le permitiría alcanzar un mayor producto y por lo tanto le estaría otorgando la posibilidad de alcanzar el gran sueño latinoamericano de incrementar su tasa de crecimiento.

Pero, a pesar de los beneficios esperados por la adopción del tipo de cambio flexible, en la práctica los países latinoamericanos con dicho régimen han demostrado su preferencia por permitir solamente fluctuaciones mínimas de su tipo de cambio, inclusive en los periodos de fuertes perturbaciones reales, lo cual podemos comprobar al observar el comportamiento descrito por el tipo de cambio de cada país ante las perturbaciones externas negativas que se han venido dando durante la década de los 90. De esta manera los países latinoamericanos recurrieron muy poco a la flexibilidad que les otorgaba el régimen cambiario y, por el contrario, decidieron hacer uso de su tasa de interés con la finalidad de defender su tipo de cambio, aceptando sólo pequeñas fluctuaciones en el mismo.

Por su parte, Michael Gavin (investigador BID), al igual que Hausssmman, prueba que, a pesar de las perturbaciones reales y financieras, los bancos centrales de los países de América Latina, que se decidieron por la aplicación de regímenes cambiarios flexibles, no fortalecieron su sistema monetario recurriendo al tipo de cambio y, por el contrario, prefirieron utilizar la tasa de interés.

Esto nos permite concluir que la flexibilidad cambiaria parece guardar relación con un aumento de la inestabilidad de

la tasa de interés y no con la disminución de esta inestabilidad como se cree.

Al observar el comportamiento experimentado en el tipo de cambio en los países que continuaron con régimen fijo se puede verificar que las oscilaciones presentadas por su tasa de interés fueron menores.

Tomando en consideración los datos empíricos de los países latinoamericanos desde la década de los 60 se concluye que los países que optaron por continuar con un tipo de cambio fijo han experimentado un desarrollo más acelerado de su mercado financiero en comparación con el desarrollo experimentado por los países que se decidieron por un tipo de cambio flexible. Observando los movimientos experimentados por la tasa de interés real podremos apreciar que los países con regímenes cambiarios fijos pagaron en promedio una tasa de interés real menor en comparación a la pagada por los países que optaron por la aplicación de regímenes cambiarios flexibles.

Hasta aquí éstas son algunas de las razones expuestas para afirmar que el tipo de cambio flexible ha resultado decepcionante para los propósitos perseguidos por las economías latinoamericanas. Se arguye que no se han cubierto las expectativas que se tuvieron en el momento de decidir la aplicación de este tipo de regímenes y actualmente se está volviendo a reconsiderar la posibilidad de adoptar regímenes con tipo de cambio fijo.

Los nuevos argumentos expuestos para justificar el regreso a la aplicación del régimen cambiario fijo se basan en los resultados de la investigación llevada a cabo para determinar si los regímenes de tipo de cambio fijo siguen, en mayor o menor medida, la evolución de los ciclos económicos, frente a los regímenes cambiarios flexibles. Para esto, Michael Gavin y Ricardo Hausman realizaron una regresión incluyendo un término de interacción entre los tipos de cambio vinculados y la brecha del producto. Y concluyeron que, si bien los resultados obtenidos no son estadísticamente significativos, se puede observar una tendencia constante en el sentido de que los regímenes de tipo de cambio fijo siguen, de manera constante, la evolución de la coyuntura en menor medida que los regímenes flexibles. Gavin y Hausman nos dicen que no pueden afirmar que los regímenes de tipo de cambio fijo sean

menos procíclicos que los regímenes flexibles, aunque sí es evidente que no lo son más; lo cual contradice la teoría de que los regímenes flexibles tienen un efecto estabilizador sobre el producto.

Los regímenes flexibles en América Latina vienen siendo administrados como si se tratara de regímenes de tipo de cambio fijo, pero sin los beneficios que conlleva la adquisición de un compromiso previo. Otro análisis que realizaron Gavin y Haussman fue respecto al argumento de que los tipos de cambio fijo obligan a los países a importar decisiones, en materia de política monetaria, adoptadas por otros países. En esta oportunidad realizaron una comparación entre la evolución presentada por las tasas de interés y la evolución de la tasa internacional en dólares de los bonos. Los resultados que se obtuvieron demostraron que esta hipótesis no es acertada, quedando claro que los regímenes cambiarios flexibles no les otorgaban la independencia de elegir la política monetaria que más se adecue a su realidad; lo que sí no se negó es que éstos puedan influir en los efectos ocasionados por movimientos externos.

Asimismo, Gavin y Haussman arribaron a la conclusión de que aparentemente los regímenes de tipo de cambio fijo son más eficaces para proteger las tasas de interés nacionales frente a los movimientos que se producen en otros países.

Por su parte Eduardo Ninet, Ministro de Hacienda de Chile, nos dice que en la práctica, si bien es cierto que van a darse cambios en los regímenes de tipo de cambio adoptado por los países de América Latina, estos nuevos regímenes, al menos en el corto plazo, no van a ser tan opuestos a los que actualmente vienen aplicando.

Por lo tanto, en materia de política cambiaria el debate está planteado y cada país deberá analizar la pertinencia de mantener o cambiar su régimen cambiario, para contribuir a la sostenibilidad de sus economías.

### **3. El horror económico de Viviane Forrester**

Viviane Forrester, en su obra *El horror económico*, critica duramente el modelo económico vigente, sustentado básicamente en el nivel de desempleo que se ha generado. Forrester

plantea que el orden económico actual se caracteriza por disminuir severamente la dependencia laboral y que esto es objetivamente comprobable si dirigimos nuestra atención a las cifras de desempleo o subempleo que se vienen registrando; cifras que, según ella, a pesar de no mostrar la verdadera dimensión del problema, nos permitirían aproximarnos a la realidad en la que nos encontramos sumergidos sin que el modelo plantease solución alguna.

Si bien resulta aceptable que el desempleo profundiza cada vez más las desigualdades sociales y culturales existentes, y no sólo entre países sino también al interior de cada país, la autora debe reconocer que el desempleo es una variable estructural que requiere tiempo para disminuirla en forma sana y no artificial, para lo cual es necesario además un crecimiento sostenido de las economías.

Forrester señala que la economía de mercado estaría otorgando a un reducido sector de la población la posibilidad de desarrollar alguna función en el sistema, quedando excluido el resto de los seres humanos. Señala que el factor considerado para pertenecer a este grupo es la eficiencia general, pero lamentablemente el sistema favorece la eficiencia de la minoría. También afirma que la predominancia de la cibernética, la automatización y las tecnologías revolucionarias estarían ejerciendo el poder. Las máquinas realizan nuestras funciones de forma más eficiente y menor costo, constituyéndose en la principal razón para que seamos prescindibles o por la que estaríamos perdiendo la importancia que poseíamos.

Debemos señalar, sin embargo, que, al margen del modelo económico adoptado, se debe reconocer que la sociedad actual valora más el conocimiento (según Alvin Toffler) y la eficiencia (teorías de la Calidad Total), esto sustentado en un mercado cada vez más exigente. Entonces, para responder a dicha exigencia se estaría valorando más el trabajo calificado que no calificado y se estaría buscando persistentemente la eficiencia. Experiencias como las verificadas en el Japón revelan que la combinación de conocimiento y eficiencia tienen resultados positivos para sus economías. Por esta razón deberían analizarse por separado los tipos de desempleo y determinarse su efecto neto con respecto a los beneficios de una sociedad del conocimiento y la eficiencia.

Además, en *El horror económico* se plantea que nos negamos a reconocer que la vida de una multitud de seres humanos se está volviendo cada vez más precaria, donde existe un exceso de seres vivos, donde el sistema se empeña en debilitar y marginar a sus víctimas y nadie se preocupa por las disparidades. Pero debemos señalar que esta aseveración no toma en cuenta los avances en el desarrollo que tienen los países y que se evidencia en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por las Naciones Unidas.

Pero de estas críticas debemos rescatar que, para el avance hacia una sociedad del conocimiento, es importante la educación, porque de ello dependerá el grado de calificación del trabajador. Por lo tanto, es necesario que el Estado tenga en cuenta la importancia de la educación.

## **Capítulo II**

### **La política fiscal y el crecimiento económico**

#### **1. Marco general**

Luego de haber revisado las diversas críticas al modelo económico implementado en América Latina, en este capítulo nos abocaremos a revisar los resultados de la política fiscal.

El proceso inflacionario vivido en la década pasada hizo necesario adoptar medidas para el logro del equilibrio fiscal. Los resultados en la presente década muestran que los déficits han venido disminuyendo y han sido complementados por los avances del proceso de democratización seguido en Latinoamérica. Pero lo negativo es que los resultados han tenido una "tendencia cíclica", es decir, el gasto público se expande en épocas favorables y se contrae en las desfavorables, magnificando así los shocks y contribuyendo a la volatilidad de las variables macroeconómicas de la región. Respecto a lo último, en la presente década la volatilidad expresada por la mayor desviación estándar de las principales variables macroeconómicas ha sido mayor, tanto en relación a las dos décadas pasadas como a la volatilidad de las variables macroeconómicas de los países industrializados (BID, 1997).

De acuerdo al Informe Anual 1997 del BID, que está dedicado a analizar los resultados de las políticas fiscales implementadas, el sector público latinoamericano presenta las siguientes características:

- Los gastos del sector público representan el 25% del PBI, mientras que en los países industrializados los mismos representan el 40% del PBI.
- Fuerte dependencia de los ingresos del sector público latinoamericano de la fuente no tributaria, la cual es sustancialmente mayor que la experimentada en los países industrializados. En cuanto a la composición de los ingresos tributarios tenemos que en América Latina los impuestos indirectos son los que presentan una mayor participación, mientras que en los países industrializados son los impuestos directos los que presentan un mayor porcentaje dentro de su estructura de ingresos tributarios.
- Respecto del gasto en el sistema de seguridad social, se tiene que en América Latina representa el 2.5% del PBI, tasa muy inferior respecto del 16% del PBI gastado por los países industrializados. La razón de ello es que en las economías industrializadas la población mayor de 65 años representa aproximadamente el 14% del total, mientras que en América Latina sólo llega al 5% de la población.
- En la inversión pública sucede lo contrario, ya que América Latina tiene un porcentaje del 6.6% del PBI destinado a este concepto, mientras que en los países industrializados apenas alcanza al 2%. En Latinoamérica la razón del elevado porcentaje de la inversión pública radicaría en el hecho de que la inversión privada es insuficiente, y esto a su vez se debería a la falta de confianza en el marco político-económico de mediano y largo plazo.
- Otro aspecto de relevante importancia son los pagos por concepto de intereses. Mientras que América Latina destina el 15% del PBI, los países industrializados apenas otorgan el 8% del mismo al pago de intereses. Estas relaciones evidencian el elevado nivel de deuda pública que poseen los países latinoamericanos.
- Los gastos en funciones básicas (el informe define como funciones básicas aquellos gastos diferentes a intereses,

seguridad social e inversión pública) representan el 15% del PBI, en tanto que en los países industrializados alcanzan al 20% del PBI. La principal razón está sustentada en que la demanda de bienes públicos provistos por el gasto público básico tiende a incrementarse a medida que aumenta el ingreso.

Las primeras inferencias que podemos hacer son las siguientes: (1) los gobiernos deberían adoptar una política fiscal sostenible para así amortiguar las volatilidad del ciclo económico; (2) si los gobiernos latinoamericanos logran irradiar confianza a los inversionistas privados, la inversión pública podría disminuir y entonces habría recursos disponibles para destinarlos a las funciones básicas del Estado.

## **2. Sobre la transparencia y la sostenibilidad fiscal**

En Europa, a inicios de la década de los 90, y con la finalidad de contribuir a la constitución de la Unión Económica Europea, se establecieron para los Estados miembros criterios de convergencia. Es así que con la firma del Tratado de Maastricht, el 9 de febrero de 1992, se establecieron los criterios de convergencia que aseguren la solidez mínima de las economías de los países participantes de la Unión Europea. Dentro de estos criterios se muestra la preocupación por lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas, para lo cual se establecen cuantitativamente los niveles de deuda y déficit público de los Estados miembros. Los porcentajes fijados fueron: un déficit público que no sobrepasara el 3% del PBI y una deuda pública que no supere el 60% del PBI, pero también se dieron algunas excepciones.

En diciembre de 1996, los líderes de los Estados que formaban parte de la Unión Europea firmaron *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, con el objeto de garantizar la disciplina presupuestaria y así continuar con el proceso de la Unión Económica Europea. También debemos señalar que se estableció una vigilancia de los criterios de convergencia ya que la estabilidad del Euro dependería del grado de saneamiento de las finanzas públicas. Debido a lo anterior los países deberían

presentar programas de estabilidad que incluyeran objetivos tanto de deuda como de déficit público a mediano plazo y las medidas que permitan alcanzar dichos objetivos.

En *El Pacto de Estabilidad y Crecimiento* también se establecieron las sanciones que se impondrían a los países que no lograran contrarrestar los déficits excesivos. El Consejo de la Unión Europea sería el encargado de declarar la existencia de déficits recurrentes y en tal caso dar las recomendaciones pertinentes al Estado miembro. En el caso de que dicho Estado miembro no corrija el desequilibrio su depósito inicial se habrá convertido en multa.

Lo señalado en los párrafos anteriores muestra las primeras preocupaciones por la sostenibilidad de las políticas fiscales, las cuales se complementan perfectamente cuando en la 50ª reunión del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional del Fondo Monetario Internacional (FMI), realizada en abril de 1998, se adoptó el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal. Dicho Código contempla los siguientes principios:

- Clara definición de funciones y responsabilidades, en actividades fiscales, monetarias y de empresas públicas, y entre el sector público y privado.
- Acceso del público a la información fiscal y cuasi fiscal.
- Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto público.
- Evaluación independiente para dar garantías de integridad del proceso presupuestario.

Estos principios han sido operacionalizados en el Manual de Transparencia Fiscal, en el cual se detallan los procesos a seguir en el marco del Código.

Estas medidas de sostenibilidad y transparencia fiscal tuvieron mayor difusión y fueron aceptadas en Latinoamérica debido a que en los dos últimos años la situación fiscal a nivel internacional se ha visto considerablemente deteriorada por la crisis financiera del Asia y los problemas generados por el fenómeno de El Niño. Las experiencias en estos temas de política fiscal la mostramos a continuación:

Argentina ha establecido que el déficit fiscal, entendido



como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengado menos los recursos corrientes y de capital del sector Público Nacional No Financiero, no deberá superar en el año 1999 el 1.9% del PBI. Reestimado dicho déficit, excluyendo todos los ingresos por venta de activos residuales de empresas privatizadas, privatizaciones y concesiones, se determinará el déficit base de los años siguientes. Este déficit deberá reducirse como mínimo un 0.4% del PBI para el año 2000, un 0.5% del PBI en el año 2001 y el 0.6% del PBI en el año 2002, y a partir del año 2003 deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado. Al mismo tiempo se establece que la tasa real de incremento del gasto público primario, entendido como el resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública, no podrá superar la tasa de aumento real del Producto Bruto Interno. Cuando la tasa real de variación del PBI sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente.

En Costa Rica estuvo en discusión la posibilidad de adoptar una norma fiscal numérica en el marco de una reforma amplia del proceso presupuestario. Conforme al proyecto el déficit del sector público debe ser inferior al 1% del PBI, excepto en circunstancias extraordinarias y sujeto a la aprobación de una mayoría de dos tercios en el Congreso. También tenemos el caso de los 50 estados de Estados Unidos que contemplan restricciones anti-déficit e indican que las restricciones constitucionales influyen poderosamente sobre la magnitud del déficit.

También Chile y Venezuela han mostrado una clara preocupación por crear un fondo de estabilización para reducir los efectos de la depresión del ciclo económico. Así, el Fondo de Compensación del Cobre de Chile y del Petróleo o Fondo de Estabilización Macroeconómica para Venezuela acumulan reservas en las épocas de auges, a través de la obtención de superávits, para afrontar las caídas del ciclo.

En el caso de Argentina, este país se proponía la creación del Fondo Anticíclico Fiscal, el cual sería administrado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos siguiendo los mismos criterios que utiliza el Banco Central de la República Argentina para las Reservas Internacionales.

El Manual de Transparencia del FMI aclara que los fondos para contingencias (o de reserva) también son objeto de abusos frecuentes y su utilización se caracteriza por la falta de transparencia. En el manual se señala que una de las posibles deficiencias de la ley de presupuesto es que no se especifican claramente las condiciones en las cuales podrá hacerse uso de los fondos para contingencias. Dichas leyes deben definir las condiciones de uso de los fondos para contingencias, y también que es menester vigilar de cerca los procedimientos empleados como parte del proceso de declaración y conciliación de la información sobre las finanzas públicas.

Tomando como referencia el Manual de Transparencia del Fondo Monetario Internacional, muchos países ya presentan declaraciones básicas de política fiscal y económica, y un número creciente de ellos lo hace en términos de pronósticos fiscales y económicos a mediano plazo. El manual establece que el presupuesto anual se deberá presentar en un Marco Macroeconómico cuantitativo integral y coherente, en el que deberán incluirse los supuestos económicos y los parámetros fundamentales en que se basan las estimaciones presupuestarias; asimismo, la política fiscal debe analizarse en el contexto de sus repercusiones totales en la economía y en relación con otras políticas macroeconómicas. La mayoría de los países cuenta con alguna metodología formal para elaborar pronósticos macroeconómicos y formular políticas. Para evaluar si el presupuesto es razonable, también es menester declarar los supuestos en los que se basan los pronósticos y otros parámetros que tienen fuerte influencia en las estimaciones presupuestarias.

Al respecto, en Argentina el Poder Ejecutivo incorporará en el mensaje de elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional en conjunto con el Programa Monetario y el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional, un presupuesto plurianual de por lo menos tres años. Dicho presupuesto contendrá, como mínimo, lo siguiente:

- Proyecciones de recursos por rubros.
- Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica.
- Programa de inversiones del período.

- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales.
- Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento.
- Acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos.
- Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Al respecto, el día 9 de diciembre el Perú aprobó la Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal donde, entre otros aspectos, se establecen los límites para el déficit fiscal y el crecimiento de la deuda pública, se crea el Fondo de Estabilización Fiscal para amortiguar los ciclos económicos, y se dispone la publicación del Marco Macroeconómico Multianual donde se define principalmente la política fiscal de mediano plazo (3 años).

Entonces podemos apreciar que los gobiernos latinoamericanos están adoptando medidas para dar sostenibilidad a sus políticas fiscales. Pero dentro de estas medidas no se están tomando en cuenta variables estructurales que en todo caso definirán el futuro de nuestras economías. Nos estamos refiriendo a la priorización del gasto en educación, salud, distribución del ingreso, etc.

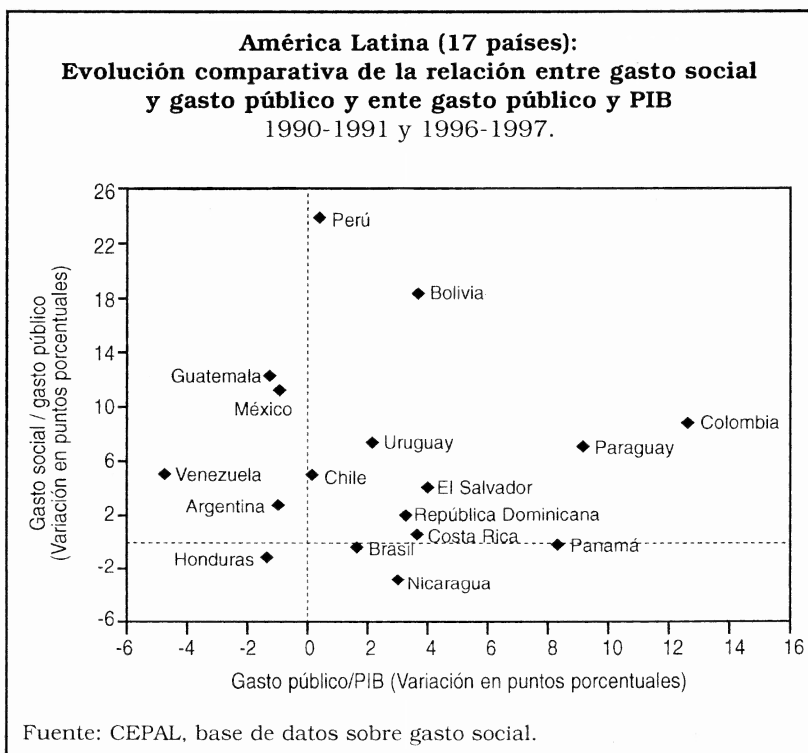
### **3. El gasto social público latinoamericano**

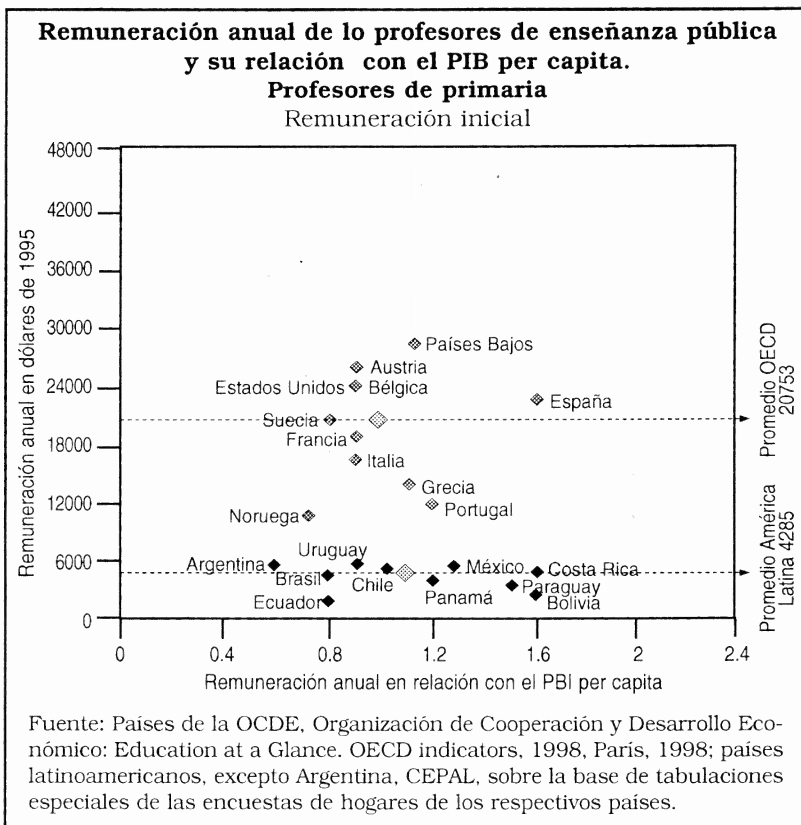
Primeramente debemos señalar que utilizaremos la información del Panorama Social de América Latina 1998, publicado por la CEPAL, en el que se realiza un análisis comparativo del gasto social realizado en los bienios 90-91 y 96-97 para ver su evolución durante la implementación de las reformas estructurales. En dicho documento, la prioridad macroeconómica que el país da al gasto social está expresada por el ratio Gasto Público Social / PBI; de modo que si comparamos los bienios señalados dicha relación ha mostrado un incremento aproximado de 2.5% del PBI.

Otra relación importante que se debe tener en cuenta es la del gasto social contra el gasto público total, que estaría indi-

cando la importancia que el gobierno asigna a dichos gastos. En el bienio 90-91 el gasto social alcanzó el 41% mientras que en el bienio 96-97 el porcentaje se incrementó a 47.2%.

De los dos indicadores anteriores podemos afirmar que hay una ligera tendencia a priorizar el gasto social en los gobiernos latinoamericanos. Pero en este mismo informe se realiza un análisis detallado de los países y del mismo podemos extraer que ocho de los diecisiete países analizados por CEPAL tienen una tasa de crecimiento del Gasto Público /PBI (que indica el tamaño del sector público respecto de la economía del país) mayor a la tasa de crecimiento del Gasto Social / Gasto Público (que indica la voluntad del gobierno para destinar su gasto a lo social). Entonces, podemos afirmar que estos ocho países todavía no estarían reconociendo la importancia que tiene el gasto social en el desarrollo de los países. En





otras palabras, el gasto social estaría creciendo en menor proporción al aumento experimentado en el tamaño del Estado.

En el gráfico siguiente se puede observar lo afirmado en el párrafo anterior, y se identifica a los países que estarían destinando su crecimiento a otras áreas que no son las sociales. Éstos son: El Salvador, Paraguay, Colombia, República Dominicana, Costa Rica, Brasil, Panamá y Nicaragua

En cuanto a la composición del gasto social del sector público latinoamericano la educación y la seguridad social han tenido un incremento de aproximadamente 40%, seguido de salud y vivienda con incrementos de 32% y 20%, respectivamente. El considerable incremento de los gastos en educación es atribuido a la aplicación de programas de reformas en la

educación básica y media; estas reformas incluyeron capacitación docente y mejora de los sueldos, así como también mejoras en la infraestructura educativa.

Lo mencionado en el párrafo anterior nos lleva a preguntarnos si el incremento del gasto público en educación es suficiente o debemos seguir incrementando aún más dicho gasto, ya que, por ejemplo, si tomamos en cuenta el comparativo de las remuneraciones de los docentes latinoamericanos y la de los países desarrollados, observamos que los sueldos de los primeros están muy por debajo de los segundos. Ver el segundo gráfico.

De esto podríamos inferir que, a pesar de las reformas implementadas, todavía estamos lejos de tener un gasto público en educación adecuado; es más, debemos estudiar la importancia de la educación en el crecimiento económico, porque con la argumentación de que primero debemos crecer para incrementar nuestro gasto social, se están relegando mejoras en la educación, salud, vivienda y otros.

Por la dificultad de construir series amplias de gasto social a nivel latinoamericano en el siguiente capítulo estudiaremos la causalidad del crecimiento del PBI y el crecimiento de los gastos en educación para el Perú,

### **Capítulo III**

#### **El gasto público en educación y el crecimiento económico: un análisis econométrico**

Primeramente recapitularemos lo revisado en los capítulos anteriores. En el Capítulo Primero se hace una revisión de algunos de los planteamientos que estarían cuestionando, tanto en forma específica como general, el modelo económico vigente en Latinoamérica. Dichas críticas estarían sustentadas básicamente en el deterioro, principalmente en los dos últimos años, de las variables macroeconómicas y sociales. Por lo que a nuestro parecer los países deberían revisar sus avances y logros, para así identificar los problemas y adoptar medidas correctivas que permitan contribuir a la sostenibilidad del modelo.

En el Capítulo Segundo se hace una revisión de los logros en el manejo de la política fiscal y las últimas medidas que se vienen adoptando en Latinoamérica para dar sostenibilidad y transparencia a dicha política. Pero también notamos que la preocupación está básicamente por el lado de los montos y no por el destino de los recursos del Estado. Al respecto, todos tenemos claro que el gasto del gobierno en lo social tiene efectos positivos en la mejora de la calidad de vida de las personas, pero lo que no está claro es si primero debemos crecer para incrementar los gastos sociales o primero se debe incrementar el gasto social para luego contribuir al crecimiento.

En virtud de lo anterior, el presente capítulo tiene la finalidad de revisar la causalidad entre el crecimiento económico y el incremento del gasto en educación –principal componente del gasto social–, para lo cual utilizaremos datos de la economía peruana.

La hipótesis que planteamos es la siguiente:

*“El incremento de los gastos en educación tiene un efecto rezagado considerable, en el largo plazo, sobre la tasa de crecimiento del PBI.”*

Para la contrastación de esta hipótesis desarrollaremos un modelo econométrico dinámico que nos permita observar cómo se comporta el PBI frente al gasto público en educación en periodos rezagados, esperando obtener los rezagos idóneos para la aceptación de nuestra hipótesis.

La metodología a emplear será la de Mínimos Cuadrados Ordinarios, teniendo en cuenta que dicha metodología requiere de series estacionarias para un mayor poder de predicción. Es por ello que el primer paso será el análisis de la estacionariedad de las series. Las regresiones que consideren series de tiempo no estacionarias conllevan a obtener resultados espurios o dudosos en el sentido de que superficialmente los resultados se ven bien pero, al ensayarlos repetidas veces, se vuelven sospechosos. Éstos por lo general se identifican con un Coeficiente de Determinación ( $R^2$ ) bastante alto, al igual que los t-estadísticos de las variables explicativas, teniendo también un Durbin-Watson muy pequeño y menor que dicho  $R^2$ . Tal y como lo sugieren Granger y Newbold, una buena regla

de decisión, para determinar si una regresión presenta correlación espuria, será si el  $R^2$  es mayor al ratio de Durbin-Watson. Resultado que se observa cuando se realice regresión con series en niveles, que no presenten estacionariedad. Entonces, lo primero a realizar será un Test de Dickey-Füller para ambas series, el PBI y el Gasto en educación (será preciso señalar que dichas series se trabajarán en medidas nominales), obteniéndose los siguientes resultados:

### 1. Test de Dickey-Füller ampliado

Como ya se mencionó, el uso de los test estadísticos para medir la significancia de la capacidad explicativa de una variable en una ecuación o modelo econométrico pierden validez cuando trabajamos con series no estacionarias. Supóngase el caso de una serie integrada de orden 1 (I(1): presencia de una raíz unitaria) de la forma de la ecuación

$$Y_t = \theta Y_{t-1} + \varepsilon_t$$

que representa el ejemplo más simple de una serie con raíz unitaria que es el camino aleatorio o random walk en donde, si diferenciamos la serie tal que obtenemos:

$$\Delta Y_t = (\theta - 1) Y_{t-1} + \varepsilon_t$$

$$\Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + \varepsilon_t$$

fácilmente podríamos utilizar un t estadístico para verificar la hipótesis nula  $H_0: \delta=0$ , que equivale a testear la  $H_0: \theta=1$ . Sin embargo, hay dos problemas que surgen al usar este método de contrastación. En primer lugar, bajo la hipótesis nula de que existe raíz unitaria el t estadístico no tiene una distribución t-student. Por otro lado, los valores críticos dependerán del tipo de proceso I(1) del que se trate, ya sea que incluya o no una constante ( $\theta_0$ ), una tendencia o ambas cosas. Estos valores fueron calculados por Dickey-Füller (DF) para las diferentes especificaciones mencionadas y se conocen como la distribución DF, recibiendo el test de verificación de raíz uni-



taria el mismo nombre. Dicha distribución fue estimada sobre la base de dos supuestos:

- i) que el proceso bajo el que se contrasta la existencia de una raíz unitaria es auto regresivo de orden uno, tal y como se presentó en la primera ecuación de este capítulo, y
- ii) que no existe autocorrelación en los errores del modelo.

Así, con el propósito de garantizar el cumplimiento de estos supuestos y, específicamente, del segundo, se utiliza una versión ampliada del test de DF, en que se incorporan los rezagos de la serie en diferencias, de tal forma que se recoja la posible autocorrelación de los errores y se garantice que éstos sean ruido blanco<sup>1</sup>. Este modelo es conocido como el Dickey-Füller Aumentado (DFA), y en el se testea la hipótesis  $H_0: \rho = 0$  en el siguiente modelo ampliado para un autorregresivo de orden  $p$ :

$$\Delta Y_t = \delta_0 + \delta_1 Y_{t-1} + \sum_{j=1}^p \delta_j \Delta Y_{t-j} + \varepsilon_t$$

Cabe mencionar que MacKinnon (1990) presentó un conjunto de mayores réplicas de los diversos modelos que aquellas que sustentaron las tablas DF, a partir de las cuales ha sido posible calcular el valor crítico DF para cualquier tamaño muestral y/o especificación que se quiera contrastar (con constante y/o tendencia o ninguna).

De esta manera se procede a realizar los Tests de DFA, donde por definición tenemos que:

LPBIN: logaritmo del nivel de PBI nominal

LGDEN: logaritmo del nivel de gasto en educación nominal.

Donde los logaritmos representan una suavización de las series para una mejor estimación. En cuanto que las primeras diferencias se denotarán por una  $D$  al inicio del nombre de cada variable en niveles, representando las variaciones porcentuales de las variables a través del tiempo.

<sup>1</sup> Ruido blanco son sucesión de variables aleatorias con esperanza cero y varianzas iguales e independientes en el tiempo.

El testeo de Dickey-Füller nos muestra los siguientes resultados:

<b>EDF for NDGPL (UR existence)</b>			
EDF Test Statistic	-1.069936	1% Critical Value*	-3.6289
		5% Critical Value	-2.9472
		10% Critical Value	-2.6118
<b>EDF for DNDGPL (non-existent UR)</b>			
EDF Test Statistic	-4.830449	1% Critical Value*	-3.6353
		5% Critical Value	-2.9499
		10% Critical Value	-2.6133
<b>EDF for NEELL (UR existence)</b>			
EDF Test Statistic	-0.739393	1% Critical Value*	-3.6289
		5% Critical Value	-2.9472
		10% Critical Value	-2.6118
<b>EDF for DNEELL (non-existent UR)</b>			
EDF Test Statistic	-5.097783	1% Critical Value*	-3.6353
		5% Critical Value	-2.9499
		10% Critical Value	-2.6133

\*MacKinnon critical values for rejection of hypothesis of a unit root.

La interpretación de los resultados es la siguiente:

Para un DFA cuyo valor absoluto es mayor al del valor crítico (al nivel de significancia establecido), se rechazará la hipótesis nula de existencia de raíz unitaria, es decir, de la no estacionariedad de la serie.

Como se puede observar, para los casos de las variables en niveles se acepta la hipótesis nula de existencia de una raíz unitaria. Posteriormente se rechaza la misma hipótesis para las series en diferencias (variaciones porcentuales), que es una forma de eliminar la no estacionariedad. (El número de raíces unitarias indicará el orden de diferencias para obtener una serie estacionaria.)

## 2. Análisis de causalidad

Generalmente no resulta fácil determinar la existencia de una relación de causalidad entre dos variables y menos aún su dirección. Para ello se recurre a la teoría económica, aun cuando la verificación de la validez de dicha relación resulta ser poco rigurosa si se preconditiona la misma a la existencia de una teoría que la apoya. La alternativa econométrica de verificación consiste en general en estimar una regresión entre las variables que analizan y observar la significancia de los coeficientes obtenidos. Sin embargo, una alta correlación entre dos variables no asegura una relación causa-efecto entre ellas, ya que la posibilidad de que se haya obtenido una correlación espúrea no debe ser descartada. Es por estas razones que se ha desarrollado el concepto de causalidad en econometría.

De esta manera procedemos a realizar una prueba de causalidad no contemporánea para nuestras variables. Una forma es mediante el análisis de causalidad de Engle-Granger, que busca identificar la presencia de una causalidad no contemporánea (a través del tiempo) por parte de la variable endógena sobre la explicativa. En este caso, cuál precede en el tiempo a la otra, la variación del PBI sobre la variación del Gasto o viceversa, la variación del Gasto sobre la variación del PBI.

De esta manera obtenemos los siguientes resultados:

### Engle Granger

Lags: 3			
Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Probability
DNDGPL does not Granger Cause DNEELL	33	0.57691	0.63536

De los resultados concluimos que la variable DLPBIN no causa a la DLGDEN a lo Granger (hipótesis nula), porque la probabilidad está dentro del nivel de aceptación (mayor al nivel de significancia de 5%).

Otra forma de corroborar esta conclusión es vía un simple testeo directo. Es decir, realizando una regresión de la variable explicativa (DLGDEN) en función de valores rezagados de la misma y principalmente de valores rezagados de la variable dependiente (DLPBIN).

Lo que se buscará es realizar una regresión de la siguiente forma:

$$\text{DNEELL} = C(1) + C(2)*\text{DNEELL}(-1) + C(3)*\text{DNEELL}(-2) + C(4)*\text{DNEELL}(-3) + C(5)*\text{DNDGPL}(-1) + C(6)*\text{DNDGPL}(-2) + C(7)*\text{DNDGPL}(-3) + \mathcal{E}_t$$

El número de rezagados se escogerá de una regla simple:  $K_{\max} = \sqrt[3]{n}$ , donde n es el tamaño muestral y k el número de rezagos a escoger.

De este modelo tenemos los siguientes resultados:

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.118051	0.065868	1.792216	0.0847
DNEELL(-1)	0.122569	0.251848	0.48668	0.6306
DNEELL(-2)	-0.517327	0.245043	-2.111171	0.0445
DNEELL(-3)	-0.119591	0.248378	-0.481488	0.6342
DNDGPL(-1)	-0.274881	0.439421	-0.625551	0.5371
DNDGPL(-2)	0.494253	0.428024	1.154732	0.2587
DNDGPL(-3)	-0.220195	0.436576	-0.504368	0.6183

Con una probabilidad del F-estadístico de 0.404777, y verificando los valores de los t-estadísticos de los coeficientes de las variables rezagadas del PBI en diferencias logarítmicas, se acepta la hipótesis nula de insignificancia de los coeficientes de dichas variables, con lo que se corrobora una vez más la inexistencia de causalidad del PBI sobre el Gasto en Educación de manera no contemporánea.

De esta manera procedemos a desarrollar el modelo dinámico para el Largo Plazo.

### 3. Estimación del modelo dinámico

Cuando tenemos las series estacionarias especificamos un modelo general de la forma:

$$Y = f (Y_{j,t-i}, X_{j,t-i}, E_t)$$

Donde  $X_j$  representa el vector de variables explicativas con un número grande de rezagos, y  $Y_j$  es la variable explicativa en períodos rezagados (predeterminada), por lo que podremos estimar un modelo como el siguiente:

$$Y_{1t} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{1,t-1} + \alpha_2 Y_{1,t-2} \dots \alpha_k Y_{1,t-k} + \beta_0 X_{1,t-1} + \beta_1 X_{1,t-1} + \beta_2 X_{1,t-2} + \beta_3 X_{1,t-3} \dots + \beta_k X_{1,t-k} + \varepsilon_t$$

Donde  $Y_{1t}$ , representa a la variable DLPBIN en el período “t”, y así sucesivamente para los demás rezagos (k rezagos). De igual manera tenemos que  $X_{1,t-k}$  es la variable explicativa DLGDEM y valores rezagados.

Este procedimiento se realiza para un número grande de rezagos hasta encontrar un modelo parsimonioso –que tenga pocas variables y explique mucho–, en cuyos coeficientes exista un nivel de significancia alto, así como los criterios de Akaike-Schwartz con valores más bajos.

Asimismo, debemos examinar que el residuo de nuestro modelo sea estacionario con media cero y varianza constante (un ruido blanco) y normal. Esto se puede ver con una prueba de raíz unitaria de Dickey-Füller, con lo cual se rechaza la presencia de una raíz unitaria. Aceptamos entonces la estacionariedad de nuestro residuo. Y mediante una prueba t-student también aceptaremos que es un ruido blanco con una media igual a cero.

Después de realizar dicho procedimiento obtenemos el siguiente modelo parsimonioso:

Dependent Variable: DNDGPL

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1968 1996

Included observations: 29 after adjusting endpoints

<b>Variable</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Error</b>	<b>t-Statistic</b>	<b>Prob.</b>
<b>DNDGPL(-1)</b>	0.200578	0.093705	2.140530	0.042300
<b>DNEELL</b>	0.497512	0.064240	7.744581	0.000000
<b>DNEELL(-5)</b>	0.148230	0.060904	2.433821	0.022400
<b>DNEELL(-7)</b>	0.151600	0.059261	2.558160	0.017000
R-squared	0.737190	Mean dependent var		0.074947
Adjusted R-squared	0.705653	S.D. dependent var		0.164930
S.E. of regression	0.089481	Akaike info criterion		-1.862143
Sum squared resid	0.200170	Schwarz criterion		-1.673551
Log likelihood	31.001070	F-statistic		23.375260
Durbin-Watson stat	2.018307	Prob(F-statistic)		0.000000

Evaluación de los indicadores:

Un nivel de ajuste aceptable ( $R^2$  regularmente alto del 73%).

Un logaritmo máxima verosimilitud cuyo valor es recomendable alto y con criterios de información, Akaike-Schwartz, muy bajos. Esto es algo entendible dada la relación inversa entre dichos ratios, tal y como se puede observar en las siguientes relaciones:

$$L = n/2*(1+\ln 2\pi + \ln(U'U/n))$$

$$AIC = -2L/n + 2K/n$$

$$SC = -2L/n + (K*\ln(2\pi))/n$$

Donde: L, representa el valor del logaritmo de máxima verosimilitud, AIC y SC los criterios de Akaike y Schwartz respectivamente. Y  $U'U$  representa el tamaño de los residuos o suma de los residuos cuadráticos (S.E. of regression).

A su vez la significancia individual de los parámetros es muy alta (Probabilidades de los t-estadísticos de ser nulos muy por debajo del nivel de significancia: 5%), así como la sig-

nificancia global de los mismos (Probabilidad del F-estadístico igual a cero).

Del modelo se observa un residuo estacionario y que a su vez es ruido blanco.

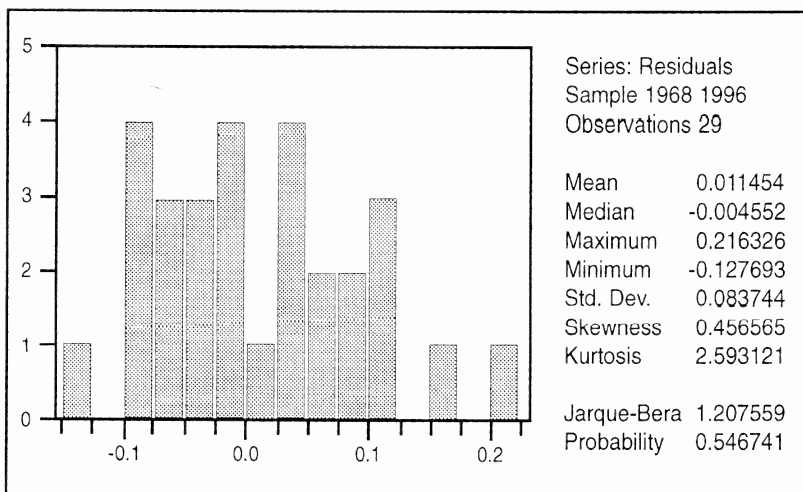
La estacionariedad de dichos residuos se obtiene por un Test de Dickey-Füller:

DFA Test Statistic	-4.629841	1% Critical Value*	-4.3382
		5% Critical Value	-3.5867
		10% Critical Value	-3.2279

De la prueba de confianza para la media del residuo captado tenemos una probabilidad del t-estadístico de 0.4675, con lo que se acepta la hipótesis nula de media igual a cero.

#### 4. Normalidad de los residuos

Se contrastó positivamente la normalidad del residuo mediante la Prueba de Jarque-Bera, con valor de 1.207, aceptando la hipótesis nula de normalidad del residuo, tal y como se puede observar a través del siguiente gráfico:

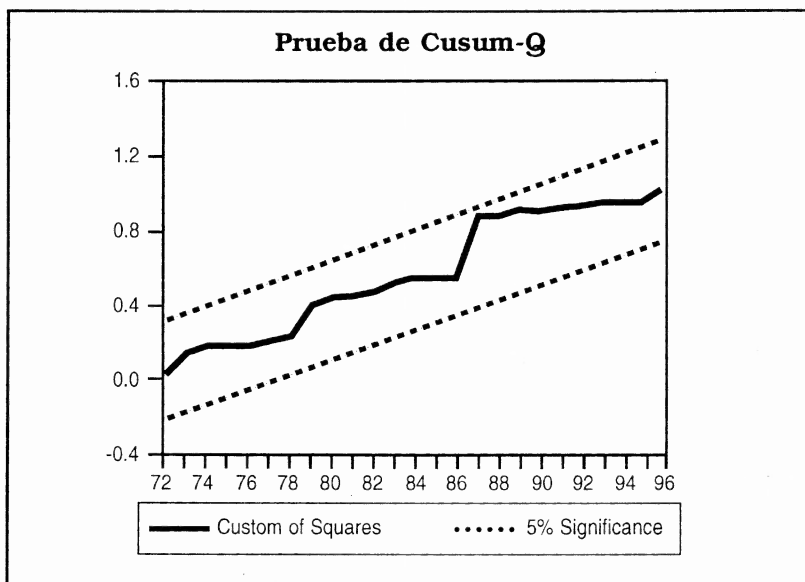


Donde la probabilidad del Jarque-Bera (que sigue una distribución Chi-Cuadrado) es mayor al nivel de significancia, con lo que se acepta la hipótesis nula de normalidad de los residuos.

## 5. Estabilidad del modelo

### Estabilidad estructural

Nuestro modelo es estable así como el comportamiento de sus parámetros frente los shocks externos, tal y como se observa en las pruebas de Cusum-Q y de coeficientes recursivos, que se presenta a continuación:

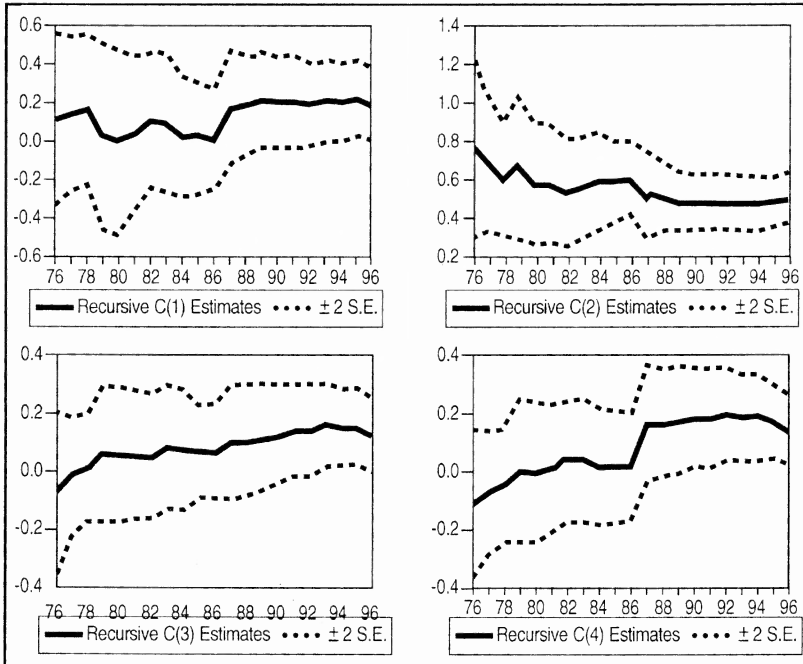


De aquí podemos observar una tendencia a un quiebre, principalmente entre los períodos del 86 y el 88, debido a los problemas de recesión que se dieron durante el gobierno anterior. Sin embargo, nuestro modelo es estable pues pese a dicha tendencia se comporta bien dentro de las bandas de confianza.

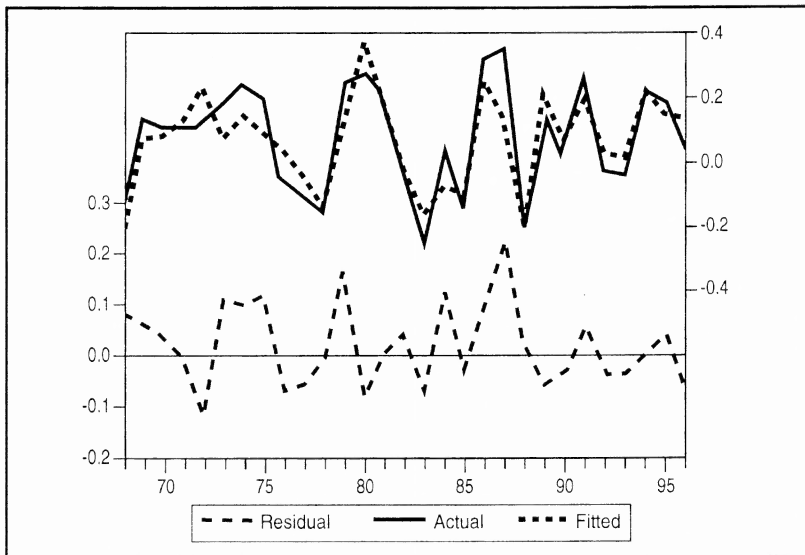


### Estabilidad individual

Asimismo, mediante la prueba de residuos recursivos podremos concluir que los coeficientes presentan una tendencia de estabilidad (ver gráfico adjunto).



Nuestro modelo se puede representar gráficamente como se tiene a continuación:



La línea continua representa los valores observados del PBI y la línea de puntos son los valores regresionados o ajustados del PBI en función de las variables explicativas determinadas por el modelo.

Mediante los tests tradicionales y la metodología ya utilizada para analizar las series, tomaremos la serie de los residuos del modelo, observando finalmente su comportamiento estacionario y normal (tal y como se mencionó anteriormente con el Test de Jarque-Bera).

## 6. Análisis de correlación y heterocedasticidad

Mediante los test de Breusch-Godfrey (H<sub>0</sub>: ausencia de autocorrelación) y de White ((H<sub>0</sub>: ausencia de heterocedasticidad) podremos comprobar si nuestro modelo viola los supuestos del modelo clásico. Los resultados se presentan a continuación:

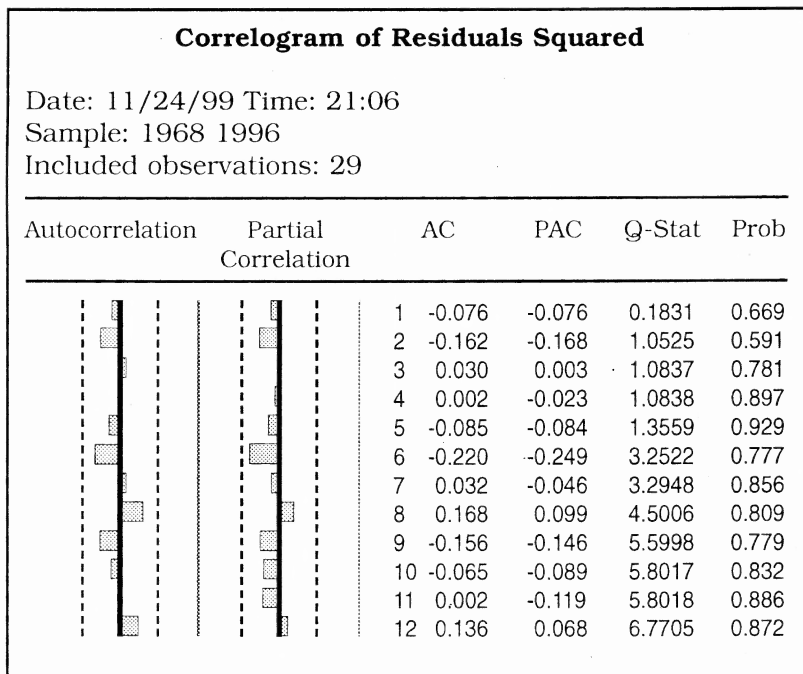
<b>Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:</b>			
<b>2 residuals</b>			
F-statistic	0.634027	Probability	0.539471
<b>3 residuals</b>			
F-statistic	0.521203	Probability	0.672143
<b>4 residuals</b>			
F-statistic	0.376361	Probability	0.822881
<b>5 residuals</b>			
F-statistic	0.377569	Probability	0.85812

<b>White Heteroskedasticity Test: (cross terms)</b>			
F-statistic	1.611318	Probability	0.191421

Como se puede observar, se acepta la hipótesis nula de ausencia de correlación para los rezagos especificados (y más). Este resultado se podrá corroborar también por medio del correlograma de residuos cuadráticos, en los cuales se observará también el comportamiento estacionario de la serie, tal y como se muestra en el cuadro de la página siguiente.

Resultado análogo se obtuvo para la prueba de White aceptando la ausencia de heterocedasticidad, resultado que también se podrá observar en el test de ARCH, para varios rezagos.

Para ambos Test, Breusch y White, se aceptó la hipótesis nula de ausencia de los problemas de autocorrelación y heterocedasticidad, cada prueba con una probabilidad de 0.85 (5 rezagos) y de 0.15 respectivamente, ambos mayores al nivel de significancia del 0.05.



## 7. Interpretación de los parámetros

De nuestro modelo observamos que el crecimiento en la variación del PBI (DLPBI) se ve afectado por el crecimiento del gasto en educación (DLGDEN), como se muestra por medio de las elasticidades dinámicas de dichas variables.

Las elasticidades se obtienen mediante un proceso de derivaciones y sustituciones sucesivas, llegando a las siguientes formas generales, con lo que se generan las funciones de elasticidad para dos sub-periodos distintos, primero para los primeros 4 años y segundo para los subsiguientes periodos muestrales. De este manera tenemos:

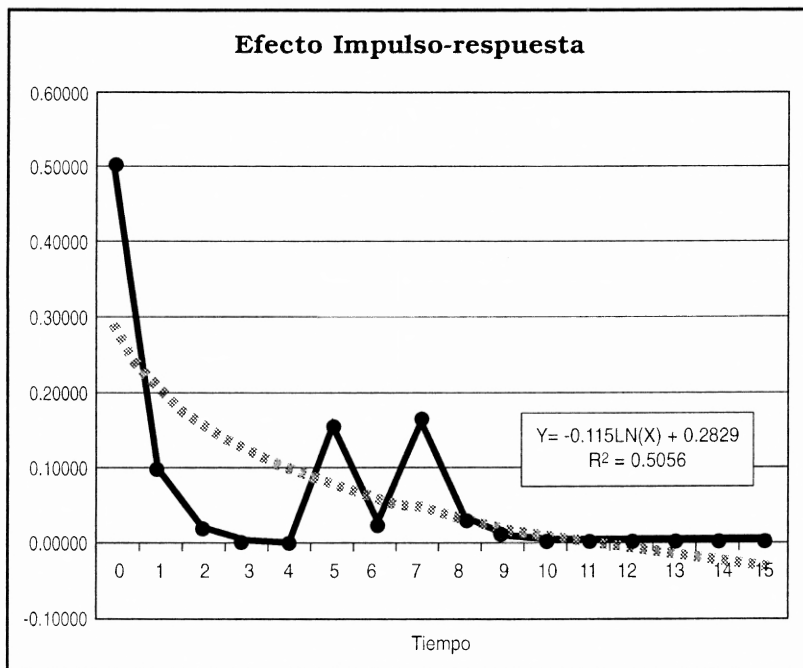
$$\delta \text{DNGDPL}_t / \delta \text{DNEELL}_t = \sum_{j=0} \alpha_0^j (\alpha_1) / j=0,4$$

$$\delta \text{DNGDPL}_t / \delta \text{DNEELL}_t = \sum_{j=5} \alpha_0^j (\alpha_1 + \alpha_0^{j-5} \alpha_2) / j=5,7$$

$$\delta \text{DNGDPL}_t / \delta \text{DNEELL}_t = \sum_{j=7} \alpha_0^j (\alpha_1 + \alpha_0^{j-5} \alpha_2 + \alpha_0^{j-7} \alpha_3) / j=7,t$$

Se podrá observar el comportamiento de los impactos de la variable explicativa DLGDEN sobre la variable endógena DLP-BI a través del tiempo, de manera decreciente a través del tiempo (ver el cuadro y gráfico adjunto). Pero con un claro impacto luego de 5 a 7 años.

Función de impulso respuesta	
T	Elasticidad
0	0.497512000000000
1	0.099789961936000
2	0.020015670985199
3	0.004014703254869
4	0.000805261149455
5	0.148391517670835
6	0.029764073831380
7	0.157570018400951
8	0.031605079150825
9	0.006339283565914
10	0.001271520819084
11	0.000255039102850
12	0.000051155233171
13	0.000010260614359
14	0.000002058053506
15	0.000000412800256



## Conclusiones

Nuestras conclusiones las presentamos a continuación y se caracterizan por ser puntuales.

- Existe la necesidad de que los gobiernos se sienten a revisar las políticas implementadas con el modelo vigente, evaluando las mismas en función de su contribución a la mejora de la calidad de vida de los latinoamericanos.
- La política fiscal en la actualidad se estaría preocupando sólo por garantizar la sostenibilidad del modelo mediante la fijación de topes, la constitución de fondos anticíclicos, así como también por la transparencia de las medidas adoptadas.
- Planteamos que los gobiernos también deben preocuparse por el destino que se da a los recursos públicos. Priorizan-

do dentro de éstos al gasto social, ya que si realizamos un análisis comparativo con los países desarrollados, dichos gastos son muy inferiores.

- Entonces, es necesario considerar, dentro de nuestros presupuestos, tasas de crecimiento de los gastos en educación (principal componente del gasto social) para así impactar en la tasa de crecimiento de la economía, tanto instantáneamente, por la relación contable que existe entre gasto público y PBI, así como también en el largo plazo (5 a 7 años), por la mejora de las habilidades de los individuos. Esto a su vez generaría una retroalimentación con el PBI.
- Por lo tanto, planteamos mejorar sostenidamente la asignación presupuestal a la educación en nuestros países, ya que consideramos que la inversión en educación nunca perderá su valor y contribuirá no sólo a la mejora de la calidad de vida de la población sino también al crecimiento económico.

## Bibliografía

ALONSO, Julio César - OLIVERA, Mauricio - YAKER, Israel. *La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El caso de Colombia*. FEDESARROLLO. Red de Centros de Investigación Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., enero 1998. 58 p.

ARIAS, Luis - CUBA, Elmer - SALAZAR, Raúl. *La Sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970 - 2005*. MACROCONSULT S.A. Banco Interamericano de Desarrollo, octubre 1997. 41 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Progreso Económico y Social en América Latina tras una década de Reformas*. Informe. 1999.

BORCHARDT, Michael - RIAL, Isabel - SARMIENTO, Adolfo. *Sostenibilidad de la Política Fiscal en Uruguay*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. Red de Centros de Investigación Banco Interamericano de Desarrollo, enero 1998. 44 p.

CENTRÁNGOLO, Oscar - FRENKEL, Roberto - JIMENEZ, Juan. *La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El caso Argentino*. CEDES. Red Regional de Centros de Investigación de Economía Aplicada Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, noviembre 1997, 53 p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) - NACIONES UNIDAS. *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Santiago de Chile, 1998. 293 p.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama Social de América Latina 1998*. Mayo 1999.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1998-1999*. Santiago de Chile, septiembre 1999.

DEPARTAMENTO ASUNTOS FISCALES - FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Manual sobre Transparencia Fiscal*, 31 de julio de 1998. 69 p.

FEO, Alberto. *Difusión y Transparencia Fiscal, Presupuestación Plurianual y Evaluación Presupuestaria en la Argentina*. <http://www.asip.org.ar/es/seminarios/int004.htm>

FORRESTER, Viviane. *El Horror Económico* - Fondo de Cultura Económico. México, 1997.

GANUZA, Enrique - LEÓN, Arturo. *Gasto Público en servicios sociales básicos: La Situación Regional*. 1999. 40 p.

GARCÍA OSÍO, Gustavo. *La Sostenibilidad de la Política Fiscal en Venezuela*. Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA. Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, 1997. 65 p.

MARTNER, Gonzalo. *Planificación y Presupuesto por Programas*. México, Siglo XXI Editores, 1975. 511 p.



MARTNER, Ricardo. *Política fiscal, ciclo y crecimiento*. Revista CEPAL 64. Abril 1998. 17 p.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. *Planeamiento Estratégico para la Gestión Municipal*. Primer Curso Taller. 1997. 17 p.

OFICINA DEL ECONOMISTA JEFE. *América Latina - Políticas Económicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Vol. 7, Nueva York. 1999. 12 p.

OSORIO, Alejandro. *El Gasto Social en el Presupuesto Mexicano*. Asociación Internacional de Presupuesto Público(ASIP), julio 1999.

PETREI, Humberto. *Presupuesto y Control: Pautas de Reforma para América Latina*. USA - BID. 1997. 476 p.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano 1998*. PNUD. EE.UU. Ed. Mundi Prensa. 1998. 228 p.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. PNUD. EE.UU. Ed. Mundi Prensa. 1999. 262 p.

RAMOS, Joseph. *Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina*, Revista de la CEPAL, Agosto 1997. 47 p.

RODRIGUEZ, Flavia. *Política Fiscal en Países en Desarrollo*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1993.



# **El futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global\***

Daniel García Delgado\*\*

## **Introducción**

La globalización aparece como un proceso de características multidimensionales que lleva a la interdependencia creciente de todas las sociedades entre sí. Una intensificación cuantitativa y cualitativa de las relaciones internacionales, económico-financieras, políticas y comunicacionales.<sup>1</sup> Un proceso catapultado por la revolución en las comunicaciones y en la microelectrónica –la tercera revolución industrial–, pero que está asociado a la extensión y hegemonía que cobra el capitalismo financiero sobre el productivo en los últimos 20 años, la creciente orientación hacia la producción para mercados globales y los procesos de ajuste estructural, desregulación y apertura de la economía. Todo ello, junto con acontecimientos políticos de trascendencia, como el fin de la guerra fría y el

\* Investigador de FLACSO (Argentina) Director Area Estado y Políticas Públicas.

\*\* Trabajo presentado en el Seminario: El Estado latinoamericano contemporáneo realizado en el Parlamento Latinoamericano, San Pablo, entre el 5 y el 8 de agosto de 1999.

<sup>1</sup> Lo cualitativo de lo que se denomina globalización en los últimos veinte años es la capacidad de operar en tiempo real en cualquier parte del mundo. Algunos autores hablan de un proceso de globalización con distintas fases, iniciado en el siglo XVI con la expansión europea, y desarrollándose particularmente a fines del siglo XIX con la expansión del comercio y las inversiones internacionales. Ver Ferrer, 1995.

desplome del socialismo, promueven una novedosa comprensión tiempo-espacio y una mayor complejidad del escenario de fin de siglo.

Este proceso genera profundos impactos en las sociedades nacionales, imponiendo prácticamente una nueva revolución “desde arriba” en el caso de América Latina. Un cambio que no sólo se evidencia en términos de modernización de sus estructuras productivas, innovación tecnológica y organización de la producción y favoreciendo la creación de un sistema transnacional donde las fronteras se diluyen y con una creciente autonomización y predominio del sector financiero sobre el productivo. Donde no sólo se acentúa la racionalidad instrumental (eficacia-eficiencia) y la ampliación del espacio del mercado y de la iniciativa privada, sino que también genera diversas problemáticas asociadas a la pérdida de capacidad del Estado para configurar el bien común, asegurar la integración social, la identidad y la orientación de sus sociedades.<sup>2</sup> Problemáticas que, a fines de los ‘90, muestran toda su profundidad:

i) *Crisis y debilitamiento de los Estados-nación*. El actor soberano o autónomo por excelencia de las relaciones internacionales de los últimos dos siglos entra en crisis. La estructura decisional y su soberanía son sometidas a presiones por ambos lados: “desde arriba”, cuestionada por instituciones supranacionales, corporaciones, bancos; y “desde abajo”, jaqueada por los localismos.<sup>3</sup> Como se señala: “Las fuerzas im-

<sup>2</sup> R. Petrella dice: “La globalización es el creciente proceso homogeneizador a escala planetaria, potenciado por las innovaciones científico-tecnológicas, que afecta a todos los actores (Estado-nación, organizaciones internacionales no gubernamentales, empresas transnacionales) y a todos los factores (político, económico, social, cultural, etc.) presentes en el sistema internacional, generando consecuencias ambivalentes: integración e incluso uniformidad, pero también conflicto por la exclusión y resistencias de los particularismos locales que enfrenta”, en *Los límites de la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Universidad Nacional de Quilmes, Sudamericana, Buenos Aires, 1996.

<sup>3</sup> En algún sentido, esto replantea la teoría del Estado tal como la conocíamos hasta mediados de los ‘70. Al respecto, pueden consultarse Strange, 1994; Hall, 1996; Beck, 1997; García Delgado, 1998; Agulla, 1999. También es necesario añadir la creciente aparición de trabajos que distinguen la globalización como proceso y como ideología (Bernal Meza, 1997) de carácter

personales de los mercados mundiales son hoy más poderosas que los Estados, que supuestamente tienen la máxima autoridad política sobre la sociedad y la economía. Si antes los Estados eran los amos de los mercados, ahora son los mercados los que, en muchas cuestiones decisivas, son los amos de los gobiernos de los Estados” (S. Strange, 1996).

Esta situación de debilidad del Estado para conducir la economía reforzó a la vez el rol presidencialista de los regímenes en detrimento de los parlamentos y es acentuada por la interpretación neoliberal de la globalización, que hace de las demandas de los mercados la *última ratio* y el sinónimo del bien común. Esto lleva a que los gobiernos queden presos de un disciplinamiento externo de programas y condicionamientos económicos, así como de poderosos grupos locales de interés, perdiendo capacidad de conducción de sus respectivas economías por el creciente endeudamiento.<sup>4</sup> Y esta heteronomía de los gobiernos nacionales no es garantía alguna ante la inestabilidad de los mercados financieros, que puede desatarse en cualquier parte del mundo y en cualquier momento, lo cual agrega a la pérdida de autonomía una notoria cuota de incertidumbre.

“fundamentalista” (Ferrer, 1997), esto último en el sentido de concebir todo en el mercado, al estilo neoliberal, economicista, como “único camino” (Scannone, 1997).

<sup>4</sup> En 1998, los países en desarrollo debían 2,2 billones de dólares a los del Norte, a bancos comerciales e instituciones financieras, casi el doble que hace diez años. Los costos de la amortización de la deuda no son sólo financieros, sino también sociales, porque las naciones deudoras, como primera medida, recortan sus presupuestos en servicios como salud, alfabetización e infraestructura. En la actualidad, las naciones del Sur pagan cuatro veces más que lo que reciben en ayuda del Norte. Según el PNUD, en la última década los intereses para los países pobres fueron cuatro veces más altos que para los países ricos. Además, hay que recordar que si se eliminaran las trabas arancelarias a las mercancías del Tercer Mundo, estos países ingresarían el doble de lo que reciben en ayuda. Esto implicaría un nuevo orden económico internacional. Como dice el ex ministro de Economía Roberto Alemann, “cuando hablamos de globalización y vemos estos ejemplos –inequidad en la apertura de los mercados para los países en desarrollo y protección para bienes primarios en los desarrollados– uno empieza a sospechar que tiene connotaciones de ventaja para una parte y desventaja para la otra.” Seminario sobre Globalización, KPMG, 7.05.99.

ii) *Fragmentación y dualismo*. El proceso de desregulación y liberalización vinculado a las reformas estructurales y al predominio del capital financiero, si bien ha promovido la modernización de la estructura productiva, la estabilidad cambiaria y un aumento de productividad, ha generado el fin abrupto del contrato laboral de la sociedad industrial fordista, vinculado al pleno empleo y al trabajo de carácter estable. La creciente diferenciación funcional y social, el aumento de los niveles de productividad y la inserción en la economía global, junto con la liberalización y privatización generalizadas, dan lugar a nuevas oportunidades, pero también al surgimiento de una nueva cuestión social (Rosanvallon, 1995). Si la anterior estaba vinculada a la sociedad de clases del industrialismo, y la confrontación se daba en torno a los tópicos de propiedad privada y explotación, la nueva se caracteriza por el desempleo estructural, la precarización e informalización: la exclusión social. Lo cual se traduce en una creciente polarización social, una distribución regresiva del ingreso a pesar del crecimiento, declinación de sectores medios, inseguridad y anomia social.

La emergencia de una sociedad postindustrial y de servicios, así como los requerimientos de niveles crecientes de educación y capacitación para acceder a empleos, van ahora de la mano de un triple desanclaje: crecimiento sin empleo, sin distribución del ingreso y con ahondamiento de las desigualdades o configuración de una sociedad dual o de dos velocidades.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Dice A. Gorz que la masa de capitales financieros y de las corporaciones globales obtuvo tasas de beneficio sin precedentes en las últimas dos décadas, y que esos capitales lograron producir volúmenes crecientes de riqueza consumiendo cada vez menos trabajo, distribuyendo cada vez menos salarios y pagando cada vez menos impuestos sobre los beneficios, dejando de tal manera de financiar los costos sociales y ambientales engendrados por la producción y el costo de las infraestructuras de las que ésta tiene necesidad. "Así la reproducción material y cultural de las sociedades entra en crisis y la anomia, la barbarie, las guerras 'civiles', larvadas o no, el miedo a un desfondamiento de la civilización y a la implosión de la economía globalizada, basada en las finanzas, en la cual el dinero produce dinero sin vender ni comprar nada más que dinero, se extienden a todos los continentes. El dinero se convirtió en un parásito que devora la economía y el capital, en un depredador que saquea la economía. Uno y otro, gracias a la globalización del mercado libe-

iii) *Crisis de representación* En lo socio-político, además de la reducción y disminución de los márgenes de actuación del Estado nación, diversos fenómenos están asociados a la globalización: por un lado, la expansión de los regímenes democráticos a nivel mundial, la denominada "tercera ola" (Huntington, 1993); la ampliación y difusión de los derechos humanos, el surgimiento de nuevos movimientos sociales, del mundo de las organizaciones no gubernamentales (ong's), conjuntamente con la generalización de estándares de conducta y jurídicos respecto a violaciones de los derechos humanos, de carácter internacional (globalización de la justicia). Por otro, este movimiento progresivo que lleva a rechazar toda salida de crisis en el estilo previo de golpes de Estado (hasta el punto de incluir sanciones internacionales a todo retroceso democrático), coincide con la conocida crisis de representación que, desde mediados de los 80, aqueja al conjunto de la ciudadanía. De este modo, junto con la fuerte legitimidad lograda por el régimen democrático representativo, se esparce una suerte de paulatina pérdida de credibilidad en los partidos políticos y la política, y aparecen las democracias "delegativas" (O'Donnell, 1994).

iv) *Crisis de sentido e identidad en lo cultural*. La globalización -catapultada por los satélites, TV por cable, transportes y turismo internacional-, promueve una cultura abierta y pluralista, así como una mayor libertad en las elecciones personales. Implica el pasaje del principio del Estado en la promoción y creación cultural por el de industrias culturales totalmente desreguladas. Se trata de un nuevo individualismo posmoderno, que va de la mano de una orientación hacia valores pos-materiales (ambiente, género, diferencias) y acentúa la importancia de la racionalidad instrumental (eficacia, eficiencia, competitividad). Pero el conflicto principal, en lo cultural, se

---

rado de todas las reglas y obstáculos, se emancipan de los Estados y de las sociedades, sustituyendo las sociedades-Estado por la no-sociedad absoluta y los Estados-nación por un Estado virtual sin territorio, fronteras, distancias ni ciudadanos: el Estado global propio del dinero-rey". Gorz, A., *Miserias del presente, riqueza de lo posible*, 1997, p.15 (En el mismo sentido, Ulrich, Beck, 1998). Ver también Calvez, J., *Problemas políticos del mundo en el Tercer Milenio*, CIAS 471, (1998).

produce por el fuerte contenido de uniformación de las culturas mediante un rasero comunicacional común constituido por las sociedades desarrolladas. Aquí se enmarca la crisis de sentido e identidad que padecen las sociedades que adscriben directamente a la nueva ideología.

Esta brusca irrupción del mercado y del individualismo da lugar a la construcción de un nuevo imaginario. Pero también a síndromes de saturación informativa, banalización y trivialización, provocando una crisis de valores alentada por la fuerte desarticulación de la sociedad del trabajo previa y por un modelo asociado al consumo. Todo lo cual genera crisis de sentido e identidad, así como la búsqueda de su reconstitución en nuevos y diversos contextos,

Ahora bien, todos estos impactos constituyen el escenario de los grandes desafíos del fin del milenio para los Estados latinoamericanos. Por ello partimos de un diagnóstico que reconoce la difícil y dolorosa situación en que se encuentra la mayoría de la población de América Latina hacia el fin del milenio –y en particular nuestro análisis se refiere a los Estados del Cono Sur–. Porque el balance de una década de ajuste y de reformas económicas y del Estado deja, desde el punto de vista del ciudadano medio, a pesar de la exitosa salida de la hiperinflación, de mejoras en la productividad empresarias, un saldo de generalizado malestar, escepticismo y desasosiego. El empeoramiento de la calidad de vida en importantes sectores de la población y regiones del país, a pesar del sostenido crecimiento de la economía durante más de un quinquenio, y la profundización de los niveles de inequidad ponen en evidencia una situación de difícil resolución para los líderes políticos que asuman un próximo gobierno.

Esta situación se ve agravada en el último año por la prolongada y profunda recesión. Lo cierto es que, en el umbral del tercer milenio, estos Estados se encuentran en una encrucijada económica y política difícil, con una nueva herencia complicada para los próximos gobiernos (Argentina, Uruguay y Chile cambian de presidente a fin de este año). Porque si bien el cambio político tiene el aspecto positivo de reafirmar y consolidar la democracia, se halla en la necesidad de encontrar nuevos caminos en un marco de crisis económica regional (doble déficit, fiscal y externo) y de transiciones políticas



marcadas por el debilitamiento de los gobiernos, demandas de múltiples sectores postergados y presiones desde el establishment hacia los candidatos para seguir profundizando el actual rumbo económico. Pero, aun así, la coyuntura significa también oportunidades para promover nuevas vías y respuestas.

## **1. La recuperación del Estado**

En los análisis del Estado-nación en la globalización, observamos dos perspectivas: en una, el Estado-nación no tiene mayores márgenes de autonomía, debe adaptarse a la economía globalizada reduciéndose y abriéndose cada vez más, generando confiabilidades a los mercados internacionales, replegándose sobre funciones mínimas y estableciendo garantías jurídicas para acceder a su "desideratum", que es la administración transparente. En la otra, si bien se observa que el Estado-nación ha perdido poderes y capacidades, éste no sólo no desaparece, sino que adquiere la función clave de articular las diversas dimensiones emergentes en este proceso (la nacional, la local y la regional), y debe redefinir sus roles (regulación, intervención en la equidad y cohesión social) luego de la experiencia minimalista. Es decir, conserva un poder lo suficientemente fuerte para seguir impulsando cambios y para ejercer determinados roles.

Si en la primera perspectiva la globalización, desde un punto de vista economicista, es un único camino, y la actividad estatal se reduce a dar buenas señales a los inversores y a esperar que los acontecimientos internacionales nos favorezcan, legitimando esta expectativa todas las medidas requeridas para abrir los mercados e insertarse en el mundo mediante una "incorporación pasiva", en la segunda, en cambio, se trata de discernir oportunidades y transformar debilidades en fortalezas. La globalización es considerada como un proceso, pero también como una ideología que requiere discernir intereses particulares del bien común y generar capacidad estratégica y voluntad política para llevar a cabo una "incorporación activa" a la misma.

Por eso, el fin de los '90 nos muestra no sólo los límites del

modelo estatista desarrollista burocrático que llegara hasta mediados de los '80, sino también el de la experiencia del Estado "mínimo" y de la tendencia a otorgar "todo al mercado" que vivimos en esta última década. Y ello es así, más allá de los avances registrados en el aumento de productividad, de la modernización tecnológica y gerencial pública y de la cultura presupuestaria, tanto por la crisis de la teoría del derrame (crecimiento con ampliación de las desigualdades y avance del desempleo estructural) como por el aumento del déficit fiscal y de la vulnerabilidad externa. La situación de "vaciamiento" y "retiro" del Estado requiere de una tarea de recuperación y reconstrucción del mismo. Se trata de recrear el Estado para un proyecto de país, más que considerarlo sólo en su dimensión burocrática, remitiéndose tan sólo a problemas de presupuesto y déficit. Se trata de repensar instituciones y su rol de actor decisivo para garantizar la cohesión social, la identidad y el bien común, y no sólo el de garante de reglas de juego y proveedor de seguridad jurídica para el capital y de contención social para los más pobres.

Estos requisitos de un replanteo se enriquecen actualmente con los aportes provenientes tanto de las "reformas de segunda generación" (del post consenso Washington), como de la "tercera vía" europea, donde se busca salir de las consecuencias de considerar que el mercado todo lo resolvería. Si la primera estrategia refuerza la importancia de las instituciones en la construcción de los mercados, de su reformulación o creación para el mejoramiento de la regulación, el control, la competitividad y el manejo eficiente, la otra redescubre nuevas dimensiones de la equidad y de las relaciones público-privado, más allá de las que inspiraran la sociedad industrial y el Estado de Bienestar.

No obstante, si bien ambas contribuyen a la nueva etapa, se requiere de un esfuerzo endógeno y de masa crítica para encontrar formulaciones propias. Porque la preocupación por el perfeccionamiento y la calidad institucional deben, sí, permitir aumentar la eficiencia y transparencia de la gestión, reducir los costos de información y los niveles de corrupción, e incorporar la equidad en las transacciones; pero sin dejar de lado la problemática de la distribución del ingreso y de la exclusión. Es decir, se trata de *unir eficiencia con equidad, pro-*

*ductividad con empleo*, más que de disociarlos y de apuntar hacia estrategias inclusivas.

Esta tarea requiere encontrar la manera de articular las tres dimensiones de lo estatal que han quedado configuradas luego de la honda transformación asociada a la globalización: el nuevo lugar del Estado central, la creciente importancia de lo local y la emergencia de lo supranacional. *Porque la subsidiariedad y la solidaridad* están conectadas con tres planos simultáneos del quehacer público: la necesidad de “redefinir el Estado central”, de “fortalecer el local” y de “construir el regional”.

#### *a) Redefinir el Estado nacional*

La gravitación hegemónica que tuviera el principio de mercado en la nueva escena determinó el corrimiento del Estado de algunas funciones que hoy, entonces, es necesario resignificar e impulsar:<sup>6</sup>

i *El rol regulador*. Si bien el Estado ya no puede producir, emplear y conducir como lo hacía antes el Estado empresario, sí debe controlar, en primer lugar, a un sector público privatizado, para evitar que se constituyan nuevos monopolios u oligopolios en detrimento de los intereses de los consumidores. Esto hace referencia a la desprotección que padecen los ciudadanos consumidores frente a los grandes grupos y empresas, y a lo errático y deficitario que ha sido, hasta ahora, el manejo de los entes e instituciones de regulación: dejando consumidores cautivos por ausencia de competencia y oferta alternativa y faltos de información, y permitiendo ganancias extraordinarias o monopólicas a estas empresas.

Este rol requiere fortalecer la obligación estatal de preservar el carácter público de los servicios esenciales, independientemente de las características de los mercados en que operan, así como la mejora y creación del diseño institucional de los entes y mecanismos de control sobre servicios públicos

<sup>6</sup> Al respecto ver de Daniel García Delgado, *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del Tercer Milenio*, Ariel, Buenos Aires, 1998.

de gestión privada. Pero no sólo en la búsqueda de mejorar la competencia y transparencia de la información (donde la mejor regulación sería la que optimiza la competencia), sino alentando una regulación con participación de las asociaciones de consumidores, usuarios y ciudadanos. Una participación en los consejos directivos, y no sólo esporádica, como forma de articular la relación de los tres polos, el del mercado, el del Estado y el de la sociedad civil en la tarea de velar sobre los *bienes colectivos*.<sup>7</sup>

En segundo lugar, en esta reconsideración de la regulación el Estado debe contar con mecanismos fiscales y reglas de política crediticia pensadas para reducir las bruscas fluctuaciones que se han venido produciendo en el ritmo de actividad de la economía, con etapas de fuerte expansión y bruscas caídas. Se trata de generar comportamientos contracíclicos (por ejemplo, disminución de encajes bancarios en la actual crisis recesiva para aumentar la disponibilidad del crédito), con los cuales neutralizar un factor adicional de riesgo que no sólo se suma a otros elementos generadores de incertidumbre, como los que vienen del exterior, sino que tienden a potenciar sus efectos.<sup>8</sup>

ii. *El rol solidario*, que se vincula al problema de la distribución regresiva del ingreso y a la pérdida de cohesión social. Porque las tendencias de estas dos décadas han sido el aumento de la concentración, la disminución de los salarios reales, reducción de las coberturas y seguros sociales y el au-

<sup>7</sup> Es importante distinguir cuál es la frontera entre el mercado y los bienes públicos. Por ejemplo, para la "tercera vía", igual que para el neoliberalismo, no habría bienes colectivos salvo justicia, policía, ejército y diplomacia, mientras que para el pensamiento social de la Iglesia, así como también para algunas expresiones de la socialdemocracia, algunos servicios o productos son estratégicos para la Nación y deben pertenecer a la comunidad, aunque ésta pueda administrarlos menos eficientemente. Y esto es importante para reelaborar la noción de subsidiariedad en este nuevo contexto. Al respecto, ver de Oscar Oszlak y Ruth Feider, "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. ¿Quis custodiet custodes?" en A. Isuani y D., Filmus (comp.) *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Unicef-Flacso-Tesis Norma, Buenos Aires, 1998.

<sup>8</sup> Juan Llach, *Informe sobre la actividad reguladora del Estado*, Reunión ABA, Buenos Aires, julio de 1999.

mento de la diferenciación salarial. Se trata de un problema complejo que no reconoce una única medida salvadora, pero sí requiere de estrategias que articulen coherentemente un set de políticas como la tributaria en un sentido progresivo, la fiscal y la comercial que se orienten a favor de la activación del empleo, la social y productiva. Que apunten a modificar las actuales tendencias, en términos de un activismo que resuelva la gran deuda social que tienen todos los países de América Latina en materia de desigualdades, de salud, educación, vivienda, y seguridad social. De no sólo ser eficaces en instrumentar una red de contención, sino de tener una orientación hacia una sociedad inclusiva.

El principio de solidaridad puede así regir la intervención directa del Estado, poniéndose en defensa de los más débiles, promoviendo límites a la autonomía de las partes que deciden las condiciones de trabajo y asegurando un mínimo al trabajador desempleado. Puede ser interpretado en términos de asumir y dar respuestas a las asimetrías sociales, lo que incluye tanto la lucha contra la pobreza (indicadores NBI), como también contra las desigualdades (índice de Gini) y contra la exclusión (sectores que independizan su prosperidad de otros, o a la sociedad de dos velocidades).

iii. *El rol estratégico*, porque la misma globalización genera la necesidad de una cultura de anticipación, de incorporar la extrema interdependencia e incertidumbre que este dinamismo genera pero, a la vez, de poder discernir los desafíos que afronta el país en esta inserción al mundo global. Donde el cálculo estratégico de la acción estatal se vuelve una condición necesaria y básica del buen gobierno y de la misma viabilidad nacional más que abandonarse a las buenas del mercado. Esto significa que se debe trabajar no sólo para la coyuntura sino también para el mediano plazo, salir del cortoplacismo y desarrollar una visión prospectiva en la definición del tipo de competitividad a promover y del lugar en el mundo a ocupar; lo cual significa aceptar los desafíos que plantea la globalización: divisar las oportunidades que la misma presenta y tener capacidad para constituir *políticas de Estado*, basadas en consensos interpartidarios y sociales, para que su éxito pueda llegar más allá de una gestión.

El reto consiste en encontrar mecanismos de conducción política menos decisionistas, más consensuales, que sean acordes tanto a las exigencias de la economía de mercado como a las de un régimen democrático. Para que ello sea posible es necesario, en primer lugar, redefinir espacios de participación ciudadana e institucional, donde los diversos grupos sociales, en particular las organizaciones de quienes han soportado el peso más duro de la crisis, encuentren un espacio efectivo de participación y decisión. Por ello ambas exigencias, desarrollo de la economía y democracia, apuntan a la articulación y concertación de múltiples actores. En este sentido, la reforma del Estado es un asunto eminentemente político, y la nueva etapa requiere consensos extensos sobre temas como el aumento de la competitividad, la distribución del ingreso, la generación de empleo y el trazado de un futuro deseable.

#### *b) Fortalecer lo local*

En el nuevo rol de los municipios y de ciudades que incorporan roles económicos y sociales presionados por el proceso de reforma del Estado (descentralización), por el de globalización (competencia entre todos) y por su misma sociedad civil (orientación hacia lo más cercano y micro), aparece un mayor interés por articular relaciones entre el sector público y privado y por promover políticas con mayores contenidos participativos. En este nuevo escenario de mayores competencias locales se observan signos positivos de un protagonismo mayor de gobiernos municipales y de un activismo en la política social y de coordinación en redes intentando fortalecer sus sociedades civiles.<sup>9</sup>

También debe integrarse en este nuevo escenario el despliegue de energías sociales y compromisos que se producen entre ciudadanos y autoridades en dirección a generar desarrollo local mediante *medio ambientes innovadores* (donde las ventajas competitivas dinámicas no se basan tanto en la dotación de recursos naturales abundantes o en salarios ba-

<sup>9</sup> Daniel García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, CBC-FLACS0-UCC, Buenos Aires, 1998.

jos, sino en la introducción de componentes de innovación tecnológica y organizativa, así como de información estratégica, es decir, conocimiento), y a buscar perfiles propios de mediano plazo, más que a esperararlo todo de arriba (*planificación estratégica*).

Pero esta revalorización de las ciudades como agentes de desarrollo transcurre en un esquema de capitalismo globalizado, en el cual se da un duro juego competitivo entre ellas y un Estado nacional que descentraliza competencias, aunque en realidad “tira la crisis hacia abajo” y desestructura numerosas economías regionales y municipios. Se da el hecho de que la importancia de lo local frente a lo global es más válida para los países industrializados, mientras que una característica de la globalización en los países en desarrollo viene a ser precisamente la vulnerabilidad de lo local frente a lo global.

Aquí aparece, para las ciudades, el problema de encontrar un lugar cuando todas quieren lo mismo. Cuando estos proyectos de desarrollo local no están amparados al interior de un proyecto mayor: el de una nación, que no lo tiene, o que lo tiene pero fijado por el mercado o por algunas empresas. Así, la definición de un nuevo patrón de desarrollo desde lo local, dando importancia a lo territorial, que construya desde las pymes y la concertación de actores e instituciones, si bien es condición necesaria, no es suficiente. “Estas iniciativas locales de desarrollo son múltiples y diversas, y han sido alentadas desde diferentes territorios subnacionales (regionales o locales), sin demasiados apoyos por parte de los gobiernos centrales. El hecho de que aún hoy no estén plenamente reconocidas en las estrategias nacionales de desarrollo de los países, como parte de los esfuerzos «flexibles» del ajuste ante el cambio estructural, disminuye su potencial transformador y de desarrollo.” (Alburquerque, 1999:44)

La descentralización debe ser seguida de un proceso de fortalecimiento de lo local y de su articulación productiva-tecnológica-educativa con las instancias provinciales, nacionales y regionales. Porque lo local puede constituir un espacio de referencia, pero debe incluir otros niveles, ya que la globalización fragmenta y divide ciudades, países y regiones. Es, por tanto, un desafío ampliar la escala del desarrollo, de modo que no escinda lo social de lo productivo.

Esto se puede realizar uniendo la innovación institucional, que ya está emergiendo producto de la participación social de diversos actores en muchas realidades locales de carácter "horizontal" ("corredores productivos", "microregiones", "entes") y de su sociedad civil (compromiso con empresarios, universidades, gremios), pero, a su vez, incorporando una coordinación "vertical" (con la provincia, la nación y la región) para proporcionar apoyo tecnológico, crediticio y fortalecimiento institucional de las capacidades y autonomías locales. Acompañar las políticas macroeconómicas con la identificación de nichos internacionales de mercado y con políticas de corte territorial orientadas a estos objetivos de transformación productiva de los sistemas locales de empresas.

Esto sería posible mediante una reformulación institucional del Estado central que permita vincular ministerios, secretarías y agencias de producción con instancias tecnológicas y de capacitación (nacionales, provinciales y municipales), bajo una común perspectiva de *competitividad sistémica*. Una articulación que permita descubrir áreas y perfiles productivos en el mapa nacional y apoyar a las instituciones locales y agencias de desarrollo municipales y microregionales, buscando el compromiso de los actores y de las grandes empresas con proveedores, aportando tecnología, conocimiento y acceso al crédito.

### c) Construir la región

Del mismo modo que se observa una transformación del Estado y su vinculación con la sociedad, presenciamos la conformación de bloques regionales como respuesta al proceso de globalización: la emergencia de los Estados-región. En este contexto, es positivo el avance evidenciado por el proceso integrador del Mercosur durante la última década, especialmente en el aumento de los intercambios comerciales y por las decisiones políticas que lo posibilitaron.<sup>10</sup> Pero el ciclo de presi-

<sup>10</sup> Dice Romeo Pérez Antón sobre el Mercosur como respuesta a la globalización: "Es, probablemente, la novedad política más significativa que ha surgido del Cono Sur de la América del Sur en muchísimas décadas. Nunca fuimos, creo yo, tan autónomos e imaginativos en lo político como cuando per-



vo económico que sufren los países principales (en especial Brasil y Argentina), por primera vez en la historia del Mercosur, abre el peligro de un estancamiento por agudización del conflicto en las negociaciones sectoriales y comerciales y hasta una posible disolución del bloque. Pero esto también puede ser considerado como una oportunidad que ayude a plantear la región en términos de sus opciones estratégicas.

Así, el proceso de integración parece debatirse entre dos alternativas estratégicas: una, la de *profundización del Mercosur*, que implica dar un salto respecto de la actual unión aduanera imperfecta y tratar de superar la situación de políticas fiscales, monetarias y cambiarias distintas (que, en el marco de la recesión, reproducen un juego de suma cero entre los distintos países), para apuntar hacia una coordinación macroeconómica en términos fiscales y de moneda regional, lo que incluye la coordinación de perfiles productivos entre los distintos países.

La otra alternativa es la *disolución del bloque*, en una apuesta de inserción en una región abierta de carácter fundamentalmente comercial, del tipo ALCA. El correlato económico de la misma serían la dolarización y el abandono del Mercosur en dirección al ALCA, lo cual implica la opción por una lógica productiva de un país de baja especialización y alto desempleo. Esta última opción es alentada por una estrategia conservadora que privilegia la vinculación con los países desarrollados en detrimento de la relación con los países vecinos, y una integración monetaria con la potencia hegemónica de la región que redefine el proyecto de dolarización como "tratado de asociación monetaria", pero como expresión coyuntural de un proyecto de búsqueda de vinculación más estrecha con los EEUU, y coincidente con la inscripción en la OTAN, etc.

La estrategia de *profundización de la integración*, si bien compleja y llena de vicisitudes y negociaciones, se orienta a perfeccionar la Unión Aduanera, a la coordinación macroeco-

---

geñamos el Mercosur. (...) Por esta vía creo que cabe sostener que el Mercosur, en el mundo de las globalizaciones, es una reafirmación identitaria y válida y trascendente." En "Mercosur e Integración Regional", *Desarrollo local en la globalización*, CLAEH, Montevideo, 1999, pág. 112.

nómica y a actuar en bloque para depender menos de los flujos de capitales internacionales y negociar políticas exteriores que ya no son posibles a nivel del Estado-nación (como la reducción de los subsidios agrícolas por parte de la Unión Europea, la reprogramación de la deuda con los bancos o la estrategia de apertura al capitalismo asiático).

Se trata así, en lo estratégico, de pasar de la actual situación de "soberanía dividida" que genera la globalización en su inscripción pasiva, a la de "soberanía compartida". La cual, si a primera vista puede ser enjuiciada como pérdida y limitación de la soberanía nacional, posteriormente puede ser entendida como la necesaria estrategia dialéctica –negar la actual realidad para conservarla y superarla– que el Estado-nación ha de emprender para mantener los márgenes de manobra suficientes para poder defender y promover los intereses nacionales, a la vez que asegurar la dignidad, bienestar y viabilidad de su sociedad.<sup>11</sup>

En este camino pueden inscribirse proyectos como el acta de responsabilidad fiscal entre los países miembros para disminuir el riesgo de ataques especulativos, la moneda única regional,<sup>12</sup> la búsqueda de una armonización de variables macroeconómicas, etc. Pero esta construcción de la región no es una tarea sólo económica, ya que debe incluir aspectos políticos, sociales y simbólicos de la nueva unidad y la integración en sus matrices culturales.

Se requiere la incorporación de instituciones de justicia y de resolución de controversias que permitan resolver conflictos más allá del acuerdo político circunstancial de los presidentes. De mecanismos de integración en lo social para fijar

<sup>11</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "El futuro del Estado-nación, *Revista Argentina de ciencia Política*, num. 2, diciembre de 1998.

<sup>12</sup> Como dice J. Sachs: "Una salida mucho mejor que la dolarización y que la devaluación unilateral sería si el peso y el real se fundieran en una moneda común. Una moneda del Mercosur, distinta del dólar, que fluctuara en relación al dólar. Esto tal vez suene utópico. Pero sería la dirección en que me gustaría ver marchar conjuntamente a Brasil y Argentina. Como ambos países son tan distintos de Estados Unidos, no creo que adoptar el dólar sea correcto. Una unión monetaria entre los socios de la región podría tener sentido. Aunque esto parece estar lejano en el tiempo." Jeffrey Sachs, *Cash*, 30-05-99, pág. 3.

condiciones de radicación de las grandes empresas y definir comunes políticas laborales, y para llevar a cabo programas regionales de infraestructura. Se necesita de un keynesianismo de nivel regional que expanda infraestructuras de comunicación, de servicios y de edificios públicos regionales, mediante empréstitos que dinamicen al mismo tiempo la economía e impulsen la suerte conjunta de los diversos países. Esto supone aumentar la conexión física, energética y tecnológica y el acompañamiento universitario, articulando el corredor bioceánico con un "corredor académico" paralelo. Por último, se requiere la formación de una tecnoburocracia que comprometa los destinos superiores de los funcionarios de los distintos gobiernos con estos intereses y sirva para construir un propósito común.<sup>13</sup>

Este camino implicaría, inicialmente, "dar señales a los países vecinos" sobre la calidad del compromiso de los distintos países con el bloque y explorar conjuntamente no sólo amenazas sino oportunidades. Y esto debe estar acompañado por una estrategia de creación institucional acorde con el peso e influencia políticos que se le quiere dar a la integración. La conformación de una agencia-ministerio de integración regional, con lugar significativo en el gabinete, que contenga los espacios que las Cancillerías determinan residualmente para esta tarea. Una creación institucional de nuevo tipo en la concepción de lo público, donde tengan participación actores de la sociedad civil (partidos políticos, empresarios, organizaciones sociales, gremios, universidades) y que permita un fluido trato con las problemáticas cotidianas de la integración.

## **2. La nueva cuestión social y las estrategias inclusivas**

A diferencia de la anterior cuestión social, configurada bajo los ejes de sociedad de clases, lucha contra la explotación y protagonismo del movimiento obrero, la actual se redefine sobre la problemática del desempleo estructural y de la exclusión. Esto requiere evaluar, entonces, entre las distintas es-

<sup>13</sup> Ver el papel de los parlamentos en esta tarea.

trategias que se proponen para luchar contra la pobreza y el desempleo. Entre aquella estrategia que enfatiza la necesidad de un mejoramiento en la asignación de los recursos del gasto social –junto a la receta ortodoxa de bajar el “riesgo país”, desregular, y flexibilizar el mercado laboral– (a), y otra que muestra las limitaciones de aquélla y señala la necesidad de articular lo social con lo económico (b).

*a) Estado de contención y mejoramiento en la asignación de los recursos*

Enfatiza la necesidad de políticas focalizadas sobre el núcleo duro de pobreza frente a situaciones de hambre o falta de atención básicas de salud. Y si bien en estos años se ha avanzado en modernización y capacidad de evaluación en el sector público, es evidente que las posibilidades de mejorar las actuales políticas focalizadas son amplias, tanto en el sentido de aumentar la eficacia en el gasto, de evitar superposiciones, como en el de disminuir los índices de corrupción y la utilización clientelar de los recursos. Esta primera observación parte del dato que sostiene que los Estados tienen recursos para tender una red de auxilio a los más necesitados, pero el dinero, al tiempo que se asigna mal, sucumbe al “derrame” en las burocracias e importantes redes de corrupción, todo ello actuando en contra de la correcta implementación de los planes de ayuda a los pobres.

Pero el riesgo, aquí, es reproducir una visión de la pobreza como “estado de carencia” que requiere sólo reparto de recursos, en oposición al análisis de la dinámica inclusión-exclusión. Desde esta perspectiva, el rol del Estado quedaría desligado de cualquier relación con la distribución del ingreso, y del aliento a determinado perfil productivo. Se trata de una concepción asistencial y a ultranza privatizadora o tercerizadora de la política social que lleva consigo una auténtica regresión a la sociedad anterior al Estado de bienestar, bajo el superficial slogan de que éste “todo lo hace mal”. La asistencia construida sobre demandas particulares, fundada en las demandas de cada uno (*vouchers*, entrega de subsidios individuales, etc.) corresponde, en todo caso, a una sociedad que nunca tuvo ni desarrollo industrial ni Estado social. Una so-

ciudad donde, en todo caso, hay “beneficencia”, sólo que ahora se implementa con mayor nivel de desarrollo técnico y de evaluación que en el antiguo Estado liberal.

*b) Estrategias inclusivas y articulación de lo económico con lo social*

Esta segunda perspectiva se plantea la necesidad de integrar el mejoramiento de la política social focalizada, pero articulada a la incorporación de un nuevo universalismo y la modificación del rumbo económico. Porque el problema central de la perspectiva anterior es que la actual política económica sustenta los equilibrios macroeconómicos, la estabilidad de precios y el aumento de la riqueza en el ajuste del insumo empleo. No es un ajuste sólo por desempleo, sino también por bajas remuneraciones y empleo precario. Pero ello no puede resolverse con política de subsidios focalizados, sino con cambios en la política económica y recuperando un nuevo universalismo en la política social. Porque la propuesta focalizada de contención, por sí sola, no es una alternativa, sino que se convierte en un mecanismo funcional a la política neoliberal, y lo que se requiere, por el contrario, es una perspectiva de sociedades inclusivas, no sólo equitativas.

i. *Mejoramiento de la política focalizada* deriva no sólo de la necesidad de eficientizar las prácticas y programas sociales en curso, sino de incorporar nuevos instrumentos como, por ejemplo, crear un seguro de desempleo para cada jefe de familia desocupado, porque su desocupación tiene un impacto social mayor, dado que de sus ingresos suelen depender la subsistencia de entre tres y cuatro personas.<sup>14</sup>

Otro modo de redefinir las políticas focalizadas estará dado por las propuestas de “localización” que critican la centralización de las decisiones inherentes a la focalización, que no siempre responden a las necesidades, posibilidades y activos locales. Por ello, es necesario promover la constitución de criterios locales para la distribución de los recursos sociales, lo

<sup>14</sup> Alicia Cardarelli, *Políticas sociales y participación*, Aldo Isuani, Tenti Fanfani, etc.

que permitiría, sin resignar la “eficiencia” requerida, atender a cuestiones de mayor impacto y calidad.

ii. *El nuevo universalismo en lo social.* En torno a este debate surgen propuestas como las del “ingreso ciudadano” y la “reducción del tiempo de trabajo” (el empleo disponible repartido entre mayor cantidad de personas).<sup>15</sup>

Pero tampoco es posible resignar el valor trabajo como fuente de dignidad y de realización individual y comunitaria. La creación de empleo debería ser un objetivo primordial de la política pública, para lo cual no sólo hay que discutir la estrategia macroeconómica actual, de carácter recesivo, e impulsar el crecimiento, establecer políticas que sostengan el valor monetario de la demanda interna e inducir un perfil productivo más demandante, sino que también hay que normar de forma universal un tipo de empleo diferente. Crear nuevas formas de trabajo apunta a establecer una concepción más amplia del mismo en la etapa postindustrial (no solo público, industrial, sino social a través del tercer sector) y, al mismo tiempo, nuevas vías de remuneración para tareas como: entrenamiento de jóvenes, formación profesional, acompañamiento de la tercera edad. Se trata del reconocimiento de un trabajo social necesario y que efectivamente se realiza pero que no se remunera. En esto pueden incluirse tareas como trabajo doméstico, educación de los niños, reparación de escuelas, voluntariado de enfermos, desarrollo de la cultura, etc. Para que ello sea posible, se requiere de una reforma fiscal progresiva que integre la política tributaria con la de gastos, de forma tal de permitir una efectiva transferencia de ingresos desde los grupos más altos hacia los más bajos.

iii. *El cambio de rumbo económico.* Si bien la orientación hacia una economía capitalista es en este tiempo irremplazable, se requiere discernir qué tipo de capitalismo se quiere consolidar y qué estrategias económicas conviene adoptar en relación a problemas serios que la teoría del derrame no ha resuelto y dé salida a la actual recesión. Y ello desde marcos ético-valorati-

<sup>15</sup> de Lovuolo. *El ingreso ciudadano universal* (ver cita).

vos y no exclusivamente desde una racionalidad instrumental. En todo caso, ¿basta con poner una oficina de asuntos éticos para definir un capitalismo distinto al salvaje?; o, ¿sólo corregir los desvíos de algunos funcionarios –por coimas, robos o jubilaciones de privilegio– será suficiente para configurar una ética pública?

Esto nos permite distinguir entre dos modalidades de funcionamiento del capitalismo, que implican, cada una, determinado tipo de sociedad, instituciones y valores, y ambas dentro de una opción por el mantenimiento de la estabilidad cambiaria: una, de fuerte predominancia del capitalismo “*virtual*” o “*salvaje*”, con hegemonía del sector financiero, de los servicios, de grandes y pocas empresas multinacionales, altamente concentrado y con tendencia a acentuar aún más la desnacionalización económica y la precarización del trabajo. Esta estrategia tiende hacia una reprimarización de las exportaciones (productos con bajo valor agregado) y a segmentar la producción. Con un esfuerzo para reducir el “costo país” que descansa principalmente en la deflación de los salarios y en la precarización del trabajo, y donde la disminución del “riesgo país” aparece fundamentalmente en la reducción del déficit público, recorte de la coparticipación provincial, privatización de la banca pública y eliminación de agencias descentralizadas.

La otra orientación, en cambio, tiende hacia un equilibrio mayor con el capitalismo “*real*”, con un vínculo con el capitalismo social. Aquí se presupone la necesidad de la intervención del Estado en la economía. Donde debe decidirse si las políticas amistosas para los mercados están orientadas a favorecer la especulación o, por el contrario, benefician a quienes producen y generan empleo. Y si las instituciones que se constituyen apuntan precisamente a promover esta dirección de capitalismo o a perfeccionar la otra. Porque si bien el crecimiento es necesario, no es una condición suficiente para generar empleo o superar el desempleo estructural. Es necesario explicitar qué sectores impulsarán este crecimiento, definir perfiles de especialización y políticas para no volver a unir *crecimiento con concentración, aumentos de productividad con menores salarios y buenos indicadores macroeconómicos con exclusión*, acentuando los procesos diferenciadores.

Se trata de realizar una apuesta por una coalición social

(empresaria, gremial y del sector social) en favor de lo productivo o “productivista”, por la economía real y la distribución del ingreso y de apoyo a las Pymes. Esto implica una nueva alianza social y política, privilegiar actores vinculados a bienes transables que tengan más peso en el proceso decisorio que la alianza configurada por los gobiernos con el sector financiero y los grupos económicos más concentrados durante esta última década. Y en este sentido no sólo debe incluirse la participación social, los movimientos sociales de protesta de diversos sectores golpeados por el ajuste (productivos-públicos), sino también los recientes replanteos de parte del empresariado que harían posible este cambio de rumbo y que tienen que ver con una amenaza concreta que pende sobre los mismos. Porque los años 90 se han caracterizado por la transferencia de activos locales hacia el capital extranjero en todos los sectores de la economía.<sup>16</sup>

Esta opción requiere de más concertación entre actores público-privados, reasignación, más que reducción del gasto, y menos concentración del PBI en pocas empresas. En esta perspectiva, el “costo país” estaría más vinculado a los costos energéticos, financieros, de servicios públicos privatizados y de transporte (peajes), que al costo salarial. (Tarifas eléctricas cuatro veces más altas, precios de las naftas cinco veces mayores que los internacionales, entre otros índices, demuestran que tomar este costo exclusivamente por el salario es, por lo menos, una visión sesgada.) El “riesgo país”, a su vez, asociado al aumento de la vulnerabilidad social (de la protesta, desasosiego social e inseguridad urbana), y no sólo al déficit fiscal.

<sup>16</sup> Lo cierto es que las empresas nacionales no pueden competir con firmas que obtienen dinero al 3,5 % anual y menos con cláusulas que no permiten a las empresas locales cotizar en dólares, por lo cual sus propuestas siempre incluyen un riesgo cambiario frente a las competidoras transnacionales. Un país desarrollado y exitoso requiere de la complementación del capital nacional y el externo, pero el debilitamiento del capital nacional es un síntoma de las dificultades del sistema económico y de ninguna manera consecuencia inmediata de la globalización (preferencia de acceso al crédito, menor costo de fondeo, políticas impositivas que introducen asimetrías que favorecen el proceso de desnacionalización, etc.). Consecuencias de ello son que el centro de las decisiones sobre inversiones, empleos y compras pase a estar fuera de nuestras fronteras; pérdidas de recaudación porque el capital extranjero tri-



Esta distinción permite entrever el tipo de sociedad que se tiende a constituir en una opción y en la otra. Porque la primera tiene una fuerte correlación con la concentración económica, con el aumento de las desigualdades y con los ajustes permanentes sobre los mismos sectores (asalariados, productivos, tercera edad, etc.), con una sociedad dual y de fuerte inseguridad. La segunda, en cambio, reconoce la importancia de la cohesión social aun como condición para mejorar la competitividad. Porque un país que sólo exporta materias primas, regala trabajo a otros países. Se requiere una convergencia entre eficacia y equidad, productividad y empleo, porque la oportunidad reside en articular a los sectores productivos, capacitar a la gente, valorizar nuestras materias primas, defender la industria, el conocimiento generado en nuestras universidades, los servicios que pueden brindarse y el rol estratégico del campo. Coordinar políticas con el Mercosur, ampliar nuestro espacio comercial en Asia y definir perfiles productivos para cada región del país.

Y si hay una importancia creciente, en el capitalismo actual, de reconocer el valor de las instituciones en el buen funcionamiento de los mercados y aun de su función en la articulación e integración de la sociedad (capital social), la primera opción apunta a fortalecer aquellas instituciones que permitan introducir mayor competencia en los servicios, inducir arreglos para reforzar la seguridad jurídica del capital, de articulación con voluntariado en la contención de los excluidos (política asistencial), así como a promover el aumento de la policía y de la seguridad privada, de las sanciones y del control: un Estado penal.

Y esto tiene una relación directa con el problema de la seguridad, que al mismo tiempo es prueba respecto a que no es posible deslindar lo económico de lo social. Por ello, si el discurso del capitalismo salvaje es que las tasas de desempleo son "normales", también afirmará que la inseguridad es un

---

buta parte de sus impuestos en su país de origen, etc. En materia de contratación los cuadros jerárquicos de estas corporaciones provienen de sus países; consumos e insumos y bienes los realizan vía importaciones de los países de origen y por ende no generan externalidades en el desarrollo de proveedores locales.

problema autónomo, por fuera del rumbo de la economía y de la cuestión social. Porque se requiere que la seguridad sea patrimonio de todos los habitantes de nuestra sociedad, sin excluir a nadie, ya que nos referimos a cómo la falta de seguridad afecta nuestra vida cotidiana, y, una vez más, quienes viven más inseguros son los más pobres, diga lo que diga el facilismo de acusar de este problema complejo a quienes habitan las “villas miseria”.<sup>17</sup>

La estrategia por un capitalismo productivo tendría que ver con instituciones que impulsen este capitalismo real-competitivo, en función de aumentar la productividad global y el empleo. Una reorganización estatal que muestre énfasis en la resolución del tema competitivo, la producción, que se articule con la sociedad civil y no disocie lo económico de lo social, que se preocupe por crear y articular ministerios de producción a nivel nacional, provincial y municipal, con la Secretaría de Trabajo y de Desarrollo Social, así como con otras agencias descentralizadas, para proporcionar señales significativas a los productores de la política económica a seguir.

La segunda opción también es distinta en los valores en que se constituye. Porque si en la primera predominan el homo oeconomicus, la racionalidad instrumental, la primacía de la economía y la subordinación de la política y la ética y de “todo en el mercado y al mercado”, todo ello recubierto de una solidaridad de carácter neofilantrópica; en la segunda se trata de relacionar la economía en función del hombre, de concebir una solidaridad social pública nacional, de recuperar la importancia del trabajo productivo, de la creatividad endógena y del valor agregado y de la demanda local, y no de “dar señales a los mercados”, como se ha venido haciendo hasta ahora, sino “de dar señales a la gente”.

<sup>17</sup> Discurso este último que pretende pasar por alto el hecho incontrovertible de que el aumento de la delincuencia es consecuencia de una alta dosis de corrupción y del fenómeno social llamado exclusión. En la visión que los medios tienden a instalar prevalece una caracterización de la seguridad como una cuestión autorreferenciada, presentada casi como un problema estrictamente policial: la mayor parte de las veces se desconoce o minimiza el impacto que la marginación, la exclusión social y la corrupción producen en la construcción del clima de inseguridad. Se ignora muchas veces que la seguridad es, por una parte, fruto de un proceso en el cual intervienen numero-

### **3. La articulación con las organizaciones de la sociedad civil**

Junto con la globalización se produce el fenómeno de valoración de la sociedad civil. Aparece un conjunto de iniciativas y organizaciones dispersas, con una diversificación múltiple, movimientos sociales, ong's, organizaciones de base, voluntarias, que reivindican autonomía y la voluntad de participar sin apuntar a la conquista del poder ni a cuestionar la legitimidad de la representación. Una sociedad estructurada sobre la base de tres principios: el Estado, el mercado y la sociedad civil, sin necesidad de eliminar alguno de estos términos, pero tampoco subordinando uno al otro, porque ningún actor, ni el Estado, ni el mercado, ni la llamada sociedad civil, tiene por sí solo la capacidad para coordinar el conjunto de la sociedad.

En este sentido, la coordinación jerárquica ejercida en exclusiva por el Estado se revela como insuficiente, y la del mercado, proclive al atomismo. Por lo tanto se requiere configurar *un espacio público y otra forma de tomar decisiones y de articular Estado con sociedad. De allí la necesidad de cooperación entre distintas instituciones, ver el futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad global, procurando que esta articulación entre instancias estatales, actores sociales y económicos sea decisiva.*

El interrogante radica aquí en decidir cuál es la significación que se otorga a la emergencia de la sociedad civil y al tercer sector y cómo se va a desarrollar su articulación con el Estado y el mercado. Porque al mismo tiempo que se descubren signos positivos en las potencialidades de las organizaciones sociales, tanto en la lucha por derechos como en la ejecución y/o control de políticas sociales, también se produce fragmentación de los colectivos y una multiplicación de demandas que

---

sas variables y que, por lo tanto, demanda una combinación de diversas áreas para hallar soluciones al problema y no una solución definitiva. Al mismo tiempo, forma parte de problemas mayores, donde el temor a la delincuencia urbana es sólo una expresión más de otras inseguridades, como la laboral o de otros ámbitos de las relaciones sociales. Si el cálculo marginación = delincuencia es equivocado y segmentado, no lo es la relación entre la generación de exclusión social y la delincuencia.

no parecen poder cuestionar puntos neurálgicos del programa neoliberal. Se está frente a formas de exclusión ante las cuales no parecería contarse ni con ideologías ni con movimientos sociales con la organización o articulación suficientes como para superarlas.

Al respecto, podrían distinguirse dos perspectivas acerca de la nueva valoración de la sociedad civil en esta articulación de distinta significación política:

*a) La gerencial*

Se trata de una visión de la sociedad civil, en términos de asociacionismo voluntario, basada en los presupuestos de mercados que se autorregulan y de una sociedad que se autoprotege: el Tercer Sector. La sociedad civil aparece como sinónimo del tercer sector, y sus características fundacionales serían la solidaridad y una concepción altruista, de no lucro. Por eso, aquellos que se encuentren al frente de una organización sin fines de lucro (OSFL) deben distinguir sus características diferenciales, y esto significa, cada vez más, formar profesionalmente a los managers del tercer sector. La idea de profesionalidad, de énfasis en la técnica, evaluación, preocupación por el financiamiento de la solidaridad y la obtención de recursos, la buena gerencia de lo social, son elementos que predominan en esta perspectiva.

Esta perspectiva valora la importancia del capital social en la constitución de confianza y redes, una nueva deontología de responsabilidad social para las empresas, la eficacia y la significación del voluntariado, pero prescinde del análisis crítico del contexto macro en que se mueven las organizaciones.<sup>18</sup> De allí que surjan dos riesgos: el de despolitizar, de considerar maniqueamente toda la política y el Estado como malos o susceptibles de corrupción, y la sociedad civil como el término “bueno” de la ecuación. Lo que lleva a una idealización de esta última, en el sentido de aparecer el tercer sector como expresión de la capacidad y del dinamismo social,

<sup>18</sup> Ver al respecto, PNUD-BID, *El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo-sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, 1998.

garantía de una ciudadanía activa, participante y solidaria. Aquí, la idea de sociedad civil reemplaza a la de pueblo, pero no como superación de una perspectiva organicista o poco pluralista, sino como ruptura con su ethos, historia e identidad. Un quiebre con una perspectiva de destino común y donde se interpreta al voluntariado como lógica de la acción colectiva que maximiza intereses puntuales y diversos, nunca agregables.

El segundo riesgo está asociado a fomentar una suerte de neofilantropismo y desresponsabilización del Estado, ello mediante una interpretación que admite la exclusión y que sólo trata de compensarla o paliarla. La lucha contra la pobreza sería una cuestión de buena voluntad y dejaría de implicar los fuertes componentes políticos y estructurales que su extensión tiene. Como si la riqueza y la concentración de unos y la exclusión de otros no tuvieran nada que ver, como si fueran fenómenos disociados. Se trata de resolver problemas puntuales mediante solidaridades individuales; en una situación de inequidad tanto de nivel nacional como global, no ven elementos agregativos de la demanda sobre “el modelo” en curso (ej., desempleo) sino más bien se organizan sobre las diferencias. Pero si el cambio no es más amplio, si la sociedad se conforma con pequeñas ayudas solidarias –aunque valiosas– y no se introducen criterios solidarios también en los grandes temas de la política y de la macroeconomía, la cuestión social no podrá ser solucionada y no podremos verdaderamente hablar de una cultura *de la solidaridad* que impregne todos los ámbitos del quehacer del hombre.

#### *b) La subjetividad de la sociedad*

La otra perspectiva no opera contra aumentos de la profesionalidad de las organizaciones, ni cuestiona la necesidad del mejoramiento de su eficacia en la ejecución de programas sociales, pero incluye la problemática del cambio del contexto y la no subordinación de la sociedad civil al mercado. Porque la subjetividad de la sociedad tiene que ver tanto con la pérdida de libertad, creatividad e iniciativa de los individuos y sus organizaciones intermedias, en manos del Estado, como fuera en el modelo anterior, pero, en el actual, por la extrema de-

pendencia del mercado que lleva al atomismo y fragmentación y a la subordinación de las ong's a los planes sociales gubernamentales diseñados por los bancos o fundaciones empresarias. Esta visión no quiere quedarse sólo en la asistencia y la mera eficiencia en la distribución de bienes o en la captación de fondos e invita a problematizar la cuestión de la pobreza en sus causas y no a trabajar sólo sobre sus síntomas.

No busca despolitizar sino repolitizar la realidad y la acción social, pero desde *nuevas formas de hacer política* (no partidarias sino "sociales"), y en el ámbito público no estatal y de experiencias neocomunitarias.<sup>19</sup> Integra el cuestionamiento de la macroeconomía del realismo estabilizador, generadora de exclusión como única posibilidad, y, al mismo tiempo, responde más a su identidad en términos históricos (no ruptura sino superación en relación a anteriores perspectivas de pueblo-sociedad civil).

En esta segunda perspectiva, la solidaridad no sólo sería necesaria desde la sociedad civil sino también "desde arriba" (del Estado, o "pública", solidaridad nacional), superando su concepción de virtud moral y de carácter personal, de sentimiento circunstancial en situaciones excepcionales (por ejemplo, inundaciones), para incorporarlo como elemento de una nueva ética social capaz de generar conductas, derecho público y hasta prescripciones constitucionales, Una *solidaridad pública* capaz de legitimar derechos y amparos y una democracia fiscal que permita realizar transferencias entre sectores (gravar ganancias extraordinarias, subsidios que financien el derecho a la inclusión, promoción del empleo, etc.).

Pero se trata, además, de afirmar una solidaridad no sólo nacional sino también global. Porque, en una época de economía globalizada, la solidaridad debe traspasar las fronteras nacionales. En este sentido se observan los esfuerzos de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales en la búsqueda por influir sobre problemas mundiales, como, por ejemplo, la deuda externa, medio ambiente, acceso a la tierra, defensa de los presos políticos, regulación de los flujos

<sup>19</sup> Al respecto, ver de J.C. Scannone S.I. y V. Santue S. (comp.), *Lo político en América Latina. Desafíos actuales. Contribución filosófica a un nuevo modelo de hacer política*, Bonum, Buenos Aires, 1999.

financieros globales, deuda externa, etc. Lo cual los conecta con redes y organizaciones de *la sociedad civil mundial* que denuncian los grados crecientes de concentración económica, de riqueza y de conocimiento que se están produciendo en detrimento de las sociedades en desarrollo.

Esto tiene implicancias concretas en la constitución de una agenda de negociación regional, que no solamente tome el tema de la deuda, sino también lo relacionado con los subsidios agrarios de las naciones industrializadas, la reducción de las tasas de interés que se cobran a países en desarrollo, la regulación de flujos financieros especulativos, la modificación de las barreras para-arancelarias para los productos del tercer mundo. Porque lo que todavía no se ha globalizado es precisamente el comercio mundial de los productos primarios, lugar en donde los países en desarrollo son eficientes pero siguen regulados por subsidios y trabas que las naciones desarrolladas no están dispuestas a quitar. Se requiere una regulación de la globalización y al mismo tiempo la globalización de la regulación, lo cual no es un asunto que concierne únicamente a las instituciones financieras internacionales, sino que debe considerarse y decidirse en el ámbito de instituciones como las Naciones Unidas para las negociaciones intrabloques.

En este sentido, también es necesario en esta transición ver cómo se articulan los tres sectores en la cuestión social y qué propuestas se realizan más allá de considerar la solidaridad de la sociedad civil y las políticas de contención descentralizadas con participación en zonas blandas o de autoresolución, alentando una participación de las organizaciones sociales en el proceso decisional en sus zonas duras. Una innovación en donde las legislaturas pueden cumplir un papel relevante para incorporar las organizaciones de la sociedad civil en instancias de decisión pero conservando su autonomía, tanto a nivel local (planeamiento estratégico, ciudades con proyectos, desarrollo local y papel de los consejos deliberantes), provincial (foros vinculados a redes de la política social y productiva), nacional (con ong's de desarrollo y Ministerio de Economía y Sociales), como regional (foro del tercer sector del Mercosur).

#### **4. Estado y nueva síntesis ético-cultural**

Estamos a comienzos del nuevo milenio y con un país que muestra signos de deterioro profundo en amplios sectores y regiones y pocas expectativas de que se puedan revertir estas tendencias en el futuro inmediato. Todo esto ha sido conceptualizado como “nuevo malestar social” o asociado a la realidad de “sociedades sin futuro”, junto a una desmoralización generalizada y disconformidad con las políticas públicas implementadas. Un desencanto con el mercado y lo privado. Tal vez las características del clima de época posmoderna sean el desaliento, la protesta fragmentada, el escepticismo y la confusión. Y si en el pasado el cambio de milenio fue proclive a perspectivas apocalípticas, y el del último fin de siglo fue de carácter entusiasta y esperanzado, ninguno de éstos parece ser el retrato de la actual bisagra histórica. Más bien, el talante que predomina en este fin de siglo es de resignación, de nostalgia y de falta de expectativas, de encapsulamiento en lo privado y de búsqueda de supervivencia.

Pero lo cierto es que el diagnóstico sobre el impacto de la globalización en la cultura es en parte ambiguo y menos contabilizado que en lo económico y lo social. Por una parte, vemos una nueva valoración del individuo, el avance del pluralismo y defensa de los derechos humanos. Una mayor orientación hacia la capacitación, la iniciativa y hacia los estímulos a la performance y el rendimiento individual junto con intensificación de las comunicaciones. Asimismo, es importante la deconstrucción posmoderna realizada sobre las ideologías de la modernidad (relatos) fundadas en una razón totalizante. Por otro, emergen problemas vinculados a los procesos de uniformación y de crisis de sentido, de valoración y de identidad generados por la nueva modernización en un contexto con tendencias sociales regresivas y del surgimiento de nuevos relatos o ideologías tecnocráticas. Una crisis que aparecería como producto de tres tendencias profundas de cambio: i) el pasaje de la cultura del Estado-nación a la del mercado globalizado; ii) el pasaje de la influencia europea a la de los Estados Unidos; iii) el cambio del ethos del salario y la “ciudadanía social” o “del trabajador”, a la del éxito individual y a la “ciudadanía del consumidor”.



i) Primero, la cultura e identidad cultural en América Latina fue constituida en la primera etapa del Estado liberal, desde fines del siglo XIX, en gran medida por la educación pública al menos en el Cono Sur (integración de la inmigración y unificación de la comunidad política) y, en la segunda mitad del siglo XX, por el Estado social, por el trabajo industrial y los derechos sociales. Pero tanto la educación pública como esta concepción del empleo están hoy en crisis. Fue una cultura construida bajo el fuerte principio de lo estatal, pleno empleo, posiciones fijas, mientras que, ahora, ese principio es sustituido rápidamente por el del mercado, para lo competitivo y lo rentístico, con sus características de inestabilidad, cambio permanente y flexibilidad.

Asimismo, la producción e incentivos culturales también estaban en gran parte en manos del Estado, mientras que la desregulación pasa todo ahora a manos de las *industrias* culturales. Y esto va implicar una modernización de ruptura, porque se apunta a una suerte de negación más que de superación de lo anterior, y de desnacionalización. Así, construye sobre un mercado altamente concentrado y transnacionalizado, con un Estado debilitado y en el marco de un avance de la economía sobre la política y la ética,

ii) La cultura del Cono Sur del último siglo estuvo bajo el influjo europeo (más político, de intervención del Estado e ideológico en la cultura política de los partidos) en las representaciones culturales, políticas y artísticas, mientras que ahora lo está bajo una fuerte influencia norteamericana (más individualista y pragmática). El primer caso estaba fuertemente relacionado, aunque no exclusivamente, con la llegada de inmigrantes al Cono Sur, quienes trajeron consigo importantes pautas culturales vinculadas a la organización social y política y al modo de concebir lo económico. La actual influencia norteamericana se presenta más bien desde los medios, y no como un proceso que construye objetivos, sino como la imagen de éxito permanente; en lugar del inmigrante que viene a trabajar, se presenta el financista que viene a hacer negocios. Hemos pasado de una sociedad basada en el salario a otra basada en el patrimonio que cada uno puede ir valorizando, no sólo financiero, sino también cultural e intelectual. Pero, a di-

ferencia de la responsabilidad individual del tipo estadounidense, se trata además de velar por el patrimonio de todos, el patrimonio colectivo, y no sólo desde el mero cálculo costo-beneficio como único modelo de racionalidad.

iii) Tercero, el pasaje de la ciudadanía social vinculada al Estado, “del trabajador” incluyente e igualitaria, a la ciudadanía “del consumidor”, posicionada sobre la calidad de vida y el acceso a los servicios, muestra un imaginario donde el campo de lo alternativo ya no es la política y lo colectivo, sino la misma cultura (satisfacción individual, servicios, calidad de vida, cultura autorreferenciada). Es un no a los grandes relatos colectivos y una afirmación en particularismos y relatos intersubjetivos. En el sentido de que no sólo se descrece de la política, sino que la cultura se vuelve ella misma fuente de constitución de sentido e identidad. Y esto tanto desde lo trascendente (espiritualidad, autoayuda, new age, acción social solidaria, nueva afirmación religiosa), desde las relaciones interpersonales (el estar bien, la cultura del cuerpo, lo visual, lo juvenil, lo deportivo, el erotismo), como desde el arte, pero como expresión lúdica (la música en particular en el caso de los jóvenes, expresión de su disconformidad y protesta), pero que entraña riesgos de configuración de subculturas urbanas y de choque, en donde los grandes relatos tanto políticos como sociales se vuelven casi exclusivamente “mediáticos”.

En este contexto, las tendencias parecen dirigirse hacia lo más micro posible (la familia, el grupo de amigos, lo barrial), lo más circunscripto, donde las personas tienden a identificarse con lo más cercano, con lo que dé más certezas y reconocimientos. En definitiva, significa la complejidad para la construcción de un nuevo horizonte común. Por eso podemos identificar, si bien esquemáticamente, tres respuestas sobre el eje ético-cultural, en términos de búsqueda de reconstitución de sentido e identidad: a) la adaptativa; b) la reactiva y c) la resemantizadora.

#### *a) La respuesta adaptativa*

Esta primera tendencia se da como aceptación y reforzamiento de la cultura globalizada uniformadora que tiende a la ho-

mogenización, al reforzamiento de una competitividad entre todos, a regirse por el mercado, por modelos estéticos ligados al cuerpo, por el Imperio de la moda” y el consumo.<sup>20</sup> Que genera diversidad de identidades tipo “refugio”, no expansivas ni inclusivas, y en pocas ocasiones generadoras de derechos ciudadanos y que apuntan a un fuerte desprestigio de la política como asociada inevitablemente a una racionalidad instrumental de utilidad sectorial y lógica electoral y no como representación y búsqueda del bien común.

La ética predominante aquí es utilitarista, y de hecho se hace de ella un uso estratégico (la construcción de imágenes de eticidad de las empresas o en los políticos). Una cultura que exalta la libertad individual como motor de la riqueza, del éxito, del dinero fácil proveniente del “capitalismo casino” y del aprovechamiento de lo inmediato, fuertemente impulsada por los medios. Una cultura estandarizada por el mercado, en la cual es el mercado el que determina qué es lo que vale, que tiende al consumo diferenciado y a una supuesta ciudadanía global, cosmopolita, que se realizaría a través de ingresos y de redes electrónicas. Aquí el valor dinero domina las otras dimensiones y controla los significados. Una cultura que valora y estimula las diferencias, pero no encuentra nuevos puntos de articulación, donde se acepta la idea de sociedad más que la de comunidad, donde las seguridades que se busca amparar son de carácter individual más que social, y donde se impulsa el multiculturalismo y las diferenciaciones en un marco de caída de derechos sociales como método para aumentar la fragmentariedad, el control y la incuestionabilidad del mercado.

#### *b) La respuesta reactiva*

Esta segunda tendencia reactiva o defensiva tiene diversas manifestaciones: es la cultura del apartarse y del rechazo. Porque el cambio es vivido como un quiebre de valores”, como destrucción de un mundo que nos deja sin horizonte y sobre el que nada se puede hacer o evitar (como en “Mundo grúa”),

<sup>20</sup> Gilles Lipovesky, *La era del vacío*, Anagrama, Barcelona, 1992.

donde no existe la voz”, sino solo la “salida”. En América Latina, el desempleo y el empleo con productividad ínfima son las principales causas de la exclusión social, con el agravante de que no existe ninguna red de seguridad pública que cubra las necesidades básicas de los afectados. El excluido sólo puede refugiarse en la solidaridad familiar. De este modo, para millones de personas la globalización actual aparece en clave elitista y sirve de justificación para ser despedidos de su trabajo.

Es que esa intención de paradigma único de la globalización homogeneizante es resistida fuertemente por diversos sectores, que reaccionan con diferente grado de violencia y/o aislamiento en la medida en que también sean violentamente excluidos, “desconocidos” o intervenidos con carácter correctivo. Esto incluye diversas respuestas de resistencia, de repliegue y de pérdida del sentido de la lucha cotidiana. El fundamentalismo y la xenofobia no están, entre nosotros, demasiado extendidos (al menos, en comparación con otras sociedades), pero esto se da, más bien, por un vacío de creencias. La falta de confrontación sería el rasgo dominante, dado que la actitud básica es la del aislamiento, la descreencia caracterizada por el “no me molesten”, con una desconfianza muy significativa respecto de lo colectivo.

En el seno de la misma cultura híbrida aparece también el modelo de resistencia: anómica, anclada en estructuras simbólicas ya inexistentes o debilitadas (la tradición, la nacional) y donde se perciben tres tendencias:

- i. Subculturas estéticas ligadas a la música y a los barrios empobrecidos de las grandes ciudades, o ancladas en sectores medios y medios altos vinculados a una ideología marcadamente intolerante. Predominan las actitudes antisistema, la valorización de algún personaje y del discurso antipolítico.
- ii. Revalorización de lo nacional-tradicional, pero con una perspectiva nostálgica, hacia el pasado, como respuesta al debilitamiento del sentido nacional generado por el proceso de globalización neoliberal.
- iii. Aislacionistas, del nada importa, de emigración de la ciudad, del retiro anticipado o de culturas anticiudadanas (no votar, no participar).

*c) La respuesta resementizadora*

Es la tendencia que intenta la búsqueda de una nueva síntesis ético-cultural y trabaja desde una perspectiva que integra varios aspectos, no sólo defensivos sino propositivos: i) la necesidad de encarar una reelaboración de carácter ético-comunicativo y dialógico, más que estratégico o neoinstitucional, valorando el intercambio entre todos los afectados. ii) Que integra valores característicos de nuestra cultura, como solidaridad, familia, amistad, religiosidad, conciencia de justicia social, y carácter transcultural desde la realidad de culturas híbridas, iii) Que requiere incorporar la dimensión política y proyectiva de la construcción cultural en América Latina, el lugar importante del Estado como espacio de encuentro y de articulación ahora más que de producción, pero ya no sólo por el principio del Estado o por el del mercado (industrias culturales) sino también por el de la sociedad civil y de sus organizaciones. iv) El reconocimiento de una cultura que ya no sólo es “nacional”, sino que además comienza a revalorizar el momento “local” y “regional” de la misma, a la vez que reconoce una identidad que asume su heterogeneidad sin dejar de afirmar la existencia de una memoria y de horizontes de sentido común.

Se trata de iniciar un proceso de revalorización y de llevar a cabo un conjunto de propuestas de un rumbo económico, social, político y cultural como superación más que como negación de lo realizado. De hecho, podemos afirmar que cualquier acción (incluyendo la no acción) política, social y económica, genera sentidos y significados subjetivos y sociales. Se trata, entonces, de reapropiarse de esta dinámica de creación cultural y proponer nuevos sentidos al proceso. Al respecto, podemos enumerar algunos aspectos que, a nuestro juicio, se tornan indispensables a la hora de encarar esta tarea.

*i) El momento del discernimiento* enfatiza la importancia de distinguir los valores emergentes en positivo y negativo del momento posmoderno y globalizador, de realizar una conciencia crítica sobre este nivel (valores y antivalores). Porque sólo se puede constituir una nueva síntesis y configuración cultural si se asumen los cambios, pero se trata de poder elegir de

qué manera se realiza ello y hacia dónde. Los valores asociados a la subjetividad, individualidad y libertad, que influyen en el pluralismo y en una nueva espiritualidad, el sentido del presente, del amor y de la pareja, de lo festivo y espontáneo y de la solidaridad son algunas de las dimensiones que el cambio ha traído consigo o, al menos, ha sacado a la luz, y que es preciso valorar e integrar. Pero también hay que percibir los antivalores de una cultura que presiona en dirección a la creciente incertidumbre, la reclusión, el aislamiento y la destrucción de lo otro.<sup>21</sup>

Este momento de discernimiento se vuelve imprescindible cuando de lo que se trata es de construir una cultura que articule y genere espacios más allá de las diferencias. La aceptación de los otros (por ejemplo, por la presencia cada vez mayor de inmigrantes, y no sólo de países vecinos) y la búsqueda de reconstitución de una unidad sin uniformidad son algunos de los mayores desafíos que este tiempo nos propone. La crítica al multiculturalismo significa una apuesta a una perspectiva intercultural que apoye una dinámica integrativa regional y una visión más universal de la ciudadanía.

*ii) La ampliación del ethos:* Se trata de ir hacia la constitución de un bloque geo-cultural y de desarrollo más amplio que el construido por la nación, es decir, de concebir la región como una comunidad de naciones con distintas matrices culturales. Porque así como el modelo neoliberal se basa, en lo cultural, en el consumismo, en el "pertener al Primer Mundo" y en el individualismo competitivo, se trata ahora de pensar la globalización desde algún lugar y desde una identidad nacional, local y desde el Mercosur. Y ello supone superar la imitación y el mero transplante de una globalización universal y uniforme, como una interpretación válida para todos, y

<sup>21</sup> Esa incertidumbre no se neutraliza a través de una mayor información. La única manera de amortiguar esta amenaza de "caos" es mediante una mayor vinculación intersubjetiva. Sólo una atadura recíproca entre los actores permite apaciguar las incertidumbres que nos plantea un futuro abierto. Se requiere, en suma, construir una relación de confianza. Ello implica un complejo proceso de interacción donde, paso a paso, aprendemos a entregar y recibir confianza (Lechner-Paramio, 1999).

valorar la propia mirada, es decir, construir sobre la propia gente, su trabajo, sus valores y preferencias, sus intereses y necesidades. Así como se presenta necesaria esta ampliación y enraizamiento de tipo geográfico, también el ethos necesita ser pensado en un sentido más amplio que en el modelo anterior.

Esta tarea se relaciona con lograr un cierto enraizamiento social e histórico de la perspectiva ético-cultural. Un esquema de cooperación social implica la existencia de un “nosotros” como posibilidad de hacer viable una sociedad humana particular: no se niega a los individuos, pero existen en sociedad y, en consecuencia, hay esfera pública, en el sentido de una preocupación por lo común, por lo compatible, por el interés del conjunto, en la medida en que existe, como sustrato, esa experiencia fundante del valor de lo común. El “nosotros” coincide con lo social” como “asociados”, como el conjunto de “socios” solidarios en una propuesta de cooperación mutua compartida. La revalorización y el fortalecimiento del “nosotros” como propuesta concreta implica compartir una comunidad de argumentos, y esto consiste esencialmente en ponerse de acuerdo en la definición de adónde se quiere ir y cómo se pretende caminar.<sup>22</sup>

*iii) La regulación de la cultura de mercado.* Dado el decisivo impacto que los medios tienen en la socialización, identidad y cultura general de la sociedad, regular la cultura de mercado significa apoyar y sostener nuevas y viejas expresiones culturales. Porque así como deben reconstituirse las economías regionales, éstas también necesitan cuidar su patrimonio cultural y fortalecer sus expresiones artísticas. Para ello es necesario pasar de una cultura “show” (del mercado) a la revalorización de la participación. Considerar el arte no sólo como elemento de consumo (hoy la noticia no es la obra de arte, sino cómo se vendió o cuánta gente fue a la exposición), y tampoco reducir el papel del Estado a promover algunos festivales al aire libre o fomentar la cultura de lo espectacular. Se trata de convocar a creadores, artistas y comunicadores para la

<sup>22</sup> Eduardo Bustelo Graffigna, *Entran todos. Estrategias inclusivas* (1998).

elaboración de un proyecto de renovación cultural en lo ético, pero también en lo estético.

Y en este campo parecería que todo está por hacerse, porque el mundo de los medios aparece como un ámbito totalmente desregulado, monopolizado y transnacionalizado. La cultura queda librada al marketing y se produce algo muy similar (pero menos tematizado) a lo que se ha criticado respecto de los servicios públicos privatizados: el deterioro e indefensión del consumidor o usuario y aun del comunicador frente a los grandes grupos de carácter oligopólico. Así como la reinstalación del régimen democrático volvió a garantizar la libertad de expresión y de información, imprescindibles para la vida democrática, se va haciendo opinión común que deben existir regulaciones para estos servicios, del mismo modo que es preciso evitar que la difusión masiva de información y bienes culturales quede librada exclusivamente al lucro, a la inversión externa directa y a las presiones de los lobbies multimedia. Por ello es necesario promover los correlativos *derechos de comunicación e información*. También es necesario incluir el principio de sociedad civil a los ya actuantes del mercado y el Estado, a fin de institucionalizar regulaciones anti-monopolios, y que la participación de consumidores y ciudadanos permita incorporar un principio de bien público en este mundo regido sólo por la lógica del mercado.

*iv) Una educación de calidad para todos.* La educación es un servicio esencial que forma parte de los pocos bienes colectivos que nos quedan, que integra el salario social diferido del mismo modo que la salud. Por eso, un punto central –en medio de la amplia coincidencia sobre la educación como clave de entrada en la nueva sociedad– es discernir entre una perspectiva que acentúa en la educación el momento técnico, con eje en la información y concibiendo la cibernética casi como utopía de inclusión y de resolución de todos los problemas, de aquella que afirma no sólo la necesidad de información, sino de realizar una elaboración sobre valores y distinguiendo la virtud del soporte electrónico.

La primera posición trabaja sobre el eje de recursos humanos y el problema de la oferta, donde la educación es exclusivamente un insumo para el mercado laboral. Y como si el pro-



blema de inserción en el mercado de trabajo derivara de la falta de capacitación de la mano de obra (un problema de oferta). En la segunda, el acento está puesto en la falta de demanda laboral y de coordinación de ésta con el sistema productivo y el mundo simbólico que se teje en el cotidiano local-comunitario. Desde esta postura, se llama la atención sobre la necesidad de recursos para la educación pública de calidad y para hacerse cargo de la situación de decenas de miles de jóvenes que no estudian ni trabajan, y que son poco empleables en las actuales condiciones, resultando fácil carne de cañón de la marginalidad. Se necesita inversión social en escuelas y politécnicos (que siempre será una opción más barata y productiva que hacer cárceles) en coordinación con el proyecto productivo que se postula, un perfil intermedio de colegio entre el secundario y la universidad, que dé cabida a esta juventud.

## **Conclusiones**

Brevemente, expondré algunas de las conclusiones de lo visto sobre el futuro del Estado-nación en la transición a la sociedad globalizada:

i) Primero, en este tránsito del Estado-nación a la sociedad global es necesario distinguir la globalización como proceso y la globalización como ideología. Donde la globalización se presenta en este segundo registro como un “único camino” pleno de oportunidades, como inevitable curso de acción en términos de apertura, flexibilización del mercado de trabajo, transnacionalización y concentración económica, y en una racionalización de “aldea global” pletórica de oportunidades de crecimiento e inserción, pero que oculta profundas asimetrías entre sociedades desarrolladas y en desarrollo así como racionaliza intereses de determinados actores. De allí la necesidad de generar masa crítica endógena, capacidad estratégica y fijar alternativas propias de inserción en la globalización.

ii) Segundo, en el Estado-nación la polis de la modernidad está cuestionada (pérdida de autonomía decisional, vulnerabili-

dad económica externa, fragmentación social) por un sistema de economía global y de actores transnacionales. Pero esto no significa su eliminación o fin, sino que presupone su replanteo en términos de redefinición del Estado central, ampliación de las funciones de lo local y comienzo del nivel supranacional o de un futuro Estado regional.

Luego de la crisis del Estado de Bienestar, de la primera etapa reformista de corte neoliberal minimalista de sus funciones y roles, hay tendencias y cierto consenso para avanzar en dirección a una segunda etapa más equilibrada en la relación Estado, mercado y sociedad, en términos de "recuperación" y "reconstrucción" del Estado. Y esto va a presuponer un papel más activo en lo económico al asumido en la etapa anterior; asimismo, ayudará a redefinir el rol del Estado en términos de recuperar la regulación de los servicios públicos privatizados, propendiendo a una distribución más equitativa del ingreso y a fijar un rumbo estratégico más consensuado.

iii) Tercero, la continuidad del proceso reformista parecería no tener un sólo escenario. Puede presentar variaciones significativas y está fuertemente tensionado por la crisis recesiva y por las opciones políticas y de relacionamiento internacional de los distintos gobiernos. Dentro de las estrategias que presentamos aparece una como predominante y en mayor continuidad con la etapa anterior:

a) El escenario más probable es el que presenta reformas de segunda generación con énfasis en lo institucional (más como transparencia, competencia, y corrupción política, en los servicios públicos, con autonomía de las políticas de las agencias de regulación), pero con más ajuste, reducción del Estado, flexibilización de la fuerza laboral, y "profundización del modelo" en niveles subnacionales, y contención en lo social. Pero esta estrategia enfrenta riesgos de ampliación de las fracturas sociales, de vulnerabilidad interna, además de problemas de gobernabilidad.

b) Existen elementos para una orientación reformista alternativa, que supone una recuperación del Estado pero con modificación del rumbo económico y una reforma institucio-

nal con mayor énfasis en términos de favorecer un capitalismo más productivo, generador de empleo con estrategias inclusivas en lo económico-social, dando participación a la sociedad civil y construyendo una síntesis cultural regional. Esto sólo podría encararse en un Estado regional y no por cada país por sí sólo.

En términos institucionales la estrategia a) lleva a *un Mercosur más débil*, con acuerdos puntuales, predominio del capitalismo financiero global, y una fuerte competencia de los países del Mercosur entre sí por atraer capitales. Se trataría de una integración con un bajo nivel de institucionalidad, de opciones estratégicas nacionales diferenciadas. La estrategia b) presupone *un Mercosur más fuerte*, instituciones políticas supranacionales y replantea la relación regional-global en la transición de los Estados-nación hacia la sociedad global. El debate sobre lo regional es clave, lo mismo que el tema productivo. Tanto en la manera en que se vincula el Mercosur con el resto de las regiones o bloques, como con el modo en que se promueve el desarrollo de las regiones internas y el sector productivo o capitalismo "real", en un contexto de desarrollo desregulado para adentro pero de regulación para afuera.

iv) Cuarto, sobre el rumbo económico actual existen fuertes presiones cruzadas provenientes de la actual crisis, desde las demandas sectoriales múltiples de sociedades agotadas por la recesión, el desempleo y la falta de futuro, en términos de modificación del mismo pero sin alterar la estabilidad, y, por otra, del establishment y los organismos internacionales en el sentido de "profundizar el modelo", reducir el gasto y rechazar demandas.

Estas dos fuerzas trabajan, en algunos países, sobre un sistema político en plena campaña electoral: la segunda, para mantener la competencia "dentro" de la agenda de seriedad fiscal, y los partidos, por "conectar" mínimamente con la voluntad de cambio de la sociedad y, a la vez, sin perder responsabilidad frente al establishment local e internacional o aumentar "el riesgo país". Se desenvuelve en un contexto de partidos más responsables (accountability, pero hacia afuera) y

con propuestas que dicen poco a los ciudadanos a la vez que éstos se vuelven más escépticos sobre el futuro.

No obstante, a pesar de este cuadro las oportunidades de redefinición existen, y en ese sentido una de las claves de esta coyuntura de fin de siglo tal vez sea la voluntad política. Porque si bien todos estamos afectados por la visión minimalista y escéptica de la política que nos han dejado el proyecto neoconservador y la crisis de la modernidad, y por el temor internalizado a todo otro diagnóstico que no sea el del "único camino", el remedio al neoliberalismo y la fórmula para sacar a nuestros países del atraso y consolidar la democracia es político y cultural.

Por eso el desafío que se enfrenta no es pequeño ni simple, porque en realidad, en este tránsito de los Estados-nación a la sociedad global estamos frente al riesgo de constituir países sin destino o naciones sin futuro. Se trata nada menos que de *construir sociedades con futuro*, y en esta tarea el rol de los parlamentarios latinoamericanos no es menor.

## Bibliografía

- Albert Michel. "La mundialización de la economía", en *Archivos del presente*, N2 Bs. As. 1995.
- Arocena, Jose, *El desarrollo local*, Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
- Banco Mundial, *Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: Más allá de la asistencia técnica*, Departamento 111, División de Operaciones 1, América latina y el Caribe, Informe N° 14.085, julio de 1995.
- Banco Mundial, *Poverty Reduction Handbook*, Washington D. C., 1993.
- Banco Mundial, *Working with NGOs*, Washington, D.C. 1995.
- Beck Uffich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Bs. As., 1998.
- Ulrich, P. *Transformation der ökonomischen Vernunft. Forchriusperpektiven der modernen Industriegesellschaft*, Bern - Stuttgart, 1986, 3a. edición: 1993.
- Berrial-Meza, R., *América latina en la economía mundial*; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994.
- Berry A. "The Income Distribution Threat in Latin America", *Latin American Research Review*, vol 32 N 2, 1997.
- Bianchi Patrizio, *Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y las políticas de competitividad*, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.
- Borón Attilo, "¿Yugo o Jaguar?. Notas sobre la necesaria reconstrucción del Estado en América Latina", 11 *Congreso del CLAD*, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Caracas, 1997.
- Boyer, R., "La globalization: mithes et realites", en *Actes du Gerpisa*, N° 18, 1996.
- Bozzo, Cristina; López, B. Rubins, R. y Zapata, A., "La segunda reforma del Estado. Balance", en *Cuaderno CEPAL*, N° 5, 1997.
- Bradford, C. (ed.), *Redefining the State in Latin America*, OECD, Paris, 1994.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, "Reconstruyendo um novo Estado na América Latina", en Congreso Interamericano del CLAD, *Anales*, N° 5, "La Reforma del Estado", CLAD-BIDPNM-AECI, Caracas, 1997.
- Society*, College Station, Texas A y M, University Press, 1980.
- Burki, Shahid Javed y Edwards, Sebastian, *Dismantling the Populist State: the Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington D. C., junio de 1996.
- Bustelo, Eduardo y Minujin Alberto, *Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes*, FLACSO, UNESCO, Alfaguara, Santillana, Bs.As., 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, UNAM, México, 1996.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Maño, *Hacia un nuevo orden estatal en*

*América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y corolario de cierre*, CLACSO, Bs.As., 1990.

Campbell, Tim, *Descentralización hacia los gobiernos locales en América latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington D. C., 1991.

Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*, Paidós, Bs.As., 1997.

Cavarozzi, Marcelo, *La crisis de la matriz Estado-céntrica: política y economía en la América latina contemporánea*, Overseas Development Council, Washington, 1992.

Cavarozzi, Marcelo, *Transformaciones de la política en América latina contemporánea*, ponencia presentada en el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Caracas, Venezuela, 1994.

CEFIR, *Participación de la Sociedad Civil en los procesos de integración*, Montevideo, 1998.

CEPAL, *El regionalismo abierto en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1996.

CEPAL, *Panorama de la inserción interancional de América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1996.

CEPAL, *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, 1995.

Chesnais, F. (ed.), *La mondialisation financière. Genese, cout et enjeux*, Syrox, Paris, 1996.

Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge, 1992.

Coraggio, José Luis, *Descentralización, el día después...*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, 1997.

Correa, Enrique, *Perspectivas de la modernización del Estado y las políticas públicas en América Latina*, ponencia presentada en la reunión de la UNESCO, "Estado, interdependencia y soberanía", Cartagena de Indias, 22-23 de julio de 1995.

Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)-Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

De Sierra, Gerónimo (comp.), *Democracia emergente en América del Sur*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

De Souza Santos Buenaventura, "A reivenção solidaria e participativa do Estado", en *Seminario Internacional sobre Sociedad e a Reforma do Estado*, Sao Pablo, Brasil, Marzo 1998.

Donati, Pierpaolo, "La crisis del Estado y el surgimiento del tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4, UNAM, México, 1997.

Dos Santos, Mario (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO, Buenos Aires, 1992.

Evans, Peter, "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, N° 140, vol. 35, enero-marzo de 1996.

Farrell, G., García Delgado, D., Forni, F., Chojo Ortiz, Y. (y otros) *Argentina, tiempo de cambios. Sociedad Estado Doctrina Social de la Iglesia*, San Pablo, Buenos Aires, 1996.

Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996.

Forrester, Viviana, *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Sunkel, Osvaldo (comp.), *El desarrollo hacia adentro: un enfoque neoestructuralista para América latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

García Canclini, Néstor, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México, 1995.

García Delgado Daniel, "La reforma del Estado: de la hiperinflación al desempleo estructural", *Revista del CLAD*, N° 8, 1997.

García Delgado Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, FLACSO, Universidad Católica de Córdoba, Oficina de Publicaciones del C.B.C., Bs.As., 1997.

Garretón, Manuel Antonio, *La política y el Estado en América latina desde las ciencias sociales*, XVIII Asamblea General de CLACSO, 24-28 de noviembre de 1997, Buenos Aires.

Genro Tarso, "El mundo globalizado y el Estado necesario", en *El Estado en la aldea global*. Abra, Bs. As., 1997.

Goetz E. and Clarke S. (eds), *The new localism. Comparative urban politics in a global age*, A sage Focus Edition, London, 1993.

Gosta Esping Andersen, "El futuro del Estado de Bienestar", en *Desarrollo Económico*, junio de 1996.

Graciarena, Jorge, *El Estado en América latina. Teoría y práctica*, Siglo XXI - Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989.

Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Trotta, Madrid, 1997.

Hall, John A., *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Polity Press, Cambridge, 1995.

Hardy, Clarisa, "Políticas sociales en Chile", en *Chile 96. Análisis y Opiniones*, FLACSO, Santiago de Chile, 1997.

Held, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, Stanford, 1995.

Huntington, Samuel, *El choque de las civilizaciones*, Sudamericana, Bs.As., 1996.

Ianni, Octavio, "Metáforas de la globalización", en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 2, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1995.

Isuani, Aldo y otros, *Estado democrático y política social*, EUDEBA, Buenos Aires, 1989.

Jaguaribe, Helio, "MERCOSUR and Alternative World Orders", *SELA*, N° 53, junio de 1998.

Kaplan, Marcos, "Teoría y realidad del Estado en América latina", en *CIEDLA*, Bs.As., 1995.

Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión*, INDES-BID, Washington D.C., 1997.

Lahera Parada, Eugenio, "Políticas de regulación y promoción de competencia", V Congreso del CLAD, Caracas 1997.

Lapidoth Ruth, "Redefining Authority: the past, present and future of sovereignty", *Harvard International Review*, N° 3 Vol XVII, Summer, 1995.

Lavagna R. y Giambiagi F., "MERCOSUR: hacia la creación de una moneda común", en *revista Cuadernos del Presente*, N° 12, Bs.As., 1998.

Lechrier, Norbert, "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 7, FLACSO, México, diciembre de 1995.

Lechrier, Norbert, "Tres formas de coordinación social", en *Revista de la CEPAL* N° 61, Santiago de Chile, 1997.

Lo Vuolo, R., Barbeito A. y otros, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila editores, CIEPP, Bs.As., 1995.

Lungo Mano (comp), *Gobernabilidad urbana en centroamérica*, FLACSO - Guari, San Jose, Costa Rica, 1998.

MacGrew, Anthony y Lewls, Paul, *Global Politics*, Polity Press, Cambridge, 1993.



# La globalización y el futuro de la protección social\*

Vito Tanzi\*\*

## I. Introducción

Es una percepción generalizada que en los últimos años el mundo ha estado cambiando rápidamente y que es probable que continúe cambiando en los años futuros. En la introducción a su último libro, Bill Gates predice que: “los negocios van a cambiar más en los próximos diez años que en los últimos cincuenta” –véase Gates (1999) p. XIV. Agrega que: “Estos cambios se producirán por una idea encantadoramente simple: el flujo de la información digital”. Idem. Kenichi Ohmae ha llamado la atención sobre la globalización de las cuatro “i”, o sea Inversión, Industria, Información e Individuos. Como señala, la globalización ya no está limitada por la geografía, la industria se ha hecho global con el creciente papel

\* Versiones anteriores de este documento fueron presentadas en una conferencia organizada por el gobierno finlandés, en “Financiamiento de la Protección Social en Europa”, Helsinki, Finlandia Hall, 22-23 de noviembre de 1999, y en una conferencia organizada por la Nova Spes International Foundation sobre “Globalización y Particularidades Locales”, Roma, 3-4 de diciembre de 1999. Este es un *Documento de Trabajo* y el autor recibirá con agrado cualquier comentario sobre el presente texto. Las citas deberán hacer referencia a un *Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional*. Los puntos de vista expresados son los del autor y no representan necesariamente los del Fondo.

\*\* Director del Departamento de Asuntos Fiscales. Fondo Monetario Internacional.

jugado por las multinacionales y con la distribución de sus capacidades productivas en varios países; la información es cada vez más accesible a través de Internet y se puede transferir y se transfiere en forma más barata y en tiempo real de una parte del globo a la otra; y los individuos están cada vez menos confinados al lugar en donde nacieron y se criaron –véase Ohmae (1995). El costo de viajar, especialmente cuando se expresa en términos del ingreso de una persona, se ha reducido drásticamente alentando de este modo a visitar otros países.

Se puede sostener que la presente ola de globalización no es nada nuevo. Ha habido períodos en el pasado en que el comercio y los flujos de capital estaban creciendo con rapidez y, como partes del PBI, para algunos países, eran tan altas como lo son ahora; y cuando el cambio tecnológico y la caída en los obstáculos de las transacciones internacionales, tales como los costos del transporte y la velocidad a la que se podía transferir la información, brindaban un gran estímulo a la globalización.<sup>1</sup> Y hubo períodos en que grandes masas de inmigrantes se mudaban a través de países y continentes. Sin embargo, el cambio importante en el presente es lo que Gates menciona en la cita antedicha, o sea el intercambio de información y conocimiento hecho posible por la revolución de la información y por el creciente valor de mercado del conocimiento. Este cambio ha convencido a muchos de que estamos experimentando una “nueva economía”, caracterizada por ganancias de productividad mucho más rápidas. Como sucediera después de la introducción del ferrocarril o la electricidad, la revolución de la información podría traer al mundo un período de crecimiento alto y sostenido.

Las economías modernas están mucho más basadas en el conocimiento que las economías del pasado, que estaban principalmente basadas en recursos. La capacidad para acceder a la información y para transferirla en forma económica e instantánea a personas que dan gran valor a esa información y están dispuestas pagar por ella hace a este período distinto

<sup>1</sup> Para un debate fascinante y altamente informativo sobre la ola de globalización que finalizó en 1914, véase Baldwin y Martin (1999).

y abre muchas posibilidades y algunos problemas para el futuro. Algunos de los cambios en marcha someterán a una gran presión a las instituciones existentes, creadas bajo un ambiente diferente, y especialmente a los sistemas impositivos y a los sistemas de protección social. No hay dudas de que estas instituciones deberán adaptarse al nuevo ambiente. Queda por ver si la adaptación será fácil o difícil. Dependerá en gran medida de la visión y la capacidad técnica y política de aquellos que toman decisiones políticas.

Los cambios que se están produciendo y que es probable que continúen produciéndose en años futuros, a medida que se desarrollan nuevas tecnologías y que las tecnologías disponibles y las tendencias existentes se extienden hasta incorporar más y más países y más y más gente, afectarán los precios relativos, los trabajos, las distribuciones de ingresos, los ingresos fiscales, los gastos del gobierno, las regulaciones y otras áreas.

Así, en razón del impacto total de la globalización, los precios de algunos productos caerán en forma significativa mientras que los precios de otros subirán. Estos cambios en los precios relativos perjudicarán a algunas actividades, a algunas industrias y a algunos países mientras que ayudarán a otros.<sup>2</sup> A modo de ejemplo, es improbable que, de no haber existido la globalización, Finlandia se hubiera beneficiado tanto como lo hizo con el desarrollo y la producción de teléfonos celulares de alta calidad. Al mismo tiempo, las industrias tradicionales verán desaparecer sus trabajos llevando así a la clase de antagonismo contra la globalización que fue evidente en Seattle durante la reunión de año 1999 de la Organización Mundial del Comercio.

Es probable que algunos grupos de trabajadores, y en especial aquellos con grandes aptitudes y capacidades técnicas, que se puedan adaptar más fácilmente a las nuevas tecnologías, resulten beneficiados. Pensemos simplemente en aquellos que entraron a trabajar en Microsoft o en Nokia hace dos décadas; o los trabajadores en la India que hacen pro-

<sup>2</sup> Para un debate acerca de quién gana y quién pierde con la globalización véanse los documentos de Lal y de Bhagwati en Horst Siebert, editor (1999).

gramación de computación para las empresas norteamericanas.<sup>3</sup> Por otra parte, los trabajadores poco capacitados, incapaces de adaptarse al nuevo mundo, se verán negativamente afectados.<sup>4</sup> Algunos escritores y algunos líderes sindicales han sostenido que la globalización destruye los trabajos y es, por lo tanto, directamente responsable por el crecimiento del desempleo experimentado por diversos países y especialmente por los países europeos. De este modo, sostienen que es probable que todos los trabajadores pierdan. Véase, por ejemplo, Forrester (1996) para una declaración emocional y articulada, aunque no convincente, de esta tesis. Estas personas no reconocen el impacto creador de trabajos de la globalización y el impacto sobre la productividad de la revolución de la información.<sup>5</sup>

Estrechamente ligado con la cuestión del impacto de la globalización sobre los salarios relativos está su impacto sobre la distribución del ingreso dentro de los países y a través de los países. Las pruebas aportadas por diversas fuentes indican que la distribución del ingreso en muchos países se ha hecho más despereja en años recientes y algunos economistas han tratado de establecer vínculos entre esta tendencia estadística y la globalización. Véase, por ejemplo, Atkinson (1999), Leamer (1999), y Haskel y Slaughter (1999). En la medida que la globalización sea un factor en el empeoramiento de la distribución del ingreso de los países, y en tanto uno de los papeles fundamentales del gobierno sea una mejora en la distribución del ingreso, surge un problema potencial si la globalización aumenta la necesidad de la intervención del gobierno mientras que, al mismo tiempo, reduce su capacidad para intervenir. El problema planteado por un empeoramiento de la distribución del ingreso a través de los países es todavía más

<sup>3</sup> Las listas de las personas más ricas del mundo publicadas anualmente por la revista *Forbes* incluyen ahora a muchas personas, algunas muy jóvenes, que hicieron sus fortunas a partir de estos adelantos tecnológicos.

<sup>4</sup> Existe ahora mucha literatura sobre esta cuestión. Véanse, entre otros, los documentos escritos por Leamer y por Burda y Dluhosch en Siebert, editor, oportunamente citado.

<sup>5</sup> Resulta interesante ver que el país que es líder en la introducción de estas nuevas tecnologías, Estados Unidos, ha visto caer su tasa de desempleo al nivel más bajo en varias décadas.

difícil de resolver ante la falta de un gobierno mundial y por la reducción de las transferencias a los países más pobres.

Existe ahora una creciente literatura que apunta hacia la fragilidad de los sistemas impositivos existentes ante las tendencias en desarrollo –véase Tanzi (1995 y 1996). Mientras que la evidencia del impacto cuantitativo de la globalización sobre los ingresos impositivos todavía es limitada, esa evidencia podría no decir mucho sobre el futuro. Es probable que, a medida que pase el tiempo, el impacto de la globalización sobre el ingreso por impuestos se acelere y se torne cuantitativamente evidente. Las razones de esta declaración se discutirán más adelante. Si la globalización reduce el ingreso impositivo y la capacidad de los gobiernos para tener sistemas impositivos que sean progresistas y equitativos, los gobiernos perderán un instrumento importante para promover la protección social. Es seguro que su capacidad para financiar los presentes niveles de gasto social se verá reducida.

También es factible que la globalización reduzca la capacidad de los gobiernos individuales para imponer regulaciones. Por ejemplo, es probable que las regulaciones existentes sobre mercados laborales se vean afectadas a medida que la necesidad de mercados laborales más flexibles se torne más evidente. También es posible que las regulaciones sobre los movimientos de capital y sobre otras áreas, tales como el comercio exterior y los mercados financieros y de seguros, resulten influenciados. Esto puede hacer impacto sobre la capacidad del gobierno para promover la protección social a través de actividades reguladoras.

Por último, algunos han culpado al proceso de globalización por las crisis financieras de los últimos años, tales como las de México en 1994-95, en el Este Asiático en 1997-98, y en Brasil y Rusia en 1998. Se ha sostenido que, a través de su impacto en los movimientos de capital de corto plazo, la globalización ha incrementado la posibilidad de las crisis financieras. Si bien la globalización aumenta la inestabilidad financiera, también incrementa una necesidad mucho mayor para el gobierno de jugar un papel estabilizador en la economía que en el pasado. Sin embargo, es probable que esta mayor necesidad no esté acompañada por una mayor capacidad para hacerlo.

## II. Crecimiento de la protección social

El período de globalización previo significativo que finalizó en 1914 con la Primera Guerra Mundial tuvo lugar en un mundo sin sistemas de protección social del gobierno. Para el período 1870-1913, del que tenemos datos para muchos países, el coeficiente de ingresos impositivos y gasto público en el PBI era muy bajo, comparado con los patrones de hoy en día, y en ese período casi no mostraba tendencias. Para un grupo de 18 países, incluyendo muchos de los denominados ahora países avanzados, la participación del ingreso por impuestos en el PBI era en promedio de alrededor del 11-13% durante este período de 43 años –véase Tanzi y Schuknecht (1997).

Los países que son considerados ahora Estados benefactores tenían niveles de gastos que en 1913 estaban cerca del bajo promedio impositivo de ese período. En ese momento el gasto público para educación tenía un promedio de alrededor del 0,6% del PBI para todo el grupo; el gasto público de salud era de solamente el 0,3% del PBI; el gasto público para jubilaciones era de alrededor del 0,4%; y el gasto público para la compensación por desempleo o para otros programas de transferencia era insignificante.<sup>6</sup>

Después de 1913, el gasto público comenzó a crecer como consecuencia de las cambiantes actitudes sociales. Especialmente, después de la Segunda Guerra Mundial muchos países, en particular los países europeos, desarrollaron sistemas de protección social que apuntaban a proteger a los ciudadanos contra los riesgos asociados con la vejez, la enfermedad, diversas formas de incapacidad, desempleo, pobreza debido a situaciones especiales tales como viudez, orfandad, o formar parte de familias numerosas. El crecimiento en el gasto público se produjo en periodos en que los países estaban todavía relativamente cerrados. Para el momento en que la globalización estaba en su apogeo, los sistemas de protección social habían alcanzado su madurez.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> La información sobre el crecimiento del gasto público en 18 países de avanzada está disponible en Tanzi y Schuknecht (2000).

<sup>7</sup> Para una buena descripción de un sistema de protección social maduro, véase Ministerio de Salud y Acción Social (Helsinki, 1999).

Los gobiernos han tratado de brindar asistencia y protección social mediante el uso de tres instrumentos importantes, o sea, (a) gasto público, (b) el sistema impositivo, y (c) el marco regulatorio. Cada uno de estos instrumentos ha sido usado para asistir a grupos particulares. En cierta medida, cada instrumento ha sido preferido en ciertos países, en particular en periodos específicos. En algunos países el régimen impositivo ha sido el instrumento elegido. En otros, han sido las regulaciones. En muchos países ha sido el gasto público. Sin embargo, en muchos países estos tres instrumentos han sido usados en conjunto pero en proporciones variables. De este modo, algunos países han terminado con un gran gasto público, otros con sistemas impositivos altos y muy distorsionados, mientras que algunos han terminado con economías demasiado reguladas. Unos pocos han combinado todas estas características.

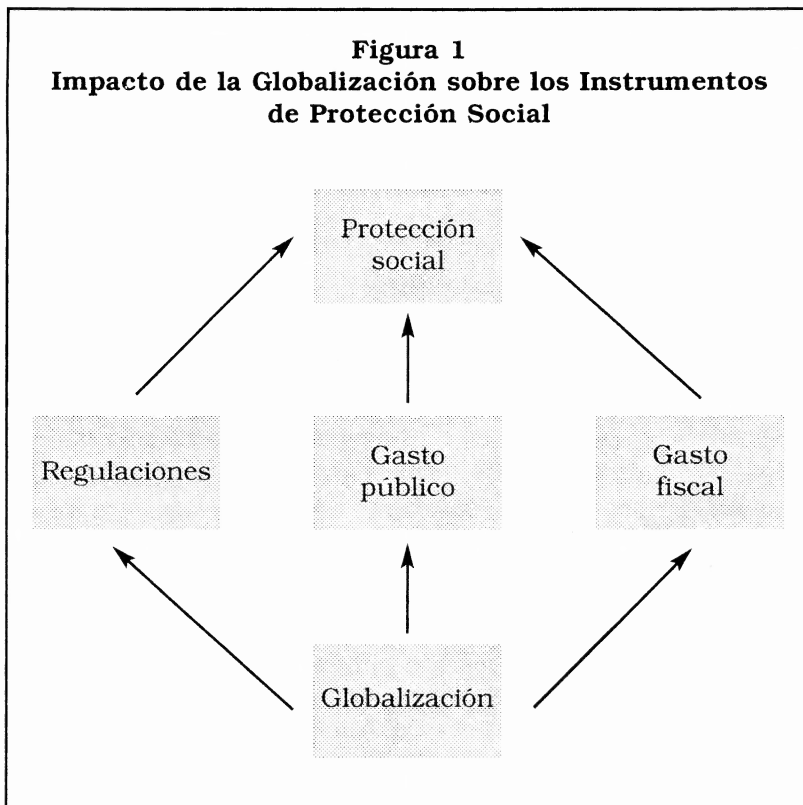
La Figura 1 brinda un panorama simple, esquemático de la estructura de los argumentos presentados en este documento. Se muestra que la protección social se ve influenciada por los tres instrumentos antes mencionados y se muestra que, a su vez, estos instrumentos son influenciados por la globalización. De este modo, la globalización afecta a la protección social principalmente a través del impacto que tiene sobre los instrumentos a disposición de los gobiernos. Naturalmente, en la medida que la globalización cambie las actitudes sociales y del gobierno hacia la protección social, puede tener un impacto directo no canalizado a través de instrumentos. Este impacto no se muestra en la figura.

### **III. Crecimiento del gasto social**

Si bien el gasto público comenzó a crecer durante y después de la Primera Guerra Mundial, su crecimiento siguió siendo modesto hasta la década del cincuenta.<sup>8</sup> Entre 1960 y 1980 tuvo lugar un gran incremento en el gasto público en todos los

<sup>8</sup> Sin embargo, para 1960 algunos economistas y científicos políticos ya estaban expresando su preocupación acerca del crecimiento del Estado benefactor. Véase, por ejemplo, de Jouvenel (1952).

**Figura 1**  
**Impacto de la Globalización sobre los Instrumentos**  
**de Protección Social**



países industriales, pero especialmente en los países europeos. Para 18 países adelantados combinados para los que hay información disponible, el gasto público no ponderado promedio creció de alrededor del 28% del PBI en 1960 a alrededor del 43% del PBI en 1980. Para los países europeos en el grupo, el incremento fue algo mayor. Si enfocamos nuestra atención en el gasto público para subsidios y transferencias en los países europeos del grupo, su participación en el PBI se elevó del 10,8% del PBI en 1960 al 24,0% del PBI en 1980 –véase el Cuadro 1. Una gran parte del incremento en el gasto público fue ocasionado por incrementos en los subsidios y transferencias que fueron los ingredientes básicos del Estado benefactor.



El Cuadro 1 también muestra que la tasa de incremento disminuyó considerablemente en el período posterior a 1980: el promedio creció solamente un 2,8% del PBI en los siguientes 15 años comparado con un 13,2% del PBI en los 20 años anteriores. En países no europeos avanzados, el incremento en la participación de los subsidios y transferencias en el PBI durante el período 1960-80 fue de sólo la mitad de los países europeos. Entre estos últimos, Holanda, Suecia, Francia y Bélgica fueron los líderes con incrementos del 27%, 21%, 18,5% y 17,3% del PBI respectivamente. El período 1960-80 vio la madurez y, por qué no, la génesis del Estado benefactor. País tras país aumentó el gasto público en un intento por reducir diversos riesgos. Los riesgos de convertirse en analfabeto, enfermo, anciano, o desempleado recibieron particular atención y se desarrollaron o fortalecieron diversos programas para encargarse de ellos. Estos programas a menudo requerían gasto público pero, ocasionalmente, algunos de ellos también confiaban en el uso de otros instrumentos tales como el gasto fiscal y las regulaciones.

El Cuadro 2 muestra la contribución al incremento en el gasto público durante el período 1960-80 representada por la educación, la salud pública, las jubilaciones públicas, y la compensación de desempleo para un grupo de países europeos. Estas cuatro categorías representaban una gran parte del incremento total en el gasto público. Dados los programas existentes, se puede esperar que el gasto público para salud y jubilaciones continúe creciendo en razón de los cambios demográficos. Por lo tanto, si estos programas permanecen sin cambio, requerirán recursos públicos crecientes.

**Cuadro 1**  
**Gasto del gobierno en subsidios y transferencias**  
 (% de PBI)

	1960	1980	1995
Francia	11,4	24,6	29,9
Alemania	13,5	16,8	19,4
Noruega	12,1	27,0	27,0
España	1,0	12,9	25,7
Reino Unido	9,2	20,2	23,6
Austria	17,0	22,4	24,5
Bélgica	12,7	30,0	28,8
Irlanda	No disponible	26,9	24,8
Italia	14,1	26,0	29,3
Holanda	11,5	38,5	35,9
Suecia	9,3	30,4	35,7
Suiza	6,8	12,8	16,8
Promedio	10,8	24,0	26,8

Fuente: Adaptado del cuadro 11-4 de Tanzi y Schuknecht (2000).

**Cuadro 2**  
**Incrementos en categorías de gasto público**  
**en subsidios y transferencias, 1960-80**  
 (Porcentaje del PBI)

	Educación	Salud	Jubilaciones	Desempleo
Francia	2.6	3.6	4.5	1.3
alemania	1.8	3.3	3.1	0.8
Noruega	3.0	3.9	3.8	0.0
Reino Unido	1.3	1.9	1.9	0.7
Austria	2.7	1.4	1.8	0.1
Bélgica	1.5	3.0	6.9	1.9
Irlanda	3.6	5.4	3.3	1.4
Italia	0.8	3.0	6.2	0.3
Holanda	2.7	5.2	8.6	0.4
Suecia	3.9	5.4	4.5	0.2
Suiza	1.9	3.4	6.2	0.1
Promedio	2.3	3.6	4.6	0.7

Fuente: Adaptado de varios cuadros de Tanzi y Schuknecht (2000).

#### **IV. Uso de sistemas y regulaciones impositivas para la protección social**

##### *a. Gasto fiscal*

Si bien el gasto público ha sido el instrumento preferido o el más obvio para brindar protección social a la mayoría de la población y la mayoría de los economistas asocian el Estado benefactor con este gasto, la *estructura* del sistema impositivo también ha jugado un papel significativo especialmente en algunos países. Este papel es adicional al que los sistemas impositivos han jugado a través de su financiación del gasto público de manera de no conducir a la inflación o a incrementos excesivos en la deuda pública. Los sistemas impositivos fueron usados a menudo para apoyar ciertas actividades socialmente convenientes a través de la provisión de “gastos fiscales”.<sup>9</sup> Estos gastos fiscales se tornaron especialmente significativos en los países anglosajones que mostraron más resistencia a los grandes aumentos en el gasto público.

Los gastos fiscales son incentivos implícitos para actividades específicas otorgados a través del sistema impositivo. Hasta cierto punto pueden reemplazar o ser equivalentes del gasto público en la búsqueda de objetivos particulares por parte del gobierno. Por ejemplo, un gobierno que desea estimular la educación puede (a) gastar más dinero en ella para bajar de ese modo su costo para los estudiantes o sus familias; (b) subsidiar a los estudiantes por medio de comprobantes u otros medios; o (c) permitir que los estudiantes o, más a menudo, sus padres, puedan deducir de su ingreso imponible el dinero gastado en matrícula, libros de texto u otras actividades escolares. El valor del gasto fiscal para aquellos que se benefician con él depende del nivel de las tasas impositivas reguladoras. Dado que en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial las tasas impositivas se hicieron muy altas en la mayoría de los países industriales, el valor del gasto fis-

<sup>9</sup> El concepto de gasto fiscal fue desarrollado en los Estados Unidos en la década del sesenta.

cal también se hizo muy alto para muchos contribuyentes. El impuesto a las ganancias personal se convirtió en el instrumento elegido para esta clase de ingeniería social. En consecuencia, en algunos países este impuesto se hizo muy complejo a medida que se perseguían más y más objetivos sociales mediante deducciones impositivas contra el ingreso imponible, es decir, a través del gasto fiscal.<sup>10</sup>

Los sistemas impositivos de muchos países se han caracterizado por diversos gastos fiscales proporcionados en apoyo de objetivos socialmente convenientes. Por ejemplo, en algunos países se ha permitido deducir algunos gastos en educación de los ingresos imponibles y estos gastos también han estado exentos de impuestos indirectos. Algunos gastos de salud han recibido tratamiento similar además del hecho de que el valor implícito en cuanto a ingreso de los beneficios de salud no ha sido gravado. Las jubilaciones han recibido un tratamiento favorable, ya sea porque las jubilaciones recibidas por los jubilados, o las ganancias provenientes de los fondos de jubilación, no han sido gravadas; o porque los aportes a los programas de jubilación por parte de las personas o sus empleadores han sido exceptuados. Asimismo, las personas con incapacidades particulares o bajo condiciones especiales, tales como ceguera u otros tipos de invalidez o simplemente vejez, han recibido algunas ventajas impositivas tales como, por ejemplo, doble exención personal en los Estados Unidos o reducciones en los impuestos a la propiedad inmueble. Las familias numerosas se han visto a menudo beneficiadas por disposiciones particulares en las leyes y las familias trabajadoras con bajos ingresos han recibido deducciones especiales, tales como créditos sobre el ingreso salarial.

Es probable que haya habido ciertas compensaciones recíprocas entre el uso del gasto fiscal y el gasto social directo en el sentido de que es posible que un mayor uso de los gastos fiscales por parte de un país haya estado acompañado por un menor gasto social directo. Lamentablemente, los requisitos

<sup>10</sup> En algunos países otros impuestos, como el impuesto al valor agregado, las cargas sociales, y los impuestos a los bienes inmuebles también fueron adaptados a la situación particular de las personas o incluso de las regiones.

de datos necesarios para probar esta hipótesis son enormes, de modo que es difícil probarlo empíricamente.<sup>11</sup>

A fines de la década del setenta y principios de la del ochenta, especialmente en los países anglosajones, el gasto fiscal se vio criticado en razón de su impacto sobre el terreno interno y sobre las tasas impositivas nominales y en razón de la complejidad que aportaron a los sistemas impositivos. Se introdujeron reformas impositivas importantes en el Reino Unido, Nueva Zelanda, los Estados Unidos, Australia, y algunos otros países durante la década del ochenta. Estas reformas apuntaban a reducir el gasto fiscal y los incentivos impositivos en general y a ampliar la base impositiva permitiendo una reducción de las tasas impositivas reguladoras. Dada la reducción de las tasas reguladoras, el valor del gasto fiscal restante también se vio reducido. Estas reformas representaron un ataque indirecto al Estado benefactor por parte de los gobiernos conservadores.<sup>12</sup>

### *b. Regulaciones*

Muchos países han perseguido sus objetivos sociales no a través del gasto público o del gasto fiscal, sino a través de las regulaciones. De hecho, casi se puede identificar a los *Estados benefactores reguladores*. Para comprender este concepto es necesario reconocer que, en sus efectos, muchas regulaciones económicas pueden ser equiparadas con los impuestos, los subsidios o, en algunos casos, con ambos. A través de las regulaciones particulares un gobierno puede, de este modo, subsidiar a algunas personas y gravar a otras sin tener que recaudar impuestos o gastar dinero realmente, es decir, sin ningún impacto en el presupuesto.

Un buen ejemplo está constituido por los controles sobre el alquiler que implícitamente subsidian a aquellos que están ocupando casas alquiladas mientras que gravan a los propie-

<sup>11</sup> Para verificar datos estadísticos anteriores de esta compensación recíproca véase Tanzi (1968).

<sup>12</sup> En los Estados Unidos, en donde la reforma impositiva de 1986 redujo muchos de estos gastos fiscales, se ha visto que los mismos han sido introducidos nuevamente en los últimos años.

tarios de estas casas: cuando se imponen controles sobre el alquiler, los locatarios pagan menos alquiler; y los locadores reciben un menor ingreso por el alquiler. Bajo la suposición normal que, en promedio, los propietarios son más ricos que los locatarios, esta política representa, por lo menos inicialmente, una manera de redistribuir el ingreso. Por lo menos en teoría, el gobierno podría obtener resultados similares gravando explícitamente a los propietarios y subsidiando explícitamente a los locatarios. Sin embargo, esto incrementaría tanto la carga fiscal como el nivel del gasto público. Es fácil, por lo tanto, ver cómo las regulaciones se pueden manipular para convertirse en instrumentos para promover ciertas formas de protección social o para lograr otros objetivos.

Obviamente, estas regulaciones también reducen la eficiencia de la economía. Asimismo, el impacto a largo plazo de estas regulaciones puede ser muy diferente del impacto inicial porque se pueden poner en marcha incentivos que a lo largo de los años conduzcan a resultados distintos o involuntarios, o porque cambien los niveles de ingreso de las personas afectadas. Por ejemplo, los controles sobre el alquiler pueden desalentar la construcción de nuevas viviendas o que se alquilen las casas existentes reduciendo progresivamente, de este modo, la existencia de casas de alquiler e incrementando los alquileres pagados por las personas con bajos ingresos que todavía no están beneficiados por los alquileres controlados. Además, las regulaciones conducen a menudo a la corrupción.

Se han promovido diversas formas de promoción social a través de regulaciones en muchas áreas tales como los mercados laborales, los mercados de la vivienda, los mercados financieros, el mercado para (o, mejor, dicho, el acceso a) diversos servicios públicos, y a través de muchos otros canales.

Los mercados laborales han sido distorsionados por las regulaciones que dificultan el despido de los empleados, incluso cuando su rendimiento es malo, que dan preferencia de contratación a individuos particulares tales como los veteranos de guerra, los discapacitados, las viudas, los huérfanos, los desempleados, los cabeza de familia, u otras personas que están en situaciones que presumiblemente requieren protección social. Asimismo, a veces, los coeficientes de

ajuste salarial han sido restringidos artificialmente en un intento por mejorar los niveles de vida de los trabajadores poco capacitados.<sup>13</sup>

Los mercados de la vivienda también han sido usados para favorecer a individuos particulares, dificultando la recuperación de los departamentos alquilados sujetos a controles de alquiler. Los bancos han sido obligados a otorgar préstamos subsidiarios para actividades consideradas de alto valor social, como por ejemplo, a estudiantes o individuos que viven en regiones más pobres; o se han establecido instituciones financieras públicas para lograr objetivos similares. Individuos particulares han recibido tratamiento preferencial (es decir, menores costos) en su consumo de electricidad, gas, agua, transporte público, salud, educación y alimentos. Las empresas públicas se han visto forzadas ocasionalmente a continuar prestando servicios a altos costos a áreas más pobres o a personas más pobres por razones sociales, o a contratar a empleados que ya no necesitaban. Las empresas, tanto privadas como públicas, se han visto obligadas a prestar diversos servicios sociales a sus empleados y sus familias o a las comunidades en las que operaban.<sup>14</sup> Los controles de precios han sido usados para subsidiar implícitamente a los grupos más pobres.

El uso de las regulaciones *para promover la protección social* ha recibido relativamente poca atención por parte de los economistas. De este modo, no ha habido análisis alguno del que tenga conocimiento que pueda ser llamado un Estado benefactor regulador.<sup>15</sup> Sin embargo, a fines de la década del setenta y en la década del ochenta comenzó un movimiento general contra muchas regulaciones y, en un intento por incrementar la eficiencia del mercado, se redujeron algunas regulaciones. Dado que algunas de estas regulaciones estaban co-

<sup>13</sup> Por ejemplo, "en Alemania el salario más bajo es 70% del salario promedio; en los Estados Unidos es del 30%". Véase Hans-Werner Sinn, 1999, *El punto de vista del IFO* (Institut für Wirtschaft-orschung).

<sup>14</sup> En las economías planificadas, especialmente, las empresas públicas fueron en gran parte responsables de muchos servicios sociales que deberían haber sido prestados por el gobierno.

<sup>15</sup> En gran medida las economías centralmente planificadas fueron versiones extremas de Estados benefactores reguladores.

nectadas con la existencia y las actividades de las empresas públicas, el movimiento hacia la privatización también jugó un papel en la reducción.

Teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la competitividad y las presiones internacionales sobre los países para adaptarse a una nueva arquitectura en desarrollo del sistema financiero internacional, la independencia que los países habían tenido en el pasado para emplear regulaciones para fines internos se verá reducida en años futuros. En algunas áreas es probable que la nueva arquitectura imponga regulaciones estándar o normas comunes.

Si la globalización afectara la capacidad del gobierno para elevar los altos niveles de impuestos, para disponer gastos fiscales, o incluso para usar regulaciones con el propósito de lograr objetivos internos particulares, esto tendrá inevitablemente un impacto en las políticas que, por lo menos en su intención, apuntan a la protección social. Se podría esperar que si se da menos protección a través del gasto fiscal o a través de las regulaciones, habrá más presión para compensar con más gasto público. Sin embargo, si la capacidad del gobierno para financiar este gasto también se reduce, cierto impacto negativo sobre la protección social será inevitable.

## **V. Impacto general de la globalización**

El impacto de la globalización sobre el Estado benefactor puede provenir de diversos canales, algunos más generales que otros. Puede provenir de la creciente competencia que acarrea la globalización y, por ende, de la necesidad de una mayor eficiencia.<sup>16</sup> Puede provenir de la creciente movilidad de los factores de producción, especialmente capital financiero y personas con gran capacidad. Puede provenir de las presiones internacionales por nivelar el terreno regulador o por introducir patrones uniformes o códigos de conducta. Es probable que estos canales se tornen más importantes con el paso del tiempo.

<sup>16</sup> La globalización y especialmente Internet brindan información mucho más oportuna sobre precios y otras variables pertinentes incrementando, de este modo, la competencia.



po. Por lo tanto, los efectos que son apenas notables ahora se tornarán más visibles más adelante.

La globalización tiende a elevar la participación del comercio en el producto bruto interno y, en consecuencia, exponer a los sectores o industrias ineficientes a mayor competencia extranjera. Las empresas o los trabajadores que han operado al amparo de la protección ofrecida por las altas tarifas o por otras políticas protectoras pueden encontrarse sin tal cobertura. Esto se aplica especialmente a las empresas públicas que se dedican a la protección industrial. Para algunos de los países pertenecientes a la Unión Europea, la ayuda que la devaluación ocasional había ofrecido en el pasado ya no está disponible. En este ambiente de sálvese quien pueda, la necesidad de tornarse más eficiente resulta evidente. Pero la eficiencia depende, en parte, de las acciones de las empresas y de los trabajadores en sí y en parte de las políticas. Un país que grava con altos impuestos u otras restricciones (digamos, una semana laboral muy corta) a sus empresas y trabajadores los coloca en una potencial desventaja competitiva con respecto a las empresas que operan en distintos ambientes.

Con la globalización, el capital financiero y los individuos altamente capacitados o muy talentosos tienen mayor movilidad porque sus opciones se expanden hacia otros países. Los impuestos altos o las regulaciones demasiado restrictivas crean fuertes incentivos para que se puedan dirigir hacia otro lugar. La pérdida de individuos muy talentosos y la salida de capital financiero pueden tener un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento y sobre el ingreso por impuestos de un país. En un mundo abierto en donde los competidores extranjeros enfrentan impuestos más bajos y menores regulaciones restrictivas, se hace más difícil y más costoso para un país mantener altas tasas y más regulaciones.

La globalización trae aparejado fuertes presiones sobre la comunidad internacional para nivelar el terreno internacional en el cual operan las personas y las empresas. Por lo tanto, las normas existentes sobre comercio exterior, sobre el medio ambiente, sobre la protección de la cultura y la salud, sobre la reformulación de la arquitectura del sistema financiero internacional es, en cierto sentido, un movimiento hacia la nivelación del terreno internacional. En este entorno será cada

vez más difícil para algunos países mantener las cargas impositivas necesarias para soportar los altos niveles de gasto, o para continuar usando regulaciones y gastos fiscales para promover, a través de los mismos, los niveles corrientes de protección social.

## **VI. Globalización, sistemas impositivos y termitas fiscales**

Si bien la globalización puede afectar a los Estados benefactores existentes de distintos modos, el impacto más directo y poderoso provendrá probablemente de su efecto sobre los sistemas impositivos. Existe ahora una creciente literatura sobre la globalización y los sistemas impositivos de modo que no es necesario repetir los argumentos presentados en dicha literatura –véase Tanzi (1995 y 1996). Por el momento hay muy poca evidencia de que los sistemas impositivos de los países industriales se están derrumbando. Por el contrario, para la mayoría de estos países el nivel de impuestos se encuentra en un alto nivel histórico. Sin embargo, en la mayoría de los países en años recientes, el nivel de impuestos ha dejado de crecer y, en unos pocos, ha habido en realidad cierta disminución. Asimismo, algunos ministros de Economía se han estado quejando del efecto de la competencia impositiva sobre el ingreso de sus países y la OCDE y la Comunidad Europea se han preocupado por diversos aspectos de la competencia impositiva.

Mientras el edificio fiscal todavía se encuentra de pie y parece sólido, uno puede visualizar muchas termitas fiscales royendo diligentemente sus cimientos. Las mismas incluyen:

*a) Mayores viajes por parte de los individuos* que les permite comprar, especialmente artículos caros, en lugares en donde el impuesto a las ventas es menor. Esto crea incentivos, en especial para los países pequeños, por reducir los impuestos internos y otros impuestos a las ventas sobre los productos suntuarios a fin de atraer a los compradores extranjeros.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Algunos aeropuertos se han convertido en grandes centros de compras.

Esta forma de exportación de impuestos o de competencia impositiva reducirá progresivamente los grados de libertad que tienen los países de imponer impuestos internos sobre muchos productos de alto precio. En realidad, el ingreso proveniente de los impuestos internos, especialmente si se incluyen los productos de la nafta y el tabaco, ha estado cayendo rápidamente en los últimos años.<sup>18</sup>

*b) Mayores actividades* por parte de algunas personas altamente capacitadas llevadas a cabo *fuera de sus países*, lo que les permite declarar un importe menor de sus ganancias extranjeras, o no declararlas en absoluto; al mismo tiempo, más y más personas están invirtiendo ahora sus ahorros en el exterior, de modo que les permiten declarar montos menores o incluso evadir impuestos. Esta ha sido una preocupación importante de parte de la Comisión Europea que ha estado defendiendo el uso de impuestos mínimos sobre las ganancias provenientes de activos financieros.

*c) Un uso creciente del comercio electrónico y de las operaciones electrónicas en general* que en gran medida tiene lugar fuera del sistema impositivo. El comercio electrónico ha estado creciendo a tasas muy altas y se espera que alcance un volumen muy alto en unos pocos años. Una gran parte del comercio mundial, y especialmente el que tiene lugar entre las empresas, podría ser pronto canalizado a través de Internet.

El comercio electrónico va a ser una pesadilla para las autoridades impositivas.<sup>19</sup> Este comercio está trayendo consigo algunos cambios importantes.

El primer cambio es el que va de las transacciones reales, que requieren papeles que dejan varias huellas que las autoridades impositivas pueden seguir, a las transacciones virtuales que dejan huellas mucho menos identificables. Si la imposición basada en el origen fuera a prevalecer, los establecimientos de ventas deberían elegir ubicarse en lugares en don-

<sup>18</sup> Véase OCDE, *Estadísticas sobre ingresos* (1999).

<sup>19</sup> El gobernador Gilmore del Estado de Virginia, que encabeza la Comisión Asesora Estadounidense sobre Comercio Electrónico, ha estado sosteniendo que dicho comercio debe estar libre de impuestos.

de haya impuestos a las ventas bajos o no haya impuestos. Pero la imposición basada en el destino puede ser muy difícil de implementar, especialmente en un mundo dedicado a facilitar el comercio exterior.<sup>20</sup>

El segundo es el cambio cada vez más importante de la producción y venta de productos *físicos a digitales*. Muchos productos han sido vendidos tradicionalmente en negocios, y en un formato que les daba cierto contenido físico, perderán sus características físicas y en consecuencia la territorialidad de las bocas de venta será más difícil de determinar. La música, los escritos, las fotos, los planes de ingeniería, las películas, el asesoramiento médico, los servicios educativos y demás pueden ser descargados ahora directamente de la Red. Además, esa descarga se puede realizar desde casi cualquier lugar en el mundo.

En las circunstancias antes descritas, el significado de la jurisdicción fiscal se torna vago –véase Kobrin (1999). ¿Quién debe pagar el impuesto y quién debe cobrar el dinero? ¿Y cómo se debe hacer esto? En el nuevo mundo del futuro, la importancia de los productos físicos seguirá cayendo, mientras que aumentará la de los productos hechos de puro conocimiento, y que por lo tanto no tienen características físicas, que se pueden vender desde cualquier lugar en el planeta. Los diarios, libros, discos, y muchos otros “productos” desaparecerán como “productos”.<sup>21</sup> Las implicancias completas de estos cambios apenas se comprenden todavía.

d) La creciente importancia de *las organizaciones del exterior y de los paraísos fiscales* como conductos para las inversiones financieras, que en gran medida ha sido estimulada por el flujo de información digital que permite que el dinero y el cono-

<sup>20</sup> Un reciente artículo en el *New York Times*, 10 de enero de 2000, página 1, titulado “Las ventas on-line estimulan la importación ilegal de medicinas a los Estados Unidos” da un sentido del problema. El artículo cita al comisionado del Servicio de Aduana que dice: “Internet nos ha dado mucho más trabajo. Hemos sido inundados con medicamentos con receta que vienen del exterior. Es un desafío importante enfrentar este gran incremento en el volumen”.

<sup>21</sup> El crecimiento fenomenal en el valor de las acciones de Internet en el último par de años es un indicio de lo que está por venir.

cimiento se muevan fácilmente y con poco costo en tiempo real. Las estimaciones de estos depósitos se encuentran en la gama de los US\$5 billones –véase UN (1998, página 71). Es improbable que muchos de aquellos que obtienen ganancias sobre estos depósitos los declaren a sus autoridades impositivas nacionales.<sup>22</sup>

Existe un creciente interés por parte de las autoridades de algunos grandes países industriales de ocuparse de este problema y los países del Grupo de los 7 le han estado prestando cierta atención. Los Estados Unidos también han estado tratando de atraer la atención hacia este problema. Pero las soluciones son política y técnicamente muy difíciles. En consecuencia, queda por verse si este problema continuará creciendo o se encontrará alguna manera de contenerlo.

e) El crecimiento de nuevos agentes e instrumentos financieros para canalizar los ahorros, tales como *derivados y fondos de alto riesgo (hedge funds)*. Muchos fondos de alto riesgo operan desde centros del exterior y no están regulados, o lo están muy poco. Asimismo, los mismos problemas mencionados con el correo electrónico aparecen en aún mayor medida con los sistemas electrónicos. Estos son grandes problemas de identificación de personas, de transacciones, de ingresos, y de jurisdicciones en las que las personas viven o en donde se generan los ingresos.<sup>23</sup> En muchos casos, a menos o hasta que estos ingresos sean repatriados y declarados como ingresos, su imposición sigue siendo problemática.

f) La creciente importancia del *comercio* que tiene *lugar dentro de las multinacionales*, entre sus diferentes partes situadas en distintos países. Este comercio intra multinacional representa ahora una parte grande y creciente del comercio mundial total. Crea enormes problemas para las autoridades impositivas nacionales que derivan del uso de los “precios de

<sup>22</sup> Una razón es que parte de este dinero representa dinero lavado. Además, es muy difícil para las autoridades nacionales, bajo las normas existentes, identificar a los titulares de estas cuentas.

<sup>23</sup> A menudo es difícil distinguir ingresos regulares de ganancias de capital y muchos países no gravan las ganancias de capital.

transferencia” por parte de las multinacionales y de la probabilidad de que algunas de estas empresas manipulen estos precios de transferencia para trasladar ganancias a jurisdicciones en las que los precios son bajos. Bajo los presentes arreglos impositivos es probable que este problema crezca. Las autoridades impositivas de muchos países están preocupadas ahora por esta tendencia, pero a menudo están desorientadas acerca de qué hacer al respecto.

g) La creciente *incapacidad* de los países por *gravar*, especialmente con altas tasas, el *capital financiero* y también los ingresos obtenidos por personas con capacidades altamente negociables. Las altas tasas sobre el capital financiero o sobre personas de gran movilidad son grandes incentivos para los contribuyentes para trasladar el capital hacia jurisdicciones del exterior que graven en menor medida o por residir en países con impuestos bajos. La imposición de los ingresos provenientes del capital financiero se ha convertido en una cuestión importante dentro de la Unión Europea y ha estado obligando a los países a bajar las tasas de impuestos marginales sobre los ingresos o a introducir impuestos duales sobre los ingresos.

h) La posibilidad de que el *dinero real* comience a *ser reemplazado por dinero electrónico* en las operaciones normales de las personas. En este caso, las cuentas de dinero de las personas podrían estar incluidas en los chips de las tarjetas electrónicas que podrían ser usadas para realizar pagos y liquidar cuentas. Esta tendencia aumentaría seguramente las dificultades de las autoridades impositivas como así también las de las autoridades monetarias. Véase King (1996 y 1999).

Estos son ejemplos del nuevo mundo al que estamos ingresando y de las termitas fiscales que antes mencionara. Es posible que la comunidad mundial esté en condiciones de desarrollar modos de tratar alguno de ellos o de introducir nuevos ejemplos. Por ejemplo, los centros del exterior y los paraísos fiscales podrían ser sacados de la existencia por fuertes acciones punitivas de parte de los países industriales. Los países podrían acordar un intercambio ilimitado de información so-

bre los contribuyentes facilitado por la tecnología de la computación.<sup>24</sup> Los fondos de alto riesgo (*hedge funds*) podrían estar sujetos a un escrutinio más estrecho y a fuertes regulaciones. Los gobiernos podrían aprender a tratar con los precios de transferencia o introducir nuevas maneras de gravar a las multinacionales. Y podrían desarrollar maneras de monitorear el comercio electrónico y el dinero electrónico o introducir nuevos impuestos tales como los "Impuestos en trozos", los "Impuestos Tobin" u otros. Pueden crear incluso una Organización Mundial de Impuestos que ayudaría a debatir los problemas y a desarrollar y coordinar soluciones –véase Tanzi (1999).

Sin embargo, es improbable que se tomen todas estas medidas o que las mismas logren matar todas las termitas fiscales. Por lo tanto, la conclusión debe ser que sería prudente para muchos países, y en especial para los Estados benefactores, comenzar a prepararse para lo que podrían ser significativas caídas en los niveles de impuestos en años futuros.

## VII. Conclusiones

La caída en los ingresos podría llegar al mismo tiempo cuando los gobiernos experimenten la necesidad de un mayor gasto en áreas particulares, ya sea como consecuencia del problema del envejecimiento o de la globalización en sí. Bajo las políticas corrientes los cambios demográficos en marcha crearán fuertes presiones en los gobiernos para gastar más en salud y para jubilaciones. Estos efectos serán particularmente pronunciados, en muchos países, dentro de aproximadamente una década, cuando los *baby boomers* (personas nacidas en el período posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, es decir, a partir de 1945) comiencen a jubilarse. Pero para ese momento los efectos de la globalización sobre los sistemas impositivos podrían ser particularmente fuertes.

La globalización puede crear presiones para un mayor gas-

<sup>24</sup> Sin embargo, es posible que las restricciones legales y los intereses nacionales impidan que esto suceda. Sobre esta cuestión véase Tanzi (1995) y Tanzi y Zee (1999).

to en educación, capacitación, investigación y desarrollo, el medio ambiente, infraestructuras, o para cambios institucionales, en parte para incrementar la eficiencia y en parte para cumplir con los acuerdos internacionales. Estos gastos son coherentes con el papel básico o tradicional del Estado en su función de asignación de recursos. En consecuencia, el gasto para la protección social, que es un recién llegado en el papel del Estado, podría verse acosado entre el ingreso que cae y las crecientes necesidades de tipos más tradicionales de gasto. Ante tal situación, el Estado deberá repensar su papel en la economía.

Un libro de pronta aparición ha demostrado que hasta 1960, en la mayoría de los países industriales, el gasto público era inferior al 30% del PBI –véase Tanzi y Schuknecht (2000). Después de 1960 hubo un gran incremento en el gasto público en muchos países para aumentar el bienestar social. Sin embargo, no es fácil demostrar que este gran incremento en el gasto contribuyó realmente a un aumento del bienestar social –véase, ídem, y Tanzi y Schuknecht (1997).

Supongamos, por ejemplo, que entre 1960 y la actualidad el ingreso per capita se hubiera incrementado a la misma tasa que lo hizo;<sup>25</sup> pero supongamos que el gasto público como *parte del PBI* hubiera permanecido al nivel de 1960. ¿Se desprende necesariamente que el bienestar de la sociedad hubiera sido más bajo? Las personas hubieran tenido un mayor ingreso disponible, en razón de los menores impuestos. El mercado o las mismas personas hubieran desarrollado modos alternativos de protección contra varias clases de riesgos. Los gobiernos podrían haber concentrado su atención más directamente en aquellos que verdaderamente necesitan asistencia social y en sus objetivos más básicos más que crear programas que involucren al conjunto de la población. Quizás esto pueda ocurrir en futuros años. Es posible que los gobiernos se liberen ellos mismos de muchas actividades y exploten modos alternativos de lograr estos objetivos con una financiación

<sup>25</sup> En realidad, muchos alegarían que el crecimiento del ingreso per capita hubiera sido mayor si el incremento de impuestos y del gasto no se hubiera producido porque los impuestos más bajos y un menor gasto social hubieran creado menos distorsiones y efectos menos disuasivos.



menos directa. Ya existen muchas alternativas disponibles a partir de las experiencias de diversos países y una búsqueda concentrada de alternativas generaría indudablemente otras opciones que aseguren una protección social esencial o básica y que bajen la carga impositiva.<sup>26</sup> Pero en un mundo de esas características debería acrecentarse el poder del Estado para regular las actividades privadas en forma *efectiva y eficiente*. Sin una fuerte actividad reguladora más eficiente por parte del Estado y sin mucha imaginación por parte de las autoridades responsables es posible que el cambio sugerido no produzca los resultados deseados.

<sup>26</sup> El libro de pronta aparición de Tanzi y Schuknecht (2000) incluye varios capítulos que comentan algunas de estas alternativas.

## Referencias

- Atkinson, Anthony, 1999, "Cuestiones de equidad en un mundo que se globaliza: La experiencia de los países de la OCDE", en *Economía Política y Equidad*, editado por Vito Tanzi, Ke-young Chu y Sanjeev Gupta (Washington: Fondo Monetario Internacional, páginas 63-80).
- Baldwin, Richard E. y Philippe Martin, 1999, "Dos ondas de globalización: Similitudes superficiales, diferencias fundamentales", en *Globalización y trabajo*, editado por Horst Siebert (Tübingen: Mohr Siebeck) páginas 3-58.
- Bhagwati, Jagdish, 1997, "Globalización: ¿quién gana, quién pierde? En Siebert, editor, oportunamente citado, páginas 225-36.
- Burda, Michael C. y Barbara Dluhosch, 1999, "Globalización y mercados de trabajo europeos", en Siebert, editor, oportunamente citado, páginas 181-207.
- de Jouvenel, Bertrand, 1952, *La ética de la redistribución*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Forrester, Viviane, 1996, *El horror económico* (Librairie Arthème Fayard).
- Gates, Bill, 1999, *Negocios a la velocidad del pensamiento* (Warner Books).
- Haskel, Jonathan E. y Matthew J. Slaughter, 1999, "Cambio tecnológico como fuerza impulsora de la creciente desigualdad del ingreso", en Siebert, editor, oportunamente citado, páginas 157-175.
- King, Mervyn, 1997, "Sistemas impositivos en el Siglo XXI", *Visiones de los sistemas impositivos del siglo XXI*, (Holanda: Kluwer Law International).
- \_\_\_\_\_. "Desafíos de la política monetaria: nuevos y viejos", documento presentado en el Simposio sobre "Nuevos desafíos para la política monetaria", Jackson Hole, Wyoming, 27 de agosto de 1999.
- Kobrin, Stephen J., 1999, "Gravando a la red", en *World Link (Vínculo Mundial)*, la Revista del Foro Económico Mundial.
- Lal, Deepak, 1999, "Globalización: ¿Qué significa para los países desarrollados y en desarrollo? En Siebert, oportunamente citado, páginas 211-224.
- Leamer, Edward E. 1999, "Competencia en los bienes comerciables como fuerza impulsora de la creciente desigualdad del ingreso" en Siebert, oportunamente citado, páginas 119-152.
- Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, 1999, "El sistema de protección social finlandés y sus operaciones en 1998", (Helsinki, Finlandia).
- OCDE, 1999, *Estadísticas sobre ingresos, 1965/98* (París).
- Ohmae, Kenichi, 1995, *El fin del Estado-Nación - El ascenso de las economías regionales* (The Free Press).
- Tanzi, Vito, 1968, "Enfoques del gobierno con respecto a la redistribución del ingreso: comparación internacional", *National Tax Journal*, Vol. XXI, No. 4, Diciembre.

\_\_\_\_\_, 1995, *Régimen impositivo en un mundo que se integra*, (Washington D.C.: Brookings).

\_\_\_\_\_, 1996, "Globalización, competencia impositiva y el futuro de los sistemas impositivos" en *Steuersystema der Zukunft*, editado por Gerold Krause-Junk (Berlín: Duncker & Humblot) páginas 11-27.

\_\_\_\_\_, 1999, "¿Necesita el mundo una organización mundial de impuestos?" en Assaf Razin y Efrim Sadka, editores, *La economía de la globalización* (Cambridge University Press), páginas 173-86.

Tanzi, Vito, y Ludger Schuknecht, 1997, "Reconsiderando el papel fiscal del gobierno: perspectiva internacional", *The American Economic Review*, Volumen 87, No. 2 (Mayo) páginas 164-68.

\_\_\_\_\_, 2000, *Gasto público en el siglo XX: Perspectiva Global* (Cambridge: Cambridge University Press).

Tanzi, Vito, y Howell Zee. 1999, "Régimen impositivo en un mundo sin fronteras: el papel del intercambio de información", en *Estudios Internacionales sobre Régimen Impositivo*, editado por Bertil Wiman (Holanda: Kluwer Law International).

Naciones Unidas, 1998, *Paraísos financieros, secreto bancario y lavado de dinero* (Nueva York).

**IMPRESO y ENCUADERNADO POR  
OFFSET DIFO S.H.  
ROSARIO 4751 – ADOLFO SOURDEAUX  
1612 BUENOS AIRES – ARGENTINA  
Telefax: 4748-4905  
Celular: 15-4034-4873  
e-mail: [offsetdifo@arnet.com.ar](mailto:offsetdifo@arnet.com.ar)  
AGOSTO DE 2000**