



**POLÍTICAS LIBERALES  
EXITOSAS**

SOLUCIONES PENSANDO EN LA GENTE

Gustavo Lazzari y Martín Simonetta  
(Editores)

# **POLÍTICAS LIBERALES EXITOSAS**

SOLUCIONES PENSANDO EN LA GENTE

Red Liberal para América Latina (RELIAL)  
Fundación Atlas 1853  
Fundación Friedrich Naumann

2005

Diseño de Tapa: [estudio dos] comunicación visual.  
Corrección: Federico Soria.

Políticas liberales exitosas : soluciones pensando en la gente /  
Martín Simonetta...[et.al.]. ; adaptado por Martín Simonetta ;  
compilado por Gustavo Lazzari - 1a ed. - Buenos Aires : Fund.  
Atlas: Fundación Friedrich Naumann, 2006. 160 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-21037-1-2

1. Ciencias Políticas. 2. Política Liberal. I. Simonetta, Martín,  
adapt. II. Lazzari, Gustavo, comp.  
CDD 320.51

© 2005 Fundación Atlas.  
© 2005 Relial.  
© 2005 Fundación Friedrich Naumann.

Printed and made in Argentina  
Hecho e impreso en la República Argentina

I.S.B.N.: 987-21037-1-2

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, o su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia, registro u otros medios sin el permiso previo por escrito de los titulares del copyright.  
Todos los derechos de esta edición reservados por Ediciones Lumiere, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

La Red Liberal de América Latina está integrada por las siguientes organizaciones de toda la región:

*Argentina*: Fundación Atlas 1853, Fundación Cívico-Republicana, Recrear para el Crecimiento (RECREAR), Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), Red Libertad, Instituto para la Gestión; *Bolivia*: Fundación Libertad y Democracia; *Brasil*: Instituto Liberdade, Partido da Frente Liberal (Rio Grande do Sul), Instituto de Estudos Avançados - I.E.A, PFL Jovem, Instituto de Estudos Empresariais; *Colombia*: Instituto de Ciencia Política; *Costa Rica*: Instituto para la Libertad y el Análisis de Políticas, Movimiento Libertario, Asociación de Consumidores Libres; *Guatemala*: Instituto de Educación y Capacitación Cívica (CIVICA), Movimiento Reformador, *Honduras*: Red de ex Becarios de la Fundación Friedrich Naumann; *México*: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Contrapeso, Partido Nueva Alianza, Universidad Millenium; *Panamá*: Fundación Libertad; *Perú*: Instituto de Libre Empresa, Instituto de Estudios de la Acción Humana, Vanguardia Liberal, Instituto Político para la Libertad, Perú Liberal; *Uruguay*: Círculo Liberal de Montevideo, *Venezuela*: Centro de Divulgación del Conocimiento Económico Libertad.

Red Liberal de América Latina (RELIAL) y Fundación Atlas 1853  
desean agradecer a las siguientes instituciones que participaron en la  
elaboración del presente libro:

- Centro para la Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (CEDICE), Venezuela
- Círculo Liberal, Uruguay.
- Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), Argentina.
- Instituto de Estudios para la Acción Humana, Perú
- Instituto para la Libertad y el Análisis de Políticas Públicas (INLAP), Costa Rica.
- Instituto para la Libre Empresa, Perú.
- Fundación Libertad, Panamá.
- Mexico Business Forum, México.

# Índice

<b>Presentación</b> .....	11
<b>Dolarización y apertura financiera ¿Cien años de consecuencias no deliberadas?</b> <i>por Roberto Brenes Pérez</i> .....	13
<b>Chile y México: ¿Latinos a bordo de la economía global?</b> <i>por Martín Simonetta</i> .....	19
En Chile, el libre comercio paga .....	19
México y la locomotora del NAFTA .....	21
Mejores instituciones .....	23
<b>El mito del “gasto social” en México: Transformación presupuestal sin adjetivos</b> <i>por Roberto Salinas León</i> .....	25
Las Consecuencias del “Gasto Social” .....	25
Las Dimensiones del Proyecto Económico .....	28
Las Bases de una Reforma Presupuestal .....	30
¿Causantes o contribuyentes? .....	39
Hacia una Cultura de Crecimiento .....	42
<b>Reformas y prosperidad en Asia y Gran Bretaña</b> <i>por Rigoberto Stewart</i> .....	45
La Apertura Unilateral de Gran Bretaña .....	45
La Apertura Comercial de Japón .....	46
Reformas y Prosperidad en Taiwán .....	47
Reformas y Prosperidad en Singapur .....	50
Bibliografía .....	54
<b>América Latina a la cabeza en reformas previsionales</b> <i>por Gustavo Lazzari</i> .....	55
La necesidad de un sistema de pensiones .....	55
El Sistema de Reparto Puro .....	56
El sistema de capitalización puede ser colectivo o individual ..	60
Los sistemas mixtos .....	62
El mito de los costos de transición .....	63
Riesgos a tener en cuenta de las experiencias Argentina y Chilena de reformas previsionales .....	64
Los logros del sistema privado de pensiones .....	65
Consideraciones finales .....	66

<b>El caso de Irlanda: “El milagro del Tigre Celta”</b>	
<i>por Adrián Osvaldo Ravier</i> .....	67
Las causas del “milagro” .....	68
Conclusión .....	72
<b>Reforma del mercado de las telecomunicaciones en Perú</b>	
<i>por José Luis Tapia Rocha</i> .....	75
<b>Socialización del subsuelo: Una solución para América Latina</b>	
<i>por Guillermo M. Yeatts</i> .....	79
Diseminación del nacionalismo petrolero .....	79
Propiedad Pública vs. Propiedad Privada .....	80
Propuesta de cambio .....	81
Mirando hacia el futuro .....	81
<b>La reforma del Sistema Monetario Internacional: Prevención y mercado frente a mecanismos de represión</b>	
<i>por Miguel A. Alonso Neira</i> .....	83
1. Introducción .....	83
2. Agenda para la reforma del Sistema Monetario Internacional ..	88
3. Comentarios finales: La importancia de actuar a nivel preventivo frente a la adopción de mecanismos de reacción como los controles de capital .....	98
4. Bibliografía .....	99
<b>La reforma portuaria en Uruguay</b> <i>Oscar Silveira Guzzo</i> .....	101
“La reforma portuaria en Uruguay, estratégica y extraordinaria”	101
Bibliografía .....	109
<b>Una perspectiva económica liberal de largo plazo: Argentina entre 1853 y 2000</b> <i>por Carlos Goedder</i> .....	111
Algunas evidencias de los logros liberales Argentinos .....	111
Las Directrices de Política Argentina entre 1853 y 1929 .....	115
Retroceso de 1930 e inicio del Peronismo .....	121
Luces de libertad .....	124
Perspectivas .....	128
Bibliografía .....	130
<b>Fiat Lux: La privatización de las empresas de energía eléctrica en el Perú</b> <i>por Héctor Naupari Belupú</i> .....	133
<b>La protección a las inversiones extranjeras en Argentina (1989-2005): Una mirada político-económica</b> <i>por Julio Burdman</i> ....	139
I. La apertura a la inversión en los noventa .....	140
II. Apertura vs. Estabilización .....	146
III. El neoproteccionismo post-crisis .....	148
IV. Conclusiones: los TBIs y el desempeño del sistema de protección de inversiones .....	152
V. Bibliografía .....	153
<b>Biografía de los autores.</b> .....	155

## Presentación

Para la Fundación Friedrich Naumann de América Latina y para la Red Liberal de América Latina es una gran satisfacción dar a conocer *Políticas Liberales Exitosas. Soluciones pensando en la gente*. Dados su enfoque y la calidad de los participantes, creemos que este libro será un muy valioso referente en los próximos años.

El propósito detrás de la publicación, espléndidamente coordinada por los expertos Martín Simonetta y Gustavo Lazzari, de la Fundación Atlas 1853 de Argentina, es comenzar a documentar los esfuerzos recientes en varios países latinoamericanos –aunque también en otras latitudes–, para avanzar hacia economías más libres y abiertas, es decir, economías que respondan verdaderamente a las necesidades de los individuos.

Así, se pretende saldar un vacío político y académico en el diseño y el análisis de las políticas públicas: la poca correspondencia entre éstas y la vida cotidiana de la gente, como si tales políticas se dieran en el vacío, olvidando que su objetivo fundamental es precisamente apoyar el progreso y bienestar de personas concretas.

Al hacer un examen de las principales políticas públicas que han contribuido a que la libertad económica tenga un claro impacto positivo para los pobres en la región, el libro podrá servir de mapa de navegación para gobernantes, académicos y líderes políticos y sociales, en sus propios esfuerzos por hacer avanzar reformas institucionales.

Latinoamérica está urgida de tales reformas. Hoy, en casi toda la región, se necesitan reformas de Estado que hagan más fácil la vida a todos aquellos que quieren progresar. La otra alternativa es seguir como hasta ahora, generando mayor pobreza y desigualdad.

Cambiar esta lamentable situación demanda de un proceso legal y político muy ágil, eficaz y comprometido; requiere de reformas liberales, las cuales se esbozan en cada uno de los lúcidos ensayos que componen el libro.

Reformas que hagan posible que los gobiernos latinoamericanos otorguen estabilidad, credibilidad, confianza, seguridad jurídica,

cumplimiento de los contratos, en suma, un imperio de la ley que garantice las inversiones y los derechos legalmente adquiridos.

Reformas que le den al Estado una mentalidad productiva, a fin de facilitar el trabajo de los ciudadanos y de las empresas, convirtiendo a cada país en una plataforma competitiva para los negocios y la integración con los mercados internacionales, que en una verdadera alianza estratégica con el sector privado, remueva las barreras que traban la iniciativa empresarial y la competencia.

Que contribuyan a crear un Estado eficiente, funcional, transparente, que devuelva a la sociedad los impuestos que paga a fin de impulsar el desarrollo humano y económico; un Estado cuya atención no esté sólo en el crecimiento económico, sino también en la eficacia de ese crecimiento para luchar contra la pobreza.

Reformas que ayuden a entender que la mejor forma de luchar contra la pobreza es creando empleos. Generando competitividad. Apoyando los emprendimientos y las inversiones, nacionales o extranjeras. Integrando a cada país internamente y uniéndolos con el exterior.

Sin estas características en cada una las reformas emprendidas y, en general, en el actuar de los Estados latinoamericanos y de sus administradores, poco podrá avanzarse en el progreso de la gente.

Son características que deben exigirse a toda política pública, sobre todo en momentos cruciales como el actual, cuando muchos países latinoamericanos van quedando poco a poco relegados en materia de bienestar, potencialidades y capacidad de atraer inversiones, dado que sus gobernantes no han entendido que “para quedarse en el mismo lugar hay que correr más rápido”, parafraseando a un clásico.

En la Fundación Friedrich Naumann y la Red Liberal de América Latina estamos convencidos, sinceramente, de que *Políticas Liberales Exitosas* será un poderoso acicate para andar cada día más rápido, en libertad.

*Harald Klein*  
*Director América Latina*  
*Fundación Friedrich Naumann*

## **Dolarización y apertura financiera** **¿Cien años de consecuencias no deliberadas?**

*Roberto Brenes Pérez*  
*Fundación Libertad de Panamá.*

El 19 de febrero de 1904, la recién nacida República de Panamá adopta su primera constitución política, una constitución liberal que en buena medida reflejaba el desprendimiento del conservadurismo con el cual Panamá estuvo vinculado como departamento de la República de Colombia.

Muchos años han pasado desde entonces y como en toda Latinoamérica la constitución liberal de 1904 ha sido desdibujada y corrompida varias veces dando cabida a los populismos revolucionarios y el constructivismo racional que caracteriza este continente del realismo mágico. Sin embargo, por ya más de 100 años la constitución panameña ha consagrado y mantenido la prohibición de permitirle al Estado la emisión de moneda de curso forzoso. Así el artículo 117 de aquella carta magna en uno de los párrafos más hermosos (y más raros) del liberalismo panameño rezaba “*No podrá haber en la República papel moneda de curso forzoso. En consecuencia cualquier individuo podrá rechazar todo billete u otra cédula que no le inspire confianza; ya sea oficial o particular*”. Las constituciones posteriores fueron modificando hasta eliminar la segunda oración del artículo, pero su esencia: la prohibición a la emisión oficial y obligatoria se ha mantenido. Y con ello Panamá ha disfrutado de importantes beneficios financieros y monetarios.

Cuando los constituyentes panameños introducen la prohibición de las emisiones de curso forzoso estaban simplemente legislando para no repetir la traumática historia que vive el Istmo a partir de 1821, cuando se adhiere a Colombia. Allí los panameños viven experiencias monetarias perdurables, que iban desde la hiperinflación y devaluación casi continua del peso colombiano; ocasionada por la turbulencia política interna que caracterizó a aquella era, hasta períodos de bonanza y estabilidad de precios que generan las épocas de moneda dura que vinieron con la construcción y operación del ferrocarril transístmico por los americanos (1846-1860) y durante la fallida construcción del primer canal interoceánico por un consorcio francés (1875-1885). Para los constituyentes panameños las lecciones del pasado tendrían consecuencias futuras positivas e impredecibles.

Un poco después de adoptada la nueva constitución, en mayo de 1904 y con propósito de facilitar transacciones de consumo de los empleados en la construcción del Canal de Panamá, que también se inicia en 1904, los EE.UU. proponen al gobierno de Panamá un convenio monetario que les permitiera la libre circulación del dólar en Panamá y su aceptación como medio de pago. Así, el 19 de junio los gobiernos de Panamá y EE.UU. canjearon notas ratificando el acuerdo que pasó a conocerse como el Convenio Monetario de 1904. Ocho días después, mediante la ley 84 del 28 de junio de 1904, Panamá convierte el dólar en moneda de curso legal, mas no de curso forzoso. Pero como quiera que la construcción del Canal vertiera en la naciente economía tanto o más masa monetaria que el mismo presupuesto nacional el dólar americano se torna de facto en el papel moneda nacional.

Pero la dolarización, por fácil y rápido que se inserta en la vida económica de Panamá, no necesariamente perduraría. El dólar era una condición necesaria para desarrollar un sistema monetario abierto, pero no era condición suficiente. Se hicieron necesarias otras medidas monetarias y económicas, algunas casi espontáneas para preservar y vigorizar el sistema dolarizado. Para empezar, y en el mismo 1904 se crea el Banco Nacional de Panamá, como el banco del Estado, pero sin ninguna facultad de emisión, ni de servir de prestamista de último recurso del sistema ni facultades de orientar el crédito nacional.

Por otro lado, la dolarización de facto de la economía, asentada en el principio constitucional y perfeccionada por los flujos de la construcción del Canal y posteriormente los pagos y los gastos de la economía canalera dotan a Panamá de una ventaja competitiva para desarrollar una economía diferente; una economía de exportación de servicios de la cual florece un sistema financiero, que precisamente para servir al exterior, se organiza mirando hacia fuera y permitiendo igual acceso a extranjeros y nacionales. El sistema bancario está organizado como un sistema de mercado competitivo, con muy poca intervención del gobierno, ni siquiera existen requisitos legales de reserva sobre depósitos. Hay suficiente libertad de entrada para inversionistas extranjeros, prácticamente ninguna restricción en movimientos de capital, y las tasas de interés están determinadas libremente por el mercado.

No cabe la menor duda que la economía abierta y dolarizada ha generado ventajas competitivas a la economía de exportación de servicios. A lo interno, tener la máquina de imprimir billetes lejos y totalmente independiente de los vaivenes políticos internos ha sido una bendición. Aunque tradicionalmente se ha considerado contrario a la soberanía nacional la adopción de una moneda ajena, los resultados de una

indiscriminada política de imprimir o acuñar moneda han sido nefastos para los países que la practican; porque recurrir a la emisión de moneda sin respaldo es el equivalente financiero de aguar la leche. Cuando con el propósito de que rinda más, le echamos agua a la leche lo que realmente hacemos es diluir o sea devaluar su contenido alimenticio lo cual obliga a los ciudadanos a tener que invertir más dinero, la inflación del precio, para obtener el mismo resultado nutricional.

Aplicado este principio de dilución a todas las leches, panes y bienes de un país, lo que logramos aguando la moneda es crear una distorsión creciente de los precios, lo que equivale a meterle la mano en el bolsillo a los ciudadanos al obligarlos a pagar más por lo mismo, éstos a su vez exigen aumentos salariales, que a su vez se financian con nuevas emisiones de moneda y así es un círculo vicioso que acaba por colapsar el sistema monetario.

Gracias al pragmatismo liberal de sus próceres, quienes privaron a los gobernantes posteriores de esa capacidad de corromper su moneda, los panameños han tenido mejor suerte que los otros latinoamericanos. En consecuencia, Panamá ha gozado de una estabilidad de precios casi sin precedentes en el mundo. Desde el fin de la segunda guerra mundial al año 2004, la inflación anual promedio ha sido de 2.3%. Con excepción de los dos shocks petroleros, el de 1974 y en 1982 donde los precios de un año al siguiente oscilaron cerca del 12.5%, las fluctuaciones de precios de la economía se han movido tranquilamente en una banda de más o menos 3%. Así las cosas, vivencias tales como inflaciones galopantes y devaluaciones de moneda no están en el ADN de los panameños.

Un país con política monetaria libre de la tentación de emitir, con un sistema financiero competitivo y abierto ha hecho posible condiciones de crédito estables y eficientes que se reflejan en las transacciones del día a día. Si bien los panameños no tienen elevadas tasas de ahorro, la estabilidad monetaria y la poca inflación les genera confianza en el sistema con lo que hay muy poca volatilidad en los depósitos. Con un mercado de capitales poco desarrollado, los panameños prefieren ahorrar a corto plazo, pero renuevan constantemente sus ahorros de corto plazo, otorgándole realmente al sistema una fuente estable y duradera de recursos de mediano y largo plazo. Estas características han hecho posible una afluencia de recursos financieros y bajas tasas de interés, no sólo a los sectores productivos sino a un gran mercado de hipotecas. A diferencia de otros países donde los programas de vivienda muchas veces los asumen los gobiernos, el crédito hipotecario en Panamá es mayormente provisto por instituciones privadas y en condiciones muy favorables de bajas tasas y plazos hasta de 30 años y con poco (5% al 20%) de capitalización inicial.

En resumen, el sistema financiero abierto e integrado, ha llevado a Panamá a ser la economía más cerca de la abstracción académica de una banca libre y donde los diversos componentes se refuerzan uno con otro. La integración financiera no hubiera sido posible en Panamá sin la dolarización, y ésta en buena medida es exitosa por la integración financiera. Así mismo, las facilidades de crédito en dólares mejoran la competitividad de la economía exportadora de comercio y distribución lo que a su vez incrementa la demanda de crédito comercial de un mercado para operaciones de bancos internacionales, que a su vez oxigenan el sistema promoviendo las transacciones y depósitos en dólares. La estabilidad de precios respalda la toma de decisiones a largo plazo para inversiones, hipotecas y deuda, mejorando la eficacia y estabilidad del mercado financiero. Es posible que sin este ínter independencia económica e institucional el sistema no hubiera sido tan exitoso.

También, vistos en retrospectiva, los principales elementos de esa exitosa trilogía de apertura han retroalimentado a los gobiernos para fortalecer el esquema y reiterar su convencimiento sobre los beneficios del sistema monetario. Nadie, ni los más radicales estatistas criollos, piensan seriamente en una reversión del sistema monetario a moneda propia de curso forzoso.

Ahora bien, si Panamá posee un sistema monetario-financiero tan eficiente: ¿Por qué es Panamá un país pobre? Esta es la pregunta más recurrente sobre el sistema panameño. Y la respuesta es simple: la dolarización no es un panacea ni una “bala de plata” contra el desgüeño y las malas medidas de política pública.

Por una parte, un sistema monetario-financiero por bueno que sea no vacuna a los países de los traumas políticos y de los excesos fiscales de corto plazo. Si bien el sistema impide la emisión de moneda, la deuda que se contrae o los gastos públicos que se incurren deben pagarse con dinero constante y sonante y los excesos restan dinamismo y flexibilidad al sistema particularmente si se vuelven recurrentes a través de malos gobiernos. Por otro lado y más importante, las causas de la pobreza en un sistema monetario-financiero como Panamá se explican en una gran medida por la ausencia de otras políticas que fomenten la apertura, la competitividad y la inversión.

Para corroborar lo anterior basta formular una somera comparación entre Panamá y Singapur. Ambos países tiene grandes parecidos, son poblacionalmente pequeños, con fuertes economías de servicios y con sistemas bancarios y monetarios casi gemelos. Sin embargo los resultados económicos son abismales y se pueden resumir en sus disparidades de

ingreso per cápita donde el de Singapur es 10 veces mayor al de Panamá (aproximadamente U\$S 30.000 vs. U\$S 3.000).

La única razón de este contraste es crecimiento económico; puro y duro. Todo proviene de políticas que en un caso fortalecen y en el otro erosionan; que en un caso obstruyen y en el otro promueven. Mientras que Singapur sobresale en apertura comercial Panamá apenas marca algún grado de apertura a su mercado doméstico. Lo mismo sucede en lo referente a políticas de atracción de inversiones y desburocratización de gestiones. Otra diferencia fundamental es el tamaño y los objetivos del Estado; Panamá a pesar de todo, es un país latino de gran burocracia y poca efectividad. Y por último y no por ello menos importante, las calificaciones de ambos países contrastan notablemente en los temas de clima de inversión, derechos de propiedad e inversión pública en infraestructura productiva.

Así de fácil.

## **Chile y México: ¿Latinos a bordo de la economía global?**

*Martín Simonetta*

¿Está América Latina predestinada a la pobreza? Más de 40 millones de hispanos que residen en los Estados Unidos podrían inducirnos a pensar que efectivamente, para quien nace al sur del Río Grande, cruzar la frontera constituye una de las pocas posibilidades de alcanzar un nivel de vida acorde al de un país desarrollado.

Pero afortunadamente, además de ésta, existe otra realidad, mucho más alentadora que proviene de los países latinoamericanos que ya se están beneficiando de su integración a la economía mundial y, lentamente, comienzan a ver los frutos. Tal es el caso de Chile y México.

En estos casos la apertura al comercio mundial ha permitido una mayor especialización de sus economías la cual no sólo fue fundamental para crecer y reducir su nivel de pobreza, sino que también jugó un rol clave en la disolución del poder económico y político de grupos tradicionales acostumbrados a obtener su rentabilidad del establecimiento de mercados cerrados.

### **En Chile, el libre comercio paga**

América Latina debe mirar especialmente dos casos exitosos de integración a la economía global. El primero es el de Chile, país que es señalado como una de las estrellas de la región habiendo experimentado un profundo proceso de reforma económica que le permitió crecer de forma sostenida, con estabilidad institucional y manteniendo una serie de políticas de estado básicas por más de un cuarto de siglo.

En relativamente poco tiempo Chile incrementó su ingreso per cápita cuatro veces –comparando el período 1985-1989 (US\$ 1.704) y el 2002 (US\$ 4.262)– y redujo al 18% su nivel de pobreza que dos décadas atrás alcanzaba a la mitad de la población.

En términos comerciales, Chile podría ser señalado como el Hong Kong latino por sus políticas de apertura caracterizadas por:

• *Un derecho de importación homogéneo del 6%*, es decir que todos los productos pagan el mismo bajo arancel de importación, salvo un pequeño grupo de excepciones. La existencia de un arancel “flat” no sólo evita distorsiones en la asignación de recursos sino que, a su vez, minimiza la permeabilidad para la acción de grupos de interés en busca de privilegios sectoriales, a través de diferentes niveles de protección.

• *La firma de acuerdos de libre comercio a nivel bilateral*. Chile tiene una política deliberada de establecer convenios comerciales que profundicen selectivamente los ya bajos niveles arancelarios. El que más notoriedad ha tomado es el firmado con los Estados Unidos, que se suma a una larga lista de acuerdos bilaterales de libre comercio (Canadá, Centroamérica, Corea del Sur, Asociación Europea de Libre Comercio, México y la Unión Europea) y de complementación económica (Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, MERCOSUR, Perú y Venezuela). Asimismo, desde 1994 Chile es miembro pleno de APEC (Consejo Económico de Asia Pacífico).

Otros indicadores hablan de los efectos positivos de la apertura chilena: entre 1975 y el 2002, la cantidad de productos exportados pasó de 200 a 3.750, los países de destino de las exportaciones pasaron de 50 a 158, las empresas exportadoras de 200 a 6.118.<sup>1</sup> Hoy Chile es un “global trader” dirigiendo sus ventas externas casi en tercios iguales a América, Europa y Asia.

### Chile: Un Exportador Global

Exportaciones por Región (Millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002
América	6.414	7.261	7.494	7.307
Europa	4.321	4.857	4.982	4.533
Asia	4.596	5.659	4.692	5.122
África	52	82	83	72
Oceanía	57	65	57	76

Fuente: Fundación Atlas en base a datos de ProChile

<sup>1</sup> Datos en base a ProChile.

### Chile: Más Productos, Más Países, Más Empresas

Año	Productos	Países	Empresas exportadoras
1975	200	50	200
1987	1.400	120	3.666
1990	2.300	122	4.100
1995	3.647	157	5.817
2002	3.750	158	6.118

Fuente: Fundación Atlas en base a datos de ProChile

### México y la locomotora del NAFTA

En segundo lugar, debemos considerar el caso de México, país que se incorporó en 1994 al acuerdo de libre comercio ya existente entre Estados Unidos y Canadá, pasando a conformar el NAFTA (North American Free Trade Agreement). El objeto de este acuerdo fue liberalizar las barreras al comercio y a la inversión entre los socios, permitiendo a cada uno mantener independencia en términos de la fijación de sus políticas comerciales para terceros países.

El NAFTA generó una férrea oposición interna en cada país, especialmente por ser uno de los pocos acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y subdesarrollados. De este modo, en los Estados Unidos, diversos sindicatos y empresas argumentaban que incentivaría el traslado de inversiones hacia México, país con niveles salariales más bajos. Contrariamente, quienes apoyaban la firma del acuerdo sostenían que permitiría que México “exporte bienes y no personas” (“export goods, not people”). Mientras tanto en México reinaba el temor a que los productos de mayor calidad y precio de los Estados Unidos barrieran con la industria nacional.

Finalmente, tras más de cuatro años de negociaciones el NAFTA fue ratificado en el Congreso de los EEUU por 234 a 200 votos el 17 de noviembre de 1993. Del mismo modo, fue ratificado en Canadá y México (por amplia mayoría) y el 1 de enero de 1994 NAFTA entró en vigencia, permitiendo un aumento sin precedentes en los flujos de comercio e inversión entre los países.

En este sentido, cabe señalar que el comercio bilateral entre México y los Estados Unidos se incrementó a un promedio anual de 16 por ciento, consolidándose México como segundo socio comercial de ese país y primer socio comercial de Canadá en América Latina.

Es importante señalar que las reformas estructurales de México comenzaron antes del NAFTA a través de un proceso de gradual apertura comercial en el que la adhesión al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) significó un hito fundamental, pero que tras la firma del acuerdo de libre comercio adquirieron más firmeza y confiabilidad.

Como consecuencia de este proceso de apertura, el petróleo –exportación tradicional mexicana– redujo su importancia en la economía pasando de representar el 79% en 1982 de las exportaciones a sólo un 8% en 1999. En sentido contrario, las ventas externas de manufacturas incrementaron su participación creciendo del 15% al 88%. Así como en el caso de Chile, la cantidad de empresas exportadoras prácticamente se duplicó pasando de 21.447 en 1993 a 38.175 en 1999.

#### Cambio en la Estructura de las Exportaciones de México entre 1982 y 1999

	1982	1999
Agricultura	6	4
Manufactura	15	88
Petróleo	79	8
<b>Número de Compañías Exportadoras en México</b>		
Empresas exportadoras	21.447	38.175

Fuente: Jaime Málaga, Departamento de Agricultura, Texas A & M University

Los indicadores económicos de México reflejan el sostenido crecimiento del PBI real a partir de la tracción de las poderosas economías de Estados Unidos y Canadá, en contraste con la pobre performance de la mayor parte de las economías latinoamericanas en este período.

Al cumplirse 10 años del acuerdo, en el 2004, el comercio entre los tres países miembros del NAFTA se había más que duplicado, pasando de 306 mil millones de dólares a 621 y las exportaciones de México a los Estados Unidos y Canadá alcanzaban a 143 mil millones de dólares, es decir un 232% más que en 1993.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> John Curry, *Competing Views: NAFTA Marks Its Tenth Anniversary*. Summit of the Americas Center, February 2004.

#### Crecimiento de la economía de México (Variación del PBI real, 1990-2005)

Año	Crecimiento
1990	5.1
1991	4.2
1992	3.6
1993	2.0
1994	4.4 Entra en vigencia el NAFTA el 1 de enero
1995	-6.2 Crisis Tequila. Devaluación del peso mexicano
1996	5.1
1997	6.8
1998	4.9
1999	3.9
2000	6.6 Asume Vicente Fox el 1 de diciembre
2001	-0.2
2002	0.8
2003	1.4
2004	4.4
2005	3.1 (segundo trimestre)

Fuente: Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

#### Mejores instituciones

Tanto en el caso de Chile como en el de México se pueden apreciar que los efectos del libre comercio van mucho más allá de lo netamente económico y permiten mejorar la calidad de las instituciones. En este sentido, cabe señalar que no parece casual la victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2000 y la ruptura del dominio que por 71 años llevó adelante en forma monolítica el Partido Revolucionario Institucional, tan sólo seis años después de la incorporación de México al NAFTA. Esto significó el punto de inflexión más importante en la historia moderna de este país, a tal punto que algunos autores se refieren a la caída del “Muro de Berlín Mexicano”.

Del mismo modo, Chile –que hizo su proceso de reforma bajo un régimen no democrático– mantuvo y profundizó este proceso en los años posteriores, a pesar de la alternancia de gobiernos de distintos signos, sin experimentar retrocesos en su integración al mundo que hoy es considerada incuestionable.

Mientras tanto, gran parte de los países de América Latina recorrieron caminos erráticos de retroceso y freno en los procesos de reforma iniciados en las décadas de 1980 y '90.

Adam Smith se refirió con claridad al poder de mejora de las reglas de juego que tiene el comercio y lo refleja con gran claridad en el siguiente párrafo de *La riqueza de las naciones*:

*... el comercio y las manufacturas concurren para introducir el orden y el buen gobierno y, con éstos, la libertad y la seguridad que antes no tenían los habitantes del campo, quienes habían vivido casi siempre en la guerra continua con sus vecinos, y en estado de dependencia servil respecto de sus superiores.<sup>3</sup>*

El comercio libre cuenta con una capacidad descomunal para disolver el poder de los grupos tradicionales y cambiar reglas de juego que permiten la búsqueda de rentas. Asimismo, la firma de compromisos con terceros países genera una restricción externa a los mismos países –con alto costo de incumplimiento– que otorga una certidumbre en las reglas de juego que muchas veces no tienen los países de la región.

Los primeros años del siglo XXI nos muestran dos Américas Latinas: una que crece al ritmo de la economía global, otra que marcha al ritmo de protestas anticapitalistas y opuestas a la “invasión” de productos foráneos; una que recibe inversión extranjera y otra que continúa profundizando el proceso de primarización de sus economías por falta de certidumbre de largo plazo para la inversión directa.

En síntesis, los casos de Chile y México nos permiten ver que el comercio libre constituye una salida clara y probada que permitiría a los restantes países de América Latina romper una historia de pobreza y estancamiento crónico.

<sup>3</sup> Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, 1776. Edición de Fondo de Cultura Económica.

## **El mito del “gasto social” en México: Transformación presupuestal sin adjetivos**

*Roberto Salinas León*

*Somos el caso extremo de una sociedad abierta; estamos, como diría un matemático, en el límite donde ciertos hechos de vital importancia en otros lados, se ven insignificantes aquí; el mismo límite donde los hechos vistos insignificantes en esos mismos lados, son considerados de vital importancia aquí...*

*Sir John Cowperthwaite,  
Ministro de Finanzas de Hong-Kong, 1962*

### **Las Consecuencias del “Gasto Social”**

En la economía política moderna, los riesgos a la libertad, a una sociedad abierta, provienen de tres factores principales: la visibilidad de grupos de intereses especiales; las transformaciones del estatismo en nuevas modalidades, mutaciones menos reconocibles de intervencionismo estatal en la vida cotidiana, pero no menos efectivas; y el problema de interpretación sobre el verdadero funcionamiento de los mecanismos de mercado, de un orden de libertad. Estos tres elementos se concentran en el instrumento de mayor abuso en los círculos del populismo, la demagogia y la política de todos los días: el “gasto social.”

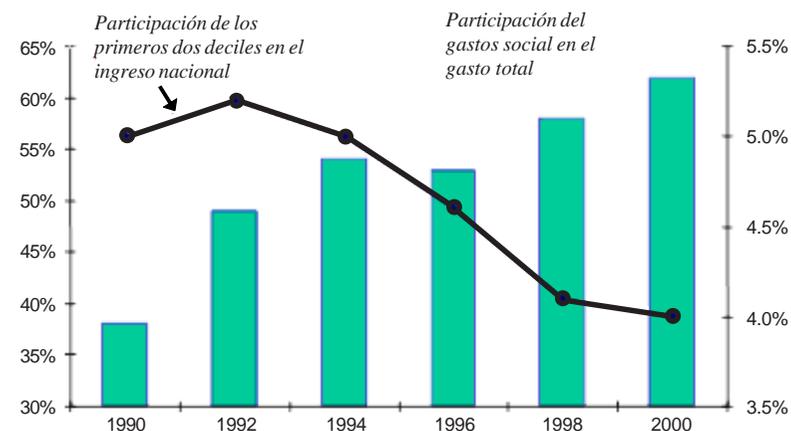
Una de las enseñanzas de uno de los fundadores de la escuela de elección pública, James Buchanan (Premio Nobel de Economía 1986) es que el poder del gobierno en el proceso democrático puede ser objeto de abuso por poderosos intereses especiales que buscan una redistribución del ingreso a su favor. Esto es lo que sucede en los debates presupuestales alrededor del tema del gasto público, y específicamente la figura retórica del gasto social. Este concepto es, y sigue siendo, una gran fuente de abuso político, que sirve los objetivos inmediatos de una mayor popularidad política pero que en la economía real equivale a una mera transferencia de recursos, incluso una deficiente administración de las

arcas fiscales. El problema mercadológico es que la oposición formal a ciertos usos del gasto público, con un adjetivo tan servicial, tan políticamente correcto, como “social”, representa un esfuerzo perdido aun cuando esta oposición no esté en contradicción con los objetivos de reducir la pobreza, buscar mejores y más eficientes usos del gasto público, y en última instancia de una sociedad donde se pueda vivir mejor.

Los aumentos sistemáticos en el rubro de “gasto social” en el presupuesto federal mexicano no se han reflejado en una disminución verificable de la pobreza en el campo, en los centros urbanos, en la economía en general. Al contrario, se han multiplicado abusos presupuestales, al servicio del mercado de rentas que caracteriza la burocracia moderna, y todo bajo la predecible excusa que se necesita aumentar “gasto social” bajo la inocencia de pensar que el Estado es creador de riqueza, fuente de prosperidad, y no meramente un administrador más (generalmente ineficiente) de recursos. La percepción generalizada es que existe una obligación del Estado para resolver todos los problemas de bienestar de los ciudadanos. En las palabras de James Buchanan, el lema “el Estado se ocupará de usted” parecería ser el himno de la modernidad. Sin embargo, los llamados constantes para atacar un problema por medio del aumento al gasto en rubros como educación (digamos, con un objetivo arbitrario de alcanzar 8% del ingreso nacional) o salud o vivienda, pasan por alto dos consideraciones: el hecho que para poder destinar recursos a una de estas actividades es necesario primero retirarlos de otro sector de la sociedad, lo cual implica no la creación de riqueza, sino la transferencia de la misma; el hecho que un problema de financiamiento no necesariamente exige mayor gasto, sino mejor uso del gasto, o sea, que la solución a un problema social debe contemplar la idea de “costo-eficiencia” de los recursos. De otra forma, literalmente, se están tirando recursos escasos a la basura.

La siguiente gráfica, elaborada por Quántica Consultores, demuestra en una forma dramática la injusticia generada por el desperdicio presupuestal del “gasto social”:

### Los límites del “gasto social”



Fuente: “Economist Conferences”, *The economist*



Es decir, esta gráfica refleja el comportamiento de dos variables claves: la participación de los dos primeros deciles de la población en nuestro ingreso nacional (es decir, las familias más pobres del país) y la participación del “gasto social” en el gasto federal. El primero ha sufrido una caída de arriba de un 20% en el período 1990-2000 (la misma que ha empeorado en el presente sexenio), al bajar de un porcentaje de arriba del 5% del ingreso nacional a 4% en la actualidad; el segundo, sin embargo, deja entrever un aumento exponencial en el gasto social, como la proporción del gasto federal total, al pasar de unos 38 centavos de cada peso gastado, a 63 centavos de cada peso en el presupuesto federal. La inferencia, a primera vista, es que las familias más pobres de la economía mexicana se han visto perjudicadas, no beneficiadas, del alza observada en el rubro de “gasto social.” Sin duda, hay varias explicaciones, pero un hecho es contundente: la brecha que se genera a partir de 1996 equivale a la renta burocrática derivada del gasto social o sea, el hecho que un 75% del gasto social lo consume el aparato gubernamental.

Este hecho refleja el problema de elección pública en las sociedades modernas. Un sistema que permite que la mayoría democrática, o la representación política, expropie la propiedad de otros en nombre del “bien social,” no es congruente con una sociedad civil basada en la

protección de los derechos de propiedad. En el ejercicio anterior, hubiera sido mucho más eficiente, y acto de caridad infinitamente más reconocible, si los recursos que se destinaron al aumento del gasto social se hubieran repartido, directamente, en efectivo o en bonos intercambiables por servicios sociales como educación y salud, entre las cuatro millones de familias más pobres del país. Bajo ese escenario, los recursos fiscales que hoy ya se comió la burocracia, se hubieran canalizado, y quedado, en poder de las familias más necesitadas del país. Por consiguiente, la intermediación burocrática de estos recursos no tan sólo privó a estas familias de una oportunidad de financiamiento, sino, más importante aun, de la libertad de elegir el uso de recursos que supuestamente se tenían marcados para este sector de la sociedad.

En esas circunstancias, el proceso político ha manipulado esta figura romántica del “gasto social” para privilegiar no a los más necesitados, sino a los intereses de grupos bien organizados, que así minan el proceso económico y la oportunidad de desarrollar mejores usos de los recursos fiscales de la nación. Sin duda, los temores naturales de vivir sin una figura paternalista que permita la redistribución de la riqueza oscurecen el reconocimiento abierto del mito del gasto social. El especialista en la materia Henry Manne, otro pensador importante de la escuela de elección pública, sostiene que el problema de “la venta del orden de mercado” obedece a la existencia de mercados políticos donde se intercambian favores (vota por mí) por favores (prometo subsidios, gasto social, lo que sea). Este es el problema de “rent-seeking” (rentismo) que hace difícil transformar las ideas de la sociedad abierta en política social. La libre asignación de recursos en un orden de competencia siempre enfrenta el problema de intereses especiales, de rentismo. La redistribución de ingreso que se da por medio de las rentas en el medio político necesariamente distorsionan los mecanismos de mercado. Esto representa un reto permanente para la formación de una sociedad libre, por medio de la serie de reformas estructurales que necesita nuestro país.

### Las Dimensiones del Proyecto Económico

En la actualidad, el proyecto económico responde más a la coyuntura que a las bases permanentes para el alto crecimiento. El desafío de la transformación estructural implica analizar, en forma objetiva, lo que se ha hecho, pero sobre todo, *lo que falta por hacer*. Ello, a su vez, necesariamente implica abandonar el simplismo político de brindar una “vital importancia” a la ecuación que el mayor “gasto público” es la

principal solución a los problemas económicos del país. En las palabras de Luis Rubio:

“Lo que está de moda es criticar la apertura, proponer una renegociación del TLC y demandar mayor gasto público. En suma, restaurar las políticas que nos llevaron a padecer años de crisis. Las épocas de crisis destruyen el ahorro familiar, desaparecen empleos, y empobrecen a la población... pero también hacen riquísimos a muchos empresarios, líderes sindicales, y políticos, y abren el camino para hacer de la intermediación de las burocracias un elemento clave. En lugar de discutir los temas urgentes del país, vivimos el debate impuesto por los intereses y frivolidades de los rivales de siempre. Evidentemente es imperativo crear condiciones que restauren la capacidad de crecimiento de la economía, pero invocar a lo que no funcionó, no sólo es absurdo, sino ominoso”. (Luis Rubio, “El Motor de la Economía”, *Reforma*, Abril 27, 2003, p. 29A.)

Parecería que los asuntos de vital importancia para el país son considerados insignificantes en el debate actual. Empero, la formación de riqueza, aquí y en todo el mundo, depende de principios, de bases que garanticen prosperidad a largo plazo. No hay varas mágicas. Hay caminos correctos o caminos equivocados.

La transformación va más allá del ajuste macroeconómico, acuerdos particulares o planes nacionales de desarrollo. Si el gobierno interviene en la distribución de la riqueza, independientemente de los mecanismos fiscales de gasto a su disposición, necesariamente estará retirando una porción de los factores de producción de otras áreas de la economía. Esto sucede con el abuso del sistema impositivo, e instrumentos como el “gasto social”. El privilegio de unos requiere la pérdida de otros. El desafío de la transformación es sustituir la distribución de riqueza (el bajísimo rendimiento del gasto), que ha significado la distribución de la pobreza, por la distribución de las oportunidades, las posibilidades de crecimiento para todos los ciudadanos.

Douglass North, Premio Nobel de Economía 1993, afirma la importancia del marco de instituciones, los incentivos a largo-plazo, en el desarrollo económico. North sostiene:

- Las instituciones definen las limitaciones diseñadas por el ser humano para dar forma a la interacción humana.
- Las instituciones reducen la incertidumbre al proveer una estructura básica para la vida cotidiana.

En otras palabras hay condiciones jurídicas que determinan el desarrollo a largo plazo. El propio acto de intercambio, sea entre dos

personas o dos millones de personas, presupone la institución del contrato, protección de derechos de propiedad, y la premisa que una parte gana sólo si la otra gana. Ya es un hecho formal, y no solamente una especulación informada, que existe una relación causal entre grados de libertad económica y mayores índices de crecimiento. Es decir, a más libertad, más prosperidad. Los apóstoles del “gasto social” deberían estar más preocupados de ampliar los espacios de la libertad de elección, si realmente se preocupan por mejorar las condiciones de vida de las familias mexicanas más necesitadas.

La versión del *Índice de Libertad Económica Mundial 1975-2005* encuentra una correlación positiva entre la libertad económica y el crecimiento, la misma que sugiere que los países que aplican políticas consistentes con los criterios de libertad de elección se ven premiadas con una tasa de crecimiento mayor, y un nivel de vida más alto. El índice de este estudio coloca a México en el lugar 45 de un universo de 103, o sea, en el tercer quintil de este grupo. Entre los primeros lugares de esta lista se encuentran países con escasos recursos, que sin embargo han logrado altos índices de crecimiento en los últimos veinte años: Hong Kong, Suiza, Nueva Zelanda, Singapur, Taiwan, y otros. Esa es la diferencia que hace la libertad en una economía: reducción de trabas innecesarias, estabilidad de precios, bajas tasas impositivas: mayor oportunidad y mayor bienestar.

En ausencia de un marco que ofrezca garantías institucionales al trabajo y a los frutos del trabajo, surgen problemas de incertidumbre en materia de propiedad, de pérdida de cálculo económico, asignación ineficiente de recursos, así como la anomalía que unos tienen mayor derecho a los frutos del trabajo de otros, precisamente lo que suele pasar cuando se manipula la mítica figura del gasto social. En concreto, sin el derecho a la propiedad en el marco de un esquema que facilite transacciones económicas, desaparece el motor de un mercado libre: *los incentivos*.

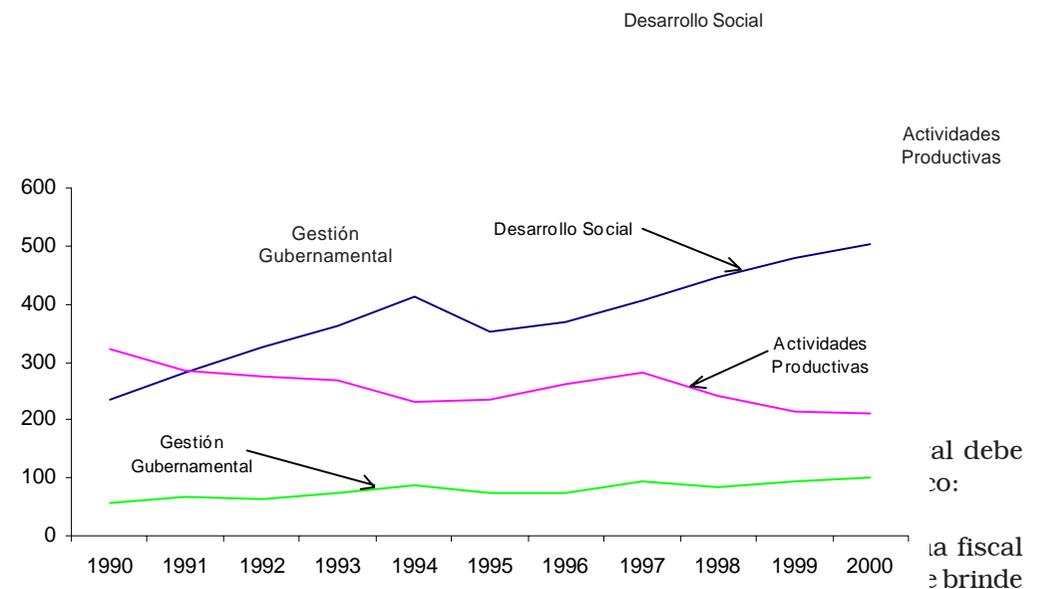
### Las Bases de una Reforma Presupuestal

En materia de la libertad económica, una segunda ola de reformas en los rubros fiscal, así como presupuestal, significan acciones para consolidar un *país más próspero*, que *brinde oportunidades* para todos los mexicanos. Los impuestos, de este punto de vista, representan el precio que debe pagar el ciudadano para obtener los servicios básicos de un gobierno: paz, seguridad, y la protección de los derechos de propiedad.

La política fiscal, por tanto, debe procurar eficiencia y equidad en el ejercicio cotidiano del gasto público. Precisamente, el problema capital que enfrenta el gobierno mexicano no es tanto el bajo nivel de recaudación fiscal, sino la alta ineficiencia e ineficacia del gasto público, tanto por el elevado costo de operación del aparato gubernamental, como por la multiplicidad de funciones que éste realiza.

A partir del inicio de la década de los ‘90, se ha dado un aumento significativo en el tamaño del gobierno. En este período, el gasto total de gobernar ha pasado de 9.4% del gasto programable a un 12% en la actualidad, lo que equivale a un aumento de 75% en términos absolutos.

**Evolución del Gasto Programable en Clasificación Funcional**  
(miles de millones de pesos de 1993)



incentivos para la inversión y que en la medida de lo posible el desarrollo de los negocios. Las decisiones empresariales no deben ser función de cambios repentinos o arbitrarios en la miscelánea fiscal, como nuevas tasas especiales o la expropiación de los recursos del sistema de ahorro para el retiro, sino el producto de argumentos comerciales. Por ello urge cambiar el esquema impositivo de recaudación por un esquema que utilice impuestos bajos como motores de inversión. Por ejemplo, una simplificación radical del código vigente, que elimine preferencias fiscales,

y que reduzca la necesidad de vivir con documentación innecesaria, auditorías constantes y manejo de criterios contables sumamente complejos.

*Reducir el Tamaño del Gobierno:* La sociedad mexicana no puede seguir pagando por un gobierno obeso y poco productivo. Son pocos los que pagan impuestos, de por sí altos y discrecionales, y sobre ellos recae todo el gasto que realiza el gobierno. Por ello, urge que el gobierno se ajuste al tamaño de nuestra economía y sea más eficiente en su manera de hacer las cosas. En los países miembros de la OCDE, el gasto público ha aumentado en forma exponencial en los últimos cincuenta años: de un promedio de 8.3% del PBI a un promedio de 47.2% del PBI. Sin embargo, el nivel óptimo del Estado es de 10%-15% del producto nacional. Si se da un nivel de gasto mayor a 40%, se observa un nivel menor de crecimiento, reflejo de una mala asignación de recursos.

Incluso, los múltiples propósitos de la Convención Nacional Hacendaria implican definir tres interrogantes capitales del ejercicio del gasto público federal: ¿en qué se gasta, cómo se gasta, y por qué se gasta? Si bien estas son preguntas sobre el sistema de egresos, y sobre una reforma presupuestal, su análisis significa abordar la Reforma del Estado. En el fondo, la conclusión del debate fiscal refleja diferentes visiones sobre el papel del estado en la sociedad. El Estado se concibe como el *mecanismo institucional de coerción* que requiere una sociedad para obligar a las partes involucradas a respetar los términos de intercambio, bajo un clima de paz y seguridad. Si, paralelamente, también abarca funciones adicionales, como distribución del ingreso, la previsión de servicios básicos, o la propiedad monopólica de unos factores de producción, necesariamente retira una porción de factores de producción de otras áreas de la economía. El tamaño de los ingresos es función del tamaño de los egresos, y el tamaño de los egresos es función del tamaño del Estado que desean los participantes del contrato social. El gran dilema para los participantes de la Convención es que bajo el criterio tradicional, las actividades del Estado se limitan a un campo de acción que no es consistente con varias de las actividades que, de acuerdo a la sabiduría convencional, debe llevar a cabo el Estado, –ciertamente–, no es consistente con otorgar privilegios, planear, orientar y dirigir la actividad económica, organizar factores estratégicos de producción, o usar el sistema de impuestos para redistribuir la riqueza. Por ejemplo, en la visión de James Buchanan, le corresponde al Estado “funciones protectivas y productivas,” por ejemplo, la protección de propiedad privada, observar el cumplimiento de contratos

voluntarios, garantizar la entrada y salida de mercados de industria, servicios o comercio, la prevención de los fraudes en actos de intercambio, y la previsión de ciertos “bienes públicos,” como la administración de la justicia, la preservación de la paz social, o la construcción de una amplia red social para los menos protegidos de la sociedad.

Necesariamente, esta reflexión nos lleva a plantear la pregunta sobre el tamaño del Estado que desea la sociedad, ya que el costo del Estado implica una reducción de los recursos del sector privado, una pérdida de ganancias por los intercambios potenciales que se hubieran realizado con esos recursos, y un costo en la burocracia de los ejercicios fiscales de recaudación. En el fondo, todos los temas de la Convención Hacendaria tocan el tema más importante, la madre de todas las preguntas de los debates en la política económica contemporánea de nuestro país: ¿qué tipo de Estado queremos?

*Responsabilidad Fiscal:* Hay gobiernos responsables y gobiernos irresponsables. Mantener equilibrio en las finanzas públicas no es dogmatismo fiscal, sino un reflejo de que se debe manejar los recursos públicos bajo un marco de responsabilidad. Ruth Richardson, ex-Ministra de Finanzas de Nueva Zelanda, habla de la responsabilidad de un gobierno de prever “aterrizaje suave” para los imprevistos, por ejemplo construir una red de protección para el sector de marginados de una sociedad. Sin embargo, dice, es necesario evitar que la red se convierta en un paraguas de hoyos negros presupuestales, al servicio más de los privilegios y menos del interés público. La marginación es un problema estructural de la economía. El problema no se puede superar redistribuyendo la pobreza, sino generando condiciones de riqueza. Es mucho más importante plantear cómo lograr altos niveles de crecimiento, con estabilidad de precios, que satanizar el principio elemental de que no se puede gastar más de lo que se tiene.

*Transparencia Fiscal:* El gasto público es un préstamo por parte del universo total de los contribuyentes, captado vía impuestos, que vence cuando el universo mencionado recibe el servicio a cambio –seguridad, impartición de justicia, protección de propiedad individual–, así como algunos servicios públicos. El presupuesto mexicano ha sido objeto de constante abuso por parte del proceso político, precisamente porque no se ha generado un sistema de rendición de cuentas. Esta laguna institucional ha cambiado, recientemente, en aras de transparentar la gestión del gasto público. El formato de presentación del presupuesto que se adoptó para el proyecto de egresos en el 2003 es un paso de vital

importancia hacia una reforma presupuestal. Este diseño basado en metas e indicadores, estilo resumen ejecutivo, permite el análisis objetivo, muestra claramente los desperdicios financieros y revela varias incongruencias, facilitando así la toma de decisiones para los legisladores. Anteriormente, los diputados mexicanos recibían un proyecto caracterizado por toneladas de papel, con un total de trece tomos, lo que se prestaba en forma muy natural a esconder la información en un universo contable hiper-complejo, con más de 10.000 proyectos específicos de gastos y una enorme multiplicidad de actividades. A partir del nuevo formato, los representantes del gobierno deben “rendir cuentas” en base a indicadores de desempeño (algunos que son verdaderamente ridículos, pero no por ello corregibles). La tarea vital en materia de mayor transparencia es exigir al proceso político en su totalidad que corrijan los indicadores, así como las metas. Esto, en las palabras de Ricardo Medina, daría lugar a que los políticos nos digan, en cristiano, “los ‘para lograr qué’ de cada centavo que nos piden,” con lo cual se podrían generar ahorros fundamentales en el presupuesto, tanto en recursos erogados, como en costos de oportunidad.

*Comunicación Fiscal:* Las propuestas para hacer más eficiente el proceso presupuestal se basan en una distinción clave entre un sistema de contabilidad nacional, el cual tiene una misión meramente descriptiva, y un mecanismo de decisión de políticas públicas de “para qué” y “para quién” sirve el gasto público. Algunas ideas de estrategias de comunicación que se podrían seguir parten de la premisa que las cosas sí pueden mejorar en ausencia de una reforma fiscal, al presentar un proyecto de reducción o ahorro del gasto público. Para ello, se podría proponer:

1. Realizar una encuesta nacional sobre lo que la gente piensa del gasto público, que incluya preguntas como las siguientes: ¿para qué se usan los impuestos?, ¿quiénes se benefician del gasto público?, ¿son correctas las prioridades de gasto?, ¿en qué se debería gastar el dinero público?, ¿cree que el gobierno debería gastar más?, ¿cree que el gobierno podría hacer más con el dinero que tiene? Ello le daría “legitimidad” a los lugares comunes de los que habla el proyecto y a la vez daría al gobierno pistas constantes de lo que se podría hacer, mediante todo un mecanismo que aparenta realizarse bajo la idea de un “ejercicio democrático”.

2. Una estrategia de difusión del desperdicio público, haciendo públicos los “casos de horror”, bajo una campaña que sorprenda a la población por la información autocrítica que se presente. La clave aquí

es generar el consenso para que sean los propios secretarios y/o funcionarios los que “denuncien” los problemas, bajo la idea que el recurso que administra el gobierno no es del gobierno, sino un monto “prestado” por la población para cumplir con el deber estatal.

3. Una estrategia de difusión que nos hable de un gobierno comprometido con la idea de “gastar mejor con menos.” Ello implica mostrar, con una batería constante de casos, el destino de los ahorros, los ahorros generados por los ajustes internos, así como destacar los ahorros y destinos que se pudieran dar si se realizaran todos los ajustes necesarios, sobre todo en dependencias y programas que hoy generan tanto desperdicios como asignaciones totalmente inequitativas e ineficientes.

4. Una campaña de difusión de la carta de los derechos del contribuyente, que el gobierno nos informe en qué gasta y cómo lo gasta, como parte de la estrategia de rendición de cuentas. Esta carta y los informes deberían llegar junto con carta que envía el SAT en agradecimiento por pagar los impuestos a tiempo.

Estos ingredientes de la reforma presupuestal sin adjetivos descansa en la premisa que el gasto público es del público, no del burócrata. Esta premisa de sentido común la entiende todo mundo, menos el político mexicano privilegiado que ha vivido de los huesos presupuestales, que pide más y más, sin importar en qué se gasta, o cómo se gasta. La disputa fiscal sobre los recortes presupuestales, y los debates recurrentes sobre el proyecto de egresos para años venideros, se centra en sólo un tema del sistema fiscal, el apartado de ingresos. El énfasis es siempre sobre más, independientemente de la lesión que ocasione a los derechos de propiedad o a la estabilidad fiscal, no sobre la necesidad de racionalizar el apartado de egresos, de gastar mejor.

Otro principio de sentido común, sin embargo, es que cuando alguien gasta dinero que no es suyo en un proyecto que no es suyo, le importará muy poco cuanto se gasta y como se lo gasta. Más aún, cuando alguien (digamos, gobernador, o presidente municipal, o algún diputado) gasta dinero que no es suyo en un proyecto que ve como suyo, le importará poco de donde vienen los dineros, mas le importará muchísimo cuánto hay, y por cuánto tiempo. Estas dos premisas operan en forma perversa dentro del actual círculo político, donde los reclamos se centran alrededor de los recortes, y las baterías se gastan en pedir más –sin rendir cuentas–, sin decir cómo y a dónde, sin el desgaste de justificar más recaudación a niveles locales.

Una reforma fiscal integral que logre el objetivo de un cambio estructural no puede iniciar ni con mayor presión recaudatoria (más y más altos impuestos, por ejemplo), ni sin una atención detallada sobre los egresos. Sólo a partir de estas dos estrategias, se respeta el principio de que el gasto público es del público. Pedir más se justifica sólo en la medida que el mayor ingreso logre un bienestar comprobable y transparente. En la actualidad, las tasas de retorno tributario son muy bajas. Los mayores gastos en “gasto social,” en gasto corriente, en gasto estatal, no reditúan en beneficios observables –vaya, ni siquiera en las obligaciones básicas del gobierno–, como son la protección de los derechos de propiedad, la seguridad pública, o la paz.

Bajo esta óptica, las tasas impositivas que pagamos los causantes mexicanos son de las más altas del mundo, ya que lo que recibimos a cambio representan beneficios bastante inferiores a los que otros ciudadanos, en otros países, toman como un hecho.

El derroche presupuestal, desgraciadamente, figura poco en la agenda del debate fiscal. La mayoría de las propuestas, desde gobernadores hasta llamados para una hacienda de Estado, se concentran en cómo aumentar ingresos, y no en cómo racionalizar el gasto actual. Los costos de oportunidad son enormes, sobre todo cuando el gasto denominado “gasto social” se encuentra secuestrado por la intermediación de la burocracia mexicana. Hay mucha, pero muchísima tela de donde cortar y cada pedazo de la tela burocrática representa oportunidades de ingreso directo para las familias más pobres del país, o recursos liberados para actividades con mayor productividad, o nuevos ahorros que permitan encontrar un destino más eficiente.

Otro principio de sentido común: a mayor gasto público, menor gasto privado. Es muy cómodo reclamar mayores botines de gasto, sin considerar las fuentes de ese gasto. Si un gobernador persiste con el berrinche tributario, debería entonces justificar su posición ante los causantes, el público que financia el gasto gubernamental. Cada peso adicional que pide un gobernador, un diputado, un burócrata iluminado, un exquisito de la academia que vive del subsidio estatal, es un peso menos para el público general, ya sea el ciudadano del presente (que paga con impuestos, y antes con inflación) o del futuro (los causantes que no han nacido pero que ya están comprometidos para hacer frente al peso de la deuda pública, o sea, imposiciones diferidas a otra generación).

Un último principio de sentido común: lo mío es mío, no de otros, ni mucho menos de un gobierno que ha servido más para pedir, quitar y expropiar que para servir, facilitar y dejar trabajar.

Una cosa es lo que es, y no otra cosa. Los déficit fiscales, de cualquier tamaño, los paga alguien, concretamente, los causantes. Los causantes pagan ya sea a través del proceso inflacionario o a través del proceso impositivo. El gobierno, de no caer en esta disyuntiva, se ve necesitado de contraer nueva deuda, deuda que se paga por ciudadanos actuales o por causantes futuros –los tataranietos fiscales–. El déficit no es gratis, aun cuando se presente bajo fines tan bien intencionados de combatir la pobreza. Los miembros de la clase política piensan que el voto popular es un cheque en blanco para gastar. Es muy bonito decir que ahora sí habrá riqueza para todos, o que podemos elevar los salarios por decreto, o que al tenor de un dedazo se puede repartir el ingreso nacional. Empero, las consecuencias se tienen que pagar: por los causantes actuales o los tataranietos fiscales. Los políticos no se preguntan quién paga. Si se gasta mucho más allá de lo que se tiene, a la postre, se dispara la inflación, baja el poder de compra, se encarece el crédito, y se da la necesidad de legislar impuestos, nuevas cargas “públicas” para financiar las extravagancias presupuestales de nuestros representantes bien intencionados.

Los políticos que prometen distribuir la riqueza, acaban distribuyendo la pobreza. Los países más pobres son los que han aprendido que el mecanismo fiscal del presupuesto deficitario es un pésimo mecanismo para distribuir la riqueza. No hay excusas. Un déficit fiscal presupuestal conduce a menos recursos para la inversión productiva, incentiva el gasto irresponsable por parte del gobierno, y presiona las tasas de interés al tener que recurrir al endeudamiento interno.

En estas épocas de estancamiento, cuando la creatividad de las ideas debería ser un activo intelectual, es preocupante observar reclamos de populismo, llamados para aflojar las riendas monetarias, o incrementar el nivel de gasto. Es más preocupante aun cuando los llamados vienen de los empresarios más destacados del escenario nacional, llamados irresponsables, populistas, aun cuando se emiten siempre en nombre de “generar empleo y crear demanda.” La grasa es un ingrediente muy efectivo para hacer crecer un cuerpo humano, para “generar” crecimiento, independientemente que éste sea horizontal, o conduzca en forma inevitable, a la gordura, o a un paro cardíaco, o a una enfermedad similar. Asimismo, la cocaína es otro ingrediente muy efectivo para agilizar un cuerpo flojo, letárgico, aunque efectivo para inhabilitarlo en forma permanente.

Algo similar sucede con las políticas de lo que Ricardo Medina denomina “dinero fácil.” Un déficit fiscal elevado, sostenido, no genera riqueza, no aumenta la cantidad de recurso disponible en una sociedad. Implica solamente una transferencia neta de recursos del sector

productivo hacia el sector gubernamental (generalmente ineficiente en la gestión del gasto). El dinero para financiar actividades “públicas” con un aumento en el gasto no sale gratis, ni se genera *ex nihilo*, de la nada. Representa un recurso que se transfiere por medio del proceso inflacionario (el cual ya no ocurre en nuestro país) o por el proceso impositivo, por medio de deuda pública, o de impuestos. Si el aumento en el gasto se genera por vía de la deuda pública, empeora el riesgo país y presiona las tasas de interés hacia arriba, además de que se está generando una carga impositiva a erarios inexistentes, a generaciones que no han nacido todavía. Si se genera por la vía de impuestos, tenemos más de lo mismo, y más de lo peor.

El populismo de “dinero fácil” confunde más dinero con más poder adquisitivo. Las ventas y empleos no se aumentan con más dinero, sino con dinero que pueda comprar más. Por otro lado, la mejor forma de lograr mayor flexibilidad en la economía mexicana es por medio de cambios estructurales que logren incentivar la productividad laboral. Esta es, en el fondo, la variable que explica la falta de crecimiento, valor agregado e inversión, en la trayectoria económica del país. La reforma que podría funcionar como detonador de mayores inversiones, como el choque psicológico de confianza que rompa el letargo que sufrimos, es la reforma fiscal basada, como siempre, no meramente en elevar el nivel de la recaudación tributaria, sino en consolidar un sistema fiscal que sea parejo, transparente, y a la vez basado en una reforma hacia adentro, en el manejo del presupuesto.

Sin duda, los agitados debates presupuestales han generado una ola de propuestas sobre la reforma fiscal, el nivel del déficit público, aumento al mal llamado “gasto social,” entre otros temas de la ciencia oculta de finanzas públicas. Empero, es esencial investigar las causas de la “incultura de no pago” que impera en la sociedad mexicana, a pesar de tanto esfuerzo impopular por elevar la recaudación. Existe la percepción generalizada que los impuestos que recauda el gobierno sirven más para beneficiar a la clase política que para canalizar recursos hacia actividades públicas. Esta percepción es un reflejo que no existe transparencia sobre el origen y el uso de los fondos que se recaudan por medio del sistema impositivo. Esta imagen alimenta una cultura de cinismo fiscal que conduce, entre otras cosas, a fuertes incentivos para buscar la evasión de las responsabilidades fiscales de agentes, independientemente de argumentos sobre si la carga fiscal es baja o sobre si reducir el impuesto al valor agregado es positivo.

Una de las formas de elevar la recaudación sería a través de la certidumbre fiscal: la credibilidad en el manejo de recursos públicos,

que éstos sean verificables por fuentes autónomas. El reclamo de reducir impuestos pero aumentar el gasto se ha convertido en falsa bandera de la justicia social, en la medida que los abogados de gastar más de lo que se tiene nunca explican quién pagará la factura de su irresponsabilidad fiscal. Es indudable que si la gente percibe que los impuestos se usan para consolidar la riqueza de grupos de funcionarios, y no para la protección cívica o la construcción de obras públicas, entonces habrá una tendencia natural para reclamar la devolución de los impuestos. Por ende, una forma de combatir la evasión es por medio de la transparencia fiscal.

### ¿Causantes o contribuyentes?

La reforma fiscal, por lo tanto, debe tener un aliado capital en la política social, en los subsidios directos, en las estrategias para sobrecompensar el cobro de impuestos en forma uniforme con aportaciones a fondos individualizados de pensiones, con esquemas de transferencias, visibles y transparentes. En materia fiscal, el privilegio de unos es la pérdida de otros. Una exención fiscal en un sector significa un mayor tributo en otro. Esta píldora es amarga, y la preferencia es evadir la realidad en vez de reconocerla. Al final del día, el debate fiscal no debe ser sobre recaudación o sobre incentivos. Es sobre un examen del gasto público, sobre lo que los contribuyentes esperan de sus servidores. Si se exige más gasto, habrá que pagar la factura impositiva. Hay que tener corazón, pero hay que pensar con la cabeza. En la actualidad, los dos quintiles con menores recursos económicos (o sea, las familias más pobres) de la población recibe, en términos per cápita (por habitante) tan sólo 21% de los beneficios fiscales destinados al rubro de “gasto social,” mientras que los dos primeros quintiles de la población recibe 40% de estos beneficios. Esta regresividad es patente, pero es también el resultado natural de prácticas contables corruptas, inercias en la asignación de recursos, y la ausencia de transparencia en la gestión del gasto público.

El reto fundamental, entonces, no es re-distribuir el pastel de recursos fiscales, sino formar oportunidades de mayor crecimiento. Aun así, una forma contundente de aumentar la eficiencia del gasto en el sector social sería por medio de aportaciones directas. Javier Bonilla ha planteado, en varias ocasiones, una transferencia del presupuesto que se podría convertir como el reto “trascendental” de una eventual reforma presupuestal:

*Si el gobierno le quisiera dar un salario mínimo por familia a la mitad de la población, esto costaría sólo 10% del presupuesto federal. En lugar de ello el gobierno gasta cinco veces esa cantidad en "gasto social" y los pobres siguen ahí. ¿Sabe por qué? Porque el gasto se queda atrapado en el aparato federal. Hacer mejor gobierno es hacer menos gobierno, no más. Y hacer menos gobierno es dar pagos directos en lugar de hacer crecer una burocracia que, a pesar de las mejores intenciones, en poco ayuda a quienes menos tienen. Hacer transferencias monetarias directas "para que les alcance" no sólo ayuda efectivamente a la población, reduce el crimen y mejora la percepción de la justicia de la sociedad. (Javier Bonilla, "Pa' que te Alcance," *El Economista*, Mayo 9, 2003, p. 31).*

Un gobierno fuerte, bajo esta visión, es un gobierno limitado, pero comprometido con sus funciones básicas. En general, un requisito para el desarrollo a largo plazo es un sistema tributario que maximice ingresos fiscales sin lesionar los incentivos empresariales y laborales. Suena fácil, pero el reto es capital. Los agentes económicos, en la medida que disfruten de amplia libertad fiscal, de derechos fiscales, de estabilidad fiscal, tendrán los incentivos para crear más riqueza, mayor nivel de bienestar. El especialista en la materia Paul Craig Roberts dice que "la libertad económica surgió cuando los siervos y esclavos se convirtieron en seres libres. La diferencia consistía en si la persona era o no dueña del producto de su trabajo." Resulta, sin embargo, que los últimos años los mexicanos que forman parte del universo total de contribuyentes tienen que trabajar casi dos terceras partes del año (224 días) para cumplir con las obligaciones tributarias que impone el gobierno mexicano. Esto significa que el Estado es "dueño" de más de la mitad del fruto de nuestro trabajo, y por ende de un cierto número de jornadas laborales.

Este resultado se puede apreciar por un índice que mide la libertad fiscal: el Día de Libertad Fiscal. El cálculo de este índice, elaborado por Adolfo Gutiérrez Chávez en sus versiones 2001-2003, supone un porcentaje del ingreso bruto de las familias, junto con la estimación de diversas tasas impositivas generadas a partir de las rentas del mes, los gastos, así como los efectos de otras percepciones. Por cierto los últimos cuatro deciles del entorno económico del país absorben el total de la recaudación tributaria. Las familias de ingresos más altos pagan hasta 65% de su ingreso en impuestos, lo que arroja un día de libertad fiscal a mediados de septiembre, mientras que las familias de los deciles más pobres pagan 7% de su ingreso bruto. Esta es una muestra, de varias

otras, de las distorsiones que sufre nuestro sistema fiscal. El incentivo de las familias de altos ingresos es evadir, dado el alto grado de "esclavitud fiscal" operante. Del total de los impuestos pagados, las familias más pobres aportan el 0.8%, mientras que las más ricas lo hacen en 78%. La evasión, tanto para el contribuyente más pobre como para el contribuyente más rico, es un deporte nacional no por mala fe, sino por reglas del juego que generan o imposibilidad de cumplimiento (bajos, o raquíuticos, ingresos) o incentivos para evadir (sobre-fiscalización). El día de libertad fiscal es una muestra contundente de la necesidad de una profunda reforma en el sistema fiscal mexicano. Un país no puede lograr la prosperidad si el promedio de su trabajo pertenece al gobierno en razón de dos terceras partes del año. Por ello, la gran prioridad en la reforma presupuestal que necesita México debe comenzar por un proyecto de racionalización de egresos, de encontrar tela de donde cortar en el presupuesto federal.

Pocos, sin embargo, se cuestionan si hay tela de donde cortar, algo que, por cierto, equivale a contemplar la reforma fiscal interna, de adentro hacia fuera, una que inicie con el gasto público y el proceso presupuestal. En la gráfica sobre el crecimiento del gasto social anteriormente mencionada, de Quántica Consultores, Javier Bonilla demuestra que la relación entre aumento en el gasto social como proporción del gasto total, y el deterioro de la participación de la gente más pobre del país en el ingreso nacional, representa una relación inversa, sobre todo a partir de la década pasada. A más gasto social (o sea, el gasto público en proyectos llamados "sociales"), increíblemente, más pobreza. El reto, como lo plantea Bonilla, es ¿cómo explicar esto?

Es una interrogante capital. En gran parte, la explicación se deriva de la obesidad del aparato burocrático. Es decir, el crecimiento de la burocracia se come una gran parte del gasto que debería destinarse a los que menos tienen. En otro ejercicio, el mismo Bonilla nos asegura que si el gobierno hubiera mantenido el "gasto social" uniforme durante los últimos quince años y hubiera regalado la diferencia directamente a las familias más pobres, éstas hoy contarían con un ingreso por familia tres veces mayor al que tienen hoy. Este sería, entre otros múltiples beneficios, la principal virtud de encontrar "tela de donde cortar." Un ahorro de tan sólo 10 por ciento en los proyectos de egresos que se han presentado a partir de la última década, incluyendo el presupuesto para 2005, equivale a un monto alrededor de 140 mil millones de pesos, cifra mucho mayor al ingreso adicional estimado por concepto de la reforma fiscal. Una décima parte ¿acaso es mucho pedir un apretón del 10% en todo el ejercicio del gasto? Habría mucho, muchísimo recurso con fines de aliviar, incluso superar la pobreza.

Sin embargo, ¿por qué tanta resistencia a esta medida de austeridad, o una reforma fiscal “de adentro”? La razón es que atenta contra el mercado de rentas gubernamentales. No hay justificación fiscal, menos una vez que se calcula el alto costo de oportunidad, de mantener vivas entidades improductivas o irrelevantes, que le cuestan al causante así como a las tantas familias más necesitadas que podrían recibir esos recursos en forma directa, sin el ogro filantrópico como inoperante intermediario.

El universo de burócratas totales ha crecido once veces en los últimos treinta años. Este universo, como cualquier otro, defiende sus intereses, sus rentas. Los miembros están repartidos en 365 dependencias. Algunas son necesarias, ciertamente. Pero debemos cuestionar si no hay tela donde cortar, si no podemos llegar al 10% de ahorro como el resto de los mortales mexicanos, cuando encontramos entidades paraestatales tal como Productos Forestales Mexicanos, o Notimex, o el Fondo Nacional de Turismo; u otras entidades como la Oficina del Artículo 27 Constitucional, Registro Agrario Nacional, Centro de Estudios Superiores de Turismo, y tantas más. Vaya, ¿cómo es posible que en Los Pinos se operen más de 2.000 empleados, contra 1.700 en la Casa Blanca de EUA? Verdaderamente, que no se insista que no hay tela de donde cortar.

### Hacia una Cultura de Crecimiento

La reforma presupuestal, y la determinación del gobierno que realmente queremos (el nivel de gasto y el tamaño del aparato estatal), es una de las reformas estructurales más importantes que requiere nuestro país para consolidar las bases institucionales de una sociedad abierta, basada en la libertad económica. En las palabras de Mario Vargas Llosa, nuestra sociedad sufre el “miedo a la libertad.” Ello exige trascender la disputa ideológica, y política. Este es el desafío que presenta una reforma presupuestal integral, sin adjetivos.

En este sentido, la prioridad de gobiernos comprometidos con la transformación es aterrizar un programa con características de *abajo hacia arriba*: realizar iniciativas micro, como una reforma en el gasto federal del gobierno, que en conjunto generen un clima más rentable de crecimiento. Este reto es parte de lo que Andrés Velasco llama los *retos de la modernización liberal*. Él plantea tres retos: hacer congruente la reforma económica con la reforma política; procurar que los beneficios del cambio en su totalidad se filtren a todos los sectores sociales; y neutralizar los factores “pre-modernos” que ponen en entredicho la

estabilidad del cambio estructural. El reto, entonces, es re-escribir las reglas del intercambio de bienes y servicios, en un país donde estas reglas han sido diseñadas para obstaculizar la actividad cotidiana.

No hay soluciones mágicas. La reforma estructural toma tiempo, toma esfuerzo, y es necesariamente integral. Ya nos advierte Ruth Richardson: un avance en materia fiscal que no sea acompañado por uno similar en materia monetaria o material laboral no surte el efecto integral deseado, e impone una carga desproporcional en uno de varios rubros de la reforma global. En materia presupuestal, es esencial reconocer el sentido común que el privilegio de unos siempre es la pérdida de otros, que una exención fiscal en un sector significa mayor tributo en otro. Al final del día, insistimos: el debate fiscal debe comenzar con un examen sobre el gasto público, sobre lo que la sociedad general espera del gobierno. Si se exige más gasto, habrá que pagar la factura: con impuestos especiales o sobre consumo o sobre ingreso, o con endeudamiento interno, lo que significa impuestos para futuras generaciones. Pero a partir de un nivel de gasto público, empieza la desviación de recursos escasos que podrían destinarse a usos más productivos por agentes individuales.

El reto no es re-distribuir la riqueza, bajo el mito servicial del gasto social, sino distribuir oportunidades de crecimiento. En el largo plazo, la política pública exitosa debe atacar problemas estructurales con soluciones estructurales. El objetivo, por lo tanto, no es sólo cambiar el marco jurídico para lograr crecimiento o competitividad o confianza. Esos son sólo medios, aunque de vital importancia, para alcanzar un sólo fin: transformar la *enorme riqueza potencial* de nuestra nación en riqueza que permita a los habitantes lograr un mayor nivel de vida, y vivir mejor: *riqueza real*.

*Quisiera agradecer a Juan Carlos Leal y Javier Bonilla Castañeda, y en especial a Adolfo Gutiérrez Chávez, por sus valiosas aportaciones en la elaboración de este trabajo.*

# Reformas y prosperidad en Asia y Gran Bretaña

*Dr. Rigoberto Stewart*

Durante el período de la historia que inicia a finales del siglo XVII y continúa hasta nuestros días, numerosos países han implementado reformas profundas de su sistema económico, las cuales han abarcado variados aspectos. Uno de ellos es el comercio internacional. Durante ese período, muchos países han ensayado el libre comercio unilateral a pesar del proteccionismo practicado por casi todos los demás. Entre ellos figuran Hong Kong, Singapur, Gran Bretaña, Mongolia y Chile. En este capítulo examinaremos una reforma en Japón e Inglaterra, y varias reformas en Taiwán y Singapur.

## La Apertura Unilateral de Gran Bretaña

En 1838, en Manchester, Richard Cobden y John Bright fundaron la Liga Anti-Maíz (The Anti-Corn League). Su objetivo inicial era derogar la ley que restringía la importación de maíz, pero pronto demandaron la eliminación unilateral de todas las restricciones al libre movimiento de bienes agrícolas e industriales entre Bretaña y el resto del mundo. De 1843 en adelante, sus reuniones se llevaron a cabo en Londres y a través de toda Gran Bretaña. Durante siete años, los librecambistas organizaron mítines, reuniones, conferencias públicas y debates, en toda Gran Bretaña. Publicaron libros y folletos que fueron distribuidos por miles; y lograron, mediante procedimientos muy inteligentes, la elección al Parlamento de proponentes del libre comercio. El gobierno Conservador se resistió hasta 1845, cuando las condiciones climáticas adversas causaron una tremenda escasez de alimentos. En enero de 1846, el primer ministro Robert Peel abolió las restricciones al comercio agrícola, y el 25 de junio de 1846, el libre comercio unilateral se convirtió en ley de Gran Bretaña. Duró hasta finales del siglo, bendiciendo a los británicos con paz y prosperidad sin precedentes.

Según Blundell (2003), esta reducción de aranceles fue la acción más intrépida de la historia económica de Gran Bretaña. La reducción

de todos los aranceles causó un salto inmenso del comercio. La creación de una economía mundial integrada –la globalización– se remonta a la decisión que tomó Peel de actuar unilateralmente, dice Blundell. Si él hubiera esperado a que otras naciones reciprocaran su decisión, nada habría pasado. Naturalmente, la decisión de Peel era impopular. En la Cámara de los Lores, el grupo de los terratenientes sintió furia y alarma; temía que los alimentos extranjeros más baratos destruyeran la agricultura británica y sus rentas. Todas las industrias se quejaban diciendo que el libre comercio era “injusto”, y exigían un terreno de juego parejo. ¿Qué pasó? Tan pronto bajaron los aranceles generales, surgieron toda clase de posibilidades hasta ese momento no descubierta. Muy pronto se dieron cuenta de que las ovejas podían transportarse desde Australia y Nueva Zelanda. Argentina contribuyó con la carne de res. Canadá y JUL enviaron sus cosechas. Y ¿la agricultura británica se derrumbó? No. Se adaptó. El fisco temía el derrumbe de los ingresos provenientes del arancel al maíz y otros cobros aduanales, pero el volumen de comercio, más bien, incrementó sus ingresos. “Me parece que esta es una lección que cada generación debe re-aprender” (Blundell).

Desde los primeros años de la década de 1850 hasta los de la década de 1870, casi todos los sectores de la población parecían disfrutar de los beneficios de la prosperidad relativa. Se incrementaron las ganancias, los salarios y los ingresos generados por la tierra. En efecto, los proteccionistas que habían argumentado en los años 1840 que el libre comercio arruinaría la agricultura británica fueron ridiculizados por la prosperidad de la agricultura en una época de oro marcada por la elevada producción en tierras arables (Encyclopædia Britannica 1990).

### **La Apertura Comercial de Japón**

La apertura comercial de Japón, en 1858, bajo presión estadounidense, constituye un magnífico ejemplo de cómo se logran asombrosos incrementos de la productividad a través de la especialización y el intercambio. Antes de la apertura, los precios de seda y té eran mucho más elevados en el mundo que en Japón, mientras que los precios del algodón y manufacturas de la lana eran mucho más bajos. Después de la apertura, Japón exportó seda y té e importó algodón y productos de lana. Se estima que con esta reforma comercial, el ingreso real de Japón aumentó un 65 por ciento; esto sin considerar el impacto de largo plazo en la productividad y el crecimiento tras su incorporación en la economía mundial (Wolf 2004).

### **Reformas y Prosperidad en Taiwán**

En 1992, Gustav Ranis señaló que “además de alcanzar un crecimiento más rápido que en cualquier parte del tercer mundo, Taiwán ha logrado una persistente reducción de la pobreza y una distribución más equitativa del ingreso”. Y lo ha hecho con base en reformas que ampliaron la libertad económica. Veamos los hechos.

#### ***La reforma monetaria***

Según Chiu (1992), Taiwán se transformó de una economía hiperinflacionaria y de bajos niveles de ahorro a una con mínima inflación y altos niveles de ahorro. La inflación anual, medida con la del índice de precios al consumidor, pasó de 4.680 por ciento en 1949 a un promedio de no más del 3 por ciento durante las décadas de 1960, 1970 y 1980, con excepción de las dos crisis petroleras de 1973-74 y 1979-80. Durante 1990-94, la inflación promedió 3,8 por ciento, y en 1995 alcanzó 4,3 por ciento. Taiwán logró esta hazaña, en parte, por la vía de la reforma monetaria hecha en 1949, y el control de la masa de dinero. En efecto, este control le puso un techo a la cantidad de dinero que podía ser emitida, y ya para 1957 el público había recobrado la confianza en la moneda nacional y el sistema bancario.

La reforma monetaria y la política de tasas de interés suficientemente elevadas (y, sobre todo, positivas), propulsaron el ahorro nacional. La tasa de ahorro pasó del 14 por ciento en 1952 a un promedio de más del 30 por ciento durante las décadas de 1970 y 1980. Esta ha sido una de las tasas más elevadas según los estándares internacionales; y suficiente como para financiar la alta tasa de inversión experimentada por la economía. La liberalización de las tasas de interés empezó en 1980, y la remoción total de los controles se dio en julio de 1989. A partir de entonces, las diferencias internacionales entre las tasas de interés, combinadas con las expectativas sobre la tasa de cambio, han sido las variables más determinantes de las tasas de interés nacionales, como es típico de una economía madura.

#### ***La reforma fiscal***

La reforma fiscal, que modificó tanto el gasto gubernamental como la recaudación de impuestos, se intensificó en la década de 1960.

*Gasto.* El gasto gubernamental comprende los siguientes rubros: administración general, defensa nacional; educación, ciencia y cultura;

desarrollo económico y otros. El gasto del gobierno como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) pasó del 21 por ciento en el período 1960-65 al 23 por ciento durante 1986-88, pero se modificó significativamente su composición. La administración general pasó de consumir el 14 por ciento del presupuesto nacional a representar solo el 10,9 por ciento del total de los gastos gubernamentales. El rubro educación, ciencia y cultura pasó de 14,6 por ciento a 20 por ciento del presupuesto nacional. Las inversiones para el desarrollo pasaron del 17,8 por ciento al 25 por ciento. Y la seguridad social pasó de consumir el 7,6 por ciento del presupuesto a representar un 16,2 por ciento del gasto gubernamental.

*Recaudación.* La reforma fiscal redujo considerablemente la carga tributaria y los efectos negativos de los impuestos. En los años 90 había una tasa marginal corporativa del 25 por ciento; un 25 por ciento de impuestos sobre las ganancias de capital, y un impuesto al valor agregado del 25 por ciento; sin embargo, el ingreso promedio pagaba sólo 6 por ciento. De esta forma, el total de impuestos representaba sólo entre 15 por ciento y 19 por ciento del Producto Bruto Nacional (PBN). Comparado con los países occidentales, esta carga tributaria era sorprendentemente baja. Por ejemplo, en 1983 la relación de los impuestos (excluyendo los de la seguridad social) con el PBI era de 17,6 por ciento en Taiwán, 20,7 por ciento en Estados Unidos, 28,8 por ciento en Canadá, 45,1 por ciento en Suiza, 23,5 por ciento en Alemania Occidental, 19 por ciento en Japón, 26,2 por ciento en Francia, y 31 por ciento en el Reino Unido (Su et al., 1989).

### **La reforma comercial**

A partir de los inicios de la década del 60, Taiwán paulatinamente se desvió de una economía dominada por la agricultura y tomó el camino de una economía orientada hacia la exportación, y más abierta, liberalizada. Según Riedel (1992), el proceso de reforma se inició en la década del '50 y tuvo tres diferentes fases.

La primera culminó en 1958 con una devaluación nominal del 250 por ciento del dólar nuevo taiwanés y la eliminación de restricciones cuantitativas a las importaciones permisibles (las no prohibidas y no controladas) que, en ese momento, constituían el 50 por ciento de todos los importables. La devaluación y la unificación de los tipos de cambio, junto con el sistema de incentivos a la exportación, incluyendo el reembolso del dinero de los aranceles a la importación cobrado a los exportadores, fueron los elementos claves de lo que luego se conoció como

*estrategia de promoción de las exportaciones*, emulada después, con éxito, por muchos otros países. La esencia de esta estrategia consistía en hacer que los incentivos a la exportación fuesen, en promedio, iguales a los incentivos a la producción de bienes que compiten con las importaciones. Algunos lo llamaron una estrategia de comercio internacional "neutral o libre de sesgos".

La segunda fase ocurrió en la década de 1970 cuando los diseñadores de políticas se dieron cuenta de que el crecimiento económico ya no estaba constreñido por la falta de divisas. En 1974 redujeron drásticamente la lista de importaciones prohibidas y controladas; los bienes en esta lista bajaron del 42 por ciento a sólo el 2 por ciento de todos los productos importables.

La tercera fase se inició a finales de la misma década y fue acelerada en los años 1980. De 1974 a 1990, Taiwán redujo el nivel arancelario promedio en alrededor del 84 por ciento. La tarifa promedio sobre las importaciones, definida como el total cobrado vía aranceles expresado como un porcentaje del valor de las importaciones, bajó del 18 por ciento en 1968 a sólo el 6 por ciento en 1988. Además, Taiwán redujo o eliminó numerosas barreras no-arancelarias, incluyendo el dejar sin efecto la prohibición de importar algunos productos agrícolas; relajó los procedimientos para importar productos de acero; y eliminó el requerimiento de contenido local para televisores y videograbadoras.

Debido a los frecuentes déficit de cuenta corriente antes de 1976, el capital, especialmente las divisas, era muy escaso. Esto forzó al gobierno a adoptar, hasta junio de 1987, un sistema de cambio en el cual no había restricciones a los movimientos de capital ligados con el comercio internacional; pero las remesas hacia el exterior que no estaban ligadas con el comercio internacional, estaban limitadas, y tanto las remesas hacia dentro como hacia afuera de capital para inversiones directas debían ser aprobadas por una comisión. Luego del repunte económico de 1985-87, acompañado por un enorme incremento tanto en los excedentes de la cuenta corriente como en el ingreso de capital de corto plazo, el gobierno tomó medidas para liberalizar la tasa de cambio y facilitar la inversión por parte de nacionales en activos extranjeros. En julio de 1987 se eliminó todo control de la tasa de cambio.

Como producto de las reformas, Taiwán incrementó sus exportaciones, las cuales pasaron de un 10 por ciento del PBI en los años 1950 a un 60 por ciento en los años 1990. El valor del comercio total importaciones más exportaciones pasó de un 23 por ciento del PBI en 1962 a 77,5 por ciento en 1973, y a 95 por ciento en 1980.

### **Impacto de las reformas**

Las reformas en las tres áreas discutidas tuvieron un impacto muy favorable sobre el crecimiento económico y el nivel de vida en Taiwán. Durante 1951-62, el ingreso per cápita creció a una tasa del 3,1 por ciento; durante 1962-73, el crecimiento anual fue de 7,3 por ciento; de 1973 a 1975, el crecimiento cayó ligeramente debido, principalmente, a eventos mundiales. En 1976, la economía volvió a crecer rápidamente; esta vez lo hizo a una tasa de 8,9 por ciento per cápita (Little 1979). Según Cordeiro (1995), el ingreso per cápita en 1950 era de \$ 760 (en dólares estadounidenses de 1992); subió a \$ 1.900 en 1960; en 1980 llegó a \$ 4.620; y en 1992 a \$ 9.320. Según Little, Taiwán no sólo creció, sino que la distribución del ingreso también mejoró; lo cual indica que el ingreso de los pobres creció más rápido que el de los no pobres.

### **Reformas y Prosperidad en Singapur**

Singapur es una pequeña isla situada a unos 176 Km al norte del ecuador y unido a Malasia peninsular por un puente elevado. A pesar de contar con tan sólo 622 Km<sup>2</sup> alberga unos 2,6 millones de habitantes, de los cuales el 75 por ciento son descendientes de chinos, el 15 por ciento de malayos y el 6 por ciento de hindúes. Esta pequeñísima isla carece de recursos naturales y depende enteramente del mercado mundial; sin embargo, se ha convertido en una economía industrial moderna y próspera, que ha ofrecido a sus habitantes un nivel de vida que es envidia de naciones subdesarrolladas que cuentan con abundantes recursos naturales. ¿Cómo se dio este fenómeno?

Aunque con algunas restricciones, Singapur adquirió su autonomía gubernamental en 1959. En ese mismo año, el Partido Acción Popular (PAP) llegó al poder, bajo el liderazgo de Lee Kuan Yew. En ese momento, Singapur era una ciudad portuaria de inmigrantes que funcionaba como un centro comercial de importación y distribución (entrepôt) y de servicios, operando bajo los principios de *laissez-faire*. Los dirigentes del PAP pensaron que la única solución viable para Singapur en ese momento era fusionarse con Malasia. Y en septiembre de 1963 se formó la Federación de Malasia, la cual incluía la antigua Federación Malaya, Singapur, Sabah y Sarawak. A raíz de tensiones raciales y de política económica los malayos no estaban dispuestos a formar un mercado común que excluiría bienes importados a favor de bienes más caros procedentes

de Singapur; la federación excluyó a Singapur, y ésta se convirtió en una nación soberana el 9 de agosto de 1965.

Durante la primera mitad de la década de 1960, antes y después de la breve unión con Malasia, la estrategia de desarrollo de Singapur consistía en la promoción de las industrias sustituidoras de las importaciones para un mercado común malayo. Por este motivo, ofreció protección arancelaria a las industrias nacientes, pero en forma selectiva para no dañar el comercio *entrepôt*. En efecto, la tarifa protectora fue aplicada a sólo dos grupos de productos: jabones y detergentes, y pinturas. No fue sino hasta la separación de Malasia que se incrementaron las cuotas y tarifas protectoras para un gran número de productos. Esta escalada proteccionista no fue promovida por ningún grupo buscador de prebendas, sino que fue implementada por el gobierno con el fin de generar empleo en industrias locales y, así, combatir un persistente y alto desempleo. No obstante, cuando el gobierno se dio cuenta de que el mercado local era demasiado pequeño para hacer viable en el largo plazo la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, diseño y comenzó a implementar, a finales de la década de 1960, una *estrategia de industrialización orientada hacia la exportación*.

El objetivo principal de esta estrategia fue atraer capital extranjero, desarrollar nuevas actividades manufactureras y penetrar nuevos mercados. En 1978, su Primer Ministro Lee Kuan Yew lo expresó de la siguiente manera: *Nunca tuvimos inhibiciones para pedir prestado capital, conocimientos (know-how), administradores, ingenieros, y capacidad de mercadeo. Lejos de limitar el ingreso de administradores, ingenieros y banqueros del extranjero, les estimulamos para que vinieran*. Como consecuencia de esta actitud, las leyes que regulan las inversiones en Singapur son claras, coherentes y justas, y causan muy pocos problemas a las empresas. Las compañías domésticas y extranjeras son tratadas por igual, y no hay requerimientos de contenido local en lo que se produce.

Esta estrategia comprendió reformas de gran envergadura, las cuales fueron complementadas por medidas indispensables para su funcionamiento, tales como la provisión de una moneda estable (inflación de alrededor del 2 por ciento), eliminación de conflictos laborales y protección absoluta de la propiedad privada. La inflación fue relativamente baja; sólo se elevó durante las crisis petroleras de 1973-74 y 1980-81. Hasta 1973 fue inferior al 2 por ciento anual. Entre las reformas mayores están las del régimen comercial y el régimen empresarial.

### **Régimen comercial**

La reforma al régimen comercial se inició a finales de la década de 1960 con la reducción gradual de aranceles. La eliminación del último arancel importante sucedió en 1980. De esta forma, el arancel promedio bajó a 0,5 por ciento; y cerca del 99 por ciento de todas las importaciones llegaron a estar exentas de impuestos. Este proceso de liberalización fue relativamente fácil por dos razones. Dado que la fase de sustitución de importaciones fue relativamente corta y la estructura de aranceles protectoras relativamente baja, no emergieron grupos fuertes buscadores de privilegios (rentas) que se opusieran a la liberalización. Además, como el gobierno había evitado medidas de control directas tales como licencias, cuotas y control de precios durante esa misma fase, logró minimizar las distorsiones de precios y la intervención burocrática en la economía.

### **Régimen empresarial**

El caso de Singapur es muy diferente al de Hong Kong o Taiwán. Una notable característica del desarrollo de esta ciudad-estado es que el gobierno ha jugado un rol prominente en la economía. Aunque el PAP no abandonó su compromiso con el libre comercio, la competencia y la libre empresa, sintió que debía crear la infraestructura física y las instituciones requeridas para promover el crecimiento, y que debía tomar la iniciativa para establecer nuevas actividades económicas; especialmente en aquellas industrias en las cuales el sector privado carecía de la experiencia y capital para operar con éxito. A principios de la década de 1980, el gobierno operaba cerca de 450 compañías en un amplio espectro de industrias manufactureras y de servicio, incluyendo hierro y acero, fabricación y reparación de barcos, refinamiento de petróleo, hidrocarburos, embarque, servicios financieros, transporte aéreo, turismo y desarrollo de propiedades. Todas éstas habían sido administradas con eficiencia y rectitud como cualquier empresa privada; habían operado con los más altos principios empresariales y de generación de utilidades; sin recibir privilegios especiales; es decir, habían competido plenamente con el sector privado. Además, no había habido corrupción.

### **Efecto de la estrategia o reformas**

Las reformas que constituyeron parte de la nueva estrategia de desarrollo de Singapur dieron resultados impresionantes en términos de crecimiento económico e ingreso per cápita; es decir, en términos de

bienestar o nivel de vida de los habitantes. Durante 1966-73, Singapur vivió lo que Lim, Fong y Findlay (1993) llamaron la etapa heroica de su crecimiento, con un incremento anual del PBI per cápita de 12,3 por ciento. Durante 1973-77, creció a una tasa de 6,4 por ciento debido a la recesión mundial causada por la abrupta elevación de los precios del petróleo. Aun así, este crecimiento fue mucho mayor que el alcanzado en muchas otras partes del mundo. Durante 1978-84 volvió a crecer rápidamente, y el PBI per cápita se incrementó a una tasa promedio del 8,7 por ciento anual.

En 1960, el PBI per cápita era de \$ 2.000 (expresado en dólares estadounidenses de 1992). Llegó a \$ 4.200 en 1973 y \$ 8.400 en 1980. En 1992, el ingreso por persona llegó a la impresionante suma de \$ 15.730, superando incluso a España (Cordeiro 1995).

### **Observaciones finales**

De la estrategia de desarrollo implementada por Singapur durante 1965-1985, es imperativo resaltar dos aspectos que son contrarios a la ortodoxia de ese momento y de momentos posteriores: el estado empresario y la promoción de las exportaciones. Contrario a lo que se hizo en otras partes del mundo, especialmente en América Latina, donde prevalecieron los monopolios estatales, las empresas estatales funcionaron exactamente igual que las privadas; no tuvieron consideraciones ni ventajas especiales. Por esta razón, la aventura del estado empresario no dificultó el crecimiento económico.

Igualmente, la estrategia de promoción de las exportaciones fue muy diferente a la que posteriormente se ensayó en América Latina. En lugar de ofrecer a las empresas exportadoras subsidios y otras ventajas que no recibirían las demás empresas, el gobierno de Singapur prefirió crear un ambiente de negocios que estimulara las inversiones de todo tipo (moneda estable, paz laboral, pocas regulaciones y protección absoluta del derecho de propiedad). Creó un ambiente propicio para el desarrollo económico. Y lo logró. Esta fue la gran diferencia.

### **Bibliografía**

- Blundell, John. "A one-sided approach to free trade." *The Scotsman*, September 29, 2003.
- Chiu, P. C. H. "Money and Financial Markets: The Domestic Perspective". En *Taiwan: From Developing to Mature Economy*; Gustav Ranis, ed. Oxford: Westview Press, 1992.

- Cordeiro, J. L. *El Desafío Latinoamericano, y sus Cinco Grandes Retos*. Caracas: McGraw Hill, 1995.
- Encyclopædia Britannica, Inc. *The New Encyclopædia Britannica, Macropædia*. Roma: Encyclopædia Britannica, Inc., 1990.
- Lim, L., Fong, P. E. y Findlay, R. "Singapore" en *The Political Economy Of Poverty, Equity and Growth: Five Small Open Economies*; Ronald Findley and Stanislaw Wellisz, editores. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Little, Ian M. D. "An Economic Reconnaissance" en *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*. Walter Galenson, ed. Ithaca: Cornell University Press, 1979.
- Ranis, G. "From development to mature Economy: Han Overview" en *Taiwan: From Developing to Mature Economy*; Gustav Ranis, ed. Oxford: Westview Press, 1992.
- Riedel, J. "International Trade in Taiwan's Transition From Developing to Mature Economy". En *Taiwan: From Developing to Mature Economy*; Gustav Ranis, ed. Oxford: Westview Press, 1992.
- Su, et al. *A Comparative Study of Tax Burdens among Countries*. Technical Report 2. Taipei: Tax Reform Commission, Ministry Of Finance, 1989. Citado en *Taiwan: From Developing to Mature Economy*. Gustav Ranis, ed. Oxford: Westview Press, 1992.
- Wolf, Martin. *Why globalization works*. London: Yale University Press, 2004.

## América Latina a la cabeza en reformas previsionales

Gustavo Lazzari

La demografía le jugó una mala pasada a los intentos estatales de administrar los retiros por vejez en todo el mundo.

A partir de la segunda mitad del siglo XX en casi todos los países del mundo, especialmente en los desarrollados se instrumentó el sistema de economía del bienestar. A partir de sus postulados, uno de los aspectos principales era la atención de la vejez.

Basada en la teoría de la imprevisión según la cual es el Estado el responsable en última instancia ante la eventual imprevisión de una persona. Es decir, que si un sujeto, no ahorra durante su vida activa, los gastos de su vida pasiva deben ser sustentados de alguna manera. Esa "alguna manera" se llama Estado.

Por tanto, los gobiernos de los países desarrollados (luego imitados por los países en vías de desarrollo) instrumentaron sistemas de retiros y jubilaciones.

Conceptualmente una persona abstiene consumos durante su vida activa de manera de generar un ahorro para utilizarlo en la vida pasiva. Naturalmente hay un período en la vida donde los ingresos son mayores a los gastos y otro, donde la situación es inversa.

Es necesario instrumentar el "puente" por el cual, los ahorros de la vida activa puedan ser utilizados en la vida pasiva.

Antes de los sistemas previsionales o de pensiones estatales o privados, los individuos ahorran en viviendas para alquiler, metales preciosos, o incluso en hijos, etcétera.

### La necesidad de un sistema de pensiones

El estado asume la obligación de instrumentar el sistema de pensiones basado fundamentalmente en la teoría de la imprevisión<sup>1</sup>. Suponiendo que ciertos individuos pueden ser imprudentes en el manejo de sus ahorros, o fracasar en sus intentos, o bien, signados por la desgracia y la mala fortuna, es necesario un sistema abarcativo de carácter obligatorio.

La obligatoriedad es esencial para estos sistemas debido a que muchas veces incorporan un criterio de redistribución de ingresos. La voluntariedad es enemiga de la distribución del ingreso.

En este trabajo no se propone la discusión filosófica fundamental sobre la obligatoriedad. La asumimos como dada. Suponemos que es un “dato de la realidad” inmodificable. Por tanto, buscamos el sistema previsional más eficiente, justo y funcional.

Los sistemas previsionales estatalmente organizados pueden ser de tres tipos. Sistemas de reparto, capitalización (individual o colectiva) y sistemas mixtos.

### El Sistema de Reparto Puro

En un sistema de reparto puro los aportes de los trabajadores activos (también llamados cotizantes) constituyen un fondo que se distribuye entre los beneficiarios pasivos.

Dicho sistema responde a una fórmula muy sencilla:

$$A \times S \times M = B \times H$$

Donde:

A= es el número de cotizantes o aportantes activos.

S = salario promedio.

M= tasa de imposición sobre los salarios.

B= número de pasivos.

H=haber promedio.

Es decir que la expresión (AxSxM) constituye un ingreso de fondos en tanto que (BxH) es un egreso o gasto.

Un simple pasaje de términos nos permite obtener la siguiente expresión:

$$H/S = A/B \times M$$

<sup>1</sup> Un análisis completo del debate sobre la teoría de la imprevisión y los sistemas previsionales puede consultarse en Martín Krause y Alberto Benegas Lynch (h). “Jubilaciones, cuenta regresiva a la miseria”, en Libertas. www.eseade.edu.ar

Por lo cual el haber jubilatorio en relación al salario promedio es igual a la tasa de sostenimiento A/B por el salario promedio.

Esto nos permite concluir:<sup>2</sup>

1. El haber (o pensión) promedio en términos del salario promedio de la economía depende positivamente de la cantidad de aportantes y de la tasa de impuestos sobre el salario.

2. A su vez, depende negativamente de la cantidad de beneficiarios.

Es decir que la cuestión demográfica es vital para comprender las perspectivas y alcances de un sistema de reparto.

Un aumento en la expectativa de vida es una buena noticia para todos menos para los gestores de jubilaciones y pensiones.

Un aumento en el desempleo o una caída en la tasa de actividad es una mala noticia para todos, en especial para los gestores de jubilaciones y pensiones.

Factores demográficos y económicos determinan el monto del haber. El sistema se torna insostenible debido a las siguientes circunstancias: envejecimiento de la población, mejoras médico-tecnológicas, aumento en la esperanza de vida, informalidad, retiros anticipados, estancamiento económico que contrae el mercado de trabajo, etcétera.

En los últimos cincuenta años, el desarrollo económico y la difusión de éste mediante la globalización, permitió un incremento notable en la expectativa de vida. En los países desarrollados el promedio de la expectativa de vida ronda los 80 años. En los países en desarrollo, 70 años. El promedio mundial es de 66 años.

Este incremento eleva sustancialmente la cantidad y la vida de los pasivos.

Un estudio de la División de Población de la ONU (2002)<sup>3</sup> señala que el “envejecimiento actual de la población no tiene precedentes”. La cantidad de personas de edad (es decir de más de 65 años) está a una tasa superior al crecimiento poblacional.

En 1950, el 8% de la población mundial (629 millones de personas) tenía más de 65 años. En el año 2000 alcanza al 10%. Se estima que

<sup>2</sup> Para ampliar ver: Gustavo Lazzari, “Jubilaciones: de la crisis a los mercados abiertos”. Fundación República, Propuestas para el debate, Buenos Aires, Septiembre 1992.

<sup>3</sup> Documento: Una sociedad para todas las edades. Madrid 2002.

para el 2050 la cantidad de ancianos será de 2000 millones representando el 21% de la población mundial.

El envejecimiento de la población viene de la mano de un espectacular aumento de la esperanza de vida promedio de la población mundial. En 1950, la esperanza de vida al nacer era de 46 años. Actualmente es de 66 años.

Dos relaciones que señala dicho informe, ponen en jaque y dan por tierra cualquier esperanza en los sistemas de reparto. La relación de dependencia potencial mide la cantidad de personas de más 15 a 65 años por cada persona de más de 65 años. El indicador señala a grandes rasgos un aproximado de la tasa de sostenimiento. Pues dice cuantas personas son “potencialmente” aportantes o sostenedores de las personas mayores. Esta relación viene disminuyendo desde la segunda mitad del siglo XX. En 1950 había 12 personas de 15 a 65 años por cada mayor de 65. En el 2000 había 9, y se estima que en el 2050, será sólo de 4.

Debe comprenderse que se trata de una tasa potencial, pues no todas las personas de entre 15 y 65 años trabajan efectivamente ni lo hacen en el mercado formal. Con lo cual, no todos son aportantes en un eventual sistema de reparto. La tasa de sostenimiento mide la relación entre los trabajadores formales reales (cotizantes) y los jubilados.

Un “sistema jubilatorio” real era la atención que los hijos tenían respecto a sus padres, cuando éstos llegaban a la edad de retiro. El estudio de referencia señala que la “Relación de Atención a los Padres” viene aumentando. Es decir que la cantidad de personas mayores a 85 años, por cada 100 personas entre 50 y 64 viene aumentando sostenidamente.

Es decir que la cantidad de “abuelos” a cuidar por los hijos mayores (50 a 64) se ha incrementado. En 1950 había 2 personas de más de 85 años por cada 100 personas entre 50 y 64. En el 2000 había 4 y se estima que en el 2050 habrá 11 personas mayores de 85 por cada 100 personas de 50 a 64 años. La cantidad de abuelos está aumentando y los sistemas tradicionales de retiro no pueden contener ese aumento.

William G. Shipman, señala que el problema es particularmente grave en Europa.<sup>4</sup>

*La combinación de una expectativa de vida en aumento y la caída en las tasas de natalidad da paso a la disminución en la proporción de trabajadores y pensionados. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la proporción de contribuyentes y pensionados en 1995 para Francia y Alemania era de 2,5 y 2,3, respectivamente. Estos países han experimentado una caída continua y en las próximas cinco décadas se espera que disminuyan a 1,4 y 1,2. La respuesta política a tal estrujamiento demográfico ha sido frecuentemente un aumento en el impuesto a la planilla sobre la disminuida fuerza laboral. En Estados Unidos, por ejemplo, el impuesto combinado de la seguridad social al empleado y al patrón en 1950, cuando había 16 trabajadores por pensionado, era de 3% sobre un límite salarial de \$ 3.000. Este año, con tan solo 3.3 trabajadores por pensionado, es de 12.4% sobre \$ 87.000. El impuesto máximo ha aumentado de \$ 90 a \$ 10.788. Para los estándares europeos, sin embargo, esto es bajo. El impuesto a la planilla en Francia es de 49.3%, en Alemania es 40.9%, y en Italia y España es de 42.5% y 37.8%, respectivamente.*

A estas variables hay que agregarle la inflación que erosiona la recaudación en el tiempo.

El sistema de reparto puro funciona razonablemente bien cuando la tasa de sostenimiento (A/B) es lo suficientemente elevada y cuando no se imponen restricciones al valor resultante H/S.

Si la tasa de sostenimiento es superior a 5/1 y no existen restricciones al valor de pensión resultante, el sistema se sostiene razonablemente. Cuando se agrega la restricción que el haber o pensión tiene forzosamente que resultar un determinado valor del salario, entonces el sistema se torna inconsistente y explosivo.

En Argentina, se le pidió al sistema de reparto que forzosamente resulte en una pensión promedio del 82% del nivel de salario.

Es decir, que sin manejar las variables independientes se pretendió determinar el resultado exógenamente. Este disparate terminó en lo que tenía que terminar. Deuda previsional, baja cobertura, déficit fiscal, etcétera.

El sistema de reparto es pues un sistema riesgoso por cuanto depende de variables que no regula y cuya consistencia es incompatible con el inevitable avance tecnológico y las mejoras en las condiciones de vida.

Por su parte José Piñera:

*Actualmente, el sistema de pensiones de reparto (en el cual los trabajadores actuales financian las pensiones de los*

<sup>4</sup> William G. Shipman, “La vieja Europa” en [www.elcato.org](http://www.elcato.org), 18 de junio de 2003.

*jubilados del presente) se dirige hacia la bancarrota en todo el mundo. Esto es debido a que tales sistemas contienen la semilla de su propia destrucción: separan, a nivel individual, el nexo entre contribuciones y beneficios, entre esfuerzos y responsabilidades.*

*La viabilidad del sistema estatal de pensiones se agrava más por el incremento de las expectativas de vida y la reducción de las tasas de fertilidad. Estas tendencias se acelerarán. En los próximos 35 años, se triplicará el número de individuos sobre los 60 años en el mundo. Es interesante notar que la reciente y asombrosa decodificación del genoma humano, que conlleva la promesa de curar enfermedades como el cáncer, podría ser la peor pesadilla para los administradores de sistemas de reparto en todo el mundo. Como lo ha observado el ex Secretario de Comercio de los Estados Unidos Pete Peterson, “los costos del envejecimiento global estarán lejos de las posibilidades de aun las naciones más ricas, a menos que el sistema de beneficios se reforme radicalmente... el envejecimiento global se convertirá no sólo en el problema económico más trascendente del siglo XXI, sino también en el problema político más importante”.*

El colapso de los sistemas de reparto clásicos (generalmente gestionados por el estado) ha llevado a las reformas previsionales que paradójicamente fueron más exitosas y audaces en los países en desarrollo.

El sistema de capitalización supone que los ahorros durante la vida activa son recolectados y depositados en fondos comunes o individuales, los cuales capitalizan dividendos y son devueltos cuando los cotizantes alcanzan la vida pasiva.

### **El sistema de capitalización puede ser colectivo o individual**

José Piñera, uno de los mentores del modelo de pensiones de Chile y ex Ministro de Trabajo y Previsión Social en Chile, explica con suma claridad los alcances del sistema privado de pensiones.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Piñera, José. El modelo chileno de pensiones. *New York Times* (1 de diciembre de 2004).

La Ley de 1980 de Reforma al Seguro Social y entró en vigencia el 1/5/1981.

- *¿Cómo se financia el sistema?: Los trabajadores contribuyen con el 10 por ciento de su salario antes de impuestos es depositado cada mes una cuenta de retiro personal. Los trabajadores pueden voluntariamente contribuir mensualmente hasta un 10 por ciento adicional de su salario antes de impuestos. Los montos invertidos crecen libre de impuestos y los trabajadores pagan impuestos sobre este dinero solamente cuando se hacen retiros para su jubilación.*

- *Cuenta personal de retiro: Lo que determina los beneficios de jubilación de aquellos trabajadores es el monto de dinero acumulado en su cuenta personal durante sus años de trabajo. Ni los trabajadores ni los empleadores pagan un impuesto sobre los salarios. Estos trabajadores tampoco reciben una pensión del gobierno.*

- *¿Cuáles son las opciones del trabajador?: los trabajadores pueden escoger entre 3 opciones: adquirir una pensión vitalicia familiar, indexada a la inflación, en una compañía de seguros de vida; dejar sus fondos en su cuenta personal y hacer retiros mensuales, sujeto a límites basados en las expectativas de vida (si un trabajador muere, los fondos restantes forman parte de su herencia); o cualquier combinación de los dos anteriores.*

- *¿Quiénes administran los fondos?: Los trabajadores pueden escoger cualquiera de varios fondos de pensiones privados que compiten entre sí para manejar las cuentas. La ley alienta los portafolios diversificados, sin la obligación de invertir en bonos del gobierno o cualquier otro instrumento financiero.*

- *¿Cómo controla el trabajador sus cuentas?: Cada trabajador recibe cada tres meses un estado de su cuenta, y puede llevar el control del capital para el retiro en cualquier momento.*

- *“Pero no hay obligación de dejar de trabajar, a cualquier edad, tampoco hay obligación de continuar trabajando o ahorrando para el retiro una vez que el trabajador ha alcanzado el nivel de beneficio ‘suficiente’.”*

- *“Debido a que las cuentas personales de retiro están atadas a los trabajadores y no a la empresa en la que se trabaja, los trabajadores pueden llevar sus cuentas consigo cuando cambian de trabajo, manteniendo un mercado laboral flexible.”*

- *Cómo se realizó la transición: Establecimos tres reglas para la transición al nuevo sistema de cuentas personales: el gobierno garantiza a los jubilados que sus beneficios no se verán afectados por la reforma;*

*todos aquellos que ya están en la fuerza laboral pueden quedarse en el sistema estatal o moverse al sistema de cuentas personales de retiro (aquellos que deciden cambiarse se les daba un “bono de reconocimiento” calculado para reflejar los derechos ya adquiridos por el trabajador); y todos los nuevos trabajadores entran al sistema de cuentas personales.*

· *Con este sistema, terminamos la ilusión que tanto el empleador como el trabajador pagan los impuestos sobre los salarios.*

### **Los sistemas mixtos**

Algunos países han adoptado sistemas mixtos con dos o tres pilares. Es decir que además de las cuentas de capitalización individual del tipo modelo chileno, se incorpora un primer pilar administrado por el estado (Pilar de reparto) y un tercer pilar también privado pero de carácter voluntario.

Chile, México, Bolivia y El Salvador han desarrollado sistemas integrales de privatización de pensiones. En tanto que Perú, Colombia, Uruguay y la Argentina han optado por sistemas mixtos.

En este caso, de sistema mixto, tendríamos que la jubilación resultante se obtiene de tres rentas.

- La primera proviene del sistema estatal de reparto (en Argentina se llama Prestación Básica Universal – PBU),
- un segundo pilar que proviene de la capitalización de aportes individuales (de carácter obligatorio)
- y un tercer pilar que proviene de la capitalización de aportes individuales pero de carácter voluntario.

La adopción de sistemas mixtos proviene del natural temor y desconfianza que las autoridades tienen respecto de las soluciones privadas. No hay justificativos teóricos serios que indiquen que un sistema de varios pilares estatales y privados sea más eficiente y seguro que un sistema totalmente privado como el chileno.

En muchos casos, como el argentino, se trata de una “solución de segundo mejor” dada la resistencia política y sindical a las reformas más óptimas.

Un sistema mixto, no aleja el riesgo político que amenazó a todos los regímenes previsionales a lo largo del planeta. Cuando la “caja fiscal” está institucionalmente cerca de un fondo privado, el riesgo confiscatorio atenta contra la seguridad del sistema, y la integridad de los fondos privados capitalizables.

### **El mito de los costos de transición**

La transición genera los principales obstáculos para encarar la reforma. Muchos políticos y analistas sostienen su acuerdo con el sistema de capitalización privada pero desisten cuando ponderan las dificultades de la transición.

En el caso argentino, muchos analistas señalan que el sistema jubilatorio privado generó un déficit anual de U\$S 3.000 millones y eso fue el origen de los desequilibrios macroeconómicos de la década del '90. El déficit estaría generado en los recursos que deja de percibir el Estado para pasar a formar parte de los fondos de capitalización.

En rigor, el traspaso no genera un déficit nuevo sino que blanquea el hecho que el Estado estaba “confiscando” los fondos jubilatorios sin contabilizar la deuda previsional que estaba generando con los actuales aportantes al sistema.

Esto es, cuando una persona aporta parte de su salario y esa parte es utilizada para rentas generales, lo que en rigor se está haciendo es que el Estado está generando una deuda para con esa persona.

Cuando esa porción de salario se destina a un fondo privado de capitalización, el Estado “pierde” ese aporte, pero tampoco genera nueva deuda.

Técnicamente, no existe generación de déficit. La Argentina de los noventa tuvo desequilibrios macroeconómicos que no fueron causados por la reforma previsional sino por otro conjunto de políticas desligados del sistema de AFJP (Administraciones de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).

Al respecto y frente a la misma crítica para el caso chileno, José Piñera sostiene:

*No hubo costo “económico” en la transición, porque esta reforma no causa daño al producto interno bruto (por el contrario, hay un enorme beneficio). Un tema completamente diferente es como afrontar el costo de “flujo de caja” del gobierno al reconocer y, por último, eliminar las obligaciones no financiadas del sistema de pensiones de reparto. En 1980, la deuda implícita del sistema chileno era del 80 por ciento del PBI.*

*Utilizamos cinco “fuentes” para generar ese flujo de caja: a) una emisión única de bonos gubernamentales a largo plazo a tasas de interés de mercado de tal manera que el costo financiero de la transición fuera compartido con futuras generaciones; b) mantuvimos por un tiempo limitado un impuesto residual sobre los salarios; c) la privatización de*

*empresas estatales, lo cual incrementó la eficiencia, previno la corrupción y propagó la propiedad; d) un superávit fiscal creado deliberadamente antes de la reforma (por muchos años después, pudimos utilizar la necesidad de “financiar la transición” como un argumento poderoso para contener incrementos en los gastos gubernamentales); e) mayores ingresos fiscales que resultaron del mayor crecimiento económico, impulsado por el sistema de cuentas personales de retiro.<sup>6</sup>*

### **Riesgos a tener en cuenta de las experiencias Argentina y Chilena de reformas previsionales<sup>7</sup>**

1. El objetivo de la reforma previsional: El objetivo central de toda reforma previsional debe ser la adopción de un sistema que permita a los trabajadores contar con un ingreso en la etapa de retiro. No deben constituir objetivos ni primarios ni secundarios, “formar un mercado de capitales”, o “la creación de fondos para financiar al estado”. Estas últimas son consecuencias de la reforma y no el objetivo de las mismas. Las normas que obligan a las administradoras de fondos previsionales a comprar determinada cantidad de títulos públicos, o deuda de compañías nacionales deben ser eliminadas. La obligatoriedad de seguir ciertos lineamientos en las carteras de inversiones disminuyen la seguridad de los fondos y con ello, el objetivo central de la reforma.

2. El manejo de los fondos previsionales: El manejo de los fondos previsionales debe ser enteramente privado, y conforme a las condiciones contractuales entre los administradores y los cotizantes en forma individual. El manejo de las carteras por parte de legislación agrega riesgo y reduce la responsabilidad de las administradoras.

3. Competencia en el sistema: Debe procurarse la competencia entre las compañías administradoras de fondos para que las comisiones sean variable de ajuste entre ellas. Cuanto menor es la competencia mayores serán las comisiones. (En el caso argentino, las comisiones alcanzan al

30% del monto recaudado por las AFJP). Debe procurarse la competencia incluso con compañías y fondos extranjeros. Cuanto más amplio sea el abanico de opciones que tiene el trabajador, más sabia será su elección y más protegido estará su ahorro.

4. Seguridad jurídica: El sistema previsional privado, así como cualquier empresa, debe contar con la máxima seguridad jurídica. Medidas tales como maxidevaluaciones, elevadas tasas de inflación, defaults de deuda pública y cambios arbitrarios de normas afectan el valor de los activos y con ello, la solvencia, y valor de los fondos. Los fondos acumulados, administrados por las AFJP o AFP, deben estar protegidos de la “voracidad fiscal” en todas sus formas. No son fondos de las empresas administradoras sino de los ahorristas. Son los trabajadores los dueños de esos fondos y el plazo de capitalización es lo suficientemente largo como demandar estabilidad seria en las reglas de juego.<sup>8</sup>

5. Independencia de la política económica: El sistema previsional privado debe mantenerse (y ser considerado por la gestión política) ajeno a las pautas de política económica. Ideas y proyectos tales como “utilizar los fondos de las administradoras para financiar exportaciones, construir viviendas sociales, financiar compra de equipos, etc.” son atentatorias de la integridad y seguridad de los fondos. Si una administradora de fondos decide realizar un negocio de este tipo asumirá una responsabilidad con sus clientes de la cual deberá hacerse responsable. Si el gobierno impone esta operación la responsabilidad se diluye y la tentación para realizar “malos” negocios es mayor. La víctima siempre será el valor y seguridad de los fondos.

### **Los logros del sistema privado de pensiones**

1. Un sistema de ahorro independiente o por lo menos relativamente inmune a la voracidad fiscal. (El caso argentino demostró que debemos ser muy celosos de la intromisión del gobierno en la cuestión previsional).

2. Una aceptación voluntaria fenomenal. La gente votó con los pies al afiliarse a las administradoras en forma masiva en todos los países donde fue implementada.

<sup>6</sup> Piñera, José. Ob. Cit.

<sup>7</sup> Ver Gesualdo, Gustavo: “Reforma del sistema previsional argentino”. En Soluciones de Políticas Públicas para un país en crisis. (Buenos Aires, Fundación Atlas 1853, 2002). También [www.atlas.org.ar](http://www.atlas.org.ar)

<sup>8</sup> En Argentina, el festejado default, recayó también sobre los títulos públicos que las AFJP habían adquirido al gobierno. Los fondos de los trabajadores se vieron licuados por una medida de política pública.

3. Ha redundado en mercados de capitales más sólidos y fuertes, haciendo que los sistemas bancarios resistan con más fortaleza las crisis internacionales.

4. Ha aumentado el sentido de propiedad. Un titular de una cuenta de capitalización se siente más propietario. Tanto de su casa como de su automóvil.

5. La reforma permite la expansión de la propiedad. Es uno de los mejores mecanismos para crear un capitalismo popular auténtico. Cuanto más propietarios haya más el control republicano a los actos de gobierno.

### Consideraciones finales

*Desde que el sistema se inició el 1 de mayo de 1981, el promedio real de retorno en las cuentas personales ha sido de 10 por ciento al año. Los fondos de pensiones han acumulado recursos equivalentes al 70 por ciento del PBI, ahorros que han ayudado a financiar el crecimiento económico y que han creado un mercado de capitales doméstico líquido de largo plazo. Al incrementar los ahorros y al mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el de capitales, la reforma contribuyó a duplicar la tasa de crecimiento de la economía entre 1985 y 1997. Las cuentas personales se han vuelto el “tercer riel” intocable de la política chilena y el sistema ha sido aceptado, e incluso marginalmente mejorado, por los tres gobiernos de centro-izquierda de los últimos 14 años. Cuando el sistema fue inaugurado, un cuarto de la fuerza laboral elegible se cambió en el primer mes. Hoy en día el 95 por ciento de los trabajadores cubiertos participan en el sistema de cuentas personales.*

José Piñera<sup>9</sup>

*La reforma a la previsión social constituye la siguiente gran reforma liberal, fácilmente un cambio tan significativo como la privatización de las empresas de propiedad del estado, también calificada en su tiempo como una utopía. En materia de pensiones, América Latina ha abierto el camino. Que el mundo lo siga.*

*The Economist, 12 de junio de 1999*<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Piñera, José. “La Revolución mundial del sistema de pensiones”. [www.elcato.org](http://www.elcato.org)

<sup>10</sup> Citado en “La Revolución mundial del sistema de pensiones”, José Piñera, en [www.elcato.org](http://www.elcato.org)

## El caso de Irlanda: “El milagro del Tigre Celta”

Adrián Osvaldo Ravier

*El motivo de que esos países subdesarrollados tengan un nivel de vida inferior, no radica en una inferioridad de obreros y empleados; no es tampoco incapacidad técnica de los empresarios. La diferencia se encuentra en la cantidad de capital disponible, más precisamente, en la cuota per cápita del capital invertido.*

Ludwig von Mises,  
Seis conferencias en Buenos Aires, p. 38

Tras obtener su independencia en 1921, Irlanda emprendió un camino de “nacionalismo paternalista”, donde el objetivo era únicamente la autosuficiencia o el conocido “vivir con lo nuestro”. Se sucedieron así diversas etapas de tarifas proteccionistas y prohibición de la propiedad extranjera de industrias siendo el propio gobierno el que abría empresas para llenar los espacios vacíos de la economía. El enorme intervencionismo acabó propiciando tasas de crecimiento que con suerte alcanzaban el 2 por ciento anual, y el deterioro económico subsiguiente se reflejó en muchos movimientos migratorios a lo largo de la década de los años cincuenta.

Medio siglo de proteccionismo llevó a Irlanda a ser en los años setenta uno de los países más pobres de Europa. “La isla” se caracterizaba entonces por su producción rural, un alto desempleo y una deuda pública creciente que llegó a alcanzar el 160% del Producto Bruto Interno (PBI).

En 1973 Irlanda ingresa a la Unión Europea. Esto implicó cambiar gradualmente su política proteccionista, por la adopción de una política de apertura al mundo, respetando los principios de economía de mercado, gobierno limitado, libertad individual y propiedad privada.

Tres décadas después, el caso irlandés es conocido como “el milagro del Tigre Celta”. Con un panorama muy cercano al pleno empleo, con tasas de crecimiento económico muy por encima del promedio de la Unión Europea durante los últimos veinte años, y con una deuda pública que representa tan sólo el 40% del PBI, Irlanda demuestra que es posible

solucionar el problema de una enorme deuda pública y alto desempleo si se toman políticas consistentes con el libre mercado.

El *objetivo* de este artículo es entender qué ocurrió realmente en Irlanda durante estas tres décadas. *¿Cuáles fueron las causas del milagro del Tigre Celta?* Entender las causas del éxito irlandés puede ayudar a este país a evitar errores políticos durante su actual período de crecimiento lento que minarían su potencial futuro y a su vez, resultar importantes experiencias de política económica para otros países.

### Las causas del “milagro”

Irlanda, ciertamente es hoy una de las economías más privilegiadas del mundo. Sus aciertos de política económica desde 1987 en adelante, la han ubicado en esta posición, al aprovechar sus ventajas comparativas y ser consistentes con los principios de una economía de mercado. A continuación analizaremos las principales razones por las cuales Irlanda es un ejemplo a imitar de políticas exitosas de los últimos años.

Principio N° 1: “La libertad individual y el derecho a la propiedad privada”:

En materia de libertad individual y propiedad privada Irlanda es la antítesis de la Argentina de los últimos años. Mientras los argentinos devaluamos la moneda, confiscamos y pesificamos los depósitos, abandonamos la convertibilidad cambiando completamente las reglas de juego, destruimos todos los contratos, violamos el derecho de propiedad y dimos un paso atrás en materia de seguridad jurídica, Irlanda hizo exactamente todo lo opuesto.

En “la isla” existe una completa ausencia respecto de la posibilidad de una expropiación de la propiedad. Como informa el EIU, “los acuerdos contractuales son seguros y tanto el Poder Judicial como la administración pública son altamente eficientes”. El sistema de justicia protege la propiedad privada y la libertad individual, lo cual convirtió a Irlanda en una de las economías de menor riesgo para las empresas que desean invertir su capital.

Principio N° 2: “Economía de Mercado”.

Mientras los gobiernos irlandeses anteriores a 1973 eligieron políticas intervencionistas o proteccionistas que limitaban o más bien prohibían el ingreso de capital extranjero, hoy existe una completa libertad e inexistencia de trabas para el ingreso de capitales. Es por esta razón que muchas de las empresas multinacionales más importantes del mundo eligen a Irlanda como destino de sus inversiones y muchas veces, de sus casas matrices.

La EIU informa que Irlanda fue el país de la Unión Europea que recibió el mayor volumen de inversión extranjera per cápita, casi el triple que su escolta, Holanda. No hay procesos de aprobación para la inversión extranjera ni los ingresos de capital, a menos que la compañía esté solicitando incentivos. No existen restricciones ni barreras con respecto a las transferencias corrientes, la repatriación de ganancias o el cambio de divisas.

El Tigre Celta, se ha transformado en uno de los centros de atracción de capitales estadounidenses, especialmente en relación con las industrias informáticas, de software y de ingeniería, que en 1997 representaban el 54 por ciento del empleo en firmas extranjeras con base en el país. Algunas de las grandes multinacionales que ya tienen presencia en la isla Esmeralda son Sun Microsystems, Dell, Intel, IBM y Hewlett Packard, y sus plantas de montaje suponen puestos de trabajo para más de 10.000 personas. El gigante de la informática Microsoft ha llegado a establecer en Dublín el centro mundial para la distribución de sus productos. Ya son 760 las empresas irlandesas embarcadas en la creación de software con nombres como Iona, Riverdeep, Baltimore Technologies o Smart Force. Cabe destacar sin embargo, que estas empresas aún no logran alcanzar la competitividad y desarrollo de las compañías extranjeras, de mayores dimensiones. Todas las proyecciones apuntan al crecimiento de un sector que supone el 41 por ciento del total exportador, la mayor tasa de exportación tecnológica de Europa. También es de destacar que si bien Irlanda sólo representa el 1 por ciento del mercado de la zona euro, hoy recibe casi un tercio de la inversión estadounidense en la Unión Europea. Si en 1987, el ingreso per cápita de la República de Irlanda rondaba el 63 por ciento del Reino Unido, luego de crecer un promedio anual de un 5 por ciento entre 1990 y 1995, y más de un 9 por ciento anual promedio entre 1996 y 2000, hoy el ingreso per cápita es de \$ 25.500, lo cual supera el promedio del Reino Unido en \$ 3200.

Por otra parte, el desarrollo industrial le permitió a Irlanda reducir su participación en agricultura e incrementarla en servicios: La agricultura, que a mediados del siglo pasado aún suponía casi un 43 por ciento del empleo, representa ahora menos del 8 por ciento. El sector servicios, en cambio, ha doblado prácticamente su porcentaje hasta alcanzar el 65 por ciento actual.

Si bien se afirma en algunos medios que este espectacular desarrollo puede deberse a la ayuda que Irlanda recibe por parte de la Unión Europea en materia de subsidios e incentivos como por ejemplo los “Fondos Estructurales y de Cohesión”, esto no cabe duda que es una completa falacia. La prueba la encontramos en que otras naciones receptoras de

fondos como Grecia, Portugal o España no exhibieron similar performance. Ninguno de estos países ha logrado alcanzar tasas tan siquiera cercanas a las del Tigre Celta. Entre 1990 y 2000, España promedió un crecimiento económico de su PBI de 2,5 por ciento, Portugal un 2,6 por ciento y Grecia únicamente un 2,2 por ciento, cifras relativamente menores al casi 7 por ciento de la economía irlandesa.

Como afirma correctamente Benjamín Powell, en su artículo publicado en el Cato Institute bajo el título “Irlanda: el Tigre Celta”:

*Los subsidios agrícolas son un componente de las transferencias de la UE y son un ejemplo de cómo transferencias bien intencionadas pueden obstaculizar el desarrollo económico. Los subsidios aumentan los ingresos rurales, pero retardan el ajuste económico al mantener a las poblaciones rurales artificialmente elevadas. Algunos de estos trabajadores podrían elaborar productos más valiosos si se mudaran a las ciudades. Hasta tanto se subsidie a la gente para que permanezcan en ciertas profesiones, Irlanda no explotará en su totalidad su ventaja comparativa en la división internacional del trabajo. Esto deprime los ingresos y desacelera el crecimiento.*

Y luego agrega un importante argumento empírico:

*Irlanda empezó a recibir subsidios luego de integrarse a la comunidad europea en 1973. Los ingresos netos promediaron un 3% del PBI durante el período de rápido crecimiento (1995-2000), pero durante el período de crecimiento lento (1973-1986) éstas promediaron un 4% del PBI.*

La causa del desarrollo irlandés y la alta recepción de capitales en relación con otros países europeos es que Irlanda respeta los principios de propiedad privada, la economía de mercado, la libertad individual y el gobierno limitado, favoreciendo la inversión extranjera con barreras mínimas. Estas políticas son las que le han permitido a Irlanda, llevar la tasa de desempleo de un 16 a un 4 por ciento.

Por otro lado, Irlanda tiene un sistema financiero y bancario desarrollado y, en términos generales, competitivo. Según el Departamento de Estado de EE.UU., “El crédito se adjudica según las condiciones del mercado y no hay discriminación entre las compañías irlandesas y las extranjeras... El sistema bancario de Irlanda es sólido”. Es importante destacar a su vez, que el Ministerio de Finanzas informó que el gobierno ya concretó la venta del banco ACC en marzo de 2002, con lo cual puso

fin a la participación gubernamental en el sector bancario. Dublín ha captado varios bancos extranjeros por medio del Centro Internacional de Servicios Financieros (IFSC), que ofrece a los bancos una tasa impositiva corporativa del 10 por ciento; la Comisión Europea, sin embargo, considera a esta tarea como una ayuda a la industria, algo prohibido por las regulaciones de la Unión Europea.

Principio N° 3: “Gobierno limitado”.

Según una referencia que aparece en el *Índice de Libertad Económica 2004* elaborado por la *Heritage Foundation* y el *Wall Street Journal*, la Oficina Central de Estadísticas de Irlanda indica que, en el año 2002, el gobierno consumió el 13,3 por ciento del PBI. Ese mismo año, en función de datos aportados por el Ministerio de Finanzas, el 3,8 por ciento de los ingresos totales de Irlanda provino de las empresas estatales y de las propiedades del gobierno.

A su vez, la carga impositiva del gobierno es baja y decreciente. Un ejemplo lo representa la tasa impositiva corporativa máxima, que si en 2003, con su 16 por ciento ya se encontraba por debajo del promedio de la Unión Europea, en 2004 fue reducida a un 12,5 por ciento.

Otro caso lo constituye la política monetaria. Entre 1993 y 2002, la tasa de inflación anual promedio ponderada fue del 4,65 por ciento. Este nivel, si bien es relativamente alto comparado con otros países europeos, es un nivel de inflación bajo y controlable.

Por otro lado, si bien Irlanda participa de la Política Agraria Común de la Unión Europea recibiendo subsidios para su producción agrícola, en general el mercado determina la mayoría de los precios. Al respecto, la fundación sueca Timbro afirma que “los consumidores de la UE pagan aproximadamente entre un 80 y un 100 por ciento más por sus alimentos que lo que pagarían en un régimen maduro de libre mercado”.

Sin embargo, Irlanda además de los subsidios agrícolas, aún tiene otros puntos por mejorar. El gobierno interviene en la fijación de los salarios por medio del Programa Nacional de Asociación para la Fijación de Salarios. El último acuerdo, denominado Progreso de Sostenimiento, aumentó los salarios nominales un 7 por ciento en un período de 18 meses. Según la EIU, “Una dificultad significativa que plantean los acuerdos salariales de Irlanda es la rigidez que introducen en el mercado laboral”. Estos acuerdos afectan los salarios tanto del sector público como del privado. Seguramente, por esta razón en Irlanda comienza a observarse un leve incremento en el Mercado Informal. El puntaje que recibió por *Transparency International* para el año 2002 es 6,9; cifra inferior al 7,5 informado por el índice 2003.

## Conclusión

Irlanda ha demostrado ser un caso exitoso de política económica. El milagro se constituye por varios puntos que debemos remarcar cuidadosamente:

1) Su ingreso a la Unión Europea, siendo un país potencialmente más débil que sus socios comerciales, nos demuestra que aliarse comercialmente con países más fuertes y de mayor desarrollo implicará una convergencia de salarios hacia el de los países más ricos. Irlanda representa para los inversores un lugar seguro por la seguridad jurídica que provee, y su nivel de salarios y bajos impuestos representan un costo relativo menor para la producción de bienes y servicios. De esta manera se convierte en el país ideal desde el cual se puede exportar hacia toda la Unión Europea y también a todo el mundo.

2) Reducir la deuda pública de 160 al 40 por ciento del PBI demuestra que el problema de una importante deuda es solucionable si se tiene *equilibrio fiscal* y la economía crece en forma sostenida y a altas tasas.

3) Disminuir la tasa de desempleo de un 16 a un 4 por ciento, implica que la idea de que la inversión extranjera directa sustituye trabajo local y empobrece al país es tan sólo un mito. El caso irlandés demuestra que *la inversión extranjera puede resultar una generación de empleo genuino y desarrollo económico sostenido*.

4) La liberalización económica y la ausencia de controles al capital extranjero también debe ser una señal de que si el país respeta la *seguridad jurídica* y posee *reglas de juego claras*, no hay que tener miedo al capital golondrina.

5) *La reducción del gasto público / PBI*, la disminución de la carga impositiva, la baja inflación, y el ahora menor endeudamiento relativo, demuestran que no existen problemas o factores estructurales que impidan a un país alcanzar el equilibrio fiscal. Eliminando agencias gubernamentales y privatizando las empresas públicas se puede obtener la solución al problema fiscal. El caso irlandés puede ser un claro ejemplo de que es posible *disminuir la carga tributaria* y simultáneamente resolver el problema de déficit fiscal y deuda pública.

6) Finalmente, *la ausencia de participación gubernamental en el sector bancario* y la fuerte presencia de bancos extranjeros, permite comprender la fortaleza y solidez del sistema bancario y financiero irlandés. La privatización del banco ACC en marzo de 2002 que significó el fin de la participación gubernamental en el sector bancario, es un ejemplo de que la venta de los bancos públicos puede fortalecer más que debilitar al sector.

La economía irlandesa actualmente redujo su ritmo de crecimiento de un 9 por ciento promedio entre 1995 y 2000, a un 4% promedio entre 2001 y 2005. Esto no sorprende si consideramos que Irlanda ya alcanzó un alto nivel de desarrollo equilibrándose con el resto de los países de la Unión Europea, y a su vez que sus principales socios comerciales, entre ellos los Estados Unidos, no logran salir de sus problemas económicos y estancamiento.

Sin embargo, debemos hacer dos llamados de atención. Por un lado, Irlanda ha caído del tercer lugar en el *Índice de Libertad Económica* al quinto (comparando 2001 con 2004), por evidenciar un desarrollo gradual de su economía informal, producto del intervencionismo que recibe el mercado de trabajo. Y por otro, que Irlanda deberá soportar las presiones que sus pares de la Unión Europea le impondrán para que aplique un incremento a sus impuestos para grabar la inversión. Francia y Alemania comienzan a entender a la luz del caso que aquí estudiamos que las inversiones que ellos necesitan para salir del estancamiento están buscando como destino a su vecino irlandés, estimulados por los recursos humanos capacitados que allí encuentran, pero fundamentalmente porque Irlanda representa el alto retorno y bajo riesgo que el inversor requiere para sus inversiones de capital.

Irlanda no tiene nada que temer con la nueva Europa de Veinticinco en la que se introducirán competidores como Polonia y República Checa. Indudablemente, Irlanda constituye el "espejo dorado" donde se contemplan los diez nuevos países de la antigua órbita de la Unión Soviética.

*Los países latinoamericanos* tenemos la oportunidad de seguir el camino expuesto si aplicamos políticas similares bajo los principios de propiedad privada, libertad individual, economía de mercado y gobierno limitado, y nos unimos comercialmente a toda la región. El ALCA, a través de sus 34 países miembros y sus más de 10 billones de dólares de producción total, puede representar para los países latinoamericanos, lo mismo que la Unión Europea significó para Irlanda.

## **Reforma del mercado de las telecomunicaciones en Perú**

*José Luis Tapia Rocha*

Por muchos años, el espacio electromagnético ha sido tratado como un recurso natural socializado, cercenando nuestro derecho de uso a través del otorgamiento de licencias. Como el espacio electromagnético está regulado por la burocracia estatal, siempre existe el peligro de politizar su administración, como está ocurriendo con las empresas televisivas en el Perú. ¿Por qué no ir hacia un sistema alternativo donde prevalezcan los principios del mercado libre, los derechos de propiedad y la libertad de contrato?

Como todos sabemos, el debate parece haberse centrado en el sistema de licencias que hace funcionar el negocio televisivo. Debido a su poca flexibilidad, el mercado de señal abierta se encuentra repartido desde hace muchos años entre seis empresas privadas nacionales. Se pueden dar el lujo de dejar de percibir ingresos por un lado y obtenerlo por el otro. Por ejemplo, el Estado peruano fue su mayor anunciante entre 1998 y 2000 obteniendo ingresos millonarios por decisión política, y hasta delincuencia, y por el otro, dejó de percibir ingresos de anunciantes privados, entre ellos, de los partidos políticos.

Este mercado cautivo creado por el Estado desincentiva cualquier inversión extranjera. Una solución sensata es la flexibilización del régimen de asignación de los derechos de uso del espacio electromagnético a través de un proceso competitivo y permanente de subastas. Con ello se consigue aplicar los principios del mercado libre al actual sistema estatal de otorgamiento de licencias de los servicios de radiodifusión. ¿Acaso no es posible contar con inversiones extranjeras de las compañías que manejan CNN, Univisión, Televisa, TV Azteca, Telemundo, y de otras empresas en el Perú? ¿Se puede creer que empresas como la cadena internacional CNN venderán su prestigio a un gobernante peruano de turno? ¿Por qué tienen que ser los Schultzs, los Delgados Parkers, los Ivchers, y los Belmonts, los únicos quienes tengan el privilegio de hacer televisión y no otros empresarios peruanos y extranjeros? Es urgente abrir el mercado para poner fin a esta injusticia.

Una de las causas de este mercado “rehén” es el actual marco regulatorio de las telecomunicaciones, que se caracteriza por una excepción significativa, como es el caso de la radiodifusión, para impedir que empresarios extranjeros sean propietarios del 100% de las acciones, mientras que los demás servicios de telecomunicaciones gozan del trato igual al capital nacional y extranjero. Sin embargo, la situación es apremiante para los nuevos empresarios broadcasters. Los servicios de radiodifusión privados requieren de una autorización, un permiso y una licencia que están ahora en manos de la autoridad política. El acceso a varios mercados está limitado por ley, ya que no permite a las personas obtener más de una autorización de radiodifusión, o acciones, en más de una empresa de radiodifusión por localidad. En tal sentido se hace necesario examinar con detenimiento la realidad y el futuro de este mercado e introducir mejoras al proyecto de ley de telecomunicaciones prepublicado por el Ejecutivo y al Decreto Legislativo N° 702. Por ejemplo, extraigamos los principios que las comunicaciones por internet, que para bien no tiene legislación gubernamental alguna sino protocolos privados.

Una subasta competitiva de los derechos de uso del espacio electromagnético promoverá una estructura eficiente del mercado de radio y televisión, un manejo transparente de la cosa pública, rentabilidad del negocio televisivo y un acceso a nuevos competidores. Sin embargo, para no poner en riesgo en el futuro la propiedad privada de las empresas de radiodifusión, las inversiones nacionales y extranjeras y la seguridad jurídica, es necesario que el nuevo marco regulatorio tenga al menos los siguientes principios: a) Permitir el uso flexible e innovativo del espacio electromagnético; b) ir hacia un régimen de subastas competitivas de derecho de uso; c) poner fin a las restricciones a la propiedad extranjera; d) identificar y aplicar los principios de los protocolos privados en el mercado de internet; y e) expulsar toda intromisión del estado en la administración de los derechos de uso.

La libre competencia en el mercado de telecomunicaciones significa la entrada de empresarios que ofrezcan un bien o un servicio sin obligar a nadie a comprarlos. Es el intercambio voluntario de parte de los consumidores en adquirir la producción que brindan los empresarios. Ellos descubren oportunidades de ganancia en el mercado, invierten su dinero y créanlo o no, nos ruegan para que les compremos. Ellos hacen todo lo posible para centrar nuestra atención con numerosas campañas publicitarias y mejoras tecnológicas con la finalidad de tenernos contentos y seguir comprando lo que ofrecen. Ellos están en nuestras manos. Pero, existe un organismo en nuestro país que está en contra de la libre competencia: el OSIPTEL.

OSIPTEL es producto de la ingeniería estatal en este mercado donde el factor de productividad es una fórmula matemática de tarifas tope que mide la productividad de todas las líneas atendidas por la Telefónica. No es que disguste la matemática, sino el método técnico que se viene empleando para reducir las tarifas de telefonía. Si el factor de productividad es una herramienta política que tiene bajos las mangas un argumento técnico de parte del regulador para ganar popularidad entre la gente, ¿por qué no se aplica el mismo factor para todos los demás bienes y servicios que, en algunos casos, son más esenciales? Hasta donde sé, nadie se muere sin tener un teléfono. ¿O es que acaso todos tenemos el derecho de comunicarnos? Evidentemente no. La necesidad no crea derechos.

La única vía para reducir las tarifas es a través de la competencia. Lo único que ha ocasionado el OSIPTEL con el factor de productividad, es violar la propiedad privada de Telefónica y cortar parte de sus merecidas utilidades. Según esta compañía, son U\$S 100 millones que perderán en los próximos tres años por la aplicación de este factor. Esta medida cuesta dinero y causa desempleo. ¿Por qué? Son U\$S 100 millones menos que dispondrá la empresa en inversiones para el desarrollo de nuevos productos que requerirían de más empleados. Son U\$S 100 millones que la empresa no destinará a incrementar la oferta del servicio hacia las demás ciudades. ¿Esto nos debe alegrar?

Habría que evaluar bien el papel de la regulación. Según Nancy Bord y William Laffer: “Una empresa que encara nuevas regulaciones no absorbe generosamente el costo de cumplir con el reglamento; en la medida de lo posible, pasará el costo adicional a sus clientes. Y si el costo no puede ser trasladado, será absorbido por los empleados y los accionistas, a través de la reducción de sueldos, puestos de trabajo y ganancias menores”. Habría que preguntar: ¿Es que Telefónica nos ha atendido tan mal que debemos cortar sus utilidades que nosotros le hemos generado? ¿O es que ya era hora de pagar menos por los recibos? ¿O los ángeles del OSIPTEL diseñaron tan buen regalo para tenernos más contentos con su labor?

Telefónica ha obtenido cuantiosas utilidades porque han descubierto un servicio que a la gente le hacía falta desde hace años. Ha invertido cerca de U\$S 3.200 millones en los últimos años y se ha dado cuenta que no ha sido suficiente debido a que cerca del 90% de la gente no cuenta aún con telefonía fija. Es evidente que deben seguir invirtiendo. Pero no falta un regulador que diga lo contrario y diseñe una herramienta para violar derechos a las utilidades generadas de manera voluntaria.

Otro aspecto del mercado de las telecomunicaciones es la aprobación reciente por el Congreso de una ley que obliga a las empresas del sector

a “compartir” su infraestructura tecnológica con sus rivales para promover la competencia. Al parecer, se trataría de una nueva regulación que intenta confiscar los derechos de propiedad de las empresas y además de “socializar” la infraestructura invertida. No me extrañaría que el proyecto del Ejecutivo sea un intento de copiar el Acta de Comunicaciones de 1996 de los EE.UU. Tal vez el futuro reglamento sea una copia de la elaborada por la Federal Communications Commission (el Osiptel “gringo”) en agosto de ese año con más de 737 folios y con 3.200 notas de páginas.

En el libro *What's Yours Is Mine* escrito por Adam Thierer se señala que este nuevo socialismo de infraestructura ya avanzó también con la electricidad, servicios de banda ancha, cable, satélites y hasta software en EE.UU. Pero hay varios problemas que tendrá que resolver el gobierno:

Primero: Se está tomando propiedad privada. Se trata de obligar a las empresas privadas a transferir su derecho de gerencia y administración a los funcionarios reguladores, pues esta visión encarga disponer la infraestructura tecnológica para fines competitivos. Pero si éste es el propósito deberían las empresas afectadas ir preparando su demanda de compensación económica contra la expropiación que en el mediano plazo van a sucumbir ante nuevas regulaciones confiscatorias.

Segundo: El acceso forzado impide la innovación. Está probado que estas empresas y sus modelos de negocios funcionan al ritmo del mercado. Sin embargo, esta nueva regulación considera que el empresario no está para maximizar ganancias sino para subsidiar a sus competidores con sus inversiones en infraestructura. No se puede esperar mucho que los accionistas de las empresas afectadas reinviertan en su propio negocio, por lo que se afectaría la innovación y decaería el servicio que ofrecen.

Tercero: El acceso forzado desalienta la competencia empresarial. Esta regulación ignora que los competidores no tendrán el menor incentivo para invertir en nueva infraestructura. Además, “compartir” no significa competir. Si el gobierno pretende imponer esta premisa para nuestro mercado, entonces también deberían obligar a los restaurantes de comida a compartir sus secretos de cocina con sus competidores. Esto desalentaría una vez más las inversiones y la creación de nuevos productos.

Los políticos no reconocen sus contradicciones, pues no se entiende cómo se quiere promover la competencia mediante una ley si al mismo tiempo se cierra el mercado a muchos operadores con contratos monopólicos en telefonía, electricidad, y de radio y televisión. La salida es una mayor desregulación del mercado para evitar conflictos de intereses entre el Estado y la empresa privada.

## Socialización del subsuelo: Una solución para América Latina

Guillermo M. Yeatts

La historia de la producción petrolera en América Latina se ha caracterizado por una incesante lucha por la búsqueda de emprendimientos rentables entre el Estado como dueño del subsuelo (tradicción colonial española) y productores privados. La participación privada en la industria estaba limitada a cortos períodos de tiempo y restringida a fases específicas de la producción petrolera. La posesión pública del subsuelo desalentó todos los incentivos a tomar riesgos, a hacer inversiones y a innovar tecnológicamente. No había “wildcats” (mini-empresarios), ni millonarios, ni petroleros (exploradores que no estuvieran asociados al gobierno). En cambio, en los Estados Unidos, el negocio petrolero se expandió rápidamente trayendo prosperidad a muchas áreas desiertas.

### Diseminación del nacionalismo petrolero

Teorías políticas y económicas nacionalistas dadas a conocer por intelectuales en la década de 1920 proveyeron el sistema analítico de insatisfacción con la distribución económica. El nacionalismo económico tomó estas ideas y se convenció de que el Estado tiene que jugar un rol más importante en la operación y desarrollar la industria petrolera. Esto lleva a una estrategia dominó de nacionalizaciones de operaciones en todos los países de América Latina.

Hoy encontramos que el 69% de la demanda mundial de petróleo de 75.0 millones de barriles por día 15 provienen de Norteamérica, Europa, OECD (Pacífico) y China/India pero consideremos que estas regiones sólo proveen el 33% de la producción mundial de petróleo. En el año 2010 la demanda de petróleo mundial se incrementará en 88.8 millones de barriles/día,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> HBS: Energy Security. Spreading Risks, junio 2004.

sin embargo, estas regiones continuarán demandando el 67% de la producción de petróleo mientras que proveerán solamente 26% de la producción mundial de petróleo.

En el año 2000 la producción mundial de petróleo fue 41% dependiente de países<sup>2</sup> que tenían una alta inestabilidad política, alto nivel de corrupción (Transparencia Internacional) y bajo nivel de economía libre (Index of Economic Freedom, Heritage Foundation) por lo tanto, es razonable pensar que el precio seguirá aumentando.

### **Propiedad Pública vs. Propiedad Privada**

La Propiedad Pública del subsuelo es en realidad privada porque es propiedad de un solo accionista (el Estado) y es explotada por cuenta y orden del Estado por una pequeña elite política quien tiene su propia agenda política. Al ser el gobierno el dueño del subsuelo, no le pertenece a todas las personas sino a las que controlan el poder político. Los recursos son utilizados para:

Distribuir bienestar entre los políticos elite y sus socios comerciales.

Diseminar ideologías estatistas (Venezuela) para ganar influencia territorial y control en América Latina.

Financiar actividades antidemocráticas (piqueteros) para evitar tener una separación de poderes y propiciar una cultura autoritaria dada la falta de representación en las urnas por parte de partidos de izquierda.

Los resultados de estas tres estrategias son que la riqueza está malgastada, los ciudadanos no participan del bienestar y la sociedad continúa generando pobreza en medio de una riqueza inmensa explotada ineficientemente y sin transparencia.

En ningún país productor de petróleo el Estado fue el descubridor de hidrocarburos. Sólo después de la nacionalización se convirtieron en productores de petróleo. La Propiedad Pública del subsuelo desalienta las inversiones privadas debido al alto riesgo y a la inseguridad jurídica por no existir en la mayoría de los países el Estado de Derecho.

La Propiedad Privada del subsuelo es realmente pública porque es propiedad de una multitud de superficiarios quienes deciden a través de sus mejores intereses cómo maximizar la renta de su propiedad y no ver

su propiedad violada por el Estado o sus contratistas. La Propiedad Privada del subsuelo trae prosperidad a una gran cantidad de la población en zonas remotas por la perspectiva de descubrir petróleo. Estos miles de propietarios, inversionistas y buscadores de riqueza han guiado sus sueños y acciones durante la fiebre del petróleo de Texas con la expectativa de convertirse en millonarios.

Cuando el subsuelo es privado, las partes negocian acuerdos voluntariamente para alquilar, participar o vender las potenciales riquezas del subsuelo a un precio que satisface las expectativas de ambos grupos. De lo contrario, la Propiedad Pública genera regulaciones del gobierno que determinarían lo que se considera “precios de mercado” y el intercambio se llevaría a cabo en un nivel de “precios artificiales” produciendo consecuencias negativas en el futuro.

### **Propuesta de cambio**

La Propiedad Pública del subsuelo, a lo largo de la historia del petróleo, ha sido la fundación para la deformación del mercado que ha tenido consecuencias profundamente negativas para el mercado y el mundo. La libertad para establecer reservas, para controlar la producción, para malgastar recursos, para determinar precios para mercados domésticos ha producido inestabilidad política, corrupción y cambios en la política nacional de petróleo.

La “socialización” del subsuelo es el cambio institucional que reduce riesgos, permite incorporación de externalidades a través de acuerdos privados, voluntarios y mutuamente beneficiosos. Es de interés para la democracia de América Latina que se modifique la Propiedad Privada del subsuelo permitiendo distribuir mejor la riqueza en la población y evitar la corrupción al tener al Estado distribuidor de la riqueza.

### **Mirando hacia el futuro**

Si la propiedad del subsuelo es transferida del Estado a los superficiarios estaríamos “socializando” el beneficio entre sus habitantes. Es difícil predecir cómo será el nuevo mercado petrolero, pero las nuevas reglas del juego permitirán a los individuos tener incentivos para embarcarse en proyectos riesgosos que traerán potenciales riquezas e incrementarán la productividad en general. El cambio es liberar las mentes de las restricciones del Estado que permitirá a miles de

<sup>2</sup> International Energy Agency, World Energy Outlook 2002.

superficiarios que descubran nuevas oportunidades de trabajo y nuevos medios para obtener beneficios.

La sociedad se beneficiará ya que habrá incentivos más altos para producir si el subsuelo es transferido a los superficiarios porque:

- Estarán disponibles mayores recursos privados para explorar y producir.

- Las elites políticas no tendrán recursos para distribuir en el gobierno y sus amigos (corrupción) y para promover agendas políticas.

- Las elites políticas (Venezuela) no tendrán recursos para promover organizaciones que promueven regímenes autoritarios en su país y en otros para cambiar mediante la fuerza, y no el voto popular, los gobiernos de la región.

“Socialización” del subsuelo asegurará que el costo y los beneficios pertenezcan al sector privado y aquellos que sean eficientes serán recompensados y aquellos que no, serán castigados. Esto también ayudará a traer democracia a los regímenes autoritarios ya que el 40% de la producción de petróleo en América Latina proviene de regímenes que tienen un potencial de inestabilidad para los que demandan crudo a largo plazo.

**Tabla I**

Presente y Futuro del Mercado Mundial de Petróleo

Año	Demanda*		Oferta*	
	2000	2010	2000	2010
<b>AREAS</b>	<b>(millones de barriles diarios)</b>			
América del Norte	22.1	24.8	13.6	14.0
Europa	14.1	15.3	6.7	5.2
OECD	8.5	9.5	0.9	0.5
China/India	7.0	10.0	3.9	3.3
Other	23.3	38.7	49.9	65.8
TOTAL	75.0	88.8	75.0	88.8

\*Fuente: HBS: Energy Security. Spreading Risks, June 2004.

## La reforma del Sistema Monetario Internacional: Prevención y mercado frente a mecanismos de represión

Miguel A. Alonso Neira\*

### 1. Introducción

Aunque la globalización financiera no es un fenómeno nuevo, se ha acelerado notablemente en los últimos quince años. Las fuerzas que han impulsado la integración de los mercados internacionales de capital incluyen la modernización de las telecomunicaciones y la informática, la relajación de los controles de capital, y el deseo de mejorar la eficiencia del sistema económico como mecanismo de asignación de recursos.

Los movimientos internacionales de capital se han multiplicado en parte como consecuencia de una fuerte reducción de los costes de comunicación e información, que ha permitido disminuir la importancia de las distancias geográficas. Igualmente, en los últimos años se ha disparado el uso de nuevas tecnologías como Internet, que permiten realizar operaciones simultáneas en tiempo real en cualquier parte del mundo.

Otro elemento trascendental en el actual proceso de integración financiera ha sido la relajación de los controles sobre los movimientos internacionales de capital. Así, si en los años setenta el porcentaje de países que mantenía restricciones sobre la libre movilidad de capitales era del 78,76%, en los primeros años del nuevo siglo esta cifra se había reducido hasta el 58,03%. Ese descenso había sido mucho más significativo en el caso de los países industrializados, donde el porcentaje cayó desde un 77% (también en los años setenta) hasta la completa desaparición de los controles de capital.

La eliminación de las barreras sobre las transacciones financieras internacionales se ha visto motivada por el deseo de mejorar la eficiencia

\* Doctor en Economía y *MSc in Economics* (Universidad de Essex, Gran Bretaña). Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. E-mail: miguelangel.alonso@urjc.es

económica y financiera. En las últimas décadas, la literatura académica se ha esforzado en demostrar que la libre movilidad de capitales facilita una asignación eficiente del capital internacional hacia sus usos más productivos (estimulando el crecimiento económico especialmente en aquellos países con menores niveles de ahorro interno), y permite que los agentes (y las naciones) nivelen su consumo intertemporal y diversifiquen el riesgo de sus carteras alcanzando un mayor grado de bienestar.

Asimismo, la globalización financiera ha incrementado la exposición de las economías domésticas al rigor de los mercados financieros internacionales, favoreciendo un uso disciplinado, sensato y transparente de las políticas económicas nacionales. Dicho de otra forma, los mercados financieros han penalizado a aquellos países que perseguían políticas económicas inconsistentes desde un punto de vista temporal (Barro y Gordon, 1983), manteniendo unos fundamentos económicos débiles, o tratando de *remar en contra de la tendencia de los mercados* o sorprenderlos.

No obstante, la liberalización de los movimientos internacionales de capital también ha supuesto importantes desafíos para los gobiernos nacionales:

- Por un lado, frente a aquellos economistas que defienden que la globalización financiera favorece un uso disciplinado *deseable* de las políticas económicas nacionales, se hallan otros autores que sostienen que la integración de los mercados financieros internacionales, ha reducido el margen de discreción que los estados tenían sobre el uso de sus políticas de demanda con fines de estabilización interna. Esto último sería especialmente visible en el ámbito de la política monetaria, dado el conocido problema de la “tríada incompatible”.

- Por otro lado, desde principios de la década de los noventa se ha observado un aumento de la volatilidad de los flujos financieros internacionales, especialmente de las inversiones de cartera. La volatilidad financiera acentúa la vulnerabilidad de las economías domésticas a crisis cambiarias y bancarias. Además, la incertidumbre vinculada a la inestabilidad de los tipos de cambio, puede afectar al lado real de las economías domésticas al convertirse en un obstáculo al comercio internacional, o promover la reversión de los flujos de capital invertidos en economías con bajos niveles de ahorro.

- Finalmente, las crisis financieras internacionales se han multiplicado desde finales de la década de los ochenta, especialmente en los países en vías de desarrollo, quebrando el aparente consenso que existía en torno a las bondades del proceso de integración financiera, y creando un intenso debate sobre la conveniencia de limitar los

movimientos internacionales de capital a través de figuras como el impuesto de Tobin (*Tobin Tax*).

La década de los noventa será recordada como un período especialmente turbulento en los mercados financieros internacionales. A medida que transcurrían los últimos años del siglo XX y surgían nuevos episodios de crisis, cada uno distinto y más intenso que el anterior, la literatura académica ofrecía nuevas teorías y modelos sobre las causas de los ataques especulativos. Entender las aportaciones de todas estas teorías<sup>1</sup>, desde los modelos de crisis especulativas de primera generación (o *fundamentalistas*) de finales de los setenta hasta los recientes trabajos de “crisis gemelas” y de contagios financieros, pasando por los modelos de ataques especulativos autocumplidos, es un paso previo indispensable para diseñar un programa de reformas que minimice la frecuencia y el impacto de las tormentas monetarias y financieras sobre las economías domésticas.

Un estudio de todos estos trabajos refleja la naturaleza cambiante de las tormentas monetarias observadas durante los últimos veinticinco años, coincidiendo con el proceso de integración financiera y, especialmente, con el gran impulso globalizador de la última década del siglo XX.

1. Así, el deterioro de los fundamentos económicos tradicionales, medido en forma de políticas económicas incompatibles con la estabilidad de los tipos de cambio fijos –monetización de los déficit públicos o de los excesivos déficit por cuenta corriente tal y como sugieren los modelos de crisis monetarias *fundamentalistas*– estuvo presente en las turbulencias monetarias de la década de los ochenta, pero no es una característica común a todos los episodios de crisis monetarias.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A pesar de su pobre capacidad explicativa y predictiva de los episodios de crisis cambiarias. En el actual contexto de globalización financiera, muchos economistas (Kaminsky, Lizondo y Reinhart, 1998; Berg y Patillo, 1999; Kaminsky y Reinhart, 1999; entre otros) e instituciones políticas tratan de diseñar nuevos modelos –*Early Warning Indicators*– que permitan efectuar predicciones más precisas de futuras crisis monetarias y financieras. A diferencia de enfoques anteriores, estos modelos combinan la explicación tradicional basada en la debilidad de los fundamentos económicos, con factores psicológicos que conducen a alteraciones –justificadas o no– en la confianza de los mercados y a *efectos de contagio*.

<sup>2</sup> La incompatibilidad teórica entre los tipos de cambio fijos, la libre movilidad de capitales y la autonomía de las políticas monetarias –llamada “tríada incompatible”– fue el elemento clave en la mayor parte de las crisis latinoamericanas de la década de los ochenta. En estos países, la falta de disciplina en la ejecución de las políticas económicas nacionales (monetarias y fiscales) permitió caracterizar a las crisis monetarias como la “crónica de una muerte anunciada”.

2. Sin embargo, las turbulencias monetarias del período 1992-95, desafiaron la idea de que los ataques especulativos fueran resultado de la incapacidad de los gobiernos para disciplinar sus políticas económicas. En estos episodios, el origen de las crisis monetarias estuvo en la incompatibilidad entre los objetivos internos –producción, desempleo, nivel y composición de la deuda pública, fragilidad del sistema financiero...– y externos –estabilidad del tipo de cambio fijo– de las políticas económicas nacionales (tal y como sugieren los modelos de segunda generación o de crisis *autocumplidas*). Estos dilemas de política económica, que provocan la aparición de equilibrios múltiples (crisis *versus* no crisis<sup>3</sup>) vinculados a las expectativas de los agentes y a comportamientos de rebaño, dañaron la credibilidad y la fortaleza del compromiso cambiario que habían asumido la mayor parte de los países del Sistema Monetario Europeo.

3. No obstante, si la crisis del SME desmontó el aparato teórico de los modelos de primera generación, la crisis asiática de 1997-98, la rusa de 1998, o la argentina de 2001, pondrían al descubierto las limitaciones de los modelos de crisis autocumplidas para explicar un nuevo prototipo de crisis monetarias vinculadas a la fragilidad de los sistemas bancarios nacionales. En las crisis de finales del siglo XX, la fragilidad de los sistemas financieros en general y de los sistemas bancarios en particular, desempeñó un papel importante en el inicio de la mayoría de las tormentas cambiarias y financieras.

4. Los problemas de hoja de balance de las instituciones bancarias materializados en forma de desequilibrios entre los plazos de vencimiento de las cuentas de activo y de pasivo, así como desajustes en sus monedas de denominación, fueron elementos determinantes en el estallido de las crisis citadas en el punto anterior (modelos de tercera generación o de “crisis gemelas”–monetaria y bancaria).

5. En general, en la crisis asiática de 1997-98, los desequilibrios entre las cuentas de activo y de pasivo de las instituciones bancarias fueron alimentados por una política de seguro oficial –implícito o explícito– de los depósitos bancarios, que suscitó la aparición de comportamientos de *riesgo moral* acentuando la fragilidad de los sistemas financieros de estos países. Las instituciones bancarias, convencidas de que el gobierno

<sup>3</sup> Es decir, a diferencia de los modelos de primera generación las crisis especulativas son un suceso posible pero no seguro.

acudiría en su apoyo en caso de padecer problemas de solvencia, se embarcaron en políticas de depósito, endeudamiento, préstamo e inversión altamente arriesgadas. Este escenario se vio agravado por la existencia de unos sistemas financieros frágiles, pobremente regulados y supervisados, que favorecieron la corrupción y el desarrollo de un “capitalismo de amiguetes” (tráfico de influencias, favoritismos, y actividades de búsqueda de rentas).

Por otro lado, el propio proceso de globalización financiera, al aumentar las posibilidades de endeudamiento en moneda extranjera del sector bancario, facilitó que los problemas de riesgo moral se tradujeran en una acumulación excesiva de capital real, o en la formación de *burbujas especulativas* que *contenían las semillas de su propia destrucción*. La crisis financiera sólo era cuestión de tiempo.

6. Finalmente, algunos autores sostienen que las crisis de finales de la década de los noventa –o incluso la propia crisis mexicana de 1994-95– se caracterizaron por su rápida propagación contagiosa entre varias economías que presentaban o no desequilibrios fundamentales. Este enfoque ha dado lugar al desarrollo de un nuevo bloque dentro de la literatura académica, donde las perturbaciones cambiarias iniciadas en un país pueden transmitirse a otras economías a través de vínculos comerciales y financieros, o por medio de *efectos de contagio* vinculados a *comportamientos de rebaño*, pánicos financieros, o expectativas autocumplidas.<sup>4</sup>

Las crisis de la última década han puesto de manifiesto que el sistema financiero internacional es especialmente vulnerable a tormentas monetarias y financieras recurrentes. En este sentido, los economistas han comenzado a plantearse el gran problema que deriva de la discrepancia existente entre un mundo financiero cada vez más sofisticado, dinámico y globalizado, y la ausencia de un marco institucional capaz de regularlo.

La fragilidad del sistema monetario y financiero internacional y la amenaza de futuras crisis, han puesto de relieve la necesidad de afrontar una reforma decidida de la arquitectura financiera internacional. Este trabajo procede a una revisión sumaria de las propuestas de reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional, surgidas a la luz de la

<sup>4</sup> En este caso, la liberalización financiera prematura de las cuentas de capital, la fragilidad de los sistemas financieros domésticos, y la debilidad de los mecanismos de regulación y de supervisión bancaria, habrían acentuado la vulnerabilidad de estas economías a la propagación contagiosa de las crisis.

literatura sobre crisis monetarias y financieras de los últimos veinte años. Concretamente, los seis puntos contenidos en esta introducción pueden utilizarse como base para el diseño de una estrategia doméstica e internacional que minimice el riesgo, la frecuencia y el impacto de las tormentas monetarias.<sup>5</sup>

## 2. Agenda para la reforma del Sistema Monetario Internacional

¿Qué medidas deberían adoptarse para asegurar que los fundamentos macroeconómicos, políticos y financieros minimicen la frecuencia y el impacto de futuras crisis? Si alguna lectura puede extraerse de las turbulencias recurrentes vividas a lo largo de la última década, es que el sistema monetario internacional es inherentemente inestable. Esta idea ha reavivado el debate político acerca de la conveniencia de reformar la arquitectura sobre la que debe sustentarse el nuevo orden monetario y financiero internacional.

Existen muchas propuestas acerca de cómo se debería reformar la arquitectura financiera internacional, para maximizar los beneficios de la globalización financiera y minimizar los efectos derivados de las tormentas monetarias y bancarias. No obstante, la variedad y la intensidad de las turbulencias cambiarias vividas en la última década del siglo XX, así como los efectos de contagio derivados de las mismas, han suscitado importantes elementos de debate dentro de la literatura académica.

Por un lado, algunos economistas sostienen que los problemas de *riesgo moral* derivados de la intervención de los gobiernos, han sido el factor clave que ha permitido explicar algunas de las crisis financieras más recientes.<sup>6</sup> Por tanto, *proponen fortalecer el peso relativo de los mercados* y el efecto de disciplina que ejercen sobre la gestión de gobiernos, bancos y empresas, para alejar el fantasma de las tormentas monetarias

<sup>5</sup> Para un estudio más detallado de las propuestas de reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional, véase Alonso (2004), capítulo 4.

<sup>6</sup> Un argumento muy repetido en la literatura académica, es que la figura del prestamista de última instancia aísla a los bancos de los efectos negativos de sus actividades arriesgadas. En este sentido, el primer paso para eliminar los comportamientos de riesgo moral, pasaría por fomentar que los inversores asumiesen el verdadero coste de sus acciones.

y financieras. Por otro lado, otros autores afirman que las imperfecciones o el mal funcionamiento de los mercados financieros internacionales, hacen necesaria la intervención de los gobiernos creando nuevos mecanismos de regulación y supervisión de los sistemas financieros domésticos, o incluso recurriendo a los controles de capital.

Desafortunadamente, no existe una única receta que sea aplicable a todos los países o a todos los episodios de crisis. No obstante, adoptando una posición conciliadora entre las dos posturas anteriores, existe un acuerdo casi generalizado de que los gobiernos deberían actuar con anticipación a las crisis, en lugar de recurrir a medidas reactivas o represivas como los controles de capital.

Dada esta perspectiva, y considerando la naturaleza cambiante de las crisis vividas durante la década de los noventa (coincidiendo con la última oleada de globalización financiera), la estabilidad del Sistema Monetario Internacional requeriría actuar sobre cinco pilares básicos:

### **2.1. Fomentar la estabilidad y la solidez macroeconómica mediante la adopción de políticas económicas disciplinadas, transparentes, creíbles, y consistentes con la estabilidad de los tipos de cambio**

Una de las principales responsabilidades del gobierno de una nación es mantener un entorno macroeconómico sólido y estable, adoptando un conjunto de políticas económicas que además de ser compatibles con la estabilidad de los tipos de cambio, sean transparentes y plenamente creíbles en los mercados financieros internacionales.

Si los modelos de crisis especulativas fundamentalistas observan las tormentas monetarias como el resultado *inevitable* de la adopción de políticas económicas incompatibles con la estabilidad de los tipos de cambio, los modelos de segunda generación (o de ataques autocumplidos) las contemplan como una *posible* consecuencia de la incompatibilidad observable entre los objetivos internos y externos de la política económica de los gobiernos.

La variedad de condiciones macroeconómicas que pueden preceder a las crisis cambiarias, sugieren que ambos enfoques son importantes a la hora de diseñar un programa de reformas que minimice la frecuencia y el impacto de las crisis monetarias. No obstante, dadas las condiciones específicas de cada país, así como el origen particular de cada una de las crisis, no es posible proporcionar un único paquete de medidas macroeconómicas que sea aplicable a cualquier caso. El efecto de las prescripciones políticas puede ser muy diferente según sea la anatomía de cada una de las crisis y de las naciones consideradas.

En la literatura académica, las propuestas destinadas a reducir la probabilidad de los ataques especulativos (así como la incidencia de los efectos de contagio posteriores) a través de la estabilidad macroeconómica, pasan por:

a) Adoptar políticas económicas disciplinadas, *transparentes*, creíbles, y consistentes con la estabilidad de los tipos de cambio. Dicho de otra forma, los gobiernos no deberían remar en contra de la tendencia de los mercados, ni sorprenderlos rompiendo las reglas de su gestión económica.

b) Escoger un régimen de tipo de cambio que sea sostenible según las características y necesidades específicas de cada país. Bajo un régimen de tipo de cambio fijo, es fundamental que el valor de las monedas domésticas sea sostenible a largo plazo, y no se convierta en una rémora al crecimiento económico.<sup>7</sup>

## **2.2. Incrementar la liquidez internacional de los gobiernos, desarrollando mecanismos que impidan la aparición de comportamientos de “riesgo moral”**

Una economía puede incrementar su liquidez internacional netamente reduciendo el peso relativo de sus pasivos exteriores a corto plazo (por ejemplo, renegociando la estructura de vencimientos de la deuda), acumulando reservas de divisas, o accediendo a líneas de crédito contingente si así fuera necesario. No obstante, en este último caso, deberían arbitrarse mecanismos para evitar la aparición de problemas de *riesgo moral* en el comportamiento de los gobiernos (o incluso de los bancos) receptores de estos fondos.

La gestión de la liquidez internacional es muy importante para evitar y prevenir las crisis monetarias autocumplidas, los pánicos bancarios,

<sup>7</sup> Atendiendo a la literatura sobre crisis monetarias y financieras en sus diferentes versiones (modelos de primera, segunda o tercera generación, y modelos de contagio), ningún país que presente desequilibrios internos fundamentales (desempleo, elevado déficit público o déficit exterior, importantes niveles de endeudamiento a corto plazo, fragilidad financiera...) debería incorporarse a un sistema de tipo de cambio fijo sin haberlos corregido previamente. La importancia de este argumento es fundamental si se tiene en cuenta que la presencia de fuertes dilemas entre los objetivos internos (corrección de los desequilibrios domésticos) y externos de las políticas económicas gubernamentales, fue la principal causa desencadenante de las turbulencias monetarias de la primera mitad de la década de los noventa.

o el contagio de las tormentas monetarias y financieras. Muchos autores sostienen que la creación de un auténtico “prestamista de última instancia” o de un esquema de seguros de depósito podría facilitar el logro de estos objetivos. No obstante, a pesar del creciente apoyo que estas figuras tienen entre los economistas y los políticos, continúa siendo una incógnita cuáles son sus verdaderos efectos sobre la estabilidad del sistema financiero en general, y de las instituciones bancarias en particular.

En un artículo de 1983, Diamond y Dybvig sostenían que el problema de los pánicos bancarios autocumplidos podría eliminarse si el gobierno actuase como un prestamista de última instancia. En la actualidad, muchas de las propuestas de reforma del sistema monetario internacional parten del mismo argumento. No obstante, aquellos autores que destacan la función estabilizadora del prestamista de última instancia, ignoran los problemas de *riesgo moral* que pueden derivar de su adopción.

Al margen de que la creación de un auténtico prestamista de última instancia (o de un esquema de seguro de los depósitos bancarios) sea la política más adecuada para impedir las crisis monetarias o los pánicos bancarios autocumplidos, existe un acuerdo generalizado de que este instrumento puede llegar a convertirse en una fuente importante de riesgo moral.<sup>8</sup> Así, los seguros de depósito, diseñados inicialmente como un instrumento para eliminar los problemas de inestabilidad financiera vinculados a los pánicos bancarios autocumplidos, podrían incrementar la inestabilidad del sistema bancario al estimular la adopción de riesgos por parte de las entidades de depósito.

Calomiris (1998) destaca las repercusiones de los comportamientos de riesgo moral resultantes de la existencia de prestamistas de última instancia en los países en vías de desarrollo. Los efectos de las ayudas financieras masivas a las instituciones bancarias con problemas de solvencia provocan:

1. Un trasvase de riqueza desde los contribuyentes –quienes con sus impuestos financian los subsidios del gobierno– a las oligarquías financieras con influencia política que bajo la protección de estos seguros (implícitos o explícitos) podrían mantener una gestión imprudente de

<sup>8</sup> Así, el establecimiento de un seguro de los depósitos bancarios permite que los bancos mantengan una cartera más arriesgada que si sus pasivos no estuviesen asegurados. Igualmente, la existencia de una institución internacional que actúe como prestamista de última instancia de los gobiernos, puede generar estímulos para la adopción de políticas económicas irresponsables (Barro, 1998; Calomiris, 1998).

su actividad. Por tanto, ignorando el coste potencial real de una crisis financiera de grandes dimensiones, ¿estaría justificado cubrir los problemas de liquidez o solvencia derivados de una administración irresponsable de las instituciones bancarias?

2. Una excesiva toma de riesgos y unos ineficientes procesos de inversión, que pueden provocar la aparición de burbujas especulativas que contengan las “semillas de su propia destrucción”. De este modo, la figura del prestamista de última instancia, favoreciendo la creación de un escenario de “exuberancia irracional” condenado a reventar y provocar un desplome de la actividad económica y financiera, acabaría autojustificándose.<sup>9</sup>

3. Finalmente, en los países en vías de desarrollo, las oligarquías financieras podrían tener fuertes incentivos para minar los procesos de reforma económica y política, necesarios para disciplinar su gestión en un mundo de mercados libres competitivos.

En un estudio empírico relativamente reciente, Demirgüç-Kunt y Detragiache (2000) muestran que los esquemas de seguro de depósito afectan negativamente a la estabilidad bancaria, especialmente cuando los mecanismos de regulación y de supervisión no son los adecuados. Si bien suele considerarse que los problemas de riesgo moral creados por la existencia de un prestamista de última instancia podrían eliminarse a través del establecimiento de unos mecanismos de regulación y supervisión adecuados, existe un enfoque alternativo que consiste en acentuar el efecto de disciplina que los mercados de capital ejercen sobre la gestión de las instituciones bancarias (Hawkins y Turner, 2000; Meyer, 1999; Barro, 1998).<sup>10</sup>

Meltzer (1999) propone la creación de un *cuasi-prestamista internacional de última instancia* que desarrolle una política coherente con los principios de Bagehot ([1873] 1962). Es decir, esta institución

<sup>9</sup> En otras palabras, impidiendo que los individuos asuman el verdadero coste de sus errores o de sus inversiones excesivamente arriesgadas, la intervención inicial (de espaldas al mercado) reclamaría más intervención, menos disciplina de mercado, y más irresponsabilidad en la gestión de las instituciones financieras.

<sup>10</sup> Igualmente, los propios Diamond y Dybvig (1983) sugieren que la suspensión temporal de la convertibilidad de los depósitos bancarios podría eliminar los pánicos bancarios y el problema de los equilibrios múltiples vinculados a la existencia de expectativas autocumplidas, siendo un mecanismo alternativo a la figura del prestamista de última instancia.

debería conceder préstamos a corto plazo a una tasa de interés penalizadora a cambio de un colateral elevado. Además, estos préstamos sólo se adjudicarían a bancos con problemas temporales de liquidez pero solventes, o a naciones que mantuviesen unas políticas económicas sólidas y estables pero fuesen vulnerables a los contagios financieros. Meltzer sostiene que el colateral separaría a los bancos con problemas de liquidez de los bancos insolventes.<sup>11</sup> Igualmente, la tasa de interés penalizadora eliminaría el desarrollo de una política de subsidios, lo que reduciría los problemas de riesgo moral y la dependencia (y los consiguientes efectos perversos) del prestamista de última instancia. Este último permanecería ocioso en la mayoría de las ocasiones, los mercados desarrollarían su labor de disciplina y control, y los bancos mantendrían un volumen importante de activos como colateral<sup>12</sup>.

En la misma línea, Summers (1999) muestra que los prestamistas de última instancia o los seguros de depósito, surgieron en un intento de eliminar el problema de los contagios financieros o de los pánicos bancarios autocumplidos. No obstante, la eliminación de este problema supuso la creación de una nueva distorsión en el libre funcionamiento de los mercados financieros. Bajo la protección de un prestamista de última instancia, se reducen los incentivos de los ahorradores para supervisar la gestión del riesgo de las entidades bancarias, lo que a su vez supone un fuerte estímulo para que estas instituciones adopten un riesgo superior al socialmente deseado. Es entonces cuando los propios depositantes, alarmados por los problemas de riesgo moral creados por el prestamista de última instancia, exigen la adopción de nuevos mecanismos de regulación y supervisión que limiten la excesiva toma de riesgos por parte de las entidades bancarias. Sin embargo, cuando se aprueban estas normas, surge la preocupación de que la adopción de un prestamista de última instancia, los problemas de riesgo moral resultantes, y las medidas correctoras posteriores, han logrado debilitar y arrinconar de forma importante el efecto de control que ejercían los mercados financieros *libres de distorsiones*. Renace entonces el interés por recuperar y fortalecer

<sup>11</sup> El requerimiento de ofrecer un colateral elevado a cambio de los préstamos, obligaría a bancos y a instituciones financieras a mantener un volumen importante de reservas, reduciendo el riesgo y fomentando la seguridad y la solvencia del sistema financiero como un todo. Por tanto, un verdadero (cuasi) prestamista de última instancia no crearía problemas de riesgo moral.

<sup>12</sup> Ya que en caso contrario no recibirían ayuda si ésta fuese necesaria.

la *labor de disciplina* ejercida por los mercados de capital sobre la gestión de las instituciones bancarias.

Todo este proceso podría sonar contradictorio –primero se pide más regulación de los mercados y de las instituciones financieras para luego solicitar más disciplina del mercado– e incluso podría asumirse que ambas opciones son sustitutivas. Esto no tiene por qué ser así. Aunque los efectos de la disciplina del mercado suelen ser satisfactorios, el coste real de las perturbaciones monetarias y financieras desaconseja que la disciplina del mercado sea el único elemento que regule el buen funcionamiento de las instituciones bancarias. Evidentemente hay opiniones encontradas en este sentido. Sin embargo, el mercado y una regulación *preventiva* a su servicio, pueden actuar como bienes complementarios en el logro de un mismo fin: favorecer la transparencia en la gestión de gobiernos, bancos y empresas, promoviendo de este modo el efecto de disciplina y control que ejercen los mercados financieros.<sup>13</sup>

### **2.3. Velar por la fortaleza, la transparencia y la estabilidad del sistema financiero en general, y de las instituciones bancarias en particular, estableciendo los mecanismos de regulación y supervisión adecuados**<sup>14</sup>

La experiencia ha demostrado que un sistema financiero robusto y estable es uno de los componentes más importantes en el crecimiento sostenible de un país. Un sistema financiero suficientemente desarrollado facilita la canalización del ahorro hacia la inversión productiva, al tiempo que permite que los agentes diversifiquen el riesgo de sus carteras de valores y nivelen su consumo intertemporal.

Por otro lado, existe un acuerdo generalizado de que mantener un sistema financiero estable es la mejor forma de minimizar la frecuencia y el impacto de las crisis cambiarias y financieras internacionales. La estabilidad y la transparencia de los sistemas financieros domésticos requieren actuar sobre una serie de pilares básicos:

<sup>13</sup> El binomio transparencia-mercados debería fomentar una administración disciplinada, sólida y prudente de gobiernos, bancos y empresas, eliminando los comportamientos de riesgo moral.

<sup>14</sup> Las instituciones bancarias tendrían la potestad de adoptar voluntariamente nuevos instrumentos y ratios de medición de riesgos como los contenidos en Basilea II, como una forma de *señalar* en el mercado la seguridad y la calidad de sus productos y servicios.

a) Adoptar códigos internacionales de buenas prácticas aplicables a bancos y empresas, definir códigos internacionales de insolvencia, y establecer normas internacionales de regulación y supervisión financiera (Ratios de Adecuación de Capitales –Acuerdo de Basilea II– y Principios para una supervisión bancaria efectiva de 1997). La adopción de códigos de buenas prácticas debería ser voluntaria, y actuaría como un mecanismo de señalización de la calidad de los productos o servicios ofrecidos por bancos y empresas.<sup>15</sup>

b) Incrementar la *transparencia* de las instituciones y de los mercados financieros. En este sentido, el deseo de mejorar la transparencia en la gestión de bancos y empresas, requiere perfeccionar y unificar las normas contables incrementando su efectividad y claridad. Por otro lado, es necesario que las fuentes estadísticas sean “fidedignas, oportunas y completas” (FMI, 2001).

c) Mantener bancos centrales independientes que contribuyan a incrementar la estabilidad y la solidez de los sistemas financieros domésticos.

d) Fortalecer y expandir los mercados de capital domésticos para impedir el desarrollo de sistemas financieros excesivamente intermediados.

e) Fortalecer y fomentar la disciplina que los mercados financieros ejercen sobre el funcionamiento de las instituciones bancarias. A esta finalidad respondería cualquier intento de dotar de mayor transparencia a la gestión de bancos y empresas.

Si la labor de disciplina de los mercados funciona adecuadamente, incrementar la transparencia de las instituciones bancarias ayudaría de forma definitiva a promover la estabilidad del sistema financiero como un todo. En este sentido, Hawkins y Turner (2000) recogen tres formas de incrementar el efecto de disciplina de los mercados de capital:

· *Requerir que los bancos domésticos negocien líneas de crédito con bancos extranjeros.* Esto supondría privatizar la función del prestamista de última instancia. Los bancos extranjeros tendrían fuertes incentivos para examinar en todo momento la salud financiera de los bancos que llaman a sus puertas solicitando la apertura de líneas de

<sup>15</sup> En cualquier caso, estas reglamentaciones deberían ser lo suficientemente flexibles como para no “encorsetar” la actividad normal –es decir, el *know how*– de bancos y empresas. En caso contrario, estas instituciones se hallarían en una clara situación de desventaja respecto a la que correspondería a un mundo sin este tipo de normas.

crédito. En este contexto, si se estableciese un mercado competitivo, Hawkins y Turner señalan que el tipo de interés cargado sobre los préstamos sería fiel reflejo de los riesgos afrontados por los bancos prestatarios, lo que les llevaría a una reducción y a una gestión más efectiva y prudente de sus niveles de riesgo.

- *Estimular el establecimiento de bancos extranjeros en los mercados domésticos.* Su incorporación al sistema financiero de los países en vías de desarrollo o de las economías emergentes, permitiría mejorar la calidad y la variedad de los servicios financieros ofertados en los mercados de capital domésticos, incrementando al mismo tiempo la competencia entre las instituciones bancarias nacionales y las extranjeras.

- Finalmente, *impulsar las emisiones de deuda subordinada* permitiría una mejor valoración del riesgo afrontado por los bancos. Un aumento del riesgo afrontado por estas instituciones provocaría una reducción del precio de la deuda subordinada. Es decir, un debilitamiento de los bancos suscitara una reducción del precio de sus bonos, induciendo a los depositantes a trasladar sus ahorros a bancos más fuertes.<sup>16</sup> Por tanto, los precios de la deuda subordinada podrían actuar como un sistema de pronto aviso (*Early Warning Indicator*) de gran utilidad para los supervisores.

f) Finalmente, proceder a una apertura secuencial o por etapas de la cuenta de capital. Es decir, fortalecer los sistemas financieros domésticos introduciendo los mecanismos de regulación y supervisión adecuados, antes de proceder a la liberalización de los movimientos internacionales de capital.

**2.4. Las medidas anteriores no tendrían demasiado sentido si no se incrementara la profundidad de los mercados financieros domésticos e internacionales, acentuando su efecto de disciplina sobre las políticas económicas nacionales, y sobre la gestión de bancos y empresas.**

<sup>16</sup> Hawkins y Turner (2000) señalan que esta situación no dañaría al sistema bancario como un todo, ya que lo único que se estaría produciendo es una reasignación de los recursos desde los bancos débiles hacia los bancos fuertes. No obstante, tal y como sugieren estos autores, la aplicación de esta medida podría llegar a tener efectos perversos. Así, en un período recesivo caerían los precios de la deuda subordinada emitida por todas las instituciones bancarias, enturbiando las diferencias entre ellas. En este caso, todo el sistema bancario se vería obligado a reducir sus créditos por lo que surgiría un nuevo elemento de prociclicidad en la regulación bancaria.

Aunque ya se ha comentado previamente, es importante destacar nuevamente este punto.

**2.5. Impulsar la estabilidad política, favoreciendo la creación de un régimen legal transparente, previsible y ejecutable, que elimine la corrupción y el “capitalismo de amiguetes”**

Existe un consenso generalizado de que un régimen legal transparente, previsible y ejecutable, es fundamental para lograr un desarrollo económico satisfactorio. Es importante que los empresarios y ahorradores sientan que sus inversiones están a salvo y que existe una legislación que les respalda.

La corrupción y el capitalismo de amiguetes pueden minar un proceso de reformas al reducir la credibilidad del gobierno y la confianza en la honradez de su gestión. Norton (1998) señala que a medida que aumenta la corrupción de un país, disminuye la confianza en sus mercados de capital y en la justicia y la franqueza de su sistema financiero, provocando que la inversión se reduzca y se desplace hacia otras naciones. Por consiguiente, también es de esperar que a medida que aumente la corrupción, la inestabilidad del sistema financiero sea mayor incrementándose su vulnerabilidad a crisis monetarias y bancarias.

Desde la perspectiva del sistema bancario, la corrupción puede debilitar a los bancos a través de la proliferación de prácticas de *insider trading* (uso de información privilegiada). El tráfico de flujos de información privilegiada daría lugar al llamado “capitalismo de amiguetes”, que caracterizó la crisis asiática de 1997-98.

**2.6. Construir un sistema de identificación precoz (*Early Warning Indicators*) de las crisis cambiarias y financieras**

A pesar de las dificultades teóricas y empíricas que implican –dada la posible existencia de efectos de contagio o de comportamientos ajenos a la evolución de los fundamentos económicos–, sería deseable avanzar en la construcción de un sistema de identificación precoz de las crisis cambiarias y financieras. Este sistema debería dotar a los gobiernos nacionales de un margen de maniobra suficiente para reorientar la ejecución de sus políticas económicas –y/o fortalecer sus sistemas financieros si fuera necesario– reduciendo de este modo la vulnerabilidad de sus economías a las tormentas financieras.

En los últimos años, se ha generalizado el uso de modelos de señalización y de regresiones logit y probit, que pretenden obtener una

escala de *Richter* de los “terremotos cambiarios y financieros” antes de que éstos se produzcan.

### 3. Comentarios finales:

#### La importancia de actuar a nivel preventivo frente a la adopción de mecanismos de reacción como los controles de capital

Aunque no existe una receta única que sea aplicable a todos los países o a todos los episodios de crisis, este trabajo plantea que la estabilidad del Sistema Monetario Internacional requiere adoptar un conjunto de medidas preventivas que permitan garantizar el equilibrio macroeconómico y financiero de las economías domésticas.

*A priori*, la introducción del paquete de medidas considerado en este trabajo debería disminuir la frecuencia y el impacto de las tormentas monetarias sobre las economías nacionales, reduciendo al mismo tiempo su vulnerabilidad a los pánicos autocumplidos o a los contagios financieros. Por tanto, una alternativa a la propuesta de reducir la inestabilidad financiera global mediante la adopción de medidas reactivas (o represivas) como el *impuesto de Tobin*, sería actuar a nivel preventivo manteniendo economías más sólidas con políticas firmes, transparentes, predecibles y creíbles, y sometidas al continuo escrutinio de los mercados financieros internacionales.<sup>17</sup> Esta preferencia por las medidas preventivas respondería a la firme creencia de quien escribe, de que *el origen último de las crisis monetarias y financieras se halla en la fragilidad, en la mala gestión, o en los desequilibrios fundamentales de las economías domésticas*, mientras que los ataques especulativos –sean racionales, autocumplidos, o guiados por efectos de contagio– se limitan a determinar el momento de inicio de tales perturbaciones.

<sup>17</sup> Dicho de otra forma, los gobiernos no deberían esperar a sufrir el descalabro de una crisis monetaria, para reducir las vulnerabilidades de sus economías a este tipo de perturbaciones así como a su posterior propagación contagiosa. La adopción de medidas preventivas, alternativas a la utilización de instrumentos de reacción o escudos protectores como los controles de capital, permitiría reducir la vulnerabilidad de las economías domésticas a las tormentas monetarias y financieras, estableciendo como objetivos prioritarios para su logro la buena gestión y la transparencia de gobiernos, instituciones financieras y empresas.

Por consiguiente, a modo de resumen, los gobiernos deberían mantener políticas consistentes –tanto con la estabilidad de los tipos de cambio como desde un punto de vista temporal– y *no remar en contra de la tendencia de los mercados* o sorprenderlos rompiendo las reglas de su gestión económica. A estos elementos de estabilidad macroeconómica, deberían añadirse otras medidas –también de carácter preventivo– destinadas a mantener unos sistemas financieros más solventes, transparentes y competitivos, capaces de superar la función de disciplina (por tanto sancionadora) que ejercen los mercados internacionales de capital.

### 4. Bibliografía

- Alonso, M. A. (2004). *Teoría Económica de las crisis monetarias y financieras y de los controles de capital*. Instituto de Estudios Económicos (Madrid).
- Bagehot, W. ([1873] 1999) *Lombard Street. A Description of the Money Market*. Publicado por John Wiley & Sons (versión de 1999).
- Barro, R. (1998). “The IMF doesn’t put out fires, it starts them”. *Business Week*, 7 de diciembre: 18.
- Barro, R. y D. Gordon (1983). “A positive theory of monetary policy in a natural-rate model”. *Journal of Political Economy*, 91 (4): 589-610.
- Berg, A. y C. Pattillo (1999). “Are Currency Crises Predictable? A Test.” *IMF Staff Papers*, 46 (2): 107-138.
- Calomiris, Ch. (1998). “Blueprints for a new global financial architecture”. Columbia Business School. *Mimeo*. <http://www.imfsite.org/reform/calomiris.html>
- Demirgüç-Kunt, A. y E. Detragiache (2000). “Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation”. *FMI Documentos Working Papers* n° 3.
- Diamond, D. y Ph. Dybvig (1983). “Bank runs, liquidity, and deposit insurance”. *Journal of Political Economy*, 91: 401-419.
- FMI (2001). “Reforming the International Financial Architecture –Progress Through 2000. Estudios temáticos, 9 de marzo. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/030901.htm>
- Hawkins, J. y Ph. Turner (2000). “International financial reform: regulatory and other issues”. Trabajo presentado en la reunión “International Financial Contagion: how it spreads and how it can be stopped” celebrada por el FMI, MIT y el Banco Mundial. [www1.worldbank.org/economicpolicy/managing%20volatility/contagion/documents/Hawkins-Turner.pdf](http://www1.worldbank.org/economicpolicy/managing%20volatility/contagion/documents/Hawkins-Turner.pdf)

- Kaminsky, G. y C. Reinhart (1999). "The twin crises: the causes of banking and balance of payments problems". *American Economic Review*, 89 (3): 473-500.
- Kaminsky, G.; J. Lizondo y C. Reinhart (1998). "Leading indicators of currency crises". *IMF Staff Papers* 45 (1): 1-48.
- Meltzer, A. (1998). "Asian problems and the IMF". *The Cato Journal*, 17 (3): 267-274.
- Meyer, L. (1999). "Increasing global financial integrity: the roles of market discipline, regulation, and supervision". *The Cato Journal*, 18 (3): 345-354.
- Norton, J. (1998). "Financial sector reform and international financial crises: the legal challenges". *Essays in International Financial & Economic Law*, n° 16. <http://itbf.law.smu.edu/norton98.pdf>
- Summers, L. (1999). "Building an international architecture for the 21st century". *The Cato Journal*, 18 (3): 321-329.

## La reforma portuaria en Uruguay

Oscar Silveira Guzzo

### **"La reforma portuaria en Uruguay, estratégica y extraordinaria"**

En un país en donde todos somos técnicos de fútbol y expertos en política, y en donde las más influyentes corrientes intelectuales nacieron de la mesa de un "Café"; discutir sobre liberalismo, desarrollo y reformas trascendentes, puede transformarse en una tarea peligrosa. Así que tomemos el tema con calma e intentemos desentrañarlo lentamente, haciendo unas cuantas paradas previas en pequeños detalles que pueden hacer la diferencia. Sin creernos el centro del mundo, porque eso lo compartimos con nuestros hermanos porteños, Uruguay es un caso paradigmático en términos de desarrollo (o subdesarrollo). Por tanto, cuando hablamos de políticas exitosas debemos clarificar desde que óptica las vemos, si es por el clamor popular seguramente la última política exitosa fue la de "sustitución de importaciones"; pero eso no sería aceptado por quienes lean este libro, que quieren éxitos compartibles. Así que escribiré desde la visión de esa "minoría iluminada" que somos los que nos autoidentificamos como "liberales" por esta zona del mundo. Entremos con estas precauciones al tema señalado: reformas liberales exitosas.

Una premisa para el análisis sería que una reforma es exitosa cuando lo modificado redunde en una mejora directa o indirecta en el bienestar general, pero una reforma que además es oportuna porque sabe beneficiarse del momento histórico, es imprescindible. La reforma portuaria de los '90 reúne las dos condiciones, es una de las pocas reformas "liberales" exitosas e imprescindibles que en los últimos tiempos hemos observado en nuestro país. Aquí debemos hacer una primera pausa pues necesito aclarar un poco más los conceptos de "exitoso" y "liberal". En nuestro país ya es un éxito que una reforma se implemente, porque desde la reapertura democrática a la llegada de la coalición de partidos de izquierda al gobierno hemos visto frenadas (el impulso y su freno como diría Real de Azúa) la mayoría de las reformas de fondo, a partir de la movilización del sector de mayor poder (de presión y movilización) de nuestro país: los sindicatos públicos. En segundo lugar,

nuestro país tiene una base compartida de liberalismo político y filosófico que permite reunir a una gran parte de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado), pero con eso claramente no basta. Una buena definición sería que es liberal cuando se le brinda prioridad en los beneficios de una decisión al individuo y no al Estado. Este concepto es clave para entender al Uruguay. A modo de ejemplo, en medio de la crisis del 2002 cuando el país se veía arrastrado en la crisis financiera regional, el gobierno y el parlamento responden rápidamente generando una estabilidad reconocida en todo el mundo; pero en base de hacerle pagar a todos los ciudadanos el problema, salvar al Estado a costa de los ciudadanos. Seguramente no había muchas salidas y menos tiempo para discutir las pero lo sintomático es la reacción de los políticos y la ausencia de respuestas hacia otro tipo de salidas.

No puedo evitar la tentación de profundizar un poco más en este ejemplo recurriendo a Tomás Linn que reseña “el reflejo de colorados y blancos... y el reflejo de los frenteamplistas, ha sido el mismo al afrontar la crisis (más allá de diferencias retóricas o de procedimientos). Todos coincidieron en que había que recurrir al Estado. Y eso se hizo hasta fundirlo. Lo defendieron como instrumento y como caja recaudadora para exprimirle todo el jugo a la gente. El primer objetivo fue que el Estado siguiera pagándole a sus asalariados, aunque para ello la actividad privada debiera despedir a los suyos. Hubo que hacer que su improductiva infraestructura siguiera abierta aunque ello llevara a que el comercio y la industria cerraran la suyas. Fue un reflejo suicida, porque una vez drenada la actividad privada, ¿quién luego continuaría manteniendo el Estado? Pero fue el único reflejo que tenían” ... “El Estado, tal cual era, sirviera o no sirviera, rindiera o no rindiera, tuviera sentido o no lo tuviera, fue la prioridad. No lo fue el ciudadano, no lo fue la gente, no lo fue el asalariado común o el empresario productivo. El tema no era el país, no era salir de la crisis, no era imaginar salidas enérgicas: sólo se trató de evitar el colapso del Estado, su sólo ‘ser’ importó más que su sentido, su razón de existir, sus servicios que ofrecer, su eficiencia y su dimensión. No importaba que sus tarifas fueran altas a niveles improductivos, que su justicia fuera lenta y torpe,... Sólo importaba que estuviera. Así, a secas.”

Las oportunidades para una política liberal: “Lo que fuimos y lo que somos”.

Los países del cono sur tienen una serie de particularidades que los hacen de interés para cualquier estudio de historia económica, como alguna vez le escuché decir al Dr. Ramón Díaz (reconocido pensador liberal y ex Presidente del Banco Central del Uruguay), Argentina y Uruguay tienen la triste condición de ser uno de los pocos, sino los únicos países

que fueron desarrollados y dejaron de serlo. Díaz señala que el principal error fue abandonar la línea de conducción liberal en la economía de nuestros países. En ese sentido, un reciente estudio –publicado por el diario “El Observador”– del Centro de Investigaciones Económicas, demuestra que “Uruguay incrementó su actividad en 1,4% promedio anual entre 1900 y 2003. En ese período multiplicó su actividad por 3,4, mientras que Brasil lo hizo en 8,2; Alemania en 6,3 y Estados Unidos en 6,8. Así, el país perdió posiciones en la economía mundial”. La explicación que dan sus técnicos es “la existencia de instituciones y políticas públicas adversas a un desarrollo eficiente de las actividades productivas fue uno de los principales problemas de Uruguay...”.

Cuando hablamos de reformas, debemos de reconocer que las dificultades de imponer cambios en Uruguay son tremendas, ya que nos marcan una serie de condicionantes culturales que nos hacen “super resistentes” a cualquier innovación. El querer volver a los tiempos del “Maracanazo” es el botón de la muestra, pero la persistencia de nuestros políticos de anteponer los intereses del Estado al de los ciudadanos es suicida al decir de Linn. Para nuestro beneficio (aunque al final poco lo utilizamos) la década de los ‘90 trajo a la región un viento de cambio a partir de lo que fueron los nuevos escenarios de la política internacional, apertura de mercados, la llegada de la ideología de la globalización y la onda victoriosa del modelo liberal. En nuestro país se le sumaron dos hechos muy importantes, en primer lugar un fenómeno político magnífico: la derrota del Partido Colorado (paladín del Estado Nacional) y la llegada al gobierno del Partido Nacional con la premisa histórica de desarmar el “Estado Batllista” (José Batlle y Ordóñez y Luis Batlle presidentes del Partido Colorado “padres de la criatura”); un sueño que se rompe cuando el 70% de la ciudadanía niega el apoyo a la reforma de las empresas públicas en el ‘93. Por otro lado, la caída del Muro de Berlín y el triste descalabre del “mundo socialista” permite a la izquierda nacional una rápida transformación que encuentra en el “neoliberalismo” el sustituto dialéctico para su lucha y la influencia de lo que ocurre en Argentina y Brasil (ejemplificado en los casos “Menem” y “Collor”) como antídoto de cualquier cambio profundo del status quo nacional. A pesar de todo y con el viento a favor encontramos un ejemplo de reforma exitosa, la reforma portuaria que se inicia en 1992.

### **“Montevideo, ciudad puerto”**

El puerto de Montevideo, componente estratégico del comercio y el tráfico de mercancías en la región, une la identidad de la capital con gran parte de la viabilidad nacional. El puerto nace a partir del interés de los

comerciantes extranjeros y el esfuerzo de esos valientes caudillos y emprendedores acriollados que soñaban con una gran nación rioplatense y que con sus vidas fueron dándole sentido a nuestra comunidad nacional. Su florecimiento se da como alternativa al hegemónico peso del puerto de Buenos Aires para comerciantes y diplomáticos de las potencias de la época. Hecho que explica gran parte de la razón institucional de lo que hoy se conoce como la República Oriental del Uruguay.

Como referencia podemos señalar que el puerto principal del Uruguay, el de Montevideo, desde siempre se le ha considerado por su ubicación como estratégico y por razones ambientales, geográficas y comerciales mantiene hasta la actualidad ventajas para ser la ruta principal de movilización (recepción y distribución) de cargas de esta zona del continente.

Inmerso en una zona de influencia de casi 200 millones de habitantes, el puerto de Montevideo, junto a la hidrovía (que une a través de un curso fluvial de más de 3.700 kilómetros a Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) constituye un eje principal de la integración comercial de estos países.

Las corrientes facilitan su mantenimiento y la navegación a través de los canales de acceso, y al no registrarse en la zona situaciones climáticas que impidan las operaciones, lo hacen un puerto aventajado. La entrada al puerto demora a lo sumo dos horas frente a las 10 horas que puede llevar la entrada al de Buenos Aires. Como dice un folleto promocional: "... el Puerto de Montevideo dispone de dos escolleras; una oeste de 1.300 metros de longitud, protegiendo a la terminal de los vientos del sector sur-oeste (Pampero) y otra este (escollera Sarandí) de 900 metros de longitud que resguarda de los vientos del sector sur-sureste. Estas dos escolleras protegen también la entrada y salida del puerto cuya distancia entre morros es de 320 metros. Estas obras de abrigo protegen las 200 ha. del antepuerto para los buques que fondean en el mismo o transitan para operar en los muelles del puerto".

Lamentablemente todas esas ventajas naturales se fueron perdiendo por la ineficiencia y la burocracia que hacía al puerto de Montevideo casi inviable, con el tiempo su peso estratégico fue menguando y tuvo que esperar casi 80 años (de 1916 a 1992) para que se registrara una profunda transformación de su funcionamiento.

El punto de quiebre en la modernización del puerto de Montevideo se da cuando es promulgada la ley N° 16.246, llamada "Ley de Puertos", ésta modificaba la forma de prestación de los servicios operativos del puerto de Montevideo y los demás puertos comerciales (Colonia, Fray Bentos, Nueva Palmira, La Paloma y Juan Lacaze).

Como lo señala un estudio del Instituto Manuel Oribe (IMO), sobre el gobierno del '90 al '95, anteriormente a su reforma el puerto mantenía una operativa que "... carecía de unidad de mando, al existir responsables diferentes para cada una de las actividades, según se realizaran en tierra o sobre el buque". Nadie se preocupaba del desarrollo portuario, ni de una estrategia o planificación de la actividad dado los intereses contrapuestos que coexistían dentro del puerto. Además se señala la pesada carga de la administración ("monolítica") desarrollada por los organismos estatales o paraestatales a cargo, la ANP ("Administración Nacional de Puertos") encargada de los servicios terrestres y ANSE ("Administración Nacional de los Servicios de Estiba") que suministraba el personal de estiba sobre el buque. No existía participación de empresas privadas especializadas en la logística portuaria, ya que las agencias marítimas tenían limitadas sus acciones solamente a la "contratación de las cuadrillas de estibadores y a la solicitud de los medios de tierra que pudiese suministrarle la ANP" sin poder influir luego en el desempeño de su trabajo.

Claves de la declinación del puerto de Montevideo:

- a) falta de unidad de mando en la operativa portuaria,
- b) bi-monopolio estatal y paraestatal,
- c) imposibilidad de acción de la iniciativa privada,
- d) inexistencia de una autoridad portuaria, que coordinara el sector.

(IMO)

### ***La reforma portuaria***

La reforma portuaria de 1992 tiene como antecedentes los estudios realizados por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la propia ANP entre 1986 y 1989 en donde se efectúa un análisis del funcionamiento del puerto y su competitividad regional; estableciendo un "plan maestro" de desarrollo. El directorio que asume en 1990 se compromete en realizar una profunda reforma en gran medida influidos por las directrices del presidente Luis Alberto Lacalle, quien ve en el proceso de integración que comienza una oportunidad no sólo comercial sino como una "palanca" para modernizar al país. Recordemos que en ese momento se discutía lo que terminará siendo el MERCOSUR, la integración fluvial (la hidrovía) y el eje vial que debería haber terminado con el puente que uniría Colonia con Buenos Aires.

El primer paso de la reforma consistió en una profunda reorganización administrativa de la ANP, creándose una nueva estructura gerencial (con orientación empresarial) que debía superar la ineficiencia

nacida de una lenta burocracia que no era acorde con el funcionamiento de un puerto moderno. Estos cambios fueron acompañados con otras modificaciones operativas y de administración de los recursos humanos (por ejemplo la firma de una “paz laboral” que le aseguró la continuidad a las labores en el proceso de cambio) y la generación de un programa de asistencia técnica que permitiera cumplir con la reingeniería institucional. Si comparamos la cantidad de expedientes del año 1985 con los del '94 se comprueban que disminuyeron un 20%, la reforma establecía que al final del proceso se debía llegar a la modalidad del “expediente 0”.

Dada la sensibilidad de la opinión pública se trabajó en comunicar la real situación del puerto y el “agotamiento del modelo portuario” demostrando las ventajas del nuevo modelo tratando de mitigar las posibles agitaciones y bloqueos al proceso. Elemento fundamental para la propia supervivencia de la reforma. Cuando en el año 2001 se trata de evitar la creación de una nueva terminal de contenedores a partir de la asociación de la ANP con capitales privados, la ciudadanía acompañó la reforma en las urnas y terminó de plebiscitar positivamente el camino emprendido.

Según el mismo estudio del IMO, se tomaron como principios orientadores de la transformación de la ANP y de la actividad portuaria:

1. La “Unificación de las operaciones.
2. Intervención de operadores privados.
3. Eliminación de monopolios.
4. Desarrollo del rol de la autoridad portuaria.
5. Capacitación de los recursos.
6. Desarrollo de una comunidad portuaria.
7. Creación de un centro de información y estudios portuarios”.

Como veíamos, en 1992 se aprueba la llamada “Ley de Puertos” que transforma a la ANP como ente administrador (con el “cometido de la administración, conservación y desarrollo de los puertos...”) generando así la desmonopolización de los servicios portuarios. Esto permite la competencia en los servicios, creando la figura del “Operador Portuario” para las empresas que se constituyen como responsables de las operaciones. Actualiza las opciones de servicios creando nuevas figuras para la prestación de servicios y la asociación con empresas privadas.

En el nuevo sistema los puertos son considerados “puertos libres”, permitiendo la libre circulación de las mercaderías dentro de los recintos portuarios (sin intervención aduanera ni pago de tributos). Esto estimula el desarrollo de servicios logísticos mejorando el atractivo de los puertos uruguayos, ya que permite las operaciones de depósito, envasado, clasificación, etc. en el propio espacio portuario.

La nueva ley permite la presentación de proyectos de inversión privados para la ampliación de los puertos y realización de tareas portuarias. En la actualidad y bajo el gobierno de la izquierda, se está discutiendo una ampliación del puerto por medio de una nueva sociedad con capitales privados.

Otro punto sobresaliente de la reforma fue el proceso de descentralización iniciado, logrando una mejora en los puertos fluviales, que funcionan como unidades de negocios autónomas. Esta nueva realidad se vio acompañada por una importante política de inversiones para toda la infraestructura portuaria.

La reforma se implementó con seriedad, logrando rápidos beneficios, la ANP redujo la plantilla de funcionarios en casi un 70% (entre ANP y ANSE), se formaron unas 40 empresas operadoras en los diferentes puertos, logrando una mejora en la productividad y en nuevos servicios. La reforma logró, además, una disminución de las tarifas, mediante su ajuste (quitándole costos arancelarios) y adecuando el funcionamiento, logrando bajar los costos globales y los tiempos de servicios para las embarcaciones que llegaban a nuestros puertos.

La mejora del desempeño logró un aumento sustantivo del volumen de tráfico, en la medida de que el menor tiempo de operación en muelle supone una “ampliación de la infraestructura del puerto sin inversión adicional”, pasando de una estadía media de 136 horas en 1988 a unas 46 en 1996; como revela el estudio publicado por el IMO.

La participación del sector privado resultó el elemento central de esta “revolución liberal” que significó el proceso emprendido a partir de la reforma del '92. Con la inclusión de los operadores privados se logra un incremento en el rendimiento de las operaciones y los servicios. Esto permite un importante aumento de tráfico, unido a la rebaja de los costos y si le sumamos las nuevas posibilidades que brindaba el puerto libre, la reforma impulsó la creación de nuevos negocios que llevaron a que la logística se transformara en una actividad pujante para la economía nacional.

Uno de los hechos más relevantes es que la reforma no terminó luego de la reingeniería y la apertura al sector privado, sino que la ANP asumió realmente un papel protagónico, conformando un proceso de transformación constante. El actual directorio habla de la nueva etapa de reformas, pensando en el puerto de aquí a 50 años.

Para finalizar el análisis de los resultados de la reforma resulta interesante conocer como se ve desde el exterior el desempeño de nuestros puertos. Un reciente informe del medio argentino “Infobae” del mes de octubre de 2005, informa que el puerto de Montevideo le “quitó” 30% de

las cargas al puerto de Buenos Aires. Da como principal razón la diferencia de costos, en donde el ingreso de un barco al puerto de Montevideo cuesta un promedio de 15.000 dólares, frente a los 45.000 dólares que puede llegar en el puerto de Buenos Aires. Dicha mercadería es descargada en Montevideo y luego trasladada por tierra a Buenos Aires. La publicación reconoce que “acá existen muchas trabas burocráticas y sobrecostos. El puerto de Montevideo está atrayendo mucha carga argentina, carga que tendría que moverse a través de Buenos Aires”. El informe hace hincapié en elementos resultantes de la aplicación de la ley de puertos. Marca que “este panorama actual, sin embargo, no responde de manera exclusiva a la moneda en la cual están fijadas las tarifas, sino que es consecuencia de un entramado de regulaciones, situaciones históricas estructurales y contramarchas en las decisiones gubernamentales, que fueron conformando un esquema de complejización constante, frente a un puerto, como el de Montevideo, que se preocupó por mostrarse expeditivo”. En la misma publicación se da como explicación que “Uruguay ha tomado como premisa que sus puertos deben ser ayudados (por parte del Estado) para que sirvan como terminales de la región, y esto a Buenos Aires le va a venir mal, porque le quitará tráfico”. Al final de la nota se señala que “si Buenos Aires se convierte en un puerto secundario, todo tendrá un costo económico mayor y esto ataca directamente a la competitividad. Por eso es vital no perder la batalla con los puertos de Brasil y el de Montevideo. Por lo tanto, la Argentina tiene que tener una actitud de promoción, tiene que tener la convicción de recuperar su puerto”. En la crítica a la situación argentina vemos lo que la reforma del ‘92 y su mantenimiento han logrado.

Hoy la reforma del puerto y la profundización de la misma continúan y parecen llevar a un escenario en donde el puerto de Montevideo y los puertos fluviales puedan complementarse con sus pares argentinos y brasileños en un modelo similar al puerto de Hamburgo en Europa; cumpliendo así sus objetivos iniciales: un puerto dinámico en el que confluyan los esfuerzos públicos y privados para un desarrollo económico abierto a la región y al mundo.

Para finalizar, una última consideración general que tiene que ver con la aplicación de las políticas liberales. El gobierno de izquierda en Uruguay puede vivir el mismo fenómeno que pasó en Chile con Pinochet. Transformándose en actores movilizados de la cultura de su país, un hecho tan desnaturalizado como genuino. Salvo casos de historia lejana, como el gobierno del Gral. Manuel Oribe, los militares no han demostrado grandes aptitudes de buen gobierno y la izquierda regional no ha mostrado mucha destreza para descubrir (y/o apoyar) caminos que llevarán

bienestar a nuestros pueblos. Pero en el caso chileno una dictadura militar permitió que se constituyera (con un fuerte apoyo externo: EUA) una nueva visión cultural que permitió que gobernantes y ciudadanos tomaran como propio un modelo basado en la libertad de mercado. Y hoy podemos ver similitudes en el caso uruguayo, un gobierno de izquierda está permitiendo el comienzo de ciertos cambios (con un fuerte apoyo externo: organismos internacionales) que puede transformar culturalmente a la sociedad uruguaya para comportarse en libertad y con responsabilidad como lo hacen las sociedades prósperas de todo el planeta. Un país en donde las reformas liberales sean muchas y bien recibidas.

### Bibliografía

- Infobae Profesional, “El puerto de Montevideo le arrebató el 30% de cargas a Buenos Aires”, [www.infobaeprofesional.com/interior/index.php?p=nota&idx=20343&obj=1](http://www.infobaeprofesional.com/interior/index.php?p=nota&idx=20343&obj=1)
- Instituto Manuel Oribe, “El Partido Nacional y la política exterior del Uruguay”. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1998.
- Linn, Tomás, “Los nabos de siempre”. Editorial Fin de Siglo. Montevideo, 2004.

# Una perspectiva económica liberal de largo plazo: Argentina entre 1853 y 2000.

Carlos Goedder

A la amiga Jackie Guijarro S.,  
in memoriam

Es sorprendente que la mayoría de los argentinos desprecie con tanto ahínco las políticas de corte económico liberal, como demuestra el rechazo generalizado hacia los señores Menem y Cavallo – si bien éstos no fueron auténticos liberales– y la satisfacción con las políticas de los sucesores del depuesto Sr. De la Rúa, aun cuando éstos últimos hayan confiscado ahorros, devaluado y mantenido en la pobreza a cerca del 40% de los argentinos.

Y digo que es sorprendente, porque Argentina es la única región hispano-parlante que estuvo próxima a ser una potencia económica en el Siglo XX. Y fue gracias, precisamente, al liberalismo económico: la creencia en el mercado, la apertura comercial y la acumulación deliberada de capital humano mediante la educación, todos vigentes en mayor grado entre 1880 y 1929, teniendo imperfectos *déja vu* en el período 1958-1962 y 1990-1997.

No se trata de una apreciación subjetiva, si bien todo visitante extranjero puede sorprenderse al encontrar en Argentina las ciudades más europeas y los medios rurales más desarrollados en calidad de vida en el continente.

## Algunas evidencias de los logros liberales Argentinos

· Argentina es el único país latinoamericano con cinco Premios Nobel, incluyendo tres Premios Nobel de Ciencias, récord que aún no supera otro país donde el español sea idioma oficial<sup>1</sup>. Todos los ganadores nacieron antes de 1930.

<sup>1</sup> Los premios Nobel argentinos, lamentablemente desconocidos por la mayor parte de sus coterráneos, son los siguientes –curiosamente, no hay ninguno en literatura, área más premiada entre los hispanoamericanos–:

· El sistema educativo argentino aún sigue ostentando el mérito de ser el mejor del continente latinoamericano, según la UNESCO<sup>2</sup>. Las bases de este sistema fueron establecidas desde finales del Siglo XIX.

· En 1913, el PBI per cápita de la Argentina alcanzaba 50% del norteamericano y 80% del promedio existente en el conjunto de las economías industrializadas<sup>3</sup>. En 2004, el PBI per cápita argentino de U\$S 3.800 está marcadamente por debajo del PBI per cápita italiano de

Carlos Saavedra Lamas (1878-1959), Premio Nobel de la Paz 1935, –fue el primer Nobel latinoamericano. Valga por cierto la dolorosa anécdota de que su hijo Carlos Roque vendió la medalla por 2 millones de dólares y ésta llegó a la colección particular de un coleccionista extranjero (Luna, Félix, *Todo es Historia*, N° 400, pp. 34-35).

Bernardo A. Houssay (1887-1971), quien ganó el Nobel de Fisiología (Medicina) en 1947. Por expresar malestar con el golpe de 1943, en el cual participó Perón, se decretó su ostracismo y se le negó la presidencia de la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias. Los “muchachos peronistas” hasta le pusieron una bomba en su hogar (Ibíd., p. 63).

Luis Federico Leloir (1906-1987), discípulo del anterior, Premio Nobel de Química 1970. De él es aquella bella frase: “No existen problemas agotados; sólo hay hombres agotados por los problemas”. Padece las mismas persecuciones de Houssay. (Luna, pp. 67-68).

Adolfo Pérez Esquivel, Nobel de la Paz de 1980. Tras aprehenderlo en 1977, la dictadura casi lo arroja desde un avión al mar, en aquella práctica terrible de “vuelos de la muerte”. En prisión fue que recibió el Premio Juan XXIII de la Paz y por ello no le quedó más remedio a los militares que liberarlo. La prensa oficial casi no se hizo eco del premio y en la ceremonia de premiación el único reportero presente fue Luis Mario Bello, de *La Nación* (Ibíd., p. 80).

César Milstein (1927-2002) ganó el Nobel de Medicina en 1984. Tuvo que refugiarse en Inglaterra durante la gestión del dictador Onganía.

Estos perfiles me hacen recordar aquella dura frase de Simón Rodríguez en *Luces y Virtudes Sociales*:

*Sólo en la América Española se duda del mérito de un hombre, porque es americano... Este ejemplo lo han tomado los colonos de la madre patria: en ningún lugar vale menos un español que en España.* (Ver Rodríguez, Simón, p. 205).

El perfil de los Nobel argentinos está tomado de Luna, Félix, *Todo es Historia*, N° 400.

Creo que si los políticos y autoridades destinasen, para elogiar a los Premio Nobel, un 1% del verbo y dinero que gastan en defensas de Perón, Evita y cada vez menos de San Martín, los argentinos conocerían que son la nación latinoamericana con mayor tradición científica del continente.

<sup>2</sup> Ver reseña en Paraguassu.

<sup>3</sup> Ver Ferrer, Aldo, p. 54.

U\$S 31.410, del francés de U\$S 36.630, del japonés de U\$S 37.550 y del estadounidense de U\$S 41.530. En menos de un siglo Argentina tiene un ingreso medio anual por habitante próximo al 10% de estas naciones<sup>4</sup> con las cuales estaba a la par en 1914. Lo más triste del caso es que aun en 1950 Argentina tenía un PBI per cápita equivalente a 66% del promedio en el mundo industrializado<sup>5</sup>, si bien ya esto era un síntoma de decadencia, puesto que Argentina no participó de forma relevante en la Segunda Guerra Mundial y por tanto escapó de los daños que sufrieron las naciones aliadas y del Eje.

· Durante las conferencias de Bretton Woods en 1944, el economista más célebre del Siglo XX según la revista Time, lord John Maynard Keynes (1883-1946), consideró que las economías con mejor perspectiva de crecimiento a largo plazo eran Australia, Canadá y... Argentina –y esto aun siendo Keynes uno de los más entusiastas defensores de los intereses comerciales británicos en oposición a los de Argentina–. El pronóstico fue aceptado sin reservas: se trataba de los mayores exportadores de materias primas del mundo después de EUA y todos habían salido ilesos de las Guerras Mundiales. Ciertamente, las tres naciones eran bastante comparables y los avatares políticos de Argentina eran comparables a los de cualquier nación durante los convulsionados años donde tuvieron su auge las crisis económicas y el totalitarismo –de 1917 a 1945–. Hoy día, el PBI per cápita de Australia y Canadá están bastante próximos, avalando lo que decía Keynes: U\$S 30.630 y U\$S 31.780, respectivamente<sup>6</sup>. El de Argentina es de U\$S 3.800.

· La comparación con las naciones latinoamericanas arroja una tendencia semejante: Siguiendo a Fausto y Devoto<sup>7</sup>:

· En el año 1900, usando como patrón de referencia el valor del dólar estadounidense en 1990, Argentina tenía un PBI de U\$S12.932 millones de dólares, que superaba en 2% el valor del PBI brasileño, en 123% el chileno y en 520% el venezolano. El PBI mexicano superaba al argentino en 21%.

<sup>4</sup> Los valores contemporáneos son tomados de The Economist, *The World in Figures 2005*, pp. 87-94.

<sup>5</sup> Ferrer, p. 49.

<sup>6</sup> El PBI per cápita ha sido tomado del Informe Anual de The Economist Group, *The World in 2005*.

<sup>7</sup> Ver Fausto, B. y Devoto, F. p. 151.

· Cuando se llega a 1935, el PBI argentino –nuevamente medido en dólares de 1990– se localiza en U\$S 51.524 millones. Ha crecido 300% en 35 años, lo cual significa un crecimiento medio anual continuo de 4,04% anual, esto es, en media, cada año la economía Argentina aumentaba su PBI en un número próximo al 4%, un número envidiable para cualquier nación –China, que es el “milagro” de crecimiento contemporáneo, crece anualmente entre 8% y 9%–. En ese momento de 1935, Argentina superaba en 19% al PBI de Brasil, en 266% al PBI chileno, en 368% al PBI de Venezuela y México tenía para esa época un PBI que era aproximadamente la mitad del argentino.

· Nudelman, en su formidable *Diccionario de Política Latinoamericana* muestra un número que sirve de abreboca para la comparación de PBIs en 2004. Entre 1950 y 1998, el crecimiento anual medio del PBI argentino, que estaba en el orden del 4% en 1900-1935, pasa a ser del 1%, próximo al de Venezuela de 0,8%. El PBI brasileño creció en media 2,5% anual entre 1950-1998, siendo el mejor valor de la región, seguido de México con 2,1% anual y Chile con 2% anual promedio.

· En 2004, estas son las cifras de PBI per cápita, siguiendo a *The Economist* (2004). Chile y México superan en más de 60% a la Argentina:

PAÍS	PBI PER CÁPITA, U\$S Estimado 2005
Argentina	3.800
Brasil	3.200
Colombia	2.130
Chile	6.180
México	6.300
Venezuela	4.140

· Los mayores patrimonios individuales en el mundo corresponden a ciudadanos estadounidenses: los señores Gates, Buffett, Walton... Un mexicano es el único que se les aproxima a la distancia, con cerca de USD 10.000 millones, el Sr. Carlos Slim<sup>8</sup>. Los mayores patrimonios argentinos no alcanzan los USD 2.000 millones (Fortabat, Pérez

Companc...). Aunque algunos lo desconozcan, entre 1955 y 1975 la mayor fortuna del mundo fue probablemente la de un argentino: Aristóteles Onassis. De origen griego, este hombre de negocios construyó su fortuna inicial en Argentina y en negocios totalmente lícitos como la importación de tabaco. El “American Dream” era comparable en 1920 al “Sueño Argentino” y tal es así que Onassis prefirió Argentina en lugar de EUA para emigrar. Onassis trabajó en Argentina como obrero manual y como operador de centrales telefónicas antes de hacerse con un modesto capital para sus negocios y adquirir la nacionalidad argentina<sup>9</sup> –si bien apenas residió en el país después de la década de 1930–. En 1967 se despojó de sus negocios de barcos petroleros en Argentina, por el desentendimiento con la política petrolera de su país adoptivo. Como epílogo doloroso, su hija Cristina murió en suelo argentino en 1987. ¿Podría surgir un nuevo Onassis en una Argentina de “quita de deuda”, piqueteros, condenas públicas a la actividad empresarial, inflación y corralitos? Yo lo dudo...

Enumero todos estos datos por aquello de “si no son cuentas, son cuentos”. Hay evidencia histórica sobre el deslumbrante progreso argentino durante los años en que se creyó en el mercado y el Gobierno entendió sus responsabilidades como gestor de la estabilidad macroeconómica y promotor de políticas sociales de largo plazo como la educación y la sanidad.

### Las Directrices de Política Argentina entre 1853 y 1929

El economista catalán Sr. Xavier Sala I Martín hace un ejercicio de pronóstico –para demostrar lo mal que lo hacemos sus colegas al querer jugar a la futurología– y supone lo que pensaría un académico culto del Siglo XIX sobre las tendencias económicas en el Siglo XX. Citando a reputadas fuentes de la época, sugiere que ni la radio ni el teléfono ni la cirugía cardiovascular serán posibles. Y respecto a la Argentina, un “adivino informado” de finales de la década de 1890 diría lo siguiente:

<sup>8</sup> La revista *Forbes* suele publicar anualmente este ranking.

<sup>9</sup> La historia de este “self-made man” está reseñada exhaustivamente en Poissant y Godefroy, siendo la fuente más exhaustiva para su relación con Argentina el trabajo de González Climent.

*¿Y la macroeconomía? ¡Esto es lo más fácil! Ante la inevitable caída del imperio británico, durante el siglo XX surgirán nuevas potencias mundiales. Muchos de ellos dicen que serán los Estados Unidos [de América] pero están equivocados. Y lo están por dos razones. Primero, porque ése es un país al que emigran los europeos menos sofisticados, menos educados, más violentos y menos civilizados. Con ese tipo de gente, la economía no puede funcionar. Yo apuesto por América Latina en general y por Argentina en particular. Después de la dictadura de Juan Manuel de Rosas y la aparición en la escena política de gente como Juan Bautista Alberdi y Domingo Sarmiento, yo coincido con Sebastián Galtieri cuando dice que es “inconcebible que en Argentina vuelva a haber una dictadura; dentro de cien años Argentina superará económicamente a todos los países europeos”.<sup>10</sup>*

Los números que presenté anteriormente serían soporte de esta afirmación, la cual dolorosamente no se ha cumplido. ¿Los motivos? Seguidores de economistas como Douglass C. North y Robert Fogel –ambos laureados con el Nobel de Economía en 1993– señalarían que la debilidad de Argentina frente a EUA fue de corte institucional. Ciertamente y aun con magnicidios, EUA mantuvo un régimen político democrático –para el hombre blanco, está claro– y una constitución inalterada –salvo pequeñas enmiendas– durante todo el Siglo XIX y XX, contando además con un régimen de propiedad privada de la tierra más democrático y atomizado, junto a una política internacional menos dependiente del Reino Unido. No obstante, tales ventajas realmente se hicieron decisivas hacia 1930, puesto que hasta este momento EUA estaba próxima a la Argentina en situación política y social en varios aspectos.

Considérese el paralelo entre ambas naciones durante el Siglo XIX. En 1865 EUA acaba de concluir una sangrienta guerra civil, mucho más devastadora en vidas humanas y daños materiales que la vigente en Argentina, la cual concluyó en la Batalla de Pavón de 1860.

Los recursos naturales de ambas naciones aun son similares y cuentan con emporios de trigo, ganado y recursos hídricos envidiables.

Se critica la “Conquista del Desierto” hecha por los gobiernos argentinos para usurpar las tierras indígenas y, si bien esta acción es un genocidio a la luz de nuestros valores contemporáneos, fue similar a la “Conquista del Oeste” estadounidense. El célebre escritor argentino Borges lo pone en estos términos:

*Aunque de otro linaje, el cowboy no habrá diferido mayormente del gaucho. Los dos fueron jinetes de la llanura; los dos lucharon con el indio, con los rigores del desierto y con la hacienda brava. Fueron desangrándose en guerras que acaso no acabaron de comprender. Pese a esta identidad fundamental, las literaturas que inspiraron son muy distintas. Para los escritores argentinos –recordemos el “Martín Fierro” y las novelas de Eduardo Gutiérrez– el gaucho encarna la rebeldía y no pocas veces el crimen; la preocupación ética de los norteamericanos, basada en el protestantismo, los llevó a representar en el cowboy el triunfo del bien sobre el mal. El gaucho de la tradición literaria suele ser un matrero; el cowboy puede ser un sheriff o un hacendado. El cinematógrafo ha difundido en el mundo entero el mito del cowboy; curiosamente Italia y el Japón se han dedicado a producir películas del Oeste, del todo ajenas a su historia y su cultura.<sup>11</sup>*

Argentina no ha tenido el severo problema “afroamericano” de EUA. Su población esclava fue notoriamente inferior, puesto que su agricultura durante la colonia fue limitada y se prefirió la ganadería, menos intensiva en mano de obra. Así que la “pobreza secular” estadounidense para la comunidad de piel oscura, también vigente en Brasil y el Caribe, apenas ha sido un problema histórico y un pasivo social para la sociedad argentina. De hecho, la esclavitud se abolió en Argentina casi medio siglo antes que en EUA.

<sup>11</sup> Piénsese en el estilo vaquero que tienen varias películas del genial japonés Akira Kurosawa, por ejemplo en *Los Siete Samurais*. La referencia para esta sección es Borges, Jorge Luis y Zemborain, Esther pp. 126-127. No deja de ser llamativo que cuatrerros estadounidenses como Butch Cassidy y “Sundance Kid”, retratados en el célebre filme western de 1969 protagonizado por Ross, Newman y Redford, hayan huido a Argentina y nuevamente allí fuesen confrontados por las autoridades.

<sup>10</sup> C.f. Sala I. Martín, p. 157.

En 1912 Argentina tuvo un avance sociopolítico que la aproximó aún más al régimen democrático estadounidense. Impulsada por el Sr. presidente Roque Sáenz Peña (1851-1914), se aprobó la ley que permitía el sufragio universal y secreto, un avance sin precedentes en la América Latina. Gracias a esta ley, subió al poder el líder de la Unión Cívica Radical, Sr. Hipólito Yrigoyen (1850-1933), iniciando una era democrática que logró armonizar reformas sociales –mayores derechos para los inmigrantes urbanos, acceso a la educación universitaria– sin alterar las políticas económicas exitosas que se venían manteniendo desde 1860.

El momento en que Argentina cesa su progreso político y se distancia irremisiblemente de los EUA es cuando en 1929, en medio de la crisis económica mundial que afectó a una economía tan abierta como la de Argentina – “el granero del mundo” –, el fatal general Uriburu encabezó un golpe de Estado que sacó del poder al anciano Yrigoyen en septiembre de 1930. Este es el momento en que se inicia el retroceso argentino.

Entre 1860 y 1929, la prosperidad argentina –aun con crisis económicas importantes<sup>12</sup> como las de 1866, 1873-1875 y 1887-1890 y 1929– se había cimentado en bases de economía liberal y en un sistema republicano que, a pesar de elecciones amañadas, respetó la ley.

Las bases de filosofía social de este período se atribuyen con justicia a los dos personajes que menciona Sala I Martín: los señores *Juan Bautista Alberdi* (1810-1884) y *Domingo Faustino Sarmiento* (1811-1888), cuyas mejores biografías noveladas introductorias son las realizadas por el Sr. *José Ignacio García Hamilton*. Yo mismo conocí, gracias a este autor, a ambos personajes.

El Sr. Sarmiento sería reverenciado como lo es el gran Abraham Lincoln en EUA en cualquier nación civilizada. Ambos personajes compartieron el origen humilde, el carácter autodidacta y el culto a la libertad civil. No obstante, la historiografía argentina, tergiversada por el militarismo iniciado en 1930 y el afán de crear una identidad nacional de principios del Siglo XX, ha preferido ensalzar al general San Martín y permitir que los educadores sigan la línea educativa impulsada por el peronismo y señalen barbaridades como que Sarmiento deseaba vender la Patagonia a los ingleses y que era “oligarca”. El cuyano intuyó

genialmente el destino de EUA al residir en este país y creyó acertadamente en el poder de la educación para crear el capital más perdurable de la Argentina, esto con anticipación de un siglo a muchos académicos.

El Sr. Alberdi sería la envidia de cualquier economista liberal contemporáneo. El escritor García Hamilton lo llama “gran seductor” y hubo de serlo, puesto que convenció a militares, y caudillos –como el general Urquiza, por ejemplo–, que gobernaron a la Argentina en la Segunda Mitad del Siglo XIX, de los beneficios de la economía liberal –y esto, esencialmente, desde el exilio–. La obra máxima del tucumano, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*<sup>13</sup> fue escrita en 1852.

Los pilares de economía liberal que brindaron a Argentina su prosperidad fueron:

- *Apertura al capital extranjero*. Reconociendo las limitaciones de financiación locales, se dieron facilidades a la inversión inglesa –sin llegar a vergonzosas renunciadas a la soberanía política–, especialmente para la construcción de infraestructura. Entre 1862 y 1880 ya se habían construido 2.516 kilómetros de vías férreas. Aun hoy día Argentina cuenta con la mayor red de vías férreas de América Latina.

- *Inmigración*. Se propició la entrada de mano de obra europea para el campo y de especialistas. Uno de los beneficiarios fue un compatriota mío, el notable venezolano Dr. *Rafael Herrera Vegas* (1834-1910), héroe civil en la erradicación de la fiebre amarilla y fundador tanto del Hospital de Niños como de la Academia Nacional de Medicina Argentina. La nación austral fue uno de los principales destinos para los emigrantes europeos, siendo superada apenas por EUA. Los contingentes de “nuevos argentinos” tuvieron estas magnitudes: más de 1.000.000 en el decenio 1880-1890, 800.000 en el decenio siguiente y 1.200.000 sólo en los cinco años anteriores a 1910. La última gran oleada fue entre 1921 y 1930 cuando arrojó un saldo de 878.000 inmigrantes definitivamente radicados, entre ellos Onassis<sup>14</sup>.

- *Preferencia por el Balance de las Cuentas Fiscales y la Estabilidad Monetaria*. La ausencia de déficit fiscal fue el norte de la gestión pública, incluso durante el gobierno democrático de Yrigoyen y tras la revuelta de 1930. Sólo con el segundo gobierno de Perón se rompe este principio

<sup>12</sup> Ver Fernández López, pp. 26-27 (Artículo “Tres Siglos de Economía Argentina”).

<sup>13</sup> Puede descargarse, íntegramente en formato .pdf, del sitio web [www.alberdi.org.ar](http://www.alberdi.org.ar)

<sup>14</sup> Ver Romero, capítulos 10 y 11.

deliberadamente y sin un desequilibrio internacional que lo justifique. La regla de convertibilidad monetaria, mediante la cual se mantenía el valor de la moneda mediante un tipo de cambio fijo respecto al oro, logró estar vigente durante varios mandatos presidenciales, incluyendo el gobierno de Avellaneda, el segundo de Roca y el segundo de Yrigoyen.

• *Política Educativa*: impulsada durante la presidencia de Sarmiento, este afán educativo tomó un cariz democratizador, incluyendo a los hijos de los inmigrantes. El modelo estadounidense, el cual combinaba alfabetización, trabajos manuales, ciencias e historia fue el favorecido por Sarmiento y luego, durante el mandato de Yrigoyen, se extendió el acceso a la universidad.

Las reformas sociales necesarias para que el progreso social acompañase al económico ocurrieron, precisamente, tras la promulgación de la Ley Sáenz Peña en 1912. El Golpe de Estado de 1930 detendría el proceso.

Además de las debilidades en propiedad de la tierra –que describo en la sección siguiente– la otra carencia de este momento histórico fue la industrialización. El modelo argentino fue esencialmente agroexportador. Dependía de un tipo de cambio subvaluado –para hacer baratas las exportaciones– y de los vaivenes del mercado internacional de materias primas. Un remedo de este sistema es lo que se intenta emular en 2005, manteniendo el dólar en torno a tres pesos por intervención del Banco Central, si bien gravando pesadamente las exportaciones agrícolas y sin incentivos de política hacia la inversión local y extranjera en el campo, lo cual le distancia de los buenos tiempos pasados. La inversión de las ganancias en nuevos negocios y en emprendimientos manufactureros no se alcanzó en la sociedad argentina, cuyos grandes capitales fueron marcadamente agrarios, anglófilos y renuentes al riesgo. Los señores Vicente Fidel López (1815-1903) y el presidente Carlos Pellegrini (1846-1906) intentaron hacer prosperar la tesis industrial sin éxito, deseando emular el papel del gran Alexander Hamilton en los EUA a inicios del Siglo XIX –con su publicación periódica *El Federalista*–, quien ya adivinaba que la grandeza del coloso estadounidense dependería del comercio, la industria y las finanzas más que del bucólico escenario anhelado por Washington y Jefferson.

*Conviene destacar que esta prosperidad argentina no se cimentó en un legado de bienestar económico durante el período en que Argentina fue colonia española.* El Virreinato de la Plata, tardíamente creado por Carlos III, fue un territorio esencialmente pobre, supeditado más bien al próspero Virreinato del Perú y prueba de ello es que su independencia se conquistó de manera comparativamente rápida, puesto que apenas hubo asentamientos militares e intereses comerciales españoles robustos en su territorio.

## Retroceso de 1930 e inicio del Peronismo

Los Padres Fundadores Argentinos, Alberdi, Sarmiento, Pellegrini, Roca y Mitre, no tuvieron suerte con sus herederos políticos, quienes prefirieron el dandismo al patriotismo.

Las grandes fortunas agrarias argentinas perdieron la perspectiva de progreso que sí tuvo la generación que gobernó la Segunda Mitad del Siglo XIX, temiendo además el creciente poder de las masas urbanas que la inmigración había generado. El golpe de 1930, auspiciado por los terratenientes y dueños de frigoríficos, detuvo el avance democratizador hecho por Yrigoyen, quien, meritoriamente, había mantenido la política económica exitosa de los gobiernos anteriores –incluso ensayó la convertibilidad monetaria entre 1927 y 1929– e invirtió fuerte en educación superior –si bien la política social del propietario de tierras Yrigoyen se concentró esencialmente en el medio urbano y descuidó el campo–.

La postura de los capitalistas agrarios generalmente se expresó en el seno de la Sociedad Rural Argentina, en la cual tuvo participación el economista que más aliento dio a la CEPAL en sus años dorados, Raúl Prebisch (1901-1986)<sup>15</sup>, quien fuera contratado como investigador de ésta en 1922 y trabajase para ella como consultor por una década.

La gestión de los llamados “conservadores”, una vez que se hicieron con el poder en 1930, se empeñó en mantener el esquema de exportación sustentado en productos agropecuarios, manteniendo como principal socio a una debilitada Albión. El momento más polémico de esta gestión internacional fue el Pacto Roca-Runciman. Siguiendo a Hodara<sup>16</sup> en su reseña biográfica sobre Prebisch, tenemos este recuento de tal acuerdo y de los métodos que usaban los conservadores para sustentar sus propuestas, anticipo de lo que luego se tornaría moneda corriente bajo el Peronismo:

*[Prebisch] se quedó en Londres para auxiliar al vicepresidente Julio Roca en sus negociaciones con la Gran Bretaña. El trasfondo: en 1931 la Gran Bretaña había implantado*

<sup>15</sup> Prebisch fue el Primer Presidente del Banco Central de la República Argentina (1901-1986). Cf. Nudelman, p. 270. La participación de Prebisch en la Sociedad Rural está documentada en Hodara, Joseph, pp. 538-541.

<sup>16</sup> Ver Hodara, J., p. 545.

*restricciones tarifarias y no tarifarias a las importaciones, con franca preferencia por los bienes primarios de Canadá, Australia y Nueva Zelanda, en desmedro de la carne congelada argentina. Para compensar el superávit argentino, Londres exigía reciprocidad que debía traducirse al aumento de compras y en un mejor tratamiento de las inversiones. Presionada por la escasez de divisas y por la perentoria necesidad de preservar el mercado británico, la Argentina debió conceder ventajas al comercio de bienes, en las remesas de intereses y en el trato de las inversiones directas británicas. El pacto benefició a los ganaderos argentinos y de inmediato fue calificado por la opinión pública como “lesivo al interés nacional”. Las críticas fueron en verdad severas. La Argentina parecía favorecer a la Gran Bretaña en lugar de fomentar el mercado con los Estados Unidos. El asunto fue traído al Congreso por el respetado tribuno De la Torre al Senado. Sus filípicas narraron la conspiración que habrían urdido el gobierno, los frigoríficos y los estancieros en desmedro del beneficio colectivo. Es paradójico advertir que De la Torre subrayó en la encendida controversia lo que Prebisch demostrara diez años antes: los frigoríficos manipulaban los precios quebrando así la libre competencia, en desmedro de la productividad y el fisco. El debate concluyó trágicamente con el asesinato del colaborador de De La Torre, Enzo Bordabehere. De la Torre había justigado en especial a los ministros Pinedo y Duhau (de Hacienda y Agricultura, respectivamente), de los cuales Prebisch era asesor y coordinador. Después del trágico incidente en el Senado, De la Torre abandonó las interpelaciones.<sup>17</sup>*

El contexto de esta política “conservadora”, más fisiócrata que de economía liberal, fue una desigualdad social considerable, especialmente en el campo. Ella pone en evidencia la otra gran debilidad institucional de Argentina frente a EUA –aparte de la inestabilidad política–: la falta de un régimen democrático de propiedad de la tierra. Las condiciones de vida en el campo estaban marcadas por la desigualdad social. Como señala Garvie:

<sup>17</sup> El tribuno del relato se suicidó en 1939. Se trata de Lisandro de la Torre, el Catón argentino: *Jurisconsulto y político argentino (1869-1939), considerado un modelo de ética en política*. Ver El Ateneo, p. 389.

*... En 1937 el 95% de la población que trabajaba en el campo no era propietaria de la tierra que labraba, mientras que el 1% de la población controlaba el 70% de la superficie cultivable, en fracciones de entre 2.000 y 3.000 hectáreas. El 20% pertenecía a propietarios medios, que equivalía al 4,2% de la población rural.<sup>18</sup>*

Este 20%, no obstante, es meritorio, incluso hoy día, frente a la media de países latinoamericanos. Lo poco que se salvó de las propuestas de los Padres Fundadores, especialmente en disciplina fiscal y monetaria, permitió que aun en este tiempo oscuro Argentina siguiese a la vanguardia del crecimiento económico en el turbulento período de 1930 a 1945: el PBI argentino<sup>19</sup> creció 23% entre 1933 y 1939.

La vuelta al autoritarismo experimentada en esta etapa trajo consigo el ascenso al poder de Juan Domingo Perón en 1945 y su legado de irrespeto a la racionalidad económica y al consenso social argentino, el cual ha sembrado una inestabilidad institucional que tan sólo pareció extinguirse entre 1991 y 2001. Desde 1955 y hasta el presente, apenas Carlos Menem ha sido el único presidente elegido en comicios democráticos que ha conseguido finalizar su mandato sin renuncias o derrocamientos.

El punto más oscuro del legado peronista fue su tercer y último gobierno, el cual inició en 1973 y concluyó prematuramente con su muerte. El epitafio de Perón y una muestra de lo que fue su estilo de hacer política –heredado por el Justicialismo hasta el presente– es su último discurso, pronunciado en el balcón de la Casa Rosada el 12 de junio de 1974, dos semanas antes de fallecer. Siguiendo a Luna<sup>20</sup>:

*La Argentina que Perón gobierna, a un año de su regreso al país, parece lejos de una “pacificación” y de la unidad nacional preconizada por el líder. En su discurso del 12 de junio denuncia “enemigos” y “aprovechados” en casi todos los sectores sociales y políticos: empresarios que “especulan con el desabastecimiento”, sindicalistas que exigen aumentos salariales “desmedidos”, “diarios oligarcas” que difunden*

<sup>18</sup> Ver Garvie, Alejandro, p. 20.

<sup>19</sup> Idem, pp. 16-17.

<sup>20</sup> Ver Luna, F. Perón, p. 136.

*noticias falsas, “empleados de los poderes coloniales” que defienden “la estructura de la dependencia”, profesores que usan los claustros con “fines extrauniversitarios”, “altos funcionarios corruptos”, dentro de las mismas filas del gobierno, “infiltrados” que tiran a la derecha o a la izquierda, críticos que ven un carácter “corporativista” en su política, dirigentes empeñados “en la fiebre de la sucesión”. El hombre que vino como “prenda de paz”, culmina su carrera política llamando, una vez más, a enfrentar a múltiples oponentes.*

El legado será la cruenta guerra civil que asoló a Argentina hasta 1976 y cuyo epílogo fue una dictadura que aplicó métodos de corte genocida para reprimir a guerrilleros que, a su vez, habían demostrado el mismo desprecio atroz por la vida humana.

### Luces de libertad

El economista venezolano Ricardo Hausmann, junto a Lant Pritchett y Dani Rodrik, ha publicado un trabajo –cuyos datos van en la bibliografía– denominado *Aceleraciones del Crecimiento* (Growth Accelerations”).

Su línea de pensamiento es la siguiente: intentar desentrañar episodios de crecimiento económico sostenido, que los autores llaman “aceleraciones de crecimiento” y que tienen las siguientes condiciones –bastante exigentes– para considerarse como una tendencia de largo plazo y no como un eventual repunte económico:

*Definimos una aceleración del crecimiento como un incremento en el crecimiento per cápita de 2 puntos porcentuales o más (siendo que la mayoría de los episodios que identificamos exceden este umbral por un margen amplio). Para calificar como aceleración, el incremento en crecimiento ha de sostenerse al menos por 8 años y el crecimiento pos-aceleración ha de ser de al menos 3,5% al año. Además, para dejar fuera los casos de simple recuperación del crecimiento, colocamos el requerimiento de que el producto pos-aceleración exceda el mayor nivel de PBI que hubiese antes del episodio de aceleración.*

Entre las 110 naciones sometidas a estudio entre 1950 y 1992, apenas una de América Latina se dio el lujo de tener 2 períodos de aceleración: Argentina. Las magnitudes de estos episodios se resumen a

continuación, destacando el año en que comenzaron las aceleraciones –las cuales se sostuvieron por 8 años, en media–:

Año	A. Crecimiento medio anual antes	B. Crecimiento medio anual después	C. Diferencial en crecimiento anual medio (B – A)
1963	+ 0,9%	+ 3,6%	+ 2,7%
1990	- 3,1%	+ 6,1%	+ 9,2%

Los investigadores no encontraron ningún motivo “universal” con robustez estadística suficiente como para explicar los diversos episodios de aceleración encontrados en el mundo, cuya probabilidad de ocurrencia para cualquiera de las naciones estudiadas se ha calculado en apenas 25% –por esto sorprende que en Argentina haya habido dos–. Concluyen que es preciso analizar individualmente cada episodio y detectar qué estuvo detrás del mismo.

Mi propia indagación me ha llevado a concluir que los dos gobiernos en que se sentaron las bases de esta bonanza argentina fueron breves relámpagos de liberalismo económico:

• *El gobierno del Sr. Arturo Frondizi*: Si bien gobernó entre 1958 y 1962, las bases fundamentales de su gestión, apertura a la inversión extranjera y educación técnica, comenzaron a fructificar en 1963, cuando le depusieron del poder los militares –quienes habían hecho, en media, un “pronunciamiento” contrario al gobierno cada 45 días– y con ello cesó la incitación a la anarquía propiciada por el exiliado Perón –con quien Frondizi cometió el error de aliarse en la campaña electoral<sup>21</sup>. Haciendo un balance del *desarrollismo* de Frondizi el profesor de Historia Económica Roberto Cortés Conde señala:

*La originalidad del desarrollismo fue su apelación al capital extranjero. De allí vendrían los ahorros para expandir los nuevos sectores. El Estado les aseguraría rentas económicas, tanto en la explotación de los recursos naturales*

<sup>21</sup> La descripción exhaustiva del ambiente contrario al gobierno está en el trabajo de Luna sobre Frondizi. C.f. Referencias, en especial p. 122.

(principalmente petróleo), donde el monopolio estatal había sido ineficiente, como en las provenientes del acceso restringido a un mercado doméstico con una demanda reprimida por más de dos décadas (fue el caso de los automotores). (...)

Durante la gestión de Frondizi se realizaron pasos importantes en la modernización de la economía. Se comenzó a superar el permanente déficit energético del país y, tras las sucesivas crisis, se había producido un proceso de capitalización, modernización y concentración de varios sectores industriales (Gerchunoff y Lach, 1975). Había mejorado la situación del agro, aunque ello se notara algo más tarde en el volumen de exportaciones argentinas. Todo fue, de algún modo, un ajuste necesario para la siguiente década de crecimiento argentino.<sup>22</sup>

La reforma educativa de Frondizi, lamentablemente menos conocida, tuvo como eje fundamental el fortalecimiento de la educación técnica. Las dos medidas fundamentales al respecto fueron el cambio de orientación de la Universidad Obrera de Perón hasta convertirla en la Universidad Tecnológica y la creación del Consejo Nacional de Enseñanza Técnica (CONET), mediante la ley 15.240 del 15 de noviembre de 1959<sup>23</sup>.

Argentina sostiene, en la actualidad, el dudoso mérito de querer universalizar una educación universitaria gratuita que termina fabricando excedentes de profesionales en ciencias sociales y jurídicas que acaban engrosando las filas de desempleados<sup>24</sup>. Los estudiantes subsidiados cursan la facultad bajo un régimen generoso de estudios que apenas coloca restricciones en plazos para cursar materias,

<sup>22</sup> Ver Cortés Conde, p. 70 y p. 74. Este autor cita a Gerchunoff, Pablo y Llach, Juan José, "Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972". Buenos Aires: *Desarrollo Económico*, vol. 15, Nº 57, abril-junio.

<sup>23</sup> Estas reformas son tratadas con detalle en Menotti, Emilia, pp. 226-227.

<sup>24</sup> Siguiendo a Felipe Fucito, en su brillante *¿Podrá cambiar la justicia en la Argentina?*, Argentina tendría en noviembre de 2000 unos 128 mil abogados. Esto me resulta en un índice bastante alto: 1 abogado por cada 300 habitantes –usando el valor de población argentina que da el Banco Mundial para 2004, de 38,38 millones de habitantes–. Lo peor es que en el estudio del mismo Fucito, se estima que el 85% de estos abogados no cuenta con especialización.

repetirlas y rendir exámenes –los famosos “exámenes finales” pueden postergarse por años y se puede cambiar de carrera con facilidad asombrosa–. Un camino más rápido para dar una eficiente ayuda social al estudiante y crear capital social es facilitar el acceso a la educación técnica especializada, de menor inversión en tiempo de formación y con más posibilidades de empleo –y autonomía–. Frondizi lo percibió.

El segundo episodio de aceleración de crecimiento es más reciente y es conocido en demasía. *Se trató del gobierno de Carlos Saúl Menem y la gestión económica de Domingo Cavallo*. Los ejes de privatización de empresas públicas en déficit y el rescate del arreglo de convertibilidad monetaria lograron domeñar una hiperinflación que en febrero de 1991 alcanzó su récord: la tasa de inflación mensual durante febrero de 1991 alcanzó el valor de 27% mensual, que anualizado da un valor de 1.660% –lo que valía 1 peso al comienzo del año, pasaría a valer 1.660 pesos al final del año–<sup>25</sup>.

La sequía del mercado internacional de capitales generada con la moratoria rusa de 1998 fue uno de los detonantes de recesión en Argentina<sup>26</sup> y se aprovechó con proselitismo para pedir el cese de la convertibilidad<sup>27</sup>, hasta alcanzar tal medida con la devaluación y “pesificación” hechas durante la gestión de Duhalde, favoreciendo así los intereses de grupos empresariales fuertemente endeudados en dólares –a los cuales las deudas se les rebajaron hasta un tercio de su valor, al reconocerlas en pesos a un tipo de cambio preferente– y a los exportadores agrícolas –descuidados durante la gestión Menem–, quienes aún hoy disfrutan de un tipo de cambio artificialmente alto, el cual ya comienza a ser inflacionario y perjudica el bolsillo de los trabajadores urbanos y los asalariados rurales.

<sup>25</sup> Cifra tomada de Wogart, Jan Peter, p. 371.

<sup>26</sup> Ver Calvo et. al. , especialmente la Figura 6 de la página 35, de elocuencia abrumadora. La crisis de moratoria mexicana y el consecuente “Efecto Tequila” de 1994-1995 se sortearon, por contraste, con éxito, ya que hubo una estampida menor de capitales internacionales y se contó con el buen vecino EUA como prestamista de última instancia.

<sup>27</sup> Se dio la insólita condición de un importante dirigente sindical, Hugo Moyano, clamando por la devaluación del tipo de cambio, cuando es sabido que esta golpea, esencialmente, los bolsillos de los trabajadores –cuyo ahorro y salario están en moneda local–.

El segundo gobierno de Menem, tras ganar la reelección, tampoco ayudó mucho, al optar por desperdiciar los recursos ganados en la primera gestión y perder crédito electoral por sus excesos y las crecientes denuncias de corrupción –incluyendo tráfico de armas y aparente tolerancia a atentados terroristas de corte antisemita–. En un trabajo previo para Cedice he recopilado las cifras de endeudamiento externo de la Argentina, las cuales son elocuentes sobre el descontrol de gestión económica en la segunda administración Menem:

1995	1996	1997	1998	1999
98.547	109.756	124.832	140.731	144.764

Saldo de Deuda Externa Argentina al cierre del año, medido en US\$ MM.

En suma, se desperdició una oportunidad para rescatar las bases del crecimiento argentino. En la actualidad, el país confronta una inflación de dos dígitos –11% previsto para 2005–, una caída en el precio de materias primas agrícolas en el ámbito mundial –que perjudicará el eje de crecimiento económico que han sido las exportaciones– y cada vez se habla más de estatización de los servicios públicos. Esto sin contar la estrategia financiera de desconocer deudas estatales y devolver 30 centavos a quien prestó un dólar.

## Perspectivas

En un artículo contundente, el politólogo Carlos Escudé intenta modelar la principal debilidad institucional argentina. Para él, Argentina es una sociedad que funciona dentro de la dinámica de *macrodelincuencia*, definida como hechos de corrupción de gran magnitud en los que está involucrada una larga cadena de complicidades dentro del propio Estado y con efectos directos sobre variables macroeconómicas, como la distribución del ingreso o la riqueza, incluyendo también aquellos hechos que tienen consecuencias directas sobre la gobernabilidad o el sistema democrático.

En su opinión, la dirigencia política argentina practica deliberadamente el saqueo local e internacional de recursos financieros mediante el endeudamiento del Estado Argentino, para luego desconocer

las deudas, aprovechando las imperfecciones del mercado financiero internacional<sup>28</sup>. La lógica de este *Estado Parasitario* también demandaría la estatización de los servicios públicos para generar nuevas fuentes de renta para la *macrodelincuencia*. El afán actual del gobierno por devolver a la administración pública las empresas de agua, energía y correos sería motivada por la necesidad de tener de donde robar más dinero. El autor apoya su tesis con un estudio sobre los episodios de macrodelincuencia entre 1930 y 2001.

En el escenario actual de elecciones legislativas, el Sr. presidente Kirchner ha conseguido neutralizar la influencia de Duhalde, auténtico conspirador contra la administración del depuesto De la Rúa. Habrá que ver si este capital político lo empleará para rescatar las iniciativas liberales exitosas o si optará por mantener el estilo peronista de hacer política.

Yo le tengo más fe inmediata a las iniciativas sencillas y de poco coste político, como son el microcrédito, junto a la simplificación de las leyes y reglamentos que rigen la actividad empresarial de los pequeños y medianos emprendedores, acompañado todo esto del aprovechamiento de las oportunidades de sub-contratación –*outsourcing*– de mano de obra argentina que ya hacen transnacionales españolas, mexicanas y otras que operan en el mercado hispano de EUA.

En el ámbito de políticas macroeconómicas, creo en la necesidad de crear un Poder Educativo independiente, equiparable al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con independencia partidista y 5% del PBI como financiación por ley. Esto ante la imposibilidad histórica de dar independencia al Banco Central Argentino.

Por otra parte, tras haber analizado los reportes de competitividad de ambas naciones –en especial, el hecho en 2004 por el suizo IMD–, propongo la integración económica con Chile, en lugar de desperdiciarse tiempo en un MERCOSUR que es, esencialmente, una entelequia de políticos trasnochados. Chile carece de la plataforma energética, científica y sanitaria argentina –en educación también los chilenos están rezagados, si bien cada vez menos, puesto que la UNESCO ya coloca al sistema

<sup>28</sup> En 2004, la revista *The Economist* señalaba esta práctica en la historia republicana de los principales deudores latinoamericanos: “Argentina ha declarado moratoria de su deuda externa cinco veces en los últimos 175 años; Brasil siete veces y Venezuela nueve veces”. C.f. *The Economist*, “A victory by default?” p. 67.

educacional chileno como el tercero mejor de América Latina—. Argentina, por contraste, precisa de la disciplina administrativa propia de los chilenos, de su estratégica alianza comercial con EUA, de su acceso costero al Pacífico y de los excedentes financieros chilenos. Ya hay mercados, como el de viñedos mendocinos, donde se vienen integrando chilenos y argentinos—incluso la chilena cepa Carmenere ya se produce en Argentina—.

Sólo los prejuicios inculcados por las dictaduras militares de Chile y Argentina, los cuales dolorosamente sobreviven incluso entre ciudadanos ilustrados, han impedido esta sociedad mutuamente benéfica. Cuento con que el racionalismo de los buenos negociantes, tan elogiado por Ayn Rand, termine venciendo sobre las reliquias del nacionalismo militar asesino que casi llevó a Chile y Argentina al conflicto bélico en 1978.

En definitiva, estas acciones y propuestas de acción liberal, aún pendientes de estímulo oficial, las propongo y estudio con detalle en otro trabajo, mencionado en el pie de página al inicio de este ensayo, pendiente de publicación.

Ojalá que el resto de los episodios comentados en este compendio incentiven una política más liberal en el ámbito económico de los mercados emergentes. Espero haber fundamentado que Argentina es, por su historia, una de las naciones con mejores condiciones para aprovechar los beneficios del mercado y el sabio gobierno.

## Bibliografía

- Borges, Jorge Luis y Esther Zemborain. *Introducción a la Literatura Norteamericana*. Madrid: Alianza Editorial (a partir de la edición de Emecé Editores de 1997), 1999.
- Calvo, Guillermo y Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi. “Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina’s Lessons”. En: *Documentos de Trabajo*. CERES, Año 2002.
- Cortés Conde, Roberto. *Progreso y Declinación de la Economía Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Fausto, Boris y Fernando Devoto. *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. Rio de Janeiro: Editora 34, 2004.
- Fernández López, Manuel. *Cincuenta años de Economía Argentina. Selección de Artículos de Manuel Fernández López publicados en “El Economista”*. Buenos Aires: Semanario *El Economista*, 2001.
- Ferrer, Aldo. *El Capitalismo Argentino*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Fucito, Felipe. *¿Podrá cambiar la justicia en la Argentina?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- García Hamilton, José Ignacio. *Vida de un Ausente. La novelesca biografía del talentoso seductor Juan Bautista Alberdi*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.
- . *Cuyano Alborotador. La vida de Domingo Faustino Sarmiento*. Primera Edición Pocket. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999.
- Garvie, Alejandro. *La Economía Peronista. 1946-1955: Los límites de la voluntad*. Buenos Aires: Editorial Longseller, 2002.
- González Climent, Aurelio. “Aristóteles Sócrates Onassis. Un controvertido armador argentino”. *Todo es Historia*. N° 241. Buenos Aires: Alemann SRL, junio de 1987.
- Hausmann, Ricardo y Lant Pritchett y Dani Rodrik. *Growth Accelerations*. National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 10.566, junio 2004.
- Hodara, Joseph. “Prebisch: Diez años después”. En: *El Trimestre Económico*, Vol. LXII (4), N° 248, octubre-diciembre 1995, pp. 525-554. México, Fondo de Cultura Económica.
- Librería-editorial El Ateneo. *Diccionario Biográfico, Histórico y Geográfico Argentino El Ateneo*. Buenos Aires: 1998.
- Luna, Félix (Director). *Todo es Historia*. N° 400. Buenos Aires: Noviembre de 2000. Dirección web: [www.todoeshistoria.com.ar](http://www.todoeshistoria.com.ar)
- (Director de la Colección). *Juan Domingo Perón*. Colección “Grandes Protagonistas de la Historia Argentina”. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1999.
- . *Arturo Frondizi*. Colección “Grandes Protagonistas de la Historia Argentina”. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1999.
- Menotti, Emilia. *Arturo Frondizi*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1998.
- Paraguassú, Lisandra. “Falta conteúdo ao ensino no Brasil, diz Unesco”. São Paulo: *O Estado de São Paulo*, 9 de noviembre de 2004, p. A10.
- Poissant, Charles-Albert y Christian Godefroy. *Mi Primer Millón. Diez de los hombres más ricos del mundo y los secretos de su éxito*. Decimoprimer edición. Buenos Aires: Editorial Atlántida, 2000.
- Rodríguez, Simón. *Obras Escogidas de Simón Rodríguez*. Tomo II. Selección de la Universidad Simón Rodríguez. Caracas: Colección Libros Revistas Bohemia.
- Romero, José Luis. *Breve Historia de la Argentina*. Primera reimpresión de la Cuarta Edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Sala I Martín, Xavier. *Economía Liberal para no economistas y no liberales*. Barcelona: De Bolsillo, 2005.

- The Economist Newspaper Group. *The World in 2005*. Londres: 2004.  
Disponible en Internet: [www.theworldin.com](http://www.theworldin.com)
- . “A victory by default?” *The Economist*, Londres: 5 de marzo de 2005.
- Wogart, Jan Peter. “Argentina and the Global Capital Roller Coaster of the 1990s”. En: *Revista de Economía Política*, Vol. 24, N° 3 (95), julio-septiembre 2004. São Paulo: Centro de Economía Política / Editora 34. URL: [www.rep.org.br](http://www.rep.org.br)

## **Fiat Lux: La privatización de las empresas de energía eléctrica en el Perú**

Héctor Ñaupari Belupú

La privatización hizo la luz en el Perú, en muchos sentidos. En efecto, la privatización de la industria de la electricidad peruana durante los años noventa fue una de las muy pocas privatizaciones llevadas a cabo de manera limpia, transparente y eficiente, y por tal motivo tiene hasta el día de hoy un considerable y positivo impacto en el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población peruana, en particular de sus sectores más pobres. Por su parte, los diversos intentos de los opositores a las reformas privatizadoras por desacreditar la privatización de la electricidad en el Perú no han tenido eco en la ciudadanía ni un respaldo político significativo. El ensayo presentado a continuación intenta dar una explicación a este exitoso fenómeno.

En el tránsito hacia la última década del siglo XX, la mayoría de los peruanos no tenían luz eléctrica. En ese sentido, se vivía con un siglo –y en algunos departamentos, hasta con un siglo y medio– de atraso con relación a todos los estándares internacionales en materia de acceso y consumo de este importante servicio. Como señaló en su oportunidad la Comisión de Promoción de la Inversión, PROINVERSIÓN, agencia estatal encargada de realizar las concesiones y privatizaciones en el Perú, la cobertura de este servicio público en algunas regiones del país no llegaba ni siquiera al 5%<sup>1</sup>. Por su parte, la Oficina Técnica de Energía del Ministerio de Energía y Minas peruano indicaba que el coeficiente de electrificación nacional no superaba el 52.9%. La grave consecuencia de tener a más de la mitad del Perú sin electricidad era que el déficit de oferta eléctrica bordeaba apenas el 26% de la demanda<sup>2</sup>. Tal situación iba aparejada con un pobrísimo consumo per cápita anual de tan sólo 350 Kwh. por habitante.

<sup>1</sup> Comisión de la Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN, 2000) Evaluación del proceso de privatización: sector electricidad. Febrero del 2000.

<sup>2</sup> PROINVERSIÓN, Ob. cit.

Los políticos populistas y socialistas de entonces, así como los terroristas del PCP-Sendero Luminoso también tuvieron una relevante cuota de responsabilidad en el hecho que los peruanos más pobres se iluminaran con velas o vivieran en la oscuridad durante décadas. Así, en primer lugar, mientras las empresas eléctricas estuvieron en manos del Estado, éstas se caracterizaron por un mantenimiento deficiente que deterioró su ya atrasada infraestructura, así como empeoraron el servicio que se brindaba. Además, las tarifas de energía eléctrica eran decididas por criterios políticos y no de mercado, y las empresas de este sector, como las de toda la administración pública, se convirtieron en “colmenas burocráticas”, al inflarse exponencialmente sus planillas. Todo esto dio lugar a que el pago del servicio de luz eléctrica por los usuarios no alcanzara a cubrir ni siquiera los costos de operación del sistema: a julio de 1990, las tarifas por la energía eléctrica sólo cubrían, en promedio total, únicamente el 23% de los costos económicos del servicio<sup>3</sup>. Esto último ocasionaba que los peruanos que sí podían pagar el servicio de luz eléctrica no la recibían o la recibían de manera muy deficiente –aun si no se hubiera realizado ningún acto terrorista contra esta industria, como en efecto ocurrió– teniendo que pagar por alternativas privadas, como pasó con la compra sostenida de los llamados “grupos electrógenos” que funcionaban con gasolina, durante la década del ochenta.

Es decir que, debido a la estatización de las empresas eléctricas, realizada por la dictadura socialista del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) quien quebró el orden constitucional para supuestamente beneficiar a los más desposeídos, los peruanos más pobres no tenían luz ni esperanza alguna de tenerla en el futuro –debiendo hurtar el servicio directamente del cableado eléctrico– y los más pudientes debían pagar dos veces por el mismo servicio, transcurridos apenas diez años del golpe de Estado velasquista. Este deterioro y empobrecimiento progresivos, causado por los militares y sus aliados políticos de la izquierda peruana hasta fines de la década del setenta, y proseguido a extremos de delirio por el gobierno populista de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y sobre todo por el régimen socialista de Alan García Pérez (1985-1990), recién empezaría a revertirse a partir de la privatización de esta industria, entre 1992 y 1994.

<sup>3</sup> La brecha en infraestructura: servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú. Instituto Peruano de Economía, Lima, Septiembre, 2003, p. 193.

En segundo lugar, las acciones terroristas del PCP-Sendero Luminoso tuvieron en la infraestructura eléctrica uno de sus principales blancos. Durante los doce años de la llamada “Guerra Popular” se realizaron voladuras de las torres de alta tensión prácticamente cada semana e, incluso, cada dos o tres días. Una de las manifestaciones más dramáticas de la crisis peruana en ese tiempo consistía en los denominados apagones, que dejaban ciudades enteras sin fluido eléctrico durante días y semanas, en particular la ciudad capital, Lima. No era extraño por tanto el uso de velas, linternas o los ya citados grupos electrógenos por parte de los ciudadanos, a fin de procurarse alguna luz durante las aciagas noches peruanas de la década de los ochenta. En suma, como ha señalado el Instituto Peruano de Economía, IPE, “a inicios de la década de los noventa, el sector eléctrico atravesaba una situación crítica reflejada, principalmente, en la incapacidad de la industria de satisfacer adecuadamente la demanda”<sup>4</sup>.

Este malhadado escenario cambió radicalmente luego de la captura del principal cabecilla del PCP-Sendero Luminoso, en 1992, y que dio inicio a la reforma del sector eléctrico, como parte fundamental de las llamadas reformas estructurales. En el esquema de privatización de la industria eléctrica peruana se incorporaron las experiencias chilena e inglesa, las que, a la luz de todos los indicadores, eran las más adelantadas del momento. De esta manera, acorde con las tendencias mundiales, la industria de la electricidad observó un desarrollo sin precedentes en el país a partir de mediados de la última década del siglo XX e inicios del nuevo milenio. La tecnología en este sector sentó las bases para un crecimiento importante, mientras que la combinación de entre una fracción importante de la demanda insatisfecha y el ingreso de la inversión y gestión privada sirvió de combustible para el motor de crecimiento de esta industria, como veremos.

La reforma del sector eléctrico peruano tuvo como marco principal la Ley 25.844, Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) del 6 de diciembre de 1992, y su Reglamento, el Decreto Supremo 009-93-EM, de 25 de marzo de 1993 y sus sucesivas modificatorias; así como, la Ley 26.734, Ley de Creación del Organismo Supervisor de Inversión en Energía, OSINERG, del 31 de diciembre de 1996, la Ley 26.876, Ley Antimonopolio y

<sup>4</sup> La brecha en infraestructura: servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú. Instituto Peruano de Economía, Lima, Septiembre, 2003, p. 193.

Antioligopolio del Sector Eléctrico, del 19 de noviembre de 1997, y la Ley 27.435, Ley de Promoción de Concesiones de Centrales Hidroeléctricas, del 16 de marzo de 2001. En su conjunto, las normas mencionadas facultaron a que personas jurídicas nacionales o extranjeras puedan desarrollar las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad. Por su parte, dichas normas establecieron un régimen de libertad de precios para el sector, y normaron el régimen de concesiones y autorizaciones con que la industria eléctrica viene funcionando desde entonces, entre otras medidas.

Bajo este marco jurídico, entre 1994 y 2002 se llevaron a cabo catorce procesos de privatización del sector eléctrico a nivel nacional, el que dio inicio en 1994 con la subasta del 60% de las acciones de las empresas de distribución que abastecían a Lima Metropolitana, EDELNOR y EDELSUR, las mismas que surgieron de la empresa estatal ELECTROLIMA. El más reciente de estos procesos ocurrió en mayo de 2002, cuando se transfirieron al sector privado los activos estatales de las redes de transmisión principal de energía eléctrica, ETECEN y ETESUR<sup>5</sup>. Durante ese tiempo, la participación del Estado en el sector eléctrico ha disminuido sustantivamente, siendo de 0% en cinco de los procesos de privatización finalizados, mediando en el resto entre un 30% a 45%. Asimismo, en ocho de estos procesos se pactó un compromiso de inversión, el que se ha cumplido exitosamente en seis de los casos reseñados y está en curso en los dos restantes<sup>6</sup>. Del mismo modo, a la fecha se encuentran en proceso de construcción once centrales hidroeléctricas, que modernizarán la infraestructura de la industria a nivel nacional<sup>7</sup>. Finalmente, cabe resaltar que, en la totalidad de los casos, el proceso de privatización incluyó la venta de acciones a los trabajadores del sector, lo que los convirtió en propietarios de las propias empresas en las que trabajaban<sup>8</sup>.

Una primera muestra del positivo impacto de la privatización del sector eléctrico en el Perú reside en que esta industria, de acuerdo a

<sup>5</sup> La brecha en infraestructura: servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú. Instituto Peruano de Economía, Lima, Septiembre, 2003, p. 194.

<sup>6</sup> Tomado del cuadro de Reporte de la Privatización del Ministerio de Energía y Minas, 2004.

<sup>7</sup> Tomado del cuadro "Centrales Hidroeléctricas en proyecto y en construcción" de la Dirección de Concesiones Eléctricas del Ministerio de Energía y Minas, 2004.

<sup>8</sup> Tomado del Reporte de Privatización de PROINVERSIÓN a Diciembre de 2003.

información del Balance Energético Nacional 1999-2004, cubre cerca del 14% de las necesidades energéticas del país, constituyéndose por ello en el primer dinamizador de la competitividad de la industria local, cuya maquinaria funciona gracias a la energía eléctrica<sup>9</sup>. En otras palabras, la industria de energía eléctrica está haciendo crecer al mercado peruano en su conjunto. En segundo término, al 2004, la producción nacional de energía eléctrica total bruta generada se dirigió en un 87,4% al consumo final, 1,5% al consumo propio y un 11,1% en pérdidas. En cuanto al porcentaje perteneciente al consumo final (87,4%), se ha distribuido en seis actividades económicas, a saber: manufactura, 35%; minería, 24%; residencial, 24%; comercio, 5%; alumbrado público, 3%. De la misma manera, en Lima, donde el servicio es brindado por empresas privadas, la cobertura es del 99%, alcanzando así al 31.9% de la población del Perú<sup>10</sup>.

Entre otros resultados importantes, la potencia instalada a diciembre del año 2004 alcanzó los 6016 MW, habiéndose incrementado en 0.8% respecto a la del año 2003, y creciendo en ese ritmo desde la privatización. De otro lado, en el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional-SEIN, la producción de energía eléctrica durante el año 2004 fue de 22.288 GW. H, creciendo un 6% más que el año 2003<sup>11</sup>.

Cabe resaltar que ninguna de estas cifras se hubiera podido obtener de seguir la industria eléctrica en manos del Estado; más aún, considerando únicamente la progresividad del déficit, y dejando de lado hechos como el deterioro de la infraestructura y los atentados terroristas, el Perú entero habría estado sin energía eléctrica antes de finalizar el siglo XX, por efecto exclusivo de la estatización de la industria.

Incluso los más tenaces opositores a las privatizaciones en general, y a la del sector eléctrico en particular, que merced a su propia ceguera ideológica no reconocen el empobrecimiento que la estatización de la economía causó al Perú a partir de la década del setenta –y que hemos descrito para el caso del sector eléctrico como un botón de muestra– se

<sup>9</sup> La brecha en infraestructura: servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú. Instituto Peruano de Economía, Lima, Septiembre, 2003, p. 195, nota a pie de página.

<sup>10</sup> Anuario estadístico de electricidad 2004, Dirección General de Electricidad, Ministerio de Energía y Minas, 2004, Lima, Perú, p. 3.

<sup>11</sup> Anuario estadístico de electricidad 2004, Dirección General de Electricidad, Ministerio de Energía y Minas, 2004, Lima, Perú, p. 3.

ven obligados a reconocer el sustantivo bienestar de la privatización. Tal como señala el libro Balance de la Inversión Privada y Privatización 1990-2001, cuyo compilador fue el diputado socialista Javier Diez Canseco –el mismo que se opuso a la concreción del proyecto empresarial gasífero de Camisea en 1988, logrando que se retrasara por quince años, y apoyó la expropiación de los ahorros del sistema bancario en 1987–; “en el caso de ELECTROLIMA los resultados de la privatización en el bienestar de la población son mixtos, se ha producido una ampliación de la frontera eléctrica, el número de clientes y la mejora en la calidad de los servicios”<sup>12</sup>.

Ello no obstante, a pesar de todo el esfuerzo desplegado, los retos del sector eléctrico son todavía importantes. Del 68.1% de la población del Perú que vive en provincias, sólo el 64.3% goza de electricidad. Esto hace ver que si se desea alcanzar el 100% de la cobertura a nivel nacional, necesariamente se deberá llevar a cabo a través de la electrificación de las zonas provinciales del Perú, también denominadas rurales. De acuerdo al Plan de Electrificación Nacional del Ministerio de Energía y Minas peruano, se necesitan US\$ 49.6 millones de dólares de inversión por cada punto porcentual en que se aumente la cobertura<sup>13</sup>. Ese es el esfuerzo que, merced a una nueva reforma estructural, debe hacer el sector privado en beneficio de todos los peruanos. Confiamos en que los próximos gobiernos entiendan la magnitud del desafío que en los próximos años les toca enfrentar, para que se haga la luz entre los miles de peruanos que viven todavía sumergidos en la oscuridad.

## La protección a las inversiones extranjeras en Argentina (1989-2005): Una mirada político-económica

Julio Burdman<sup>1</sup>  
Noviembre de 2005

El concepto de “régimen de inversión” en general se refiere a la inversión extranjera directa (IED) y nos transporta a una perspectiva de derecho internacional. Al *derecho*, fundamentalmente por lo que describe Granato (2005): los tratados de promoción y protección de las inversiones, pese a su usual denominación, en realidad se refieren a cuestiones relativas a *los inversores* como personas físicas o jurídicas. E *internacional*, porque estas mismas cuestiones se analizan comparando el trato que reciben los agentes económicos extranjeros respecto de los nacionales. En un marco nacional, lo que el Banco Mundial da en llamar “ambiente de la inversión” se compone fundamentalmente de lo que a su vez se denomina “seguridad jurídica”, que es casi un sinónimo de *vigencia de los derechos de propiedad*, desde una lectura liberal: la figura del inversor, con sus diferentes acepciones, en muchos sistemas legales nacionales no es distinta de la del propietario<sup>2</sup>. En cambio, la figura del “inversor extranjero” está universalmente identificada con la de un propietario de capital que lo traslada de un territorio nacional a otro sin perder el control del mismo.

Por otra parte, si bien la naturaleza político-económica de estos marcos institucionales es ineludible, no existe un sistema internacional de regulación de la IED, como el que rige en los casos del comercio o los problemas monetarios internacionales, donde respectivamente la OMC y el FMI son organismos que articulan vastas redes. Ello también explica, aunque en este caso por omisión, por qué la noción de régimen de inversión desemboca en la interpretación jurídica de las reglas existentes: no existen

<sup>12</sup>Balance de la Inversión Privada y Privatización 1990-2001, Javier Diez Canseco (compilador), Fondo Editorial del Congreso del Perú, Serie Documentos Parlamentarios, Lima, Perú, 2002, p. 237.

<sup>13</sup>La brecha en infraestructura: servicios públicos, productividad y crecimiento en el Perú. Instituto Peruano de Economía, Lima, Septiembre, 2003, p. 197.

<sup>1</sup> Director de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad de Belgrano. Email: burdman@ub.edu.ar

<sup>2</sup> El concepto de *inversión*, originario del análisis económico, no existe en muchos códigos civiles nacionales.

verdaderas teorías de la inversión en el ámbito de las Relaciones Internacionales, porque no existe un sistema internacional de inversiones. Todos los países regulan y restringen la inversión de capital en diferentes sectores, de acuerdo a diferentes criterios y contextos nacionales, y hoy el mundo está lejos de la internacionalización del principio de no discriminación que proponen especialistas en negociaciones internacionales<sup>3</sup>. El planeta de las empresas multinacionales sin país, sigue siendo más una advertencia de los libros de ciencia ficción, que una realidad tangible.

En este breve artículo, intentaremos abordar la cuestión del régimen de protección (y promoción) de las inversiones extranjeras en la Argentina reciente, pero desde algunas perspectivas políticas; sin adentrarnos en los aspectos jurídico-internacionales, sobre los que ya existe bastante bibliografía. Nuestro primer objetivo es distinguir los aspectos permanentes de los coyunturales en esta institución. Argentina, en lo que se refiere a las inversiones extranjeras, realizó una fuerte apertura en 1989 y, ya en el siglo XXI, resurge un sentimiento proteccionista que plantea la posibilidad de entornar un poco esas puertas abiertas. El contenido de este proteccionismo de las inversiones es diferente al proteccionismo comercial: las alianzas a favor o en contra de la apertura varían según los casos y sectores de la economía, muchas economías cerradas optan por este recurso para compensar la sobrerregulación doméstica, y en buena parte depende de los intereses de un Estado que se protege a sí mismo. Finalmente, pasaremos revista al impacto que produce la crisis argentina sobre el incipiente sistema internacional de protección de inversiones, basado en los tratados bilaterales de inversión que reconocen al CIADI como instancia de mediación y/o resolución de conflictos. ¿Sirve así como lo conocemos?

## I. La apertura a la inversión en los noventa

Tras la crisis hiperinflacionaria de 1989 y con la llegada del gobierno de Menem (1989-1999), se pone en marcha un intenso programa económico de estabilización, apertura, desregulación y privatización. De

<sup>3</sup> Gilpin (2001) cita en pp. 215-17 los trabajos de Sylvia Ostry.

inmediato, estas políticas de shock impactaron positivamente sobre los principales indicadores de la economía. El país vivía una gran oportunidad<sup>4</sup>.

Eran tiempos de liquidez y búsqueda de nuevos horizontes. La expansión de la economía norteamericana, la caída de la tasa de interés y la propia evolución de los fondos de inversión, se encontraron con un mundo que se predisponía a recibir toda esa masa de capital: el Muro de Berlín caía, Latinoamérica se estabilizaba políticamente, y el gigante chino se abría al mundo. La sobreabundancia de dinero y la entusiasta percepción sobre las reformas pro-mercado hacen caer las tasas de riesgo de países de Asia, Europa Oriental y el Hemisferio Sur, que absorbieron una interesante porción de inversiones. Nacían los “mercados emergentes”.

Así, el programa reformista que implementó la Argentina respondía con fuerza a los incentivos del contexto internacional, que aprovechó oportunamente. En este país, la apertura compensó con creces los desequilibrios de la balanza comercial y de pagos que había creado la crisis macroeconómica de fines de los años '80, y se produjo el ingreso de miles de millones de dólares en concepto de IED; favorecida por el tipo de cambio –se estableció una convertibilidad monetaria que dolarizó buena parte de la actividad económica–, la estructura productiva y de servicios logró la introducción de nuevas tecnologías y bienes de capital.

En lo que hace al régimen de inversiones, se tomaron fuertes decisiones para favorecer la entrada de capitales: se eliminaron restricciones a su circulación, en un marco de minimización del riesgo cambiario por la mencionada convertibilidad de la moneda, y se tendió a equipararlo con el capital nacional. Y también, se firmaron a gran escala una serie de tratados bilaterales de inversión. A partir de 1990 y hasta la fecha, Argentina firmó 58 Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs) con países de los cinco continentes<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El debate sobre la política económica en tiempos de Menem-Cavallo sigue abierto. Que el “modelo” acabara en una crisis de magnas proporciones en diciembre de 2001, no es ajeno al hecho de que sufría de fuertes inconsistencias políticas y económicas. El desequilibrio entre la política monetaria y fiscal, los ciclos de recesión producidos por la vulnerabilidad externa, las consecuencias sociales y productivas del cambio tecnológico, la desnacionalización y los problemas de gobernabilidad en el sistema político argentino que precipitaron el aumento del gasto y de la puja distributiva, fueron los aspectos más negativos. Sin embargo, nuestro objeto de análisis aquí es restringido, y para abordarlo no necesitamos resolver la polémica.

<sup>5</sup> De acuerdo a UNCTAD: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2344&lang=1>

### Recuadro 1. Los Tratados Bilaterales de Inversión

Si todos los países del mundo firmaran TBIs unos con otros, el mencionado sistema internacional *incipiente* de protección a las inversiones completaría una primera fase; Argentina, en todo caso, hizo un sustancial aporte. Este “sistema” hoy está compuesto por los TBIs vigentes, por el mecanismo de mediación y resolución de conflictos situado en el Centro Internacional de Arreglos sobre Disputas de Inversión (CIADI, o ICSID en su sigla en inglés) creado en la órbita del Banco Mundial a mediados de los ‘60, y complementariamente por las experiencias germinales de “justicia internacional” –más avanzada al interior de los bloques regionales, como en el caso europeo– en esta materia.

En 1989, los dos ejes normativos de la nueva administración fueron las leyes de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia Económica (23697). Esta última y el Decreto Reglamentario 1225/89 modificaron la ley 21.382 de Inversiones Extranjeras de 1980, flexibilizando un marco regulatorio del capital extranjero que desde los tiempos del llamado “modelo de sustitución de importaciones” en las décadas del ‘60, ‘70 y ‘80, tenía un carácter restrictivo. Se eliminaron las prohibiciones en materia de sectores de destino de las mismas, y lo mismo sucedió con el establecimiento de un principio de no discriminación (igualdad de derechos y obligaciones) entre capital extranjero y de origen nacional en el sector productivo (posibilidad de inversión en bienes de capital). La nueva legislación derogó el requerimiento de la previa autorización del PEN para las inversiones de capital extranjero, que pasa a regir sólo en casos especiales (p.e., defensa), y facilitó la remisión de utilidades a las matrices.

Simultáneamente, se abrieron varios cercos de protección de que gozaban las empresas nacionales: subsidios directos del Estado, tarifas y precios diferenciales logrados a través de subvenciones, regímenes de promoción industrial y minera (que redujo en 50%, y en algunos casos eliminó), y el “compre nacional”<sup>6</sup>. Los capitales extranjeros, –que, cabe

<sup>6</sup> En este caso, se estableció una preferencia a favor de firmas argentinas sólo para compras de bienes que no excedan el 10% del valor nacionalizado de los bienes importados, incluyendo los aranceles.

agregar, gozaron en general de acceso al crédito en la plaza local– se concentró en el sector de servicios, particularmente en las empresas de servicios públicos concesionadas o privatizadas. Y también en el sector energético, la industria agro-alimentaria y las empresas de consumo masivo.

En los últimos años, el debate sobre los TBIs en los diferentes países ha tendido a ideologizarse en forma creciente. Empieza a surgir una literatura de corte “antiglobalización” que denuncia el avance de los TBIs como la “cara oculta de la OMC”<sup>7</sup>. En Uruguay, tras la asunción de Tabaré Vázquez en marzo de 2005, uno de los principales temas que ha dividido al oficialismo es la firma de un tratado de inversiones con Estados Unidos, con el ala izquierda del Frente Amplio oponiéndose tenazmente, y el sector más moderado del oficialismo dispuesto a aliarse con la oposición parlamentaria para lograr aprobarlo. Sin embargo, el principio de no discriminación y equiparación de derechos para la inversión extranjera responde a lógicas diferentes a los del libre comercio (por cuyo reflejo, con ignorancia, los TBIs pueden despertar tanta desconfianza). En la experiencia comparada, optan por la apertura a la inversión y la firma acelerada de TBIs tanto los países que se encuentran en un proceso de liberalización estructural (comercial, financiera, regulatoria), como los casos de Argentina y Chile en los noventa, como aquellos países que quieren compensar los efectos de una economía cerrada y de la falta de garantías a los derechos de propiedad. Cuba, la economía más cerrada del hemisferio, ha firmado TBIs con nada menos que 59 países. Y, en la Tabla 2 (que resume el mapa de los TBIs intra-americanos de la Tabla 1) podemos ver que es el tercer país que más se ha integrado en materia de garantías a la inversión. ¡Los extremos se tocan! La razón es simple: sin el respaldo de los TBIs, un país cuya economía aún se reconoce como “socialista planificada” no hubiera podido recibir las inversiones que permitieron el desarrollo de su infraestructura turística internacional. El resultado: una economía dual, en la cual los TBIs son la ley para el capital extranjero, y la legislación de inspiración soviética la que rige para los infortunados cubanos.

<sup>7</sup> Hay varias referencias bibliográficas en <http://www.bilaterals.org>

## Tratados Bilaterales de Inversión en el continente americano (1982-2005) \*

	Argentina	Barbados	Bolivia	Brasil	Canadá	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	EE.UU.	Grenada
Argentina	X				X	X		X	X	X	X	X	
Barbados			X		X				X				
Bolivia	X				X	X		X	X	X		X	
Brasil						X			X				
Canadá	X	X					X	X	X	X	X		
Chile	X		X	X				X	X	X	X		
Colombia						X			X				
Costa Rica	X		X		X	X			X	X	X		
Cuba	X	X	X	X		X							
Ecuador	X		X		X	X		X	X	X	X	X	
El Salvador	X				X	X		X		X	X	X	
EE.UU.	X		X							X	X	X	
Grenada													X
Guatemala	X					X			X				
Haití												X	
Honduras						X			X	X	X	X	
Jamaica	X								X				
México	X								X				
Nicaragua	X					X			X	X	X	X	
Panamá	X				X	X			X	X	X	X	
Paraguay						X		X		X	X		
Perú	X		X			X			X	X	X		
Rep. Dom.	X					X			X	X			
Trinidad Tobago					X							X	
Uruguay					X	X				X	X	X	
Venezuela	X			X	X	X		X	X	X			

## Continuación

	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dom.	Trin. & Tobago	Uruguay	Venezuela
Argentina	X			X	X	X	X		X	X			X
Barbados													X
Bolivia								X	X				
Brasil													X
Canadá							X				X	X	X
Chile	X		X			X	X	X	X	X		X	X
Colombia							X						
Costa Rica							X						X
Cuba	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Ecuador			X			X		X	X	X		X	X
El Salvador						X		X	X			X	X
EE.UU.		X	X	X		X	X				X	X	
Grenada													
Guatemala													
Haití										X			
Honduras													
Jamaica												X	
México													
Nicaragua										X		X	
Panamá													X
Paraguay								X	X			X	X
Perú									X				
Rep. Dom.		X					X						
Trinidad Tobago													
Uruguay					X		X	X					X
Venezuela								X	X			X	

Fuente: elaboración propia a partir de publicaciones de la UNCTAD \*Incluye tratados firmados pero que no entraron en vigencia.

**Tabla 2. TBIs entre países americanos: Los que más firmaron**

Chile	17
Argentina	16
Cuba	15
Ecuador	15
Estados Unidos	12
Venezuela	11
El Salvador	10
Canadá	9
Perú	9
Uruguay	9
Bolivia	8
Costa Rica	8
Paraguay	8
Panamá	7
República Dominicana	6
Nicaragua	5
Honduras	4
Barbados	3
Brasil	3
Colombia	3
Guatemala	3
Jamaica	3
México	3
Haití	2
Trinidad Tobago	2
Grenada	1

Fuente: elaboración a partir de la base de datos de UNCTAD.

## II. Apertura vs. Estabilización

Volviendo a Argentina, la crisis de fines de 2001 tuvo como consecuencia un colapso de la reputación de la gobernabilidad económica del período. Sin embargo, debemos distinguir los efectos de la estabilización macroeconómica –que, al permitir el diseño de contratos estables, creó un ambiente favorable a la inversión extranjera– de las reformas liberales: la modificación a la Ley de Inversiones Extranjeras y la firma de los TBIs. Y a su vez, merecen una lectura aparte las asimetrías

que se produjeron en el acceso al crédito que gozaron las empresas extranjeras respecto de las nacionales, que son las que permitieron el proceso de *desnacionalización económica* en el período.

Sin embargo, y de acuerdo a una concepción *cortoplacista*, tanto defensores como detractores de la política económica de los años '90 atribuyen el ingreso en cantidades masivas de inversión extranjera a las políticas de estabilización.

Para varios defensores de los noventa (*noventistas*), los logros del período surgieron centralmente de dos “políticas de Estado”, como se llama a las decisiones de gobierno sobre las que existe un amplio nivel de consenso entre los actores que garantiza su continuidad intertemporal: la “estabilidad macroeconómica” tras décadas de inflación, y la “reinserción en el mundo” tras décadas de aislamiento.

Particularmente en lo que hace a la estabilidad macroeconómica, ligada a la convertibilidad durante los años '90, el consenso era amplio: no sólo en términos político-electorales (a partir de 1991, durante diez años todas las opciones electorales mayoritarias fueron pro-Convertibilidad), sino también legislativos. Sin embargo, el énfasis noventista se ponía en las buenas noticias que traía el proceso de reforma, más que en su resultado institucional. Era el clima de la época, iniciada con el derrumbe del Muro de Berlín: lo que se festejaba era la liberación; el cambio en sí mismo. El discurso noventista fue más *reformista* (palabra cargada de valoraciones positivas, aunque poco específica) que *institucionalista*.

Esto se podía ver aun en las publicaciones oficiales del gobierno de Menem (1989-1999). En el informe *Argentina en Crecimiento: la Reforma Económica y sus Resultados 1989-1992 y Programa 1993-1995*, el plan de gestión publicado por el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos a fines de 1992, decía en su página 67 acerca de las políticas orientadas al crecimiento de la inversión, que el aumento logrado hasta esa fecha en la misma y su productividad surgía del “mantenimiento de condiciones macroeconómicas adecuadas y del abaratamiento de los bienes de capital”.

Más adelante, en la descripción del “Programa de Inversión de Bienes y Servicios Públicos” se afirmaba que “... el programa de privatizaciones y el *mantenimiento de la política económica vigente* permitirán lograr que la inversión alcance los 30.000 millones de pesos en el período 1993-1995” (el subrayado es nuestro)<sup>8</sup>. Un análisis de discurso de las

<sup>8</sup> Por su parte, el programa de “Promoción de la Inversión Privada” que describía el mismo Informe, consistía en la creación de una Subsecretaría específica en el ámbito

publicaciones oficiales diría que la “garantía” que se ofrecía a los inversores extranjeros, era que había un conjunto de personas “pro-inversión” al frente del gobierno.

Este mismo argumento lo podemos ver en los economistas heterodoxos más críticos del período. Por ejemplo, en las conclusiones de un trabajo que cita a varios de ellos, también se atribuye a las políticas macro el móvil “pro-inversión”: *La persistencia en el tiempo de un conjunto de políticas centradas en “ganar la confianza de los inversores” descuidó algunos elementos decisivos para hacer sostenible el esquema*<sup>9</sup>.

### III. El neoproteccionismo post-crisis

Con el aporte que, como habíamos dicho, Argentina realiza al incipiente régimen internacional de inversiones con la firma de 58 TBIs aprobados por leyes nacionales, el impacto de la ruptura generalizada de contratos en el país durante la crisis 2001-2002 trasciende las fronteras nacionales (incluyendo la cuestión de la inversión extranjera futura, que el país necesitará para crecer en el largo plazo) y nos interroga sobre la eficacia del sistema. ¿Pueden los TBIs y el CIADI mitigar los riesgos de las inversiones externas?

Tras la devaluación monetaria del año 2002, ante el CIADI se acumularon demandas al Estado argentino por parte de más de 30 firmas extranjeras, entre las que se cuentan algunas de las empresas más importantes del mundo: France Telecom, Total, Siemens, Telefónica de España, Enron, Suez, etc. Dichas demandas crecieron en progresión geométrica desde la crisis: en 2003 ingresaron a las oficinas del CIADI 20 nuevos casos provenientes de este país, sobre un total de 30 en todo el año. Entonces, el volumen total de las reparaciones y compensaciones demandadas por estas empresas superaba los 16.000 millones de dólares, según los cálculos del Ministerio de Justicia argentino.

En general, el argumento de base de las demandas sostiene que tras el default y la devaluación de diciembre de 2001, Argentina deshizo el

marco legal que había atraído a muchos inversores extranjeros en los años noventa, que había sido diseñado para ahuyentar los temores de los memoriosos de las todavía recientes crisis “licuadoras de pasivos”: ‘75, ‘81, ‘89. Muchas de estas firmas que reclaman ante el Banco Mundial afirman que las inversiones realizadas –particularmente en los sectores capital-intensivos, como los que exigían obras de infraestructura– implicaron un endeudamiento en dólares por el que ahora no pueden responder. Entre los estudios de abogados internacionales que asesoran a las empresas (de acuerdo con la prensa) se cuentan “Freshfields Bruckhaus & Deringer” y “King & Spalding”, basados en Washington, que asesoraron en la elaboración de las presentaciones. El denominador común de las mismas gira alrededor de la indexación de tarifas según la inflación norteamericana, que fuera abolida por Argentina cuando impulsa la renegociación de los contratos. Los contratos de privatización reclaman el “paraguas” de los TBIs firmados por el gobierno nacional, que en su mayor parte reconocían –algunos más explícitamente que otros– la existencia del CIADI como espacio de resolución de conflictos.

Argentina, después de la crisis y al enfrentar la acumulación de pasivos en el CIADI, había comenzado a enviar señales rupturistas hacia el incipiente sistema. El ministro de Justicia nombrado por el presidente Néstor Kirchner, el Dr. Horacio Rosatti, es un especialista en derecho crítico de los mecanismos de arbitraje internacional, con trabajos escritos en la materia<sup>10</sup>, que sostenía desde su gestión que no podían incluirse en este tribunal a las empresas de servicios públicos porque forman una categoría aparte y –agregaba– la legislación local con rango constitucional se imponía por encima de las consideraciones surgidas de la protección recíproca de inversiones. De hecho, se comentaba que él era autor de un proyecto de reforma del CIADI para excluir a los servicios públicos de su jurisdicción arbitral, y según la prensa había llegado a distribuirlo entre diferentes gobernantes, entre ellos a Jacques Chirac durante la visita presidencial a Francia de 2004.

Simultáneamente con la postura crítica hacia el CIADI que evidenciaba el Poder Ejecutivo, la justicia argentina también cerraba paso a las demandas internacionales con el llamado “fallo pesificador” de la Corte Suprema de la Nación, que daba sustento a las decisiones de

del Ministerio, y una Fundación conducida en forma conjunta entre Economía y Relaciones Exteriores.

<sup>9</sup> Aronskind (2002).

<sup>10</sup> En Rosatti (2003) plantea los límites que el control de constitucionalidad impone a las jurisdicciones supranacionales.

política económica (monetaria, fiscal) tomadas por el gobierno nacional. Y a su vez, la mayoría del Poder Legislativo también comenzó a actuar en la misma dirección: entre otros, cabe señalar que hubo tres proyectos presentados en el Congreso Nacional desde las filas del oficialismo (duhaldismo & kirchnerismo) en esos meses, que se referían a limitar los efectos del arbitraje internacional sobre Argentina<sup>11</sup>. Si bien, a la fecha ninguno fue tratado, formaron parte del contexto de la actitud defensiva que asumía el sistema político argentino.

La salida de Horacio Rosatti del gobierno de Kirchner, coincidió con una posición argentina más negociadora<sup>12</sup>. La primera resolución importante en el CIADI se produce en mayo de 2005, cuando un tribunal arbitral constituido decidió en favor de *CMS Gas Transmission Company*, y conminó al país a pagar 133,2 millones de dólares (sobre los 149 que pedía la empresa, por cómputo de interés) en compensación por las pérdidas incurridas por la devaluación del tipo de cambio. Implícitamente, esto confronta con el fallo pesificador de la Corte y con no indexación de las tarifas al ritmo devaluatorio que surge de la Ley de Emergencia Económica y sus derivadas<sup>13</sup>. Sin embargo, frente a lo que en algún momento pudo ser –el desconocimiento del tribunal–, Argentina, como dijo la prensa, “apeló” cuatro meses después: más específicamente, pidió un comité de anulación de la demanda, ya que al no tratarse de una corte judicial, la “apelación” no existe. El caso queda en manos del Procurador del Tesoro, Osvaldo Guglielmino, con el asesoramiento de la firma Mayer

<sup>11</sup> Un proyecto del senador Miguel Picheto, jefe del bloque justicialista en el Senado (muy cercano a Kirchner) proponía la revisión general de los tratados bilaterales de inversión firmados en 1991 y 2002; otro, de la senadora duhaldista Mabel Muller, pedía la renuncia de las empresas a la litigación ante el CIADI para poder participar de la renegociación de contratos de privatización y concesión que estudiaba el Poder Ejecutivo; asimismo, cabe agregar el proyecto de ley reglamentaria del arbitraje internacional en Argentina que envía la diputada María del Carmen Falbo.

<sup>12</sup> Con esto NO quiero decir que el reemplazo de Horacio Rosatti por Alberto Iribarne se haya producido necesariamente para moderar la posición argentina. Seguramente obedeció a otras razones, que no se relacionan con el tema de éste artículo. Pero lo cierto es que su salida coincidió con una primera señal de moderación

<sup>13</sup> Notar que el debut del CIADI en esta miriada de casos coincidió no casualmente con un caso de respaldo fuerte: la mencionada empresa es norteamericana, y la decisión arbitral del tribunal invoca al tratado de protección de inversiones firmado con los Estados Unidos en 1991. Además de Transportadora de Gas del Norte, CMS es, en asociación con Endesa, propietaria de Gas Atacama, que controla cinco gasoductos que unen a Argentina y Chile: tres en el sur y dos en el norte.

& Brown de Washington. Guglielmino confirmó ante el diario *La Nación*, al concretarse la “apelación” argentina, que en el proceso se mantiene “la defensa del país dentro de las reglas del CIADI, sin recurrir a la Corte Suprema para limitar los alcances del laudo”. Es decir: se reconoce la instancia arbitral y no se interpone el cerco del “fallo pesificador” de la Corte. El pedido de Estados Unidos al gobierno de Kirchner, en defensa de la estabilidad del sistema seguramente pesó en este giro, que en caso contrario hubiera creado una verdadera crisis en la frágil arquitectura internacional de protección a las inversiones.

El punto de equilibrio que se encontró fue cierto aire al sistema y, para la Argentina, la posibilidad de continuar con su estrategia de “manejo de los tiempos” o “cronoterapia”<sup>14</sup> en la negociación. Estos procesos demandan tiempo<sup>15</sup>. Aunque en este último caso, si bien ya se registraron diferentes casos de empresas que renuncian a su demanda en el CIADI para poder cerrar un acuerdo con el gobierno argentino (que lo exige, en las negociaciones bilaterales, como paso previo para revisar un contrato) todavía no hemos terminado de ver la dinámica de los procesos en el mecanismo de arbitraje.

Por lo que pudimos ver al momento de escribir este artículo, la posición argentina “moderada” se monta sobre el mismo argumento de la no discriminación y el “trato equitativo” a la inversión externa que piden los TBIs: afirmando que las consecuencias de la devaluación afectaron por igual a empresas extranjeras y locales, sin que hubiese trato discriminatorio. Y que, en todo caso, las rupturas de contratos se produjeron en el marco de la ley de Emergencia Económica, sancionada en el verano de 2002 y de alcance no discriminatorio. El CIADI, sin embargo, en el documento del laudo de mayo de 2005 afirmó que fueron las propias “políticas seguidas por los gobiernos argentinos las que contribuyeron a la crisis y la emergencia”.

<sup>14</sup> La doctrina del gobierno argentino acerca de la pesificación fue definida por el juez de la Suprema Corte, Carlos Fayt, como “cronoterapia” (*cura a través del tiempo*). Fayt se refería a los depósitos bancarios: la Corte hace ya casi un año que avaló el decreto pesificador de 2002, las apelaciones continúan, el tiempo pasa, y cuando se produzca el punto de convergencia entre el dólar, la inflación y los índices de actualización, las demandas comenzarán a perder sentido a los ojos de todo juez. Una mayoría de casos, como si se tratara de una gran convocatoria de acreedores, va a la negociación. La misma metáfora podemos aplicar a la reestructuración de bonos en default, y a los contratos de servicios públicos en la UNIREN.

<sup>15</sup> La formación del mencionado comité de anulación normalmente demanda 9-12 meses, y recién al constituirse se presentan los argumentos de la defensa.

#### IV. Conclusiones: Los TBIs y el desempeño del sistema de protección de inversiones

El caso argentino plantea el interrogante si realmente existe un mecanismo de mitigación de riesgos de las inversiones. Los TBIs, si bien son hoy un poco más explícitos que hace 50 años, no son guías de acción para el arbitraje o la resolución de conflictos. Dicen que los gobiernos “deben brindar tratos justos y equitativos” y “honrar los compromisos asumidos”: no muy diferente a pedirles que *obren de buena fe*.

Tras la ruptura de contratos que se produce con la crisis 2001-2002, Argentina centralizó un proceso de renegociación en la UNIREN, dependiente del Poder Ejecutivo<sup>16</sup>. El Congreso Nacional avaló las decisiones de este organismo, y la ley de Emergencia Económica y sus derivadas sirvieron de marco legal. Con estos instrumentos en la mano, el Poder Ejecutivo negociador fue exitoso al pedir a las empresas que renuncien a la litigación internacional, y a su vez las empresas ofrendaron esta renuncia como prenda de buena voluntad. Tras la amplia reestructuración de la deuda en default que encaró la Argentina en Dubai, pareciera que las empresas demandantes también asumían una “quita de capital” sobre sus contratos cesantes, y se concentraban en negociar una pérdida menor con el gobierno. El “sistema” estuvo más cerca de ser un contexto simbólico de la negociación, que un conjunto de reglas creíbles que la guiaran.

Todo esto no luce muy prometedor para el futuro del CIADI y de los tratados bilaterales de inversión, que forman parte de un sistema que busca crecer y consolidarse. Existe, en la experiencia internacional, una cierta correlación (habría que estudiarla empíricamente a fondo) entre la firma de TBIs y la entrada de inversiones extranjeras, pero el sistema no parece estar funcionando como se había previsto. Por lo menos, desde el punto de vista de los actores: las empresas renuncian anticipadamente al arbitraje para poder negociar mejor con el Estado argentino, que centraliza la renegociación en el Poder Ejecutivo, porque piensan que ello les resultará más beneficioso. Esto podría generar un “efecto dominó” en otros países emergentes o en vías de desarrollo, ahora menos temerosos de la instancia de arbitraje internacional. Se trata de un sistema con

pocos instrumentos de aplicación. Tras los capítulos bancario, financiero y tributario, Argentina se prepara ahora para resolver otros conflictos no cerrados de la devaluación con más “cronoterapia” y negociación de compensaciones. Los mecanismos institucionales de mitigación de riesgos del inversor, aun con los complejos y cada vez más sofisticados diseños del siglo XXI, no alcanzan para ofrecer garantías y reducir incertidumbres, ni parecieran estar en condiciones de desplazar –como se preanunciaban hace poco– el rol de los aseguradores privados frente a las crisis. Mientras no se profundicen los contenidos del sistema, corre el riesgo de convertirse en algo meramente decorativo.

#### V. Bibliografía

- AAVV (2004). *La seguridad jurídica y las inversiones extranjeras en América Latina. El caso argentino*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo (DT) N° 2/2004.
- Aronskind, Ricardo (2002). “La economía argentina en la época de la globalización”. En Ricardo Sidicaro (comp.), *Sociedad Nacional y Globalización*, Fundación OSDE.
- Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy. Understanding International Economic Order*. NJ: Princeton University Press.
- Granato, Leonardo (2005). *Protección del inversor extranjero y arbitraje internacional en los Tratados Bilaterales de Inversión*. Tesina Universidad de Belgrano, Departamento de Investigaciones.
- Herz, Mariana (2003). “Régimen Argentino de promoción y protección de inversiones en los albores del nuevo milenio”. *Revista electrónica de estudios internacionales* N° 7, [www.reei.org](http://www.reei.org).
- Rosatti, Horacio (2003). “Los tratados bilaterales de inversión. El arbitraje internacional obligatorio y el sistema constitucional argentino”. *La Ley*, Año LXVII N°198, sección Doctrina, T. 2003-F-1283.

<sup>16</sup> Unidad de Renegociación de Contratos (UNIREN), bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal.

## Biografía de los autores

MIGUEL ÁNGEL ALONSO NEIRA. Profesor Titular de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. En 1993 obtiene la licenciatura en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). En septiembre de 1999, se desplaza a la Universidad de Essex (Gran Bretaña) para realizar un Master en Economía Monetaria y Finanzas Internacionales. Habiéndose graduado como premio extraordinario de su promoción, se le concede el Leatherland Book Prize de la citada universidad. En diciembre de 2001 defiende su tesis doctoral “Controles de capital, variables financieras y política económica”, y en diciembre del 2003 obtiene el Premio Nacional “Víctor Mendoza” concedido por el Instituto de Estudios Económicos.

Autor de libros como “Teoría Economía de las crisis monetarias y financieras y de los controles de capital”, ha sido profesor visitante en la Universidad Autónoma Metropolitana de México, en la Universidad LUISS Guido Carli de Roma, y ha impartido cursos y seminarios en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en la Universidad Autónoma Chapingo. Actualmente es tutor visitante de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE) de Buenos Aires, y desempeña funciones de Secretario General y Redactor-Jefe de la revista Procesos de Mercado. Revista Europea de Economía Política.

ROBERTO BRENES PÉREZ. Presidente Fundación Libertad de Panamá. Panameño, financista con Maestría en Administración (MBA) de la Universidad de Columbia, Nueva York. Ha ejercido diversos cargos tanto públicos como privados vinculados a los mercados financieros y monetarios donde destacan cargos como banquero de inversión y comisionado de valores. Actualmente es Vicepresidente Ejecutivo de la Bolsa de Valores de Panamá.

JULIO BURDMAN. Político y consultor. Estudió ciencia política en Buenos Aires, Londres y París. Es Director de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad de Belgrano y del Observatorio Electoral Latinoamericano.

CARLOS GOEDDER (1975). Es economista (Universidad Católica Andrés Bello, UCAB) y master en marketing (Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA). Es venezolano y desde 2000 ha residido fuera de su país por ocupaciones laborales en el sector financiero. Entre 2000 y 2002 residió en Argentina, donde vivió de cerca todos los inconvenientes del famoso “corralito argentino” y el default de deuda pública. Su admiración por Argentina –de donde es oriunda su esposa– le ha llevado a estudiar la historia de este país y reflexionar sobre mecanismos para recuperar la prosperidad material y el bienestar social de esta nación.

Goedder es miembro de la ONG venezolana Centro para la Divulgación del Conocimiento, CEDICE, la cual, gentilmente, le ha invitado a participar en este trabajo. Cedice ha arribado a veinte años de defensa de la libertad de mercado y la iniciativa individual, precisamente en una de las naciones con mayor tradición de autoritarismo político e intervención proselitista en la actividad económica. Esta causa ha ganado aun más intensidad como fruto de la creciente influencia del régimen de Fidel Castro sobre los gobiernos latinoamericanos. El sitio web de Cedice es [www.cedice.org.ve](http://www.cedice.org.ve).

GUSTAVO D. LAZZARI. Es licenciado en Economía (Universidad Católica Argentina). Desde 1993 es profesor titular de Economía Argentina y Economía Mundial de la Cámara Argentina de Comercio. Ha sido profesor de Economía en la Universidad de Buenos Aires, en la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE) y en CeyCe (Rosario) y en la Universidad del Salvador. Académicamente ha sido asistente de investigación en ESEADE (Proyectos para una Sociedad Abierta). En 1992 el Centro de Economía Internacional y el PNUD –Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto– premiaron su trabajo “El impacto de la PAC en las exportaciones agropecuarias argentinas”. Fue Director de Investigaciones de la Fundación Estudios Energéticos Latinoamericanos (FEEL). Actualmente es Director de Políticas Públicas de la Fundación Atlas 1853 y desde 1993 desarrolla actividad empresarial en la industria alimenticia.

HÉCTOR ÑAUPARI (Lima, 1972). Abogado, ensayista y poeta, graduado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú. Es candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Es Presidente del Instituto de Estudios de la Acción Humana ([www.ieah.org](http://www.ieah.org)), entidad que integra la Red Liberal de América Latina, RELIAL. Catedrático y conferencista visitante de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala. Ha escrito los libros: *En los sótanos del crepúsculo* (1999),

*Poemas sin límites de velocidad* (2002) y *Páginas libertarias* (2004). Obtuvo el Premio Internacional de Ensayo Charles S. Stillman en Guatemala y el Tercer Lugar en el Concurso de Poesía On Line para Jóvenes Universitarios de la Universidad Castilla - La Mancha, España, en el 2001.

ADRIÁN RAVIER. Es licenciado en Economía, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Completó el Master en Economía y Administración de Empresas en ESEADE (2004). Durante 2005 concluyó el primer año de su Doctorado en Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) de Madrid, quedando pendiente el DEA y la tesis doctoral (Tutor: Jesús Huerta de Soto). Recibió la Ludwig von Mises Summer Fellowship 2005 otorgada por el Mises Institute en Auburn, Alabama. Es Docente auxiliar de “Elementos de Análisis Económico y Financiero” en la Facultad de Derecho, y también de “Historia del Pensamiento Económico II (orientado en la Escuela Austríaca)” en la FCE, ambas de la UBA. Además de sus actividades profesionales en Finanzas Empresariales y Control de Gestión, colaboró con la Fundación Atlas 1853 donde publicó varios artículos y es coautor de los libros “Soluciones de Políticas Públicas para un País en Crisis” (2003) y “Claves para interpretar la Argentina” (2004). Es Investigador Junior de ESEADE.

ROBERTO SALINAS LEÓN. Licenciatura en Economía Política, Historia y Filosofía, Hillsdale College, Michigan; Maestría y Doctorado en Filosofía y Teoría Política, Purdue University, Indiana. Representante de Economist Conferences en México y Presidente del Mexico Business Forum ([www.mexicobusinessforum.com](http://www.mexicobusinessforum.com)). Profesor Visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Investigador Asociado, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., México D. F. Investigador Asociado, Cato Institute, Washington D. C. Miembro, Mont Pelerin Society. Columnista en El Economista, en la columna “De Capital Importancia.” Ha publicado más de 1.500 artículos de opinión en medios a nivel nacional e internacional, como The Wall Street Journal, The Washington Times, The Dallas Morning News, Barrons, y varios otros. Fue analista económico del noticiero “Hechos” de TV Azteca, 1995-2004. Ha sido comentarista de radio y conductor de programas de radio. Ha testificado ante la Cámara de Representantes del Congreso de E.U.A. sobre libre comercio y la política cambiaria en México. Ha dictado más de 800 conferencias y participado en foros sobre temas de política económica en varias regiones del mundo, en más de veinte países, a lo largo de cuatro continentes.

OSCAR SILVEIRA GUZZO (1969). Politólogo (Universidad Católica del Uruguay).

Director del Círculo Liberal del Uruguay. Consultor en desarrollo y sociedad civil para gobiernos municipales. Asesor en comunicación política para las elecciones del 2004 al Herrerismo – Partido Nacional. Funcionario del Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay.

MARTÍN SIMONETTA. Es Director Ejecutivo de la Fundación Atlas 1853, sita en Buenos Aires, Argentina. Por su labor al frente de la misma ha sido elegido como Joven Sobresaliente de la Argentina en el 2004 (The Outstanding Young Persons of Argentina-TOYP) por Junior Chamber of Commerce y recibió el premio “Animarse a Más” por parte de PepsiCo.

En 1999 recibió el British Chevening Scholarship por parte del British Council, la Fundación Antorchas y la Embajada Británica en Argentina para desarrollar un proyecto de investigación sobre comercio internacional en Gran Bretaña. Actualmente es profesor de Economía Mundial en la Cámara Argentina de Comercio. Es licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador) y ha cursado una Maestría en Política Económica Internacional (Universidad de Belgrano). Actualmente tiene 35 años y dos hijos (Nicolás y Luciano).

RIGOBERTO STEWART. El Dr. Rigoberto Stewart es presidente del Instituto para la Libertad y el Análisis de Políticas (INLAP) y Director Ejecutivo Centro Limonense para el Desarrollo Económico (CELIDE). Obtuvo su doctorado en Economía de la North Carolina State University. Ha sido profesor en la Universidad de Costa Rica y la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), y desde 1984 ha fungido como consultor internacional, realizando estudios para el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y varios gobiernos, en países como Ecuador, Ghana, Costa Rica, Perú, Bolivia, México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá y Jamaica. El Dr. Stewart ha publicado extensamente, en especial sobre temas relacionados con el comercio y el desarrollo económico. Entre sus libros se encuentran: *La verdad oculta del proteccionismo*; 2000; *Limón REAL: Región Autónoma y Libre*; 1999; *La Comercialización de Granos Básicos: Efectos de la Intervención Estatal*, 1991.

JOSÉ LUIS TAPIA ROCHA (Perú, 1965). Es Director General y Fundador del Instituto de Libre Empresa (ILE). Economista graduado por la Universidad Ricardo Palma con estudios de postgrado en comercio

internacional seguidos en Corea del Sur. Posee experiencia profesional por más de 10 años en el sector estatal y privado en temas de finanzas y comercio internacional. Actualmente se desempeña como catedrático en la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad Privada San Juan Bautista. Fue asesor económico en el ex viceministerio de integración y negociaciones comerciales internacionales. Es coautor del libro *La salida o la solución de los problemas económicos y políticos del Perú* escrito por Alberto Mansueti. Actualmente escribe semanalmente artículos de opinión para el diario *La Primera* y lo ha hecho desde hace cuatro años en otros diarios como *Expreso*, *Síntesis*, y *Gestión*. Ha sido conductor de programas liberales en radio y televisión desde el año 2003.

GUILLERMO YEATTS. Nació en Buenos Aires; se graduó en Nueva York University con un Bachelor of Science (Licenciado) en Finanzas y un Master en Economía. Ha completado el curso trienal de posgrado OPM en la Escuela de Negocios de la Harvard University en Cambridge, Massachusetts.

En la actualidad se desempeña como Presidente de D'Ordal (una empresa de inversiones), habiendo sido anteriormente Presidente de Sol Petróleo S.A., Buenos Aires (empresa dedicada a la refinación y comercialización de petróleo); Presidente de Diamond Shamrock Boliviana S.A., Santa Cruz, Bolivia (Empresa de Exploración y Producción de crudo y gas); Presidente de Cadesa S.A., Río Grande, Tierra del Fuego (empresa de perforación petrolera); Presidente de Joss S.A. Buenos Aires (empresa de transporte de productos petroleros). Además fue Presidente de Massey Ferguson Argentina y ocupó cargos gerenciales en Ford Motor Company (Dearborn y Buenos Aires) y Citibank en Nueva York.

Yeatts es Presidente de la Fundación Atlas 1853, Buenos Aires; de la Fundación de Estudios Energéticos Latinoamericanos, Buenos Aires; Ex Presidente y miembro Comité Ejecutivo de Junior Achievement Argentina; miembro del directorio de Foundation for Economic Education de Nueva York; miembro del directorio del Institute Energy Research, Houston, Texas; co-fundador y ex Presidente de ESEADE (Instituto Universitario de Posgrado de Economía y Administración), Buenos Aires y miembro de la Fundación Mont Pelerin Society de Suiza. Ha publicado cinco libros: *El Robo del Subsuelo* (Buenos Aires, 1996); *Subsurface Wealth. The Struggle for Privatization in Argentina* (Nueva York, 1997); *Raíces de Pobreza* (Buenos Aires, 2000); *Las Perversas Reglas de juego en América Latina* (Buenos Aires, 2003) y *The Roots of Poverty in Latin America* (North Carolina, 2005).