

DE ECONOMIA

Nº 51

CUADERNOS



Oferta y Demanda de
Políticas en un
Mundo Global:
El Rol de los
Acuerdos Regionales

Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

Oferta y Demanda de Políticas en un Mundo Global: El Rol de los Acuerdos Regionales

La coordinación general del trabajo fue realizada por el Lic. Jorge Emilio Sarghini.

La investigación estuvo a cargo del Lic. Agustín Lódola y el Lic. Matías Busso, con la colaboración de la Lic. Silvia Marchioni y el Lic. Lisandro Menéndez.*

La Plata, Agosto de 2000.

* Integrantes del Grupo de Investigación Económica (GIE), Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires. Asistió en la recopilación estadística el Sr. León Salim.

Autoridades

Dr. Carlos Ruckauf
Gobernador

Ing. Felipe Solá
Vicegobernador

Lic. Jorge Emilio Sarghini
Ministro de Economía

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Lic. Sergio Bugallo
Subsecretario de Ingresos Públicos

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

Prólogo

Una de las palabras más mencionada en estos últimos tiempos, tanto en los ámbitos políticos y técnicos como por el ciudadano común, es sin lugar a dudas “globalización”. Con ella se trata de definir los cambios operados en el mundo en las últimas tres décadas (viéndola como un proceso) o, alternativamente, se usa para resumir el contexto mundial en el que nos toca vivir.

Para darle más precisión al término, generalmente se lo acompaña con conceptos como: apertura e integración económica y financiera; rápido cambio tecnológico, desarrollo de las comunicaciones y transmisión cultural; y, desafío en materia de gobernabilidad nacional y mundial.

Sabido es que la integración de las economías y el rápido cambio tecnológico brindan posibilidades para el crecimiento de los países, pero también imponen riesgos de fragmentación y exclusión social. En tanto los instrumentos políticos ven condicionadas una parte importante de las funciones que caracterizan la relación Estado-nación. También se ha ingresado en un proceso de redefinición del patrón de relaciones entre países, que quedó establecido luego de la Segunda Guerra Mundial. El debate acerca de la necesidad de un gobierno mundial, que en la primera mitad del siglo XX ocupara la atención de Sigmund Freud y Albert Einstein, entre otros, ha cobrado renovada vigencia. Por su parte, el conjunto de instituciones multilaterales diseñadas inmediatamente después de la Segunda Guerra, han perdido funcionalidad (especialmente el FMI, que ha sido cuestionado desde diversos sectores por su

desempeño durante las recientes crisis financieras) y cada vez son más las voces que claman por el rediseño de las mismas. Sin embargo, las relaciones de poder no son las mismas que hace 50 años y las bases de consenso en la principal instancia de decisión política internacional (el G7), no muestran avances hacia esos cambios.

Otro elemento político característico del proceso de globalización, es la creciente asociación regional entre países. Estas instituciones regionales están destinadas a dotar a sus miembros de mejores instrumentos de política y a suplir la disfuncionalidad de las instituciones globales antes mencionadas.

Dentro del marco expuesto, las funciones tradicionales del Estado-nación y de los estados subnacionales, se ven condicionadas por crecientes necesidades sociales (mayor demanda de políticas) y mayores restricciones para la acción gubernamental (menor oferta de políticas). Dilema que, a falta de instituciones internacionales acordes a la globalización de los mercados, ha comenzado a ser resuelto mediante otras formas de supranacionalidad. Esto impone desafíos adicionales para todos los niveles de gobierno, especialmente en cuanto a la definición adecuada de sus funciones y potestades.

En esta entrega, “Cuadernos de Economía” presenta un análisis del proceso de globalización, de su incidencia sobre la demanda y oferta de políticas públicas, de la evolución estilizada de las instituciones supranacionales y de las alternativas disponibles para los gobiernos y la posibilidad de adecuarse al nuevo contexto.

Jorge Emilio Sarghini

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

Oferta y Demanda de Políticas en un Mundo Global: El Rol de los Acuerdos Regionales

	Pág.
INTRODUCCION	9
CAPITULO 1: GLOBALIZACION Y DEMANDA DE POLITICAS	12
1. INTRODUCCION	12
2. GLOBALIZACION COMERCIAL Y PROBLEMAS SOCIALES	12
2.1. EL MODELO BASICO: REASIGNACION DE RECURSOS Y REDISTRIBUCION DE INGRESOS	13
2.2. HACIA MAYORES DEMANDAS DE POLITICAS	15
2.3. DEMANDAS DE POLITICA EN UN MUNDO GLOBAL: LA VIA COMERCIAL	20
3. GLOBALIZACION FINANCIERA Y VOLATILIDAD	20
3.1. GLOBALIZACION Y CRISIS: MAYOR VOLATILIDAD	20
3.2. CRISIS Y VOLATILIDAD: MAYORES DEMANDAS DE POLITICAS	22
3.3. DEMANDAS DE POLITICA EN UN MUNDO GLOBAL: LA VIA FINANCIERA	24
CAPITULO 2: GLOBALIZACION Y OFERTA DE POLITICAS	25
1. INTRODUCCION	25
2. PRODUCCION Y REGULACION EN UN MUNDO GLOBALIZADO	25
3. LIMITES A LA PRODUCCION PUBLICA: LA RESTRICCION PRESUPUESTARIA	27
3.1. POLITICA TRIBUTARIA	27
3.2. POLITICA DE ENDEUDAMIENTO: POSIBILIDAD Y EFECTIVIDAD	30
4. LIMITES A LA REGULACION PUBLICA: LA FUNCION DE REGULACION	32
4.1. PROVISION DE ESTABILIZACION	32
4.2. POLITICA REGULATORIA	34
5. GLOBALIZACION Y OFERTA DE POLITICAS: UN ANALISIS ECONOMETRICO	35

CAPITULO 3: GLOBALIZACION, POLITICAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES	39
1. INTRODUCCION	39
2. POLITICAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES	40
2.1. OMC Y COMERCIO: LOS EFECTOS SOBRE LA DEMANDA DE POLITICAS	40
2.2. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y ESTABILIZACION: BIENES DE REGULACION	42
2.3. NACIONES UNIDAS, BANCO MUNDIAL Y EL DESARROLLO: BIENES DE PRODUCCION	44
3. LAS REFORMAS NECESARIAS	45
3.1. FINANZAS PUBLICAS INTERNACIONALES	45
3.2. HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL	50
4. ORGANISMOS INTERNACIONALES: POLITICAS Y REFORMAS	53
CAPITULO 4: ACUERDOS, INTERCAMBIO E INSTITUCIONES REGIONALES	55
1. INTRODUCCION	55
2. ACUERDOS REGIONALES E INTERCAMBIO: EL LADO DE LA DEMANDA DE POLITICA	55
2.1. EL ANALISIS TRADICIONAL	55
2.2. EL REGIONALISMO ABIERTO Y LAS DEMANDAS DE POLITICA	57
3. ACUERDOS REGIONALES E INSTITUCIONES REGIONALES: EL LADO DE LA OFERTA DE POLITICA	58
3.1. BENEFICIOS “NO TRADICIONALES” Y LA OFERTA DE POLITICAS	58
3.2. INSTITUCIONES REGIONALES Y LA PROVISION DE BIENES	60
4. MERCOSUR: LA NECESIDAD DE NUEVAS INSTITUCIONES	61
5. REFLEXION FINAL	65
ANEXO A: OFERTA DE POLITICAS: UN MODELO AD-HOC	66
ANEXO B: DISEÑO ACTUAL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES	70
ANEXO C: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL MERCOSUR	74
BIBLIOGRAFIA	78

Introducción

En la última década la economía mundial ha experimentado un grado importante de avance tecnológico e integración de todos sus mercados, que ha generado oportunidades y desafíos para los diferentes países. En teoría, la mayor integración mundial brinda la posibilidad de que: i) los recursos, incluyendo el ahorro, estén mejor asignados y de esa forma se incrementen los niveles de vida, ii) los individuos disfruten de un mayor número de bienes y de servicios y a menores precios, iii) muchas personas puedan viajar a distintos lugares porque es más fácil cruzar las fronteras y cayeron los costos de transporte, iv) sea más fácil el acceso al stock de conocimiento para todo aquel que lo necesita.

Sin embargo, el nuevo esquema presenta inconvenientes relacionados con la volatilidad y la equidad. La mayor integración expone a las economías a soportar los efectos de las crisis producidas en otros países, que si bien no representan un fenómeno nuevo, sí lo son los niveles de profundización alcanzados. Por ejemplo, en Argentina, la crisis mejicana de fines de 1994, la crisis de los países asiáticos de 1997 y la crisis de Brasil de 1999, agregaron mayor volatilidad e impidieron un crecimiento sostenido.

El crecimiento experimentado tampoco ha sido “sostenible”.¹ En estudios anteriores ya se ha mostrado la preocupación que genera este tema. En el análisis de la evolución industrial argentina durante los '90 (Sarghini y otros, 1998), se concluyó que la forma en que se creció tuvo falencias (desempleo, desequilibrio externo y desigualdades regionales) que hacían dudar de su sostenibilidad. En otro trabajo (Sarghini y otros, 1999) se profundizó el estudio de la equidad y se bosquejó una política para el mercado laboral, acorde con un crecimiento sostenido. Por último, en Sarghini (2000), se estudió el rol que las instituciones desem-

peñan en una reforma del Estado para lograr un crecimiento sostenido y con equidad.

Si bien en cada uno de estos trabajos se tuvo en cuenta el factor externo, el objetivo de éste es hacer más explícito el rol de los cambios en el contexto mundial, particularmente el fenómeno denominado globalización, tanto sobre las causas de los problemas mencionados como sobre la posibilidad y efectividad de las acciones que se tomen para lograr un crecimiento sostenible.

La globalización, si bien brinda oportunidades para crecer, no necesariamente conlleva un crecimiento homogéneo, inclusivo y acorde a las preferencias de la sociedad. En un trabajo reciente (Rodrik, 1998) se concluye que la integración internacional de los mercados de bienes, servicios y capitales está presionando a las sociedades a alterar sus prácticas tradicionales, revelando una profunda línea de quiebre entre grupos que tienen grandes probabilidades de prosperar en los mercados globales y aquellos que no cuentan con esa ventaja o perciben la expansión de los mercados no regulados como un enemigo para la estabilidad y las normas sociales. En el mismo sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1999 (PNUD, 1999) argumenta que la globalización está integrando la economía, la cultura y la estructura de gobierno pero está fragmentando a las sociedades. Impulsada por las fuerzas de los mercados comerciales, la globalización procura fomentar la eficiencia económica, generar crecimiento y producir mayores utilidades. Pero se equivoca en cuanto a la regla de las metas de la equidad, la erradicación de la pobreza y el realce de la seguridad humana. Esto explica el **incremento de la “demanda” de políticas**.

En un mundo cada vez más integrado, lograr un crecimiento con equidad no es espontáneo. En el trabajo citado, Rodrik argumenta que “el desafío para las autoridades nacionales es impedir que la integración económica se traduzca en una desintegración social”. Es el Estado, mediante sus instrumentos, el que puede marcar una diferencia entre un crecimiento inclusivo y otro excluyente. Pero, justamente, la globalización disminuye la posibilidad o efectividad de dichas acciones. En las posiciones más extremas se ha planteado que la globalización tiene implícita la desaparición del Estado-Nación. En otros enfoques se interpreta a este proceso de una forma distinta y se otorgan espacios para las políticas públicas, tanto en los países desarrollados (Garret, 1998) como en desarrollo (Bouzas y Ffrench Davis, 1998). Por lo tanto,

¹ Aunque ya se ha utilizado el término crecimiento “sostenible” en otros trabajos (ver Sarghini, 1998 y 1999 por ejemplo) puede ser útil explicitar una vez más su significado. En la literatura suele utilizarse el adjetivo sostenido, sustentable o sostenible con diferentes objetivos. Para el presente trabajo “sostenido” significa un crecimiento sin volatilidad. Con “sustentable”, se hace referencia frecuentemente a un crecimiento que no afecta las posibilidades de crecer de las generaciones futuras. Con crecimiento “sostenible” se quiere expresar un crecimiento con equidad en su sentido más amplio: esto es, un crecimiento que sea homogéneo entre personas en un momento dado del tiempo, entre generaciones y entre las diferentes regiones que integran un determinado país.

aún con diferente énfasis, hay un reconocimiento que la globalización introduce o refuerza, algunas **restricciones a las posibilidades de los Estados de influir con éxito en la economía**

En resumen, la globalización plantea un verdadero dilema para las autoridades nacionales, dado que incrementa las necesidades de políticas (debido a los problemas sociales y los desafíos de mayor competitividad), pero al mismo tiempo ocasiona que las intervenciones políticas de los gobiernos sean menos efectivas o, en algunos casos, sean imposibles de aplicar. El planteo de este dilema ya ha sido tratado en varios estudios. Esta investigación pretende describir los mecanismos mediante los cuales se produce. Si bien, parece claro que la globalización limita las políticas y, a su vez, refuerza las demandas de políticas, no han sido tratados extensamente los canales por los cuales ello ocurre. La explicitación de los mismos no es sólo curiosidad intelectual; su conocimiento es fundamental para plantear medidas de acción.

En este contexto, el presente trabajo se basa en la hipótesis que los acuerdos regionales en su sentido más amplio, no sólo como acuerdos de libre comercio, sino también como pasos iniciales para construir instituciones regionales, son una herramienta fundamental para enfrentar el desafío que la globalización plantea y aprovechar las oportunidades que brinda.

Para ello, el trabajo se divide en cuatro capítulos. En los dos primeros se plantea el dilema de la globalización y en los dos últimos se estudian respuestas a este dilema, tanto en el ámbito internacional como doméstico.

En el primer capítulo se estudia cómo la globalización afecta las “demandas” de política. La mayor integración comercial y financiera, junto con los avances tecnológicos y la reducción de los costos de transporte, producen una reasignación de recursos dentro de cada uno de los países, que en el corto plazo, tiene gran impacto sobre la demanda de políticas públicas, tanto de políticas asistenciales, como activas y de competitividad.

En el capítulo siguiente se trata la influencia de la globalización sobre la capacidad de los gobiernos de responder a esas demandas. Para clarificar esos efectos, se considera al total de las políticas como la suma de dos tipos de bienes: bienes de *producción* pública y bienes de *regulación* pública. Los primeros son los producidos directamente por el Estado mediante una “función de producción” que, por ende, implican un costo específico y determinado (dado que para producirlos se demandan factores como trabajo, capital, etc.). Como ejemplo, se pueden citar la producción de

defensa, de seguridad, de salud pública, dragado de ríos, construcción de infraestructura básica, asistencia social, lucha contra la pobreza, producción de educación pública, etc. En cambio los bienes de *regulación* pública, son aquellos donde es imposible identificar factores específicos y determinar individualmente su costo. Por ejemplo, la puesta en vigencia de una legislación que haga obligatoria la vacunación contra una determinada enfermedad (no el proceso de vacunación en sí, sino la legislación), que no involucra un costo identificable (aunque sí implique la utilización de recursos), dado que es producto de la administración general del gobierno. Se incluyen dentro de este grupo: el establecimiento de derechos de propiedad, las políticas de regulación de servicios públicos, de defensa de la competencia y del consumidor, reglas para controlar la contaminación ambiental, la elaboración de alimentos, gestión macroeconómica, estabilización y regulación financiera.

Planteado el dilema, en el tercer capítulo se estudia la respuesta internacional para enfrentarlo. Esto implica abordar el rol de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) y las Naciones Unidas (ONU), no sólo para resaltar la influencia que ejercen estos organismos sobre la demanda y la oferta de políticas, sino también para presentar las reformas que sobre los mismos se proponen. En el lado de la demanda se investiga el accionar de la OMC, mientras que para analizar los efectos sobre la “oferta” de políticas, se utiliza la clasificación propuesta en el capítulo 2, entre bienes de *regulación pública*, relacionados principalmente con el accionar del FMI y los bienes de *producción pública*, estrechamente vinculados al accionar del Banco Mundial y las Naciones Unidas.

La insatisfacción por el diseño y el funcionamiento de estos organismos se ha expresado en diversas propuestas de reformas que buscan dotar al mundo de un nuevo entramado institucional que permita corregir externalidades y proveer ciertos bienes públicos globales. Específicamente para el mercado financiero esas reformas se resumen en el debate sobre la “nueva arquitectura del sistema financiero internacional”, que se basa en la idea de que existe una enorme asimetría entre la velocidad en que ha crecido el movimiento de capitales y las instituciones que lo regulan (Ocampo, 1999). Por su parte, en el mercado de bienes, si bien las instituciones han evolucionado y se han anticipado al movimiento de bienes y servicios, persiste también una gran asimetría entre la eliminación de las barreras al comercio que están llevando a cabo los países en desarrollo y las políticas realizadas

por los países desarrollados, respecto al fomento de exportaciones mediante subsidios, trabas a las importaciones (restricciones sanitarias, ambientales, etc.) y derechos de propiedad intelectual más estrictos.

La coordinación internacional, tratada en el tercer capítulo, es deseable pero difícil. Por eso, en la última parte del trabajo, se estudia la respuesta doméstica al dilema presentado. Esta tiene que ver con la estrategia de inserción al mundo global, llevada a cabo por la mayoría de los países, y que ha consistido en la formación de acuerdos regionales. Se verá que los mismos no sólo constituyen instrumentos útiles para aumentar el intercambio de bienes, servicios, capitales y tecnología, sino también son una plataforma para crear instituciones regionales que

permiten la provisión de bienes públicos que las sociedades demandan y los gobiernos nacionales, por si solos, no pueden ofrecer.

Si bien estos acuerdos pueden verse como una manera imperfecta de solucionar el dilema, representan una **alternativa posible**, dada la menor cantidad de actores involucrados. Seguramente que para lograr un mundo financiero más estable, sea imprescindible coordinar las políticas macroeconómicas de todos los países del mundo, pero dada la dificultad de esta tarea es más factible coordinar dichas políticas entre países vecinos y socios de un acuerdo regional y al menos lograr una región más estable. Aunque el resultado sea modesto y seguramente insuficiente, es un paso necesario y posible para lograr un **crecimiento sostenible**.

Capítulo 1

Globalización y demanda de políticas

1. INTRODUCCION

Desde hace varios años la economía mundial ha experimentado un incremento de la interdependencia económica, que en parte es fruto de las decisiones de los gobiernos, pero también de una serie de avances tecnológicos. Dicha interdependencia se verifica tanto en los mercados de bienes (globalización comercial), como en los mercados de activos financieros (globalización financiera).

En general, la literatura económica (especialmente la referida al comercio internacional y al crecimiento) ha logrado demostrar que la apertura trae aparejados beneficios importantes para la mayor parte de los países (especialmente, si los mismos son relativamente chicos en términos del comercio internacional). En particular, el grado de apertura de un país se relaciona en forma positiva con la eficiencia económica que pueda alcanzar y, por lo tanto, con mayores posibilidades de acceder a niveles más altos de crecimiento y bienestar en el largo plazo.

Sin embargo, han sido menos analizado los costos que pueden venir asociados a la apertura. El análisis de los mismos es útil, principalmente porque permite distinguir áreas en las que la globalización puede generar conflictos sociales y con ello, mayores demandas de política económica.

La mayor "globalización comercial" modifica los precios relativos de los bienes observados por los productores y consumidores domésticos y con ello cambia la forma en que son asignados los recursos y remunerados los factores utilizados en la producción. En este sentido, existen al menos cinco cuestiones que pueden explicar la aparición de costos sociales:

- Las asimetrías en las dotaciones factoriales poseídas por los diferentes individuos, puede generar dos efectos principales: podría cambiar la distribución personal del ingreso hasta un punto socialmente no deseado y podría generar un incremento del desempleo, debido a que dichas asimetrías traducen una capacidad de respuesta diferente entre los individuos, para reubicarse en el nuevo entorno productivo.
- Las diferencias en la movilidad internacional de los factores hará que ciertos factores sean más fáciles de sustituir que otros, lo que tendrá implicancias sobre el bienestar de algunos grupos.
- Las rigideces en el mercado de trabajo podrán hacer que el período de ajuste hacia el equilibrio

(donde existiría pleno empleo) se demore en el tiempo, explicándose así la persistencia del desempleo y, consecuentemente, la aparición de problemas sociales.

- Las fallas de mercado (en particular, fallas informativas), típicas de los mercados de crédito, introducen una complicación adicional dado que ante la necesidad de reestructurarse, muchas empresas con proyectos viables pueden no encontrar financiamiento debido a la imposibilidad de "mostrar" su proyecto; ocurriendo un caso similar para los préstamos destinados a financiar educación.
- La existencia de políticas comerciales activas en los socios comerciales (efectivos o potenciales) del país.

Una situación inicial desfavorable (muy distorsionada) complicará, en el corto plazo, estos procesos de reasignación y redistribución, aumentando aún más los problemas sociales. Básicamente, las implicancias para el corto plazo no serán iguales en un país en el que la globalización se debe sólo a los efectos del cambio tecnológico, que otro país en el que la globalización incorpora tanto las mejoras tecnológicas como la apertura comercial.

Vía una mayor volatilidad, la "globalización financiera" también tendrá efectos sobre la demanda de políticas, dado que la mayor volatilidad real reduce la actividad económica y, por consiguiente, disminuye el bienestar. En este sentido se analizará: i) cómo la globalización influye en la generación o propagación de una crisis y ii) las consecuencias de dichas crisis sobre el bienestar.

2. GLOBALIZACION COMERCIAL Y PROBLEMAS SOCIALES

La globalización comercial puede definirse como la tendencia del mundo hacia una situación de libre comercio, que no es decidida completamente por los gobiernos. A la reducción de aranceles, impuestos y subsidios al comercio exterior, que sí constituyen decisiones de política, debe sumársele la caída en los costos de transporte y comunicación que modifican los precios de muchos bienes y aumentan su transabilidad.

Los problemas sociales asociados a la globalización se reflejan en incrementos transitorios o persistentes en el desempleo, aumentos en el nivel de po-

brecha o mayor desigualdad en la distribución de los ingresos, más allá de un nivel que resulte tolerable para las preferencias sociales. Respecto a este último punto, existen tres conceptos diferentes de desigualdad que se relacionan con la globalización: la desigualdad dentro de una nación, la desigualdad entre distintos países y la desigualdad mundial (agregada), que se refiere a la desigualdad de ingresos entre todos los individuos del mundo, sin tener en cuenta el lugar en que habitan.

Con referencia a la hipótesis de que la globalización incrementa la desigualdad dentro de una nación existe evidencia contrapuesta.

Rodrik (1997) afirma que la globalización es parcialmente responsable del incremento de la brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y los de los trabajadores no calificados: esto es especialmente cierto en aquellos países que comienzan a comerciar con otros y en donde el trabajo no calificado es muy barato. En este sentido, Cline (1997) provee una medición cuantitativa de este efecto: concluye que la influencia internacional contribuye en un 20 por ciento al incremento de la desigualdad de salarios en la década del '80. Por su parte, Lundberg y Squire (1999) también hallan evidencia de que la globalización está aumentando la desigualdad: en una muestra de 38 países entre 1965 y 1992, encontraron que una mayor apertura al comercio internacional está relacionada negativamente con el crecimiento del ingreso del 40% más pobre de la población, pero está positiva y fuertemente relacionada con el ingreso de los restantes grupos. Resulta importante destacar que los grupos de menores ingresos son altamente vulnerables a cambios en los precios relativos internacionales y esa vulnerabilidad se magnifica cuando las economías se abren al comercio.

También existe evidencia que se contrapone a la anterior. Así, por ejemplo, Lawrence y Slaughter (1993) analizaron la desigualdad de salarios usando el modelo estándar de abundancia factorial (que en este trabajo se explica más adelante) y concluyeron que existen pocas evidencias para afirmar que los efectos redistributivos que surgen del mayor comercio internacional pueden explicar el incremento en la desigualdad de salarios, ya que un menor salario relativo de los trabajadores no capacitados debe ser acompañado por un menor ratio entre trabajo calificado y trabajo no calificado en todas las industrias para que tales efectos estén presentes. Dollar y Kraay (2000) encuentran evidencia cuantitativa que apoya esta hipótesis: en un estudio para 80 países cubriendo cuatro décadas, muestran empíricamente que la apertura es beneficiosa para los pobres. En particular, no

encuentran evidencia de un impacto negativo estadísticamente significativo de la apertura al comercio internacional sobre el ingreso de las personas de menores ingresos.

En cuanto a la desigualdad internacional, aunque menos relevante desde la óptica de la política pública nacional, Lundberg y Milanovic (2000) calcularon el coeficiente de Gini para la desigualdad entre los ingresos medios de los países para los años 1980 y 1998: los mismos fueron de 0.50 y 0.54 respectivamente indicando un incremento en la desigualdad. En el mismo sentido, Milanovic (1999) muestra que el coeficiente de Gini internacional se incrementó entre 1988 y 1993, de 0.55 a 0.58.

Finalmente, analizando la desigualdad mundial, Milanovic (1999) encuentra que el coeficiente de Gini registró un incremento desde 0.63 en 1988 a 0.66 en 1993. Debe notarse que el índice medio de apertura mundial, se incrementó un 3% en esos cinco años.

2.1. EL MODELO BASICO: REASIGNACION DE RECURSOS Y REDISTRIBUCION DE INGRESOS

Un resultado importante de la teoría del comercio internacional, es que el libre comercio aumenta el bienestar de los consumidores.² El razonamiento para explicarlo se fundamenta en la idea de que existirá comercio siempre y cuando todas las partes involucradas en las transacciones ganen con él: si el comercio fuera perjudicial para alguna de ellas, entonces no se llevaría a cabo.

Para lograr las ganancias del intercambio comercial, se requiere una reestructuración de la economía que implica una reasignación de recursos entre sectores económicos y una redistribución de ingresos entre factores productivos.

Los beneficios que se producen por la mayor competencia entre firmas que la globalización posibilita y fomenta, también tiende a revelar problemas de competitividad de ciertos sectores productivos domésticos que antes se encontraban relativamente aislados, tanto por la política comercial como por los altos costos de transporte y transacción. Sólo hay que

² En particular, si el país es chico en términos del comercio que se realiza en el mundo, el libre comercio es beneficioso de manera no ambigua por razones similares a las explicadas anteriormente; en cambio, uno de los resultados básicos de la teoría del comercio internacional muestra que para los países grandes resulta óptimo imponer aranceles al comercio exterior aunque los mismos deben ser bajos (Bhagwati, Ramaswani y Srinivasan, 1969).

tener en cuenta, por ejemplo, que diez años atrás una librería de cualquier ciudad sólo enfrentaba la competencia de las librerías de esa misma ciudad, mientras que en la actualidad tiene que competir con miles de librerías de todo el mundo como consecuencia de la expansión del comercio electrónico. Esto beneficia sustancialmente a todos los consumidores quienes ahora pagan menores precios por sus libros, pudiendo acceder a un mayor número de ejemplares y de mejor calidad (en suma, mejora el bienestar). Sin embargo, “perjudica” a los libreros (como productores) de la ciudad que no mejoraron sus servicios y que no los pueden mejorar en el futuro cercano (esto es, también se producen efectos distributivos). Por supuesto que, los beneficios se diluyen entre millones de consumidores mientras que los costos se concentran en algunos pocos individuos. Esto puede explicar por qué en la mayoría de los casos, sólo se perciben los costos de la apertura.

Dicho de otro modo, los cambios en la política comercial junto con los avances tecnológicos, terminan modificando los precios relativos que observan los productores y consumidores. De esta manera se induce una reasignación de recursos, dado que luego de estos cambios habrá actividades que serán menos rentables y otras cuya rentabilidad aumentará. Esto, a su vez, terminará impactando sobre la demanda de ciertos factores productivos. Por ejemplo, si se hiciera más rentable producir vino y el vino utilizara relativamente más tierra que trabajo, entonces aumentará la demanda de tierra y por ende aumentará la remuneración que recibe la tierra. En consecuencia, cambiará la distribución funcional de recursos.

Para clarificar los efectos que provocan la reasignación de recursos y la redistribución de ingresos sobre las políticas públicas, será útil apoyarse en un modelo simple con un conjunto de supuestos iniciales que se levantarán gradualmente e implicarán nuevas demandas de políticas o incremento de las mismas.

En la literatura se han utilizado tradicionalmente dos modelos para analizar la reasignación y la redistribución funcional de recursos que acaece por la globalización: modelos de abundancia factorial³ y modelos de factores específicos.⁴ Los modelos que centran su atención en las diferencias de abundancia factorial predicen una redistribución de riqueza hacia los factores más abundantes en la economía doméstica (en el caso de los países menos desarrollados esto

sería tierra o trabajo, dependiendo del caso).⁵ Por su parte, los modelos de factores específicos predicen que aumentará la remuneración del factor específico abundante en el país (tierra, en el caso de los países de menor desarrollo y capital humano en los más desarrollados). El concepto de abundancia factorial requiere que existan dos factores: un país es abundante en el factor K si su dotación de K relativa a la de otro factor L, es mayor que para el resto del mundo. Pero, para acercarse a la realidad, sería deseable contar con algún modelo que contenga varios factores. Afortunadamente, la combinación del modelo de abundancia factorial con el de factores específicos, brinda la solución al problema al permitir trabajar de manera sencilla con cinco factores productivos.⁶

En dicho modelo, que se denominará “modelo básico”, se partirá de una situación inicial idéntica para todos los países, sin asimetrías entre los individuos, inmovilidad de los factores entre países, sin rigideces en el mercado laboral ni fallas de mercado. Luego se agregarán algunas reflexiones sobre los efectos que tienen sobre los resultados del modelo el hecho que no todos los países reduzcan los aranceles al mismo tiempo y que existan migraciones.

En esta economía simple existen tres factores que se denominan “primarios”: trabajo, capital y tierra, cuya oferta se supone fija. A su vez, estos tres factores pueden combinarse para producir otros dos: la tierra y el capital generan “tierra mejorada” (TK), mientras que el trabajo y el capital se combinan para producir “trabajo calificado” (HK). Así, en total, existen cinco factores productivos.

A su vez, la “tierra mejorada” y el “trabajo calificado” se combinan para producir dos bienes finales, que van a comprar los consumidores: computadoras que utilizan relativamente más trabajo calificado que tierra mejorada y aceite que utiliza mayor proporción de TK que KH.

Por último, el país analizado es abundante en (o tiene una mayor proporción de) tierra mejorada y por

³ Por modelos de abundancia factorial se entiende a aquellos del tipo Heckscher-Ohlin con dos bienes y dos factores.

⁴ Por modelos de factores específicos se entiende a los modelos del tipo Ricardo-Viner.

⁵ Para el caso de muchos bienes, el Teorema de Heckscher Ohlin mantiene sus predicciones pero se hace más débil: en particular el mismo sostiene que en promedio aumentará la remuneración de los factores más abundantes. El caso de muchos bienes y muchos factores es más complicado. Para analizar el mismo debe analizarse el contenido factorial del comercio. El Teorema de Travis-Vanek predice que los países exportaran los servicios del factor en el cual son relativamente más abundantes y que en el paso de autarquía a libre comercio aumentará en promedio la remuneración de los factores más abundantes. Sin embargo, este último resultado es poco robusto.

⁶ El planteo de este ejemplo es original de (Porto G., 2000).

lo tanto tiene ventajas comparativas en la producción de aceite. Esto es cuando la economía está cerrada, como el factor TK es abundante (en relación al KH) la remuneración de TK es relativamente baja y, por lo tanto, producir aceite que usa mucho de TK y poco de KH, es menos costoso que producir computadoras. Consecuentemente, el precio del aceite será menor que el de las computadoras. De manera opuesta, en el resto del mundo, el precio del aceite es más alto que el de las computadoras. En caso de abrirse la economía se observará un incremento en el precio (relativo) del aceite. ¿Qué efectos genera este cambio en términos de la reasignación de recursos y de la distribución funcional del ingreso? Se dividirá el análisis en dos pasos: primero se estudiará el efecto sobre la remuneración de la tierra mejorada y del trabajo calificado y luego sobre la remuneración de los factores primarios (trabajo, tierra y capital).

La apertura de la economía hará incrementar el precio del aceite. Por lo tanto, los productores locales se verán incentivados a producir más de dicho producto, teniendo en cuenta que es relativamente más rentable. Para ello, demandarán más de los factores utilizados en su producción (TK y KH), aunque proporcionalmente más de TK (dada la intensidad de uso asumida). Por el contrario, disminuirá el precio relativo y la rentabilidad de las computadoras y esto hará que este sector libere tanto tierra mejorada como trabajo calificado, aunque proporcionalmente más de este último (dada la intensidad de uso asumida). De esta manera, se producirá un exceso de demanda de tierra mejorada y un exceso de oferta de trabajo calificado, lo que redundará en un aumento de la remuneración de la TK y una reducción de la remuneración del KH.⁷

El cambio en las remuneraciones de TK y de KH inducirá, como es de esperar, cambios en las remuneraciones de los factores primarios: trabajo, tierra y capital. Debe recordarse que en un contexto en el que no existen fallas de mercado, cada factor se remunera según el valor de la última unidad aportada a la producción (esto es, el valor del producto marginal), que no es otra cosa que el precio del producto multiplicado por la productividad marginal del factor.

El aumento de la remuneración de la "tierra mejorada" (factor utilizado intensivamente en la

⁷ Además, dado que se modifican las remuneraciones se producirá un cambio en la intensidad de uso de cada sector: en particular dado que aumenta la remuneración de T, tenderá a reducirse la intensidad de uso de dicho factor por parte de ambos sectores.

producción de aceite) aumenta el valor del producto marginal de la tierra y, por lo tanto, su remuneración. Mientras que la reducción de la remuneración del trabajo calificado (factor utilizado intensivamente en la producción de computadoras) reduce el valor del producto marginal del trabajo, con lo que su remuneración disminuye.⁸

Luego, el incremento de la remuneración de la tierra mejorada, generará un aumento del valor del producto marginal del capital (que se utiliza para "producir" TK) mientras que la caída en la remuneración del trabajo calificado tenderá a reducir el valor del producto marginal del capital (que también se utiliza en la "producción" de KH). En equilibrio, dado que el valor del producto marginal del capital debe igualarse entre industrias,⁹ el resultado sobre la remuneración de este factor será ambiguo.

En suma, el incremento en el precio del aceite generará una reasignación de recursos hacia la producción de ese bien y una redistribución de recursos en la economía, dado que aumentará la remuneración de la tierra mejorada y de la tierra, se reducirá la del trabajo calificado y la del trabajo y existirá un efecto ambiguo sobre el precio del capital.

Este resultado no implica nada específico en términos sociales: en un contexto como el supuesto al inicio, todos los factores podrán moverse de un sector productivo a otro sin fricciones y de esta forma no existirá ni desempleo temporario de recursos, ni cambios en los niveles de pobreza, ni variaciones sustanciales en la distribución personal del ingreso. Por lo tanto, si así fuera la realidad, la globalización no implicaría un incremento de demanda de políticas.

2.2. HACIA MAYORES DEMANDAS DE POLÍTICAS

El contexto descrito por el "modelo básico", se aparta de lo observado en la realidad. Por lo tanto, en lo que sigue se irán levantando los supuestos uno a uno y de esa manera se mostrará cómo, producto de la globalización, se incrementan las demandas de políticas públicas.

⁸ Existen además efectos que se transmiten a través de cambios en la productividad marginal que no fueron analizados para simplificar la exposición (pero que no cambian los resultados).

⁹ Si no se igualara, existirían movimientos de factores entre industrias que modificarían los productos marginales hasta igualarse.

2.2.1. Asimetrías

La primera modificación que permite un mayor acercamiento a la realidad, es considerar las diferencias en las dotaciones factoriales que posee cada individuo.

La introducción de estas asimetrías en la dotación factorial modifica los resultados obtenidos, dado que ahora no todos los individuos están igualmente capacitados para enfrentar una reestructuración económica y, además, los efectos redistributivos que prevé el modelo básico anteriormente analizado, pueden generar cambios hasta un punto que no sea socialmente aceptable.

Hay que tener en cuenta que la capacidad de readaptarse a las nuevas circunstancias económicas cambiará de acuerdo a la dotación inicial de factores. En particular, los individuos con una mayor dotación de capital humano tendrán mayor capacidad de reubicarse en el nuevo entorno productivo y serán los menos sustituibles. Si además se tiene en cuenta que la educación y la capacitación están relacionadas en forma positiva con el ingreso, se desprende que serán los individuos de menores recursos los que se verán más afectados, aumentando en consecuencia la desigualdad y la pobreza.

Pero las diferencias en las dotaciones de capital humano tienen una implicancia adicional. La globalización induce un mayor movimiento de personas entre países, las que pueden aprovechar algunos de los bienes que brindan los gobiernos en forma gratuita (y que ellos no financian por no tributar en el país en cuestión), como por ejemplo educación, salud hospitalaria, etc. De esta manera, para países receptores netos de personas, si se mantienen constantes las cantidades de bienes ofrecidos, se reducirán las cantidades y/o calidades disponibles por habitante del país. Aquellos individuos que tienen la capacidad de “escape” (que tienen la posibilidad de sustituir los bienes provistos por el Estado por bienes provistos por el sector privado pagando, por ejemplo, educación y salud privada) tendrán ventajas por sobre aquellos individuos que no pueden hacerlo; en el sentido de que tendrán mejores oportunidades que el resto de la población. Esto, en el mediano plazo, incrementará la desigualdad.

También la existencia de asimetrías dotacionales puede afectar la distribución personal del ingreso. En particular, dichas asimetrías pueden darse en términos de trabajo: individuos que tienen capital humano e individuos que no; en términos de capital: individuos que poseen capital físico y financiero e individuos que no; y en términos de tierra: individuos que tienen mucha tierra e individuos que tienen poca tierra.

Dado que el modelo básico predice redistribuciones de ingresos entre factores, la única manera de que no se modifique la distribución personal del ingreso, es que todos los agentes económicos posean una misma cantidad y calidad de cada uno de los factores productivos.

Sin embargo, en el caso de que existan asimetrías entre individuos, los resultados cambian. Así, por ejemplo, en una sociedad en la que la tierra está muy concentrada en los deciles de más altos ingresos, el capital físico y humano en los estratos medios y altos y el trabajo en los deciles más bajos, se producirá un incremento en la desigualdad entre diferentes estratos sociales: los deciles más ricos aumentarán su participación en el ingreso total y los más pobres disminuirán la suya.

Una sociedad comprometida con una mayor igualdad económica y social, tenderá a reducir la desigualdad en los ingresos y eso aumentará la demanda de políticas económicas y de bienes de producción pública: principalmente de políticas para reducir la desigualdad en el acceso a dotaciones, especialmente capital humano a través de la educación y la salud y de políticas para mejorar la infraestructura y la tecnología disponible.

2.2.2. Rigideces

Otros de los supuestos del modelo básico es que los precios son totalmente flexibles. De esta forma, al modificarse la asignación de recursos, los cambios en la remuneración en los diferentes sectores son las vías por las cuales algunos expulsan factores y otros los absorben inmediatamente.

Utilizando una vez más el modelo básico, cuando se abre la economía y se recibe la señal para producir más aceite (el precio de este bien sube relativamente) y menos computadoras, esto produce un exceso de oferta en el mercado de los factores de uso intensivo en la producción del bien que se retrae y un exceso de demanda en los mercados de los factores que se utilizan intensivamente en el sector que se expande (aceite). En el modelo básico, estos excesos de oferta o de demanda, son eliminados por los ajustes en las remuneraciones correspondientes y de esta manera se vuelve a una situación de equilibrio. Un individuo que antes participaba en la producción de computadoras y era despedido, podía (en los modelos anteriores) pasarse del sector computadoras al sector productor de aceite de forma automática e instantánea sin mayores inconvenientes.

Sin embargo, si los precios de los factores, por al-

guna razón, no ajustasen, esta reasignación podría verse truncada y los resultados serían otros. Existen dos razones que pueden citarse para fundamentar esa inflexibilidad de los precios: rigideces de salarios y rigideces espaciales.

La rigidez de salario, de acuerdo a la literatura, puede deberse a dos grandes causas. Es posible que la legislación y las presiones sindicales inhiban la baja de salarios, debido a la existencia de convenios colectivos o de contratos implícitos, de ajustes salariales que no se condicen con la realidad económica vigente o directamente del establecimiento de salarios mínimos. Pero, también es posible que las empresas decidan óptimamente no reducirlos (teoría de salarios de eficiencia) como parte de una estrategia de obtener trabajo de calidad, de inducir esfuerzo en los trabajadores o de reducir la tasa de rotación del personal.

El análisis de las causas de rigideces espaciales ha sido menos explorado desde un punto de vista económico y parece estar vinculado a las costumbres y arraigamiento de los individuos. La cesantía de trabajadores a partir del cierre de empresas en una determinada región, puede no responder a incrementos en la demanda de trabajo en otra región, sencillamente porque esto implicaría cambiar de ciudad, de hábitos, etc. Es conocido que diversas sociedades, con distintas culturas, muestran diferentes grados de movilidad factorial interna (Bottle, 1995).

La existencia de rigideces (salariales y espaciales) que impiden el ajuste de precios es uno de los factores principales para explicar la persistencia del desempleo en una economía. En caso que por alguna razón el desempleo aumente, los mecanismos de mercado inducirán una baja de salarios hasta que el desempleo desaparezca (tanto por reducción de la oferta como por aumento de la demanda). Sin embargo, en un contexto en el que los salarios son rígidos a la baja, el desempleo podría mostrar cierta persistencia en el tiempo y con ello afectar las cuestiones de equidad y pobreza.

Un desempleado enfrenta varios costos, como la pérdida de libertad y la exclusión social, deterioro de aptitudes profesionales, daños psicológicos, mala salud, pérdida de motivación, ruptura de relaciones humanas, pérdida de valores sociales (Sen, 1997). Estos costos tienden a cambiar las posibilidades de elección que enfrentan los individuos y, por ende, generan una situación inequitativa que requerirá la intervención estatal, principalmente mediante políticas educativas, de salud y asistencia social. Por otro lado, el mantenimiento de un nivel elevado de desempleo también podrá redundar en mayores niveles de pobreza, dado que algunas familias no podrán acceder a un conjunto de bienes básicos.

Estos efectos tenderán a incrementar la demanda de políticas asistenciales y de lucha contra la pobreza, y requerirán actuar sobre esas rigideces.

2.2.3. Fallas de mercado

Aún en un contexto donde no existan ni asimetrías en la dotación de factores ni rigideces de precios, la globalización puede producir conflictos sociales y, por lo tanto, un incremento en las demandas de política. Esto puede deberse a la existencia de las denominadas fallas de mercado, es decir situaciones en las que el libre funcionamiento de la oferta y la demanda no conducen al óptimo social.

El ejemplo más claro de estas fallas lo constituyen indudablemente los problemas de información, típicos del sistema financiero. La existencia de agentes con más y mejor información que otros, lleva a un achicamiento del sistema y consecuentemente, a una reducción de la oferta de crédito. El hecho a resaltar es que la globalización tiende a hacer más relevante esta falla.

Retomando el modelo básico, se sabe que fruto de la globalización cambian los precios relativos que observan los productores locales y esto genera una reasignación de recursos. En particular, muchas empresas dedicadas a actividades sobre las que el país no tiene ventajas, se verán inducidas a reducirse o cerrar y llevar su capital hacia otro sector y necesitarán, en el corto plazo, acceder a fuentes de financiamiento para implementar sus nuevos proyectos. En general y suponiendo que los mismos sean rentables, no es claro que todas las firmas de la economía tengan acceso al financiamiento requerido, debido a la existencia de información imperfecta en el mercado de crédito.

Estas imperfecciones hacen que las PyMEs y las grandes empresas no enfrenten las mismas condiciones. Por ejemplo, en muchos casos la cantidad y el costo del financiamiento no depende exclusivamente de la calidad de los proyectos, sino de otras condiciones como el ofrecimiento de garantías (en las que las empresas grandes tienen ventajas) y la posibilidad de ser evaluada a un costo razonable (acceder a una calificadora de riesgo), mecanismos que no están disponibles para las PyMEs.

Así, cuando las PyMEs deben reorientar su producción hacia sectores más competitivos, pueden encontrar restringido su acceso al crédito y a su vez, pueden verse obligadas a tener que contraer su nivel de actividad o directamente a salir del mercado. En cualquiera de los casos, se produce una destrucción de puestos de trabajo que agudiza los problemas de de-

sempleo. De esta manera, el incremento del desempleo acciona uno de los canales mediante el cual las restricciones financieras que enfrentan las PyMEs, derivan en un problema social.

Una forma alternativa de ver esta falla de mercado es analizarla desde el punto de vista de la existencia de mercados incompletos. Esto puede verse más claramente para el caso de mercados de capitales de largo plazo (inexistentes en la mayoría de los países en desarrollo). Básicamente, ante un proceso de globalización que lleva a muchas empresas a requerir capitales de largo plazo para reestructurarse, las mismas se verán obligadas a autofinanciarse, lo que tenderá a perjudicar a las empresas PyMEs que, justamente por ser pequeñas carecen del capital propio necesario.

Por lo tanto, en un contexto con fallas de mercado, la reasignación de recursos que la globalización induce, puede implicar demandas de política para que todas las empresas potencialmente competitivas puedan realizar exitosamente la transición.

2.2.4 La política económica de terceros países

La política económica de terceros países también puede ejercer un efecto sobre la magnitud del aumento en las demandas de políticas. En principio, supóngase que ante una mayor globalización se observan precios más bajos en aquellos bienes en los cuales nuestro país no tiene ventajas comparativas, pero que a la vez el resto del mundo está subsidiando la producción de aquellos bienes en los que nuestro país sí goza de ventajas. Esto hace que los precios de estos últimos bienes no sean tan altos como lo serían en un contexto en el que el resto del mundo no impusiera subsidios.

Específicamente, los costos de la globalización serán mayores si la misma se produce en un contexto en el que los países demandantes de los productos en los que nuestro país goza de ventajas comparativas, no reducen concomitantemente sus niveles de intervención. Esto afecta las cantidades que nuestro país puede exportar, con lo que el aprovechamiento de las ventajas comparativas y de las economías de escala se verá reducido (y por ende las ganancias de producción también) y con ello serán menores las posibilidades de apropiarse de “ganancias de producción”.

En el caso que sea un país grande el que mantiene sus niveles arancelarios altos, también se verán afectados los precios internacionales. Por ende los productos nacionales que son competitivos a los precios “correctos” no logran ser vendidos en los mercados internacionales y de esta manera, se limita la posibi-

lidad de que los sectores competitivos se expandan.

Por lo tanto, la existencia de una asimetría entre los diferentes países, respecto a la apertura de sus economías al mundo, aumentará la necesidad de implementar políticas tendientes a negociar reducciones de aranceles en los países potencialmente demandantes de aquellos productos en los que nuestro país goza de ventajas comparativas.

2.2.5. Movilidad y migración de factores

El modelo básico supone que no existe movilidad internacional de factores, ni en el corto ni en el largo plazo, pero relajar este supuesto en ese contexto, no conduciría a resultados concretos pues se estaría permitiendo la posibilidad de cambios en la abundancia factorial de los países, lo que haría ambiguo cualquier análisis que se busque realizar. Sin embargo, se reconoce en la literatura que las migraciones tanto de corto como de largo plazo, pueden ser una fuente adicional de tensiones sociales (Rodrik, 1997) y por ello, es un tema que merece ser analizado (aunque esto implique apartarse del modelo básico).

En el corto plazo, la globalización acentúa las diferencias entre aquellas personas que pueden moverse en forma rápida entre países y aquellas que no. Dentro del primer grupo se encuentran los dueños del capital, los trabajadores altamente calificados y muchos profesionales que pueden llevar consigo sus dotaciones y recursos para dirigirse hacia donde más sean demandados. Dentro del segundo grupo se hallan los trabajadores menos calificados y los dueños de la tierra.

En un contexto en el que la globalización induce una reasignación factorial hacia sectores intensivos en mano de obra calificada, en tierra o en capital, o que genera la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra no calificada, la demanda de este tipo de factor (además de desplazarse hacia abajo) tenderá a ser más elástica: pequeñas variaciones en los salarios, redundarán en grandes variaciones en el empleo. Según Rodrik (1997) la mayor elasticidad en la demanda de empleo no calificado genera tres efectos principales:

- Los trabajadores deberán pagar una mayor proporción del costo de las mejoras de las condiciones laborales. Desde el punto de vista de los empleadores, las mejoras en las condiciones laborales hacen las veces de incrementos en el costo total (no salarial) de cada trabajador. En este sentido, las mejoras actúan como si fueran un impuesto al trabajo: con una demanda más elástica, será mayor la reducción en el salario y en el nivel de empleo.

- El trabajo no calificado se verá sujeto a una mayor volatilidad en los ingresos y en las horas trabajadas, en respuesta a shocks macroeconómicos.
- El poder de negociación se verá erosionado, lo que redundará en un menor nivel de ingresos.

Sin embargo, en el largo plazo, también tenderán a producirse fenómenos de migración de trabajo no calificado (cuando existan altas diferencias de rentabilidad entre países que persistan en el tiempo). Los impactos de este tipo de procesos tendrán consecuencias distributivas importantes que variarán según el país sea receptor o expulsor neto de trabajo no calificado. A continuación se analiza el caso de un país receptor de inmigración (para el caso de un país expulsor los efectos son simétricamente opuestos).

En el país que es receptor neto, aquellos individuos que hayan invertido en capital físico o humano, ganarán (tanto en términos relativos como absolutos), debido a que el trabajo de menor calificación será relativamente más abundante y consecuentemente su remuneración será más baja. En otras palabras, el trabajo no calificado residente sustitutivo de los inmigrantes, sufrirá una mayor competencia y su remuneración tenderá a caer.

Muchos trabajadores no calificados que migran están dispuestos a trabajar en condiciones laborales que serían inaceptables para los trabajadores equivalentes del lugar de destino, configurando una competencia en ciertos casos "ilegal" tanto en los respectivos mercados de trabajo, como entre las empresas que acceden a estos servicios y las que no pueden (o no quieren) hacerlo. Esta situación no es socialmente sustentable por la discriminación social que involucra y por los conflictos latentes que acarrea.

En suma, la globalización genera tensiones sociales por dos vías: porque aumenta la sustituibilidad de los trabajadores y porque los procesos migratorios asociados a ella, pueden acarrear tensiones sociales que redundarán en una mayor demanda de políticas.

2.2.6. El rol de la situación inicial en el mercado de bienes

Hasta ahora se ha supuesto que todos los países parten de la misma situación inicial. Sin embargo, es de esperar que la globalización y sus consecuencias, tengan mayor efecto sobre aquellas economías

que estuvieron cerradas durante períodos prolongados de tiempo.

La imposición de aranceles, subsidios e impuestos distorsiona la asignación de recursos en la economía: al cambiar la señal de precios que observan las empresas, cambian las decisiones de producción y consecuentemente la demanda de factores productivos. Mantener cerrada una economía a lo largo del tiempo, genera en el largo plazo varios efectos (Sturzenegger, 1996):

La asignación de factores que se produce reduce la productividad de los recursos domésticos (pérdidas de producción) y la cantidad, calidad y variedad de bienes y servicios disponibles para los consumidores (pérdidas de consumo).

Una economía con poco comercio exterior, es una economía menos flexible que pierde la capacidad de ajustar los excesos y los defectos de capacidades productivas sectoriales y consecuentemente aumentan los posibles costos económicos de descoordinación que ex-ante toda economía soporta.

Un bajo nivel de comercio aumenta la posibilidad de una alta ineficiencia tecnológica y no brinda incentivos suficientes para que los productores locales persigan el objetivo de reducir sus costos. Se pierde así la capacidad de competir en mercados internacionales.

La atmósfera de un entorno protegido es, en general, conducente a costos relativamente altos y reduce los incentivos para la introducción de nuevos tipos de maquinarias y nuevas técnicas. Se quita la posibilidad y los incentivos para incorporar mejoras tecnológicas (que pueden ser introducidas vía importaciones).

Un entorno protegido aumenta la posibilidad de colusiones y de fijación monopólica de precios y salarios por parte del sector privado.

Un país con poco comercio tiene, ceteris paribus, menores márgenes de incorporar ahorro externo sin que las tasas de interés que se le cobran se hagan crecientes después de un cierto nivel de endeudamiento. La posibilidad de separar las decisiones de consumo e inversión, entonces serán menores.

En un análisis de equilibrio general, la protección y la promoción de ciertos sectores particulares, no sólo afectará la asignación de recursos de dichos sectores sino al conjunto de la economía (inclusive de los sectores no transables) dado que cambian los precios relativos en todos los mercados. Así, por ejemplo, gravar a las importaciones es idéntico a establecer un impuesto a las exportaciones y viceversa (Teorema de Lerner).

2.3. DEMANDAS DE POLITICA EN UN MUNDO GLOBAL: LA VIA COMERCIAL

Un país que se abre al comercio internacional y que tiene ventajas comparativas en productos que están protegidos en el resto de los países, enfrentará en el corto plazo costos sociales relativamente altos. Los mismos estarán en relación directa con las rigideces y distorsiones de precios preexistentes al proceso de globalización, la existencia de asimetrías individuales dentro de la economía y las fallas de mercado que pudieran existir. Todo esto producirá un importante incremento en las “demandas” de políticas económicas.

3. GLOBALIZACION FINANCIERA Y VOLATILIDAD

Otra vía de aumento de reclamos hacia los gobiernos, la constituye la mayor volatilidad producida por las crisis, cuya frecuencia y efectos ha incrementado la globalización financiera.

En un contexto en el que existe información perfecta y simétrica, la integración de los mercados de capitales (al igual que la comercial) genera beneficios para los países integrados, básicamente a través de dos caminos: a) permite a los residentes locales una mayor diversificación del riesgo y b) ayuda a las economías a obtener recursos para paliar una situación de crisis interna (que puede variar desde una recesión hasta un desastre natural).

Sin embargo, en un contexto de información imperfecta, la mayor integración financiera puede aumentar la probabilidad de crisis y con ello acrecentar la volatilidad del producto real, lo que terminará por aumentar las demandas de política. En este sentido existen tres ejemplos claros: la crisis mejicana de fines de 1994, la crisis de los países asiáticos de 1997 y la crisis de Brasil de 1999 implicaron una mayor volatilidad e impidieron un crecimiento sostenido en países con diferentes estructuras económicas.

La evidencia parece apoyar la hipótesis de que una mayor integración financiera aumenta la probabilidad de crisis y, por ende, la volatilidad, traduciéndose esto en pérdidas de producto y bienestar. Aghion, Bacchetta y Banerjee (1999), en un análisis sobre el rol de los factores financieros como fuente de inestabilidad en una economía integrada, afirman que un país que presenta un alto grado de apertura y un mercado crediticio imperfecto, exhibirá una mayor volatilidad.

Asimismo, Edwards (1998), en su análisis de los efectos de la crisis mexicana de 1994, encontró que fueron los efectos “contagio” más que los fundamentales de la economía, los que explicaron durante esa crisis la mayor volatilidad de las tasas de interés en Argentina. Teniendo en cuenta que la tasa de interés es una variable relevante al momento de realizar una inversión, la variabilidad de la misma se traduce en una mayor volatilidad de la inversión y del producto agregado. En este sentido, Bacchetta y Wincoop (1998) afirman que las crisis, al fomentar la salida de capitales, generan turbulencias en las economías emergentes afectando, entre otras cosas, los precios de los bienes y el nivel de actividad económica.

Por lo tanto, para detallar este mecanismo por el cual la globalización afecta la demanda de políticas, es importante analizar dos aspectos: i) las causas de las crisis cambiarias, fiscales y bancarias y los mecanismos de propagación, haciendo especial hincapié en su relación con la globalización de los mercados financieros y ii) los efectos que puedan existir sobre la demanda de políticas.

3.1. GLOBALIZACION Y CRISIS: MAYOR VOLATILIDAD

Los diferentes motivos por los cuales pueden producirse las crisis, permiten realizar una clasificación de las mismas que será útil para esclarecer el rol que la globalización ejerce en cada una de ellas. A riesgo de simplificar demasiado el análisis, puede afirmarse que existen básicamente tres tipos de crisis financieras:

- *Crisis fiscales*: el gobierno pierde súbitamente la capacidad de seguir endeudándose, viéndose forzado a declararse en cesación de pagos.
- *Crisis cambiarias*: los participantes del mercado cambian su demanda de moneda doméstica por moneda extranjera generando, en un contexto de tipo de cambio fijo o de flotación sucia, una pérdida de reservas y, posiblemente, una devaluación.
- *Crisis bancarias*: los bancos comerciales enfrentan un retiro de depósitos muy abrupto, viéndose conducidos a una situación de iliquidez y (quizá) de insolvencia.

En realidad, es muy común que estas crisis se observen al mismo tiempo: así, la crisis en Brasil parece haber comenzado como una crisis fiscal y terminado como una crisis cambiaria o las crisis del sudeste asiático que comenzaron como crisis financieras y terminaron como crisis cambiarias. Sin embargo, estos casos se estudiarán por separado.

3.1.1. Crisis fiscales y bancarias

Las crisis fiscales y bancarias tienen importantes similitudes. Aunque los bancos y el sector público constituyen organizaciones muy distintas, las causas pueden tratarse en forma conjunta, pues en esencia los fenómenos de pérdidas de confianza en la capacidad de repago de las deudas del sector público o de los bancos comerciales, son similares.

No todas las crisis y todo el incremento en la volatilidad es producto de la globalización financiera. Pueden citarse dos motivos de crisis en las que la globalización no tiene importancia: a) agotamiento de la capacidad de endeudarse y b) shocks fiscales. La primera explicación argumenta que la crisis puede llegar porque el gobierno o los bancos comerciales (según sea el caso), han agotado su capacidad de endeudamiento determinada por su solvencia intertemporal o por cuestiones institucionales (leyes de solvencia fiscal, normas prudenciales del sistema financiero). Por otra parte, las crisis pueden estar causadas por shocks de política que tienden a mejorar la situación en un mercado, pero que generan efectos secundarios en otros. Tómese por ejemplo el caso en que un gobierno que estaba colocando deuda a tasas domésticas relativamente bajas, decide abrir su cuenta capital pero no mejora con anterioridad la situación de su sistema financiero. Esto podría resultar en un endurecimiento de las condiciones crediticias. En este caso, aunque la globalización parecería jugar un papel importante, la verdadera causa está en una decisión de política.

Pero, existen causas más ligadas a la globalización: los shocks exógenos y el movimiento súbito en las expectativas. Las crisis pueden estar ocasionadas por shocks que pueden variar desde una recesión o la caída de una empresa importante perteneciente a la cartera de un banco comercial, hasta un cambio súbito en los términos de intercambio. Estos shocks hacen que los agentes económicos testeen la capacidad del gobierno o de los bancos comerciales de cumplir con sus compromisos futuros. La globalización aumenta la probabilidad de ocurrencia de estas crisis dado que al incrementarse las interrelaciones entre la economía nacional (y los agentes domésticos) y el resto del mundo, se hace más factible la "importación" de los shocks. En este sentido, a medida que la economía se integra más a los flujos comerciales y financieros internacionales, se hace más importante dotarla de flexibilidad (que permita sortear esos shocks a un costo menor).

Finalmente, las expectativas pueden influir en producir una crisis fiscal o bancaria. En un mercado

donde la confianza es la base de la estabilidad (no crisis), lo que los agentes económicos esperan, puede ser determinante del resultado final. Si la gente tiene confianza y mantiene sus depósitos en los bancos (o renueva sus préstamos al gobierno), se produce una situación de equilibrio. Pero si en un determinado momento la gente pierde la confianza (fundada o infundadamente) y decide retirar sus depósitos (o no renovar la deuda al gobierno), se va a producir una crisis, ya que los bancos no tendrán recursos para satisfacer a todos los ahorristas (o el gobierno tendrá que suspender el pago de sus obligaciones). La globalización, al aumentar los problemas de información y la cantidad y la diversidad de actores que participan en los mercados, produce un incremento de la probabilidad de que uno de esos actores cambie sus expectativas súbitamente (y el resto lo siga), generando así una crisis.

3.1.2. Crisis cambiarias

La globalización financiera puede jugar un papel importante en la existencia de crisis cambiarias. En principio, las crisis cambiarias se pueden clasificar en dos grandes grupos: crisis causadas por malos fundamentos de la economía en las que la globalización juega un rol secundario y crisis en donde el rol de la globalización se hace más relevante.

Dentro de las crisis causadas por problemas en los fundamentos económicos, se encuentran las llamadas crisis de primera, segunda y tercera generación.

Las crisis cambiarias de primera generación ocurren cuando las políticas macroeconómicas vigentes resultan incompatibles con el régimen cambiario adoptado. En particular, se supone una situación en la que se está manteniendo fijo (o entre bandas) el tipo de cambio, existe movilidad perfecta de capitales, total certidumbre y previsión perfecta. En esa situación, si se financiaran déficits con emisión, dado que el público no demandará los saldos monetarios adicionales, comenzarán a producirse pérdidas de reservas (en tanto el Banco Central trata de mantener la paridad cambiaria). Dicha pérdida alcanzará un valor crítico en el cual el gobierno se ve obligado a abandonar el tipo de cambio fijo (Krugman, 1979; Flood y Garber, 1984).

En las crisis cambiarias de segunda generación, a diferencia de las anteriores, no se requiere que existan incompatibilidades actuales sino que basta con que las mismas se verifiquen potencial o intertemporalmente (Obstfeld, 1996). En este caso se necesitan tres ingredientes: debe existir una razón para que las autorida-

des deseen abandonar el esquema cambiario en el futuro (una deuda en moneda local muy elevada, alto desempleo, etc.); debe haber un motivo para que el gobierno desee mantener el esquema cambiario actual (reputación, credibilidad, presiones inflacionarias) y, finalmente, debe darse que el costo de mantener la paridad debe aumentar a medida que la gente sospeche que se puede abandonar el sistema cambiario. A medida que los agentes esperan una depreciación futura, el mantenimiento de la paridad cambiaria requerirá mayores tasas de interés (con lo que aumentará el costo de la deuda, el desempleo, etc.) y con ello aumentará el costo de mantener la paridad.

Las teorías acerca de las crisis de tercera generación sostienen que las corridas cambiarias y las bancarías, son fenómenos tan estrechamente relacionados, que el abandono de un determinado esquema cambiario puede ser uno de los síntomas de una crisis bancaria más profunda. En estas situaciones, las crisis se producen porque los ingresos de capitales son canalizados por un sistema financiero con incentivos perversos (alto riesgo moral). Por ejemplo, bancos que prestan para realizar proyectos demasiado riesgosos o directamente inviables, ahorristas sin incentivos a controlar –vía sus depósitos– a los bancos y una mala regulación del sistema. En este ambiente si los inversores perciben que el gobierno ya no es solvente para hacerse cargo de las obligaciones del sistema financiero; se produce una corrida bancaria y las autoridades monetarias deben actuar como prestamista de última instancia. Si no lo hace quiebran bancos y ahorristas; pero si lo hace, la emisión de dinero provoca presiones para devaluar la moneda.

En las explicaciones anteriores la globalización juega un papel secundario: aunque todas ellas requieren de la existencia de un mercado de capitales globalizado, el elemento clave para explicarlas está asociado a la sostenibilidad de política económica doméstica o a las características del sistema financiero. Lo que se suele observar es un paulatino deterioro de la situación interior que en algún momento desemboca en una crisis cambiaria.

Existen otras ocasiones en las que se observa el movimiento desde una situación interna aparentemente “tranquila” a una situación de crisis severa: esto es, crisis cambiarias no basadas en fundamentos reales. El gatillo de la crisis puede ser racionalizado de muchas maneras, aunque existen dos argumentos principales.

La existencia de “efectos manada” por los que muchos inversores se mueven en una misma dirección entrando o saliendo de ciertos mercados. Estos efectos pueden originarse en:

- Cuestiones relacionadas con la moda: ciertos agentes descuentan que otros tienen información privilegiada sobre cierta situación y por lo tanto adaptan su propio comportamiento al de dichos agentes.
- Cuestiones relacionadas con la reputación: en la medida en que los administradores de carteras recompensados en términos relativos,¹⁰ tienen incentivos a actuar como los demás.

Los “efectos contagio” derraman la crisis existente de un país a otro, por las siguientes vías:

- Relaciones comerciales: la devaluación de un socio importante reduce la competitividad de las empresas locales y por ende deja más vulnerable a la moneda local.
- “Autogeneración”: en donde una crisis cambiaria en un país aumenta la probabilidad de crisis en otros países similares.

En este caso, la globalización, al aumentar la asimetría informativa entre individuos, aumenta la probabilidad de crisis. Las diferencias informativas se hacen más grandes entre agentes separados por las distancias, por diferencias culturales y por la capacidad de “descifrar la idiosincrasia local”.

3.2. CRISIS Y VOLATILIDAD: MAYORES DEMANDAS DE POLÍTICAS

Las crisis al incrementar las tasas de interés y reducir el crédito disponible, se traducen en contracciones del producto y en incrementos de la volatilidad real de la economía. La mayor volatilidad afecta el bienestar y por lo tanto, las demandas de políticas en forma directa, porque influye en la capacidad de crecimiento y en las cuestiones distributivas, y en forma indirecta porque estos dos efectos se retroalimentan mutuamente.

3.2.1. Efectos directos: volatilidad, crecimiento y distribución del ingreso

La importancia de reducir la volatilidad económica reside sencillamente en que repercute negativamente sobre el crecimiento económico y sobre la distribución del ingreso. En la literatura se han identificado varios canales a través de los cuales impacta la volatilidad.

¹⁰ Por ejemplo los ejecutivos de los fondos de inversión que son remunerados, de acuerdo al rendimiento relativo del fondo. En tal caso un administrador que busca maximizar sus ingresos tenderá a replicar la cartera promedio del mercado (Oviedo, 2000).

Una alta volatilidad viene asociada a una alta incertidumbre y ello tiene influencias negativas sobre las inversiones, dado que se incrementa el riesgo y la rentabilidad esperada exigida por el inversor. Alternativamente, si se supone que las inversiones en general tienen un costo hundido, que el ambiente económico es incierto y que la decisión de invertir no desaparece en el tiempo, entonces la posibilidad de posponer el proyecto de inversión tendrá un valor positivo (Dixit y Pyndick, 1994), con el objetivo de obtener mayor información acerca de la rentabilidad y del riesgo. De esta manera, en contextos volátiles, se verá afectada la inversión en capital físico y, con ello, el crecimiento económico.¹¹

Teniendo en cuenta que la volatilidad del producto modifica las decisiones de participar en el mercado laboral, puede verse afectada la decisión de invertir en capital humano, al caer los ingresos (de las familias pobres), los hijos deberán salir a trabajar o alternativamente los padres no podrán seguir financiando la educación de sus hijos, posponiéndose en ambos casos la inversión. En un contexto en el que las empresas son las encargadas de realizar la inversión en la educación específica de sus trabajadores (Becker, 1964), ante un contexto volátil, disminuirá su inversión pues mayor será la incertidumbre acerca del recupero de la misma. Finalmente, si el gasto estructural en educación estuviera ligado a los ingresos corrientes del sector público, una mayor volatilidad (que se traduzca en una mayor volatilidad de los ingresos corrientes) afectará la calidad de la educación financiada por el Estado.

La elección de la tecnología de producción a utilizar y con ello la productividad de los factores se ve perjudicada en un contexto volátil, al darse prioridad a inversiones de corto plazo y de recupero rápido, que pueden implicar una tecnología inadecuada y una escala de planta menor a la óptima, afectando la capacidad de crecimiento de la economía.

La distribución del ingreso se deteriora por el efecto adverso de la volatilidad sobre la inversión en capital humano (en un contexto de información imperfecta que genere restricción de crédito, las familias pobres se verán más afectadas que las ricas, lo que afecta a la equidad), porque al retardarse el crecimiento se incrementa la pobreza y porque un mercado laboral con instituciones rígidas induce a una mayor proporción de empleo informal.

¹¹ Esto está además avalado por la evidencia empírica: Pyndick y Solimano (1993) señalan que el efecto de la volatilidad es especialmente relevante para los países en desarrollo.

3.2.2. Efectos indirectos: Crecimiento y desigualdad

Una distribución del ingreso más desigual induce en un mundo con imperfecciones en el mercado de crédito, a una menor inversión en capital humano, una menor productividad media de la inversión y, con ello, un menor crecimiento (Barro, 1999); aumenta la inestabilidad política y ello afecta negativamente la capacidad de crecer de la economía (Alesina y Perotti, 1994); se reduce la demanda ex-ante de la economía y ello puede generar un menor crecimiento (Solimano, 1999); cuanto más lejos se encuentre el ingreso medio de la economía del ingreso mediano (la distribución del ingreso es más desigual), dada una distribución igualitaria del poder político, existirán más presiones para redistribuir ingresos y mayores serán las distorsiones fruto de la intervención pública y, por ende, menor será el crecimiento (Alesina y Perotti, 1994).

Pero también, desde el punto de vista teórico, existen dos canales a través de los cuales una distribución del ingreso más desigual puede inducir una mayor tasa de crecimiento. Si se supone que la propensión marginal a consumir disminuye cuando se incrementa el ingreso y que el ahorro es función del ingreso corriente, entonces una distribución del ingreso más desigual conducirá a una mayor tasa de ahorro y así a una mayor tasa de crecimiento de la economía. Asimismo, la necesidad de financiar proyectos indivisibles que requieren en general sumas grandes de dinero (junto con la existencia de restricciones de liquidez) justificará una distribución regresiva para acceder a un mayor crecimiento (Aghion y Howitt, 1998), pues permitirá la ejecución de estos proyectos.

En general, no existe consenso en la literatura respecto a los argumentos que relacionan una distribución del ingreso más desigual, a una mayor capacidad de crecimiento. Por un lado, no es claro que el ahorro dependa exclusivamente del ingreso corriente ni que un mayor ahorro asegure un mayor crecimiento. Por el otro, el crecimiento no parece depender sólo del financiamiento de proyectos indivisibles.

Existe una relación teórica de complementariedad entre una distribución del ingreso más igualitaria y una mayor tasa de crecimiento de la economía. Más aún, esta conclusión es avalada por la evidencia empírica. Alesina y Perotti (1994) encuentran una relación positiva y significativa entre ambas variables, mientras que Barro (1999) encuentra que dicha relación es válida para países no desarrollados pero que a medida que se incrementa el desarrollo, las

conclusiones se revierten. Pero si esto es así, la globalización, al empeorar la distribución del ingreso, podría retrasar el crecimiento de algunos países.

3.3. DEMANDAS DE POLITICA EN UN MUNDO GLOBAL: LA VIA FINANCIERA

El principal problema de la apertura financiera parece residir en la combinación de una cuenta capital abierta, junto con un sistema financiero frágil y res-

puestas de política tardías, erróneas o directamente ausentes. Un contexto en el que la globalización aumenta la probabilidad de estar sujetos a efectos contagio con la consecuente salida repentina de capitales, requiere fundamentalmente de un sistema financiero sólido con el objetivo de evitar que la crisis encuentre a los bancos en una situación de iliquidez (excesiva) que termine contrayendo fuertemente el crédito y aumentando la volatilidad del producto. Esta última, dado que reduce las posibilidades de crecimiento y afecta negativamente la distribución del ingreso, inducirá mayores demandas de políticas que los gobiernos deberán satisfacer.

Capítulo 2

Globalización y oferta de políticas

1. INTRODUCCION

Los gobiernos del mundo satisfacen las demandas de políticas económicas mediante un conjunto de funciones, que siguiendo la tradicional clasificación de Musgrave se pueden resumir en tres: corregir fallas de mercado, estabilizar la economía (estabilidad de precios, desarrollo sostenible y pleno empleo) y mejorar la equidad. Para cumplir con dichos objetivos disponen, como instrumentos básicos, de los impuestos y los gastos, que permiten “poner a disposición” de los habitantes dos tipos de bienes: bienes públicos y bienes privados.

Los primeros son aquellos bienes en los que el consumo por parte de un individuo, no implica que otros individuos no puedan consumir esa misma unidad y en los que, además, resulta imposible o indeseable excluir a alguien de los beneficios de ese bien. Por ejemplo, el consumo del bien “Defensa Nacional” (a diferencia del consumo de “pan”) que realiza un habitante, no impide que ese mismo bien pueda ser consumido en la misma forma por otro habitante y, además, una vez provisto este bien sería imposible excluir a algún ciudadano de su consumo. Dadas estas características, estos bienes no se ofrecen desde el sector privado (o no en las cantidades óptimas), pues no existe posibilidad de generar ganancias a partir de la producción de los mismos y es necesaria la intervención del Estado.

El Estado también suele “poner a disposición” bienes que el sector privado también produce. En este caso el argumento a favor de la intervención del gobierno, reside: i) en cuestiones de eficiencia –esto es, por la existencia de fallas de mercado-¹² (por ejemplo, seguridad social; ii) o en cuestiones de equidad (por ejemplo, educación).¹³ Sin embargo, “poner a disposición” esos bienes no implica necesariamente que los mismos sean produci-

¹² Las fallas de mercados tradicionales están constituidas por la existencia de: mercados no competitivos, información asimétrica, rendimientos a escala, externalidades no pecuniarias, bienes públicos, propiedad común.

¹³ Otros bienes, en los que es necesaria la intervención del gobierno, es en los denominados bienes preferentes. En estos, no se respetan las preferencias de los consumidores, como por ejemplo aquellas reglamentaciones que obligan a vacunarse, a enviar los hijos a la escuela o prohíben la venta de bebidas alcohólicas a menores.

dos directamente por el Estado. Este puede brindar los incentivos para que el sector privado cumpla ese rol, regulando la producción para que ésta llegue a un nivel óptimo. En este último caso, el gobierno no delega la responsabilidad de la disponibilidad de una cantidad óptima de estos bienes en la economía, sino que retiene para sí la posibilidad de regular la provisión de los mismos.¹⁴

Teniendo en cuenta esto último y para clarificar los efectos que la globalización tiene sobre la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas, se considerará al total de políticas como la suma de dos tipos de bienes: bienes de *producción* pública y bienes de *regulación* pública.

Se buscará entonces mostrar que, a los efectos que la globalización plantea sobre la demanda de políticas públicas por parte de la sociedad (descriptas en el capítulo anterior), debe agregarse la influencia que ésta ejerce sobre la posibilidad que tienen los gobiernos de satisfacerlas. Para ello, se recurrirá a una clasificación “ad-hoc” que será útil para entender las vías por las que la globalización reduce la oferta de políticas. Como se verá, mientras por el lado de los bienes de producción la influencia se ejerce sobre la restricción de recursos del gobierno; por el lado de los bienes de regulación, el efecto se ejerce sobre lo que se denominará “función de regulación”.

2. PRODUCCION Y REGULACION EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Además de distinguir entre bienes de producción pública y bienes de regulación pública, será útil separar entre las posibilidades técnicas (más relacionada con la función de producción) y las posibilidades financieras de producir los diferentes bienes.

Los bienes de *producción* pública son aquellos producidos directamente por el Estado mediante una “función de producción”, por esta razón tienen un determinado costo financiero, dado que para produ-

¹⁴ Los servicios públicos (teléfono, energía eléctrica, gas, agua) constituyen un ejemplo típico: aún cuando en muchos países el Estado, a lo largo de la década del '90, tendió a retirarse de la producción directa de estos bienes (principalmente como respuesta a una crisis fiscal y a problemas relativamente serios en la eficiencia y calidad de dichos servicios) no retiró su intervención.

circlos se demandan factores perfectamente identificables. Por ejemplo, puede establecerse que la combinación de 10 maestros y 5 aulas generan 250 alumnos educados por año con una determinada calidad. Como integrantes de este grupo se pueden citar a: la producción de defensa, de seguridad, de salud pública, el dragado de ríos, la construcción de infraestructura básica, la asistencia social, la producción de educación básica, etc.. Al igual que los bienes producidos por empresas privadas, de la interacción de la tecnología y los costos, surgirá un nivel de producción determinado.

¿Cómo afecta la globalización a los diferentes aspectos que intervienen en la producción de este tipo de bien?. En principio, este proceso no parece influir en la forma de producción. La combinación de factores que generan un determinado producto (función de producción) depende de ciertas decisiones que corresponden al gobierno, pero donde la mayor integración de los mercados (globalización) no influye de manera decisiva. La globalización facilita los cambios tecnológicos pero no los genera. Por ejemplo, resulta difícil pensar que la globalización cambie per se la forma en que las provincias combinan maestros y recursos físicos para educar a la población.

En cambio la globalización sí parece afectar la restricción presupuestaria de los gobiernos y, a través de ella, la cantidad de bienes de *producción* pública ofrecidos. Los recursos disponibles para producir en un período determinado, están conformados por la recaudación tributaria y por la variación del stock de deuda en dicho período. Los dos componentes son afectados por la globalización. Por un lado, se erosionan las bases tributarias y con ello se reducen en forma permanente los recursos disponibles para los gobiernos nacionales y, en segundo lugar, si bien se pone a disposición una mayor cantidad de recursos, esta posibilidad de acceder a nuevos mercados financieros no necesariamente se hace efectiva, debido a problemas de falta de confianza, instituciones débiles o una menor capacidad de hacerlo, debido a que la fuente genuina de recursos (los impuestos) no sólo se reduce en el presente, sino también en el futuro. En suma, la globalización estrecha la restricción presupuestaria y limita la posibilidad de ofrecer este tipo de bienes.

Por otra parte, los bienes de *regulación* pública tienen una particularidad que los distingue de los anteriores. Mientras que la cantidad disponible de los bienes de producción pública depende, en mayor medida, de variables manejadas por el gobierno, en el caso de los bienes de regulación pública esto no es tan claro. En estos bienes no es posible identificar

factores específicos, ni determinar individualmente su costo. Por ejemplo, la puesta en vigencia de una legislación que haga obligatoria la vacunación contra una determinada enfermedad (no el proceso de vacunación en sí, sino la legislación), no involucra un costo identificable (aunque sí implique la utilización de recursos), ya que es una actividad de la administración general del gobierno. También constituyen bienes de regulación el establecimiento de derechos de propiedad, las políticas de regulación de servicios públicos, de defensa de la competencia y del consumidor, reglas para controlar la contaminación ambiental, sanidad animal y la elaboración de alimentos, gestión macroeconómica, estabilización, regulación financiera, etc.¹⁵

La cantidad disponible de estos bienes es función de la existencia de una regulación (por ejemplo, una ley que obligue la vacunación de los niños), pero también de la efectividad de la misma, que a su vez depende de los controles que se realicen y de las penas que se apliquen por su incumplimiento. Por ejemplo, la cantidad del bien "salud", dependerá de que el gobierno obligue a vacunarse a todos los habitantes a una determinada edad, pero también del cumplimiento de esa legislación y de otros factores que no están a su alcance, como la movilidad de personas entre países. En este último caso, el ingreso al país de una persona infectada con un virus, disminuye la efectividad de la reglamentación, es decir la efectividad del bien "salud".

Además, como consecuencia de la imposibilidad de especificar una función de producción, tampoco es identificable su costo. Por lo tanto, el efecto de la globalización sobre la *regulación* pública de bienes se produce sobre la "función de regulación", la cual depende de variables que son especialmente afectadas por la globalización, como la movilidad de personas, factores y bienes.

¹⁵ Obviamente, como toda clasificación, esta tiende a ser simplificadora. Además, existen otros criterios para clasificar a los bienes que brinda el Estado pero, que a la luz de lo que se quiere mostrar en este trabajo se consideraron inapropiados. Entre ellas se pueden contar por ejemplo: clasificación según objetivos (solucionar fallas de mercado, problemas de equidad o estabilización), según tipo de bien (bien público puro, bien público impuro, bien privado puro), según a quién afecta el bien (a la generación actual o a las generaciones futuras), según quién gestione la provisión del bien (sector público o sector privado), etc.

3. LIMITES A LA PRODUCCION PUBLICA: LA RESTRICCION PRESUPUESTARIA

No existen razones para pensar que la globalización afecte a la oferta de bienes de producción pública a través de la función de producción, sino que el efecto principal de la misma parece verificarse sobre la restricción presupuestaria que establece que el total de gastos no puede superar al de recursos. En este sentido, el gobierno dispone de dos fuentes alternativas de financiamiento, que son afectadas por la globalización:

- Los gobiernos tienen la posibilidad de recaudar impuestos definiendo para ello determinadas alícuotas impositivas para las diferentes bases que puedan imponer y la recaudación dependerá de la eficiencia que

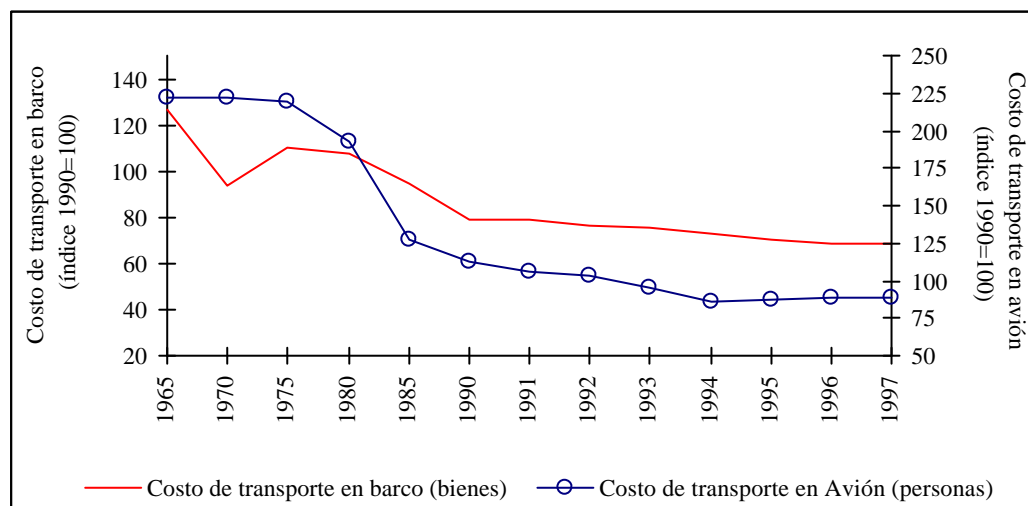
exista en los organismos encargados de administrar los tributos.

- Los gobiernos podrán colocar deuda por un monto y un costo que van a depender de la confianza que se tenga en el país.¹⁶

3.1. POLITICA TRIBUTARIA

La mayor movilidad de bienes y de factores y el rápido desarrollo de nuevas formas de comerciar, como el comercio electrónico, afectan negativamente la recaudación de impuestos. Estas transformaciones son inducidas, a su vez, por las mejoras tecnológicas que se han verificado en los últimos años en concepto de transporte y comunicaciones, que permitieron una reducción significativa del costo de transporte de bienes y de personas, durante la década del '90.

GRAFICO N° 1
COSTO INTERNACIONAL DE TRANSPORTE
DE BIENES Y DE PERSONAS



Fuente: elaboración propia en base a datos de National Transportation Statistics para los Estados Unidos.

También han existido importantes mejoras tecnológicas en materia de comunicaciones: así por ejemplo, se han ampliado en forma importante el número

de líneas telefónicas, de computadoras personales (PC) y de servidores de internet, lo que ha hecho más fácil el comercio de bienes y de factores entre países.

¹⁶ Se deja de lado los recursos provenientes de la emisión de dinero (impuesto inflacionario) debido a los altos costos de eficiencia y de equidad que implica, además de su no sostenibilidad intertemporal.

CUADRO N° 1
LINEAS TELEFONICAS, PC
Y SERVIDORES DE INTERNET

Período	Líneas telefónicas cada 1.000 habitantes (Argentina)	Líneas telefónicas cada 1.000 habitantes (EEUU)	PC cada 1.000 habitantes (EEUU)	Servidores de Internet cada 10.000 habitantes (EEUU)
1990	s/d	544,6	216,8	s/d
1991	s/d	551,8	233,5	21
1992	s/d	561,3	252,6	37
1993	114	573,9	272,0	57
1994	142	588,8	297,4	122
1995	163	607,3	328,1	230
1996	179	621,8	363,9	381
1997	195	643,7	406,9	770
1998	203	661,0	459,0	1509

Fuente: Federal Communications Commission (FCC) e INDEC.

Sin embargo, existen fuertes disparidades en el mundo y como se analizará más adelante, parte de los

efectos de la globalización repercuten asimétricamente entre distintos países.

CUADRO N° 2
LINEAS TELEFONICAS Y
SERVIDORES DE INTERNET EN EL MUNDO

Regiones	Líneas telefónicas cada 10.000 habitantes (1998)	Servidores de Internet cada 10.000 habitantes (1998)
África	47,5	2,1
América	123,0	14,9
Asia	19,0	7,4
Europa	514,0	96,9
Oceanía	70,0	314,9
Argentina	203,0	18,4
EEUU	661,0	1.509,0

Fuente: International Telecommunication Union's (ITU).

Estas mejoras tecnológicas parecen estar imponiendo limitaciones a la política tributaria, principalmente a través de dos caminos:

- Mediante la erosión de las bases imponibles y la reducción de alícuotas que las mismas inducen.
- A través de la aparición de fenómenos de evasión, debido a la mayor dificultad para la administración de los impuestos aún remanentes.

3.1.1. Movimiento de factores: el rol del costo de transporte y de comunicación

La erosión de las bases imponibles se produce porque todos los factores productivos han incrementado su movilidad. La decisión de migrar de un factor está en función del diferencial de rentabilidad neta que se puede percibir en dos países y del costo de

transporte de un lugar a otro. Por un lado, el retorno neto de prestar servicios en un país cualquiera, se puede definir como el retorno bruto (esto es, la rentabilidad por prestar determinado servicios) menos el pago impositivo que deba hacerse en dicho país. Por el otro, el costo de transporte está relacionado con la facilidad que tenga cada factor productivo de moverse internacionalmente.

A la hora de ofrecer sus servicios productivos, aunque en diferente grado, los factores productivos han incrementado sus alternativas disponibles.

A partir de la evolución en las comunicaciones, el capital financiero ha ganado una creciente capacidad para moverse de un lugar a otro, casi en forma instantánea. La aparición de nuevos instrumentos financieros ha jugado también un rol importante, no sólo en su capacidad de movimiento sino también en el volumen transado internacionalmente (en un período dado). Por ejemplo, las transacciones en los mercados cambiarios ascienden a 1.2 billones de dólares diarios en relación a los 8 billones de dólares anuales de comercio mundial.¹⁷

El progreso técnico, junto con la reducción del costo de los viajes y las comunicaciones (principalmente, a través de internet),¹⁸ han incrementado la movilidad del trabajo calificado (investigación, consultoría, etc.). Al poder vender sus servicios en lugares alternativos, estos factores tienen una opción de escape ante la tentativa de los gobiernos de gravar sus ingresos por encima de los gravámenes del resto del mundo.

También el trabajo de muy baja calificación tiende a migrar más que antes: tómese el caso de la inmigración latina y asiática hacia EEUU; el caso de la inmi-

gración africana en Europa y también el caso de la inmigración hacia Argentina desde los países limítrofes. En general, este fenómeno obedece tanto a la reducción en el costo de transporte como a las diferencias de rentabilidad neta: evidencia de esto es que los países receptores tienden a ser prósperos, en relación a los expulsores de mano de obra. Para este factor, el costo impositivo directamente no es tenido en cuenta, dado que en su mayoría constituyen inmigración ilegal que se ubica en sectores informales de la economía.

De esta manera se dificulta gravar la remuneración de los diferentes factores productivos y por ende, la recaudación de los gobiernos disminuye. Ante una caída en los costos de transporte que haga más rentable migrar, el país de origen, para evitar este traslado, debe bajar los impuestos. Pero eso no es todo. En una situación en la que el trabajo y el capital tiendan a moverse internacionalmente, a las empresas les será más costoso encontrar trabajadores de este tipo y también les costará más hallar financiamiento para sus proyectos; consecuentemente sus beneficios serán menores y, *ceteris paribus*, les será conveniente mudarse hacia países donde estos factores sean más baratos (Tanzi, 1996).

La mayor movilidad genera una erosión de las bases imponibles y mayores dificultades para administrar los tributos establecidos. Es decir, se incrementa la evasión tributaria. En este sentido, el mayor peso de las compañías multinacionales, permite un incremento en el comercio intra-firma, lo que puede crear problemas para los gobiernos nacionales ya que la firma tiene incentivos a mover beneficios hacia los países donde están menos gravados, utilizando para ello -por ejemplo- el manejo de precios de transferencia entre subsidiarias de una misma compañía (Lerda, 1996). En segundo lugar, la facilidad y el menor costo del traslado de fondos entre diferentes partes del mundo, permite el depósito de los mismos en los denominados "paraísos fiscales", lugares que están fuera del control internacional. Por último, el ingreso de trabajadores no calificados a un país (generalmente inmigrantes ilegales) puede traducirse en un incremento de la evasión, dada la mayor disposición a emplearse en condiciones al margen de las leyes respectivas.

3.1.2. Mayor movimiento de bienes: el rol del comercio electrónico

En el caso del aumento de la movilidad de bienes ocurre un fenómeno similar al anterior, aunque no afecta homogéneamente a todos los países. La reduc-

¹⁷ Existen dos factores que podrían explicar la expansión de las operaciones internacionales (Krugman, 1995): un primer factor es el deseo de los agentes locales de escapar a las regulaciones nacionales sobre la actividad financiera; mientras que un segundo factor es político y está relacionado con el deseo de algunos depositantes de mantener parte de sus activos fuera de su país de residencia. De todas maneras, estos deseos no podrían ser satisfechos totalmente sin los avances tecnológicos evidenciados en estos últimos años (actualmente, por ejemplo, un depositante que quiere conocer el estado de sus cuentas en el exterior lo puede hacer por medio de internet).

¹⁸ El ejemplo más claro es el desarrollo de tecnologías como internet, telefonía conjuntamente con mejoras en materia de computación que reducen el costo de moverse internacionalmente: un trabajador podría hoy publicitar, contratar y vender su producto en otro país en forma relativamente fácil, confiable y rápida a través de internet mientras que unos años atrás este proceso implicaba muchos más costos (probablemente requería el traslado físico del trabajador hacia el país receptor de dicho trabajo).

ción del costo de transporte, la popularización de internet, junto a una creciente seguridad en las transacciones electrónicas y la aparición de nuevos tipos de productos, inducen a un cambio en la forma de comerciar (al incrementar la transabilidad de los bienes) lo que puede terminar por erosionar las bases fiscales y dificultar crecientemente el control tributario.

Dado que los consumidores pueden demandar productos en un gran número de países, si se incrementa la movilidad de las bases de los impuestos al consumo existe la posibilidad de que cambie la recaudación. En este caso el efecto de la globalización depende de la dirección que tomen los flujos comerciales y el tratamiento que cada país le otorgue a las exportaciones. En el caso de internet, donde desaparece parte de la cadena de comercio (cualquier persona que compre vía internet productos a empresas extranjeras se transforma en importador), siempre se generarán pérdidas de recaudación y cuando más consumidores locales compran en el resto del mundo, consecuentemente, generarán menos ganancias en las empresas locales (reduciendo la recaudación de los impuestos a las ganancias, patrimonio, etc.). Sin embargo, este efecto no será homogéneo entre países: aquellos países que exporten una mayor proporción vía internet y que tengan algún tipo de gravamen sobre las exportaciones o sobre los sectores exportadores, se verán beneficiados en términos fiscales.

También se puede verificar un efecto evasión con la aparición de los bienes digitales (Soete y Ter Weel, 1998). Bienes digitales son aquellos que pue-

den ser transferidos intangiblemente (archivos de libros, revistas, fotos, música, etc.), lo que hace más difícil las tareas de control y administración tributaria.

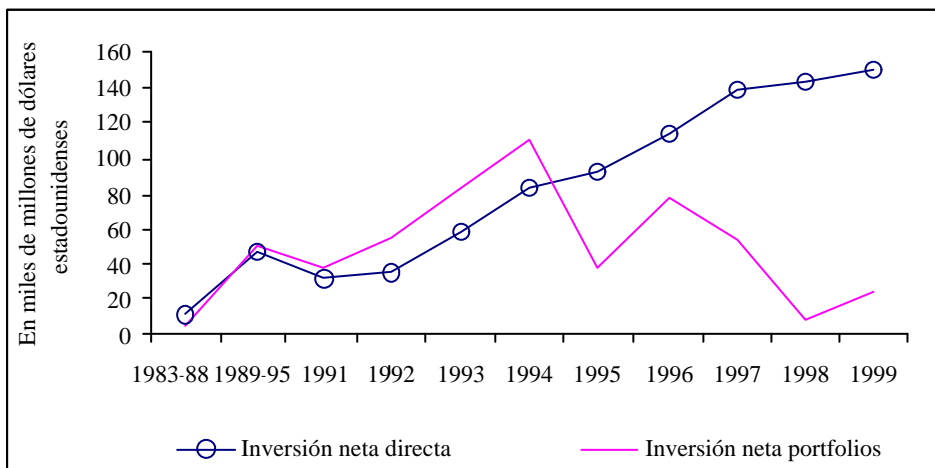
En los últimos años, los cambios tecnológicos incrementaron la movilidad factorial y transabilidad de los bienes y por ende, generaron opciones de salida para los agentes económicos que se intenta gravar, reduciendo la recaudación impositiva de los gobiernos nacionales.

3.2. POLITICA DE ENDEUDAMIENTO: POSIBILIDAD Y EFECTIVIDAD

Una mayor integración brinda mayores posibilidades de acceder a excedentes de recursos de terceros países (o de colocar recursos propios en otros países), lo que aumenta el bienestar de los individuos, pero esas mayores oportunidades pueden no hacerse efectivas. Principalmente, porque al disminuir la capacidad de recaudación de los gobiernos, estos tienen menos recursos genuinos para respaldar la emisión de deuda. Pero además por la existencia de problemas de reputación en un mundo crecientemente integrado. En general, la existencia de un mayor volumen de recursos disponibles, viene acompañada de una alta variabilidad de esos flujos o del riesgo.

En el Gráfico N° 2 puede observarse que los flujos de capitales dirigidos a economías emergentes han tendido a incrementarse a lo largo del tiempo, pero que una parte importante de ellos (la inversión en cartera) ha tendido a ser relativamente más volátil.

GRAFICO N° 2
FLUJOS DE CAPITALES A ECONOMIAS EMERGENTES



Fuente: elaboración propia en base a FMI.

Por el lado del riesgo, puede observarse que al tiempo que se incrementó, también aumentó su variabilidad,

imprimiendo a las economías una mayor volatilidad real y reduciendo la posibilidad de ofrecer políticas.

CUADRO N° 3
RIESGO Y VARIABILIDAD
DEL RIESGO EN PAISES EMERGENTES

	1992-1994		1995-1997		1998-2000*	
	Media	Desvío	Media	Desvío	Media	Desvío
EMBI**	701	129	814	354	908	266
Latinoamérica	672	134	834	371	873	258
Argentina	680	165	848	394	761	204
Brasil	859	239	756	304	919	303
México	488	75	794	378	682	235
Países no latinoamericanos	973	275	691	258	1087	355

Nota: * desde el 02/01/98 hasta el 05/07/00.

** Emerging Markets Bonds Index: representa el riesgo incurrido en la adquisición de bonos de los países en desarrollo en su conjunto respecto al riesgo de adquirir bonos de EE.UU. de similar vencimiento.

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por J. P. Morgan.

Justamente, la búsqueda de arbitraje (facilitada por la mayor movilidad adquirida por el capital financiero) lleva a que ante la menor sospecha, fundada o infundada, acerca de la capacidad de repago de un país o grupo de países, se produzca o una salida rápida de capitales o un incremento en la prima de riesgo pagada; ambos efectos tienden a desacelerar la actividad económica.

Por ello, mientras que la solvencia del sector público requiere que exista un resultado fiscal intertemporal balanceado, la estabilidad macroeconómica puede requerir condiciones más estrictas. Muchos países se ven obligados a dar "señales" de que sus políticas siguen siendo "sanas" con el objetivo de evitar un corte en el financiamiento disponible en el futuro y, con ello, evitar la desaceleración del crecimiento (Mukand, 1999). Una de estas señales es mantener controlado (y a veces reducir) el endeudamiento dentro de ciertos límites, lo que tiende a limitar la cantidad de recursos disponibles.

Por otro lado, el sector público enfrenta la paradoja que al intentar ganar credibilidad, puede llevarlo a enfrentar un corte en el financiamiento (Dailami y Haque, 1998). En principio, la posibilidad y el costo de acceder a financiamiento es función de la composición de plazos y monedas del stock de deuda. En particular, el costo de financiamiento será menor en el caso de que la deuda sea de corto plazo y esté denominada en moneda extranjera, básicamente por dos razones:

- El hecho de emitir deuda en moneda extranjera tiende a anular la posibilidad de una devaluación, pues ello incrementaría el valor real de los pasivos gubernamentales. Por el contrario, si toda la deuda

pública estuviera nominada en moneda doméstica, el gobierno podría devaluar de tal forma que disminuirá la carga real de la deuda.

- El hecho de que la deuda sea de corto plazo determina que los individuos se cubren de la discrecionalidad que los gobiernos nacionales pudieran tener en el futuro. Básicamente, si se percibe al gobierno como riesgoso con una situación fiscal que posiblemente no va a ser sostenible en el tiempo (en el sentido de que puede expropiar parte del capital, por ejemplo, por medio de la instauración de un nuevo impuesto o declarándose en cesación de pagos) entonces, los individuos preferirán prestarle a corto plazo, con lo cual se aseguran recuperar rápidamente su capital.

Sin embargo, el hecho de que los individuos prefieran prestar a corto plazo y en moneda extranjera, también aumenta la posibilidad de que los prestamistas dejen de financiar al gobierno en el futuro. Si toda la deuda es de corto plazo y en moneda extranjera, la posibilidad de repagar el capital todo junto (en el caso en que nadie esté dispuesto a otorgar financiamiento) es muy baja y, en ese caso, el gobierno correría el riesgo de entrar en cesación de pagos. Por ello, para muchos países, la mera apertura al mercado internacional de capitales, si bien brinda potencialmente un mayor volumen de recursos, la posibilidad de hacer efectivo ese financiamiento, es menor.

Es claro que estos fenómenos no son homogéneos entre países; los mismos tienen mayores probabilidades de ocurrencia en países con una mala reputación (básicamente, países que en el pasado han entrado en default, que han tenido altas tasas de inflación y/o cuyas monedas han sufrido fuertes devaluaciones por

parte del gobierno) o con instituciones débiles (bancos centrales dependientes del Poder Ejecutivo o escasa capacidad de recaudar, por ejemplo). A su vez, es más probable que estas dos características estén presentes en países menos desarrollados.

Así, en términos de la restricción presupuestaria del gobierno, una menor reputación e instituciones más débiles pueden acarrear problemas de confianza que limiten la posibilidad de hacer efectiva la oportunidad que brinda la globalización en términos de un mayor volumen de financiamiento, lo que termina afectando la capacidad de ofrecer políticas.

4. LIMITES A LA REGULACION PUBLICA: LA FUNCION DE REGULACION

La posibilidad de disfrutar de una cierta estabilidad económica, de un medio ambiente no contaminado y de buena salud, también constituyen bienes que la sociedad demanda. Puede argumentarse que estos bienes tienen características de bienes públicos puros: esto es, existe ausencia de rivalidad en el consumo y no se puede excluir a ningún habitante de sus beneficios. Por ejemplo, el “consumo” (entendido como la apropiación de los beneficios) de una expansión económica por parte de un individuo, no inhibe que otro también los consuma y a la vez, es difícil pensar en una acción no costosa que haga que alguna persona no se apropie del mayor bienestar que trae aparejada la expansión. Estos bienes no poseen una función de producción asociada, sino que dependen de una función de regulación.

La hipótesis de este apartado es que la globalización afecta negativamente la función de regulación (entendida ampliamente) de este tipo de bienes y, por ende, reduce la capacidad de los gobiernos de ofrecer políticas. Se clasifican los bienes de regulación en dos grandes grupos: políticas de estabilización y políticas regulatorias.

4.1. PROVISION DE ESTABILIZACION

La estabilización de la economía y la reducción de la volatilidad en la tasa de crecimiento depende tanto de factores manejados por las autoridades nacionales como de acciones de terceros países (políticas macroeconómicas, solidez del mercado financiero, decisiones de cumplimiento de obligaciones, etc.). Dentro de los factores manejados por el gobierno, se encuen-

tra la posibilidad de implementar políticas fiscales, monetarias y financieras (o bancarias).

4.1.1. Estabilidad económica y política monetaria

Un resultado clásico de la teoría económica es que, en un contexto de globalización financiera, en el que la tasa de interés doméstica tiende a ser igual a la tasa de interés internacional más la prima de riesgo país, los gobiernos pueden optar para estabilizar la economía por tres alternativas de política monetaria: i) fijar el tipo de cambio con la consecuencia de que la política monetaria y los precios internos se hacen endógenos,¹⁹ ii) “fijar” el nivel de precios internos, caso en el cual la política monetaria siga a disposición de los gobiernos nacionales pero se pierda la capacidad de modificar el tipo de cambio, o iii) limitar el movimiento de capitales con lo que se recupera la posibilidad de manejar la política monetaria y el tipo de cambio pero se incurre en costos de eficiencia (Edwards, 1998). Esta es básicamente la idea de la “trinidad imposible” o “trilema de la economía abierta” (Obstfeld, 1998).

Supóngase primero que el gobierno (por alguna razón) no instaura controles al movimiento de capitales y que no tiene a disposición la política fiscal para estabilizar la economía. El primer supuesto se levanta más adelante (en el Capítulo 3) y el segundo tiene la idea de llevar a un extremo lo analizado anteriormente, donde se ha demostrado que la posibilidad de ofrecer bienes de producción pública se está reduciendo.

Por un lado, si el país decide fijar el tipo de cambio y dejar que los precios internos se determinen por sí solos, ante una recesión el gobierno desearía ofrecer el bien “estabilidad económica”. Para esto podría intentar expandir la oferta de dinero para reducir la tasa de interés (y así incrementar la inversión) o para generar una inflación incipiente que genere una caída del salario real (y con ello una expansión del producto).²⁰ Sin embargo, la reacción de los agentes será en parte incrementar la demanda de divisas con lo que, para mantener el tipo de cambio, el Banco Central deberá responder vendiendo moneda extranjera. En

¹⁹ Podría pensarse que una opción de política puede ser reducir el riesgo país. En realidad, esta opción es deseable en todos los casos y no está claro que sea función exclusiva de la política monetaria. En cambio aquí y en lo que sigue, el análisis se refiere a la (im)posibilidad de reducir la tasa de interés interna libre de riesgo.

²⁰ Por supuesto, el gobierno no desea que se devalúe la moneda (justamente porque decidió mantener fijo su tipo de cambio).

otras palabras, se generará una pérdida de reservas y, consecuentemente, una contracción en la oferta de dinero que restituirá el equilibrio inicial haciendo inefectiva la política original.²¹

Básicamente, para hacer que un esquema de tipo de cambio fijo sea sostenible en el tiempo, se requieren políticas macroeconómicas y financieras consistentes (con el mismo) que hagan creíble al sistema para que el régimen no sufra ataques especulativos recurrentes²² o, alternativamente, para que no se incremente el riesgo fiscal y con ello el costo de endeudarse. Es indispensable contar con instituciones que gocen de buena reputación (por ejemplo, un Banco Central independiente del poder político). Cuanto más rígido sea el sistema cambiario, mayor será la necesidad de contar con las condiciones anteriores; consecuentemente mayor será la necesidad de apoyarse en instrumentos fiscales para amortiguar las fluctuaciones del ciclo (instrumentos que tienden a estar cada vez más acotados).

Por otra parte, si el gobierno decide mantener un esquema de tipo de cambio flexible, al expandir la oferta de dinero para ofrecer “estabilidad económica”, se generará una devaluación de la moneda. Los agentes con más tenencias monetarias incrementarán la demanda de moneda extranjera lo que se traducirá, en el corto plazo, en una devaluación nominal y real del tipo de cambio. Ante esto, se incrementará la competitividad de las exportaciones locales y, por ende, se producirá una suba en el nivel de producto. Sin embargo, en el mediano plazo, se irán produciendo incrementos de precios y reducciones del tipo de cambio real, que devolverán al producto a la situación original.

En este caso, cuestiones de reputación y confianza también imponen ciertas restricciones: evitar una salida de capitales o un incremento en el costo de endeudamiento, conduce a implementar políticas económicas que mantengan bajo control las presiones inflacionarias, dado que, en países con instituciones débiles o con una historia de incumplimientos, una baja inflación funciona como señal de que las variables fundamentales de la economía (déficit fiscal, tasa

de crecimiento del producto, sostenibilidad social, etc.) se encuentran en orden.

En conclusión, cuestiones relacionadas con falta de reputación e instituciones débiles, existentes típicamente en países de bajo desarrollo, pueden explicar en ambos contextos (tipo de cambio fijo o flexible) problemas de confianza que induzcan un incremento en el costo de financiamiento y con ello a una contracción del producto. Estos mismos problemas en una economía globalizada tienden, a reducir la capacidad de ofrecer política monetaria y la provisión del bien “estabilidad económica”.

4.1.2. Estabilidad financiera y política bancaria/financiera/crediticia

Por otra parte, la globalización también parece estar afectando la capacidad, de proveer el bien “estabilidad financiera”.

En principio, una función fundamental de los mercados financieros es otorgar un precio al riesgo: los precios de los activos (bonos, acciones, depósitos bancarios, tipo de cambio, etc.) incorporan tanto el retorno de ese activo, como la incertidumbre asociada a dicho retorno. La inestabilidad financiera aparece cuando el precio de los activos muestra una alta volatilidad, que no se condice con lo que la información existente permitiría predecir. Prevenir fenómenos de inestabilidad financiera debería ser una preocupación de las autoridades, ya que en general resulta costosa. Cuando muchos tenedores de activos deciden (cualquiera sea el motivo) transformarlos en bienes líquidos, es racional para todos los depositantes intentar hacer líquidos sus propios activos (pues, en otro caso, podrían llegar a perder su capital). Ante esto los deudores que habían dado esos activos a cambio de liquidez para realizar determinados proyectos de inversión, deberán liquidar los proyectos sin que los mismos hayan madurado totalmente; produciéndose así, pérdidas de bienestar (Diamond y Dybig, 1983). Un caso particular del proceso descrito acaece cuando se verifican fugas de capitales. Frente a esto, debe analizarse si efectivamente las autoridades de política pueden ofrecer estabilidad financiera, en un contexto en el cual la globalización avanza.

La mayor complejidad de los instrumentos financieros reduce la capacidad del banco central para controlar a las organizaciones financieras y profundiza así los incentivos para embarcarse en proyectos riesgosos. Esto a su vez incrementa el riesgo sistémico. Además, la mayor inestabilidad de los activos financieros contribuye a reducir la predecibilidad de

²¹ En cambio, en un entorno de economía cerrada, se hubiera obtenido una reducción de tasas y una expansión del producto. Este argumento simple denota una pérdida de efectividad de esta política (el ejemplo puede ser extrapolado casi directamente para el caso de una política crediticia o cambiaria); al menos para ciertos países.

²² Que obliguen a la autoridad monetaria a contraer fuertemente la oferta monetaria, por la venta de reservas, subiendo a niveles altísimos las tasas de interés.

la expansión secundaria de la base monetaria, lo que reduce la confiabilidad de la política monetaria (Lerda, 1996).

La existencia de fallas de mercado modifican el nivel de gobierno que debe proveer el bien “estabilidad financiera”. Así como la “defensa” es óptimo que la provea el nivel nacional de gobierno (en lugar de las provincias o los municipios), la estabilidad financiera es un bien que debería ser ofrecido “globalmente”, ya que las autoridades nacionales estarían perdiendo la capacidad de ofrecerlo (Wyplosz, 1999). Hay dos argumentos básicos que apoyan esta idea.

Existen externalidades internacionales que no pueden ser solucionadas desde el ámbito nacional y que cada vez tienden a ser mayores. Dado que muchos agentes operan en muchos mercados de distintos países, la crisis en un país puede extenderse a otros sin que las autoridades nacionales puedan tomar medidas paliativas (así, por ejemplo, la crisis en México se extendió a Argentina, la crisis de Tailandia se extendió en todo el sudeste asiático y a Brasil).

La asimetría informativa está tendiendo a ampliarse a medida que los mercados se integran. Cuando aparece inestabilidad en un país, los prestamistas internacionales dejan de prestar a países “similares”, como forma de paliar los efectos que la información asimétrica podría generar. Ante dos países sobre los cuales no se dispone de información perfecta pero que son percibidos como similares, la entrada en crisis de uno de ellos aumenta la probabilidad percibida de que el otro también entre en crisis e induce a los inversores a retirar sus activos de ambos, lo que puede derivar en una fuerte inestabilidad financiera. Ante estas situaciones, es poco lo que los gobiernos nacionales pueden ofrecer.

En conclusión, el bien “estabilidad financiera” está tendiendo a transformarse en un bien que no puede ser ofrecido desde el ámbito nacional, sino que requiere soluciones supranacionales.

4.2. POLITICA REGULATORIA

La globalización está posibilitando que los efectos de las acciones de un país se expandan hacia otros (externalidades) en forma más intensa y rápida. Consecuentemente, el establecimiento de regulaciones dentro de un país con el objetivo de solucionar dichas externalidades, tiende a ser cada vez menos efectivo. En relación a esto, existen tres casos relevantes: las regulaciones al medio ambiente, las regulaciones de salud, del control epidemiológico y sanitario y, finalmente, el caso de los derechos de propiedad y patentes.

4.2.1. Medio ambiente

Existe un relativo consenso en torno a que para tener un medio ambiente sano, se requiere la intervención del Estado. Esto se debe a la existencia de bienes que la sociedad valora pero que en su proceso productivo, genera algún tipo de contaminación. El problema fundamental es que la contaminación genera un costo para la sociedad pero no para las empresas que producen esos bienes (hay una diferencia entre el costo privado y el costo social). Por lo tanto, dado que las empresas no perciben ningún tipo de problemas y que la solución de la contaminación es costosa, ninguna firma por sí sola, tendrá incentivos para tomar medidas que tiendan a disminuir el grado de contaminación. Así, el mercado funcionando libremente, generará demasiada cantidad de estos bienes, respecto a la que sería socialmente óptima y se hace necesaria alguna intervención de los gobiernos.

Existen diferentes tipos de contaminación que determinan distintos niveles jurisdiccionales de intervención. Hay que distinguir entre contaminación nacional, regional y global. La primera sólo perjudica al país en el que la contaminación se produce (por ejemplo, contaminación sonora, visual, etc.) mientras que las dos últimas perjudican a países vecinos o al resto del mundo respectivamente (en general, polución del aire, del agua, del suelo y mala conservación de la diversidad biológica).

Para el caso de la contaminación nacional, la capacidad de los gobiernos nacionales de proveer regulaciones tendientes a solucionarla, se mantiene intacta. En cambio, para la solución de contaminaciones regionales o globales, las regulaciones ambientales de orden nacional no tienen por sí solas un efecto pleno. Las regulaciones de un país tendientes a reducir la contaminación del aire, tendrán poco sentido en un mundo en el que el resto de los países no toman medidas similares. Es por ello, que se requiere una acción conjunta a nivel regional o mundial, según sea el caso. La cumbre de Río de Janeiro de 1992 o la firma de los protocolos de Montreal y Kyoto (Barrett, 1999) constituyen ejemplos de la situación descrita. Allí, una gran cantidad de países pactaron pautas generales de comportamiento alrededor de una serie de tópicos relacionados con los fenómenos que hacen a la degradación ambiental (cambio climático, biodiversidad y protección de especies en riesgo, protección de los bosques, lucha contra la desertificación del suelo, conservación en términos sustentables del agua).

4.2.2. Salud, control epidemiológico y sanitario

A los efectos de analizar cómo la globalización impacta sobre la posibilidad de los gobiernos nacionales de proveer políticas regulatorias que apunten a mejorar la salud de la población, se pueden clasificar las enfermedades en dos grupos: enfermedades transmisibles y no transmisibles. Entre las primeras se encuentran las enfermedades asociadas a la pobreza como infecciones comunes, problemas nutricionales y reproductivos, así como también enfermedades virósicas y bacterianas (HIV, cólera, dengue, malaria, tuberculosis, etc.). El segundo tipo corresponde a enfermedades crónicas, genéticas o degenerativas como enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes.

En esta área también la globalización y la consiguiente mayor movilidad de bienes y personas (esto no debe ser confundido con la movilidad del factor trabajo), está impidiendo que las regulaciones a nivel nacional sean efectivas (Chen, Evans y Cash, 1999). La mayor movilidad implica también una mayor posibilidad de transmitir las enfermedades que pudieran estar asociadas a los mismos: aftosa, mal de la "vaca loca" por el lado de los bienes, y cólera, gripe virósica, etc. por el lado de las personas. De esta forma también se requieren regulaciones a nivel supranacional, para coordinar controles de tipo sanitarios (para el caso de los bienes) o epidemiológico (para el caso de personas y animales).

4.2.3. Derechos de propiedad y patentes

El conocimiento y la información constituyen bienes públicos. El consumo de estos bienes por parte de una persona no impide que otra también los consuma y nadie puede ser excluido del uso de los bienes en cuestión (o al menos no sin intervención del Estado). En principio, en un contexto en el que no existen patentes ni derechos de propiedad definidos, toda innovación podría ser copiada gratuitamente por cualquier individuo y así los beneficios de la persona o empresa que originalmente innovó se verían severamente reducidos. Ante esto nadie tendría incentivos a innovar y, consecuentemente, se reduciría el avance en términos de nuevos bienes y servicios y con ello el bienestar social. Esto tiene implicancias para la política pública donde el gobierno podría instaurar regulaciones tendientes a

proteger los derechos de quien innova.²³

Independientemente de cómo se implemente el resguardo de los derechos de propiedad, dicha regulación será efectiva dentro de un país pero no entre países. A medida que la globalización avanza y se intercambian cada vez más bienes, es más fácil para individuos de un país copiar innovaciones de individuos de otros países, sin incurrir en costos de innovación y apropiándose de parte de los beneficios que le correspondería a quien realmente generó los nuevos conocimientos. Esto lleva a una reducción de la tasa de innovación de los países, repercutiendo negativamente en el bienestar de los consumidores locales.

Este problema requiere una solución a nivel supranacional dado que resulta imposible para un país castigar la copia en otros países de productos locales patentados. Sin embargo, la provisión supranacional de este bien no solo debe buscar una eficiente producción, sino una utilización más equitativa del conocimiento.

En muchos casos deben tomarse con cuidado los reclamos de los productores de conocimientos (países desarrollados, fundamentalmente) sobre más "fuertes" derechos de propiedad intelectual. Más fuerte en este contexto, se vuelve equivalente a "bueno", con la implicancia que de cuanto más fuerte es mejor. Pero, como advierte Stiglitz (1999), un sistema muy "duro" de protección podría no sólo tener grandes consecuencias distributivas (entre países desarrollados y en desarrollo), sino también grandes consecuencias sobre la eficiencia. En este último caso se puede citar el ejemplo de Ford, a principios de siglo, cuando no podía producir su auto económico que revolucionó la industria mundial, debido a que Had Selden había recibido una patente por un carruaje autopropulsado sin caballos.

5. GLOBALIZACION Y OFERTA DE POLITICAS: UN ANALISIS ECONOMETRICO

Habiendo descripto los efectos que la globalización ejerce sobre la oferta de políticas desde un punto de vista conceptual, en esta parte del trabajo se realizará una comprobación empírica de esos resultados.

²³ Dicha protección generará dos efectos contrapuestos: por un lado, al impedir que otras empresas copien otorgará poder de mercado (por un período limitado de tiempo) a quien innovó lo que tenderá a reducir el bienestar de la sociedad; por el otro, dado que ahora innovar brinda beneficios se incentivará la búsqueda de nuevos bienes y servicios lo que tenderá a producir ganancias sociales a lo largo del tiempo. En general, se supone que las ganancias sociales de los derechos de propiedad superan a los costos sociales (Stiglitz, 1994).

La estimación tendrá dos limitaciones: Por un lado, dado que los bienes de regulación pública son de difícil medición, sólo se tendrá en cuenta el efecto sobre los bienes de producción pública.

Por el otro, dado que para medir la “oferta de política pública” se utilizará al gasto público observado, es dable pensar que esta variable no sólo esté influida por cuestiones de oferta, sino también por cambios en la “demanda de políticas”. De los resultados teóricos se vislumbran dos efectos contrapuestos, ya que la globalización si bien por un lado incrementa las demandas de política, por el otro disminuye la capacidad de los gobiernos a responder mediante ofertas de política (ya sea a través de bienes de regulación como por bienes de producción pública). Debido a esto es posible que cuando el efecto de las mayores demandas supere al efecto de la menor capacidad de ofrecer políticas, una mayor globalización traiga aparejado un mayor gasto público en tanto que se verificará un efecto opuesto en el caso contrario. Es decir, sólo se podrán observar valores “de equilibrio entre demanda y oferta de políticas”.

A los efectos de tener en cuenta que la globalización influye en todos los países del mundo y sus consecuencias se verifican través del paso del tiempo, se recurrió a dos bases muy utilizadas en la literatura que contienen la información necesaria: la Penn World Table y el Barro-Lee Data Set.

Con el objetivo de verificar el efecto que ejerce la globalización sobre el gasto público (el equilibrio de políticas de los gobiernos nacionales), se utilizarán cuatro grupos de variables.²⁴

Equilibrio de oferta y demanda de políticas: la variable a explicar (variable dependiente) en los modelos será el gasto medio del gobierno por lustro.

Grado de globalización: la principal variable explicativa a considerar es la globalización ($GlobT$) que se aproximará por el coeficiente de apertura definido como las exportaciones, más las importaciones en relación al PBI. Pero también se incluirá la variable “globalización al cuadrado” ($globT^2$). Como se dijo anteriormente, el gasto público resulta de un equilibrio entre la oferta y la demanda de políticas: así

cuando aumenta la demanda el gasto debería incrementarse, mientras que cuando se reduce debería caer. Por ello podría presumirse que el gasto tiene una relación no lineal con la globalización. Para niveles bajos de globalización la demanda debería hacer aumentar el gasto (y la oferta no se vería demasiado afectada), mientras que para niveles altos de globalización la oferta debería reducirse (aún con la demanda creciendo). En otras palabras, se espera hallar un coeficiente positivo para la variable $glob$ y uno negativo para la variable $glob^2$.

Región: del análisis teórico surgió que la globalización no tiene efectos simétricos en todos los países. Por ello, se incorporarán, para tener en cuenta efectos característicos de cada región, variables dummies para Asia del Este (Asiae), Resto de Asia (Asiam), Latinoamérica (Latam) y Africa (Afric).

Demanda de políticas: finalmente se controló al gasto por la relación de dependencia (Depend) que indica qué número de personas menores a 14 años y mayores a 65 años existen en relación a la población total.

Hay que considerar que la globalización puede afectar el gasto público, tanto en el presente como en el futuro. Por esa razón se utilizaron dos tipos de modelos. En primer lugar, se estimó un modelo lineal del tipo mínimo cuadrados ordinario con algunas modificaciones. Se tomaron promedios por lustro de las variables relevantes y luego se estimaron siete ecuaciones de regresión de corte transversal (para muchos países en un período de tiempo dado) en los que la globalización del lustro corriente T explica el gasto real en el lustro siguiente ($T + 1$). Se busca analizar cómo la globalización lustro actual, repercute en el gasto del lustro siguiente. En símbolos,

$$P_i = b_0 + b_1 G_i + b_2 G_i^2 + b_3 O_{it} + e_i$$

Con $i = 1, 2, \dots, 152$ y donde P_i indica la posibilidad de realizar políticas económicas en el país i , G_i el grado de globalización verificado en el país i , O_i otras variables relevante. Los resultados de este modelo, replicado para varios lustros, se presentan a continuación.

²⁴ Asimismo, para suavizar las series se le aplicó a la mayoría de las variables una transformación logarítmica.

CUADRO N° 4
IMPACTO DE LA GLOBALIZACION
SOBRE EL GASTO FUTURO

Variable explicada	Gasto Medio del Lustrro T+1				
	<i>T+1</i>	Lustrro 65-69	Lustrro 70-74	Lustrro 75-79	Lustrro 80-84
Variabes explicativas*	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes	Coefficientes
GlobT	0.94 (4.92)	0.67 (3.64)	0.47 (2.60)	1.13 (6.17)	0.71 (3.46)
GlobT2	-0.13 (-5.03)	-0.09 (-3.63)	-0.05 (-2.30)	-0.13 (-5.75)	-0.08 (-3.11)
Asiae	0.11 (1.62)	0.12 (1.78)	0.09 (1.40)	0.12 (2.24)	0.24 (4.37)
Asiam	0.28 (4.67)	0.35 (6.22)	0.54 (10.33)	0.62 (13.40)	0.58 (12.44)
Latam	-0.04 (-0.87)	0.06 (1.22)	0.13 (2.95)	0.15 (3.79)	0.26 (6.07)
Afric	0.27 (6.15)	0.41 (9.59)	0.53 (13.68)	0.55 (16.12)	0.63 (17.00)
Constante	0.95 (2.71)	1.36 (4.03)	1.62 (4.80)	0.27 (0.76)	1.00 (2.42)
Número de observaciones	630	640	665	680	735
Estadístico F	17.88	25.84	46.67	72.11	61.65
R ² ajustado	0.14	0.19	0.29	0.39	0.33

Nota: * GlobT significa globalización del lustro T; donde T se refiere al lustro inmediatamente anterior al de la variable explicada. Por ejemplo, en la primera ecuación de regresión se explica el gasto medio del lustro T+1 (o sea, 65-69) por la globalización del lustro T (esto es, 60-64) y por las siguientes variables: GlobT2 (globalización del lustro T al cuadrado); Asiae (Asia del Este); Asiam (Resto de Asia); Latam (Latinoamérica) y Afric (Africa).

Fuente: elaboración propia en base a Penn World Table y Barro-Lee database.

Puede observarse que los coeficientes de la variable *globT* resultaron ser significativamente distintos de cero y con valores “similares” para todos los casos. Lo mismo ocurre para la variable *globT 2* (globalización al cuadrado), lo que daría un primer indicio acerca de la robustez del modelo.

Más importante aún, los coeficientes de *globT* y *globT 2* tienen los signos que se esperaban (esto es, los signos que la teoría indicaba que deberían tener): básicamente los resultados indican que el gasto crece a tasa decreciente con la globalización. Ahora bien, aun cuando estos resultados apoyan la idea de que la globalización tiene algún efecto sobre el gasto futuro, los mismos no dicen nada acerca del efecto que pudiera existir sobre el gasto contemporáneo.

Por ello es que, en segundo lugar, se estimó un modelo de datos en paneles de la forma,

$$(1) \quad P_{it} = \mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1 G_{it} + \mathbf{b}_2 G_{it}^2 + \mathbf{b}_3 O_{it} + u_{it}$$

Con $i = 1, 2, \dots, 152$ y $t = 1950, 1951, \dots, 1992$, donde las variables son similares al caso anterior, sólo

que ahora también importa el factor temporal y u_{it} es el residuo (compuesto) de la regresión.²⁵

Más específicamente, se estimó un modelo para la existencia de heterogeneidad no observable entre períodos de tiempo pero “uniforme” entre países,

²⁵ Ahora bien, dado que se utilizan datos en paneles es posible que se encuentren presentes diferencias no observables asociadas con países o con factores temporales. De ser este el caso, el error del modelo planteado (uit) podría dividirse en tres componentes.

$$u_{it} = \mu_i + \delta_t + \epsilon_{it}$$

El primero (μ_i) representa factores no observables que varían entre países pero no en el tiempo, el segundo (δ_t) factores no observables que varían en el tiempo pero no entre países y el último (ϵ_{it}) shocks puramente aleatorios que afectan específicamente a un país en un período determinado. El método de mínimos cuadrados aplicado directamente podría resultar en coeficientes sesgados o en errores heterocedásticos. La ventaja de utilizar un modelo de componentes de errores reside justamente en la posibilidad de incorporar en el análisis estos efectos no observables. La forma en que se los incorpore dependerá de los supuestos que se realicen acerca de la naturaleza de μ_i y δ_t ; en particular, dependerá de si se los considera fijos o aleatorios (Baltagi, 1995).

dado que en efecto existen ciertos períodos en los que hubo shocks que repercutieron sobre la mayor parte de los países pero de manera heterogénea en el

tiempo: como el shock del petróleo en la década del '70 o el shock de la deuda en los '80. Los resultados del modelo estimado se presentan en el Cuadro N° 5.

CUADRO N° 5
IMPACTO DE LA GLOBALIZACION
SOBRE EL GASTO PRESENTE

(Modelo de componentes de errores, efectos fijos entre períodos)

VARIABLES explicada: Gasto real*	Coefficiente	t
Glob	0.80	9.13
Glob2	-0.09	-8.42
Depend (1)	0.62	2.11
PIB	-0.16	-13.29
Asiae (2)	-0.18	-5.58
Asiam (3)	0.16	5.44
Latam (4)	-0.16	-5.65
Afric (5)	-0.02	-0.48
Constante	2.24	10.81
Número de observaciones	3429	
Estadístico F	130.83	
R ² ajustado	0.20	

Nota: * Las variables explicativas son Glob (globalización actual); Glob2 (globalización actual elevada al cuadrado); Depend (relación de dependencia, que indica el número de personas menores de 14 y mayores de 65 años que existen en relación a la población total); Asiae (Asia del Este); Asiam (Resto de Asia); Latam (Latinoamérica) y Afric (Africa).

Fuente: elaboración propia en base a Penn World Table y Barro-Lee Dataset.

Puede observarse que los resultados encontrados, no difieren ni cualitativa ni cuantitativamente de los hallados en los primeros modelos: a medida que aumenta la globalización, crece el gasto pero a una tasa

decreciente. Por lo que se concluye que es probable que una mayor globalización esté repercutiendo actualmente sobre el gasto de los gobiernos y siga también repercutiendo en el futuro.

Capítulo 3

Globalización, políticas y organismos internacionales

1. INTRODUCCION

El mayor intercambio (de bienes, servicios, factores, información, etc.) que genera la globalización, afecta la oferta y la demanda de políticas y tiene como característica importante para esta parte del trabajo, que las acciones que deciden los gobiernos y los agentes privados, toman únicamente en consideración sus propios objetivos y no consideran las repercusiones que tienen sobre otros agentes económicos (empresas o gobiernos).

La mayor integración hace que las políticas de los gobiernos de las economías desarrolladas, que obviamente se dirigen a alcanzar objetivos internos, generen externalidades sobre terceros países. Una suba de la tasa de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, con el objetivo de desacelerar el crecimiento en ese país, ejerce influencia en muchos países del mundo, dado que esa política cambia la rentabilidad relativa de las inversiones financieras de cada región del mundo y, por lo tanto, genera un movimiento de capitales que responde a ese cambio. Por otro lado, los ataques especulativos y los comportamientos de manada, típico de los mercados de capitales, generan efectos negativos sobre otros agentes. El retiro repentino de inversiones financieras en un país, puede terminar afectando no sólo a la actividad económica de dicho país, sino también la producción de otros países que los inversores consideren similares.

Para la corrección de estas externalidades que surgen de la globalización financiera, las políticas domésticas son claramente insuficientes, por eso la urgencia de estructurar autoridades supranacionales.

Pero esto no es todo. Los ejemplos citados para el caso de los mercados financieros, no son más que el caso particular de un fenómeno mucho más general, que tiene que ver con el problema de la provisión y el financiamiento de ciertos bienes públicos globales. El cuidado del medio ambiente representa otro ejemplo importante. Disfrutar de un aire limpio, de ríos y mares no contaminados, no es un objetivo que pueda lograrse desde un país aisladamente, se necesita de la cooperación internacional y de ciertas estructuras supranacionales. El mayor movimiento de personas y bienes, producto no sólo de decisiones de política, sino también de profundos avances tecnológicos que determinan que esa migración sea más sencilla y económica, hace que conservar la salud de una deter-

minada población, tampoco sea un objetivo que pueda lograrse mediante la actuación solitaria de un Estado Nacional.

Todo ello constituye lo que en finanzas públicas se conoce como bienes públicos e implican que el mercado falla en lograr el óptimo social. Como todo bien público, su provisión puede ser nula por parte del mercado y en el mejor de los casos, insuficiente. La teoría del federalismo fiscal ha demostrado que el nivel de gobierno adecuado (nación, provincias, etc.) para proveer en forma eficiente bienes públicos, depende de la delimitación geográfica de los efectos de los mismos. Por lo tanto, es necesario algún grado de intervención pública, pero esta debe ser de carácter supranacional, ya que los límites de los bienes públicos citados traspasan las fronteras nacionales.

Los organismos internacionales surgen como los candidatos naturales para ocupar ese rol. Pero su actuación durante los '90, demuestra que su eficacia ha sido escasa. En muchos casos las acciones de los organismos ha potenciado el incremento de la demanda de políticas que genera la globalización (OMC). Por ejemplo, los acuerdos de las Rondas del GATT (posteriormente OMC) obligan a los países a disminuir y eliminar los aranceles, pero la actuación de la OMC permite que algunos países (principalmente desarrollados) subsidien ciertos productos, imposibilitando que se hagan efectivas las ventajas comparativas de otras naciones (fundamentalmente en desarrollo). En otros casos, el accionar de los mismos (por ejemplo FMI) ha afectado la oferta de políticas, dado que para lograr resultados fiscales adecuados, necesarios para responder a los compromisos externos, ha impulsado reformas en áreas que van más allá del logro de este objetivo y que se relacionan más que nada con la forma de alcanzarlo. Por lo tanto, para que los organismos internacionales cumplan con mayor efectividad, eficiencia y equidad su nuevo rol en la economía global, es necesario analizar reformas a introducir en los mismos.

Este capítulo y el siguiente se encargarán de analizar dos alternativas para enfrentar el dilema de la globalización. Concretamente, en esta parte se estudia la dimensión internacional de las respuestas que pueden darse, mientras que en la última parte del trabajo se analiza la dimensión regional de esa solución.

Para ello, se resume el diseño actual de los organismos internacionales, luego se describe la influencia

de dichos organismos sobre la oferta y demanda de políticas nacionales y, por último, se reseñan las principales propuestas de reformas, sobre las instituciones y organizaciones internacionales.

2. POLITICAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Los organismos internacionales influyen tanto sobre la demanda como sobre la oferta de políticas y, a su vez, en este último caso sus acciones afectan a los bienes de *producción* pública y los bienes de *regulación* pública. En concreto y aunque su influencia es múltiple, puede ser útil relacionar la OMC con la “demanda” de políticas; mientras que el FMI, el Banco Mundial (BM) y el Sistema de Naciones Unidas (ONU) se relacionan con la “oferta”. El FMI tiene una mayor influencia sobre los bienes de regulación pública (estabilización financiera), mientras que el BM y la ONU, colaboran con la oferta de bienes de producción pública (Educación, salud, etc.).

¿Por qué estas relaciones?. Si bien los acuerdos establecidos en el marco de la OMC comprometen a los diferentes países a rebajar barreras al comercio y con esto repercuten directamente sobre las políticas comerciales, el objetivo de fondo de dichos acuerdos, es liberalizar el comercio mundial que -como se analizó en el Capítulo 2- termina generando una reasignación de recursos y una redistribución de ingresos que afecta la demanda de políticas.

Diferente es la influencia del FMI, el cual afecta a las políticas públicas fundamentalmente vía los bienes

de regulación pública, tal como la estabilización económica. Sus préstamos como sus recomendaciones “condicionan” la política monetaria y la política fiscal y, por lo tanto, determinan la capacidad de los gobiernos para estabilizar la economía.

Organizaciones como el Banco Mundial y el Sistema de Naciones Unidas, al igual que el FMI influyen fundamentalmente sobre la oferta, pero principalmente sobre la posibilidad de ofrecer bienes de producción pública; es decir, sobre la capacidad de proveer educación, salud, seguridad social, asistencia social, etc.

En resumen, se podría hacer una aplicación internacional de la clasificación de Musgrave sobre las funciones de las finanzas públicas, que el divide en asignación, estabilización y redistribución del ingreso. De acuerdo a esto, el accionar de la OMC influye sobre esta última, el Fondo Monetario Internacional sobre la segunda y las Naciones Unidas y el Banco Mundial sobre la función de asignación.

2.1. OMC Y COMERCIO: LOS EFECTOS SOBRE LA DEMANDA DE POLITICAS

Desde su inicio, el GATT (hoy OMC) tuvo como propósito contribuir al aumento de los niveles de vida y al logro del pleno empleo en todos los países miembros, a través de la formación de acuerdos recíprocos dirigidos a reducir los aranceles y otras barreras y a la eliminación de acuerdos discriminatorios en el comercio internacional.

CUADRO N° 6

PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS RONDAS DE NEGOCIACION DEL GATT (OMC)

Fecha	Ronda	Principales características
1947	Ginebra I, Suiza	En las cinco primeras rondas sólo se discutieron disminuciones de tarifas. En la primera de ellas, 123 países complementaron negociaciones bilaterales para disminuir aranceles. Las negociaciones se efectuaron sobre la base país por país y producto por producto. A través del principio de Nación más Favorecida (NMF), se extendieron los beneficios a los restantes participantes. La liberalización operó respecto de un volumen de intercambio cercano a los 10.000 millones de dólares (se pactaron 45.000 reducciones arancelarias).
1949	Annecey, Francia	Como resultado, 147 países complementaron negociaciones bilaterales para reducir tarifas. Se acordaron 5.000 concesiones arancelarias con reducciones que rondaron entre el 1% y el 2%.
1950-1951	Torquay, R. Unido	Se negociaron reducciones de tarifas. Se logró una disminución promedio de aranceles del 25% (en 8.700 concesiones) respecto a 1948 y se establecieron las concesiones mutuas que realizarían los países interesados en incorporarse al marco del Acuerdo General (AG).

Continúa

CUADRO N° 6
PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS RONDAS DE NEGOCIACION DEL GATT (OMC)

Continuación

1956	Ginebra II	Se efectuaron disminuciones y consolidaciones de aranceles relativamente modestas (por valor de 2.500 millones de dólares). Contó con sólo 23 Partes Contratantes (PC) presentes.
1960-1962	Dillon, en Ginebra	Tuvo dos fases: En la primera, se negociaron compensaciones con la Comunidad Económica Europea (CEE) para realinear aranceles de países individuales al arancel comunitario. En la segunda, se procuraron alcanzar concesiones. Por primera vez la CEE negoció en bloque y se intentó una disminución lineal de aranceles, esto es, reducciones porcentuales idénticas para todos los productos.
1964-1967	Kennedy, en Ginebra	Se operaron reducciones de aranceles con cortes generales, en lugar de producto por producto. La tarifa promedio de manufactura en Países Desarrollados (PD) cayó un tercio. Se uniformaron reglas para control antidumping y se aprobó la parte IV del Acuerdo General –trato especial y más favorable, sin obligación de reciprocidad-, para los Países Menos Desarrollados (PMD). Las disminuciones arancelarias que decidió la ronda fueron en promedio de 35% para los productos industriales, escalonados en 5 años (1968-72), abarcando 75% del comercio mundial. En esta ronda se procuró una disminución lineal del 50% en los aranceles sobre productos industriales, aunque las “listas de excepción” presentadas por muchos países, implicaron una disminución promedio del 35%. En los obstáculos no arancelarios y comercio agrícola, no se lograron avances.
1973-1979	Tokio, en Ginebra	Se produjeron reducciones arancelarias en productos industriales, algunos acuerdos sobre barreras no arancelarias, un código antidumping revisado, acuerdos sobre carne vacuna y lácteos, así como concesiones arancelarias y no arancelarias en productos tropicales. Las reducciones arancelarias alcanzaron un valor comercial de 300.000 millones de dólares. La declaración de Tokio estableció 6 áreas de negociación: reducción o eliminación de aranceles, liberalización de barreras no arancelarias, el examen del sistema de salvaguardia multilateral y las “de excepción”, tratamiento especial y prioritario de los productos tropicales, liberalización del comercio internacional en el sector agrícola, reducción o eliminación coordinada de todas las barreras al comercio en ciertos sectores, como técnica complementaria (“enfoque sectorial”). Se volvieron relativamente más importantes los obstáculos no arancelarios al comercio internacional. Los resultados logrados en esta ronda fueron: 1) Los países se comprometieron a disminuir sus aranceles alrededor de 33% en los siguientes 8 años. 2) Se eliminó toda restricción comercial a la adquisición de aeronaves.
1986-1994	Uruguay, en Ginebra	Los objetivos eran: máxima liberalización del comercio agrícola, derechos de propiedad intelectual y el comercio de servicios. Incluyendo negociaciones sobre acceso a los mercados internacionales con los respectivos compromisos de rebajas arancelarias. Se preveía una reducción del 40% en los aranceles sobre mercancías. La ronda pasó a una segunda fase en 1992 cuando se presentó el acuerdo de Blair House, referido al sector agrícola, se trataron medidas de protección en frontera, el apoyo en la producción y los subsidios a las exportaciones. Otro acuerdo importante fue el de textil y vestidos, definiéndose nuevas pautas para su comercialización internacional. La implementación de éste pretendía poner fin a la etapa caracterizada por la vigencia de regímenes con restricciones cuantitativas. Por primera vez se incluyó el tema de servicios, dado que su comercio representaba el 26% de los volúmenes transados internacionalmente. Se puso de manifiesto la necesidad de proteger a la inversión en Investigación y Desarrollo, estableciendo normas más estrictas y uniformes para la propiedad intelectual (los derechos de autor, diseños industriales, patentes, etc). A los efectos de garantizar los Acuerdos se incorporaron mecanismos como solución de controversias y se creó la OMC (Organización Mundial de Comercio).

Fuente: elaboración propia.

A diferencia del mercado financiero, donde se nota una ausencia institucional acorde a la magnitud adquirida por el movimiento de capitales, en el caso del intercambio de bienes, los acuerdos de la OMC han precedido y por lo tanto fomentado el incremento del comercio. Sin embargo, el problema fundamental de la actuación de la OMC y que afecta las demandas de políticas en los países en desarrollo, se encuentra en las asignaturas pendientes de resolución, que se pueden resumir en tres.

En primer lugar, el tema de los subsidios agrícolas. Sin lugar a dudas una de las cuestiones que más discusión ha suscitado es la postura que han tenido varios países (especialmente EE.UU y de Europa) respecto al tratamiento de productos agropecuarios. En este sentido, cabe recordar que desde la creación del GATT, las reducciones arancelarias recayeron en mayor medida sobre el comercio de mercancías no agrícolas, que si bien son mayoritarias en el comercio internacional, no reflejan las necesidades de países muy dependientes de sus exportaciones de commodities agropecuarios (Argentina es un ejemplo) que se ven perjudicados por las medidas proteccionistas de países desarrollados amparados por las reglas de comercio internacional.

Un segundo problema lo constituyen las medidas antidumping, que son una de las herramientas más aplicadas en el proteccionismo actual. Australia, Canadá y Estados Unidos son los países que han empleado en mayor medida este mecanismo.

Los derechos de propiedad intelectual constituyen un tercer aspecto en que los países industriales ejercen influencia directa. Los argumentos que se esgrimen para la aplicación de los mismos es que actúan en favor de diseminar nuevas ideas, promoviendo así la inversión, al ofrecer garantías de que se impedirán las copias. La validez de estos conceptos, llevados al extremo puede tener costos importantes para algunos países. Por ejemplo, aquellas economías con muchas carencias sanitarias sufren las consecuencias del endurecimiento en la

aplicación de los derechos de propiedad intelectual, al no poder copiar a bajo costo productos medicinales que actuarían en favor de salvar millones de vidas (ver Sachs, 1999).

Los mecanismos mencionados han operado en favor de los países desarrollados y muestran la fortaleza que tienen en las negociaciones multilaterales que se han efectuado bajo la órbita del GATT y la OMC.

Es importante remarcar que cualquier medida impuesta por países en desarrollo, con el objeto de favorecer ciertos sectores de su industria, se ha encontrado con represalias por parte de los países desarrollados, mediante restricciones a las compras de bienes del país en cuestión. Aunque muchas de ellas permitirían disminuir las demandas de políticas de los sectores que se ven perjudicados por la restricción comercial impuesta en las economías avanzadas.

2.2. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y ESTABILIZACION: BIENES DE REGULACION

Sin lugar a dudas, donde se ha manifestado con mayor claridad el fenómeno de globalización, es en los mercados financieros. Si bien desde hace mucho tiempo se observa un crecimiento en los movimientos de capitales, este se ha profundizado durante los últimos años. Los efectos de este fenómeno no son claros. Mientras que por un lado pueden permitir una asignación más eficiente de los recursos, por el otro pueden traer importantes costos. Más concretamente, esta mayor movilidad ha hecho más difícil la provisión de un bien público muy importante a nivel mundial: estabilización. Dentro de los organismos internacionales, el Fondo Monetario Internacional surge como el de mayor grado de responsabilidad al respecto. Por ello, en esta parte se resume la actuación de este organismo en los últimos años. Esto servirá como marco para discutir las reformas necesarias en ese organismo.

CUADRO N° 7 LOS FLUJOS DE CAPITALES

Desde la creación del FMI en **1944 hasta 1968**, el sistema financiero internacional se mantuvo con un sistema monetario con el dólar estadounidense como la moneda clave. El sistema de cambios ajustable propuesto por el Fondo, se convirtió en un virtual sistema de cambios fijos y entre 1949 y 1967 existieron muy pequeñas variaciones en las paridades de los países enmarcados en el Grupo de los Diez (G10).²⁶ La característica saliente de este período fue que los movimientos de capitales estaban bastante regulados y el propio FMI, en un documento redactado en su Convenio Constitutivo, incluyó disposiciones en las cuáles los países podían “ejercer los controles que consideren necesarios para regular los movimientos internacionales de capital” (Artículo VI, Sección 3) y este organismo podía “pedir al país miembro que adopte medidas de control” (Artículo VI, Sección 1). A partir de 1968 el sistema de cambios fijos comenzó a ser amenazado por el crecimiento en la movilidad de los capitales, mientras los gobiernos no lograban alcanzar acuerdos sobre el tema, colapsando finalmente entre **1968 y 1971**. Exactamente el 15 de agosto de 1971, el presidente Nixon decidió quebrar el sistema y el sistema financiero internacional se dispersó (Bordo, 1995). A partir de ese momento se propagó de inmediato un régimen de monedas flotantes que todavía subsiste con una mayor libertad a los movimientos de capitales. Luego de los shocks petroleros de **1973 y 1979**, esta mayor libertad permitió que los flujos excedentes de capital de las economías exportadoras de petróleo se destinen a países con escasa posibilidad de repago. Esto se tradujo en la “crisis de la deuda” de principios de los ’80. A partir de esta situación, los flujos de capitales dirigidos a economías emergentes cayeron para recuperarse recién en la década siguiente. Por su parte, la década de los ’90 puede considerarse como la del comienzo de un proceso en donde el avance de las telecomunicaciones y la facilidad para mover capitales al instante en cualquier parte del mundo, profundizó la tendencia hacia un mayor movimiento de capitales iniciada en la década del ’70 y restringida en los ’80. Los países emergentes aumentaron su inserción en los mercados internacionales de capitales. Esta tendencia estuvo apoyada en los mayores rendimientos esperados en las inversiones en los países más rezagados respecto a los desarrollados (con el inicio de reformas estructurales pendientes), en la búsqueda de oportunidades para la diversificación de riesgo y en la mayor libertad en el movimiento de los capitales dadas las escasas regulaciones, tanto a nivel nacional como supranacional.

Fuente: elaboración propia.

La evaluación de la actuación de FMI de los últimos años lleva necesariamente a analizar su actuación en las sucesivas crisis experimentadas durante la década. Estas situaciones (México, Asia, Rusia, Brasil) han demostrado que la globalización financiera está acompañada por grandes riesgos, dado que la inestabilidad en un país se transmite a otros a través del movimiento de capitales a un ritmo mucho más veloz que en décadas precedentes.

Las mayores posibilidades para invertir en cualquier parte del mundo, hicieron que las economías emergentes comiencen a ser consideradas por los inversores, como aptas para recibir sus fondos y diversificar las carteras de inversiones.

El problema se ha planteado cuando la recepción de estos flujos de capitales generan, un boom de consumo y excesos de demanda agregada (por mayores gastos del sector público y de los privados). Esto produce un aumento de los precios de los bienes que sirven de garantía para la obtención de créditos, pudiendo, bajos ciertos supuestos, alimentar una “burbuja”, es decir produce un incremento en los precios no basado en fundamentos sólidos. Esta burbuja puede ser desinflada cuando algún acontecimiento interno

(falencias en el sistema financiero) o externo (suba de tasas de interés internacionales) ocasiona una salida abrupta de capitales del país en cuestión. Ante esta situación, se produce una caída de precios, la pérdida de valor de los activos que los bancos tienen como garantía, la consiguiente quiebra de algunos bancos y el deterioro de la confianza en el sistema financiero. Esto afecta no solo al país en cuestión sino también a otros países que los inversores consideran similares, llevando la inestabilidad financiera a nivel internacional.

Como se argumentará más adelante, la crisis puede ser vista como la falta de ciertos bienes públicos globales que por sus características son imposibles de proveer por los gobiernos nacionales. Ante esta situación cabe preguntarse si existen organismos internacionales capaces de ofrecer el bien “estabilidad financiera” a nivel global. Una alternativa lo constituye el Fondo Monetario Internacional y también otros organismos como el Comité de Basilea (encargado de proveer normas estándares para aplicación en el sistema bancario de los distintos países tendientes a fortalecer el mismo).

Aunque habría que realizar una discusión sobre los objetivos que el FMI cumple o debería cumplir, surge claramente que este organismo ha sido incapaz de proveer el bien público “estabilidad financiera internacional”. Su responsabilidad ha estado en no advertir las falencias que presentaban las economías de los países que colapsaron, además de impulsar el

²⁶ Los diez países del Grupo de los 10 son: Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Japón, Holanda, Suiza, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos.

libre movimiento de capitales sin descubrir las potenciales debilidades que ello generaría. Por otro lado, una vez desatadas las crisis, las políticas recomendadas han sido en general recesivas, ya que incluyeron contracciones monetarias, reducción del gasto público, reformas del mercado de trabajo para reducir el costo laboral (facilitar despidos, flexibilizar salarios, etc.); además de proponer devaluaciones y mayor liberalización de la cuenta de capital. Estas recomendaciones destinadas a la mayoría de los países en problemas sin tener en cuenta particularidades de los mismos, en algunos casos han llevado a desbordes sociales que dificultaron la imposición de estas medidas y profundizan la recesión.²⁷ (Rodrik, 2000).

Por su parte, si bien en algunos casos la actuación del Comité de Basilea ha logrado que países que impulsaron sus normas alcancen un sistema financiero más sólido; en otros casos existieron inconvenientes. Los mismos surgieron a partir de la recomendación que el Comité hace a los bancos sobre requisitos mínimos de capital. Estos requisitos dependen del tipo de préstamo y las regulaciones recomendadas por el Comité sostienen que los préstamos de más largo plazo deben ponderarse por un coeficiente de riesgo mayor y, por ende, se requieren mayores niveles de capitales mínimo. De esta forma se incentiva una alta proporción de créditos de corto plazo, que, como muestran Rodrik y Velasco (1999), es una de las causas de las crisis de los '90.

2.3. NACIONES UNIDAS, BANCO MUNDIAL Y EL DESARROLLO: BIENES DE PRODUCCION

A diferencia del FMI que influye en la oferta de bienes de *regulación* pública (estabilidad financiera y económica), los objetivos básicos de organizaciones como Naciones Unidas o el Banco Mundial están más relacionados con la provisión de bienes de *producción* pública.

Tanto las Naciones Unidas como el Banco Mundial contribuyen a que los gobiernos provean bienes mediante líneas de crédito y programas de apoyo a distintos sectores sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social, pobreza, etc.), pero a su vez pueden reducir la oferta de políticas, cuando sus recomendaciones se traducen en ciertas condicionalidades, o aumentar la demanda de políticas, cuando ciertas

reformas estructurales recomendadas tienen impacto recesivo sobre una economía.

2.3.1. Las Naciones Unidas: Bienes para los problemas sociales

Dentro del Sistema de Naciones Unidas existen múltiples programas mediante los cuales se provee o se ayuda a proveer varios bienes de producción pública. Entre los principales, pueden mencionarse los siguientes.

El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas es la organización multilateral de asistencia alimentaria más grande del mundo, ya que suministra la cuarta parte de toda la ayuda alimentaria mundial. En situaciones de emergencia, suministra asistencia de socorro rápida y vital a las víctimas de guerras y desastres, tanto naturales como provocados por el hombre.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) pone en práctica programas de salud, nutrición, educación, agua y saneamiento, medio ambiente, la mujer y otras esferas de importancia para el niño. El total de gastos del UNICEF ronda los US\$ 900 millones anuales y el programa que más fondos recibe es el de salud infantil con más del 30% del total.

En tanto que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la más importante fuente multilateral de subsidios para el desarrollo humano sostenible dentro de la ONU. Entre los diversos fondos asociados que administra el PNUD, se encuentran los siguientes: un Fondo de Desarrollo para la Mujer, una Oficina de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, un Fondo para el Desarrollo de la Capitalización, un Fondo de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, etc.

Un Fondo de Población ayuda a los gobiernos a elaborar programas y proyectos de población y presta asistencia financiera para su ejecución. El 50% de los recursos del Fondo se destinan a atender temas relacionados con la salud materno infantil y la planificación de la familia. El resto está destinado a actividades de información y enseñanza, reunión y análisis de datos, investigación respecto a las relaciones demográficas y socioeconómicas y evaluación de políticas y programas para mejorar la situación de la mujer.

Existe además un Programa para el Medio Ambiente que apoya a los gobiernos nacionales mediante la elaboración de proyectos relacionados con la atmósfera, cambio climático, agotamiento de la capa de ozono, recursos acuíferos, océanos, zonas costeras,

²⁷ Este es el caso de la situación vivida en Indonesia en 1998.

desforestación, desertificación, salud y biotecnología, entre otros. Estos proyectos son financiados por los gobiernos interesados y los organismos internacionales.

Los programas analizados hasta aquí muestran que Naciones Unidas es una organización a escala mundial, dedicada a la ayuda de los sectores más vulnerables y la asistencia, que proviene en su mayor parte de los aportes que realizan todos los países miembros de la ONU. Si bien sus acciones no están exentas de críticas, sus esfuerzos siempre estuvieron puestos al logro del mejoramiento de la calidad de vida en todo el mundo, lo cual se traduce en mayores posibilidades de ofrecer ciertas políticas (especialmente sociales) en países en desarrollo, sin que se observen condicionales severas que impliquen una restricción en la oferta de políticas a nivel nacional.

2.3.2. Banco Mundial: Bienes y Condiciones

El Banco Mundial influye en la provisión de bienes de *producción* por dos vías principales: el otorgamiento de financiamiento a largo plazo para llevar a cabo medidas que en su mayoría son propuestas por el organismo y la recomendación de políticas tendientes a lograr un desarrollo sostenible en los distintos países.

Para esto último, sus equipos técnicos confeccionan todos los años un Informe sobre el Desarrollo Mundial, en donde se destacan cuáles son las alternativas de políticas a aplicar en distintos sectores sociales (salud, educación, vivienda, infraestructura, seguridad social, lucha contra la pobreza, etc.) en base al análisis de experiencias en distintas partes del mundo.

El otorgamiento de financiamiento se canaliza a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Asociación de Desarrollo Internacional y la Corporación Financiera Internacional. En general, los desembolsos están sujetos a que se cumplan objetivos previamente establecidos por el Banco.

Por lo tanto, se produce una ganancia en términos de mayores posibilidades de ofrecer políticas a nivel nacional, dado que los fondos provistos por el Banco sirven para poner a disposición bienes que sería muy difícil y bastante inequitativo de financiar con recaudación nacional. Pueden destacarse los recursos provistos por el Banco en varios países en desarrollo para proyectos de infraestructura básica, de educación, salud, seguridad social, lucha contra la pobreza, etc., que también sirven para reducir la demanda de políticas de los sectores que se favorecen con los beneficios que proveen dichos recursos.

A pesar de ello y a diferencia de las Naciones Unidas, la ayuda otorgada por el Banco Mundial está sujeta a condiciones (que a veces exceden el mero reaseguro de la capacidad de pago) que restringen la aplicación de políticas nacionales.

3. LAS REFORMAS NECESARIAS

La mayoría de los analistas coinciden en que uno de los principales problemas de la globalización financiera, es que el movimiento de capitales avanzó a una velocidad mayor que la creación y/o reformas de las instituciones que lo regulan. Esta brecha institucional no es exclusiva de los mercados financieros, sino que el mismo problema se observa en forma general en varios aspectos de la evolución económica mundial. La mayor integración y por consiguiente, el espectacular incremento del movimiento de bienes, factores, capitales, tecnología, ha magnificado las externalidades de las acciones de los agentes económicos. El carácter internacional de estos derrames necesita de un respaldo institucional adecuado para su corrección.

Los organismos internacionales, si bien candidatos naturales a desempeñar algún rol al respecto, por problemas de diseño institucional o de gestión, han mostrado poca capacidad de respuesta. Esto ha generado un extenso debate sobre la necesidad de producir varios cambios.

La reforma en el diseño institucional internacional debería incluir modificaciones dirigidas a corregir externalidades internacionales, la provisión de ciertos bienes públicos a nivel global y su financiamiento. Esto forma parte de un nuevo campo de las finanzas públicas: las Finanzas Públicas Internacionales, aunque particularmente para el caso de los mercados financieros, estas reformas constituyen la denominada “nueva arquitectura del sistema financiero internacional”.

3.1. FINANZAS PÚBLICAS INTERNACIONALES

Las reformas de los organismos internacionales tienen que ver con una literatura reciente sobre la dimensión internacional de las finanzas públicas. Estos desarrollos estudian la dimensión internacional de la provisión de bienes públicos. Por esta razón conviene comenzar esta sección con una descripción de los bienes públicos globales. Luego se trata el otro instrumento de las finanzas públicas: los impuestos a nivel global.

3.1.1. Bienes Públicos Globales

Cuando en el Capítulo 2 se analizaron los efectos que la globalización tiene sobre la “oferta de políticas” que brindan los gobiernos nacionales, se mencionó que uno de los problemas era la escasa capacidad e incentivos que tenían los gobiernos nacionales de proveer ciertos bienes cuyo ámbito de influencia atravesaba las fronteras de un país. En definitiva, se estaba hablando de los bienes públicos globales.

En un mundo cada vez más integrado, el bienestar de los individuos depende no sólo de un cuidadoso balance entre bienes públicos y privados, sino también del equilibrio entre bienes públicos domésticos, regionales y globales. En esta parte y como introducción al tema de las reformas necesarias en los organismos internacionales, se definen los bienes públicos globales.

Características de los Bienes Públicos

El concepto de bien público tiene su raíz en el siglo XVIII, cuando David Hume discutió las dificultades inherentes a la provisión de los “bienes comunes” en su “Tratado sobre la Naturaleza Humana” publicado en 1739. Los bienes públicos en forma ideal o pura tienen dos características principales: sus beneficiarios no son rivales en el consumo y no son excluíbles. Puede ser ilustrativo pensar en un semáforo puesto en cualquier esquina de la ciudad. Claramente el consumo de una unidad del bien por parte de un individuo no quita posibilidades de consumo a otro (por lo tanto, no hay rivalidad) y una vez instalado el semáforo en alguna calle, no es posible (o si es posible, no es deseable) excluir a ningún automovilista de los beneficios del mismo. Estas dos cualidades no están presentes en un bien privado, donde las unidades que consume una determinada persona dejan de estar disponibles para otros y donde existen mecanismos (fundamentalmente el precio) para excluir a personas de sus beneficios.

A causa de estas características, los bienes públicos enfrentan problemas de oferta y así se hace referencia a ellos como una falla del mercado. Si bien los mercados son eficientes en proveer bienes privados, presentan fallas para ofrecer bienes públicos. Existen dos problemas principales que afectan la provisión de bienes públicos conocidos en la literatura como: “free riding” (polizón) y el “dilema del prisionero”.

El problema del “free riding” representa el comportamiento oportunista que tendrá cualquier consumidor en el momento de financiar un bien público.

Sabiendo que una vez provisto es imposible, o no deseable excluir a ninguna persona de sus beneficios, ningún consumidor tendrá incentivo a financiar dicho bien, ya que de todas formas se proveerá. Esto implica que los potenciales consumidores no tendrán incentivos para revelar su verdadera disposición a pagar, cuestión que no se observa en los bienes privados, donde la exclusión es posible y por lo tanto el que no paga el precio que el mercado adjudica al bien en cuestión, no disfruta de sus beneficios.

El segundo problema, conocido como “dilema del prisionero”, surge de la teoría de juegos y representa una situación en la cual la ausencia de colaboración entre dos prisioneros que son cómplices de un robo, impide alcanzar el resultado óptimo para ellos. El ejemplo ilustra que los dos prisioneros son alojados en celdas separadas y de esta forma no pueden organizar una estrategia común para declarar ante la policía. Cada uno aisladamente debe decidir cuál es la mejor manera de actuar frente al interrogatorio policial: ¿negar el robo o confesarlo?. Los policías mientras tanto le informan las siguientes penalidades: si ambos prisioneros niegan el robo, cada uno de ellos recibirá un castigo de 1 años de prisión. Ahora, si uno de ellos confiesa mientras el otro no, el que confiesa el robo quedará libre como premio a su colaboración, mientras que el otro permanecerá en la cárcel 5 años. Si ambos confiesan, cada uno permanecerá sólo 3 años. Cada prisionero cuando evalúa las alternativas por separado, descubre que independientemente de lo que haga el otro, le conviene confesar. Por lo tanto los dos confesarán y de esta manera recibirán un castigo de 3 años cada uno. Si ellos pudieran ponerse de acuerdo, lo mejor sería acordar no confesar y de esta forma sólo recibirán una pena de un año de prisión cada uno. Este ejemplo refleja los problemas que se enfrentan por no poder llegar a un resultado cooperativo.

Este ejemplo puede utilizarse para representar el caso de dos provincias que conforman un mismo país, que intentan proveer el bien “defensa”. Este bien es valorado por la comunidad, lo que hace que si se provee genera un ingreso de \$10, y si no se provee tiene un costo, por ejemplo de \$4. Se sabe que una vez que alguna de ellas arme un ejército, los habitantes de las dos provincias disfrutarán de los beneficios del mismo, dado que será imposible excluir de su consumo a los habitantes, por lo tanto cada una de las provincias disfrutará de un ingreso de \$10. Armar y equipar un ejército se supone que tiene un costo fijo, por ejemplo \$16. Esto hará que si las dos provincias deciden tener ejército, cada una disfrutará de un beneficio de \$2 (Ingreso: \$10 y Costo: $\$8 = \$16/2$). Ahora

si sólo una decide tenerlo las dos tendrán un ingreso de \$10, pero sólo la que provee el bien tendrá el costo de \$16. Así la provincia que no lo provee tendrá un beneficio de \$10 (Ingreso: \$10 menos Costo: \$0) y la que decide tenerlo percibirá un beneficio negativo de

\$6 (Ingreso de \$10 menos Costo: \$16). Si ninguna provee el bien, cada una de ellas tendrá un beneficio negativo de \$4, que es la pérdida que sufre por no disponer de “defensa”. En el cuadro que sigue se resume esta información.

CUADRO N° 8
DILEMA EN LA PROVISION DE UN BIEN PUBLICO: UN EJEMPLO

		Provincia A	
		Provee	No Provee
Provincia B	Provee	(2, 2)	(10, -6)
	No provee	(-6, 10)	(-4, -4)

Fuente: elaboración propia.

Si cada provincia analiza la situación por separado, el resultado será que a ninguna le convendrá armar un ejército. Por ejemplo, si la provincia A realiza el análisis observará que si B provee el bien (hay que moverse a través de la primera fila), los beneficios son de \$2 en caso de que ella también lo provea y de \$10 en caso de no proveerlo, por lo tanto, lo mejor es no proveerlo. Mientras que si la provincia B decide no proveerlo (segunda fila), armar el ejército tiene un beneficio negativo de 6, mientras que no hacerlo tiene un beneficio negativo de 4, nuevamente conviene no proveerlo. Lo mismo le sucede a la provincia B cuando evalúa la situación y por lo tanto tampoco lo provee. De esta manera se alcanza un resultado (con un costo total de $\$8=4+4$) que es socialmente inferior a si las dos provincias se pusieran de acuerdo y compartieran el costo del ejército (en este caso obtendrían un beneficio conjunto de $\$4=2+2$).

Así, se observa cómo la falta de capacidad para acordar una estrategia común, puede llevar a un resultado subóptimo aunque cada parte actúe racionalmente.²⁸

Los bienes públicos a nivel global

Lo dicho hasta aquí es independiente de las cuestiones jurisdiccionales y en la mayoría de los casos estos aspectos teóricos han sido aplicados a nivel nacional. Sin embargo, como expresan claramente

Kaul, Grundberg y Stern (1999), si bien hasta hace poco tiempo era lógico pensar mayormente los bienes públicos en términos nacionales, hoy son los bienes públicos globales los que se han vuelto centrales para el bienestar de una nación y de los individuos. Las recientes crisis económicas internacionales pueden ser interpretadas como la ausencia de un bien público global, estabilidad financiera internacional. Otros bienes públicos internacionales son las estructuras para el transporte internacional y las comunicaciones y la armonización tributaria.

Un bien público global puro no sólo se caracteriza por su dimensión geográfica. Una noción amplia de estos bienes es ofrecida por Kaul et al. (1999). Para esos autores, para que un bien público sea global deben cumplirse tres características:

- Que sus beneficios (o perjuicios en el caso de un “mal público”) cubran más que a un grupo de países.
- Que sus beneficios alcancen a un amplio espectro de población del mundo. Esto significa que los efectos de un bien público, no sólo abarcan a la población de todo el mundo, sino también a diferentes sectores de la misma, evitando que esos efectos se concentren sólo para algunos grupos. Por ejemplo, internet es un bien que trasciende las fronteras, pero en cada país llega a los sectores de mayores ingresos (dado el costo que implica una computadora, una línea de teléfono o video cable, etc.)
- Que presente beneficios para la generación presente, sin afectar las generaciones futuras.

Esta definición es suficientemente abarcativa y describe el tipo ideal de bien público global. Pero, como en el caso de los bienes públicos nacionales, es difícil encontrar bienes públicos puros, dado que en su mayoría se observan los denominados bienes públicos impuros, lo mismo sucede para el nivel global. Un

²⁸ En sentido estricto, hay que considerar que el verdadero problema es la no existencia de un mecanismo que haga cumplir los acuerdos, ya que aún si las provincias (al igual que los prisioneros) pudieran acordar, las dos tendrían incentivos a violar dicho acuerdo.

bien público global puro es universal, beneficiando a todos los países, a todas las personas y a todas las generaciones. Un bien público global impuro, si bien podría alcanzar a todos los países, pueden afectar a un sector de la población más que a otros, o afectar a la generación presente más que a la futura.

Como ya se expresó, los bienes públicos se caracterizan por un problema de provisión. Teniendo en cuenta la dimensión global de los mismos, es posible afirmar que esta suboptimalidad es función del grado de sus cualidades (es decir cuanto mayor sea el grado de no rivalidad y mayor las imposibilidades de exclusión, mayor será la ineficiencia asignativa) y del número de beneficiarios (cuanto mayor es el número de participantes, mayores son los problemas de provisión). Dado el gran número de actores y beneficiarios que implican los bienes públicos globales en comparación con los nacionales, se puede esperar que los problemas de acción colectiva, tal como el problema del “free riding” o “dilema del prisionero”, se amplíen.

En síntesis, el problema de provisión de bienes públicos a nivel internacional está compuesto por la brecha existente entre las externalidades que se han vuelto cada vez más internacionales en su alcance y el hecho que las principales unidades de decisiones de política permanecen a nivel nacional.

Otros Ejemplos: la equidad

En el capítulo anterior se han presentado varios ejemplos de bienes públicos globales como la estabilidad financiera, un medio ambiente no contaminado y la posibilidad de contar con una población que goce de buena salud. Sin embargo, el concepto de bienes públicos globales es mucho más abarcativo. Cada una de sus aplicaciones apunta a reflejar un problema de acción colectiva que reclama una mayor cooperación internacional y que necesariamente involucra a los organismos internacionales.

Por ejemplo, la equidad ha sido considerada como un bien público global. Rao (1999) demuestra que aunque la mayoría de las personas desean una sociedad más equitativa, este objetivo raramente es alcanzado cuando cada uno actúa aisladamente. Según este autor no sólo es necesario un impulso mundial hacia una mayor cooperación para establecer reglas e instituciones para la emergente economía global. También se precisa que la provisión de estos bienes públicos globales tenga en cuenta los criterios de equidad, legitimidad y democracia. La estabilidad, seguridad y democracia mundial no puede sustentarse sobre un sistema de reglas que descansen exclusivamente en los mandatos del mercado.

3.1.2. Imposición Mundial

La necesidad de evitar pérdidas de recaudación a nivel nacional, de proveer bienes públicos globales y de corregir externalidades que traspasan las fronteras nacionales, lleva a plantear el tema de los impuestos a nivel internacional.

La necesidad de un organismo tributario internacional

Hasta hace poco, la dimensión de la política impositiva era de carácter meramente nacional; a medida que el comercio de bienes y servicios y la movilidad de los factores se va acrecentando, se hace necesario analizar la posibilidad de incorporar y/o administrar impuestos a escala global.

La creciente integración de los diferentes mercados, ha generado dos cambios fundamentales en los sistemas impositivos nacionales: por un lado, producto de la mayor interdependencia, hay efectos derrames de las políticas tributarias nacionales sobre otros países y por el otro, se está produciendo una mayor competencia internacional para atraer capitales, lo que implica “guerras tributarias” con reducciones impositivas que pueden producir graves déficits fiscales de los países implicados, con las consecuencias adversas que esto conlleva. Todo ello hace evidente la conveniencia de homogeneizar el tratamiento tributario a nivel global (Tanzi, 2000).

Si bien es cierto que la actuación de un organismo encargado de imponer y recaudar algunos impuestos a nivel internacional es de difícil viabilidad, tanto política como técnicamente, esta institución podría jugar un rol importante en la coordinación fiscal internacional, la financiación de bienes públicos globales y la corrección de externalidades internacionales.

Para el primer objetivo, Tanzi (2000) propone crear una Organización Impositiva Mundial encargada de: ejercer funciones de vigilancia sobre el desarrollo impositivo en todo el mundo, promover un foro mundial para discutir la dimensión internacional de la política impositiva, sugerir soluciones ante controversias entre países surgidas por competencias tributarias, desalentar manejos impositivos por parte de un país que tienen por objeto perjudicar a otro u otros países, recopilar información estadística, informar a los países sobre las mejores prácticas en materia impositiva, desarrollar un código de conducta para el buen comportamiento en la legislación y la administración tributaria, etc. Tal institución no tendría poder para recaudar impuestos ni modificar las legislaciones

de los distintos países sino que su rol sería monitorear la aplicación de impuestos a nivel internacional, función similar a la realizada por la Organización Mundial del Comercio en el área de comercio internacional. La actuación de un organismo internacional que tenga por objeto la coordinación impositiva entre todos los países, es también clave para evitar “guerras tributarias” y la eliminación de los “paraísos fiscales”.

Financiamiento de bienes públicos

Al igual que a nivel nacional, en la financiación de bienes públicos pueden seguirse dos criterios: imponer impuestos de manera que exista una relación con el beneficio recibido por la provisión de ese bien, o aplicar el principio de la capacidad de pago y cobrar de acuerdo a algún indicador de poder adquisitivo.

En la actualidad no existen organizaciones tributarias de alcance global y los organismos encargados de la provisión de ciertos bienes públicos internacionales basan su financiamiento en el aporte de sus países miembros, sin tener en cuenta un patrón redistributivo claro. Para solucionar ese problema puede analizarse como alternativa la instauración de una serie de impuestos a nivel global que puedan aportar mayor seguridad, continuidad y certidumbre sobre los fondos que dispondrán los distintos organismos internacionales (Méndez, 1992).

Uno de los tributos analizados consistiría en un impuesto general sobre el comercio internacional, que incluya tanto a bienes tangibles como intangibles y que sea recaudado principalmente en el punto de importación, ya que los aranceles que se aplican sobre este concepto son más comunes que los aplicados a las exportaciones, lo cual facilitaría la tarea de las aduanas de los distintos países. Este impuesto podría ser cargado sobre el seguro y flete de la mercadería importada. A pesar de que un impuesto de estas características puede no ser progresivo, ya que algunos países mayormente importadores no tienen ingresos per cápita elevados, la redistribución mediante los beneficios que se dirigen hacia dichos países a través de la asistencia internacional podría ayudar a mejorar la situación de los países de menores ingresos. La desventaja potencial de este tipo de impuestos es que si la alícuota es elevada, puede aumentar el precio de los bienes comerciados internacionalmente y con ello reducir el volumen de comercio.

Otra alternativa consiste en la imposición sobre el comercio de algunos commodities específicos como el petróleo, bienes minerales no renovables y sobre materias primas minerales. Esta medida puede resultar

muy dificultosa por las presiones de los principales exportadores de este tipo de bienes.

Con el objetivo de lograr objetivos redistributivos, se ha considerado la imposición sobre el superávit del comercio en bienes manufacturados. En este caso, los países desarrollados podrían aportar fondos sobre la base del promedio del superávit quinquenal, en dicho comercio con los países en desarrollo.

Este impuesto no sería efectivo si se establecen tasas elevadas, ya que deprimiría las exportaciones de bienes manufacturados y haría más caro este tipo de bienes. Consecuentemente disminuirían las importaciones de bienes manufacturados, especialmente en los países menos desarrollados, reduciendo la competencia doméstica y generando un aumento de los precios y atraso tecnológico. Por lo tanto, el costo del impuesto podría ser trasladado fácilmente a los países importadores.

La variante de la imposición mundial sobre el movimiento de capitales (por ejemplo, impuesto de Tobin) que también representaría una fuente de recursos para un organismo tributario internacional, será analizada en detalle en la sección siguiente, dado que forma parte del debate sobre la nueva arquitectura del sistema financiero internacional.

Corrección de externalidades

Ciertos tributos pueden ser necesarios como medidas de castigo para reducir las externalidades negativas o como incentivos sobre las actividades que generan externalidades positivas y no como mecanismos para incrementar los recursos. En la tradición de impuestos pigouvianos se podría establecer, por ejemplo, un tributo sobre la cantidad de petróleo derramado en el mar. Esto, por un lado incentiva a no provocar derrames, lo cual mejora la calidad de vida de los ciudadanos de todo el mundo. En tanto se produzcan derrames, el ingreso de recursos proveniente del impuesto puede destinarse a algún organismo global dedicado a la conservación del medio ambiente. Otro impuesto que reduciría una externalidad negativa, es el que podría recaer sobre el armamento militar, induciendo a la paz mundial.

En cuanto a las externalidades positivas, se ha propuesto cobrar un impuesto por “derrame de conocimientos”; el mismo consistiría en un tributo que deberían pagar los países desarrollados en función del aporte que efectúen en sus innovaciones y consecuentemente en su PIB los ciudadanos de países en desarrollo radicados en los primeros. En este caso, se estaría internalizando la externalidad positiva brinda-

da por los gastos en educación realizados por el país de origen de los ciudadanos.

También, como marca Bhagwati (1976), los países desarrollados obtienen ganancias de los tributos sobre los ingresos de los inmigrantes, dicho rédito podría compartirse con los países en desarrollo de donde proviene el trabajador. Por ello se considera que debería existir un impuesto suplementario sobre el ingreso del trabajador que emigró y que el monto del mismo se destine al fisco del país de origen o a un bloque de países en desarrollo, preferentemente vía las Naciones Unidas. Si bien esta medida puede ocasionar una reducción de la emigración hacia países desarrollados, ya que caería el ingreso del trabajador que se fue de su país; si el impuesto representa una pequeña fracción de su ingreso, las diferencias salariales entre el país de origen y de destino, harían igualmente atractiva la emigración.

3.2. HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

La estabilidad financiera es seguramente uno de los más claros ejemplos de bienes públicos globales. En un sistema financiero internacional tan complejo e interdependiente como el actual, con características que lo alejan bastante del funcionamiento competitivo (fallas de mercado, efectos contagio, comportamiento de manada, etc.), una crisis desatada en un determinado país, producto, por ejemplo, de la caída de alguno de sus bancos, no sólo genera una disminución de la actividad económica del país en cuestión, sino que también puede terminar desatando una crisis mundial con repercusiones en los lugares menos pensados del planeta. Los beneficios de un sistema financiero estable no pueden ser apropiados por algún país o agente económico particular, sino que su consumo es no rival y no puede excluirse a nadie de disfrutar de este bien. La provisión del bien “estabilidad financiera internacional”, es el eje del debate acerca de la Nueva Arquitectura del Sistema Financiero Internacional.

3.2.1. ¿Una estructura única para todos los países?

Como plantean varios autores (Ocampo, 1999; Rodrik, 2000), el objetivo de la nueva arquitectura debe ser cerrar la brecha existente entre los alcances de las instituciones (que hasta la fecha han sido en su mayor parte nacionales) y los alcances de los merca-

dos (que son cada vez más de nivel internacional). Si bien, existe cierto consenso en el ámbito académico y político sobre la necesidad de dicha reforma, hay importantes áreas de divergencia de opiniones. Por un lado, se encuentra la propuesta del grupo de los siete países más industrializados (EEUU, Alemania, Japón, Canadá, Francia, Reino Unido e Italia; G7) que considera necesaria la liberalización de los movimientos de capitales a nivel internacional y, a su vez, propone medidas que permitan mejorar la diseminación de información económica y financiera a escala mundial, adoptar estándares comunes mínimos de regulación y supervisión financiera y códigos de conducta en materia de política fiscal y monetaria, lo cual significaría un pequeño giro en la actuación del FMI. En la actualidad, sólo se estaría incorporando un mayor énfasis en la recolección y diseminación de información para evitar las crisis.

En otro lado, se encolumnan los que reclaman un replanteo más profundo sobre el diseño de las organizaciones mundiales. Estos pregonan que debería existir un manejo más autónomo, por parte de las naciones, de la política económica, especialmente en lo que concierne a la apertura de la cuenta de capital (Rodrik, 2000; Ocampo, 1999). Destacan la necesidad de crear instituciones que supervisen el movimiento de capitales en sus regiones y conformen un fondo que actúe como seguro ante eventuales crisis (Ocampo, 1999). También sostienen que es importante la creación de un grupo de 16 naciones (G-7 más Rusia y 8 países en desarrollo) para encontrar soluciones a través del consenso y para que exista también injerencia de las naciones menos desarrolladas en los foros de discusión (Sachs, 1999).

Estas dos posiciones difieren especialmente en la manera de asegurar la estabilidad financiera internacional. Por un lado, respecto al tratamiento que se debe dar al movimiento de capitales internacionales y, por otro lado, sobre el tipo de condicionalidades que los organismos internacionales imponen en el otorgamiento de ayudas financieras.

3.2.2. El movimiento de capitales: liberalizar o regular

Diferentes posiciones

A partir de las crisis financieras que impactaron sobre varias economías en desarrollo en los años '90, mucho se ha escrito sobre las implicancias de la liberalización del movimiento de capitales y si debería existir algún mecanismo -ya sea a nivel de institucio-

nes internacionales o a través de políticas nacionales para regular su movimiento.

La discusión ha tenido diversas posiciones, que pueden distinguirse entre las propuestas efectuadas por los defensores del Consenso de Washington (FMI y G-7, entre sus principales adeptos) que pregonan la necesidad de liberalizar la cuenta de capital de todos los países y las consideraciones realizadas por distintos académicos que remarcan la necesidad de establecer algún tipo de control al movimiento de capitales a lo largo del mundo (se destacan las posiciones de organismos de investigación regionales como la CEPAL, un grupo importante de economistas, recientes aportes del Banco Mundial y paradójicamente un artículo presentado por el FMI). Presentar un resumen de las principales propuestas es un ejercicio necesario para comprender los tópicos tenidos en cuenta por los que están a favor y en contra de la aplicación de controles a los movimientos de capitales y la forma de aplicación de los mismos.

En un reciente artículo del FMI se enfatiza que los controles de capital no tienen efectividad en el mediano-largo plazo, sino que más bien pueden retardar reformas estructurales necesarias para el logro de un crecimiento capaz de sostenerse en el tiempo. El FMI dice que se debe trabajar para eliminar todas las fallas que tiene el mercado financiero internacional, sin imponer coercitivamente ninguna medida que vaya en contra del mercado. Las soluciones que plantea para la prevención y manejo de las crisis financieras, se centran en limitar las fallas del mercado a través de regulaciones prudenciales en los sistemas financieros de cada uno de los países y en un manejo fiscal adecuado, con menor intervención del sector público en las decisiones económicas (Ariyoshi; Habermeier y otros, 1999).

La insistencia del FMI en las regulaciones y supervisiones prudenciales de los sistemas financieros de todos los países, como una estrategia central para amortiguar los efectos de la libre movilidad de capitales, está basada también en que sus equipos técnicos consideran que los controles al movimiento de capitales pueden evadirse fácilmente, pero como bien plantean Rodrik y Velasco si estos últimos pueden evadirse, ¿las regulaciones y supervisiones prudenciales no estarían expuestas al mismo inconveniente? (Rodrik; Velasco, 1999).

Otros autores consideran que los controles de capitales pueden ser efectivos para prevenir efectos adversos externos (Hopenhayn, 1995; Animat y Larraín, 1996; Held y Szalachman, 1998) o para reducir el impacto de los mismos cuando la crisis ya se ha desatado en el país (Krugman, 1999). La solución al

primer problema la encuentran en la imposición de controles a la entrada de capitales de corto plazo; en tanto que para el segundo proponen restricciones temporarias a la salida de capitales. También los defensores de la aplicación de algún tipo de regulación al movimiento de capitales (Ocampo, 1999) proponen mantener un grado importante de autonomía en la política monetaria, con el argumento de la inexistencia de una red financiera internacional sólida que permita atenuar los efectos de las crisis.

Diferentes alternativas

En cuanto a la posibilidad de imponer controles de capitales existen varias alternativas, que pueden dividirse entre las de alcance global y las de aplicación nacional.

Entre las primeras se destaca la propuesta de James Tobin, efectuada en 1972, que consideró el establecimiento de un pequeño impuesto a las transacciones en los mercados cambiarios, de entre 0,1% y 0,5%. La idea central consistía en penalizar los desestabilizantes movimientos de corto plazo sin desalentar los créditos e inversiones a más largo término. El argumento a favor de la imposición de este impuesto es que un menor movimiento de divisas fortalecería considerablemente el sistema financiero internacional, al limitar la volatilidad de las monedas. Además, los países en desarrollo podrían participar de los ingresos y la tasa tributaria podría elevarse temporalmente para desalentar los movimientos de capital en épocas de excesiva volatilidad. Con esto se aseguraría un bien público muy demandado en la actualidad: la estabilidad financiera. A su vez, el gravamen originaría recaudaciones significativas que podrían redistribuirse con distintos criterios.

No obstante, el FMI no está de acuerdo con esta medida. Las críticas que se le asignan a este impuesto han sido de tres tipos. La primera, plantea problemas de implementación, por cuanto la eficiencia del impuesto dependería de la celebración de un convenio internacional que cubriese a todos los países. Sin esto, las transacciones podrían desviarse a los países que no cobran este impuesto. La segunda objeción se refiere a la posibilidad de evadir el impuesto, desplazando operaciones del mercado cambiario al contado al uso de derivados (swaps y futuros, etc.). La tercera crítica apunta a que este impuesto implica un costo adicional a los mercados financieros, al hacer más caro el financiamiento en otras monedas, repercutiendo en la inversión y en el crecimiento económico. (Ibarra, 1998 y Stotsky, 1996)

Las dos primeras objeciones podrían obviarse mediante una enmienda al convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional que hiciese obligatorio el impuesto entre los países miembros y gravando algunas operaciones con derivados. La tercera crítica es la más difícil de rebatir, aunque se debería sopesar el mayor costo de financiamiento con los beneficios enumerados más arriba. Dado que nunca se ha aplicado este impuesto, es imposible realizar un análisis empírico al respecto.

La experiencia más reciente en materia de control de capitales a nivel nacional, muestra que los mismos pueden imponerse con dos objetivos distintos: limitar el ingreso de capitales de corto plazo, o restringir la salida de capitales en momentos de crisis.

La experiencia chilena es una de las más exitosas en cuanto a la primera de las variantes mencionadas. La misma se llevó a cabo en 1991 con la aplicación de un encaje no remunerado sobre el endeudamiento externo de bancos y empresas, cuando los plazos eran menores a un año buscando desalentar el ingreso de capitales de corto plazo. Brasil en 1993, adoptó un impuesto explícito sobre ciertas transacciones en moneda extranjera y préstamos externos, combinado con algunas prohibiciones a la salida del capital que no cumpliera un tiempo mínimo de establecimiento en el país. En este caso, el tipo de cambio real se apreció significativamente, provocando un deterioro en las cuentas corrientes de sus balanzas de pago. Si bien los controles no fueron efectivos en reducir el nivel total de entrada de capitales, sí lo fueron en reducir la participación de los flujos de corto plazo.

Otra variante que tiende a regular el ingreso de capitales de corto plazo es la propuesta en un trabajo presentado, paradójicamente, por el FMI (Zee, 2000). La misma consiste en la aplicación de un impuesto que sea retenido por la institución financiera que recibe los fondos del exterior y que gire lo recaudado a una autoridad impositiva. Luego, esta realiza los reintegros, en caso que el receptor de los fondos sea un exportador o algún agente que pague algún impuesto por el ingreso de dichos fondos; cuando el capital ingresado se mantenga en el país sólo por un corto período de tiempo, no se realizarían reintegros. Las mayores ventajas de esta propuesta son que el impuesto sería difícilmente evadible ya que toda transacción de ingresos de divisas registrada en un banco estaría sujeta al tributo, aunque podrían existir sectores que no estén muy de acuerdo con el impuesto si los reintegros son efectuados con demoras (ej. Exportadores).

El Banco Mundial se manifiesta a favor de cierto control a la entrada de capitales de corto plazo, al

sostener que países expuestos al ingreso masivo de capitales asociados a la fase inicial de un proceso de apertura de la cuenta de capital (especialmente en aquellos casos donde el sistema financiero no es muy sólido) pueden imponer controles de capitales combinados con otras políticas (control de la política fiscal, esterilización y cierta flexibilidad del tipo de cambio) con el objeto de reducir la participación de los flujos de capital de corto plazo y con ello la vulnerabilidad de la economía ante eventuales shocks externos (Banco Mundial, 1997).

Los controles a la salida, aplicados para contener presiones sobre el tipo de cambio de los países afectados por crisis financieras muy severas, han sido muy criticados por los organismos internacionales, por el hecho de reducir la confianza de los inversores hacia el país motivando un menor ingreso de capitales. Tanto el FMI como el Banco Mundial no avalan este tipo de controles en países emergentes, argumentan que los mismos repercuten en un mayor costo para acceder al mercado de capitales internacional, tanto para el gobierno como para las empresas (Ariyoshi, Habermeier y otros, 1999 y Banco Mundial, 1997). Cabe agregar que, en el caso de Malasia, donde en plena crisis el ingreso de capitales estaba restringido per-se, los controles transitorios a la salida permitieron mantener capitales en el país, fortalecer la moneda y continuar con un proceso de reforma del sistema financiero iniciado poco antes del colapso que afectó a la mayoría de las economías asiáticas desde fines de 1997 (Krugman, 1999).

3.2.3. Las condicionalidades y la “propiedad” de las políticas

El segundo tema en discusión sobre la nueva arquitectura del sistema financiero internacional, tiene que ver con las condicionalidades que acompañan la ayuda del FMI y sus efectos sobre las políticas domésticas. Si bien no se discute el derecho de cualquier prestamista de imponer ciertas restricciones sobre el tomador de un crédito, en el caso de la actuación del FMI hay tres puntos en discusión: la amplitud y la legitimidad de las condiciones, la relación entre la actuación del FMI y la opinión de los mercados y los efectos de las condicionalidades sobre el sistema democrático.

Además de recomendar medidas referidas al tratamiento que debe tener el movimiento de capitales internacionales, el FMI ha propuesto otro tipo de medidas para aquellos países que han incurrido en crisis de balance de pagos o corren cierto riesgo de

llegar a esa situación. El problema básico es que el FMI aplica condicionalidades que van más allá de las estrictamente necesarias al rol que debería cumplir. El primer aspecto que se ha criticado es que las restricciones no se deberían aplicar en el caso de crisis de origen externo (Ocampo, 1999). Cuando el problema suscitado en un país es consecuencia de una política económica equivocada, las recomendaciones de los organismos internacionales tendientes a ordenar en términos macroeconómicos al país, son válidas. Distinto es el caso cuando los efectos de la crisis provienen de factores externos (suba de tasa de interés internacionales, aumento del precio de insumos básicos importados, caída en los términos de intercambio, etc.), donde las condicionalidades deben ser cuidadosamente analizadas porque el rumbo de la política económica nacional puede ser el correcto. De todas maneras, para los casos de responsabilidad de las autoridades locales, según una de las posiciones, sólo debería aplicarse restricciones sobre la política macroeconómica, pero no sobre otras cuestiones que hacen más a la forma de alcanzar un determinado resultado y no al resultado en sí mismo.

La posición más extrema sobre la reforma de los organismos internacionales, remarca la necesidad de que la “propiedad” de las políticas no debería ser del FMI, sino de las autoridades económicas del país implicado o de un acuerdo entre ambos, lo que implicaría democratizar la toma de decisiones. Los países deberían mantener la autonomía de las políticas que afectan las instituciones y estrategias de desarrollo económico y social.

Otro tema en debate, es saber si el que condiciona a los países es el FMI con sus recomendaciones de políticas o si es el mercado a través de las decisiones de los inversores, aunque es posible pensar que se produce una retroalimentación entre estos dos actores. Por un lado, las definiciones de políticas por parte del FMI hacen que cualquier desvío de sus recomendaciones sea castigado por el mercado a través de la salida de capitales. A su vez, como los inversores tienen sus propios asesores que basan su análisis en la lectura de material provisto por organismos internacionales, en cierto momento la actuación de los inversores puede adelantarse a la intervención del FMI, ya que observan que ciertos postulados básicos no están siendo cumplidos por la política económica de un determinado país.

Por último, cabe decir que no tendría sentido promover la democracia a escala mundial si los procesos políticos representativos y participativos en el ámbito nacional, no van a tener ninguna posibilidad de determinar las estrategias de desarrollo económico y

social, incluida la combinación de políticas a través de las cuáles cada país garantiza su estabilidad macroeconómica. (CEPAL, 2000). La mayoría de los funcionarios de las economías emergentes están viviendo el síndrome del “distrito electoral dual”. Por un lado, ellos son elegidos por los votantes de sus países, pero por el otro también necesitan del apoyo de los inversores. Si las inversiones se van del país, la economía local se perjudica y el apoyo local se erosiona rápidamente. Para este objetivo, el constante apoyo de los organismos internacionales es ampliamente necesario (Sobourin, 2000).

4. ORGANISMOS INTERNACIONALES: POLÍTICAS Y REFORMAS

Por diferentes vías los organismos internacionales han influido e influyen tanto sobre la “oferta” como sobre la “demanda” de políticas públicas domésticas. La OMC afecta principalmente las demandas de política, dado que la mayor apertura comercial conlleva necesidades de reasignación de recursos y redistribución. Por el lado de la oferta, las Naciones Unidas y el Banco Mundial asisten a los gobiernos en la provisión de los bienes de producción pública como educación, salud, lucha contra la pobreza, etc.; mientras que la actuación del FMI se relaciona más estrechamente con la oferta de bienes de regulación pública, fundamentalmente, estabilidad financiera.

Tanto por problemas de diseño como por inconvenientes en la gestión, los organismos internacionales no han sido efectivos en la resolución de la problemática que la globalización plantea. El incremento de la pobreza, la desigualdad y las crisis financieras en el mundo son los principales indicios de ello. Por lo tanto, diferentes analistas e instituciones internacionales, han propuesto reformas que básicamente persiguen capacitar y potenciar a los mismos para la provisión de ciertos bienes públicos globales.

De todos los bienes públicos globales, uno de los más importantes ha sido la necesidad de contar con “estabilidad financiera internacional”. Sobre cómo proveer este bien se fundamenta la discusión de la “nueva arquitectura del sistema financiero internacional”, sobre la cual existen dos grandes desacuerdos: la regulación o no del movimiento de capitales y el tipo de condicionalidad impuestas por el FMI. Relacionado sobre este último tema, es relevante analizar la creación de mecanismos de cooperación y de instituciones regionales, de forma tal que tareas

como la supervisión, el manejo de las crisis y las condicionalidades, puedan ser conducidas en el ámbito regional. Como resalta Sachs (1998) esto se asemejaría al mecanismo más exitoso de ayuda internacional en la historia: el Plan Marshall, donde

los europeos controlaron a cada uno de los países, financiaron infraestructura común y construyeron y profundizaron instituciones de cooperación regional. Esta cuestión forma parte del capítulo siguiente.

Capítulo 4

Acuerdos, intercambio e instituciones regionales

1. INTRODUCCION

Habiendo descripto el dilema que la globalización plantea a las autoridades nacionales (Capítulos 1 y 2) y presentada una primera alternativa para enfrentarlo (Capítulo 3), esta última parte del trabajo tiene el objetivo de evaluar otro nivel de respuesta que se relaciona con uno de los caminos que los países han elegido para insertarse en la economía global: los acuerdos regionales. La mayoría de los países del mundo han firmado algún tratado de asociación con otros, si bien cada país se ha abierto al intercambio mundial, lo ha hecho relativamente más respecto a algunos de ellos.

En este capítulo, se establece como hipótesis, que los acuerdos regionales responden a dos cuestiones. Una, que constituye una forma de aprovechar las ganancias provenientes de un mayor intercambio (de bienes, servicios, capitales, tecnología, etc.), pero en un entorno más cooperativo respecto a una apertura unilateral total, lo que permite **aminorar ciertas demandas de política**. Otra, que brinda la posibilidad de que se consoliden instituciones regionales que proveen ciertos bienes que la sociedad demanda y que, a partir del proceso de globalización, son más difíciles de proveer en el ámbito nacional. De esta manera, los gobiernos pueden **recuperar parte de la efectividad de ciertas políticas** y ofrecer otras que claramente son imposibles de implementar desde una perspectiva exclusivamente nacional.

Por lo tanto, **los acuerdos regionales son un instrumento útil para insertarse en la economía global porque aminora ciertas demandas y fortalece la oferta** de políticas públicas.

2. ACUERDOS REGIONALES E INTERCAMBIO: EL LADO DE LA DEMANDA DE POLITICA

Para los países que integran la Organización Mundial de Comercio (OMC, ex GATT), la conformación de acuerdos regionales (ARC), es la alternativa jurídicamente posible a la apertura unilateral y la mayoría ha utilizado esta herramienta. En el período comprendido entre 1948 y 1994 las partes contratantes del GATT notificaron 108 ACR en la esfera del comercio de mercancías, 38 de ellos en los cinco últimos años de ese período. En el tiempo que media desde la crea-

ción de la OMC (1995), se han notificado otros 67 ACR, algunos de los cuales corresponden a la esfera del comercio de servicios. De los 194 ACR notificados en total al GATT/OMC, 107 están en vigencia.

Uno de los aspectos clave de los acuerdos regionales, es que permiten un mayor intercambio de bienes que en una economía cerrada, pero menor que en una economía total y unilateralmente abierta (o de libre comercio). En este sentido, los acuerdos tienen costos y beneficios frente al libre comercio.

El menor intercambio de bienes, servicios y factores, respecto a la situación de libre comercio, genera costos estáticos ya que los consumidores no pueden acceder totalmente a bienes de menores precios y de mayor calidad y, también costos dinámicos, dado que no se permite el ingreso de ciertas innovaciones que se producen afuera de la región y, por lo tanto, las empresas que operan dentro de la región exclusivamente, tenderán a rezagarse frente a empresas similares que operen en el resto del mundo. También existen beneficios estáticos en términos sociales: el regionalismo es un medio para darle tiempo a las empresas y a los trabajadores para que se “readecuen” al nuevo contexto, ya que enfrentan una menor competencia (que en el caso de libre comercio) aunque mayor que antes (con economía cerrada). **En este sentido, el regionalismo tenderá a reducir las demandas de políticas pues atenúa los problemas sociales que la globalización acarrea en el corto plazo.**

Sin embargo, para que los agentes económicos observen incentivos a readecuarse, deben percibir que en el futuro enfrentarán efectivamente competencia del resto del mundo: esto puede lograrse a través de un regionalismo abierto, en el sentido de que su arancel externo converja en el tiempo a un valor bajo.

Así, intertemporalmente, un regionalismo abierto podría lograr que los países se apropien en el largo plazo de los beneficios estáticos y dinámicos de la globalización, sin enfrentar en el corto plazo problemas sociales graves.

2.1. EL ANALISIS TRADICIONAL

El análisis económico de los acuerdos regionales se realizará, en principio, utilizando los modelos puros de economía internacional. En primer lugar se analizarán las ventajas y desventajas de mantener la

economía cerrada con relación a una reducción multilateral de aranceles (apertura multilateral), luego se expondrán los efectos de la apertura en un contexto donde no todos los países se abren de la misma forma (apertura unilateral) y finalmente, se estudiarán ventajas y desventajas del regionalismo, respecto a una apertura unilateral.

El análisis económico estándar indica que la reducción multilateral de tarifas (esta es una situación en la que todos los países llevan sus tarifas a cero) es ventajosa para los países pequeños respecto a una situación de autarquía, dado que les permite apropiarse de ganancias de producción y consumo. Entre las primeras puede encontrarse el aprovechamiento de ventajas comparativas, de economías de escala y de la posibilidad de incorporar constantemente nuevas tecnologías y bienes. Estas mejoras son producto de una mejor asignación de recursos, tanto estática como intertemporal. Las ganancias de consumo son fruto de la posibilidad que se les presenta a los consumidores de acceder a mayor cantidad de productos y de mejor calidad y precios. Como contrapartida, a estas ganancias de corto y largo plazo, habrá que tener en cuenta los posibles costos de corto plazo explorados en los capítulos anteriores.

Pero hay que considerar que la posibilidad de ordenar una reducción multilateral de tarifas en el mundo entero es muy baja, debido tanto al número de países que participan, como a los intereses que se ponen en juego en una decisión de esas características. Ante ello deberían analizarse los efectos de la apertura en forma unilateral, es decir, disminuir barreras al comercio sin importar lo que haga el resto de los países. En este caso y bajo los supuestos de que el país es pequeño, que no existen bienes regionales (esto es, bienes que por su alto costo de transporte no se pueden exportar al resto del mundo, aunque sí se podrían exportar a algún país vecino) y en un análisis estático, la apertura unilateral sigue siendo preferible a mantener la economía cerrada. Esto se debe a dos razones. Por un lado, los consumidores podrán alcanzar un nivel más alto de bienestar a partir de que los mismos pueden acceder a un mayor número de productos a menores precios y de una mayor calidad (que en el caso de autarquía). Por el otro, todavía seguirán existiendo ganancias de producción (aprovechamiento de economías de escala, acceso a tecnología), pero en menor grado, debido a que si el resto de los países mantiene barreras al comercio de los bienes en los que nuestro país goza de ventajas comparativas, no permitirán explotar al máximo dichas ventajas dado que se estará recibiendo una señal de precios incorrecta (en el sentido de que la misma no muestra las “verda-

deras” diferencias de tecnología y dotaciones que existen entre países).

Entonces es relevante entonces preguntarse ¿por qué el regionalismo no es, bajo estos supuestos, mejor que la apertura? La respuesta requiere la introducción de dos nuevos conceptos: creación y desvío de comercio. Cuando se conforma un acuerdo regional algunos bienes que inicialmente se producían en el país o se importaban desde el resto del mundo son provistos por el país socio. Aún cuando el país asociado sea el menos eficiente, gozará de la protección de un arancel externo común y por ende, podrá ubicar algunos de sus productos en nuestro país. De esta manera, la oferta de bienes del país asociado reemplazará, para algunos productos, a las importaciones (más baratas) del resto del mundo y, quizá, a una parte de la producción local; esto implicará un costo social o, en otras palabras, un desvío de comercio. Por otro lado, si el país socio tiene menores costos que el precio internacional más el arancel, entonces los consumidores locales comprarán más bienes al país socio y los productores locales producirán menos de esos mismos bienes: esto implica un aumento de las importaciones. En otras palabras, habrá una creación de comercio.

Según De Melo y Panagariya (1992), el tamaño relativo de la creación y desviación de comercio, depende de tres factores. En primer lugar, de los niveles de los aranceles existentes antes de la conformación del bloque en las economías implicadas. Cuanto mayores sean los mismos, la creación de comercio será mayor, ya que se estará desplazando la producción doméstica que no pueda competir con el socio comercial. En segundo lugar, depende también de la magnitud de las demandas complementarias de bienes entre los países socios. A mayor complementariedad se crean incentivos para la especialización y así se potencia la creación de comercio. Por último, las menores tarifas externas después de la conformación del bloque provocan menos desviación de comercio, dado que ofrecen menos posibilidades de desplazamiento de importaciones de países extra-bloque.

Hasta aquí, el regionalismo no es mejor que la apertura pues cualquier ganancia, debido a la creación de comercio que se obtendría con un acuerdo regional, se puede lograr (y ampliar) por medio de una apertura unilateral: en este último caso se le estaría comprando bienes a los productores más eficientes del mundo. Sin embargo, el levantamiento de los supuestos anteriores (ausencia de bienes regionales y análisis estático) puede hacer que la comparación entre apertura unilateral y regionalismo de un resultado distinto al anterior.

La existencia de bienes regionales hace que la importación de esos bienes desde el país socio, genere una ganancia por creación de comercio debido a que este último resulta un proveedor más eficiente que los productores locales. En el caso de aquellos bienes regionales que nuestro país pueda vender al país socio, se generaría una ganancia de producción pues se podrán exportar más productos.

También debe analizarse qué ocurre en un contexto dinámico. Si bien en este caso nuevamente se cumple que las innovaciones tecnológicas o la incorporación de productos y procesos productivos que pudieran aprovecharse a través del regionalismo, también se podrían lograr por medio de una apertura unilateral, el regionalismo torna ambiguo el balance de costos-beneficios dinámicos ya que permitiría que existan movimientos de factores, que aumente el crecimiento del comercio intraindustrial y que se aprovechen las economías de aglomeración.

Finalmente, existen dos críticas que el análisis tradicional le hace a la decisión de integrarse a un acuerdo comercial. Una es que la competencia por la inversión extranjera directa puede exacerbar los problemas fiscales de los países, derrochar recursos de las inversiones públicas en infraestructura y en desarrollo de recursos humanos que son necesarias, entre otras razones, para atraer inversión privada. Para solucionar este problema potencial, se requiere la existencia de instituciones que actúen como mecanismos de coordinación de políticas. La segunda es que la regionalización es costosa cuando se caracteriza por el mantenimiento de industrias desfasadas, generando un subsidio cruzado implícito de los consumidores a los productores de esas industrias. Pero, esto puede solucionarse a través de un regionalismo abierto, concepto que se aborda a continuación.

2.2. EL REGIONALISMO ABIERTO Y LAS DEMANDAS DE POLÍTICA

Se entiende por regionalismo abierto aquellos acuerdos preferenciales de integración que tienen como objetivo aumentar la competitividad de los países y forman los cimientos para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994). De esta manera, dichos acuerdos se constituyen en una forma de reducir, en el corto plazo, la demanda de políticas surgidas a partir de una apertura unilateral, pero logrando absorber las ganancias de largo plazo del libre comercio.

En un contexto de apertura unilateral, las empresas deberán readecuarse rápidamente con lo que re-

querirían una gran cantidad de recursos financieros en el corto plazo, mientras los trabajadores deberían recapacitarse rápidamente para poder incorporarse a los sectores en los que el país goza de ventajas comparativas. En cambio, el regionalismo, da tiempo a que las empresas se reestructuren, a que el Estado haga políticas de salud y educación graduales y focalizadas y a que se implementen las reformas macro y financieras que se requieren para disminuir la volatilidad. De todas formas el regionalismo no elimina todas las demandas. Considerando un contexto "imperfecto", los acuerdos regionales también traerán aparejados costos sociales que inducirán efectivamente a una reasignación de factores, en tanto y en cuanto, los países socios comercien entre sí.

Se podría argüir que el regionalismo puede dar tiempo para que las empresas se readecuen al nuevo contexto, pero no da los incentivos suficientes: ¿por qué habría de cambiar de actividad una empresa o un individuo si no observa las señales de precios adecuadas?

El regionalismo abierto goza de dos atributos que brindan los incentivos al cambio de una manera gradual. En primer lugar, existe un efecto que podría llamarse "potencial": dado que el arancel externo se reduce en el tiempo, esto irá cambiando las decisiones de inversión hacia los sectores más competitivos de la economía. Para ello, es de fundamental importancia que la tasa de reducción de los aranceles a las importaciones sea pautaada ex-ante por el Poder Legislativo, de manera que goce de legitimidad social y que sea conocida por la sociedad. En segundo lugar, existe un efecto "real": a medida que los aranceles van cayendo, las empresas y los trabajadores irán percibiendo las señales de precios adecuadas de forma tal que comenzarán a operar los incentivos para reasignarse.

El regionalismo al permitir coordinar políticas entre países socios, atenuará el incremento en las demandas de políticas públicas. En particular, puede ser efectivo a la hora de plantear soluciones en términos de: políticas migratorias, políticas sociales y políticas educativas. La coordinación de políticas sobre migración, al aumentar la legalidad y el control de las mismas entre países socios, podría reducir las tensiones sociales entre los trabajadores locales y los trabajadores inmigrantes. Dado que en general en muchos países los trabajadores de baja calificación han accedido a sistemas de previsión y salud de carácter solidario (y provistos por el Estado), la coordinación de sistemas es una manera de lograr en el corto plazo, la garantía de los derechos adquiridos en otros países miembros. Finalmente, la coordinación de políticas de formación de capital humano de más alta calificación,

posibilitaría a los estudiantes aumentar sus opciones para decidir en donde capacitarse, generando una forma de competencia que puede tener un impacto positivo en materia de calidad y eficiencia de los diferentes sistemas educativos.

3. ACUERDOS REGIONALES E INSTITUCIONES REGIONALES: EL LADO DE LA OFERTA DE POLÍTICA

En la sección anterior se concluyó que la conformación de acuerdos regionales, respecto a la alternativa de apertura unilateral, además de posibilitar un incremento del intercambio, permite aliviar las “demandas de política”. Pero este no es el único argumento favorable a la consolidación de acuerdos y, tal vez, tampoco el más importante. En esta parte se enfatizarán dos razones adicionales para estrechar lazos con otros países que se relacionan con la “oferta” de políticas.

La primera se refiere a un conjunto de elementos que en la literatura se denominan “ganancias no tradicionales” y que tienen que ver con los beneficios en términos de credibilidad, seguridad y poder de negociación. La segunda intentará mostrar que los acuerdos regionales constituyen un medio para la creación de instituciones en el ámbito regional que cumplen un doble propósito: proveer ciertos bienes que las sociedades demandan y los gobiernos nacionales por sí solos (y por las razones expuestas en el Capítulo 2) no pueden ofrecer y evitar el estrechamiento de la restricción presupuestaria.

En los términos utilizados en este trabajo (Capítulo 2), el regionalismo permite a los gobiernos aumentar la oferta de políticas económicas, tanto a través del aumento de la cantidad de bienes de *producción* pública, como a través del logro de incrementos en la efectividad de los bienes de *regulación* pública. Se pueden ofrecer más bienes de producción pública porque, al poder coordinar políticas macroeconómicas y tributarias, es posible disminuir las pérdidas de recaudación que la globalización implica. Y conseguir mayores bienes de regulación porque, como se ha analizado anteriormente, el nivel “óptimo” de oferta de estos bienes (estabilidad financiera internacional, de un medio ambiente sin mayores problemas de contaminación, de un mayor control epidemiológico y de mejores derechos de propiedad) se está moviendo del nivel nacional al nivel supranacional. Aunque el nivel regional no sea el de provisión óptima, en muchos casos es el que cuenta con mayores posibilidades de lograrse.

3.1. BENEFICIOS “NO TRADICIONALES” Y LA OFERTA DE POLÍTICAS

3.1.1. Credibilidad

Los acuerdos regionales pueden implicar para los países miembros la obtención de ciertas ganancias “no tradicionales”, como el de una mayor credibilidad en la ejecución de sus políticas que no podrían alcanzarse si actuaran independientemente. Esta idea se basa en la literatura que inició el trabajo de Kydland y Prescott (1977) y que argumenta que un gobierno que mantiene políticas discrecionales tendrá incentivos a “sorprender” al sector privado y esto disminuye la credibilidad de las políticas gubernamentales, socialmente óptimas. De esta forma la fijación de reglas puede restaurar la credibilidad y alcanzar un resultado superior (Fernández, 1997).

Desde una perspectiva general, puede decirse que la coordinación de políticas dentro de un bloque, se traduce en mayor credibilidad ya que el establecimiento común de metas fiscales, de inflación y de tipo de cambio, actúa como garantía para la radicación de inversiones en una región. La credibilidad es un determinante importante del éxito de la política económica de los países, ya que brinda la posibilidad de prever la actuación de la política económica por un horizonte de tiempo mayor y puede actuar a favor de reducir la volatilidad del crecimiento económico (Banco Mundial, 1995; Levy y Spiller, 1996).

Si bien existen argumentos que desestiman tales beneficios cuando el acuerdo se produce entre países que no tienen una historia creíble en materia de política económica (Levy Yeyati y Sturzenegger, 1999), la coordinación de políticas y el cumplimiento a través del tiempo de lo pactado, actúa a favor de mejorar la reputación de los países pertenecientes a un bloque comercial. Existe una vasta literatura que avala que cuanto más avanzados sean los procesos de integración, se obtienen mayores beneficios en términos de credibilidad. Por ejemplo, Krugman (1992b) remarca que los beneficios de la elección de una moneda única en una región, son importantes máxime cuando los países involucrados tienen déficit fiscales persistentes y expectativas devaluatorias de magnitud a lo largo de su historia. Asimismo, es importante que dicha credibilidad sea ganada a través del tiempo, con la actuación de un Banco Central regional independiente del poder político de los países miembros y teniendo como objetivo primordial mantener bajo control las variables monetarias que conlleven a bajos niveles de inflación y a reducidas expectativas de devaluación.

Por otra parte, la construcción de instituciones regionales con objetivos bien delimitados de largo plazo pueden, a través del tiempo, generar una mejor reputación en países que aisladamente no han tenido tal consistencia a lo largo de su historia. Además, existen ciertas políticas que poseen una consistencia temporal más sólida si se llevan a cabo en forma conjunta por un bloque, que si las toma un país aisladamente. Un ejemplo de lo mencionado es el manejo de la política comercial. En este caso, una liberalización del comercio, tomada por un país aisladamente, puede ser considerada sólo temporaria, ya que las presiones de algunos sectores pueden llevar a una reversión de la política aperturista; en tanto que si la liberalización es llevada a cabo por un bloque comercial donde, a través de negociaciones que involucren a todos los países miembros, se determine la magnitud de tal apertura y la situación particular que atravesará cada sector, es menos probable que se produzca un giro en tal política, ya que más de una posición debe ser tenida en cuenta a la hora de cambiar el rumbo (Fernández, 1997).

3.1.2. Seguridad

La provisión de una especie de seguro contra posibles eventos futuros, es otro camino en que un acuerdo regional puede contribuir al bienestar de sus miembros. Esto puede explicar por qué muchos acuerdos involucran a países de diferentes tamaños, ya que los países pequeños tienen incentivos a acordar con países grandes para asegurarse de no entrar en una batalla comercial de la cual serían los principales perjudicados. En su análisis del NAFTA, Fernández (1997) argumenta que ganar seguridad ha sido el principal móvil que ha llevado a concretar dicha área de libre comercio, dado que el nivel de aranceles entre México y Estados Unidos ya era bajo antes del acuerdo. Sin embargo, sin NAFTA tal vez Estados Unidos no habría otorgado el apoyo financiero que le dio a México luego de la crisis de 1995.

Por otra parte, en términos de seguridad física y fitosanitaria, los acuerdos regionales pueden ser de importancia. La coordinación de políticas para evitar el contrabando de armas, drogas, etc. puede ayudar a reducir los delitos dentro de un país; en tanto que la fijación de reglas en cuanto a cuestiones fitosanitarias, pueden brindar una mayor seguridad a la población sobre los alimentos ingeridos y a los exportadores de distintos sectores le otorgará la seguridad de que sus productos no sufrirán las consecuencias de acciones de productores de los países pertenecientes al bloque.

En tercer lugar, la regionalización puede ser útil para lograr una mayor seguridad en términos de sostenibilidad de los gobiernos nacionales, ya que la misma recibirá un mayor apoyo de sectores particulares que pueden ser competitivos dentro de un bloque, pero que no podrían serlo si la apertura fuera total. Aquí es válido el argumento de Burki y Perry (1998), que sostienen que un paquete de medidas políticas que contenga la regionalización, tiene mayor apoyo político que aquel que se limite a la liberalización unilateral. La regionalización puede contribuir a asegurar la legitimidad de las instituciones democráticas, si se coordinan políticas en donde se exija a todos los miembros de un bloque a que mantengan dicho régimen de gobierno.

3.1.3. Poder de Negociación

Otra razón para ingresar en un acuerdo regional es el deseo de incrementar el poder de negociación con respecto a terceros países, el cual depende del tamaño del mercado, de la etapa del proceso de integración y de la relación comercio intra y extra-regional.

Al ampliar los mercados es posible influir de manera más decisiva en las negociaciones comerciales. Si bien el enfoque propuesto por la OMC está basado en reglas de comercio multilaterales donde se exigen tratos semejantes entre los países encuadrados en esta organización (regla de NMF), la conformación de bloques regionales posibilita un mayor poder negociador de países pequeños en las rondas de este organismo. Desde el punto de vista del mercado consumidor, a mayor tamaño, mayores serán las ganancias que obtendrán terceros países o bloques de la apertura de este mercado y por ello tendrían incentivos para posibilitar el ingreso de productos del bloque conformado o, por el contrario, un bloque de mayores dimensiones puede aplicar medidas de protección para obtener concesiones con un mayor impacto que si el bloque fuera pequeño.

En este sentido, es importante mencionar que el poder negociador de un bloque regional aumenta a medida que se avanza en el proceso de integración, ya que una unión aduanera (donde existe, además de libre movimiento de bienes dentro del bloque, un arancel externo común) permite a los países negociar concesiones a cambio de reducciones en dicho arancel externo común o, en todo caso, presionar a otro bloque o país, sugiriendo que ante una eventual medida proteccionista de ellos, el bloque podrá aumentar su arancel externo común o imponer otras barreras al ingreso de sus productos.

Por último, otro determinante que debe ser tenido en cuenta para mejorar el poder de negociación de un bloque comercial es la relación comercio intra-regional y extra-regional. Los incentivos a coordinar y negociar conjuntamente en los foros internacionales aumentarán cuanto mayor sea la participación del comercio con países que no pertenecen al bloque, respecto del comercio entre los socios.

3.2. INSTITUCIONES REGIONALES Y LA PROVISION DE BIENES

En un sentido amplio, los acuerdos regionales no sólo permiten incrementar el intercambio (de bienes, servicios, factores, recursos y tecnología), sino también crear en su seno instituciones de carácter regional que pueden brindar soluciones pertinentes para aumentar la oferta de políticas públicas.

Dicha posibilidad es realmente importante en un contexto donde la globalización avanza y, concomitantemente, la posibilidad y la efectividad de ofrecer políticas públicas nacionales se va reduciendo, tanto en lo que hace a proveer bienes de *producción* -dado que disminuyen los recursos disponibles- como a la reducción en la efectividad de ciertos bienes de *regulación*. El regionalismo puede ser una respuesta efectiva, con ventajas sobre otros arreglos institucionales sean estos de nivel nacional o internacional, porque el nivel de provisión óptimo de ciertos bienes es el regional o porque la coordinación cuenta con más alta probabilidad de concretarse.

Puede ocurrir que el nivel de provisión óptima de un bien se encuentre directamente a nivel regional, pero para determinarlo debe analizarse cada caso particular y no se puede hacer una lista exhaustiva de los bienes públicos regionales. La idea de fondo es simple: hay bienes públicos cuyo consumo está definido respecto a un subconjunto geográfico del total de la población y, por ende, es óptimo que sea provisto para dicha población. Este nivel óptimo de provisión cambiará con cada bien público específico. Si se analiza el caso de la provisión de un medio ambiente sano, puede ser óptimo proveer regionalmente el control de ciertos tipos de contaminación como por ejemplo, la contaminación de los ríos, pero no otros tipos de controles como el de la emisión de gases que afectan a la capa de ozono y por ende (de manera más o menos fuerte) a todos los países. Finalmente, el control de la contaminación visual y sonora debería ser provisto a escala local. Este tipo de ejemplos puede encontrarse para otros bienes públicos supranacionales como la salud pública, la

estabilidad financiera, la defensa de los derechos de propiedad, el control del crimen, etc. Para cada caso podrán hallarse ejemplos en los que sea óptima la provisión a escala mundial, otros en los que sea óptima la provisión a nivel regional y otros en donde lo óptimo sea proveerlo localmente. En suma, es claro que los efectos contagio en el mercado financiero, las externalidades ambientales y el número de personas y bienes que se mueven entre países tiende a ser mayor entre países cercanos que entre países que están alejados entre sí. Así, los acuerdos regionales, que se suelen firmar entre países vecinos, permitirían aprovechar aún más las ventajas del regionalismo.

Aún cuando el nivel óptimo de coordinación (de políticas) pueda encontrarse a nivel mundial, la coordinación a nivel regional también tiene ventajas. Dada la presencia de un menor número de actores, la posibilidad de implementar un acuerdo es mayor. A diferencia de los bienes privados, donde el mayor número de actores hace que el resultado sea mucho más eficiente, la provisión de bienes públicos requiere que la cantidad de actores sea pequeña.

Por el lado de los bienes de *producción* pública, si bien en el Capítulo 3 se analizó la conveniencia de coordinar políticas tributarias a escala mundial, como un mecanismo de respuesta a la mayor movilidad de bienes y factores evidenciada en estos últimos tiempos, la probabilidad de hacer efectiva dicha coordinación es muy baja dada la gran cantidad de participantes en los acuerdos. Con los bienes de *regulación* pública ocurre un fenómeno similar. Dado que la globalización aumentó el nivel jurisdiccional óptimo de provisión de algunos bienes públicos, desde el nivel nacional al supranacional, el regionalismo es un instrumento útil para afrontar este cambio.

Particularmente, la provisión de bienes públicos a escala regional puede ser importante en lo que respecta a cuatro cuestiones. En primer lugar, para el caso de la estabilidad financiera, la existencia de instituciones regionales sólidas actuarían como un amortiguador, dado que la coordinación macroeconómica en el ámbito regional, haría que cada país se haga cargo del costo de sus acciones (internalizar las externalidades), desincentivando políticas desestabilizadoras. A su vez, se podría lograr una mayor estabilidad de los mercados financieros regionales, coordinando la regulación y la supervisión prudencial de los sistemas financieros de los países miembros. Asimismo, la formación de fondos regionales de reserva, ayudarán en los casos de crisis graves apoyando a los países pequeños y medianos (Ocampo, 1999).

En segundo lugar, la cooperación entre países y la actuación a través de organismos supranacionales, favorece el mejoramiento del medio ambiente. Esto es posible si dichos organismos impiden, a través de un mecanismo de sanciones, cualquier acción de un país (o empresas del mismo) que perjudique el medio ambiente del resto de los países del bloque.

En tercer lugar, las instituciones regionales también pueden ser útiles para dictar leyes entre todos los países miembros y forzar el cumplimiento de las mismas. Esto es beneficioso para: i) fortalecer la seguridad jurídica de la región y así aumentar las posibilidades de recibir inversión extranjera y ii) luchar contra muchas actividades ilícitas (tráfico de drogas, fraudes financieros, evasión impositiva, lavado de dinero, etc.) que operan a escala regional.

Por último, dado que generalmente es dentro de la región donde se produce el mayor intercambio de bienes y el mayor movimiento de personas, la coordinación de políticas de salud, de control epidemiológico y de control sanitario generará también grandes ganancias a los países miembros.

4. MERCOSUR: LA NECESIDAD DE NUEVAS INSTITUCIONES

Aunque hasta ahora no se ha mencionado explícitamente al Mercosur, los argumentos descriptos en todo el trabajo tienen fuertes implicancias para el acuerdo regional en el que participa Argentina, dado que si bien esta integración ha permitido un importante incremento en el comercio de bienes, el avance ha sido insatisfactorio en los otros aspectos mencionados, fundamentalmente en la creación de instituciones.

Del análisis desarrollado anteriormente surgen varios aspectos que resaltan la necesidad de que los acuerdos regionales sean utilizados para crear nuevas instituciones: i) la identificación de ciertos bienes de producción pública que tienen carácter de regional, como infraestructura; ii) la necesidad de proveer ciertos bienes de regulación pública como: estabilidad económica y financiera en la región, aire limpio, control sanitario y epidemiológico; normas laborales y de inmigración y iii) la necesidad de financiar esos bienes y por lo tanto de poder retener parte de la política tributaria nacional (que la globalización limita) y tener una política tributaria regional (que la regionalización pide), así como ganar credibilidad para poder contar con capacidad de endeudamiento.

Por lo tanto, a modo de conclusión del trabajo, se resaltarán la importancia de implantar instituciones

dentro del Mercosur que permitan la provisión de ciertos bienes y su financiamiento. Lo siguiente tiene un carácter preliminar, quedando pendiente para otra investigación, un tratamiento más profundo de este tema.

4.1.1. Para la provisión de bienes

El Mercosur puede ser un medio adecuado para ofrecer ciertos bienes que le resulta difícil de proveer a cada uno de los países miembros aisladamente, principalmente aquellos que se denominaron en este trabajo como de *regulación pública*.

Las regulaciones bancarias y de los movimientos de capitales

Si bien existen importantes diferencias entre los sistemas financieros de los principales socios del Mercosur, especialmente en lo que se refiere a apertura de bancos extranjeros (en Argentina es mucho más fácil la instalación de los mismos), en los últimos años tanto Brasil como Argentina han ido convergiendo hacia los patrones de regulación prudencial enunciados por el Comité de Basilea, tanto respecto a los requisitos de capitales (para asegurar la solidez del sistema financiero) como de liquidez (para dotar de liquidez al sistema). Los capitales mínimos exigidos en Argentina rondan el 11,5% de la estructura de activos ponderada por riesgo; en tanto que en Brasil los mismos se ubican en el 11% (a fines de 1997 era de un 8%, límite impuesto por Basilea). En tanto que los requisitos mínimos de liquidez son mayores a los exigidos por Basilea en ambos países.

Por su parte, el proceso de apertura al movimiento de capitales ha sido tratado en forma diferente por los dos principales socios del Mercosur. Argentina liberalizó completamente su cuenta de capital a partir de 1991; en tanto que Brasil impone un gravamen del 0,5% sobre los flujos de capitales que se dirigen hacia la compra de instrumentos de renta fija (bonos) o variables (acciones).

En lo que respecta al mercado bancario, es necesario analizar la creación de un Banco Central del Mercosur que tenga por objetivo reglamentar el sector bancario de la región. El mismo debería ser independiente de los gobiernos nacionales y tener entre sus principios fomentar la competencia en el sector bancario en búsqueda de menores costos de intermediación financiera, mayor nivel de préstamos y menores costos de los servicios.

En cuanto al tratamiento de los flujos de capitales externos debería procurarse una unión aduanera financiera (Heymann y Navajas, 1998), promoviendo la libre movilidad de capitales entre los países miembros del bloque, manteniendo una política común entre los países socios respecto de aquellos capitales que provengan de terceros países. El objetivo de esta idea es que los flujos de capitales (si bien son necesarios para la región) no dañen las economías del Mercosur, ya sea porque abundan fomentando el gasto público o porque escaseen repentinamente (llevando a una crisis financiera).

Un mercado de capitales ampliado

Los mercados de capitales nacionales de la región se caracterizan por su escasa operatoria, lo cual se traduce en menores incentivos para la cotización de empresas y para los ahorristas ya que los mismos no disponen de una variedad de opciones para diversificar su cartera. Por su parte, la escasez de volumen operado se traduce en elevados costos de transacción, lo cual repercute nuevamente en menores incentivos a invertir en estos mercados generando un círculo vicioso.

La integración de los mercados del Mercosur sería una forma de hacer más competitivo el mercado de capitales regional de lo que son los mercados nacionales existentes, debido a la mayor cantidad de emisores, productos, servicios y participantes (intermediarios e inversionistas).

La operatoria en el mercado de capitales de los países del Mercosur ha sido hasta el momento de alcance nacional y han existido escasos esfuerzos para la integración de los mercados de capitales de la región. Recién en marzo de 2000, existió un acuerdo entre tres de los principales mercados bursátiles del Mercosur, tendientes a establecer lazos de conexión entre ellos, donde se estableció que las bolsas de San Pablo, Buenos Aires y Montevideo procedan al intercambio de información en tiempo real, sobre ofertas y cierres realizados en sus respectivos mercados, aspecto sobre el que aún debe estudiarse su factibilidad técnica y legal.

Además, la formación de un nuevo mercado regional que constituya un panel de empresas nuevas y de PyMEs, puede ser una fuente útil para la obtención de financiamiento para estos proyectos. La reducción de los requisitos exigidos y un esfuerzo importante de marketing sobre las ventajas que tienen las empresas al abrir su capital y la que poseen los inversores para la diversificación de su cartera hacia activos de mayor

riesgo, son condiciones esenciales para el ingreso de estas nuevas compañías al mercado de capitales.

Política Regulatoria

El objetivo de un crecimiento sostenible dentro de la región no debe dejar de lado las condiciones del medio ambiente, ya que si el crecimiento económico atenta contra el mismo, difícilmente pueda mejorarse la calidad de vida de la población en el largo plazo. Es por ello que la cooperación entre países y la actuación a través de organismos supranacionales, puede actuar a favor del mejoramiento del medio ambiente. En este caso, dichos organismos deberían actuar con el objeto de impedir cualquier acción de un país (o empresas del mismo) que perjudique el medio ambiente del resto de los países del bloque, a través de un mecanismo de sanciones que incentive el cuidado del medio ambiente.

En cuanto a la integración en aspectos laborales, de empleo y seguridad social puede decirse que se han realizado escasos esfuerzos dentro del Mercosur. El arreglo más importante en la materia, ha sido el Acuerdo multilateral de seguridad social aprobado en diciembre de 1997 que estableció que los sistemas de seguridad social de los países miembros, reconozcan a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios, en cualquiera de los Estados Partes, los mismos derechos y obligaciones que a los trabajadores nacionales aunque el mismo aún no se aplica. Por su parte, las asimetrías existentes en la *normativa laboral* de los países del Mercosur y la falta de consenso en el interior de cada uno de los países respecto a la legislación adecuada en dicho mercado, ha llevado a que los avances integracionistas en este campo sean muy lentos. A pesar de ello, cabe decir que en diciembre de 1996 se constituyó un grupo ad-hoc sobre dimensión social del Mercosur, el cual presentó a fines de 1997 un proyecto de Protocolo Socio-Laboral buscando establecer principios básicos en materia laboral.

En materia de políticas de *salud*, a partir de 1995, comenzaron a desarrollarse reuniones entre los Ministros de Salud de los países miembros con el fin de proponer medidas tendientes a la coordinación de políticas en el área; todo ello bajo la órbita del Subgrupo de Trabajo N° 11 del Grupo Mercado Común, dentro del cual se han creado diversas comisiones como: Productos para la salud, Vigilancia epidemiológica y Prestación de Servicios de Salud, etc. Una de las falencias que se observan en este aspecto es que las áreas nombradas no tienen, en general, carácter permanente y se disuelven una vez concluido el análisis de los temas.

La conformación de una institución supranacional encargada del estudio permanente de temas relacionados con la salud de la población del Mercosur, puede ser un instrumento útil para identificar sectores potencialmente vulnerables y actuar a tal efecto. Para organizar una estructura de tal alcance, debe llevarse a cabo un análisis costo-beneficio sobre la conveniencia de la creación de una nueva institución o mejorar la gestión de la actual estructura (Ministerios de Salud nacionales actuando en forma independiente y reuniones periódicas entre Ministros de Salud de los países miembros), lo cual, al menos en el corto plazo, parece lo más viable.

En lo referente a políticas tendientes a mejorar la *educación* de la población, los primeros antecedentes de integración, datan de fines de 1991 cuando los Ministros de Educación de los países miembros firmaron un Protocolo de Intenciones en Brasilia, el cual consideraba tres áreas de acción prioritarias: la formación de conciencia ciudadana a favor de la integración, la capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo y la compatibilización y armonización de los sistemas educativos. Los logros más importantes en el sector, fueron la firma del Protocolo de Integración Educativa y reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no técnico; reválida de Diploma, Certificados y Títulos; prosecución de estudios de postgrado en las universidades de los Estados Partes. Si bien desde 1991 se ha avanzado en la integración educativa del Mercosur, aún restarían esfuerzos conjuntos con el fin de mejorar la calidad educativa de la población de los países miembros, a través de convenios de cooperación entre los Estados Partes, dando prioridad a la educación básica. En este sentido se hace dificultosa la homogeneización de los planes de estudios ya que surgen problemas lingüísticos y la dificultad de coordinar entre los niveles de gobiernos inferiores con el central de cada nación.

Por último, la coordinación de *medidas fitosanitarias* en la región es una medida necesaria para asegurar que los productos de origen animal comercializados en la región no reporten ningún tipo de enfermedad, lo cual puede condicionar el ingreso de ciertos productos regionales estratégicos en los mercados mundiales.

Migraciones

Además de mayores niveles de comercio, los acuerdos regionales implican la liberalización de las fronteras y, con ello, un incremento de la cantidad de

emigrantes que tiene importantes efectos sobre los mercados de trabajo y la distribución del ingreso.

Es probable que el Mercosur implique migraciones más importantes, que las experimentadas en otros acuerdos regionales. Por ejemplo, en la Comunidad Europea existe libertad absoluta al movimiento de trabajadores pertenecientes a países del bloque, pero no se producen movimientos migratorios masivos debido a que i) las asimetrías en cuanto a desarrollo económico no son muy pronunciadas entre países, ii) existen recursos supranacionales destinados a promover la cohesión social dentro de la Unión y iii) el arraigo cultural de la fuerza de trabajo no calificada sumada a las diferencias idiomáticas han moderado los desplazamientos dentro del bloque (Di Filippo, 2000).

A pesar de algunos esfuerzos, tanto a nivel latinoamericano²⁹ como del Mercosur,³⁰ no existe una política migratoria claramente definida en este último ámbito. Las migraciones masivas de trabajadores no calificados dentro del bloque son habituales debido principalmente a las importantes asimetrías de desarrollo económico existente entre los países socios, a la inexistencia de recursos supranacionales tendientes a reducir dichas asimetrías y a que la propensión migratoria de los trabajadores no calificados es muy intensa dadas las similitudes culturales e idiomáticas existentes. Los datos sobre migraciones muestran que el país de menor PIB per cápita de la región es el que tiene los niveles más altos de emigraciones al resto de los países del Mercosur, en tanto que Argentina es el que más personas recibe desde países del bloque. Esto estaría indicando que los trabajadores se mueven desde países con menor desarrollo relativo y con mano de obra no calificada.

Por todo ello, la cuestión de las migraciones de trabajadores no calificados debe tener un mayor tratamiento en los foros de discusión dentro del Mercosur, existiendo la necesidad de coordinar medidas.

4.1.2. Para la financiación de esos bienes

Coordinación fiscal

El efecto de la globalización sobre la oferta de bienes se produce principalmente debido a un estrechamiento de la restricción presupuestaria. El Merco-

²⁹ A través por ejemplo de la Declaración de Lima en 1999 y la Declaración de Buenos Aires en 2000

³⁰ A través de reuniones del Sub-Grupo de Trabajo N° 10 dentro del Grupo Mercado Común.

sur puede ser una oportunidad para evitar, al menos en parte, este problema. Pero además, otras instituciones son necesarias para financiar la provisión de los bienes públicos regionales; en este caso puede pensarse o en algún mecanismo de coordinación fiscal (coparticipación, etc.) de impuestos ya existentes o en la creación y administración de nuevos impuestos en el ámbito de la región.

Lo anterior implica la creación de un organismo fiscal regional (OFR), que en principio sirva para coordinar las políticas tributarias existentes en cada uno de los países y en el futuro pueda administrar algún nuevo tributo regional o algún sistema de coordinación financiera de los impuestos que cada gobierno recauda.

Una tarea de este organismo será revisar el tratamiento que cada país realiza a la inversión extranjera directa. Los distintos instrumentos aplicados por los países miembros para atraer inversión extranjera directa, especialmente a través de subsidios otorgados por gobiernos provinciales o estatales, deberían ser objeto de revisión y un organismo fiscal regional debería focalizar su atención en la coordinación fiscal tendiente a no provocar una competencia desleal para atraer capitales externos; ya que esta política es una solución mucho más efectiva que una competencia donde las reducciones impositivas o mayores gastos públicos erosionan las cuentas públicas y pueden provocar efectos perversos para la región si uno de los países llega a una situación de default, ya sea a nivel estatal o central.³¹

La coordinación, estableciendo límites a los subsidios otorgados y a homogeneizar los regímenes impositivos puede ayudar a generar condiciones más estables en las economías de los países ya que reglas claras y persistentes en el tiempo, atraerán inversiones de más largo plazo; además de las ventajas que la instalación de nuevas empresas generan en materia de mayor recaudación, mayor generación de empleo y reducción de precios.

Financiamiento regional

Es necesaria una institución de financiamiento en el ámbito regional porque es difícil sostener, únicamente con recaudación nacional, la provisión de

ciertos bienes públicos. Además, de ser posible contar con impuestos, tampoco sería deseable. Considerando que muchos de esos bienes (construcción de carreteras, escuelas, hospitales, etc.) benefician a más de una generación de habitantes, el endeudamiento podría ser una alternativa más equitativa de financiamiento.

La inexistencia de un organismo financiero regional, encargado de proveer financiamiento a empresas o gobiernos de la región, motivó a las principales autoridades de los países del Mercosur, en 1997, a reflatar la actuación del FONPLATA,³² una institución creada en 1976, que proveyó muy pocos recursos para proyectos productivos de la región (apenas U\$S 330 millones hasta 1996).

De todas formas, no se ha vislumbrado un cambio rotundo en la actuación del FONPLATA. Es por ello que es necesaria la intervención de alguna institución financiera de fomento en la región. En este aspecto es posible implementar acciones similares a las que se llevaron a cabo en la Unión Europea, en el marco de la política de cooperación al desarrollo. Para lo cual, se creó el Banco Europeo de Inversiones (BEI), encargado de proveer financiamiento para los proyectos de cooperación previamente establecidos.

Dentro de este contexto, la creación de un fondo de financiamiento regional, debe tener por objeto promover el desarrollo regional, impulsando la inversión privada en infraestructura con el fin de aportar al sector privado de la región ciertos bienes que son imposibles de financiar por los Estados nacionales en forma aislada, con sus propios recursos. En este sentido, proyectos de generación y distribución de energía, construcción de rutas, vías férreas, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, etc., son útiles para el desarrollo de la región y para que los potenciales inversionistas tengan mayores oportunidades e incentivos de dirigir sus capitales a la región.

La creación de una institución con estas características en el Mercosur, no solo debe priorizar un correcto diseño en cuanto a los proyectos a financiar y los sectores y zonas geográficas a ser apoyadas, sino que además debería propiciar una eficiente gestión que evite el desvío de fondos a usos improductivos y que tenga como objetivo primordial lograr un crecimiento sostenido.

³¹ Un ejemplo de ello es la entrada en default del estado brasileño de Minas Gerais en enero de 1999, hecho que es considerado como uno de los detonantes de la crisis brasileña que terminó con la devaluación de su moneda.

³² El FONPLATA es el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y está integrada por los países del Mercosur más Bolivia.

4.1.3. Mercosur: una forma de inserción en la economía global

Si bien se ha reconocido la importancia del Mercosur en el incremento del comercio dentro de los países del bloque, una crítica frecuente ha sido el escaso avance hacia su fortalecimiento institucional. Los argumentos explicitados en este trabajo refuerzan la opinión de avanzar en ese camino. La globalización no es una variable de elección de los gobiernos nacionales, pero sí lo es la forma de ingresar a la misma, donde no hay un único camino para todos los países. En ese sentido, la creación y consolidación de instituciones dentro del Mercosur es imprescindible, no sólo como una forma de disminuir ciertas demandas de políticas, sino para recuperar parte de la capacidad y efectividad de ciertas políticas que la globalización ha erosionado en los gobiernos nacionales.

5. REFLEXION FINAL

En el presente trabajo se ha estudiado el impacto de la globalización sobre las políticas públicas. Se ha especificado la influencia de la globalización sobre la oferta y sobre la demanda de políticas; observando que ha planteado un verdadero dilema para las autoridades públicas: ha incrementado la demanda de políticas hacia las autoridades nacionales, pero ha restringido las posibilidades de satisfacerlas.

En la solución de este dilema se han estudiado dos dimensiones diferentes. En el plano internacional, se ha concluido que el mundo necesita una mayor coopera-

ción y coordinación. La velocidad de la integración no fue acompañada por un diseño institucional adecuado, lo que se tradujo en el accionar errático de los organismos internacionales actuales. Esto dio lugar a diferentes propuestas de reformas, que abarcan dos áreas diferentes. Una tiene que ver con las finanzas privadas y está dirigida a resolver el problema generado por los efectos de los movimientos de capitales en la generación y propagación de las crisis. La otra, que engloba a la anterior, se relaciona con las finanzas públicas a nivel internacional y trata el problema de la corrección de externalidades internacionales, la provisión de ciertos bienes públicos a nivel global y al financiamiento de los mismos.

La segunda dimensión investigada se relaciona con decisiones de política doméstica que han intentado solucionar o mitigar ese dilema. Concretamente, los países han conformado acuerdos regionales con países vecinos. Se ha resaltado que éstos no sólo se han transformado en instrumentos para aumentar el intercambio (de bienes, capitales, factores, tecnología) en un ambiente que permite aminorar ciertas demandas de política, sino también como instancias adecuadas para construir instituciones que provean ciertos bienes que la sociedad demanda y los Estados nacionales por sí solos no pueden proveer. En muchos casos la provisión regional de ciertos bienes, no es óptima, ya que sería necesaria una instancia internacional, pero es al menos posible de realizar. Modificando la terminología de Devlin y Ffrench-Davis (1998), se puede decir que **los acuerdos regionales son “el arte de lo posible” en la solución del dilema que plantea la globalización.**

Anexo A: Oferta de políticas: un modelo ad-hoc

La oferta total de políticas de un gobierno puede ser entendida como la suma de dos tipos de bienes: bienes de producción pública y bienes de regulación pública. Este anexo persigue dos objetivos: busca hacer explícito el “modelo subyacente” al análisis realizado a lo largo de todo el Capítulo 2, mostrando las relaciones entre las variables y especificando los supuestos implícitos en el mismo. En este sentido, existe una interrelación entre el cuerpo del capítulo y este anexo: el modelo que se presenta es sólo una esquematización del análisis realizado y se apoya en este último para hallar muchos de los resultados. En segundo término, dado el modelo teórico utilizado y dado que los resultados empíricos apoyan las hipótesis planteadas, se analizarán las implicancias de política que surgen del análisis.

El modelo

El análisis del modelo puede dividirse en tres partes: el estudio de las funciones de producción y de regulación, el análisis de los costos y la especificación de la restricción presupuestaria.

La oferta de políticas, compuesta como ya se dijo por dos tipos de bienes (de producción y de regulación pública), se puede definir como un conjunto \mathbf{Q}_T de dimensión ℓ que es factible de ser dividido en dos subconjuntos: un subconjunto de dimensión n_P (con $n_P = \ell - n_R$) de bienes de producción denominado \mathbf{Q}_P y un subconjunto \mathbf{Q}_R de bienes de regulación cuya dimensión n_R . En particular,

$$\begin{aligned} \mathbf{Q}_T &= (\mathbf{Q}_P, \mathbf{Q}_R), \\ \mathbf{Q}_P &= (Q_1, Q_2, \dots, Q_{n_P}), \\ \mathbf{Q}_R &= (Q_{n_P+1}, Q_{n_P+2}, \dots, Q_\ell) \end{aligned}$$

Los bienes pertenecientes a \mathbf{Q}_P son aquellos que, según la definición dada en el Capítulo 2, obedecen principalmente a una función de producción, mientras que aquellos pertenecientes a \mathbf{Q}_R se determinan a partir de una función de regulación.

Los bienes $Q_i \in \mathbf{Q}_P$ se producen, por definición, de acuerdo a una función de producción (g_P) utilizando para ello trabajo en cantidad L_i y capital en cantidad K_i y de acuerdo a un nivel de eficiencia tecnológica que puede modelarse utilizando un parámetro e_i^P (que no es más que una constante que reescala la función de producción: esto es la sube o la baja de

acuerdo a que el bien Q_i se produzca con más o menos eficiencia técnica). Ahora bien, dado que la eficiencia técnica con que se produce depende de decisiones del gobierno (por ejemplo, de la implementación o no de ciertas tecnologías, de ciertas reformas, etc.) es improbable que la globalización afecte por sí sola la función de producción de estos bienes. En este sentido, podría considerarse que el gobierno puede decidir modificar e_i^P . En símbolos,

$$\begin{aligned} \mathbf{Q}_P &= \{Q_i \in \mathbf{Q}_T : Q_i = e_i^P(d) \cdot g_P(L_i, K_i)\} \\ & i = 1, 2, \dots, n_P \end{aligned}$$

Por otra parte, todo $Q_i \in \mathbf{Q}_R$ se produce de acuerdo a una función de regulación g_R que depende de las regulaciones R_i que impone el sector público sobre la economía, cuya efectividad se mide a través de un parámetro e_i^R que es función de tres elementos básicos: depende positivamente de las penas que existan por el incumplimiento de la regulación p y de la probabilidad de ser atrapado actuando en contra de dicha regulación z mientras que depende negativamente de la movilidad de bienes b y de la de factores f . En símbolos,

$$\begin{aligned} \mathbf{Q}_R &= \{Q_i \in \mathbf{Q}_T : Q_i = e_i^R(p, z, b, f) \cdot g_R(R_i)\} \\ & i = n_{P+1}, n_{P+2}, \dots, \ell \end{aligned}$$

Asimismo, el costo financiero CT_i de proveer a la sociedad cada uno de los bienes Q_i pertenecientes a \mathbf{Q}_P dependerá del salario w y del costo del capital r que enfrenta el sector público (que suponemos que es igual para todo Q_i) y de las cantidades de factores demandas L_i y K_i . Esto es, $CT_i = wL_i + rK_i$. Mientras que el costo total CR de proveer el total del conjunto \mathbf{Q}_R a la sociedad es un costo hundido e indistinguible entre cada uno de los bienes pertenecientes al vector \mathbf{Q}_R (en el sentido de que, por ejemplo, el establecimiento de una ley que obligue a vacunarse es hundido ex-post e indistinguible de los costos de cualquier otra ley promulgada por el Congreso).³³ El costo total de la producción del vector \mathbf{Q}_T debe ser igual (o, más rigurosamente, menor o igual) a la restricción financiera global del gobierno que depende en principio:

³³ Como se puede observar sólo se imputan como costos para el gobierno los costos financieros (esto es, no se tienen en cuenta otros costos como los políticos y costos económicos en términos de distorsiones, por ejemplo).

- de lo que el gobierno recauda (R) en cada uno de los k impuestos factibles: lo que es función de las alícuotas t_k y de las bases imponibles B_k (que como se vió a lo largo del Capítulo 2 dependen negativamente de b y de f) así como también de la capacidad que tenga la administración tributaria medida a través de un parámetro \mathbf{y}_k (también en función negativa de b y f) que no es más que un valor que reescala la función de recaudación impositiva; en particular, $R = \sum_k \mathbf{y}_k t_k B_k$.
- de su capacidad para colocar deuda D que es función positiva de la confianza que se le tenga al país, fruto de la situación interna i y de la confianza que exista fruto de la situación externa e . En símbolos,

$$RF = \sum_k \mathbf{y}_k (f, b) \cdot (t_k (f, b) \cdot B_k (f, b)) + D(i, e)$$

Se puede pensar que el gobierno se encuentra dividido en dos. El poder ejecutivo decide cuánto Q proveer de cada uno de los ℓ bienes sujeto a ℓ restricciones RF_i : una para cada uno de esos bienes. Esas RF_i son partidas presupuestarias decididas “exógenamente” por el Poder Legislativo cuando a principio de cada año se fija el presupuesto, cumpliéndose que

$$RF = \sum_i RF_i. \text{ En particular, se supondrá que}$$

$$RF_i = \frac{a_i}{\ell} RF, \sum a_i = \ell. \text{ Esto es, se asigna a cada}$$

bien una proporción a_i/ℓ del presupuesto total.

Además, siguiendo el supuesto estándar en la literatura de que el sector público tiene algún grado de ineficiencia pública, se supondrá que para cada bien se pierden H_i unidades monetarias. Debe notarse que $RF_i > 0$ para todo $Q_i \in \mathbf{Q}_P$ y que $RF_i = 0$ para todo $Q_i \in \mathbf{Q}_R$: esto significa que el Poder Legislativo no carga partidas para proveer bienes de regulación pues su costo tiende a cero.

Así, el problema del gobierno será hallar máximo $Q_i \in \mathbf{Q}_P$ sujeto a RF_i y hallar el máximo $Q \in \mathbf{Q}_R$. Básicamente el gobierno buscará maximizar la cantidad de cada uno de los bienes de producción provistos sujeto a la partida del presupuesto que le haya aprobado el Poder Legislativo en cada caso (este es el

Problema 1) e intentará maximizar la cantidad de bienes de regulación (este es el Problema 2).

Esta es una visión poco frecuente en la literatura de los objetivos del gobierno. Se diferencia de la teoría micro estándar en donde las empresas del sector privado buscan en general maximizar beneficios (aunque existen modelos en los que se busca maximizar ventas, u otras variables) y también se diferencia de otros modelos del sector público en los que se busca minimizar una función de pérdida del encargo de la política económica (visión compartida por ejemplo por las teorías de Public Choice) o se busca maximizar una función de beneficio social (visión más benevolente del sector público). En el modelo aquí presentado, el gobierno intenta brindar el mayor número de bienes dada una restricción financiera. Podría argüirse que el gobierno de este modelo es miope dado que no “ahorra” para el futuro sino que en cada período gasta todo lo que tiene. Sin embargo, como no se hizo ninguna restricción sobre el espacio de bienes en el que se mueve el sector público, se permite que en el mismo existan bienes “futuros”: esto es, se permite que el espacio de bienes incluya tanto el bien “niños educados en el año corriente” como “niños educados en el año que viene”, etc.

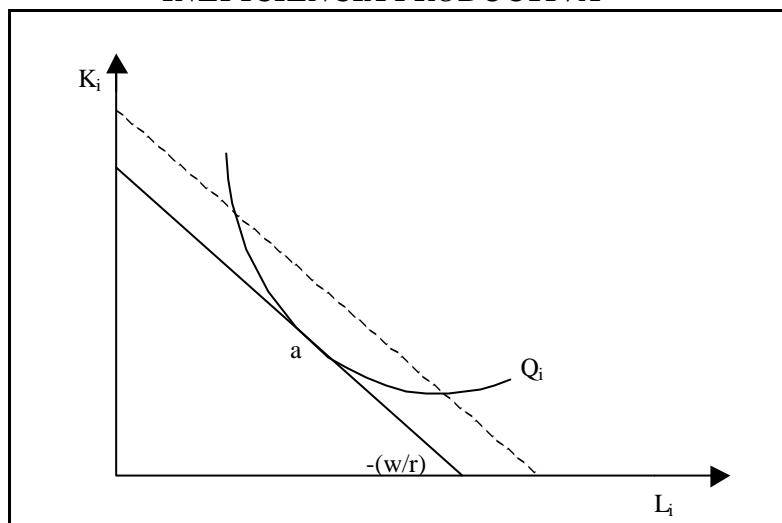
Digresión: la cuestión de la eficiencia

De las condiciones de primer orden del Problema 1 surge que el gobierno se ubicará en un punto tal que se cumpla,

$$w/r = \frac{\frac{\partial g_P}{\partial L_i}}{\frac{\partial g_P}{\partial K_i}}$$

En otras palabras el gobierno se ubicará en un punto “económicamente eficiente” (a) en el que la relación de precios de los factores iguala a la relación de productividades marginales de cada uno de los bienes. Sin embargo, dado que existe ineficiencia pública, se ubicará adentro del área sombreada (aunque la relación marginal será igual).

GRAFICO N° A1
INEFICIENCIA PRODUCTIVA



Nota: K_i es el capital y L_i es el trabajo para producir el producto i .

Fuente: elaboración propia.

Por su parte las condiciones de primer orden del Problema 2, resultan que el gobierno se ubicará en un punto tal que se cumpla que, $\partial g_R / \partial R_i = 0$. Esto es, el gobierno aumentará las regulaciones hasta que la productividad marginal de las mismas, sea cero.

Los efectos de la globalización

En principio, para obtener los resultados de estática comparativa se requiere definir formalmente ciertas cuestiones a partir de los conceptos desarrollados y de los resultados obtenidos en el cuerpo del capítulo.

En primer lugar, para cumplir las condiciones de segundo orden para un máximo se requiere que,

$$Det(A) = -w^2 e_{g_{KK}} + 2rwe_{g_{LK}} - r^2 e_{g_{LL}} > 0$$

Asimismo, debido al supuesto de concavidad de la función de producción g , se cumplirá que $g_{KK} < 0$, $g_{LL} < 0$ y finalmente se supone que $g_{LK} > 0$.

Debe notarse que en el Capítulo 2 se obtuvo que una mayor movilidad de factores productivos y de bienes reducen las alícuotas (por lo que $t_f < 0$ y $t_b < 0$), reducen las bases (de modo tal que $B_f < 0$ y $B_b < 0$) y disminuyen la eficiencia del sector público ($y_f < 0$ y $y_b < 0$). Por otra parte, una mayor confianza interna y/o externa hace más fácil la colocación de deuda ($d_i > 0$ y $d_e > 0$). Estos signos serán utilizados para hallar los resultados de estática.

Bajo estos supuestos, se puede hallar que ante un aumento en la movilidad factorial o en la movilidad de bienes se reducirá el número de bienes de producción pública que puede proveer el gobierno; en particular, se encuentra que:

$$\frac{\partial Q}{\partial m} = \frac{ag_i}{\ell e_w} (tyB_m + Byt_m + Bty_m) < 0 \quad ; m = b, f$$

Por otra parte, como se observa más adelante, una menor confianza (interna o externa) también tendrá efectos negativos sobre la oferta de políticas de los gobiernos.

Asimismo, la movilidad factorial también afectará adversamente la capacidad de los gobiernos de ofrecer bienes de regulación pública. En particular, se halla que,

$$\frac{\partial Q}{\partial n} = \frac{\partial e_i^R}{\partial n} g_R < 0; \quad n = b, f$$

Algunas Políticas

La reducción de la capacidad de ofrecer políticas de los gobiernos nacionales, no debe ser vista como algo estrictamente negativo o algo contra lo cual haya que actuar. De hecho, alertar sobre el proceso de acotamiento en el alcance de las políticas tradicionales y subrayar las causas de dicho proceso, puede ser

útil para hallar nuevas políticas que sustituyan a las tradicionales.

Estos “nuevos” instrumentos podrían clasificarse, en términos generales, en dos grandes grupos: instrumentos internos e instrumentos externos. Entre los primeros se encuentran todos aquellos que pueden ser utilizados con relativa independencia del resto de los países; dentro del segundo grupo se encuentran los instrumentos cuya utilización y ejecución está en función de decisiones de otros países (coordinar políticas a nivel supranacional, negociar acuerdos comerciales, conformar acuerdos regionales).

Así, casi como un subproducto del modelo especificado, pueden explicitarse algunas políticas que no se ven afectadas por la globalización y que podrían contribuir al aumento de la oferta de políticas económicas (que sí se ven limitadas). Básicamente, los resultados surgen de la estática comparativa del modelo y no son más que lo que indicaría la teoría microeconómica básica.

El ejercicio que se intenta hacer es hallar cómo varía la cantidad brindada del bien Q_i cuando varía el parámetro w_i (entre los que resultan de interés se encuentran: $i, e, \mathbf{e}, \mathbf{y}, \mathbf{W}, r$) que es igual a:

$$\frac{\partial Q_i}{\partial w_i} = \mathbf{e}_i \quad g_L \frac{\partial L}{\partial \mathbf{w}_i} + \mathbf{e}_i \quad g_K \frac{\partial K}{\partial \mathbf{w}_i}$$

Se puede demostrar, fácilmente, que aquellos instrumentos que mejoren la confianza interna y externa y que aumenten la eficiencia económica y técnica en la producción y la eficiencia en la administración tributaria, permitirán brindar un mayor número de bienes por parte del Estado.

Existen básicamente tres tipos de acciones que se deberían realizar, tendientes a aumentar la capacidad de los gobiernos de ofrecer un mayor número de políticas.

En primer lugar, deberían implementarse acciones que aumenten la eficiencia económica (reducción de H) y técnica (aumento de ϵ) del gasto del sector público, dado que,

$$\frac{\partial Q_i}{\partial H_i} = \frac{\mathbf{a}}{\text{Det}(A)} < 0;$$

$$\frac{\partial Q_i}{\partial \mathbf{e}_i} = g_i(L_i, K_i) > 0$$

Para ello, se debería encarar una profunda reforma del Estado. Dado que se restringen los recursos para la provisión de bienes públicos tradicionales, los gobiernos deberían ser capaces de producir más bienes con menos o iguales recursos. En este sentido, la globalización puede resultar beneficiosa para los gobiernos si estos saben aprovechar la mayor tecnología disponible.

En segundo lugar, aumentando la eficiencia en la recaudación tributaria se podría compensar la pérdida de recursos fruto de la globalización.

En tercer lugar, también se podría hacer más laxa la restricción financiera, al menos en el corto plazo, aumentando la confianza interna (medida, por ejemplo, por el riesgo país) y la confianza externa (esto es la confianza que se tiene en los países vecinos).

$$\frac{\partial Q_i}{\partial m} = \frac{a g_i d_m}{\ell w \mathbf{e}} > 0 \quad ; m = i, e$$

Una mayor confianza interna requiere la generación de mecanismos legales que incrementen la credibilidad (banco central independiente, establecimiento de reglas fiscales, importación de ciertas regulaciones como es el caso de las directivas de Basilea, políticas macro y estructurales adecuadas, lograr un marco legal estable y seguro). Por otra parte, para el logro de una mayor confianza en el resto de los países vecinos, se deberían intentar coordinar políticas macroeconómicas. Como consecuencia, crece la importancia de la política de relaciones exteriores.

Sin embargo, a pesar de todo lo que pueda hacerse desde la política interna, es claro que se hace cada vez más necesario intentar utilizar instrumentos externos (y esto parece ser especialmente importante para el caso de los bienes de regulación). Por un lado, crece la importancia de las negociaciones con Organismos Internacionales y en el marco de Instituciones Internacionales (GATT, OMC) y, por ende, dichos organismos e instituciones cobran mayor relevancia. Por el otro, cada vez más se requiere establecer acuerdos de integración regional.

Anexo B: Diseño actual de los organismos internacionales

Si bien existe una cantidad importante de organismos en el ámbito internacional, por su influencia en las formulaciones de política, los principales son el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC, ex GATT) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En esta sección, se analizarán los objetivos perseguidos por cada uno de estos organismos y las distintas estructuras que gobiernan a los mismos.

Banco Mundial

El BM es el principal banco encargado de financiar proyectos de desarrollo a nivel mundial; tarea que también llevan a cabo entre otros, el Banco de Desarrollo de Asia, el Banco de Desarrollo de África y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El principal cuerpo dentro del BM es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el cual otorga créditos, asistencia técnica o consejos de políticas, a países en desarrollo con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Bajo este esquema de préstamos, la característica principal es que los países que obtienen el crédito tienen capacidad para repagar sus deudas, pagando intereses similares a los del mercado internacional. El dinero para estos préstamos, proviene de inversores de todo el mundo que adquieren bonos emitidos por el BM.

Una filial del BM, la Asociación de Desarrollo Internacional, provee financiamiento a aquellos países que no pueden obtener créditos en los mercados internacionales porque no tienen la capacidad económica suficiente para afrontar las tasas de interés internacionales. Generalmente, son países que tienen un PBI per cápita inferior a U\$S 925 (medido en dólares de 1996). Los fondos obtenidos para estos préstamos son provistos por un grupo de 30 países desarrollados, que contribuyen periódicamente a esta filial. Los créditos se otorgan sin intereses, sólo se cobra un cargo de 0,75% anual por gastos administrativos y a plazos muy largos 35-40 años incluyendo 10 años de gracia. Estos créditos son dirigidos a países mucho más pobres que el mencionado en los límites estipulados y se estiman en U\$S 6.000 millones al año.³⁴

La Corporación Financiera Internacional es otro organismo dentro del BM. Tiene como objetivo promover el desarrollo económico en países rezagados, alentando el crecimiento de empresas productivas y promoviendo una mayor eficiencia en los mercados de capitales domésticos. Financia proyectos del sector privado y realiza recomendaciones para que los gobiernos logren atraer capitales. Este organismo se financia con aportes de los 174 miembros del BM y con emisiones de sus bonos calificados con AAA (mejor calificación posible); además tiene independencia legal y financiera. Desde su creación, en 1956, ha financiado proyectos por u\$S 26.700 millones y cerca de U\$S 20.000 millones adicionales a través de otros prestamistas.

Los restantes dos organismos enmarcados dentro del BM son, el Centro Internacional para Acuerdos de Disputas Internacionales y la Agencia de Garantía de Inversiones Multilaterales. El primero fue creado en 1966 con el propósito de asistir en la mediación o conciliación de disputas sobre inversiones entre gobiernos e inversores privados extranjeros. La Agencia, creada en 1985, busca promover la eficiente asignación de los flujos de capitales internacionales, realizando reportes periódicos sobre oportunidades de inversión en los países en desarrollo, miembros del BM.

Finalmente, como expresa Méndez (1992), los bancos de desarrollo internacional, el BM y los bancos regionales, tienen sistemas de votos ponderado, donde los países donantes generalmente controlan los votos y utilizan este poder para decidir qué préstamos se otorgan. Aunque las autoridades del organismo argumentan que sus operaciones de préstamos están basadas solamente en factores técnicos y fundamentos económicos, es claro que el banco presta solo a países que están en sintonía con los miembros que controlan el organismo.

Fondo Monetario Internacional

El FMI tiene entre sus funciones asistir a sus miembros ante crisis coyunturales del balance de pagos, con la asistencia técnica, apoyo financiero y recomendaciones de políticas que ayuden a sostener la estabilidad cambiaria.

El apoyo financiero se prevé por acuerdos "stand by" que consisten en préstamos solicitados por los países miembros (en la actualidad 182), durante pe-

³⁴ Ver The World Bank Role en: <http://www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/ibrdr/role.htm>

riodos en que los mismos corren riesgos cambiarios. Cerca del 95% de estos acuerdos se concretan con países en desarrollo. Todos los países aportan al FMI y pueden obtener un 25% de su cuota, sin necesidad de someterse a ninguna restricción; sobrepasando ese límite comienzan a aparecer las condicionalidades, que se rigen por un programa aconsejado por el organismo.

El punto central de estos acuerdos incluye objetivos que deben cumplirse y se resumen en una carta de intención firmada por el país solicitante del préstamo. Los criterios varían de acuerdo al país, pero por lo general están asociados a restricciones sobre la expansión del crédito doméstico y del sector público y sobre ciertos préstamos extranjeros. La depreciación del tipo de cambio y la eliminación de subsidios, a menudo también son incluidas en los programas.

El conjunto de medidas que los gobiernos deben tomar para acceder a los recursos, generalmente implican incrementos en los precios y/o en los niveles de desempleo, con los consiguientes problemas sociales e inestabilidad política.

Las razones de por qué el FMI opera en forma tan estricta estriban en la naturaleza misma del organismo y en las políticas de los países que más aportan al mismo, los países industrializados. Sin embargo, la "dureza" de los programas se apoya en el supuesto que dice que los problemas de balance de pagos, son producto de malas políticas llevadas a cabo por los gobiernos solicitantes de ayuda; cuando en algunos casos, son consecuencia de factores externos como: shock en los precios del petróleo, inestabilidad en los precios de los commodities, desastres naturales, declinación en los términos de intercambio y hasta subas bruscas en las tasas de interés, producto de las políticas monetarias de los países industrializados (Méndez, 1992).

La crítica más generalizada a la actuación del FMI es su tendencia a aplicar un enfoque similar para todos los países. Cuando está claro que la recomendación de ciertas políticas puede ser favorable para un país, pero no para otros. Las políticas de devaluación recomendadas para un país pueden ir en contra de otro que tienen una fuerte relación comercial con aquel. Singer (citado por Méndez, 1992) ofrece el siguiente ejemplo: si se recomienda devaluar, por ejemplo, a Kenya para que aumente sus exportaciones de té, esto tendrá un efecto adverso sobre las exportaciones de, por ejemplo, Sri Lanka. Si Sri Lanka, al mismo tiempo, es inducido a que también devalúe para que también incremente las exportaciones de té, esto quita a Kenya algunas de las ventajas que podría haber tenido con su devaluación. Al final, ambos países estarán

peor, quedando como únicos beneficiados los países importadores (por ejemplo, Gran Bretaña).

Organización Mundial de Comercio

Hasta la Primera Guerra Mundial, no existieron grandes conflictos comerciales entre países. Entre 1860-1913, las relaciones comerciales mundiales se centraban en una red de tratados bilaterales con cláusulas como las de "nación más favorecida" (NMF). Esto implicaba que cada país debía brindar a los otros países, el mejor trato que otorgue a su nación más favorecida. Cada gobierno era libre de elegir y cambiar las tarifas, así como de adherirse a las cláusulas de la NMF. A pesar de no estar respaldado institucionalmente, este régimen produjo barreras bajas al comercio (exclusivamente aranceles) con poca discriminación del comercio. Se propició un incremento importante del comercio internacional; el volumen de exportaciones creció más rápido que el producto real, cuadruplicándose en dicho período (Irwin, 1995).

La Primera Guerra Mundial puso fin a esta red de tratados, cuando los países impusieron altos aranceles, cuotas de importación, requisitos de licencias y control de tipos de cambio, los cuales se sostuvieron debido a la debilidad de los países europeos en su política comercial.

La gran depresión derrotó cualquier proyecto de reforma comercial. Los esfuerzos multilaterales y bilaterales para remover barreras y la discriminación, fueron débiles impidiendo la recuperación económica. El desempeño económico en el período de entreguerras fue sombrío. El comercio fracasó en expandirse en los años '30. A comienzos de dicha década, EEUU estableció una ley muy proteccionista (Smoot-Hawley Act), se aumentaron excesivamente los aranceles sobre el comercio, que cayó abruptamente. Aunque el producto real de las once economías más desarrolladas era aproximadamente un 15% mayor en 1938 que en 1929, las exportaciones eran 15% inferiores. El proteccionismo, la discriminación comercial y el quiebre de los acuerdos financieros multilaterales, fueron las principales causas.

Luego de la "catástrofe de entreguerras", las condiciones que caracterizaron los años finales del siglo XIX no fueron observadas hasta pasada la Segunda Guerra Mundial. En los '40, EEUU y el Reino Unido sentaron las bases para un acuerdo internacional de políticas comerciales para reducir las barreras y limitar las tarifas preferenciales. Las autoridades americanas consideraron necesaria la reducción de aranceles, pero las presiones de los exportadores y de los secto-

res más expuestos al comercio internacional se opusieron decididamente. Debido al malestar que provocaba cualquier intento de rebajar los aranceles, la solución que más aceptación tuvo fue la negociación a través de acuerdos bilaterales. La reducción de tarifas no sólo se daba entre las dos economías que se acordaban, sino también tuvo efectos derrames sobre otros países.

Recién a mediados de la década del '40 los acuerdos comenzaron a ser multilaterales y se creó una organización dedicada a reglamentarlos: el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio). La fuerza conducente detrás de la creación de este organismo, era restablecer las relaciones comerciales que se habían deteriorado en el período de entreguerras.

La OMC es la continuación del GATT y fue creada en enero de 1995 tras las negociaciones de la Ronda Uruguay. El GATT se constituyó en el tercer pilar del diseño institucional internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial, denominado Bretton Woods. Las funciones de la OMC, a diferencia de los organismos analizados hasta aquí (FMI y BM), hacen que el mismo no se encargue de proveer financiamiento a los países miembros (en la actualidad son 138) sino que se dedique a promover el libre comercio entre los distintos países.

El sistema multilateral de comercio de la OMC descansa en los acuerdos logrados entre todos los miembros en las distintas negociaciones internacionales, bajo el auspicio del anterior GATT y el actual organismo. Hasta el momento se han completado 8 rondas de negociaciones que fueron liberalizando cada vez más el comercio mundial, existiendo una novena en marcha, denominada Ronda del Milenio.

Entre las críticas a este organismo se dice que está muy influenciado por los países desarrollados y las exigencias de apertura de mercados en desarrollo, no tiene su correlato en las medidas adoptadas por los países industriales.

Organización de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas y sus sistemas de organizaciones (ONU) tienen como objetivo construir un mundo en el que toda persona, cualquiera sea su condición, pueda desarrollarse y contribuir al desarrollo de su comunidad.

Para lograr su cometido, la ONU lleva a cabo proyectos que abarcan temas tan diversos como los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la protección de la infancia o el respeto de la propiedad intelectual en los países miembros (en la actualidad la conforman 188 países). La estructura de esta organización está conformada por la Asamblea General,

el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

La Asamblea General es el principal órgano deliberativo y en ella están representados todos los Estados miembros, cada uno con un voto. Las votaciones en cuestiones de paz, seguridad, incorporación de nuevos miembros y presupuesto, se deciden por mayoría de dos tercios; en tanto que los demás temas son aprobados por mayoría simple.

El Consejo de Seguridad tiene por función esencial mantener la paz y la seguridad en todo el mundo. Está integrado por 15 miembros, 5 de los cuáles son permanentes (China, EEUU, Rusia, Francia y Reino Unido) mientras que los 10 restantes son elegidos por la Asamblea General por un período de dos años. Este es el único órgano de las Naciones Unidas cuyas decisiones son de obligatorio cumplimiento por los Estados miembros, ya que los demás órganos solo brindan recomendaciones. El Consejo, ante cualquier disputa entre naciones, recomienda que se llegue a un fin pacífico y cuando los disturbios alcanzan el enfrentamiento armado, envía tropas para asegurar la paz.

El Consejo Económico y Social es el principal órgano coordinador en temas económicos y sociales, está integrado por 54 miembros elegidos por la Asamblea General para un período de tres años. Cada miembro tiene un voto y el Consejo toma sus decisiones por mayoría simple.

El Consejo de Administración Fiduciaria tuvo la misión de supervisar la administración de los 11 territorios en fideicomisos (administrados por otros gobiernos) y buscar la independencia de los mismos. Este Consejo está constituido por 5 miembros (de los mismos países que el cuerpo permanente del Consejo de Seguridad) y en la actualidad se reúne sólo cuando algún acontecimiento lo torne necesario, ya que los 11 territorios que estaban en fideicomiso ya tienen gobierno propio.

La Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, es el principal órgano judicial de la ONU, resuelve controversias entre los Estados partes y emite opiniones consultivas para las Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas. La Corte está integrada por 15 magistrados elegidos en forma independiente por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, atendiendo a sus méritos y no a su nacionalidad, aunque no pueden haber dos magistrados del mismo país. Los mismos duran 9 años en sus cargos y pueden ser reelegidos.

La Secretaría es la encargada de llevar a cabo las tareas administrativas de la ONU, integrada por fun-

cionarios internacionales que trabajan en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en sus oficinas de todo el mundo. Esta institución presta servicios a los demás órganos de la ONU y administra los programas y políticas que estos elaboran, prepara estudios sobre temas como derechos humanos y desarrollo sostenible, organiza conferencias internacionales, etc. Su jefe es el Secretario General, nombrado por la

Asamblea General por recomendación del Consejo de Seguridad para un período renovable de cinco años.

La asistencia de las Naciones Unidas consta de servicios de consultoría, cursos de entrenamiento, seminarios, etc. y la gran diferencia entre el sistema de las Naciones Unidas y el de los organismos surgidos de Bretton Woods es que las ayudas concedidas por la ONU, son subsidios en lugar de préstamos.

Anexo C: Estructura Organizacional del MERCOSUR

A mediados de la década del '80, Argentina y Brasil formaron una alianza estratégica con la firma del Programa de Integración o Complementación Económica (PICE). En 1988, ambos países suscribieron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, base para la posterior Acta de Buenos Aires de 1991, que fijó como fecha para la creación de un bloque comercial, el 31 de diciembre de 1994. Con la incorporación de Paraguay y Uruguay, en marzo de 1991, a partir de la firma del Tratado de Asunción, nació el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los principales objetivos establecidos en dicho tratado, fueron:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros;
- El establecimiento de un arancel externo común;
- La eliminación de las barreras arancelarias y
- La coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Desde el 1 de enero de 1995 se puede decir que el MERCOSUR se encuentra en un grado de integración llamado Unión Aduanera aunque con algunas imperfecciones, ya que los Estados Partes negociaron un Régimen de Adecuación por el cual algunos productos en el comercio entre los cuatro países, por un tiempo, continuarán pagando aranceles. Asimismo, existen listas de excepciones al arancel externo común, para un conjunto de productos específicos.

A partir del Protocolo de Ouro Preto, suscrito el 17 de diciembre de 1994, se determinó la estructura organizativa definitiva del MERCOSUR, compuesta por:

- Consejo del Mercado Común;
- Grupo Mercado Común;
- Comisión de Comercio del MERCOSUR;
- Comisión Parlamentaria Conjunta;
- Foro Consultivo Económico y Social y
- Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

Consejo del Mercado Común

El Consejo es el órgano superior de la estructura organizativa del MERCOSUR. Es el principal responsable de la conducción política y de la toma de decisiones que garantiza el cumplimiento definitivo del proceso de integración MERCOSUR en los plazos y las formas previstas. Entre sus funciones más importantes, se encuentran las de:

Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;

Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR;

Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales;

Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos o suprimirlos; etc.

Este organismo está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes. La Presidencia del Consejo se ejerce por rotación entre los países socios y por orden alfabético, por períodos de seis meses.

Grupo Mercado Común

El Grupo de Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur. Sus funciones principales son las siguientes:

- Velar dentro de los límites de su competencia, por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los acuerdos firmados en su marco;
- Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
- Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común;
- Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de sus competencias y
- Negociar, con terceros países, grupos de países y organizaciones internacionales, bajo delegación expresa del Consejo.

Este Grupo está formado por 8 miembros por país (4 titulares y 4 alternos) que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerios de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Bancos Centrales.

El Grupo de Mercado Común se reúne por lo menos una vez cada tres meses en forma ordinaria y cuando lo disponga en forma extraordinaria, es coordinado por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Este Grupo se pronuncia mediante "Resoluciones", que son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Miembros. En el seno del mismo se han constituido los siguientes subgrupos de trabajo (SGT): SGT 1 Comunicaciones,

SGT 2 Minería, SGT 3 Reglamentos Técnicos, SGT 4 Asuntos Financieros, SGT 5 Transporte e Infraestructura, SGT 6 Medio Ambiente, SGT 7 Industria, SGT 8 Agricultura, SGT 9 Energía, SGT 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social y SGT 11 Salud.

Comisión de Comercio del MERCOSUR

La Comisión de Comercio del Mercosur es el órgano encargado de velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados para el funcionamiento de la unión aduanera, como también de efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con la política comercial común, el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países. Entre sus funciones más importantes, se pueden mencionar las siguientes:

- Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento del arancel externo común y de los demás instrumentos de política comercial común;
- Efectuar el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados Partes;
- Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular propuestas a este respecto al Grupo de Mercado Común;
- Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación de los instrumentos de política comercial común;
- Desempeñar las tareas vinculadas a la política comercial común que le solicite el Grupo de Mercado Común y
- Considerar las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de esta Comisión originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares relacionadas con las situaciones previstas en el Protocolo de Brasilia cuando estuvieran dentro de su área de competencia.

Esta Comisión está formada por 4 miembros titulares y 4 alternos, provenientes de la administración pública, representando a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía (y dentro de éste a Aduana). Se pactó que se reúna una vez por mes como mínimo, o cuando el Grupo Mercado Común o cualquiera de los Estados Partes lo solicite. Sus decisiones

(Directivas o Propuestas) son tomadas por consenso y en presencia de todos los Estados Miembros. Está facultada para elaborar su propio Reglamento Interno, con homologación del Grupo Mercado Común.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Comercio del Mercosur puede establecer Comités Técnicos (CT) bajo su cargo, quienes a su vez pueden crear Subcomités. Las funciones de los Comités Técnicos son las de: (i) asesoramiento técnico, (ii) elaboración de informes relativos a la administración y aplicación de los instrumentos comerciales comunes, (iii) elaboración de dictámenes técnicos no vinculantes a solicitud de la Comisión. Funcionan los siguientes Comités Técnicos: CT1 Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías, CT2 Asuntos Aduaneros, CT3 Normas y disciplinas comerciales, CT4 Políticas públicas que distorsionan la competitividad, CT5 Defensa de la competencia, CT6 Prácticas desleales y salvaguardias, CT7 Defensa del consumidor, CT8 Restricciones y medidas no arancelarias, CT9 Sector Automotriz y CT10 Sector Textil.

Comisión Parlamentaria Conjunta

La Comisión Parlamentaria Conjunta es el órgano consultivo y deliberativo del bloque y tiene sus bases en el Tratado de Asunción, el cual previó su existencia con el objetivo de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común”. El Protocolo de Ouro Preto ratifica con más fuerza su existencia (le otorga carácter de órgano del MERCOSUR), quizás con el objetivo implícito de sentar las bases de un futuro Parlamento MERCOSUR. Sus principales funciones son las de:

- Procurar acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos con capacidad de decisión del MERCOSUR;
 - Coadyuvar en la armonización de legislaciones;
- Ser un órgano de consulta para los otros órganos del MERCOSUR;
- Controlar (a través de pedidos de informes) las actividades de los otros órganos y
 - Emitir “Recomendaciones” a través del Grupo Mercado Común para la posterior consideración del Consejo del Mercado Común.

Los respectivos Parlamentos Nacionales de los Países Miembros no tardaron en poner en marcha dicha Comisión Parlamentaria (20/09/91) y hasta elaboraron su propio Reglamento Interno. Según este último, la Comisión Parlamentaria Conjunta está integrada por ocho Senadores y ocho Diputados por país parte, designados por sus Parlamentos respecti-

vos. Su sede funciona en Asunción, reuniéndose al menos dos veces al año.

Foro Consultivo Económico y Social

La creación de este Foro Consultivo responde al objetivo de incorporar la participación del sector privado en el proceso MERCOSUR. Sus funciones son las siguientes:

- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones, por iniciativa propia o sobre consultas que, acompañando información suficiente, realicen el Grupo Mercado Común y los demás órganos del MERCOSUR. Dichas recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del bloque como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración.
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional;
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR;
- Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos;
- Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social y
- Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.

La estructura organizativa del Foro está formada por el Plenario que es el órgano superior del mismo y está compuesto por representantes de sectores económicos y sociales de los países miembros.

Secretaría Administrativa del MERCOSUR

Creada por el Tratado de Asunción como órgano de apoyo logístico del Grupo Mercado Común, esta

Secretaría se ha convertido en el órgano de apoyo operativo de todos los órganos del MERCOSUR. Entre sus funciones más importantes se encuentran las siguientes:

- Servir como archivo oficial de la documentación del MERCOSUR;
- Realizar la publicación y la difusión de las normas adoptadas en el marco del MERCOSUR (a través de la edición de un Boletín Oficial), traduciendo toda la normativa a los dos idiomas oficiales (español y portugués);
- Organizar los aspectos logísticos de las reuniones de todos los órganos del MERCOSUR e
- Informar regularmente a los Estados Partes sobre las medidas implementadas por cada país para incorporar en su ordenamiento jurídico las normas emanadas de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR.

La Secretaría Administrativa del MERCOSUR está a cargo de un Director, quien tiene la nacionalidad de uno de los países miembros y ejerce su función por dos años no siendo reelegible en el cargo. Es electo por el Grupo Mercado Común, en forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes y el encargado de la designación es el Consejo del Mercado Común.

Los países miembro designan cuatro funcionarios que cumplen las funciones administrativas de la Secretaría, como así también un funcionario diplomático que sirve de enlace entre el organismo y su respectivo Gobierno.

Esta Secretaría es el único órgano del MERCOSUR que tiene sede propia (Montevideo) con personal permanente. Por tal razón es la única que cuenta con un presupuesto para atender sus gastos de funcionamiento y todos aquellos que disponga el Grupo Mercado Común. Dicho presupuesto es financiado mediante contribuciones de los socios por partes iguales. La Secretaría elabora su propio proyecto de presupuesto y, una vez que éste sea aprobado, debe practicar todos los actos necesarios para su correcta ejecución. El Grupo Mercado Común es el encargado de aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas anual que presente la Secretaría.

En suma

La estructura organizativa presentada sufre de algunos inconvenientes. Uno de ellos es que los órganos del MERCOSUR no representan, frente a los Estados Partes una autoridad con peso propio y con poder de conducción. Si bien existen tres órganos con capacidad decisoria propia (Consejo Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio), el

Consejo es la autoridad máxima ya que la actuación de los otros organismos está supeditada a los objetivos fijados por él.

Algunas características del Consejo del Mercado Común agravan la situación; si bien tiene la mayor parte del poder decisorio, al estar compuesto por representantes de los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros, no es posible trazar objetivos de muy largo plazo, ya que los cambios de gobiernos en los países socios podrían provocar rupturas de tratos preestablecidos, máxime si no se imponen castigos a los desvíos de medidas tomadas con anterioridad.

El Mercosur no se caracteriza por la fuerza de su

estructura organizativa ni por una estructura funcional en la toma y la ejecución de decisiones, más bien está constituido como una entidad intergubernamental que depende más de los gobiernos de turno de los países miembros, que de sus organizaciones.

La profundización del Mercosur debe incluir una etapa de creación de organismos que tengan a su cargo funciones específicas, a fin de evitar que la falta de continuidad de trabajo sobre algún tema, producto de la menor importancia que le brinden los presidentes de turno en cada coyuntura, provoque dilaciones en cuestiones claves que hacen a la esencia misma del bloque.

Bibliografía

- Aghion P. y Howitt P.: "Endogenous Growth Theory", MIT Press. 1998.
- Aghion P.; Bacchetta P. y Banerjee A.: "Capital Markets and the Instability of Open Economies", Working Paper, NBER. 1999.
- Alesina A. y Perotti R.: "The Political Economy of Growth: a Critical Survey of the Recent Literature", The World Bank Economic Review, Vol. 8, N° 3. 1994.
- Animat E. y Larraín C.: "Flujos de capitales: lecciones a partir de la experiencia chilena", Revista de la CEPAL N° 60, Diciembre. 1996.
- Ariyoshi A. y otros: "Country Experiences with the Use and Liberalization of Capital Controls", Advance Copy, FMI. 1999.
- Bacchetta P. y Van Wincoop E.: "Capital Flows to Emerging Markets: Liberalization, Overshooting and Volatility", Working Paper N° 6530, NBER. 1998.
- Baltagi, B.: "Econometric analysis of panel data", John Wiley and Sons, West Sussex, England. 1995
- Banco Mundial: "Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership", citado en Lupia A. y otros, op. cit. (1996). Washington DC. 1995.
- Banco Mundial: "Private Capital Flows to Developing Countries. The Road to Financial Integration", Oxford University for the World Bank. 1997.
- Banco Mundial: "Short-Term Capital Flows", presentado en la Conferencia ABCDE 1999 del Banco Mundial. 1999.
- Barrett S.: "Montreal versus Kyoto: International Cooperation and the Global Environment", en Global Public Goods editado por Kaul, I.; Grunberg I. y Stern M. 1999.
- Barro R. : "Inequality, Growth and Investment", NBER. 1999.
- Bayoumi T. y Eichengreen B.: "Is Regionalism simply a Diversion? Evidence from the Evolution of the EC and EFTA; Working Paper N° 5283, NBER. 1995.
- Becker, G. "Human Capital", NBER. 1964
- Bendesky L.: "Economía regional en la era de la globalización", Comercio Exterior, Vol. 44, N° 11, Noviembre, México. 1994.
- Bergsten C.: "Globalizing Free Trade", Foreign Affairs 75, N° 3, Mayo-Junio. 1996.
- Bhagwati J.: "Regionalism and Multilateralism: An Overview", World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration, Session I, Paper N° 1. 1992.
- Bhagwati J.: "The Brain Drain Tax Proposal and the Issues" citado en Méndez (1992) op.cit. 1976.
- Bhagwati J.; Srinivasan T. y Ramaswani J.: "Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy", Journal of Political Economy, Vol. LXXVI. 1969.
- Bordo M.: "Is There a Good Case for a New Bretton Woods International Monetary System?", The American Economic Review, Vol. 85, N° 2, Mayo. 1995.
- Borjas G. y Ramey V.: "Foreign Competition, Market Power, and Wage Inequality", Quarterly Journal of Economics 110, N° 4, Noviembre. 1995.
- Bottle, R.: "The economics of European Monetary Union", HSBC Markets. 1995.

- Bovenberg L.; Kremers J. y Masson P.: "Economic and Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies", Staff Papers, FMI, Vol. 38, N° 2, Junio. 1991.
- Bouzas R. Y Ffrench Davis R. "La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo", Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, Octubre, 1998.
- Burki S. y Perry G.: "Annual World Bank Conference on Development in Latin America 1997: Trade. Towards Open Regionalism", Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial, Enero. 1998
- Calvo G. y Reinhart C.: "Capital Flows Reversals, the Exchange Rate Debate, and Dollarization", Finance & Development, Septiembre. 1999.
- Cangiano M. y Mottu E.: "Will Fiscal Policy be Effective Under EMU?", Working Paper 98/176, FMI, Diciembre. 1998.
- CEPAL: "Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad", LC/G.1801/Rev. 1, Santiago de Chile. 1994.
- CEPAL: "Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social", Serie Temas de Coyuntura, N° 8, CEPAL, Enero. 2000.
- Chen L.; Evans T. y Cash R.: "Health as a Global Public Good" en Global Public Goods editado por Kaul I.; Grunberg I. y Stern M. 1999.
- Cline W.: "Trade and Wage Inequality", Institute for International Economics, Washington DC. 1997.
- Dailami M. y Haque N.: "What Macroeconomic Policies are Sound?", presentado en South Asia beyond 2000, Banco Mundial. 1998.
- De Melo J. y Panagariya A.: "The New Regionalism in Trade Policy", Centre for Economic Policy Research London, World Bank. 1992.
- Di Filippo A.: "Globalización, integración regional y migraciones"; Seminario sobre Integración Regional y Migraciones, CEPAL. 2000.
- Diamod D. y Dybig P.: "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity", Journal of Political Economy, Vol. 91, N° 3. 1983.
- Dixit A. y Pyndick R.: "Investment under Uncertainty", Princeton University Press. 1994.
- Dollar y Kray: "Growth is Good for the Poor", Development Research Group the World Bank. Marzo. 2000.
- Dornbusch R.: "What Future for International Financial Institutions", Brookings Trade Forum, Abril. 1999.
- Edwards S. y Susmel R.: "Interest Rate Volatility and Contagion in Emerging Markets; Evidence from the 1990s", Working Paper, NBER. 2000.
- Edwards S.: "Interest Rate Volatility, Capital Controls and Contagion", Working Paper, NBER. 1998.
- Félix D.: "La globalización del capital financiero", Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, Octubre. 1998.
- Fernandez R.: "Returns to Regionalism: An Evaluation of Non-Traditional Gains from RTAs", Working Paper N° 5970, NBER. 1997.
- Flood R. y Garber P.: "Collapsing Exchange Rate Regimes: Some Linear Examples", Journal of International Economics 17. 1984.
- FMI: "World Economic Outlook. Advance Copy", Staff del FMI, Abril. 1999.
- Frankel J. y Wei S.: "Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs", Working Paper 98/10, FMI, Febrero. 1998.
- Fundación Capital: "Convergencia Macroeconómica en el Mercosur: Un camino crítico". Trabajo presentado en Asociación de Bancos de la República Argentina. Reunión Anual, Julio. 1999.

- Garrett G.: "Mercados globales y política nacional: ¿colisión inevitable o círculo virtuoso?", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N°152. 1999.
- Gutián M.: "Cómo lograr una buena gestión de los flujos mundiales de capital", *Finanzas y Desarrollo*, FMI, Junio. 1998.
- Held G. y Szalachman R.: "Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe en los años noventa: experiencias y políticas", *Revista de la CEPAL N° 64*, Abril. 1998.
- Heymann D. y Navajas F.: "Coordinación de políticas macroeconómicas en Mercosur: algunas reflexiones". Documento de Trabajo N° 81, CEPAL. 1998.
- Hopenhayn B.: "Movimientos de capital y financiamiento externo", *Revista de la CEPAL N° 55*, Abril. 1995.
- Ibarra D.: "Globalización, moneda y finanzas", *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Octubre. 1998.
- Irwin D.: "The GATT in Historical Perspective", *The American Economic Review*, Vol. 85, N° 2, Mayo. 1995.
- Kaul, I.; Grundberg I. y Stern M.: "Global Public Good", Oxford University Press. 1999.
- Knight M. y Scacciavillani F.: "Current Account: What is their Relevance for Economic Policymaking", Working Paper 98/71, FMI, Mayo. 1998.
- Knight M.: "Developing Countries and the Globalization of Financial Markets", Working Paper 98/105, FMI, Julio. 1998.
- Krueger A.: "Free Trade Agreements versus Customs Unions", Working Paper N° 5084, NBER. 1995.
- Krugman P. y Obstfeld M.: "Economía internacional: teoría y política", tercera edición, ed. Mc-Graw Hill. 1995.
- Krugman P.: "A Model of Balance of Payment Crises", *Journal of Money, Credit and Banking* 11. 1979.
- Krugman P.: "Capital Control Freaks. How Malaysia got away with Economic Heresy", *Slate Archives*, <http://www.slate.com/Dismal/99-09-27/Dismal.asp>. 1999.
- Krugman P.: "Depression Economics Returns", *Foreign Affairs*, 78, 1. 1999.
- Krugman P.: "El Internacionalismo Moderno. La Economía Internacional y las Mentiras de la Competitividad", ed. Crítica. 1996.
- Krugman P.: "Policy Problems of a Monetary Union" en *Currencies and Crises*, Cambridge y Londres: MIT Press. 1992 b.
- Krugman, P.: "Currency crises", página web cita en <http://web.mit.edu/krugman/>, 1998
- Kydland F. y Prescott E.: "Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85, 3, Junio. 1977.
- Laird S.: "Foresting Regional Integration", en *Regionalism and its Place in the Multilateral Trade System*, OECD, Paris. 1996.
- Laurens B. y De la Piedra E.: "Coordination of Monetary and Fiscal Policies", Working Paper 98/25, FMI, Marzo. 1998.
- Lavagna R.: "Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur. Notas sobre la oferta y demanda de coordinación". *Revista Desarrollo Económico* Vol. 36, N° 142. Julio-Septiembre. 1996.
- Lawrence R. y Slaughter M.: "Trade and U.S. Wage in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup?", *Brookings Paper on Economic Activity (Microeconomics)*. 1993.
- Lerda J. C.: "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias", *Revista de la CEPAL*, N° 58. 1996.

- Levy B. y Spiller P.: "Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications". New York: Cambridge University Press, citado en Lupia, A. y otros, op. cit. 1996.
- Levy Yeyati E. y Sturzenegger F.: "The Euro and Latin America III: Is EMU a Blueprint for Mercosur?", Business School, Universidad Torcuato Di Tella. Abril. 1999.
- Lundberg M. y Squire L.: "Growth and Inequality: Extracting the Lesson for Policymakers", unpublished paper, World Bank. 1999.
- Machado J.: "Dilemas de la consolidação de una União Aduaneira", en Revista Brasileira de Comercio Exterior N° 49, Octubre-Diciembre. 1996.
- Meller P.: "América Latina y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial", en Colección Estudios CIEPLAN, N° 23. Marzo. 1988.
- Méndez R.: "International Public Finance. A New Perspective on Global Relations", Oxford University Press, Nueva York, Oxford. 1992.
- Milanovic B.: "True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone", World Bank, Development Research Group. 1999.
- Mukand S.: "Globalization and the Confidence Game", Discussion Paper 99-24, Tufts University. 1999.
- Musgrave R. y Musgrave P.: "Hacienda Pública teórica y aplicada", ed. McGrawHill. 1992.
- Obstfeld M.: "Models of Currency Crises with Self-fulfilling Features" European Economic Review 40. 1996.
- Obstfeld, M.; "The global capital market: benefactor or menace?", Journal of Economic Perspective, Vol. 12, N°4, 1998.
- Ocampo J.: "La reforma financiera internacional: una agenda ampliada". Series Coyuntura. CEPAL. 1992.
- Ocampo J.: "Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence", Serie 1, Temas de Coyuntura, CEPAL-ECLAC, Santiago de Chile, Abril. 1999.
- Oviedo P.M.: "Contagio, Movimiento de Capitales y Fluctuaciones Económicas", trabajo desarrollado en el GIE, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, mimeo. 2000.
- PNUD: "Informe sobre el desarrollo humano", Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1999.
- Porto G.: "Notas de Clase", del curso Comercio Internacional dictado en la Maestría de Economía, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. 2000
- Pyndick y Solimano: "Economic Instability and Aggregate Investment" en Blanchard O. y Fischer S., The MIT Press. 1993.
- Rao M.: "Equity in a global public goods framework", en Kaul, Grunberg y Stern (1999) op. Cit. 1999.
- Rodrik D. y Velasco A.: "Short-Term Capital Flows", trabajo preparado para ABCDE, Banco Mundial, Abril citado en Rodrik, D. (2000), op. cit. 1999.
- Rodrik D.: "Gobernar la economía global: ¿Un único estilo arquitectónico adecuado para todos?", Desarrollo Económico, Vol. 40, N° 157. Abril-Junio. 2000.
- Rodrik D.: "Has Globalization Gone Too Far?", Institute for International Economics, Washington DC. 1997.
- Rodrik D.: "Trade, Social Insurance, and the Limits to Globalization", Working Paper N° 5905, NBER. 1997.
- Rodrik D.: "Who Needs Capital Account Convertibility?". Essay in International Finance 207, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Mayo. 1998.
- Sachs J.: "Alternative Approaches to Financial Crises in Emerging Markets", Development Discussion Paper N° 568, Harvard Institute for International Development, Harvard University. 1997.
- Sachs J.: "Consolidando el capitalismo", Archivos del Presente, Año 1, N° 2, Buenos Aires. 1995.

- Sachs J.: "Global Capitalism: Making it Work", *The Economist*, Septiembre. 1998.
- Sachs J.: "Helping the world's poorest", *The Economist*. 1999.
- Sarghini J. y otros: "La Industria en los '90", Cuadernos de Economía N° 42, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1998.
- Sarghini J. y otros: "Equidad y mercado de trabajo: consideraciones para un crecimiento sostenible", Cuadernos de Economía N° 46, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1999.
- Sarghini J. y otros: "Instituciones y Reforma del Estado", Cuaderno de Economía N° 48, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2000.
- Schadler S. y otros: "Recent Experiences with Surges in Capital Inflows", FMI, Occasional Papers, N° 108. 1993.
- Schmidt V.: "The European Nation-State between Globalization and Integration", Academy of European Law, Harvard Law School and European University Institute, en Internet: <http://www.law.harvard.edu/Programs/JeanMonnet/seminar/dpapers>. 1998.
- Sen A.: "Desigualdad y desempleo en la Europa contemporánea", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 116, N°2, Verano. 1997.
- Sabourin L.: "Dealing with the "Global Governance" and the "Dual Constituency" Syndromes in Emerging Countries", en Ocampo y otros. 2000.
- Ocampo J. A.; Zamagni S.; Ffrench Davis R. y Pietrobelli C.: "Financial Globalization and the Emerging Economies", CEPAL, Santiago de Chile. 2000.
- Soete L. y Ter Weel B.: "Globalization, Tax Erosion and the Internet", Maastrich Economic Research Institute on Innovation and Technology. 1998.
- Solimano A.: "Beyond Unequal Development: an Overview", en *Distributive Justice and Economic Development*, The University of Michigan Press. 1999.
- Spahn B.: "El impuesto de Tobin y la estabilidad cambiaria", *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 33, N° 2, Junio. 1996.
- Stiglitz J.: "Economía", Editorial Ariel, Barcelona. 1994.
- Stiglitz J.: "Knowledge as a Global Public Good" en Kaul, Grunberg y Stern (1999) op. cit. 1999.
- Stiglitz J.: "Interest Rate Volatility and Contagion in Emerging Markets: Evidence from the 1990s", citado en Edwards S. y Susmel R..NBER, Working Paper 7813. 1999.
- Stotsky J.: "Ineficacia del impuesto de Tobin", *Finanzas & Desarrollo*, Vol. 33, N° 2, Junio. 1996.
- Sturzenegger A.: "Comercio Exterior, Crecimiento Económico y Política Comercial: Interrelaciones, Efectos y Esquemas Alternativos para Argentina". 1986.
- Summers L.: "Reflection on Managing Global Integration", en *Distinguished Lecture on Economics in Government*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13, N° 2, Primavera. 1999.
- Tanzi V.: "Fiscal Policy Responses to Exogenous Shocks in Developing Countries", *American Economic Review*, Mayo. 1986.
- Tanzi V.: "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government", Working Paper 98/178, FMI, Diciembre. 1998.
- Tanzi V.: "Globalization and the Future of Social Protection", FMI Working Paper WP/00/12. 2000.
- Tanzi V.: "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems", FMI Working Papers, 96/7141. 1996.
- Viner J.: "The Customs Union Issue" New York: Carnegie Endowment for International Peace, citado en Fernández R. (1997), op. cit. 1950.

Wyplosz C.: "International Financial Instability", en Global Public Goods editado por Kaul I.; Grunberg I. y Stern M. 1999.

Zee H.: "Retarding Short-Term Capital Inflows Through Withholding Tax", FMI Working Paper, N° 40, Fiscal Affairs Department, Marzo. 2000.