

boletín
de **HISTORIA
ECONÓMICA**

Año VI - Número 7
Montevideo, diciembre 2008

Edición especial para el
**1^{er} CONGRESO LATINOAMERICANO
DE HISTORIA ECONÓMICA**



Asociación Uruguaya de Historia Económica
AUDHE



ÍNDICE

EDITORIAL

MESA REDONDA

Historia, Historia Económica y Economía:
aproximaciones metodológicas y problemas teóricos.....6

NOTA

Sobre el método comparado.....18
Jorge Alvarez Scanniello

ARTÍCULOS

Un análisis comparativo del equilibrio
presupuestario en Argentina, España, México 1810-1940.....19
Francisco Comín y Daniel Díaz-Fuentes

Relacionamiento externo y políticas energéticas en el
Cono Sur: reformas de los '90, crisis e impulso a la integración.....30
Diego Hernández Nilson

Fuga de Capitales y Regresión Fiscal (Argentina 1974-2006).....51
Jorge Gaggero y Claudio Casparrino

RESEÑAS

Primos ricos y Empobrecidos.....67
Jorge Álvarez, Luis Bértola y Gabriel Porcile (compiladores)
Reseña de Guillermo Vitelli

Normas para el envío de originales.....71

EI BOLETÍN DE HISTORIA ECONÓMICA

es una publicación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, órgano de comunicación entre la comunidad de investigadores y entre ésta y un amplio público que quiere mantenerse al tanto de los avances de la disciplina.

Redactora Responsable

Magdalena Bertino
Joaquín Requena 1375 - C.P. 11.200
Montevideo - Uruguay

Consejo Editorial

Magdalena Bertino
Nelly da Cunha
Juan Pablo Martí

Consejo Consultor

Magdalena Bertino (magda@iecon.ccee.edu.uy)
Luis Bértola (lbertola@fcs.edu.uy)
Carlos Demasi (cdemasi@adinet.com.uy)
Ana Frega (dana@chasque.net)
Raúl Jacob (rjacob@chasque.apc.org)
María Inés Moraes (imoraes@fcs.edu.uy)
Benjamín Nahum
José Rilla (jrilla@claeh.org.uy)
Ana Ma. Rodríguez Ayçaguer (amra@adinet.com.uy)
Judith Sutz (jsutz@csic.edu.uy)



AUDHE

Asociación Uruguaya de Historia Económica
(Miembro pleno de la Asociación Internacional de Historia Económica)

Constituyente 1502 – Piso 4
C.P. 11.200 – Montevideo – Uruguay
Tel.: (+598 2) 413 6399 – 413 6400
Fax: (+598 2) 410 2769

audhe@fcs.edu.uy
www.fcs.edu.uy/multi/phes/audhe

Comisión Directiva

Ejercicio 2008-2009

Titulares

María Camou (Presidente)
Daniele Bonfanti (Secretario)
Carolina Román (Tesorero)

Suplentes Respectivos

Carolina Vicario
Ana María Rodríguez
Ulises García Repetto

Comisión Fiscal

Titulares

Magdalena Bertino
Rodolfo Porrini
Javier Rodríguez

Suplentes Respectivos

María del Carmen Pereiro
Ana Frega
Jorge Álvarez

EDITORIAL

Este número 7 del Boletín de AUDHE, el primero de edición digital, se ha basado principalmente en algunos trabajos presentados en el CLADHE I (Congreso Latino Americano de Historia Económica) realizado en Montevideo entre los días 5 y 7 de diciembre de 2007. La opción por la edición digital obedece a múltiples razones. En primer lugar las dificultades que representaba el formato papel. No solo en términos de costos sino también en términos de su distribución y difusión. El formato digital permite una difusión mayor a la vez que reduce los costos de edición sustancialmente y no plantea limitaciones de espacio. Esperamos que esta modificación no se entienda como una disminución de su calidad, por el contrario confiamos que llegue a un público mayor y permita ganar en aportes y colaboraciones de toda la comunidad académica.

La selección de los artículos, entre más de trecientas ponencias presentadas al CLADHE I, fue bastante difícil, no pudiendo el Comité de Redacción abordar la lectura de todo ese extenso material. Se trató de reflejar en alguna medida la diversidad del congreso seleccionando tres trabajos, provenientes de Argentina, España y Uruguay. Los períodos históricos difieren así como los temas abordados, aunque estos tienen en común la centralidad del Estado y sus políticas.

Uno de los artículos (Comin y otros) estudia las finanzas públicas en Argentina, México y España en el siglo XIX y primera mitad del XX. Los otros dos refieren a la historia reciente y aunque abordan dife-

rentes temáticas: las políticas energéticas en Argentina, Brasil y Uruguay (Hernández) y la fuga de capitales y su relación con el endeudamiento y la tributación regresiva en Argentina (Gaggero y otros), coinciden en su preocupación por las políticas públicas de los años noventa, basadas en el retroceso del Estado y su regulación de la economía.

Por otra parte, ha primado en la selección la preferencia por el método comparativo que no sólo se aborda en dos de los artículos, sino también en la obra reseñada por Guillermo Vitelli (Alvarez y otros, compiladores) sobre el disímil desempeño de Argentina y Uruguay en relación al de Australia y Nueva Zelanda.

Finalmente a nivel teórico y metodológico de la disciplina, se incluye la desgravación de la mesa redonda realizada en las V Jornadas de Investigación de AUDHE en julio de 2008, y que tuvo como panelistas a María Inés Barbero y Luis Bértola. La polémica versó sobre dos temáticas. En primer lugar la supuesta polarización entre dos grandes vertientes de la disciplina: la que se dirige a la elaboración de estudios de tipo macroanalítico, que se focalizan en investigaciones de largo plazo, enfocándose en estudios comparados a nivel internacional y regional. Y las investigaciones de carácter microanalítico, que han puesto énfasis en temas como el desarrollo local, las trayectorias de empresas. En segundo lugar, la discusión sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico y la propia definición del concepto.

HISTORIA, HISTORIA ECONÓMICA Y ECONOMÍA: APROXIMACIONES METODOLÓGICAS Y PROBLEMAS TÓRICOS

María Inés Barbero, Luis Bértola y María Camou

El viernes 25 de julio de 2008, en el marco de las 5ª Jornadas de Historia Económica de la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE), se realizó en la Facultad de Ciencias Sociales una Mesa Redonda que tuvo como título: “Historia, Historia Económica y Economía: aproximaciones metodológicas y problemas teóricos”. Participaron de la misma María Inés Barbero, miembro de la Asociación Argentina de Historia Económica (AAHE) y profesora de la Universidad de San Andrés de Buenos Aires; y Luis Bértola, integrante de AUDHE y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. La Prof. María Camou, presidenta de AUDHE, moderó la mesa redonda.

María Camou: El tema de la Mesa redonda podría sintetizarse en dos preguntas que a su vez se subdividen en otras. La primera pregunta que queremos proponerle a los expositores es la siguiente. ¿Se puede vislumbrar una creciente tendencia a una polarización en el interior de la Historia Económica? Por un lado, se elaboran estudios de tipo macroanalítico, que se focalizan en investigaciones de largo plazo y temáticas generales del desarrollo económico, enfocándose en estudios comparados a nivel internacional y regional. Por el otro, se han fortalecido investigaciones de carácter microanalítico que han puesto énfasis en el desarrollo local o regional, en las trayectorias de empresas, en el examen del comportamiento de actores sociales (por ejemplo, el universo de los consumidores). Además de un diferente punto de partida, los resultados ofrecidos por estas dos vertientes han sido casi antitéticos con respecto a temas claves del desarrollo latinoamericano (por ejemplo, en relación a la “eficiencia” económica de algunos sectores) y también han elaborado un diferente relacionamiento con las otras disciplinas, ya que el recurso a los modelos matemáticos presente en los estudios macroanalíticos se contraponen a la mayor atención hacia los aspectos políticos y culturales que se vislumbran en las investigaciones microanalíticas.

- a) A partir de la propia experiencia de investigación, ¿qué elementos positivos y cuales limitaciones tienen estas dos vertientes?

- b) ¿Consideran que existan razones y elementos –teóricos, metodológicos o fácticos– que permitirían acercar estas dos vertientes?

Luis Bértola: Yo voy a ser desleal, porque fui consultado sobre estas preguntas, y María Inés también, porque nos teníamos que poner un poco de acuerdo sobre de qué hablar, pero releendo la pregunta, a mí me gustó como empezó a leerla María, con un signo de interrogación, “¿se puede vislumbrar una creciente tendencia...?” Cuando empezaste así dije, “la respuesta es no”. Creo que no se puede vislumbrar esa creciente polarización; o más bien, sí se podría, pero habría que matizar esa afirmación. Porque creo que antes que una polarización se ve un continuo de diferentes niveles de análisis. Yo diría que entre las series de Maddison y la miriada de estudios de empresas, localidades, etc., existen muchísimos niveles intermedios de análisis, y yo recordaría el estudio que hicimos de las ponencias del CLADHE I, del congreso de México (Cuernavaca, 2008) y de Brasil (2008), y lo que encontrábamos era que la gran mayoría de las ponencias eran estudios nacionales, y yo diría que están en el medio de esta polaridad entre la gran generalidad internacional y lo chiquito (Boletín de Historia Económica, 2008). También estaba pensando en las ponencias que se presentaron en estas jornadas, ¿están en alguno de estos extremos? Puede que algún ejemplo encontremos, pero en general creo que no pasa eso. Muchos de los trabajos que se presentaron hoy acá tienen una dimensión más bien nacional, de un sector. El estudio sobre la Corporación Nacional para el Desarrollo, que no es una empresa, es el problema de la banca de fomento del país, tampoco es una micro-historia. Las investigaciones comparativas, las comparaciones internacionales, son costosas, laboriosas, duras de hacer y no hay mucha gente que se tire a eso. Y tampoco estamos tan perdidos en la micro historia y en las particularidades.

Tampoco veo clara la asociación entre niveles de análisis y métodos de análisis duros. Uno puede citar muchos trabajos micro que son muy duros, y uno puede citar muchos trabajos macro que son muy blandos. Me viene a la mente el último trabajo de North, Wallis y Wiengast (publicado por el NBER con el título “A con-

ceptual framework for understanding recorded human history”) que no tiene una fórmula, ni casi cifras, es una presentación de grandes conceptos, una interpretación de la historia, al estilo de lo que pudo haber sido en su momento el Manifiesto Comunista, aunque sin el componente político manifiesto de éste. Y me viene a la mente otro trabajo muy sofisticado sobre el impacto de la “mita” en el desarrollo de una pequeña zona del Perú. Entonces, tampoco veo esa polarización.

Tampoco veo claro que el recurso a las matemáticas recorte la interdisciplinariedad. Muy por el contrario, es cada vez más frecuente el uso de métodos duros por parte de otras ciencias sociales vinculadas con la economía, la sociología, la ciencia política para el estudio de las instituciones: eso es muy frecuente. Y tampoco es claro que lo macro inhiba la interdisciplinariedad. El neo-institucionalismo macro se vuelca a un trabajo intensivo con la ciencia política, la antropología, los estudios culturales y muchos otros.

Entonces, ¿está esta caracterización muy focalizada en nuestro caso uruguayo y en nuestra propia Asociación? ¿Refleja el predominio de algunas corrientes específicas? Empiezo por mí mismo, mi línea de investigación que es macro, comparativa, internacional, no necesariamente muy matematizada aunque sí bastante cuantitativa. ¿Pero es exclusivamente cuantitativa? No, creo que es cuantitativa pero igualmente cualitativa en el sentido que los números surgen de áreas concretas, diferentes, reflejan cambios y siempre estamos con el tema institucional. Me gustaría elogiar el trabajo de Jorge Álvarez, decir que él tiene una tesis que es internacional, comparativa, cuantitativa, pero tiene una gran dosis de historia, de historia institucional, de discusión cualitativa.

Entonces, mi respuesta sería que no, yo insisto con que el campo de la historia económica es muy amplio, con que los problemas a tratar son diversos y creo en la pluralidad de teorías y metodologías, creo que es bueno y a veces necesaria para adaptarse a las preguntas y los problemas. Sin embargo, y basta de ser complacientes, creo que lo importante es precisar cuáles son las preguntas que nos hacemos, qué tipos de respuesta estamos buscando. Lo más importante para definir eventuales polarizaciones no está en lo macro, en lo micro, en el largo plazo, en el corto plazo, o lo contemporáneo o lo más remoto, la cosa no pasa por ahí. Lo importante es qué preguntas hacemos, qué valor le damos a la teoría, cuál es el nivel de abstracción y generalización que puede tener la teoría, qué rol le asignamos a la economía en la vida socio cultural y a los problemas socio culturales para entender la economía. En ese sentido creo que sigue habiendo un continuo en varias direcciones entre lo general y lo particular, los determinismos y las jerarquías disciplinarias. Yo no creo en los consensos sencillos

y eclécticos, pero tampoco en los fundamentalismos extremos. Entonces yo digo que la discusión no cruza tanto por ahí, me parece que sí cruza por decir: ¿dónde nos focalizamos? ¿Cuáles son nuestras preguntas? Sigo creyendo que la historia económica tiene que explicar los desempeños de los distintos sistemas económicos y en qué basan su organización y su desempeño los distintos sistemas económicos.

Entonces, si las preguntas no son esas, yo me empiezo a pelear, pero si para contestar esas preguntas necesitamos interdisciplinariedad, largo plazo, corto plazo, rigurosidad disciplinaria y más interdisciplinariedad, el campo es amplio.

María Inés Barbero: Aclaro que yo tenía escrito mi texto, porque hay un nivel de coincidencia con Luis que me asombra (y me alegra).

Había preparado una respuesta un poco larga, porque me parecía que antes de contestar la pregunta (yo también tenía dudas sobre la manera en que estaba formulada no tanto la pregunta sino la fundamentación de la pregunta) convenía hacer algunas precisiones.

La primera, que cuando Lucien Febvre decía que la única distinción posible es entre buena y mala historia, él lo aplicaba no sólo a la historia política que estaba tan vapuleada en la década del ‘20, sino también a todo tipo de historia. Entonces el punto clave es que haya historia-problema, que haya preguntas explícitas que ordenen la investigación y permitan superar el nivel estrictamente descriptivo, el tema de las preguntas es esencial, una investigación lo que tiene que tener siempre sí o sí, son buenas preguntas, salir de la historia “historizante”. La cuestión principal no pasa entonces por la escala de observación sino por la pertinencia de las preguntas. Esa sería la primera observación.

La segunda, es que me parece que no podemos desconocer que cuando hablamos de enfoques macro y enfoques micro, de la pertinencia de esos enfoques en el campo de la historia económica, estamos moviéndonos dentro de controversias que son mucho más amplias, que son controversias epistemológicas y metodológicas de largo alcance, que implican por una parte determinadas concepciones sobre qué es el conocimiento científico -si tiene que ser hipotético deductivo, si es válido y legítimo el conocimiento inductivo-, la contraposición positivismo-relativismo, y otro tipo de temas que no son mi especialidad pero que me parece necesario mencionar. Después también están, me parece, subyacentes, todos los debates acerca de la especificidad del rol de las ciencias sociales, en particular si las ciencias sociales pueden adoptar o no los métodos de las ciencias duras. Por otro lado están los debates acerca de la especificidad de la historia dentro de las ciencias sociales, debates que se iniciaron en las últimas décadas del siglo XIX.

Y esto, a su vez, me parece se inscribe ya dentro de debates más específicos dentro del campo de la historia en términos de historia estructural versus historia de las experiencias –por llamarlo de alguna manera, utilizando la terminología de Jürgen Kocka–, historia analítica versus historia narrativa, historia cuantitativa versus historia cualitativa, macro historia versus micro historia, pero me parece que son muchas las dimensiones que aparecen en la fundamentación. Lamentablemente yo no puedo decir demasiado sobre esto, tampoco era el tema, ni soy especialista en epistemología (es una de mis asignaturas pendientes) y además me pidieron que hablara desde mi propia experiencia de investigación.

La tercera aclaración es que me siento más cómoda en la búsqueda de consensos que en la confrontación, aunque el hecho de que provenga de la otra orilla puede hacer pensar lo contrario. Cuando Daniel Bonfanti me escribió decía que “la Argentina es una sociedad que está todo el tiempo movilizada, y nosotros queremos más debate”. A mí me atrae el debate, pero también los acuerdos. El límite es que el otro acepte la legitimidad de mis puntos de vista.

Yendo a la primera pregunta y al campo de la historia económica, un punto a destacar es cuáles son los presupuestos que subyacen en los enfoques macro y micro históricos. Me parece, como ya había adelantado, que este tema podría identificarse de alguna manera con lo que sería una historia más estructural en el caso de los macro, y una historia más de las experiencias en el caso de los micro. Había preparado un texto un poco extenso que no sé si vale la pena leer, en el que mencionaba que los enfoques macro suponen que la historia está determinada por movimientos y tendencias que son supra individuales, que el foco tiene que estar puesto en las continuidades y los cambios de estructura –definiéndose estructura justamente como los fenómenos colectivos supra individuales–, que el eje debe pasar fundamentalmente por el estudio de los contextos, o sea de los márgenes de actuación de los agentes. Dichos enfoques parten de la convicción de la relativa impotencia de los individuos frente a sus circunstancias, lo cual hace que esta historia tenga más afinidad con las ciencias sociales. Esa forma de hacer historia suele adoptar el método de las ciencias sociales duras (en este caso la economía) y privilegia los enfoques cuantitativos, pero no siempre. No se puede identificar la historia macro con los enfoques cuantitativos: Luis daba el ejemplo de Douglass North y otros. Hay otros ejemplos de mega historia, como el libro de David Landes sobre *La riqueza y la pobreza de las naciones* o el Kenneth Pomeranz sobre *La gran divergencia*, y muchos otros trabajos publicados en los ‘80s, en los ‘90s y en esta década, donde no hay ninguna referencia a lo cuantitativo ni a las matemáticas y son trabajos globales que incluso tienen una perspec-

tiva milenaria. Aún los libros de Angus Maddison, que incluyen cuadros con datos sobre Población, PBI, y PBI per cápita, en una perspectiva de muy largo plazo, son fundamentalmente trabajos de compilación y análisis de estadísticas históricas, pero no incluyen regresiones ni una matemática muy sofisticada.

Los enfoques micro, por su parte, rescatan los márgenes de libertad que tienen los actores sociales frente a sus circunstancias, su papel activo en la construcción del contexto. Entonces el foco va fundamentalmente a las estrategias de los actores, a sus percepciones, a sus experiencias y se desplaza del contexto a la especificidad de la acción de individuos y grupos sociales. Me parece que lo más interesante que plantean estos enfoques micro es justamente que no hay una relación mecánica entre contexto y acción social, E. P. Thompson lo plantea en términos de que no hay una relación espasmódica. Miran más a lo particular que a las regularidades, dando mayor espacio a los factores culturales, con predominio de los enfoques cualitativos, pero como decía Luis, esto no es de ninguna manera excluyente. También hay investigaciones micro con una orientación muy cuantitativa.

Entonces, tratando de contestar la pregunta, acerca de qué elementos positivos y cuáles limitaciones tienen estas dos vertientes, y respondiendo desde mi propia experiencia, en el campo de la historia de empresas, quiero aclarar que la respuesta no es sencilla. El estudio de la historia de las empresas y de los empresarios como sujetos históricos implica poner el foco en las organizaciones y los actores sociales y salir del análisis del contexto, acercándose a las perspectivas micro. Sin embargo, dentro del campo de la historia de empresas, coexisten un enfoque más estructural –el paradigma *chandleriano*– y los enfoques centrados en las experiencias particulares, que suelen definirse como el paradigma alternativo al de Chandler. ¿Cuáles son los elementos positivos y las limitaciones en cada uno de estos enfoques?

El paradigma *chandleriano* es el paradigma más estructurado, más macro. Entre sus principales fortalezas cabe mencionar que ofrece una metodología rigurosa de investigación, con objetivos muy claros y muy bien delimitados. Para Chandler la historia de empresas tiene que explicar la riqueza y la pobreza de las naciones, a través del estudio de las estrategias y los modos de gestión de las grandes empresas, y ese es el eje de toda su obra. Recupera y desarrolla el enfoque comparativo, propone un diálogo constante con la teoría, apunta a la elaboración de conceptos y a las generalizaciones llegando incluso a elaborar una tipología del capitalismo, y está mirando siempre con una visión de largo plazo, por lo menos secular. ¿Cuáles serían las limitaciones de este enfoque? Desde mi punto de vista, el principal problema es que en función de la búsqueda de regu-

laridades y generalizaciones se circunscribe mucho el universo de investigación y se pierden gran cantidad de matices relativos a las motivaciones y las estrategias de la acción de empresarios y empresas. La búsqueda de explicaciones generales lleva a privilegiar sólo algunas facetas de la historia de las empresas y queda todo una parte de la historia afuera del foco, una parte que incluye temas tan esenciales como las PYMES, los distritos industriales, el mundo del taller, la empresa como ámbito de relaciones sociales, la cultura de la empresa, podría hacer una larguísima enumeración de temas que no están. Por otro lado tiene un enfoque que es muy evolutivo y teleológico, eso tal vez sería lo más discutible, y se adapta fundamentalmente a una etapa que es secular, de 1870-1970, con lo que tampoco tiene tanta universalidad. En última instancia, refleja las fuertes tensiones que existen entre un enfoque generalizante y un enfoque particularista, el primero tendiente a buscar recurrencias, el segundo orientado a reconstruir los aspectos más específicos de las experiencias individuales.

El paradigma alternativo, por su parte, propone un enfoque más cercano al de la historia de las experiencias, rescatando los enfoques micro. Sus principales fortalezas consisten en que amplía notoriamente el campo y la temática de la investigación, incorpora explícitamente la cultura, la interacción social, las relaciones de poder, dando cuenta de una realidad más compleja, en la que los actores aparecen como constructores del contexto. Pero claro, también tiene sus limitaciones, sus conclusiones son necesariamente de menor alcance, falta un hilo conductor, es más amplio el tema pero hay mucho menos homogeneidad, no hay una síntesis, como sí la hay en el caso de Chandler, no elabora conceptos, en muchos casos hace una opción explícita por la narrativa.

La pregunta era: ¿son paradigmas excluyentes?. Para mí no, de ninguna manera son paradigmas excluyentes, y esto lo digo con mucha convicción, a partir de mi propia experiencia de investigación. Depende de lo que uno esté estudiando y cuáles sean las preguntas que se formule. Entonces, en un caso se podrá entender mejor desde una perspectiva *chandleriana*, en otro caso no, y me parece realmente que los enfoques se pueden combinar y que hay una enorme posibilidad de diálogo a pesar de que hoy en el campo de la historia de empresas hay un movimiento anti Chandler muy fuerte, pero creo que ya va a haber un reflujo con eso.

Más allá del campo de la historia de empresas, creo que, tanto los historiadores económicos que hacen historia macro como los que hacen historia micro, con distintas metodologías, están en general de acuerdo acerca de cuál es el objeto de la historia económica, yo lo definiría como explicar el crecimiento económico y ayudar a comprender por qué hay países ricos y países

pobres y todas las opciones intermedias –prácticamente lo mismo que vos dijiste pero con otras palabras-, y en ese aspecto me parece que los enfoques macro y micro no deberían de ninguna manera ser excluyentes. Estudian distintas dimensiones de la historia económica y pueden respetarse mutuamente. Además me parece que la evidencia que ofrece cada uno de los enfoques puede ser capitalizada por el otro.

Pero dicho esto, que es de puro sentido común, el diálogo no es tan fácil entre por lo menos algunos de los historiadores que tienen una perspectiva macro y los historiadores que estamos más en el campo de una perspectiva micro. Porque acá creo que hay una tendencia entre ciertos historiadores macro -y alguno voy a nombrar-, a deslegitimar a los que no hacen historia económica como la hacen ellos, pienso que el ejemplo más acabado de esto es Stephen Haber y la introducción al libro *¿Por qué se rezagó América Latina?*. Él dice que hay una sola forma de hacer historia económica científica, que es la combinación de *new economic history* y de nueva economía institucional, y todo lo demás prácticamente, entra en la deleznable categoría de la teoría de la dependencia, en la que incluye hasta a Roberto Cortés Conde. Entonces acá sí me parece que hay un problema, hay mucha capacidad potencial de diálogo, pero en la práctica hay una tendencia de historiadores macro (muy matematizantes en algunos casos), a despreciar a la vieja historia, de hecho, la expresión “nueva historia económica”, argumentaba que la vieja historia económica era algo que había que tirar por la borda. En fin, me parece que la cuestión no es tan sencilla, y que todos deberían hacer un esfuerzo de entendimiento y de respeto por el otro.

Y después me parece que hay otro tema, que vos también mencionaste que es, “¿cuál tiene que ser la relación entre historia económica y teoría económica?” Porque también ahí hay mucho debate, implícito o explícito, porque primero, la teoría se puede adoptar y discutir tanto desde la macro como desde la micro; por otro lado, el gran tema es si la historia económica se tiene que subordinar a la teoría económica, y hay historiadores económicos que dicen que sí -en general, economistas que hacen historia económica- y este me parece es otro de los temas para discutir. Para mí lo que tiene que haber es un diálogo permanente de la historia económica con la teoría. Pero estoy convencida de que la historia no tiene por qué subordinarse a la teoría, y de que hay que aclarar que la única teoría o que las únicas teorías, no son, digamos, la teoría neoclásica y la economía institucional, sino que hay otros campos teóricos, por ejemplo, la economía evolutiva o la sociología económica. Me parece que hay cierta tendencia a construir una ortodoxia, más desde algunos macro y cuantitativos que desde el otro lado.

Eso es lo que a mí me parece, pero supongo que vos tendrás cosas para decir al respecto.

Luis Bértola: Tengo pero si alguien quiere participar.

Participante del público: Justo me da pié lo último que acaba de decir María Inés, porque tú hiciste referencia a subordinación de los hacedores de historia económica a la teoría económica, mi pregunta es, tanto a ti como a Luis, ¿cuál es el papel que tú asignas a la teoría -sea micro, sea macro, sea cuanti, sea cuali, sea cual sea el recorte que se quiera hacer, más allá de la opción metodológica-, en el análisis histórico económico?

María Inés Barbero: Para mí hay dos momentos. En primer lugar, la teoría es la herramienta básica para formular las buenas preguntas, o sea, si no te acercás a la teoría es muy difícil formular buenas preguntas. Y después me parece que por lo menos en lo que yo hago, que hasta ahora son estudios más bien micro, yo siempre pienso, en los estudios de caso por ejemplo, muy característicos en la historia de empresas, en esta etapa de América Latina, siempre estoy chequeando si los resultados de mi investigación corroboran o no la teoría, desde dónde la discuten, tratar de tener un diálogo por ese lado; pero no me parece que uno tenga que armar la investigación en base a los presupuestos de la teoría económica, sí a las herramientas que te da la teoría económica.

Luis Bértola: Yo tengo a todo el mundo aburrido con esa respuesta, pero no la puedo eludir. Yo creo que la teoría es inevitable, el problema es cómo construimos la teoría y cuál es el alcance y el grado de generalidad de la teoría. Lo que nosotros sufrimos como colonialismo de los economistas y de otras ciencias sociales, es la idea de una teoría construida desde hoy y en determinados contextos institucionales, no desde el punto de vista de la ciencia económica pura, no, en determinados contextos institucionales, universidades, revistas, lo que sea, se construye una ciencia económica muy fuertemente generalizante y con una enorme vocación de aplicabilidad histórica. Entonces nosotros, como cultores de la historia económica, que no somos los teóricos de vanguardia, que somos más bien aplicados, estamos en una situación de subordinación a ese nivel de sofisticación teórica. Pero yo creo que nosotros, los historiadores económicos, tenemos que ser elaboradores de teoría, tenemos que construir -usar y construir-, y no sólo testear teoría como decía Solow, no somos a los que el laboratorio les dice "mirá, acá, hacele la prueba a esto a ver si tiene no sé qué cosa...", no, nosotros no somos los técnicos del laboratorio, deberíamos ser los propios

teóricos. Por lo general no podemos, vamos a decir la verdad, o lo intentamos y no llegamos muy lejos. Pero entre otras cosas no llegamos tan lejos porque tenemos apego a la realidad, entonces, cada vez que nos ponemos a volar demasiado la abstracción muy abstracta no nos gusta, nos gusta la realidad y nos encontramos rápidamente con los límites de la teoría generalizadora. Entonces tendemos a construir, y yo creo que eso es lo bueno, una teoría de nivel, de alcance, intermedio, en fuerte interacción con realidades concretas pero con una vocación generalizadora. Tenemos que tratar de llegar a lo universal concreto. No llegaremos nunca, pero hay que por lo menos tratar de pensar en lo universal concreto.

Entonces yo vuelvo con mi broma de mal gusto que es, la economía es un caso particular de la historia económica, es un poco eso, no hay que ceder el terreno pero es cierto, no estamos a la altura. Y el tema central es ese, cómo emprendemos ese camino, cómo emprendemos esa vocación de construir teoría desde hoy. Y yo no voy a eludir conflictos, y voy a referirme a una interesante dualidad que tuvimos hoy sobre cómo enfocar un período concreto que son los años '20 y la política económica. En el comentario que hizo Sebastián Fleitas a Luis Cáceres, "me encanta que hagas esa mirada a los años 20 desde la teoría económica de hoy, desde un nuevo instrumental teórico". Y ese instrumental teórico tiene validez para los años '20 aunque los que vivían en los años '20 no se hubieran enterado, porque ellos estaban sometidos a determinados juegos de la realidad que talvez hoy los podemos analizar con otras herramientas. ¿Quiere decir que nosotros tenemos que ponerle la teoría de hoy a los actores de entonces? No. Ahí es donde está el interesante juego de los actores, su entorno, su conciencia, pero la realidad subyacente, más allá de que la vieran o no la vieran, existía, o podía existir. Hay una diferencia entre actor y realidad, y yo creo que obviamente, la riqueza está en combinar esas dos cosas, herramientas nuevas de hoy, teoría nuevas de hoy, nuevas construcciones, nuevas capacidades de penetración, pero ojo, no arrasar con el sentido histórico, el contexto, los actores y la percepción que esos actores tenían del contexto. Por eso, la teoría muy generalizante se muere, tiene patas cortas, no alcanza para explicar muchas realidades históricas.

María Inés Barbero: La pregunta sería: ¿cómo construir teoría desde la historia?, porque yo en ese sentido tengo una posición, a mí me parece que el inductivismo es legítimo, pero algunos pueden pensar que soy el pavo inductivo que mataron el día de Navidad, la anécdota...

[Alguien del público pregunta '¿Cómo?']

María Inés Barbero: Eso me lo dijo un deductivista. Yo le dije, “la historia es una ciencia inductiva” y él dijo, “es que vos no sabés la historia del pavo inductivo (...)”. Es un ejemplo de Bertrand Russell. Era un pavo que a través de su experiencia había descubierto que las mañanas le daban de comer a una hora determinada, hasta que en vísperas de Navidad le cortaron el cogote.

¿Cómo se elabora teoría desde la historia? A mí me parece que se elabora fundamentalmente a partir de la investigación, de encontrar determinadas recurrencias, son también teorías de alcance medio. Yo no creo que haya leyes en la historia, no creo que las haya, para los economistas sí.

Luis Bértola: Llegamos a un punto de debate.

María Inés Barbero: Entonces me parece que se pueden elaborar conceptos, se puede hacer historia comparada, se puede llegar a cierto nivel de generalización, ahora, que haya leyes en la historia, insisto, para mí no.

Luis Bértola: Yo creo que sí, que hay generalidades, hay conceptos que tienen un nivel de aplicabilidad general. Es decir, uno puede hacer teoría de la historia general, la vida económica importa, la idea de que las culturas se asientan en la vida material, la idea de que hay una relación entre recursos naturales, individuos, relaciones de producción, fuerzas productivas o instituciones. Yo creo que podemos construir macro sistemas y macro teorías, pero claro, a un nivel muy general, y podemos ir particularizando y por supuesto, cuanto más general tal vez menos capacidad de explicación tenga de algunas cuestiones concretas. Sí no creo –y Javier lo dijo, lo dejó bastante claro hablando de Popper–, no construimos una teoría a partir de casos particulares, siempre hay una construcción teórica, siempre partimos de conceptos, de teorías, y la idea de que construimos teoría general a partir de casos particulares, yo realmente no creo en eso. Creo en un camino muy de ida y vuelta, de mucha interacción.

María Inés Barbero: Yo pienso en el libro de John Hicks, *Una teoría de la historia económica*, y qué es lo que hace, él sabía mucho de historia económica, muchísimo, entonces, lo que trata es de encontrar algunos elementos que pueda analizar a lo largo de muchos siglos. Dice en la introducción, “voy a destilar la información con el fin de encontrar esos ejes fundamentales”. Entonces encuentra un eje que es si el comercio es o no una actividad especializada, y construye una tipología en la que distingue economías pre-mercantiles y economías mercantiles. Cuando se analiza el larguísimo plazo, lo que se puede encontrar como recurrencia es poco,

además, cómo elaborás la teoría desde la historia sin hacer investigación no digo de hechos muy particulares, pero por lo menos de evidencia empírica. No es que hacés un razonamiento lógico deductivo y a partir de ahí elaborás una ley, sino que el camino es otro.

Luis Bértola: Yo vuelvo a aquello que usamos como referencia, para qué sirve la historia económica o la historia, para crear más hechos económicos, sociales e históricos, mejores hechos, mejor teoría y mejores científicos sociales, economistas, historiadores. Entonces yo creo que todos esos son niveles de la producción. Generar un hecho económico es una cosa importante, conocer mejor un hecho, describirlo mejor, es un producto valioso, no hay que despreciarlo por su bajo nivel de abstracción y generalización, pero también hay que tener teoría y generalización. Ahora, cuando yo construyo un hecho, yo no me creo que estoy construyendo un hecho, yo estoy partiendo de conceptos, yo estoy eligiendo qué hechos, yo estoy decidiendo cómo medirlos, cómo observarlos, y lo estoy construyendo con una teoría, no puedo salir de eso. Entonces, siempre hay una construcción teórica. A mí muchas veces me ha dado por decir: empecemos por el hecho estilizado. ¿Cuál es el concepto de este hecho estilizado? Es algo intermedio entre la teoría y la realidad cruda, es una realidad extraída, es una realidad construida, construida a partir de una teoría, pero no es una teoría abstracta, es un concepto concentrado, inserto, expresado en una realidad concreta que uno cree observar. Entonces, comenzar una investigación con un hecho estilizado, me parece que no es un término medio, no es un promedio, creo que sí es una combinación sensata entre una construcción teórica y una realidad supuestamente real.

Participante del público: Un poco lo que los latinoamericanos no estamos muy acostumbrados es al camino de regreso, o sea, el momento en que la investigación puede modificar la teoría o enriquecerla. Esa es la parte en la que más nos falta experiencia de investigación, porque siempre se parte de una teoría, tiene que ser explícita, consciente, sino estamos manejando algo que no es consciente, que no lo podés convertir en preguntas concretas, etc. Pero lo que tiene de inductivo, que los hechos, las regularidades, o como vos decís, los hechos estilizados que vas encontrando, tienen que volver a la teoría y eso es lo que menos noto que se hace. O sea que muchas veces la teoría nos resulta como una faja, como una cosa que nos aprieta...

Luis Bértola: Desde que cayó el marxismo. Desde que el marxismo cayó en desuso, porque antes bien que el marxismo era una herramienta enormemente potente y penetrante para los historiadores.

María Inés Barbero: (Para los) latinoamericanos, sí seguro.

Participante del público: Eso da para mucho, porque no era una teoría que vos elegías para una investigación sino que la tenías incorporada, de pronto no la utilizabas de forma explícita, formaba parte más bien de un paradigma, de una visión de la vida, no una teoría hecha por fulano, ¿entendés?

Participante del público: (...) El comentario de Raúl Jacob que decía, ‘nos hemos dado cuenta claramente que la crisis del ‘29 al Uruguay le llegó en 1931, todos los economistas siguen (diciendo) que llegó en el 29.’ Entonces, eso es real, es decir que, también la gente que está en economía tiene que leer más historia.

Luis Bértola: Eso es un mejor hecho histórico, la crisis en Uruguay empezó en 1931, aunque ya sabíamos que había empezado antes.

Participante del público: Pero aquello absurdo que decía Milton Friedman: “lo siento por los hechos”, no es que nosotros, pero sobre todo los economistas están muy atados a la literatura, a esa teoría que tiene que ser un instrumento nuestro, no nosotros un instrumento de la teoría.

María Inés Barbero: ¿De qué hablamos cuando hablamos de teoría? ¿Hablamos de grandes concepciones del mundo? ¿Hablamos de niveles intermedios? Yo pienso en la historia de empresas. Si tengo que estudiar la historia de una empresa voy a buscar teoría de la empresarialidad, cuando es la primera fase, teoría de la firma para lo que sigue, teoría de la innovación para ver algunos aspectos, teoría de los costos de transacción para ver otros, los temas de la racionalidad, en fin. Pero yo lo veo como algo más operativo, y desde la investigación sí, intervenir en el debate. Tal vez sí haya que plantear en términos más explícitos, generar teoría, pero no sé hasta dónde, yo veo a la historia más como una disciplina de comprensión, no de explicación, entonces ahí también se hace un poco de ruido, la generación de teorías de larguísimo alcance.

Participante del público: Pero no tienen por qué ser de larguísimo alcance, hay teorías que más que teorías más concretas, son teorías operacionalizadas a partir de una visión, operacionalizadas hacia un tipo de problema una teoría general, eso es lo más difícil de hacer, lograr las herramientas, llevar de una generalización al hecho. Es un corset no muy dúctil pero si lo podés operacionalizar, lo es.

Participante del público: Supongamos que la teoría económica neoclásica sea cierta, tal vez para nosotros no es tan cierta la teoría neoclásica, me parece que para otros sí. Entonces, tenemos una teoría que tiene una ventaja, que refleja casi todo, que especifica todo, y vos necesitás una teoría para llegar a una realidad. Ahora, mi pregunta, ¿no será que se perdió mucho tiempo en buscar gente que maximizaba su ganancia, que eran tan racionales, tan eficientes, mientras tal vez otras formas de acercarse a un problema hubiese sido más eficaz que un mecanismo de la teoría de la deducción? (...).

Luis Bértola: No me animo a contestarte.

María Inés Barbero: Carlo Ginzburg decía ‘paradigmas teóricos fuertes, resultados históricos pobres’.

Participante del público: Yo tenía también una reflexión que son como tres partes. La primera de ellas fue la pregunta que le hacía a María Inés, tú me la respondiste de una manera terminante, “para hacer buenas preguntas necesito teoría”, de la nada no aparecen las preguntas, la pertinencia, la relevancia de las preguntas sólo la puedo justificar a partir de la construcción de la pregunta, y esa construcción no es espontánea ni surge de la nada. O sea que esa es la primera parte. Lo que sí apareció en el debate es la posibilidad a partir de esas preguntas y de los resultados obtenidos, de las constataciones realizadas, o las inferencias que puedo extraer de ellas, generar mejor teoría. Con respecto a este último punto que se engancha con lo del tano, el otro día en la maestría, tratando de dar una clase, yo no sé nada de epistemología, pero para ayudar a los estudiantes a iniciar su camino hacia la tesis, me revisé los planteos de la abducción, y esto de la abducción como una herramienta en el proceso de investigación –Pierce-, esta ida y vuelta entre la necesidad de hacerse preguntas a partir de algunas certezas o algunas hipótesis más o menos plausibles y la necesidad de ir y venir, de ir desde esas preguntas hacia la realidad, ir desde esa realidad inductivamente hacia otras nuevas preguntas o mejores preguntas o focalizar el problema, ese ida y vuelta es una forma de mantener al pavo vivo, y es un tema estrictamente de método, es mucho más sencillo y mucho más fácil, aplicando el método hipotético – deductivo, sencillamente ir a corroborar si lo que decía aquel está bien, si no me da, los hechos se equivocan o meto una *dummy* para ver como controlo o intervengo en la serie. Pero eso no genera nuevo conocimiento y ese es uno de los problemas, y nosotros queremos generar nuevo conocimiento para tener mejor historia económica, para poder comprender, explicar, entender a dónde estamos o por qué llegamos a que unos sean ricos y otros sean

pobres. Eso me parece que es una vocación que quizás deberíamos cultivar, no por ser demasiado eclécticos, no morir en que estamos en dos métodos contrapuestos, que no hay forma de hacerlo y el que hace esto está bien y el que no hace esto está mal, si estoy de este lado es al revés, y en aquella máxima de Joan Robinson, en definitiva la teoría no es si no la caja de herramientas a la que uno debe recurrir en función de tratar de explicar o de comprender. Pero uno tiene instancias con una vocación de crear conocimiento y no de someter la realidad a un preconcepto que ya estaba.

Y la otra (reflexión) tiene que ver con esto de utilizar la teoría de hoy para entender lo que ocurrió ayer, si esto es legítimo o no es legítimo, y a mí me parece que no sólo es legítimo sino también necesario. Voy a dar un ejemplo, nosotros no podemos explicar la mortalidad infantil en los años '20 y '30 en Uruguay a partir de los conocimientos de la medicina de los años '20 y '30 porque allí la explicación sería que se morían porque no sé, yo tengo que hoy saber que la alta tasa de mortalidad hasta los años '40 tiene que ver -y las compañeras de demografía lo han hecho-, en hallazgos médicos, científicos, biológicos que han descubierto que por ejemplo la bosta de los caballos (de los carros en los que se repartía) la leche y otras cosas en Montevideo, generaba una mosquita que era la causante de que la leche estuviera contaminada y así se morían. Entonces, yo no puedo creerme que los niños se morían por lo que pensaban los contemporáneos que se morían, yo tengo que explicar por qué se morían.

En esa misma tónica, yo no puedo ir con lo que pensaban los contemporáneos a tratar de explicar lo que ocurrió, sino que tengo que ir con el estado actual del conocimiento y las acumulaciones a tratar de explicar lo que ocurrió. Esto no quiere decir que le eche la culpa a los contemporáneos de ser tan bobos de no darse cuenta de lo que ocurría, es decir que yo sencillamente puedo entender, parafraseando a Jacob una vez más, que Uruguay estaba de espaldas al precipicio a pesar de lo que nos contaban hoy Lucía y Cecilia, que había un problema realmente en cuanto al equilibrio de la Balanza de Pagos, que había un problema monetario fuerte y que los consensos no llevaban a poder tomar políticas económicas, porque no estaba Keynes o porque no estaba quién sabe quien.

Participante del público: Pero se habían dado cuenta en los últimos años los contemporáneos, o sea que, consultar a los contemporáneos es un camino necesario, tan necesario como utilizar las técnicas modernas, me extraña...

Participante del público: El asunto—ya termino con esto-, (es que) yo no puedo explicar los hechos económi-

cos de los años '20 por lo que los contemporáneos decían que era el funcionamiento de la economía.

Participante del público: No, pero vas a conocer los años '20 leyendo a los contemporáneos aunque no vayas a aceptar explicaciones de los contemporáneos como valederas.

Participante del público: Porque otro de los problemas es aplicar la racionalidad tuya, de hoy, a la racionalidad de hace un siglo que era otra. (...) pero ojo que para un estanciero del siglo XIX, con su racionalidad y su cultura, seguramente su racionalidad no sea la misma de hoy. Ese es el peligro de anacronismo. Todas las teorías nuevas, fantástico, me parece bárbaro. Con respecto al análisis histórico y la teoría, yo creo que el ejemplo máximo de la combinación perfecta, hablemos de la teoría que mencionó el compañero, Marx leyó veintidós mil libros para escribir *El Capital*, estudió historia de todo el mundo... Creo que se debe estudiar los hechos concretos (...). No creo en la teoría toda hecha antes de ponerse a estudiar, se elaboró después.

Participante del público: Vine a esta charla porque dije que esta es también una pregunta de la antropología económica, no es sólo una conversación de historiadores económicos. En la antropología las etiquetas llegaron antes, entonces, desde la década del 50 hasta más o menos la década del 80 había tres escuelas claras: formalistas, sustantivistas y marxistas, y de alguna forma esa discusión sobre si se pueden utilizar categorías del presente para analizar, no en este caso, que alguna vez lo escribimos con un colega comparando la historia económica con antropología económica, que mientras los historiadores discuten en el tiempo los antropólogos discutían en una especie de presente perpetuo con las sociedades precapitalistas y capitalistas, (usando) categorías capitalistas para explicar esa mentalidad primitiva, etc. El debate se terminó supuestamente, diciendo, no, los sustantivistas tenían razón, no se puede utilizar las categorías para entender la racionalidad de otros, y el padre de todo eso es Polanyi, economista, después él cambió su rumbo, mientras cambiaba de casa, se iba de Hungría a Inglaterra y después se fue a Estados Unidos y se le acabó toda la gran teoría y empezó con los estudios de caso y terminó en particularismo. A mí me llama la atención que nosotros tampoco tenemos respuesta a esto, nuestra respuesta es 'no hagamos teoría', y eso es lo que le pasa a la antropología económica, no tiene teoría, asume. Los neomarxistas por ejemplo, son los más teóricos, dicen 'la ley de acumulación de capital es lo que está en el fondo', pero lo dejo como una especie de fondo del universo y me dedico a estudiar las distintas formas

de subsunción al capital, etc, sin caer en la ortodoxia del trabajador contra el capital. Entonces venía con la idea de que capaz los historiadores económicos estaban más avanzados que nosotros y lo tenían resuelto.

Segunda parte

María Camou: Pasamos al segundo punto. Una segunda dicotomía está relacionada con el papel de las instituciones en el desarrollo económico. Particularmente, los autores anglosajones, pero no solamente estos, y no necesariamente aquellos ligados a la corriente neo institucionalista han insistido en el papel negativo de las instituciones para explicar el rezago latinoamericano. Sin embargo, este uso cada vez más frecuente de la variable institucional, el término está asumiendo un creciente número de asociaciones que lo tornan casi polisémico. Por institución podemos tomar la definición de Douglass North, ‘las instituciones comprenden un conjunto de imposiciones formales, por ejemplo, reglas, leyes, constituciones, e informales, por ejemplo, normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos.’ Las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad, y por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales en el desempeño económico.

Entonces las preguntas serían:

- a) ¿Es necesario mayor definición y delimitación del término ‘institución’?
- b) ¿Qué elementos pueden ser considerados como institucionales en vuestra opinión?
- c) ¿Cómo incorporan el análisis de las instituciones en vuestras investigaciones?”

María Inés Barbero: Con respecto a la primera sub pregunta, la verdad (es) que me preguntaba si yo estaba capacitada para responder, o sea, tengo alguna cosa para decir pero no sé si es tan legítima. Primero, me parece que la definición de North es adecuada, porque toma por una parte todo lo que son las instituciones formales pero también las informales, y en algunos textos también habla de la capacidad de enforcement, el punto hasta el cual esas normas se aplican y son reconocidas. La idea de que las instituciones crean la estructura de incentivos de una sociedad, me parece también totalmente válida, al igual que su contribución a reducir la incertidumbre. Así que yo en principio, no es que yo sea *northeastana* de comunión diaria ni mucho menos, pero me parece que el hecho de que haya puesto tanto el énfasis en el papel de las instituciones, que haya incluso planteado abiertamente este debate con la teoría neoclásica a la que considera ahistórica, a la que considera demasiado centrada en una visión muy

reduccionista de la acción humana, son contribuciones muy relevantes.

Por otro lado, una cosa muy interesante para mí es el camino que está haciendo North, a partir de la lectura de su libro *Entendiendo el proceso de cambio económico*, publicado en 2005, -no sé si después publicó alguno importante-. En él lo que me llama la atención es cómo North trata de rastrear cuáles son las razones por las cuales determinadas sociedades generan determinadas instituciones, porque en el fondo en los primeros libros no había una explicación de por qué algunos países tienen instituciones que generan eficiencia y otros tienen instituciones que generan ineficiencia. Así que todo este tema de definir a las instituciones como producto de visiones del mundo, construidas socialmente, productos culturales, me parecen cosas fascinantes para pensar aún en el campo de la historia económica.

El problema que yo veo es que, si bien North da una definición muy amplia de las instituciones, en muchos de sus análisis reduce demasiado el foco al tema de derechos de propiedad, entonces ahí me parece que ahí hay un tipo de asimetría entre el lugar que le da al conjunto de instituciones como las normas formales e informales, que tiene un alcance muy amplio y después mirar tanto la problemática de los derechos de propiedad, que por otro lado me parece que sirve eventualmente para analizar el capitalismo, pero no la historia económica antes o después -si es que hay un después-; que eso no lo hace tanto North como sí muchos neoinstitucionalistas: utilizar los costos de transacción como la muletilla que aparece siempre para explicar todo, comportamiento político, comportamiento económico, muy centrado en la explicación vía costos de transacción.

Entonces, me parece que es interesante también recuperar a cosas del viejo institucionalismo, no solamente del neoinstitucionalismo cuando hablamos del rol de las instituciones en la historia económica, Polanyi o la vertiente europea, Veblen y otros en el caso norteamericano.

Esto con respecto a la mayor definición, los alcances del término institución o qué elementos pueden ser considerados como institucionales en mi opinión.

Después, la tercera es cómo incorporan en el análisis de las instituciones en vuestras investigaciones y acá, la economía institucional en la historia de empresas es esencial. Primero porque el trabajo fundador de la nueva economía institucional es el de Ronald Coase, de 1937 - *La naturaleza de la empresa*- en el que plantea toda una serie de cuestiones básicas acerca de por qué existen las empresas, la contraposición entre mercados y jerarquías, el concepto de costos de transacción, además del de costos de producción. En fin, hay un

semillero básico en la obra de Coase, y todo lo que viene después en la economía institucional en esta vertiente más relacionada con los análisis de la empresa, por ejemplo el caso de Williamson; ahí hay una parte.

Otra parte sería, evidentemente cuando nosotros analizamos el comportamiento, la performance de las empresas siempre estamos mirando ese diálogo entre la empresa y el contexto institucional. Y después, lo que me parecía interesante es marcar que en realidad, además de los análisis de North, hay otras propuestas que son muy operativas cuando uno hace historia de empresas por lo menos, pero me parece que no exclusivamente. Acá yo había marcado varias cosas pero me voy a centrar en una que es el concepto de variedades de capitalismo –*varieties of capitalism*–, tal como lo desarrollan Peter Hall y David Soskice en un trabajo publicado en 2001. Lo que me parece muy interesante es que tienen una visión mucho menos teleológica acerca del rol de las instituciones, entonces ellos distinguen entre economías liberales de mercado y economías coordinadas de mercado, distintos tipos de instituciones, comparan sobre todo el capitalismo alemán con el capitalismo norteamericano; y el resultado cuál es, que distintos sets de instituciones pueden generar eficiencia aunque sean muy distintos, entonces no es más eficiente una economía que otra si bien el marco institucional es diferente. Eso me parece que abre toda una serie de posibilidades como para mirar las instituciones de una manera menos dogmática. Me parece que en el caso de North hay un concepto de cuáles son las instituciones que necesariamente generan mayor eficiencia y mayor desarrollo, yo no estoy tan segura de que se pueda hacer una tipología donde haya un solo tipo de marco institucional que sea el que explica la eficiencia. Entonces, me parece que este tipo de análisis es muy enriquecedor; Ben Ross Schneider lo está aplicando para América Latina, y Daniel Friel para el caso argentino. Estas serían para mí las cosas básicas, después seguimos.

Luis Bértola: Me seguís copiando. A mí la definición de North de instituciones siempre me resultó buena, clara y operativa así como está puesta en la pregunta, pero, yo creo que normalmente se habla muchísimo de las instituciones, pero se habla muchísimo menos del otro componente sin el cual no habría instituciones, que son las organizaciones y los actores. Lo que importa es el juego entre actores, colectivos o individuales, y las instituciones. Conocemos muy bien el riesgo de creer que hay instituciones que son buenas e independientemente de qué actores tengamos, queremos poner esas instituciones y decirles a los actores que jueguen con sus reglas: eso es una mala teoría económica, es una teoría económica con un nivel de generalización supra histórica. Las instituciones parecen ser siempre

las mismas, siempre las buenas son buenas, con un supuesto de que hay un determinado tipo de actores. Entonces, decir que la competencia es buena cuando tenemos un mercado totalmente atomizado o decir que la competencia es buena cuando tenemos un mercado oligopólico son cosas totalmente distintas, la propuesta institucional en un caso y en otro es totalmente distinta. Entonces, me parece que es central hablar de instituciones al mismo tiempo que hablamos de actores, es la dupla que funciona, no el concepto de institución.

Creo que hay un segundo problema con las instituciones y es saber qué instituciones y qué organizaciones son las que importan: una vez más, la realidad no está ahí al alcance de la mano, a la realidad uno tiene que acercarse con alguna idea de qué es lo que importa. Entonces, importa mucho qué teoría tenemos, porque North avanzó mucho levantando el supuesto de racionalidad sustantiva neoclásica, pero dejó todo el resto del aparato, intacto. Entonces decimos, qué teoría del crecimiento económico tiene North: ¿es un modelo de Solow aumentado con capital humano? Entonces a partir de eso construye un ideal de sociedad competitiva de actores atomizados; la meta es reconstruir esa estructura de actores, no sólo las instituciones, y poner esas instituciones que fortalezcan esa estructura de actores que estimulen y defiendan la propiedad privada, favorezcan la acumulación de capital y el resto viene solo; la acumulación de capital en contexto competitivo genera innovación, cambio tecnológico y además es necesaria la igualdad, porque la igualdad es la que genera acumulación de capital humano que es la que potencia la innovación. Entonces tenemos un esquemita perfecto, suprahistórico, lo aplicamos, vamos a cualquier lado del mundo y se trata de construir eso. Entonces, creo que la teoría económica es importante y aquí si empezamos a pensar en la innovación, en la especialización productiva, si creemos que la especialización productiva nos va a aportar para la innovación, si creemos un montón de cosas más, ahí tenemos que entrar a mirar otras instituciones, entonces yo ahí me paso del sistema de defensa de la propiedad, si se quiere expresarlo de esa forma sencilla, al Sistema Nacional de Innovación. Hay otros muchos paquetes teóricos que nos ponen en contextos teóricos mucho más ricos y mucho más complejos, con muy diversos niveles de abstracción, de análisis y con muchos actores. He simpatizado con la teoría de la regulación que se emparenta con estos autores que tú mencionaste, se emparenta con Gösta Esping-Andersen en otra dimensión, sobre el tema de los Estados de Bienestar. Hay muchas formas de organizar el capitalismo, no hay una cuestión teleológica, hay distintas instituciones y si lo miramos en una perspectiva mucho más histórica, no capitalista, no de mercado, la diversidad aumenta exponencialmente.

Pero hay otro gran tema que es de dónde diablos salen las instituciones, de dónde emergen las instituciones. En North hay una visión paradójicamente muy sustantiva del rol que juegan, es un poco funcionalista la visión. Las instituciones surgen porque tienen que cumplir una función que es reducir los costos de transacción, entonces hay una fuerte racionalidad detrás del surgimiento de las instituciones. Por otra parte él dice algo que está muy bien, que los hombres construyen instituciones inspirados en conocimientos o ideas que tienen tres fuentes: el conocimiento universal que todos tenemos en una época dada; la cultura, es decir que uno hereda las formas de cómo se han enfrentado las generaciones anteriores a los problemas, y a partir de eso reacciona y construye instituciones; uno aprende también al enfrentarse todos los días a la práctica local, hay un aprendizaje inmediato local que es diferente en distintas partes, dependiendo de a qué se enfrenta uno cotidianamente. Entonces, de la cultura (una cuestión muy psicológica), del conocimiento universal (codificable, transmisible) y de la experiencia cotidiana, surge la forma en que los individuos perciben sus problemas, se organizan para solucionarlos. Ello no quiere decir que lo hagan de la mejor forma, de la más eficiente: las instituciones, muchas veces, no son las mejores.

Pero hay otras teorías que dicen, como sabemos, que las instituciones surgen del entorno natural, están determinadas por el entorno geográfico o por la dotación de recursos, como les gusta decir a Engerman y Sokoloff. Y luego tenemos la visión un poco más endógena, que dice que las instituciones, y yo creo que estos son involuntariamente marxistas en un sentido, Acemoglu, Johnson, Robinson, cuando dicen que las instituciones surgen de la distribución de la riqueza por un lado, ahí son marxistas, y dicen que surgen del sistema político prevalente, ahí son un poco hobbesianos, porque dicen que lo que importa es que sin Estado no somos nada, somos la guerra, somos la destrucción, siempre se necesita un Estado, y el tipo de Estado que hayamos hecho, combinado con la distribución de la riqueza, es lo que genera cuáles son las instituciones que terminan predominando al servicio de esos sectores, y de ahí surge toda la otra historia del desempeño determinado por esas instituciones.

Pero también tenemos a los darwinianos o los neo-darwinianos, que son los que dicen que las instituciones de hecho terminan siendo un resultado involuntario de la interacción permanente de los individuos con la realidad. En algunos casos extremos se dice que la evolución genética conduce a que los individuos cambien su conducta; los distintos desempeño históricos simplemente resultan de un cambio genético que se va dando porque las clases altas sobreviven más que las clases pobres, y de alguna forma el mundo se va

transformando en una serie de descendientes de gente de las clases altas. (Greg Clark, "*A Farewell to Alms*"). Ahí ya no hay instituciones. Pero podemos tener instituciones que evolucionen simplemente a partir de las reacciones que surgen de los algoritmos mentales, esta es la visión de Hodgson: que las instituciones son resultado interactivo de reacciones de los individuos que no son conscientes, planificadoras, sino que son resultado de reacciones inmediatas, rapidísimas de los individuos, que se dan antes de que los individuos lleguen a racionalizar su situación. Esos algoritmos son resultado de un proceso evolutivo larguísimo de nuestra especie.

Tenemos este complejo paquete, y yo en esto estoy un tanto perdido. Me parece que este es un campo bastante interesante. Yo tengo alguna de preferencia, no me gustan mucho los determinismos geográficos y de los recursos, me gusta la versión marxista, me parece que esta cuestión darwiniana tiene algunas cosas interesantes, me imagino que hay una forma de atender la cuestión institucional que no obedezca a una racionalidad muy fuerte, pero también soy muy optimista y creo que la historia de la humanidad es una especie de proceso progresivo de empoderamiento en la construcción institucional; creo que el desarrollo de la civilización puede ser en sí mismo definido como un proceso de construcción de instituciones más darwinianas, hacia otro de construcción de instituciones y formas de organización social donde pueda haber una apropiación mayor de la realidad por parte de la sociedad.

Y cómo están las instituciones en nuestros trabajos, esa es la pregunta malvada, pero están, latentes. Yo creo que están. Cuando hablamos de regímenes de convergencia y divergencia en diferentes contextos, apertura-cerramiento, si el proteccionismo sirve, si la especialización productiva importa y cómo, si la política salarial y migratoria importa, si los Estados de Bienestar tienen sentido ex-ante o ex-post, si la calidad de vida impacta en el crecimiento o si lo conforma, si el capital humano impacta y cómo se lo construye ..., Todas esas son instituciones, y es creer que la política hace cosas, y que no da lo mismo especializarse de una manera que de otra, que no da lo mismo crecer de una manera que de otra, que ni los contenidos son los mismos, ni los resultados en términos de bienestar son los mismos.

Me quedó un punto que lo enuncié sólo para que quede, el tema de los métodos. Cómo se trabaja, cómo se investiga, cómo se aplica, cómo se investiga el tema institucional que es un rompecabezas, es complicado.

Participante del público: (...) No estoy de acuerdo con el darwinismo (...), creo que surge en un contexto muy particular, en la academia anglosajona y con un neo conservacionismo norteamericano muy fuerte, y nosotros lo ponemos siempre como ejemplo, para el movimiento gay, la explicación neo darwinista tiene una bandera para decir, ‘si nosotros existimos, es que somos superiores’, pero es la visión más conservadora del movimiento gay, porque no habla de libertad de orientación sexual, sino que dice, no, es resultado de una evolución, el gen egoísta que tenemos nosotros (...), ahí está la explicación. En una generación hay instituciones que pasan, tenemos que ver (...), en realidad quizás estamos transmitiendo un 25 % de nuestra información genética que sobrevive en la otra generación. Capaz que estoy mezclando un poco, no sé cómo se aplica a instituciones propiamente económicas. Nosotros lo manejamos porque la nueva forma de la racionalidad, del hombre racional, inconscientemente entra en tantas contradicciones que a veces hasta lo tomamos un poquito en broma, pero tiene también resultados muy serios en términos de construcción cultural y política...

Me llamaba la atención Luis, (...) porque nosotros utilizamos un ejemplo muchas veces del libro que escribiste con Stolovich, sobre el poder económico y la importancia que tenía el parentesco en entender el poder económico...

Luis Bértola: Ese era el joven Luis. Hay muchas vertientes neo darwinianas, a mí me seduce bastante Hodgson, que no es de los casos que vos estás (señalando). Su último libro (se llama) algo así como ‘La teoría económica. La sombra de Darwin y Marx’, y hace un rescate importante de un Darwin explícitamente no racista, un Darwin muy distinto al que por ejemplo muestra Diego Rivera en su mural de “El bien y el mal” donde está Darwin con la tortuguita, sus especies, las clases ricas por un lado, y Marx, Engels, el ejército de la URSS, y atletas olímpicas rusas del otro lado. Es un rescate de Darwin, yo diría relativamente progre, no un rescate neoconservador.

Participante del público: La discusión con Darwin, justamente, los neo darwinistas toman el Darwin de “El origen de los humanos”, su segunda obra (...), rescata “El origen de las especies”.

SOBRE EL MÉTODO COMPARADO

Jorge Alvarez Scanniello*

En el presente boletín se publican dos artículos comparativos¹ y una reseña bibliográfica sobre un libro de historia económica comparada². Por ello, el consejo editorial del Boletín entendió oportuno ofrecer a los lectores algunos comentarios sobre el método comparado.

La comparación tiene una larga tradición en la investigación histórica. Uno de los principales impulsores del método comparativo en historia económica fue el belga Henry Pirenne (1923). En un célebre discurso, realizado en el 5° Congreso Internacional de Ciencias Históricas, señaló que el método comparado es una poderosa herramienta para superar la historia nacional y romper con la pesada herencia historiográfica que, bajo la influencia del romanticismo y el nacionalismo, definió las fronteras políticas como el marco *natural* del análisis histórico. Pirenne propuso superar la historia nacional por una historia universal y la historia descriptiva por una historia capaz de explicar e interpretar los procesos históricos, dotando a la disciplina de herramientas teóricas y metodológicas consistentes. De este modo, el método comparativo debía transformarse en el instrumento capaz de transformar la Historia en una ciencia al permitir el paso de la descripción a la explicación.

Otro cultor y promotor del método comparativo fue Marc Bloch (1930) quien destacó tres cualidades básicas del método. En primer término, su función heurística, al permitir descubrir procesos e interpretar hechos históricos cuya importancia sería difícil de percibir sin tener presente realidades de la misma clase en diferentes contextos. En segundo lugar, el método comparado constituye un mecanismo de control del investigador, evitándole caer en falsas explicaciones como justificar fenómenos generales por causas puramente locales. Y, en tercer lugar, el método ayuda al investigador a no caer en falsas analogías, porque si la comparación debe tener en cuenta las similitudes, debe también destacar las diferencias para determinar lo peculiar y original de cada sociedad.

Recientemente Mahoney y Rueschemeyer (2003) han señalado que el método comparado permite identificar nexos y configuraciones causales, explorar procesos temporales a través del análisis explícito de la secuencia

histórica y realizar la comparación sistemática y contextualizada de casos a la vez similares y diferentes.

El método histórico comparado exige aproximarse a los casos indagados articulando teoría y evidencia empírica. La aplicación del método comparativo supone la observación de dos o más casos que pueden ser países, sociedades, economías, sistemas políticos, culturas o diferentes períodos de la historia de una sociedad, con la finalidad de examinar sus semejanzas y sus diferencias e indagar sus posibles causas (Colino, 2004; Lijphart, 1971). Este tipo de análisis exige la utilización de lo que Sartori (1970) denomina conceptos comparativos aplicables a diferentes casos. Esto supone definir los conceptos, las variables y los problemas que son objeto de la comparación a los efectos de determinar sus cualidades comparativas.

En los siguientes artículos se abordan diversos problemas apelando a las posibilidades que ofrece la comparación sistemática. El artículo de Comín y Díaz compara los sistemas tributarios de España, México y Argentina entre 1810 y 1940. En él se busca analizar la influencia de la herencia colonial y de las reformas liberales en la configuración de los sistemas tributarios de los tres países. El artículo de Hernández aborda un tema de gran interés en la actualidad comparando la política exterior y la política energética de Argentina, Brasil y Uruguay a partir de la década de 1990.

NOTAS

- 1 Comín, F. y Díaz, D.: *Un análisis comparativo del equilibrio presupuestario en Argentina, España y México, 1810-1940*. Hernández Nilson: *Políticas exteriores y energéticas en el post-consenso de Washington. Una comparación de los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*
- 2 Álvarez, J. – Bértola, L. y Porcile, G. (comp.) (2007) *Primos ricos y empobrecidos: crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Australia-Nueva Zelanda vs. Argentina-Uruguay*. Ed. Fin de Siglo. Montevideo

BIBLIOGRAFÍA

- BLOCH, M. (1930 [1995]) "Comparación". En Historia e Historiadores. Ed. Akal. Madrid
- COLINO, C. (2004): "Método comparativo". En Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Universidad Complutense, Madrid.
- LIJPHART, A. (1971): "Comparative politics and comparative method". *APSR*, 65 (682 – 693)
- MAHONEY, J. – RUESCHEMEYER, D. (2003): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press. Estados Unidos.
- PIRENNE, H. (1923): "De la méthode comparative en histoire". Discurso de apertura del V Congreso de Ciencias Históricas. Bruselas.
- SARTORI, G. (1970): *Compare, why and how. Comparing, miscomparing and the comparative method*. Ed. Dogan y Kazancigil.

* Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Área de Historia Económica del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República. jealvarez@fcs.edu.uy

UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN ARGENTINA, ESPAÑA, MÉXICO 1810-1940

Francisco COMÍN* y Daniel DÍAZ-FUENTES**

1. Introducción

Las comparaciones históricas entre naciones son tanto más complejas cuanto más heterogéneos hayan sido los sistemas económicos, políticos, institucionales y culturales estudiados. Pues bien, el punto de partida de las tres economías analizadas en este ensayo fue el mismo: hasta los comienzos de las guerras napoleónicas, Argentina, España y México formaban parte de la misma entidad política: el imperio español.

Al principio del siglo XIX, España era la metrópoli de un imperio absolutista decadente, México su principal colonia y Argentina un virreinato periférico. Aunque su posición fuera muy distinta, la metrópoli frente a las colonias, ese pasado común dejó un legado que influyó de manera determinante en los tres países; sobre todo desde el punto de vista institucional y de comportamientos políticos. Por ello, cuando el imperio español se derrumbó y las tres naciones experimentaron situaciones políticas y económicas muy diferentes, las trayectorias individuales no fueron tan divergentes como cabría esperar en países separados por el Atlántico.

De hecho, las relaciones económicas y políticas en las tres regiones cambiaron: primero, como resultado de las guerras de independencia, posteriormente, por las guerras civiles y los conflictos regionales, y, finalmente, por la primera fase del proceso de globalización.

Desde 1808, España inició su transición desde la metrópoli de un imperio absolutista a una nación bajo un régimen constitucional centralista, similar al francés. Desde la perspectiva internacional, España se convirtió en una potencia decadente en el concierto diplomático internacional que fracasaba en transformarse en una economía industrial, siendo sus principales exportaciones productos minerales y agrarios. Por su parte, México y Argentina se declararon naciones independientes, siguiendo un sistema político liberal

y federal, similar al de Estados Unidos, y con un modelo de crecimiento orientado por las exportaciones primarias y la incipiente industrialización.

En los tres casos, los conflictos que originó la transición del antiguo régimen y del sistema colonial al nuevo orden constitucional y liberal ocuparon, al menos, la primera mitad del siglo XIX. Una cierta estabilidad política se alcanzó en España con el fin de la guerra carlista, en 1840. Aquella vino refrendada por la aprobación de la constitución de 1845 en España. Asimismo, hitos importantes en la normalización liberal fueron la constitución de la Confederación Argentina aprobada en 1853 y la constitución de 1857 aprobada en México. Sin embargo, en estos dos países latinoamericanos, los conflictos planteados entre los partidos centralistas o unitarios y los federales arrastraron los conflictos bélicos y la inestabilidad política algunas décadas más.

En cualquier caso, los cambios en las reglas políticas influyeron en las economías y, más en particular, las finanzas públicas de estos países, que establecieron unos sistemas fiscales de tipo liberal, con mayor o menor fortuna. En la evolución de estos países no sólo influyeron los conflictos internos, sino que se vio también afectada por los acontecimientos internacionales. Estos fueron muy importantes desde las guerras napoleónicas, al comienzo del siglo XIX, hasta la primera guerra mundial, que marca el fin del período liberal (Maddison. 2001 y Díaz Fuentes 1995)

Al principio del período, los tres países se vieron envueltos en las guerras napoleónicas que marcaron el principio del fin del imperio español y del comienzo de la independencia de Argentina y México. Pero, entre 1808 y 1914, las guerras internas o de intervención exterior marcaron fuertemente la historia política y económica de los tres países. Las guerras de las invasiones francesas y civiles en España entre 1808 y 1840, y en México desde 1810 hasta 1867 tuvieron una gran repercusión sobre la modernización de las finanzas públicas de esos países (Marichal y Carmagnani 2001, Sánchez Rodríguez 2001, y Tenenbaum 1985 y 1998). La participación de Argentina en guerras con los países fronterizos también afectó a la inestabilidad política y económica del país (Cortés Conde 1989 y Cortés

* Universidad de Alcalá, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Plaza de la Victoria, Alcalá de Henares –Madrid, España
Teléfono: +34 914579391. francisco.comin@uah.es Catedrático -Universidad de Alcalá, España

** Universidad de Cantabria, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Av de los Castros s.n. E39005 Santander España, Tel +34 942201604. diazd@unican.es Profesor Titular - Universidad de Cantabria.

Conde y MacCandless 2001).. Las repercusiones de la primera guerra mundial sobre estas tres naciones no fueron tan determinantes, puesto que las tres permanecieron neutrales y la sufrieron menos que los países beligerantes. No sufrieron las profundas transformaciones que hubieran experimentado si hubieran participado en la guerra mundial, pero sí se vieron afectadas indirectamente por la desintegración del orden liberal del siglo XIX y también por su consecuencia que fue la gran depresión (Díaz Alejandro 1980 y 1985). En estos países, los factores internos en particular la revolución mexicana y la guerra civil española, tuvieron consecuencias más importantes, para la economía y para las finanzas públicas (Carmagnani 1994 y 2001, Comín 1995 y 2002 y Knight 2000). El ambicioso reto que nos hemos planteado en este artículo, que ha sido tratado más extensamente en otros ensayos (Comín y Díaz 2002, 2006 y 2007) es, sin duda, muy difícil de afrontar, dada la diferente disponibilidad de trabajos sobre la historia fiscal en estos países. El caso español lo conocemos relativamente bien, porque hay muchos trabajos sobre la historia de los impuestos, los gastos y la deuda pública del Estado, que era el componente fundamental de las finanzas públicas. Por el contrario, los casos de Argentina y México no han sido tan estudiados, aunque recientemente se ha avanzado mucho. Además, estos dos países cuentan con mayores dificultades para afrontar el estudio puesto que se trata de finanzas federales. La cuestión federal de las finanzas públicas también dificulta la comparación, por cuanto nos vemos obligados a estudiar sólo las finanzas nacionales; y mientras en el caso español las cuentas del Estado puede tomarse como representativa de todo el sector público, en los otros dos casos, las finanzas federales no son tan representativas del total. Por lo tanto, nuestra comparación estará necesariamente sesgada por esta circunstancia.

Esta ponencia se organiza en cuatro secciones. En la siguiente sección analizaremos los principios fiscales liberales de los que se dotaron estos países a lo largo del siglo XIX, que optaron bien por el sistema centralista bien por el federalismo fiscal; no obstante, se revisarán los casos de los tres países que más allá de esta gran diferencia institucional, los preceptos presupuestarios por los que se rigieron las Haciendas y sus ministros en estos países fueron muy parecidos, empezando por la adopción del dogma presupuestario clásico del equilibrio presupuestario y por su casi sistemático incumplimiento. En el tercer apartado se trata la crisis de las finanzas liberales y la aparente o real insurgencia keynesiana. Finalmente, en la sección cuarta, trataremos de establecer unas conclusiones analizando las semejanzas y diferencias en el comportamiento de los sistemas fiscales en estos tres países.

2. Los principios presupuestarios en los sistemas central y federal.

Hay que comenzar señalando una primera diferencia, no por obvia no menos importante, que consistió en que estos tres países se dotaron de dos sistemas fiscales distintos, según el reparto de la soberanía fiscal entre el gobierno nacional y los entes regionales. Mientras que en los tres principales países latinoamericanos, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos se adoptó un modelo federal, en España se siguió el ejemplo centralista francés (Comín 1996). En efecto, en España, el Estado se hizo con el monopolio de la fiscalidad, y las provincias y los municipios apenas dispusieron de recursos para gastar, porque carecieron de tributos propios y porque sus ingresos dependieron de los recargos sobre los tributos estatales (Comín y Díaz, 2005). Es más, los presupuestos de los ayuntamientos debían ser aprobados por las diputaciones provinciales correspondientes, salvo los de los grandes municipios que habían de ser aprobados directamente por el Ministerio de la Gobernación, quien también tenía que aprobar los presupuestos de las diputaciones provinciales. Estos organismos locales tenían que equilibrar sus presupuestos, de manera que cuando tenían que realizar presupuestos extraordinarios de obras públicas, financiados con deuda, también tenían que pedir la aprobación de las autoridades centrales. Es decir, carecían de la más mínima autonomía fiscal (Vallejo 2001). Por el contrario, Argentina y México fueron dos casos típicos de finanzas federales, en los que el papel presupuestario de los Estados, o las Provincias, y los municipios, fue mayor (O'Connell 200, y Jáuregui 2001 y 2003). De hecho, hasta el siglo XX, fueron los Estados y las Provincias los que conservaron la soberanía fiscal. En Argentina y México, el único recurso que dejaron las constituciones decimonónicas al Gobierno federal fueron los derechos de aduanas. Es más, los Estados se comprometieron a transferir periódicamente una determinada suma de ingresos a la Federación (en México, se llamó el contingente); pero en realidad, las oligarquías locales no realizaron los pagos, dejando a la Federación sin recursos para cumplir las funciones básicas, como defender al país de las invasiones extranjeras, en concreto de los EEUU. De manera que, en estos países latinoamericanos, fue la Hacienda del gobierno federal la que careció de soberanía fiscal, durante el siglo XIX. Esto limitó las posibilidades de los gobiernos nacionales de ejercer apropiadamente las funciones básicas de defensa, justicia, policía o de construcción de infraestructuras (Comín y Díaz 2005, y Regalsky y Salerno 2008), con graves consecuencias para el control del propio territorio y sobre el crecimiento económico. En el fondo, las oligarquías locales no querían un poder central fuerte. Y la forma de evitarlo

era limitar su capacidad fiscal. Pero esta ausencia de cooperación entre los diferentes territorios tuvo serias consecuencias. Una similitud entre estos tres países es que establecieron, en sus distintas constituciones y leyes presupuestarias y tributarias del siglo XIX, los principios presupuestarios del liberalismo.

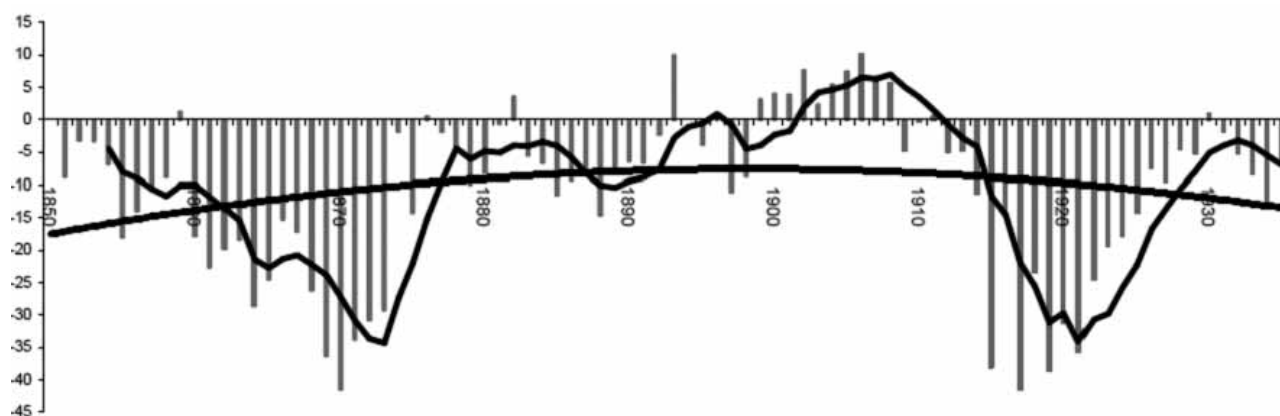
2.1. El liberalismo y el desequilibrio presupuestario en España

Los principios liberales en España se definieron, clara y explícitamente, en las constituciones españolas, desde la de 1812 a la 1845, y en la reforma tributaria de este año. Los principios de la tributación liberal pueden resumirse en los siguientes cinco principios. En primer lugar, el de legalidad era un principio que obligaba a que el Presupuesto de ingresos y gastos del Estado fuese aprobado anualmente por el congreso (las Cortes), a propuesta del ejecutivo; posteriormente, el Tribunal de Cuentas habría de auditar las cuentas liquidadas por el Estado. En segundo lugar, el principio de capacidad de pago establecía una equidad proporcional pues decía que todos los ciudadanos habían de contribuir a financiar al Estado en proporción a sus ingresos. En tercer lugar, el principio de generalidad acabó con los privilegios fiscales de los estamentos y aseguraba que nadie quedaría exento de la tributación y que los impuestos serían los mismos para las personas dentro de un mismo territorio. En cuarto lugar, como en España se optó por un régimen centralista se adoptó también el principio de equidad territorial, que establecía que los ciudadanos tenían que estar sometidos a los mismos impuestos en todos los territorios de la nación (Comín 2004). Obviamente, este principio se aplicó a España, pero no a México y Argentina, países en los cuales se establecieron regímenes federales y las constituciones establecieron que los Estados o las Provincias tuvieran soberanía fiscal para cobrar los impuestos y también asignaron los impuestos que correspondía cobrar al Estado nacional y los que quedaban en manos de los Estados. En quinto lugar, el principio de suficiencia obligaba a que el Presupuesto del Estado, o Gobierno central, se liquidase con equilibrio; es decir, los impuestos habían de ser suficientes para financiar los gastos; este mandato constitucional prohibía el déficit y, por lo tanto, la emisión de deuda pública consolidada. Esto explica que todos los ministros de Hacienda de estos países declarasen su objetivo de equilibrar el presupuesto. Y, en quinto lugar, el principio de coherencia y simplificación de los impuestos propugnaba que los tributos debían de ser pocos y que había que evitar las dobles imposiciones (Fontana: 1971, 1973 y 1977, Artola: 1982 y 1986, Fuentes Quintana: 1961, 1964 y 1990, y Comín: 1988). Sobre estas normas constitucionales habían de instrumentarse las reformas

fiscales, que fueron una pieza básica de la Revolución liberal. Estos principios se aplicaron en la segunda mitad del siglo XIX, y se cumplieron en la práctica con desigual fortuna en los tres países que estamos analizando, como veremos.

Durante la primera mitad del siglo XIX, antes de que se establecieran esos principios presupuestarios, hubo un manifiesto desorden en las cuentas públicas y unos amplios déficit presupuestarios en los tres países. En España, la reforma de 1845, las leyes de contabilidad pública de 1850 y las reformas de la deuda de 1851 pusieron un cierto orden en la Hacienda pública, pero no acabaron con el déficit, aunque éste se redujo considerablemente (Tortella y Comín 2001). Los ministros de Hacienda españoles fueron partidarios de la ortodoxia financiera; todos predicaban el equilibrio presupuestario, pero muy pocos consiguieron establecerlo en la práctica. De hecho, entre 1850 y 1898, sólo hubo cuatro ejercicios presupuestarios con superávit. No había ninguna contradicción legal entre el principio de equilibrio y la realidad del déficit, porque se crearon los mecanismos para que el legislativo, las propias Cortes, aprobase suplementos de crédito y créditos ampliables que permitían a los ministros de Hacienda aumentar los gastos por encima de las cifras presupuestadas en la ley anual. Aunque inicialmente fue rebajado tras la reforma de 1845, el déficit público siguió vigente hasta 1874, y fue particularmente alto en los períodos progresistas de 1854, 1856 y de 1868-1874; en consecuencia, tuvo que emitirse mucha deuda pública y los gastos financieros aumentaron (Comín y Díaz 2005). Fernández Villaverde y sus sucesores lograron el superávit entre 1899 y 1908, como puede verse en el gráfico 1. Luego, hasta 1930 no volvió a haber superávit presupuestario, y el de este año fue muy reducido. Los ministros de Hacienda españoles no se tomaron tan en serio la consecución del superávit como algunos mexicanos, pues nunca redujeron el personal de la administración pública ni bajaron los sueldos de los funcionarios.

La política presupuestaria de los gobiernos moderados y progresistas españoles recibió ciertas hipotecas del pasado (los abultados capítulos de cargas de la deuda) y de compromisos políticos adquiridos durante el proceso de formación del Estado liberal, que acabó siendo más moderado que progresista (las subvenciones al clero). Los desembolsos originados por la Deuda pública no desaparecieron del Presupuesto del Estado, a pesar de no que no estaban incluidos en el programa liberal, porque no se respetaron las instrucciones de la doctrina clásica de equilibrar el Presupuesto, y porque la herencia del Antiguo Régimen era muy pesada. Además, la pretensión de los liberales de amortizar la deuda en circulación con los ingresos que se obtuvieran de la desamortización (venta de las propiedades territoriales de la iglesia y los

Gráfico 1: España: Saldo presupuestario como porcentaje del Gasto del Estado (1850 - 1935)

Fuente: Elaborado en base a Comín y Díaz Fuentes (2005)

ayuntamientos) no se logró, porque las tierras se malvendieron, con el objetivo de ganar adeptos al régimen liberal y de financiar los gastos de la guerra carlista. En aquellas circunstancias, no quedaba más remedio que liquidar el presupuesto con déficit y que emitir nueva deuda. Los gastos en transferencias al Clero tampoco sintonizaban con la doctrina clásica; no obstante, los clérigos acabaron casi asimilados a los funcionarios, por sus evidentes lazos financieros con las subvenciones anuales del Presupuesto de gastos desde 1842. En el Antiguo Régimen, la Iglesia se autofinanciaba, pues gozaba de autonomía fiscal gracias a los ingresos proporcionados por sus inmensas propiedades y por el diezmo. Pero tras la desamortización eclesiástica de 1836 realizada por Mendizábal y la abolición del Diezmo en 1841, el Estado aceptó el compromiso de financiar al clero. La justificación formal de esa decisión fue que los gobiernos moderados se creyeron en la obligación de compensar a la Iglesia por las propiedades y tributos que el Estado le había confiscado; pero la cuestión de fondo fue que, por un lado, los moderados tenían mayores compromisos con la Iglesia que los progresistas que realizaron la revolución en 1836-1840, y que, por otro, el sistema liberal no podía prescindir del componente ideológico de la religión para mantener el orden público. Así pues, en el caso del gasto público, los ministros de Hacienda liberales tampoco siguieron al pie de la letra las recomendaciones de la escuela clásica.

2.2. Las finanzas públicas del liberalismo a la revolución mexicana

En México, las finanzas liberales tardaron en establecerse más tiempo que en España. Entre 1825 y 1867 habían existido unos amplios déficit en la Hacienda; lo que obligó a depender de los créditos de las casas de comercio y de las prácticas arbitrarias (donativos, contribuciones forzosas) en los primeros decenios de la independencia (Marichal 1994, 1999 y 2001). Pero, desde 1867, el presupuesto federal alcanzó el equilibrio

financiero con cierta frecuencia. Por el contrario, entre 1881 y 1895, con el primer porfiriato, volvió a aparecer el desequilibrio presupuestario. En este sentido, el sistema electoral mexicano y, sobre todo, su régimen federal también tuvieron serias consecuencias sobre la gestación de la política fiscal. El presupuesto había de ser aprobado por el Congreso que, entre 1868 y 1873, recortaba los gastos federales (en defensa, administración y justicia) para evitar el poder excesivo del gobierno central; por el contrario, de 1878 a 1895 aumentaron los gastos públicos (administrativos, militares y en fomento) lo que benefició, sobre todo, a los grupos empresariales. Entre 1881 y 1895 el sistema de "notas abiertas" (equivalentes a los suplementos de crédito en España) permitió el crecimiento del déficit. En estos años hubo una gran conflictividad entre el Gobierno federal y el Congreso; la tradicional conflictividad por el control de los impuestos se sumó ahora la discusión sobre los gastos. El déficit reapareció por dos motivos. Por un lado, el gasto para fomentar el crecimiento económico aumentó, ya que los gastos que más crecieron fueron los destinados a la construcción de ferrocarriles; por otro lado, se abandonó el sistema bimetálico y se entró en el patrón oro, lo que hizo que las cargas financieras de la deuda aumentaron mucho, entre otras cosas porque que habían de pagarse en oro, que era cada vez más caro por la depreciación de la plata. Como puede verse en el gráfico 2, el déficit tiene su origen en el quinquenio 1881-1885, con el secretario de hacienda Manuel Dublán, cuando llegó a superar el 50 por 100 de los ingresos. El déficit fue financiado mediante la anticipación de fondos al Gobierno federal que emitía títulos situados sobre ingresos futuros. Esta deuda flotante acabó por originar un proceso de autoalimentación del déficit. El gobierno tuvo que recurrir a la consolidación de la deuda y de los compromisos con los bancos nacionales acreedores. El déficit del período 1881-1896 no fue inflacionario porque la economía mexicana estaba muy poco monetizada, y no se

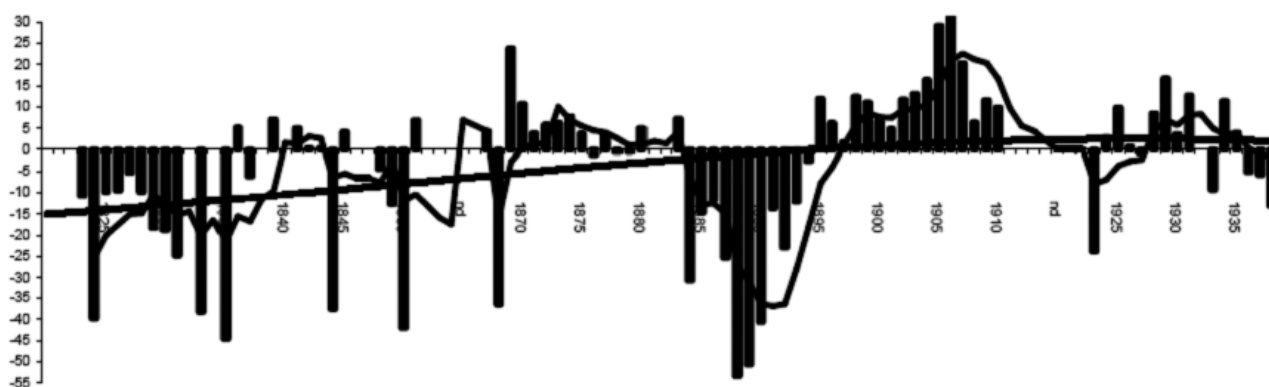
había conseguido la creación del mercado único. En el primer quinquenio de la década de 1890 se regresó a la política ortodoxa; desde entonces hasta la Revolución, Limantour logró equilibrar los presupuestos, gracias a la centralización del proceso presupuestario en la Secretaría de Hacienda, que podía ahorrar fondos del presupuesto ordinario para aplicarlos a su antojo en el presupuesto extraordinario. Los superávits de Limantour surgieron porque no se gastaban las consignaciones presupuestarias, lo que implicó que se descuidaran los servicios públicos. Se aumentó la presión fiscal sobre el consumo, se reorganizó el crédito público y se reestructuró el gasto desde los gastos corrientes hacia los subsidios. La inestabilidad de la plata tuvo un impacto sobre los gastos entre 1895 y 1902, por los intereses de la deuda en oro. Desde 1897, la centralización de las decisiones en el Gobierno federal dejó al presupuesto como un mero instrumento contable, dada la ausencia de decisiones parlamentarias. Al mismo tiempo, desde 1900 aumentó la presión fiscal, y su injusto reparto generó el descontento entre la población. La oposición al régimen de Díaz abogaba por la reforma tributaria que estableciera mayor equidad y el mayor gasto público, en servicios y fomento. El programa de Madero (1911) recogió esas demandas sociales. El deterioro de la situación presupuestaria aceleró la caída del régimen político autoritario. La Revolución no contribuyó a mejorar la situación, las diferentes Haciendas se desorganizaron y la insolvencia impidió acceder a la financiación mediante deuda externa o interna (Marichal 1988).

2.3. La consolidación y la dependencia exterior de las finanzas argentinas

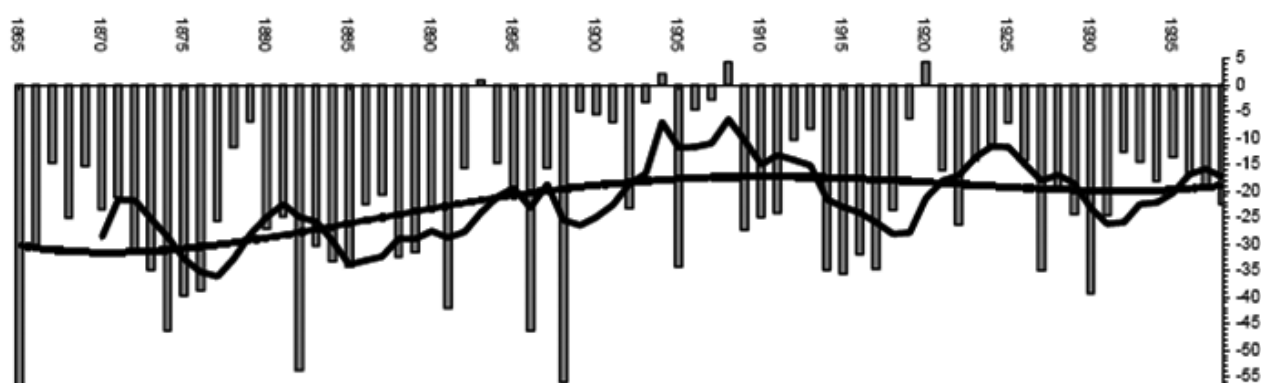
En la Hacienda nacional de Argentina, durante el período 1865-1939 sólo se registraron cuatro superávits presupuestarios. En ese mismo período, el déficit medio del gobierno nacional argentino fue del 22,1 por 100 del gasto total, frente a un 10,2 en España (1865-

1935) y 0,3 en México (1867-1939). Esto no implicó desidia o heterodoxia presupuestaria por parte de las autoridades financieras argentinas sino, sencillamente, que se impusieron las circunstancias políticas en mayor medida que en España y que en México, país que había sufrido sus mayores déficits en el período previo, cuando las guerras habían sido más frecuentes y destructoras (Gelman y Santilli 2006). Los gobiernos argentinos, en efecto, se enfrentaron a situaciones especiales, que exigieron partidas extraordinarias del gasto, como la guerra de Paraguay o los levantamientos provinciales durante el gobierno de Sarmiento. Estos déficits presupuestarios fueron seguidos de esfuerzos para la contención del gasto en la administración de Avellaneda (1874-1880). En 1880, volvió a estallar el conflicto interno, con la desintegración transitoria del Estado nacional, lo que originó un déficit amplio, tanto por la caída de los recursos, que fueron acaparados por la provincia de Buenos Aires, como por el aumento de los gastos bélicos (Cortes Conde 1989). Tras el conflicto de 1880, tampoco terminaron los desequilibrios de las finanzas públicas nacionales, ya que los acuerdos de 1880 requirieron indemnizar a la provincia de Buenos Aires, por la cesión de las infraestructuras de la capital y por la nacionalización de su deuda. Con la administración de Roca (1880-1886) se inició una estabilización presupuestaria, con una reducción de los gastos militares y un aumento de los recursos tributarios, propiciado por una coyuntura favorable para el comercio y la inversión extranjera. Este ciclo culminó con los ambiciosos planes de expansión económica durante el gobierno de Juárez Celman (1886-1890). Con todo, la euforia económica desembocó en una crisis de repercusión global y en un cambio político. Los esfuerzos de saneamiento fiscal del nuevo gobierno permitieron alcanzar en el primer superávit presupuestario en 1893, lo que permitió la entrada en el patrón oro.

Gráfico 2: México: Saldo presupuestario como porcentaje del Gasto del Gobierno Federal (1823 - 1936)



Fuente: Elaborado en base a INEGI (1994)

Gráfico 3: Argentina: Saldo presupuestario como porcentaje del Gasto del Gobierno Nacional (1865 - 1939)

Fuente: Elaboración propia en base a Vázquez (1971, 1975 y 1976) e IERAL (1986)

La contracción del comercio exterior, que era la principal base impositiva, redujo los ingresos fiscales de 163 a 112 millones de pesos oro entre 1913 y 1917. Esa caída en la recaudación, junto al leve crecimiento de los gastos públicos durante la primera guerra mundial, originó unos déficit presupuestarios que fueron cubiertos con financiación doméstica. Los ingresos se recuperaron hasta los 145,2 en 1918, gracias a la aplicación de un impuesto sobre las exportaciones, que supuso 50,9 millones; que fue la única reforma fiscal realizada en Argentina durante la primera guerra mundial. La reanudación del comercio exterior en la primera posguerra mundial permitió la liquidación de un superávit presupuestario en 1920, que fue el único del período de entreguerras, en Argentina. Después de ese año, los déficit públicos aumentaron, hasta representar una quinta parte de los gastos. En consecuencia, la deuda pública, fundamentalmente externa, ascendió de 854 a 1.517 millones de pesos oro, entre 1920 y 1930.

3. Crisis del liberalismo y keynesianismo avant la lettre

En Argentina la crisis recrudesció en octubre de 1930, cuando tras el golpe militar, el general Uriburu anunció que el objetivo estratégico sería el equilibrio presupuestario y que se obtendría por una reducción de los gastos (*Revista de Economía Argentina*, septiembre de 1931, 27, 156.). En efecto, entre 1930 y 1932, los gastos gubernamentales se recortaron un 22 por 100 y los ingresos aumentaron un 12 por 100; el déficit fiscal se redujo, aunque no se logró extinguirlo, pues los ingresos sólo cubrían un 87 por 100 de los gastos. Así, en los peores años de la gran depresión, en Argentina se aplicó una política restrictiva que sólo fue abandonada con el inicio de la recuperación en 1933, por lo que subsistió el déficit. Hay autores que piensan que las autoridades argentinas se volvieron keynesianas a partir de 1933, mientras que otros lo ponen

en cuestión. Esta última posición parece más acorde con la explicación del propio ministro Pinedo, quién planteó su continuidad en las políticas ortodoxas de sus predecesores (Pinedo 1961). Nuestra opinión es que no hay rastro de una política keynesiana intencionada. Los ministros de Hacienda seguían obsesionados con el equilibrio presupuestario.

Lo mismo puede decirse para España: en el período de entreguerras no se aplicó ninguna política keynesiana. Hace tiempo, algunos autores señalaron que el régimen de Primo de Rivera había practicado una política prekeynesiana entre 1926 y 1929, mientras que los ministros de Hacienda de la República no la practicaron, pues siguieron aferrados a la ortodoxia financiera clásica. Pero no fue así. En primer lugar, los años veinte fueron años de crecimiento económico, por lo que la existencia de déficit no es señal de política keynesiana. En segundo lugar, porque el Presupuesto extraordinario (1926-1929) no fue más expansionista que en el período republicano; los déficit de la dictadura fueron similares a los de la Segunda República (1931-36). El presupuesto español podría considerarse como anticíclico durante los años treinta; pero la existencia de déficit no quiere decir que los ministros de Hacienda en España fueran keynesianos; al contrario, su pensamiento era el clásico del equilibrio presupuestario. Sólo hubo un superávit presupuestario en 1930, muy pequeño. La crisis económica en España empezó en 1931. En este mismo año se proclamó la Segunda República, y hasta el inicio de la guerra civil, la inversión pública aumentó mientras la privada disminuyó. En realidad, los gobiernos del período de entreguerras no tenían ni las ideas ni los instrumentos adecuados para realizar la política fiscal y monetaria; su comportamiento era más bien pragmático. El reducido tamaño del presupuesto en España, aunque mayor que el de México y similar al de Argentina, hacía imposible aplicar una política expansionista o compensatoria que tuviera efectos apreciables sobre las economías. Desde 1893, hasta la primera guerra mundial, en Argentina se reinstauró

un nuevo optimismo, favorecido por la estabilización presupuestaria y monetaria que supuso la entrada en el patrón oro, que amplió las posibilidades de financiación interna y externa. Puede comprobarse en los tres primeros gráficos que, en la década de 1890, se observa la mayor convergencia presupuestaria entre los tres países, que les llevó hacia el equilibrio presupuestario. En Argentina, la reinstauración del patrón oro, en 1899, dio lugar a la década de mayor estabilidad monetaria y fiscal hasta la primera guerra mundial. Ello coincide con los superávits conseguidos por Fernández Villaverde y sus sucesores en España entre 1899 y 1908, y con los esfuerzos realizados por mantener la disciplina fiscal en México, desde 1895 hasta el comienzo de la revolución. Los déficit presupuestarios en España se financiaron con la emisión de deuda; externa en una parte importante hasta 1883; desde este año, se financió con los recursos al Banco de España hasta 1917, lo que implicaba la monetización directa del déficit; y después se financiaron con las emisiones de deuda pignorable, que suscribían los bancos privados, porque obtenían un buen rendimiento y la podían pignorar automáticamente en el Banco de España, con lo cual la monetización del déficit era indirecta (Comín 1988). Sólo en el período de la primera guerra mundial tuvieron importancia los efectos inflacionistas del déficit, como sucedió, por otro lado, en la mayor parte de los países que abandonaron el patrón oro. También los gobiernos españoles abusaron de la emisión de la deuda flotante, que luego tenían que consolidar, cada cierto tiempo, porque el presupuesto no podía soportar sus costes financieros

Las cargas de la deuda en España fueron mucho mayores que en México, y el proceso de autoalimentación del déficit fue mucho más frecuente. Además, desde 1883, la financiación del déficit a través de los recursos al Banco de España fue inflacionista (entre 1895 y 1900; y durante la primera guerra mundial). El desorden monetario y de la deuda externa que ocurrió en México tras la Revolución impidió aplicar el impuesto inflacionista, porque el público perdió la ilusión financiera. Durante los años veinte, los gobiernos mexicanos no intentaron realizar una política fiscal expansiva, y aunque lo hubiesen intentado no lo hubiesen logrado, porque carecían de los instrumentos y las expectativas para llevarla a la práctica. El gobierno no hubiese podido financiar el déficit en el exterior, porque los intereses de la deuda externa no se pagaban desde el inicio de la revolución (Marichal 1988). Tampoco se podía financiar el déficit recurriendo a la emisión de billetes del Banco de México, porque el público no aceptaba los billetes desde la "anarquía monetaria" desencadenada por la emisión de circulante y obligaciones por parte de las diferentes facciones revolucionarias de 1913 a 1916, cuando el público sufrió pérdidas considerables.

Sólo a principios de los años 1930, la población empezó a aceptar los billetes del Banco de México, aunque en cantidades limitadas; ello permitió que pudiera financiarse un moderado déficit de 1933 con emisiones del Banco de México (Marichal y Díaz Fuentes 2000, Díaz Fuentes 1994 y 1999). En las situaciones críticas, cuando los ingresos públicos decrecieron con la caída de las exportaciones de petróleo y minerales en los años veinte y luego con la gran depresión, el gobierno tomó medidas extremas para equilibrar el presupuesto, como el despido de empleados públicos, la reducción de sus salarios y el incremento de los impuestos extraordinarios (sobre los aranceles, la industria cervecera, los textiles de lana, el tabaco, las cerillas y la electricidad), a pesar de sufrir el país una depresión económica. En efecto, Montes de Oca, que sustituyó a Pani en febrero de 1927, controló efectivamente el gasto entre 1927 y 1931. Esto revela que los ministros de Hacienda seguían siendo ortodoxos. El impacto de la gran depresión fue ampliado por la política fiscal, que no tenía otras alternativas. Desde 1932, la política fiscal cambió, pues el gobierno renunció a seguir en el patrón oro, permitió el surgimiento del déficit presupuestario y expandió la oferta monetaria. En 1932 y 1933 se observó un déficit efectivo del 1,2 por 100 del PIB. El gobierno de Cárdenas (1934-1940) ha sido definido como populista porque tuvo unos amplios déficit fiscales (Dornbusch & Edwards 1991, p.12), que fueron financiados con la emisión de billetes, y porque incrementó el gasto en educación y sanidad, así como en grandes inversiones públicas destinadas a mejorar la situación de los trabajadores y campesinos. Pero el aumento del gasto no implica la existencia de políticas keynesianas (Díaz Fuentes 1992). De hecho, en estos años se siguieron aprobando en el Congreso Presupuestos equilibrados; y aunque se liquidaron con déficit, éstos fueron pequeños; el más alto fue el de 1938 y se quedó en el 1,1 por 100 del PIB. Por lo tanto, la política fiscal no fue muy expansiva. Es más, el origen de este déficit de 1938 estuvo en que el Gobierno no previó que los ingresos iban a reducirse, por la caída del comercio exterior; de hecho, el Gobierno redujo el crecimiento del gasto y aunque el déficit se financió con recursos al Banco de México, éste no emitió muchos billetes porque el déficit era pequeño (Cárdenas 1994 y 2000, Díaz 1992 y Fitzgerald 2000).

4.- Semejanzas y diferencias en el comportamiento de los sistemas fiscales.

Una primera aproximación comparativa, como es ésta, a las Haciendas Públicas de Argentina, España y México muestra la influencia que las ideas de corte liberal tuvieron sobre la evolución de aquéllas en la

segunda mitad del siglo XIX; de hecho, hasta la primera guerra mundial. Durante ese período, en los tres países, el Estado o Gobierno nacional experimentó una profunda transformación que revela la transición de la Hacienda tradicional, o de Antiguo Régimen, a otra liberal, propia de los Estados-nación decimonónicos. La evolución de las Haciendas públicas estuvo marcada por los acontecimientos políticos, que fueron muy dispares en las tres naciones, y por los ciclos económicos nacionales e internacionales. No obstante, las aparentes asimetrías entre las situaciones de España, por una parte, y de Argentina y México, por otra, durante las guerras coloniales y de independencia dieron lugar a procesos bastante similares en cuanto a las prácticas fiscales. Sin duda, la corriente de ideas siguió fluyendo entre estos países, como lo siguieron haciendo los flujos comerciales. En el terreno legal, las constituciones liberales de 1824 y 1857 en México, de 1819, 1824 y 1853 en Argentina, y de 1812 y 1845 en España establecieron un marco económico bastante similar que permitió el funcionamiento de los mercados y de la iniciativa privada. Estas constituciones liberales de Argentina, España y México establecieron también los principios tributarios de la nueva fiscalidad que fueron bastante similares. Sin ninguna duda, la diferencia más notable correspondió a la distinta distribución de la soberanía fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. En efecto, hubo una diferencia radical entre el modelo federalista (o, más bien, confederalista) argentino y mexicano y el sistema fiscal centralista español. De esta diferencia derivan, prácticamente, todas las demás, salvo las que se refieren, claro está, a las distintas circunstancias políticas y geográficas. En realidad, fueron éstas las que dieron lugar al diferente modelo fiscal adoptado en España, por un lado, y Argentina y México, por otro. Contando, naturalmente, con la diferente influencia de los modelos de los USA y de Francia, por motivos históricos y geográficos, es sintomático cómo la disgregación del imperio español dio lugar a dos tipos de procesos políticos tan diferentes. En la metrópoli se impusieron las fuerzas centrípetas, con la anecdótica excepción de la Primera República.

La guerra de la independencia contra Napoleón y la pérdida de los mercados coloniales llevaron a los liberales españoles a buscar la unidad nacional, en el plano institucional, político y económico. Por el contrario, en las colonias la desintegración del imperio llevó a la disgregación de los distintos territorios que habían constituido cada uno de los virreynatos. En Latinoamérica, se impusieron las fuerzas centrífugas de los intereses de las oligarquías locales, que vieron con recelo el fortalecimiento del gobierno central. Esto tuvo serias influencias sobre las finanzas públicas.

Fueron, por tanto, estos conflictos —armados, en ocasiones— entre las oligarquías locales los que impidieron una solución centralista e impulsaron el régimen federal en los países americanos. En ellos, la constitución de la entidad nacional tardó más en alcanzarse, por las continuas guerras internas y guerras de intervención exterior, ante la incapacidad financiera —buscada por las oligarquías provinciales— del gobierno federal para mantener el orden público en el interior y para defender al país del exterior; no digamos ya para dotar al país de unas infraestructuras de transportes. Además, la solución federal conllevó, durante los períodos de paz, prolongadas tensiones entre el congreso y el gobierno nacional, entre las oligarquías locales de los Estados o las Provincias entre sí, y también con los representantes del gobierno central, tanto en Argentina como en México. Las tensiones desembocaron frecuentemente en guerras civiles y la pobreza del gobierno nacional, resultante de la carencia de recursos propios, limitados en gran parte a los derechos de aduanas, provocó las intervenciones extranjeras, con éxito a veces, y la imposibilidad de imponer la ley y el orden en los territorios alejados de la capital. El hecho de que en España las guerras acabaran antes y de que se estableciera un Estado centralista facilitó la transición hacia la Hacienda liberal y la unificación del mercado interior. En España, hubo un pacto entre el Estado y las oligarquías locales que permitió la realización de las reformas fiscales desde 1844. Porque bajo una apariencia legal centralista, en la realidad, el Gobierno central no controlaba todo el país, y pactó con las oligarquías locales las cuestiones esenciales, particularmente las tributarias. La mayor duración de los conflictos civiles en Argentina y México, porque las oligarquías locales no querían ceder la soberanía fiscal con el fin de evitar un gobierno nacional fuerte, retrasó algunas décadas la modernización de las finanzas públicas.

Con independencia del éxito en la implantación del sistema fiscal moderno, en los tres países, los ministros de Hacienda actuaron de forma continua, proponiendo y realizando reformas, con más intención que fortuna. Todos ellos, además, compartieron la ortodoxia del presupuesto equilibrado, a lo largo de todo el período estudiado. Pero ésta fue más una aspiración que una realidad. Los déficit presupuestarios fueron la tónica en los tres países; y fueron más amplios en la primera mitad que en la segunda del siglo XIX., porque en ésta decayeron las guerras y conflictos. En el último cuarto del siglo XIX y en la primera década del siglo XX, se observa una tendencia al equilibrio presupuestario en los tres países, para ajustarse a las reglas económicas internacionales del patrón oro. Sistema monetario en el que acabaron entrando Argentina y México (Díaz Fuentes 1998). Por el contrario, España no consiguió

entrar en el patrón oro, ni siquiera tras el serio esfuerzo de Fernández Villaverde en 1903 (Comín 1995). Pero, a pesar de que en este país se instauró un sistema fiduciario desde 1883, las autoridades monetarias no abusaron de la emisión de billetes; sin pertenecer al club del oro, respetaron aceptablemente sus reglas, salvo en los períodos de guerras. Por ello, hasta la primera guerra mundial, la monetización del déficit no fue inflacionista en España. Pero el conflicto mundial también colapsó el patrón oro, la mayoría de los países lo abandonaron, y las transacciones comerciales internacionales. La aspiración de “retorno a la normalidad” se observó en Argentina, tras la primera guerra mundial hasta mediados de los 1930, y también en México en el período posrevolucionario, que va del Máximo al gobierno de Lázaro Cárdenas (Zebadua 1994). En España, el régimen dictatorial de Primo de Rivera y los gobiernos democráticos de la segunda república española también trataron de mantener el equilibrio presupuestario; pero no lo lograron y se liquidaron unos modestos déficit que revelan la realización de unas moderadas políticas expansionistas, procíclicas en los veinte y anticíclicas en los treinta. En España se volvió a plantear, de nuevo, la entrada en el patrón oro, pero tampoco se logró en el período de entreguerras. La gestión de la política monetaria fue, no obstante, casi ortodoxa, pues siempre se intentó sostener el curso de los cambios, incluso en los años treinta.

Una coincidencia entre Argentina, España y México fue que, una vez aprobadas las constituciones liberales, el sistema político se organizó sobre una representación censitaria -sólo votaban los grandes propietarios y empresarios, además de algunas profesiones liberales- que afectó a la estructura presupuestaria, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. El sistema estuvo lejos de ser democrático y su funcionamiento se basó en los mecanismos caciquiles, que conjugaban el intercambio de favores entre los “amigos políticos” con las amenazas de represalias contra los enemigos políticos. En España, el sistema de ingresos (sobre todo su reparto) afectó negativamente a los campesinos y a los habitantes de las ciudades, que carecieron de derecho al voto hasta 1890.

Asimismo, la estrategia presupuestaria era de tipo incremental; es decir, cada presupuesto se elaboraba sobre base del presupuesto anterior, y lo que el gobierno proponía y el congreso aprobaba eran los incrementos en las diferentes partidas. La continuidad en las prácticas presupuestarias y la aversión a las reformas tributarias, porque podían significar un descenso en la recaudación, de los ministros de Hacienda, fue otro rasgo de las finzas públicas de los tres países. Una coincidencia más: desde la instauración de los regímenes constitucionales, el Congreso tenía la capacidad

de aprobar los presupuestos y de auditar las cuentas; aunque podía dejarse en manos de un tribunal de cuentas nombrado por el poder judicial. Pero también fue un rasgo común que las prácticas constitucionales a este respecto dejaron bastante que desear en estos países iberoamericanos. En España, la normalidad del proceso de control político del presupuesto público se logró antes que en Argentina y México. Prácticamente, desde la aprobación de la ley de contabilidad pública en 1850, por Juan Bravo Murillo, disponemos de series contables continuas de la actividad presupuestaria, en las distintas fases legales, que cumplían la normativa constitucional. No obstante, con independencia de que se respetaran o no los mandatos constitucionales de legalidad presupuestaria, en los tres países surgieron mecanismos que permitieron a los gobiernos, y a los parlamentos, esquivar la ley presupuestaria y aumentar los gastos, a través de los suplementos de crédito y de los créditos extraordinarios aprobados por los propios congresos. Es decir, que los parlamentos no siempre desempeñaron su función de contención presupuestaria, lo que implicó que la mayor parte de los presupuestos se aprobaran con déficit. En la rutina parlamentaria, había acuerdo entre los distintos partidos, o los representantes de los distintos territorios, en obstaculizar las reformas tributarias que supusiesen una mayor carga fiscal, pero, por el contrario, esos mismos grupos se coaligan para aumentar los gastos del gobierno central que favorecían a las distintas circunscripciones de los parlamentarios. Esto sólo ocurrió después de que se produjese el acuerdo constitucional entre las oligarquías provinciales, o la imposición autoritaria, para constituir un estado nación y un mercado interior unificado. En estos países iberoamericanos, la organización caciquil llevaba a las coaliciones parlamentarias a votar los aumentos del gasto; asegurar el voto de los parlamentarios favorable al gobierno tenía un coste presupuestario, en la forma de aumento de los gastos en los distintos distritos electorales.

La relación entre dificultades financieras y cambio de régimen político también fue un hecho relevante en los tres casos. Aunque en Argentina hubo una relativa estabilidad política de las autoridades elegidas, entre 1868 y 1930, los desequilibrios fiscales y monetarios contribuyeron a las crisis políticas, como la frustrada revolución de 1890 que forzó a la renuncia del gobierno Juárez Celman. Los desequilibrios de la Hacienda volvieron a emerger con la caída de la recaudación de los impuestos sobre el comercio exterior, durante la primera guerra mundial, y contribuyeron a la transición democrática del primer gobierno de Irigoyen (Di Tella 1985 y Caravaca 2007). En el caso mexicano, las relaciones entre la política y las finanzas públicas son muy claras: hasta 1867 México estuvo sumido en

una serie de guerras internas y de intervención exterior que impidieron el establecimiento de una Hacienda moderna y los déficit públicos se sucedieron ininterrumpidamente; los Estados negaban el fortalecimiento de los recursos del gobierno nacional, y eso implicó una aguda pobreza presupuestaria que impidió a México mantener la mitad de su territorio, que se perdió ante el más potente ejército de los Estados Unidos. Hasta finales del siglo XIX, no se establecieron las normas para el surgimiento de un Estado nacional, con la abolición de las alcabalas. En el caso español, las dificultades de la Hacienda, entre 1808 y 1833, llevaron a la caída del Antiguo Régimen, y desde 1910 a 1923 a la caída del régimen de la Restauración. Es decir que los grandes

déficit presupuestarios precedieron y acompañaron a la Revolución liberal y a la inestabilidad política de 1914 a 1923, que dio lugar a la dictadura de Primo de Rivera. No obstante, no se llegó a la situación del período revolucionario de México. Quizá porque los militares españoles estaban entretenidos con la guerra de Marruecos. En España, en 1936, estalló la guerra civil, desencadenada por una serie de circunstancias que nada tenían que ver con la política fiscal y monetaria, porque durante la Segunda República se aplicaron unas políticas anticíclicas y, además, la reforma tributaria de Jaume Carner de 1932 no creó mayores problemas entre los contribuyentes, porque fue muy tímida (Comín 1991).

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M. (1982), *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza.
- , (1986), *La Hacienda del siglo XIX Progresistas y moderados*, Madrid, Alianza.
- CARAVACA, Jimena (2007)-"Impuesto a la renta en la Argentina. Debates y justificaciones. 1920-1932" 1er Congreso Latinoamericano de Historia Económica, Mesa 30. La fiscalidad en América Latina: entre la progresividad y la regresión, Montevideo
- CÁRDENAS, Enrique. (1994), *La Hacienda Pública y la política económica, 1929-1958*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México.
- , (2000), "The Great Depression and Industrialisation: The Case of Mexico", en Cárdenas, Ocampo y Thorp (eds.) (2000), 2, 195-211.
- CÁRDENAS, E., J. A. OCAMPO, Y R. THORP (eds.) (2000), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America: vol. 1, The Export Age; The Latin American Economies in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries; vol. 2, Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery in World Crisis; vol. 3, Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*, Oxford, Palgrave Macmillan y St Antony's College.
- CARMAGNANI, M. (1994), *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- , (1998), "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", Jáuregui y Serrano (coords.) (1998), 131-175.
- COMIN, F., (1988), *Hacienda y economía en la España contemporánea, 1800-1936*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- , (1991), "Raíces históricas del fraude fiscal en España", *Hacienda Pública Española*, 1, 191-206.
- , (1995), "Public Finance in Spain during the 19th and 20th Centuries", en Martín Aceña y Simpson (eds.) (1995), 521-560.
- , (1996), *Historia del Sector Público. I. Europa, e, Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica..
- , (2002), "El período de entreguerras (1919-1935)", en F. Comín, M. Hernández, y E. Llopis (eds.) (2002), *Historia económica de España. Siglos X-XX*, 285-329, Barcelona, Crítica.
- , (2004), "La metamorfosis de la Hacienda (1808-1874)", en *Historia y proyecto social*, Barcelona, Crítica, 31-101.
- , (2005), "La segunda industrialización en el marco de la primera globalización (1870-1913)", en F. Comín, M. Hernández y E. Llopis (eds.), *Historia Economía Mundial. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, 239-285.
- COMÍN, F., y D. DIAZ FUENTES (2002), "Una comparación de las Haciendas Públicas española y mexicana 1808 -1936", XIII Congreso Internacional de Historia Económica, Buenos Aires.
- , (2005), "El sector público administrativo y el Estado de Bienestar," en A. Carreras y X. Tafunell, *Estadísticas Históricas de España siglos XIX y XX*, Bilbao, BBVA.
- , (2006), "La evolución de la Hacienda Pública en Argentina, España y México 1820-1940", sesión 55 The Modernization of tax systems in Latin America and the Iberian Peninsula: a comparative perspective, XIV *International Economic History Congress*, Helsinki 21-25 de agosto.
- CORTÉS CONDE, R., (1989), *Crisis, Dinero y Deuda. Evolución fiscal y monetaria Argentina 1862-1890*, Buenos Aires, Sudamericana e Instituto Di Tella.
- , (2000), "The Vicissitudes of an Exporting Economy, 1875-1930", en Cárdenas, Ocampo y Thorp (eds.) (2000), vol. 1, 265-298.
- CORTÉS CONDE, R., Y G. T. MACCANDLESS (2001), "Argentina: From Colony to Nation: Fiscal and Monetary Experience of the Eighteenth and Nineteenth Centuries", en M. D. Bordo y R. Cortés Conde (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 378-412.
- DITELLA, Guido (1985): "Economies Controversies in Argentina from the 1920's to the 1940's", en G. Di Tella y D. Platt (eds.), págs. 120-132.: *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*, Oxford, Macmillan Press.
- DÍAZ ALEJANDRO, Carlos. F. (1970): *Ensayos sobre la economía Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- , (1985): "Los primeros años de la década de 1980 en Latinoamérica: ¿otra vez en los años treinta?", *Revista de Historia Económica*, núm. 2, año 3, págs. 205-217.
- DÍAZ FUENTES, Daniel (1992), "Keynesianismo avant la lettre o pragmatismo gubernamental", *XI Econometric Society Meeting*, México.
- , (1994), *Las políticas fiscales latinoamericanas frente a la gran depresión. Argentina, Brasil y México (1920-1940)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- , (1995), *Crisis y Cambios Estructurales en América Latina: México, Brasil y Argentina durante el período de entreguerras*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- , (1998), "Latin America during the Inter-war Depression: The Rise and the Fall of the Gold Standard in Argentina, Brazil and Mexico", en J. Coatsworth y A. Taylor (eds.), *Latin America and the World Economy since 1880*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- , (1999), "Models of Growth and Fiscal Policy in Latin America: Fiscal Dependence on Foreign Trade and Tax Reforms", en F. Comín, D. Díaz y E. Schremmer (eds.), *Tax Systems in Historical Perspective: Equity or growth?*, Madrid, ICEI, 35-51.
- DORNBUSCH, Rudiger & Sebastian EDWARDS eds. (1991): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press

- FITZGERALD, V. (2000b), "Restructuring through the Depression: The State and Capital Accumulation in Mexico 1925-1930", en Cárdenas, Ocampo y Thorp (eds.) (2000), 2, 212-232.
- FONTANA, J. (1971), *La quiebra de la monarquía absoluta*, Barcelona, Ariel (reedición en Crítica, 2002).
- (1973), *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español, 1823-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, (reedición en 2001).
- (1977), *La Revolución Liberal (Política y Hacienda, 1833-1845)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, (reedición en 2001).
- FUENTES QUINTANA, E. (1961), «Los principios del reparto de la carga tributaria en España», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 41, 161-298.
- (1964), "El impuesto sobre el volumen de ventas: perspectivas de una idea fiscal española", *Anales de Economía*, 5, 3-159.
- (1990), *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica.
- GELMAN, J. Y SANTILLI, D. (2006), "Los límites de un proyecto modernizador. La contribución directa en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX" Sesión 55 del XIV International Economic History Congress. The modernization of tax systems in Latin America and the Iberian Peninsula: a comparative perspective, Helsinki.
- HUEYO, A. (1938), Argentina en la depresión mundial, 1932-1933. Discursos y Conferencias, Buenos Aires, El Ateneo.
- JÁUREGUI, Luis. (1999), *La Real Hacienda de Nueva España, Su administración de la época de los Intendentes (1786-1821)*, México, UNAM.
- , (2001), "Del intendente al comisario: la herencia novohispana en la administración fiscal mexicana", en Sánchez, E., L. Jáuregui, y A. Ibarra (eds.) (2001), pp. 223-255.
- , (2003), "Vino viejo en odres nuevos. La historia fiscal en México", en *Historia Mexicana*, 52, 3, 725-771.
- JÁUREGUI, L. y L. ABOITES (ed.) (2005), *Penurias sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora.
- JÁUREGUI, L., Y J. A. SERRANO (coords.) (1998), *Las finanzas públicas en los XVIII-XIX*, México, Instituto Mora.
- KNIGHT, A. (2000), "Export Led Growth in México", en Cárdenas, Ocampo y Thorp (eds.) (2000), 1, 119-151.
- MADDISON, A. (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, OCDE Development Centre Studies. (2002). La economía Mundial: Una perspectiva milenaria, OCDE
- MARICHAL, Carlos. (1988): *Historia de la Deuda Externa en América Latina*, Madrid, Alianza
- , (1994), "La Hacienda pública del Estado de México desde la Independencia hasta la República Restaurada", en C. Marichal, Manuel Miño y Pablo Riguzzi, *Historia de la Hacienda Pública del Estado de México*, Toluca, Gobierno del Estado y El Colegio Mexiquense.
- , (1999), *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio Español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- , (2001), "Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850", en C. Marichal y D. Marino (comps) (2001), 19-53.
- MARICHAL, Carlos, y Marcello. CARMAGNANI (2001), "Mexico: From Colonial Fiscal Regime to Liberal Financial Order, 1750-1912", en M. D. Bordo y R. Cortés Conde (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 284-325.
- MARICHAL, Carlos y DÍAZ FUENTES, Daniel (2000): "The Emergence of Central Banks in Latin America: Are Evolutionary Models Applicable?" en (eds.), C. Holtfreirich, J. Reis & G. Toniolo, *The Emergence of Modern Central Banking*, Adershot-Brookfield-Singapore-Sydney, Ashgate.
- MARICHAL, C., Y D. MARINO (comps.) (2001), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México.
- O'CONNELL, A. (2000), "Argentina into the Depression: Problems of an Open Economy", en Cárdenas, Ocampo y Thorp (eds.) (2000), 2, 165-95.
- PINEDO, Federico (1961): *Siglo y medio de economía argentina*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- REGALSKY, Andrés, y SALERNO, Elena (2008): "En los comienzos de la empresa pública argentina: la Administración de los Ferrocarriles del Estado y las Obras Sanitarias de la Nación antes de 1930" Investigaciones de Historia Económica, núm. 11.
- SÁNCHEZ, E., L. JÁUREGUI, Y A. IBARRA (eds.) (2001), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del Antiguo Régimen a las Naciones independientes, 1745-1850*, México, UNAM.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M. (2001), "Política fiscal y organización de la Hacienda Pública durante la República Centralista en México, 1836-1844", en C. Marichal y D. Marino (comps) (2001), 189-214.
- TENENBAUM, B. (1985), *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TENENBAUM, B. (1998), "Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", L. Jáuregui y J. A. Serrano (coords.) (1998), 209-225.
- TORTELLA, G., Y F. COMÍN (2001), "Fiscal and monetary institutions in Spain (1600-1900)", en M. D. Bordo y R. Cortés Conde (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World. Monetary and Fiscal Institutions in the 17th through the 19th Centuries*, Cambridge, Cambridge University Press, 140-186.
- VALLEJO, R. (2001), *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- ZEBADÚA, E. (1994), *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, Fondo de Cultura Económica.

FUENTES

- IEERAL (Instituto de estudios económicos de la realidad argentina) (1986), "Estadísticas de la evolución económica de Argentina", Estudios, n. 39, págs. 103-184.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (1994), *Estadísticas Históricas de México*, México.
- VÁZQUEZ-PRESEDO, V. (1971): Estadísticas históricas argentinas (comparadas), primera parte 1875-1914, Buenos Aires, Macchi.
- , (1974): Estadísticas históricas argentinas, compendio 1873-1973, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- , (1976): Estadísticas históricas argentinas II (comparadas), segunda parte 1914-1939, Buenos Aires, Macchi.
- Romero, M. (1870), Memorias de Hacienda y Crédito Público y Cuentas del Tesoro Federal, México, Imprenta del Gobierno.

RELACIONAMIENTO EXTERNO Y POLÍTICAS ENERGÉTICAS EN EL CONO SUR: REFORMAS DE LOS '90, CRISIS E IMPULSO A LA INTEGRACIÓN

Diego Hernández Nilson*

1. Introducción

1.1. La situación regional de crisis energética

En los últimos años la cuestión energética está resultando un tema de creciente interés a nivel regional. Argentina, Brasil y Uruguay han sufrido recientemente importantes crisis en el sector, de tenor variado, pero que en todos los casos han sido un elemento de importante preocupación para los respectivos gobiernos. De este modo la seguridad energética de los tres países se ha visto amenazada, tanto en lo que hace a la garantía de suministro como a la estabilidad de los precios.

Estas situaciones de crisis responden, en su carácter manifiesto, a elementos circunstanciales que hicieron peligrar el abastecimiento del total de la demanda normal en cada país. En particular se destacan como factores detonantes las sequías que afectaron la generación hidroeléctrica, así como los elevados precios del crudo y gas natural causados por la especulación y situaciones geopolíticas mundiales y regionales puntuales, de creciente incidencia en la dinámica del sector (Klare, 2003).

Sin embargo, existe también un trasfondo estructural que da lugar a que estas crisis se desataran del modo en que lo hicieron. Dicho trasfondo determina niveles muy elevados de incertidumbre respecto a su evolución, y no ofrece mayores herramientas por parte de los Estados para hacerles frente, es decir, limita el campo de posibilidades de iniciativas que los gobiernos pueden implementar para responder a la problemática.

Por un lado, este trasfondo está dado por las características de las matrices energéticas de los tres países. En primer lugar, la escasa diversificación de fuentes: elevada dependencia del gas natural en Argentina, y de la generación hidroeléctrica en Brasil y Uruguay, así como la dependencia externa de petróleo y gas en estos últimos dos casos. En segundo lugar, a nivel de seguridad de abastecimiento, Argentina sufre el inminente y acelerado desvanecimiento de sus actuales reservas de gas y petróleo, al tiempo que, como se mencionó,

Uruguay y Brasil dependen del ámbito externo para su abastecimiento de hidrocarburos, aunque este último ha avanzado aceleradamente hacia el autoabastecimiento en petróleo.

Por otro lado, el predominio del sector privado en varios aspectos de estas realidades determinan un cambio importante en los sectores energético de estos países de la década del '90 en adelante. Este elemento también determina la pérdida de campo de acción de los gobiernos nacionales en relación al sector, lo que resultó evidente en los momentos de crisis. Respecto a este punto, en el caso argentino, se destaca en especial lo que ha sido denominado en aquel país como "la pérdida de la soberanía energética", vinculada a la privatización y extranjerización de la mayor parte de los recursos energéticos del país (Lahoud, 2005). Por último, hay también un trasfondo estructural a nivel de contexto internacional en relación al comercio de crudo, dado por los niveles de especulación en el mercado internacional y la persistencia de numerosos cuellos de botella que dan lugar a las consabidas vulnerabilidades en las cadenas de suministro (capacidad refinación y de tanqueo, disponibilidad de barcos para el transporte marítimo y de gasoductos de salida desde las reservas aún no explotadas), que afectan la posibilidad de estos países de variar su demanda en el corto plazo y aumentan notoriamente sus costos.

1.2. La seguridad energética

Se sugiere que esta situación deriva principalmente en las políticas energéticas aplicadas durante la década de 1990, enmarcadas a su vez en las reformas estructurales promovidas en el marco del Consenso de Washington. Este conjunto de factores estructurales, afectan la seguridad energética de estos países, entendida ésta como "la disponibilidad de suministros suficientes a precios accesibles" (Yergin, 2006: 52). La disponibilidad de suministro es generalmente reconocida como la base de la seguridad energética, en tanto se presenta como un problema importante, e irresoluble en el corto plazo. No obstante, la cuestión de los precios accesibles también resulta problemática para los tres países en cuestión, así como para los países en desarrollo en general, al afectar de modo notorio sus balanzas de pagos.

* Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Dirección: Constituyente 1502 – Piso 4. Tel.: 413.64.00 (416). dhernandez@fcs.edu.uy

Por otra parte, se destaca el hecho que, en el período reciente, esta inseguridad asume una relevancia particular frente a la perspectiva de lo que se podría denominar el empuje neodesarrollista que está viviendo la zona a partir de 2003, con niveles elevados de crecimiento e inversión. La continuidad de tal crecimiento implica cubrir determinados niveles de planificación, como por ejemplo contar con elementos que permitan garantizar el suministro ante un aumento de la demanda de energía (garantir condiciones de factibilidad a los proyectos de inversión y mejorar la captación de éstos, lo que se contrapone a las dificultades que en aspectos infraestructurales de tecnología, energía, transporte y conectividad tienen los tres países, de las que la crisis energética es sólo una de sus facetas).

En relación a las políticas de seguridad energética, la diversificación de fuentes es la primera clave en la atención del problema. No obstante, también es importante la consideración del conjunto del desarrollo vertical de cada una de las fuentes, hasta llegar a la distribución al consumidor. Así se resuelve no sólo el abastecimiento del recurso energético primario, sino que también se evitan los obstáculos en el proceso de suministro que impidan atender satisfactoriamente la demanda.

En el estudio se plantea que los tres Estados considerados (Argentina, Brasil y Uruguay) cedieron espacios y obligaciones en ambas cuestiones, a partir de las reformas introducidas en la década de 1990, lo que constituyó el talón de Aquiles en las mencionadas crisis. A su vez, a partir de los últimos años, los gobiernos de estos países comienzan a implementar nuevas políticas al respecto, en la que los recursos energéticos son considerados como elementos estratégicos en el desarrollo. Las mismas apuntan a solucionar la inseguridad energética a través de las dos cuestiones antes señaladas: diversificación de fuentes y garantías en la cadena de suministro. Para ambos aspectos el ámbito externo resulta fundamental: pues si bien muchos países dependen de uno u otro modo del exterior para su abasto, en el caso de estos países el relacionamiento exterior se ha convertido en un elemento sustancial para alcanzar niveles satisfactorios de seguridad energética. De este modo, el establecimiento de relaciones de tipo cooperativo en la región, y la inversión en infraestructuras que permitan la profundización de éstas respecto al sector energético, son vías naturales para la solución de la situación regional.

1.3. Las políticas exteriores para el sector energético

En general, suele reconocerse que “[...] la seguridad energética no se sostiene por sí sola, sino que debe insertarse en relaciones más amplias entre las naciones y en la forma en que interactúan entre sí.” (Yergin,

2006). En este marco, resulta notoria la importancia que adquiere el ámbito externo, en particular considerando que los tres países mencionados dependen del exterior para el suministro de alguna de las tres fuentes mayoritarias en las matrices energéticas respectivas: gas natural, petróleo y generación hidroeléctrica¹. De esta forma, gran parte de las iniciativas propuestas para solucionar la situación implican en alguno de sus aspectos la interacción con el exterior, lo que conlleva ajustes y cambios de rumbo de las políticas exteriores para el sector. Entre los contenidos de estas nuevas políticas exteriores, de destacan los acuerdos bilaterales de abastecimiento, las políticas de importación de recursos energéticos, la inversión en el exterior, la búsqueda de capitales externos para la inversión interna, el desarrollo de iniciativas conjuntas con otros países y la intensificación de la interconexión e integración a nivel continental.

En términos generales, puede decirse que estos cambios implican un aumento en las exportaciones e importaciones de energía, mayor incidencia del Estado en éstas, y el desarrollo de infraestructuras y acuerdos que permitan asegurar la posibilidad de acudir en mejores condiciones a alternativas en el exterior ante dificultades en el suministro y abastecimiento. En consonancia con esto, se evidencia la idea de que “Hoy, la seguridad energética pasa por la cooperación internacional” (Melgar y Velasco Ibarra, 2007: 23), siendo impracticable la idea de proyectar a largo plazo la autosuficiencia para el conjunto de las fuentes a las que se acude, manteniendo a la vez un grado conveniente de diversificación en la matriz energética.

Esta nueva situación puede analizarse desde dos enfoques posibles, según los aspectos en los que se ponga énfasis para determinar contextos, factores, variables y objetivos de las políticas públicas: el de la política exterior y el de la política energética. En lo que hace estrictamente a la política exterior, puede afirmarse que incide sustancialmente sobre la situación energética, dado que, como se señaló, se trata en todos los casos de países dependientes del ámbito externo para el suministro de alguna de sus principales fuentes. Así, Alberto Van Klaveren, uno de los teóricos más importantes de las Relaciones Internacionales en el continente, señalaba ya en la década de 1980 que la demanda de energía es una de las variables sistémicas internacionales que inciden en la definición de la política exterior de los países latinoamericanos (1984: 22), tanto para los países exportadores como importadores de energía.

En algunas de las situaciones consideradas esto resulta notorio, ante la constatación que la política exterior asume desarrollos particulares en relación a este sector (no necesariamente coincidentes con los del resto de la política exterior del país), aunque siempre

enmarcada en un contexto de política regional de renovada actividad. En este sentido deben hacerse dos aclaraciones en relación a la pertinencia y especificidad de la política exterior para un sector en particular. Respecto a la pertinencia, varios autores señalan la conveniencia de los estudios sectoriales de la política externa, especialmente para la mejor implementación metodológica de un enfoque comparativo (Ibíd.: 48; Coleman, 1984: 52). En relación a la especificidad del estudio sectorial de la política exterior, la advertencia pasa por la naturaleza particular que asume ésta en relación su dimensión económica, en la que las decisiones pueden explicarse en términos políticos, sino que también inciden factores técnicos. Esto se manifiesta en “[...] la mayor tendencia hacia la descentralización [...] en la dimensión correspondiente a las cuestiones económicas de la política exterior.” (Russell, 1990: 258), lo que se constata claramente en los casos estudiados.

Para este trabajo el énfasis se hace entonces en la política exterior para el sector, definida como “[...] el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática, militar-estratégica y económica– y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990: 255), y no tanto desde la perspectiva de la política energética en sí misma. Considerando esta distinción analítica, el tema energético es incluido en la dimensión económica, fundamentalmente dada su estrecha relación a la realidad económica de los países² y su similitud naturaleza respecto a la importancia del componente técnico en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, se entiende que esta decisión depende del enfoque del análisis y no es intrínseca al propio tema. De este modo, el carácter estratégico del tema también podría prestarse, por ejemplo, a su tratamiento en relación a la dimensión militar-estratégica (Madrigal, 2006), o, su utilización como herramienta de política exterior, puede habilitar su enfoque en relación a la dimensión político-diplomática (Cardozo, 2003).

1.4. Contenidos del trabajo

Sin perjuicio de centrar el enfoque en la política exterior, igualmente se procura considerar el particular contexto de la política energética del que se parte (y que de hecho es el que ha determinado el cambio que se observa en la política exterior del sector en los últimos años), aspecto sobre el que se centra el primer apartado. En el segundo apartado se aborda el estudio detallado de la política uruguaya para el sector, y, en base a este

panorama, de comparan algunos elementos con las características reciente de dicha política sectorial en Brasil y Argentina, considerando las diferencias estructurales del sector energético en cada país (diferencias de escala, posibilidades de abastecimiento autónomo y exportación, distintas matrices energéticas, universo de actores que intervienen, nivel de desregulación del sector), que también determinan en parte las diferencias observadas a nivel de política exterior.

El planteo parte de la admisión de esas importantes diferencias, que pueden limitar en algún sentido el valor de la comparación, pero que se estima que igualmente no impiden jerarquizar variables que influyen diferencialmente en cada país sobre las acciones de política exterior, objetivo primario de la perspectiva comparativa (Van Klaveren, 1984), que es tratado en el tercer punto. Asimismo, en este punto, se sugiere un nivel de comparación a través de los tres puntos que sugiere Bernal-Meza (2000, cfr. Bernal-Meza, 2005) en base al planteo de Tomassini (1987, cfr. Bernal-Meza, op. cit.), a saber: agenda, objetivos y estilo de la política exterior de los países comparados.

El análisis de los cambios en la política exterior uruguaya para el sector energético se centra en los importantes desarrollos que ha tenido durante 2006 (año de mayor actividad de aquella, así como de mayor gravedad de la crisis) y se la compara con las transformaciones desarrolladas en los últimos años por Argentina y Brasil. Este análisis comparativo se plantea en relación a dos cuestiones. Primeramente, se evalúan los factores y variables internos y externos que de algún modo intervienen en su desarrollo, en base al marco analítico propuesto por Van Klaveren (1992) para el estudio de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. En segundo lugar, se analizan los procesos de toma de decisiones que se han gestado y los actores que intervienen en los mismos, partiendo para ello de la propuesta de Russell (1990).

El trabajo intenta identificar los principales procesos y elementos que intervienen a partir de este cambio en la configuración de las políticas exteriores de la región para el sector energético. No obstante, a modo de recaudo, debe señalarse que el centrar el análisis en el caso uruguayo determina que no se profundice mayormente en algunos elementos particulares de estas políticas para Argentina y Brasil, ausentes en la política externa de aquél. A su vez, también hay que reconocer que la perspectiva de la política exterior obliga a considerar el sector energético en su conjunto, sin profundizar en algunos casos en las diferentes características que este asume para cada fuente y para cada etapa del proceso vertical de suministro.

Estos procesos son estudiados a través de la sistematización de la información recogida en el Observatorio

de Política Exterior del Cono Sur, en el marco del cual se efectúan informes semanales de la política exterior de los tres países considerados, los que se propone continuar estudiando en el futuro. Finalmente, se presentan las conclusiones primarias del estudio, destacando que el mismo aún se encuentra en desarrollo.

2. El contexto regional y nacional

2.1. Las políticas energéticas de la década de 1990: el camino hacia la crisis

Durante la década de 1990 la mayoría de los países de América Latina se embarca en la introducción de importantes reformas económicas y sociales, muchas de las cuales se centran en transformaciones en relación a las atribuciones y obligaciones estatales, y, en general, a las políticas económicas a llevar adelante por los gobiernos de la región. Genéricamente, estas reciben la denominación de reformas estructurales, o reformas neoliberales, dado el perfil ideológico en que sustentan su visión del rol del Estado en el funcionamiento de la economía, y la sociedad en general. El impulso a las mismas surge de una serie de proyectos y emprendimientos planteados por algunos países desarrollados (en especial Estados Unidos) y las directivas políticas sugeridas y fomentadas por diversos organismos internacionales (en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), que en la región las presentaron como la solución al estancamiento económico que predominó en durante la década de 1980, e incluyeron la adopción de aquellas en acuerdos suscritos con distintos países. A nivel de políticas económicas (y con importantes consecuencias posteriores en la esfera social), el decálogo de principios estipulados en el “Consenso de Washington” define los principales contenidos de esta agenda de reformas, que serán incorporadas –diferencialmente, según los casos- por los países de la región a lo largo del período.

Entre los principales puntos del decálogo original del consenso de Washington, formulado en 1989, se incluye la liberalización y apertura comercial, la privatización de numerosos servicios públicos, y, en general, el abandono del accionar estatal en varias áreas, en favor del sector privado internacional, como forma de ajustar el gasto estatal y dinamizar la economía (Williamson, 1990). Existe además un segundo decálogo de reformas que afectan más claramente la esfera social de estos países, promoviendo la reforma de la seguridad social y las legislaciones laborales. A su vez, a nivel de política internacional los mojones de estas reformas están asociados a los sucesivos avances en la “Iniciativa para las Américas” (y luego en la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA),

que marca la agenda internacional continental en el período, impulsada por Estados Unidos.

En lo que respecta directamente al sector energético, las reformas promueven la desregulación, apertura y privatización de los mercados energéticos, tanto para el consumo interno como para la producción exportadora. Entre los factores determinantes del grado de apertura alcanzado resulta fundamental el carácter de productor y/o exportador de cada país, además de –naturalmente- los lineamientos del gobierno en cuestión (lo que resulta especialmente evidente en el caso argentino). En general, el supuesto que puede hallarse detrás de las transformaciones impulsadas es la concepción de los recursos energéticos como un bien económico más (tanto en lo que hace a su exportación, como a su circulación en el mercado interno), cuyos precios y capacidad de oferta deben estar regidos por las normas del mercado. Así dejan de ser considerados como un recurso estratégico central, cuya importancia en la planificación estatal fue –por el contrario- una de las características comunes de los procesos de modernización del Estado en toda la región. A partir de estas reformas, en cambio, los energéticos pasaron a ser meros *commodities*³, productos primarios cuya importancia se limita a su valor económico, y no a su valor estratégico para el desarrollo de los países. Naturalmente, esta posición se contrapone al énfasis actual en la seguridad energética de los países.

Por un lado, en lo que hace a la desregulación de los mercados internos, el impulso a las reformas corre principalmente por cuenta de los organismos internacionales que introdujeron en la agenda de reformas la privatización de numerosos servicios públicos, incluidos aquellos correspondientes a este sector. En los diferentes países del continente este tipo de reforma asume distintos formatos. Así puede observarse que en Argentina el sector energético prácticamente se privatiza de manera absoluta, ya sea de modo definitivo o a través de concesiones, dejando al Estado sin herramientas para llevar adelante ningún tipo de acción al respecto. Por otra parte, en Brasil la reforma alcanza sectores específicos, como por ejemplo la transmisión y distribución doméstica de electricidad, al tiempo que se modifican las características del aparato estatal del sector, y se disminuye la inversión estatal en el mismo. Finalmente, en Uruguay, en general se mantienen los monopolios estatales en el sector, pero sin realizar mayores inversiones que posibilitaran una modernización que atendieran el aumento de la demanda; satisfaciendo esta, en cambio, a través de la importación de electricidad y combustibles ya refinados. A su vez, se privatizaron sectores estancados, como el gasífero; al tiempo que otros sectores de mayor importancia eran espacio de disputas políticas⁴.

Por otro lado, respecto a la apertura de la producción exportadora en la región, el impulso de las reformas estuvo a cargo principalmente de organismos internacionales y de Estados Unidos. Dichas reformas procuran facilitar el ingreso de las multinacionales a los países productores de hidrocarburos de la región, evitando así que la producción y comercialización se mantuviera exclusivamente en manos de monopolios estatales. Se destaca en especial la Iniciativa Energética Hemisférica, en el marco de la Iniciativa de las Américas, promovida desde la primer Cumbre de las Américas, desarrollada en Miami a fines de 1994 (y de la que el ALCA representa la continuidad). Si bien esta iniciativa apunta a la desregulación y apertura de los mercados energéticos en general; la agenda de la negociación llevada adelante en sucesivas reuniones ministeriales se centra principalmente en relación a la explotación y exportación de recursos nacionales (en especial petróleo, buscando satisfacer la demanda estadounidense), relegándose a un segundo plano la desregulación de los mercados internos, de menor importancia estratégica para Estados Unidos. Entre los principales países productores de la región la iniciativa fue considerada de distinto modo, siendo particularmente visible el compromiso con la instrumentación de las reformas promovidas en Venezuela, país que junto con Estado Unidos se encargó de formular la propuesta para este sector en el marco de la Iniciativa para las Américas (Ruiz-Caro, 2006).

Algunos autores interpretan este proyecto en el marco de los intereses de política exterior estadounidense para el sector petrolero, la denominada “Doctrina Carter” (Ibíd.: 11), que buscaba garantizar el abastecimiento de crudo en el extranjero. Entre las transformaciones promovidas, se hace especial hincapié en las vinculadas al petróleo, destacándose la necesidad de

[...] cambios en los regímenes de contratación para la exploración y la explotación de los hidrocarburos; liberalización de las barreras de entrada a la actividad del transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos; [...]; incentivos al ingreso de inversiones extranjeras a través de un régimen fiscal atractivo; [...]; privatizaciones de empresas estatales; [...]

En resumen, “[...], se propuso eliminar los obstáculos a las operaciones de las empresas extranjeras en todas las ramas [y etapas] de la industria energética.” (2006). A partir de la década del 2000 esta iniciativa comienza a perder fuerza, anticipándose a lo que luego, en 2005, sería el fracaso del ALCA en general. Los principales países productores cuestionaron la conveniencia de la liberalización impulsada por la IEH, las Reuniones Hemisféricas de Ministros de Energía se fueron postergando o fracasaron en la búsqueda de consensos en torno a las declaraciones finales.

Como se señaló anteriormente, estas reformas (tanto las que impulsan la apertura del mercado interno, como las que se centran en la producción exportadora) afectan a los tres países analizados, aunque de manera diferencial. En términos generales, las diferencias estuvieron asociadas al compromiso asumido por los gobiernos de cada país para con las reformas estructurales en general. No obstante, las características previas del sector en cada país también determinan el grado en que las mismas fueron implementadas en el área energética. Así, las importantes reservas ya identificadas y certificadas en Argentina, junto con la consonancia ideológica del gobierno de la época con el tono neoliberal de las reformas, determinó que el sector fuera prácticamente privatizado en su totalidad. Por otra parte, en el caso brasileño, las privatizaciones y aperturas fueron selectivas y restringidas, es decir, alcanzaron sólo a algunos sectores (tanto en lo que hace a fuentes como a etapas del proceso de suministro), y, según el caso, fueron privatizaciones totales, asociaciones, aperturas, etc. En cualquier caso, el Estado mantuvo cierta capacidad de incidir en el sector, no obstante no la haya utilizado —o no de modo conveniente— durante la crisis de 2001. Finalmente, en Uruguay, la implementación efectiva de las reformas se enfrentó a la fuerte oposición de amplios sectores del espectro político (incluido algún gobierno) y social, destacándose la férrea oposición de los sindicatos. Sin embargo, los mismos supuestos que en Argentina llevaron al desmantelamiento del aparato estatal en relación al sector, en Uruguay lo fragilizaron, a través de la ausencia de inversiones, planificación y políticas específicas.

En el caso argentino, la mayoría de las empresas estatales del sector energético son privatizadas y la producción de hidrocarburos queda totalmente en manos de privados. Además, luego de las privatizaciones no hay suficientes controles sobre las concesiones, por lo que no siempre se controla el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los contratos. Así, por ejemplo, las concesiones para la explotación de yacimientos no están acompañadas por la exploración de nuevas reservas, tal como estaba previsto, y los ritmos de explotación no son monitoreados por el gobierno. De este modo, las reservas decrecen aceleradamente y se genera incertidumbre respecto a la capacidad de suministro, problema que se mantiene hasta la actualidad (De Dicco, Lahoud y Bernal, 2006; De Dicco, 2006). Por otra parte, el Estado se quedó sin herramientas institucionales para incidir sobre el sector. La empresa estatal YPF fue absorbida por la española REPSOL, y —hasta que recientemente se creó la empresa ENARSA— el Estado argentino careció de herramientas para participar en el mercado de hidrocarburos. Este proceso es denominado por algunos autores como la pérdida de

la soberanía energética, lo que supone una problemática aún más aguda que la simple pérdida de espacio en la seguridad energética (Lahoud, 2005).

Como consecuencias de las reformas, el país queda totalmente expugnable a crisis de suministro de las fuentes básicas de energía, y, en particular, muy dependiente el gas natural, fuente en la que se centran las inversiones, dada su importante rentabilidad en los cortos y medianos plazos que abarcaban las concesiones (naturalmente, la planificación de la tasa de explotación de este recurso no es considerada por el sector privado, dado el período limitado de tiempo de sus concesiones). Asimismo no se cumplió con la obligación de exploración de nuevos yacimientos por parte de los privados, como se preveía en los contratos. En este contexto, Argentina hoy tiene alrededor de un 40% de su matriz energética provista de gas⁶. Como contraparte, se calcula que las reservas propias se agotarán en 15 años (al ritmo de producción actual), y las reservas de la vecina Bolivia, desde donde se importa gas, se han visto recortadas de modo importante desde la estatización promovida por el gobierno de Evo Morales⁷ (Lahoud, op. cit.). En relación a este punto, debe señalarse que parte del problema ha resultado del modo en que las reformas fueron aplicadas en Argentina durante los gobiernos de Carlos Saúl Menem, en donde se destacó una radicalidad y desprolijidad que fueron más allá de las pautas promovidas por el Consenso de Washington. En resumen, a la desregulación y la privatización debe sumarse la falta de control sobre la actividad del sector privado, el incumplimiento de las condiciones de las concesiones, y, eventualmente, la corrupción.

En relación al caso uruguayo, sin llegar a tales extremos, habiendo sido las reformas efectivamente implementadas mucho más discretas, una similar concepción del sector de energía como cualquier otra esfera del mercado, hizo que el mismo perdiera implícitamente su importancia estratégica, disminuyendo las inversiones públicas y centrando éstas en la baja de los costos, en desmedro de la preocupación por garantizar la seguridad energética. Esto llevó a que en el período 1990-2005 no hubiera mayores inversiones públicas que apuntaran a la modernización del complejo energético nacional, lo que en el período de crisis se manifestó especialmente en las dificultades para la generación eléctrica y en el vetusto estado de la refinería de ANCAP de La Teja.

Por el contrario, el Estado privilegió la importación de electricidad (discutiéndose frecuentemente la eventual conveniencia de extender el mecanismo a la totalidad del combustible refinado que se consume en el país, dependiendo de refinerías en el exterior), con el argumento de sus menores costos, sin atender

cuestiones de seguridad de abastecimiento. De hecho, estas importaciones en general se llevaron adelante mediante compras puntuales, sin ningún contrato de abastecimiento en el mediano o largo plazo, cuyas consecuencias se manifestarían luego en la crisis de 2006.

Esto es particularmente notorio en el caso del gas, única fuente en relación a la que hubo inversiones importantes, pero las mismas no se vieron acompañadas por garantías de abasto. Si bien en 1992 se suscribió un acuerdo con Argentina, en el que se preveía el abastecimiento a través de privados, nunca se suscribió un contrato donde se asegurara un mínimo de cobertura. En la actualidad existen tres gasoductos que llegan desde Argentina, cuya construcción fue concesionada en el período anterior a la crisis de 2006. En primer lugar, el Gasoducto Cruz del Sur, actualmente subutilizado a falta de un contrato que garantice niveles importantes de suministro. Los otros dos gasoductos se encuentran en el litoral norte, construidos con un costo de U\$S 20.000.000 (y uno de los cuales, perteneciente a UTE, jamás entró en funcionamiento, ante la falta de un contrato que permita su abastecimiento). Si bien debe reconocerse su utilidad para reducir los costos de grandes productores durante los períodos de menor uso doméstico, a través de esta fuente no se logra un mayor aporte a la seguridad energética del país, ya que se encuentra sujeto a la disponibilidad del mercado argentino, lo que se ha manifestado recientemente, a partir de los controles impuestos por el gobierno de Kirchner a las exportaciones gasíferas.

Como contraparte, deben reconocerse algunas decisiones de Uruguay a nivel de relacionamiento exterior que, en los hechos, tuvieron un efecto positivo a nivel de seguridad energética, durante el inicio segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000), cuando Álvaro Ramos estuvo al frente de la Cancillería. En primer lugar, se acotó la embestida liberalizadora, al reclamar a Argentina el respeto de lo acordado a nivel de la Comisión Mixta de la Represa de Salto Grande, respecto a mantener la administración del proyecto en el ámbito público estatal. En segundo lugar, colocar el tema de la integración energética en la agenda del Mercosur, a través del proyecto de los "anillos energéticos", empero no haya tenido mayores resultados prácticos, y contemplara un amplio marco de acción para el sector privado.

Por último, en el caso brasileño, las reformas fueron de naturaleza diferente según la fuente de energía de la que se tratara. En relación al sector hidrocarburos, en la década de 1990 Petrobrás se asocia con multinacionales del sector en diferentes actividades puntuales (construcción de gasoductos, desarrollo de tecnologías de exploración y explotación *off-shore*, explotaciones en

el exterior). Si bien en un comienzo esto es duramente criticado por algunos autores (Rodrigues Hermes de Araújo y de Oliveira, 2005), a lo largo de los años el procedimiento es evaluado positivamente, al facilitar la incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo de inversiones más costosas. Una mención aparte merece la continuidad (aunque con muchos vaivenes) de la política de intervención estatal a favor de la incorporación de los biocombustibles a la matriz energética, en particular en el sector transporte, aunque como se señaló no se profundizará en esta cuestión.

A su vez, se aumenta la participación del gas en la matriz energética, tanto para su uso directo por parte de industrias, como para la generación de electricidad. Para ello, la instalación de plantas de extracción de Petrobrás en Bolivia y la construcción del gasoducto Santa Cruz - Paulínia - Porto Alegre es fundamental. De este modo se satisface parte de la demanda del enorme complejo industrial paulista y se promueve la generación de plantas alternativas de generación termoeléctrica, evitando poner en riesgo el abastecimiento y fomentando el uso de tecnologías más limpias que la de las plantas alimentadas a *fuel-oil* o *gas-oil* (Salles Abreu Passos, 1998)

Por otra parte, en el caso de la electricidad, se impulsa la apertura del mercado eléctrico a la participación de privados. No obstante, el éxito de esta política fue diferente para las distintas etapas del proceso. Así es que los privados mostraron gran interés en la participación en la transmisión y suministro doméstico, donde se llevaron adelante numerosas inversiones privadas en mejora de la infraestructura; mas no así en la generación eléctrica, mediante la cual el gobierno pretendía respaldar la producción estatal: los llamados a licitación no tuvieron postulantes en varios estados y la experiencia no siempre fue bien valorada. Siendo que la generación de electricidad habitualmente se concentra en represas hidroeléctricas y plantas térmicas de propiedad estatal, cuya producción en períodos de normalidad resulta suficiente y rentable, el sector privado no se ha visto suficientemente tentado de ingresar al mercado de la generación. Finalmente, muchas de las inversiones para estas plantas terminaron llevándolas adelante empresas estatales que participaron y obtuvieron las licitaciones, mecanismo que no era en principio alentado por las reformas del Estado que las mismas procuraban impulsar, en consonancia con las iniciativas neoliberales de la época (Benjamin, 2001; Tolmasquim, 2007).

En Argentina sucede algo en cierto modo similar con la reforma del mercado eléctrico, lo que también resulta ilustrativo acerca de cómo el tema de la seguridad energética requiere en cualquier caso de la planificación estatal. En este último caso la inversión de privados en el mercado eléctrico se centró en el de-

sarrollo de mejoras que aumentarían la eficiencia en la producción para la demanda promedio, constatándose el natural desinterés de realizar inversiones millonarias para garantizar el suministro ante eventuales situaciones de crisis por incrementos acelerados o picos de la demanda. En este sentido, muchas inversiones pasaron por la generación eléctrica a través del uso de gas natural, lo que posibilita una importante rentabilidad, pero no ofrece mayor certidumbre en el mediano y largo plazo, al menos tomando como base las reservas argentinas.

Estos dos episodios demuestran que la experiencia de desregulación y apertura para el sector energético en el Cono Sur no redundó en un aumento de inversiones que permitan garantizar el abasto o mejorar los niveles de seguridad energética (Ruiz-Caro, op. cit.). En resumen, puede afirmarse que la experiencia de estos años muestra que la planificación energética en general, y algunos de los elementos constitutivos de esta (como la inversión en fuentes de generación, diversificación de las matrices energéticas y la proyección del ritmo de explotación) deben ser responsabilidades de los Estados. Esto es también evidente para el desarrollo de fuentes de generación de uso alternativo, a cuya producción sólo se acude eventualmente, ante situaciones de subproducción de los componentes principales de la matriz energética, lo que generalmente no justifica para los privados la importante inversión que conlleva, por ejemplo, la construcción de una planta de generación termoeléctrica.

A modo de conclusión, puede señalarse que estas reformas afectaron notoriamente la seguridad energética de los países de la región, aunque de manera diferencial según el nivel de implementación que tuvieron en cada país. El efecto principal que provocan es el abandono de la consideración de los recursos energéticos como un elemento de valor estratégico, para pasar a tratarlos como un elemento más del mercado y un simple producto primario de exportación. Asimismo, esto lleva a una menor participación del Estado en la planificación energética en general, dejando importantes segmentos horizontales y verticales del sector en manos de privados (en mayor o menor proporción), que invierten diferencialmente en unos u otros de estos sectores en base a un criterio de rentabilidad a corto o mediano plazo (según una variedad de causas que van desde el tipo de concesión, hasta los intereses transnacionales de las empresas), y no de planificación estratégica. En el caso de países productores y exportadores, como Argentina, el giro de un criterio estratégico a uno de rentabilidad afectó la tasa de explotación de las reservas, así como la relación entre explotación y nuevas exploraciones, comprometiendo la disponibilidad de importantes fuentes de energía, lo que en general es ad-

mitido como la consecuencia más grave de las reformas por su carácter de irreversible. Igualmente, la falta de inversiones en base a una definición estratégica en los posteriores segmentos verticales (como ser potencial de transporte, contratos de garantía de suministro y redes de distribución), afectan la seguridad energética en todos los países. Como contraparte, el abandono de algunos monopolios, la asociación con privados y el establecimiento de empresas mixtas han permitido aumentar el nivel de inversión, y de innovación técnica y tecnológica, como muestra el ejemplo de Petrobrás.

En lo que hace estrictamente al relacionamiento externo, se concluye que estas reformas determinaron una menor participación directa de los Estados de la región en los intercambios de recursos energéticos, lo que en incidió en el caso de la crisis argentina. Asimismo, la disminución de las inversiones públicas en el sector afectó la posibilidad de generar una infraestructura necesaria para profundizar en la incipiente integración energética. La paupérrima interconexión eléctrica de Uruguay con Brasil (de 70 MV), o las dificultades para el desarrollo de la represa de Yaciretá son ejemplos de ello. Por último, la mencionada imposición del criterio de rentabilidad, en detrimento del estratégico, determinó una ausencia del elemento político en los acuerdos o contratos de comercio e intercambio energético, dejando incluso en ocasiones la resolución de éstos en manos de privados sin ninguna intervención estatal. Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que en algunos casos las reformas fueron exitosas, como lo muestra el crecimiento de Petrobrás y el logro de la autosuficiencia petrolera brasileña durante 2006.

2.2. Las crisis regionales del último decenio: el contexto del cambio

En la última década, una serie de episodios de crisis determinaron la concientización por parte de las sociedades y gobiernos del Cono Sur respecto a la situación de riesgo en que se encontraba la región en relación al abasto energético. Durante el invierno de 2006 el gobierno uruguayo promueve un plan de ahorro de energía eléctrica que incluye numerosas restricciones y recomendaciones para el uso público e industrial de energía eléctrica. Iniciativas de igual tipo ya habían sido adoptadas por el gobierno brasileño en años anteriores (particularmente en el período 1999-2002) y por el gobierno argentino, en particular en el invierno de 2007⁸.

Medidas de estas características dan cuenta de la gravedad de las situaciones en los períodos de mayor crisis, ya que su asunción resulta problemáticas para los gobiernos, debido a la antipatía que despiertan en la opinión pública y la incertidumbre que pueden

provocar en los inversores respecto a la capacidad de un país de atender los requerimientos que nuevos emprendimientos puedan demandar. En Uruguay y Brasil la restricción afectó al consumo eléctrico domiciliario e industrial, mientras que en Argentina también se agregaron restricción al uso de gas natural en la industria. En todos los casos los problemas en la reservas de agua en las represas hidroeléctricas son uno de los factores determinantes de la situación. A ello se suman (según el caso), la poca diversificación en las respectivas matrices energéticas, los vaivenes en los precios internacionales del crudo, la escasa inversión en fuentes alternativas de generación eléctrica, así como los problemas regionales en la explotación y distribución de gas natural a partir de la disminución en las reservas en los yacimientos concesionados a privados en Argentina y los cambios en la política de Bolivia para el sector.

En el caso uruguayo, el país logra superar el período de mayor apuro sin alcanzar una situación de crisis de mayor gravedad, como por ejemplo hubiesen implicado cortes eléctricos zonales selectivos o la paralización de algún sector industrial; extremos que en cambio sí fue necesario adoptar en los casos de Argentina del mismo año y de Brasil en 2001. De todos modos, la situación uruguaya de 2006 supone el antecedente de mayor riesgo para el suministro energético del país en el último decenio, e implica costos muy elevados para el Estado, que debió apelar sistemáticamente a las centrales termoeléctricas alimentadas a base de combustibles derivados del petróleo para la generación de electricidad. Esta experiencia evidencia la necesidad de modificar la actual matriz energética, reduciendo la dependencia de la generación hidroeléctrica, y superando obstáculos para la modernización del sector.

Una muestra de lo imperioso de estos cambios es su admisión por actores de peso en el sector y con tradiciones arraigadas en la operativa del mismo, que a priori se podría pensar que resistirían su reforma. Por el contrario, un buen ejemplo de este reconocimiento puede ser la apertura del monopolio que sustentaba UTE en la generación de electricidad, a través del llamado a licitación para la generación de energía eléctrica por parte de privados⁹. El hecho que esta apertura se haya realizado por primera vez en la historia de la empresa eléctrica estatal durante un gobierno del Frente Amplio (a pesar de la tradición estatista que suele atribuírsele a este partido), y sin recelos de parte del sindicato de trabajadores de la empresa da la pauta de la convicción acerca de su pertinencia.

En lo inmediato, los principales motivos de esta crisis parecen encontrarse en la fuerte sequía que afectó la cuenca del Río Uruguay, los elevados precios del petróleo y los problemas con el suministro de gas natural

desde Argentina. Sin embargo, al procurar soluciones que eviten la posibilidad que esta situación se repita, cabe llevar el problema hacia otro nivel de análisis, reconociendo entonces la ausencia de planificación para las distintas fuentes consideradas, así como para la composición de la matriz energética nacional en su conjunto. Así es que, por ejemplo, se evidencia la necesidad de superar la excesiva dependencia de la energía hidroeléctrica, y, por otra parte, de tan sólo dos grandes plantas generadoras termoeléctricas alternativas a aquel tipo de generación (Central Batlle y La Tablada, de 80 y 220 MV, funcionando a fuel-oil y gas-oil, respectivamente). Un último problema que se evidenció durante la crisis en relación al sector eléctrico fue la ausencia de una buena interconexión con Brasil (como sí la hay con Argentina). Así es que mientras la buena conexión con Argentina no podía ser aprovechada en su máximo 70 Megavatios el máximo que se recibía desde Brasil, que sin embargo nos abastecía hasta 500 megavatios a través de Argentina (lo que daba cuenta del importante atraso que se tenía). En otros términos, el país estaba varios años atrasado en las reformas necesarias para el sector.

Por otra parte, en lo que hace estrictamente al petróleo, el aumento en los precios internacionales, la inestabilidad de los precios y la importante demanda de crudo a la que llevó la necesidad de apelar a la generación termoeléctrica, hicieron patentes las vulnerabilidades en relación a esta fuente, que compone un 50% de la matriz energética del país. En especial, se manifestó la importancia alcanzar determinadas certezas en el suministro y la estabilidad de precios, asumiendo el país un rol más activo en el proceso vertical, lo que incluye la explotación de pozos petrolíferos en el extranjero y la adecuación de la refinería para el procesamiento de crudos pesados. Los elevados costos que afrontó el país en la generación eléctrica a partir de derivados del petróleo, permite concluir la importancia de contar con otras alternativas para los períodos de crisis de la generación hidroeléctrica (principal fuente de generación eléctrica en los últimos decenios), entre las que claramente surge la generación a partir del gas (más económica)¹⁰; pero también, a menor escala, la diversificación hacia las denominadas “fuentes alternativas” (biomasa, eólica, etc.), en las que la participación de privados es fundamental. Finalmente, en relación al gas natural, la experiencia reciente evidencia que poco aporta la construcción de gasoductos, en la medida que no haya acuerdos internacionales que aseguren el suministro, y mientras éste se vea atado a las contingencias del mercado argentino. Así, durante 2006 y 2007 varias industrias uruguayas (papeleras, curtiembres, textiles y de materiales de construcción) debieron modificar su funcionamiento ante los recortes impuestos desde Argentina.

Estas circunstancias coinciden con episodios similares que han sucedido recientemente en los demás países de la región, en particular Brasil y Argentina. En el primero, la crisis energética también se manifestó principalmente en el suministro de electricidad, aunque con anterioridad y mayor gravedad que la crisis uruguaya. El motivo principal fue también un importante componente de generación hidroeléctrica en la matriz energética, a partir del aporte que realizaran varias represas, y la excesiva dependencia del petróleo como principal fuente alternativa, a través de plantas termoeléctricas. Sin embargo, este caso tiene importantes diferencias respecto al Uruguay, al tener un nivel de consumo mayor en términos absolutos, y una mayor participación del consumo industrial sobre el total. También la desregulación promovida para el mercado eléctrico y la asociación de Petrobrás con capitales privados implica ciertas diferencias a considerar al comparar las soluciones promovidas en el caso uruguayo. Las medidas principales tomadas para resolver esta cuestión fueron la transformación del sistema de generación de electricidad, promoviendo el desarrollo de plantas a base de gas natural, y la búsqueda de medios para garantizar el autoabastecimiento de petróleo, que finalmente fue alcanzado en 2006.

Por el lado de Argentina, el sistema energético nacional tiene numerosas diferencias con el Uruguayo y el brasileño, dadas la escasa participación estatal, producto de las fuertes privatizaciones de la década de 1990 y la gran dependencia del gas natural en la matriz energética nacional. Por el momento, las principales medidas del gobierno pasan por una mayor incidencia y control estatal sobre los privados, la constitución de una empresa estatal y una planificación energética más activa.

En ambos países se ha constatado un cambio hacia una política exterior más activa en relación al sector, la que se manifiesta no sólo en el vínculo con otros países, sino también en la incidencia del Estado sobre las acciones de privados que impliquen alguna relación con el ámbito externo, como por ejemplo el mayor control que el gobierno de Néstor Kirchner impuso sobre las exportaciones de gas. En todos los casos se identifica una clara intencionalidad de garantizar mayores niveles de seguridad y soberanía energética que los existentes hasta las respectivas crisis, incluso en desmedro de lo que implicaría un adelanto en cuestiones de integración a través del establecimiento de un mercado común energético que permita a los países vecinos acceder en igualdad de condiciones a los recursos. Esto muestra como la seguridad energética no necesariamente coincide con la integración energética, sino que depende de la modalidad en que sea planteada cada una de ellas.

De este modo puede afirmarse que existe un cambio importante en la política exterior para el

sector energético en la región en los últimos años (y en particular durante 2005 y 2006 para Uruguay y Argentina), mostrándose mucho más activa a partir de las respectivas crisis. La relativa novedad de esta cuestión, al menos respecto al período inmediatamente anterior, ha determinado a su vez que no siempre haya un nivel adecuado de coordinación entre las oficinas encargadas de la política exterior y de la planificación y administración energética.

Por lo demás, tampoco parece razonable culpar únicamente de esta situación a las reformas promovidas por el neoliberalismo, ya que en muchos casos las crisis están mucha más sustentadas por los errores de los gobiernos en su implementación. A modo de ejemplo, el Consenso de Washington mencionaba especialmente la necesidad que el Estado continuara participando activamente en sectores estratégicos como el energético:

“Algunas áreas de gastos se consideran en forma más benevolente, especialmente las que tienen carácter de inversión más que de consumo, [...]. Por lo tanto, existe un consenso bastante amplio respecto a que las inversiones en infraestructura, [...], deben recortarse menos, o incluso incrementarse.” (Williamson, 1990: 33).

Esto permite relativizar la responsabilidad que algunos autores atribuyen a las reformas estructurales recomendadas por los organismos internacionales en el surgimiento de las respectivas crisis (p.e., Lahoud, op. cit.). La falta de controles a las concesiones a privados en Argentina, la falta de inversión pública en el sector en Uruguay durante quince años, y la negligencia gubernamental en la gestión de los embalses en Brasil, por citar algunos ejemplos, parecen haber tenido una cuota aparte de responsabilidad en los problemas.

2.3. El cambio en la política energética post-consenso de Washington

En épocas recientes, coincidiendo en parte con las respectivas crisis, los gobiernos de los tres países han ido desarrollando cambios en sus políticas energéticas. El giro se centra en el reconocimiento del valor estratégico de los recursos energéticos, más allá de su valor de mercado. Así, a partir de las diferentes crisis, los Estados de la región vuelven a asumir un rol preponderante en la planificación energética, asignándose a ésta un valor fundamental en las políticas públicas de desarrollo. Comienzan a realizarse esfuerzos para mejorar el nivel de seguridad energética, a la vez que se intenta recuperar la soberanía sobre los recursos, en aquellos casos en que las reformas habían determinado una pérdida de control sobre la explotación de los mismos. Una gran parte de las medidas tomadas en el marco de estas nuevas políticas energéticas se vinculan con el ámbito externo, las que se detallan en el siguiente

apartado. Lo que a continuación se presenta es tan sólo un panorama general de estas políticas para los tres países en cuestión, profundizando en la descripción del caso uruguayo.

Coincidiendo con el cambio de lineamiento político de muchos gobiernos de la zona, las iniciativas continentales de apertura económica son abandonadas por muchos países, destacándose el fracaso del ALCA a partir de la Cumbre de Mar del Plata de diciembre de 2005. En cambio, parecen asumir nuevos bríos las iniciativas de integración regional, aunque con una mayor profundización en su dimensión política, y menor énfasis en lo económico y comercial (se amplía el MERCOSUR con el ingreso de Venezuela durante 2006, se inicia la Comunidad Sudamericana de Naciones en diciembre de 2004). En este marco, las Iniciativa Energética Hemisférica, que ya había sido abandonada años atrás, viene a ser suplantada por el programa PETROAMÉRICA, impulsado formalmente desde el año 2004 por el gobierno venezolano (op. cit.), y al que en los años posteriores se van adhiriendo países latinoamericanos, a partir de reuniones de ministros de energía de Sudamérica y Latinoamérica. Esta iniciativa se desarrolla conjuntamente a una serie de giros hacia gobiernos de izquierda acontecido en varios países de Sudamérica, lo que además coincide con un ciclo de crecimiento económico e impulso neodesarrollista en la región; y con las denominadas reformas estructurales de segunda generación, que intentan corregir las reformas neoliberales de la década de 1990 (“la reforma de las reformas”, según el concepto de French-Davis, 2006).

El programa PETROAMÉRICA apunta a una cooperación energética latinoamericana en un sentido contrario al de la IEH, procurando que los Estados vuelvan a tener capacidad de decisión y herramientas de acción sobre la planificación energética de un país, ya sea para la explotación o el aprovisionamiento (Rodríguez, 2004).¹¹ El programa comienza a ser esbozado en 2003, en una declaración de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE); luego en las declaraciones de Margarita (2004) y Caracas (2005), surgidas de sendas reuniones de Ministros de Energía de América del Sur. Como se deduce de estos sucesos, Venezuela ha tenido un rol central en el planteo y su promoción, en el marco de su política de integración energética.

En resumen, PETROAMÉRICA podría definirse como un proyecto de “[...] construcción de interconexiones y acuerdos de suministro de hidrocarburos en términos preferenciales.” (Ruiz-Caro, 2006). Estos acuerdos no son generales, como los previstos por la IEH, sino subregionales o bilaterales. Para los acuerdos subregionales, se ha sugerido una distinción, al

interior del programa, entre las coordinaciones a nivel de diferentes regiones o en articulación con proyectos de integración regional anteriores. Así se diferencia PETROCARIBE, PETROANDINA y PETROSUR, con la particularidad que Venezuela integra los tres proyectos, en calidad de principal proveedor de crudo.

No obstante, los principales avances que se han desarrollado hasta el momento se enmarcan en acuerdos bilaterales, donde una de las partes es Venezuela. A este nivel, se han suscrito numerosos acuerdos para garantizar el suministro de crudo a países incluidos en el programa; facilitar su pago, con planes de financiación y posibilidades de hacer parte de este con bienes y servicios; realizar inversiones conjuntas en exploraciones y construcción de infraestructura

Entre los postulados acordados entre los ministros de energía del continente en la creación del programa, se incluyen algunos elementos que dan cuenta de las diferencias de orientación respecto a la IEH. Entre otros, se destaca el énfasis en el trabajo con empresas estatales (sin por ello excluir la articulación con el sector privado), la necesidad de reducir los efectos del incremento de la demanda mundial, los factores especulativos y geopolíticos sobre los costos del petróleo, el reconocimiento de los Estados a administrar la tasa de explotación de sus recursos energéticos, el impulso a iniciativas que respalden los intercambios de crudo en complementariedades económicas y la necesidad de inversiones conjuntas en exploración, explotación, procesamiento y transporte de petróleo y sus derivados (Ibíd.; Declaración de Caracas).

Asimismo, también a impulso de Venezuela, se procura avanzar hacia la integración gasífera. Este sector había tenido un importante desarrollado en el Cono Sur en el período anterior, a través de la explotación de los yacimientos argentinos y bolivianos principalmente a nivel privado. Naturalmente, este sector posee algunas especificidades importantes en relación a sus modalidades de transporte, que dificultan avanzar rápidamente en el aumento del comercio. De hecho, suele afirmarse que mientras el petróleo es una *commodity* mundial, el gas por ahora se ve fuertemente restringido a los mercados regionales (pues el transporte en barco de GNL está poco desarrollado).

En este marco, en 2006 se hace el publicitado lanzamiento del Megagasoducto del Sur, un proyecto de dimensiones gigantes y dudosa viabilidad, que propone interconectar los yacimientos venezolanos con el Sudeste brasileño y Buenos Aires. El proyecto fue cuestionado desde un comienzo respecto a su rentabilidad, dado que implicaría construir un gasoducto de miles de kilómetros, con una inversión que sólo se recuperaría en el muy largo plazo y que llevaría el metro cúbico de gas a precios bastante elevados en relación a lo que

hoy se paga por el gas boliviano (que aún mantiene reservas importantes en sus yacimientos). No obstante, el proyecto tiene una notoria importancia retórica en la dinámica de la política regional (al menos hasta mediados de 2007, cuando desaparece de la agenda sin mayor avance), coincidiendo con la concreción de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la incorporación de Venezuela al Mercosur.

Así, este ejemplo también sirve para mostrar como la inclusión de la cuestión energética en la agenda política regional va en ocasiones mucho más allá de la efectiva preocupación por la seguridad energética, implicando intereses estrictamente políticos. Sin embargo, es indudable que durante este período de cambio en los gobiernos de la región (que tentativamente se podría ubicar entre 2001 y 2006), la energía comienza a ser un tema de la agenda de las relaciones internacionales en la región, contribuyendo a la búsqueda de la seguridad energética de todos los países, y ya no solamente su tratamiento comercial. A su vez, se intenta buscar complementariedades entre los países, para evitar cuellos de botella en los que la garantía de abasto corra riesgo, o quede exclusivamente en manos de privados. Este cambio se realiza en consonancia con la actual expansión del concepto de seguridad energética que comienza a “[...] abarcar la protección de toda la cadena de suministros y la infraestructura, lo que es una tarea ingente.” (Yergin, 2006: 62), y no sólo la producción primaria.

En Uruguay la nueva política energética coincide con la asunción del gobierno de Tabaré Vázquez, siendo los principales responsables de la misma el Ministerio de Industria, Energía y Minería, la Dirección de Energía (dependiente de éste), la empresa eléctrica estatal UTE y la de combustibles ANCAP. La dependencia de fuentes externas, ante la ausencia de yacimientos de hidrocarburos, determina que una gran parte de las acciones implementadas estén relacionadas con el ámbito externo. Sin embargo, también se incrementa la inversión en iniciativas nacionales para la mejora del sistema energético, y se buscan inversores del exterior dispuestos a participar en las mismas. En este sentido, entre los cambios ya desarrollados, se incluye la instalación de una nueva planta de generación eléctrica de ciclo combinado en Puntas del Tigre, de 200 MV. Además se implementó la entrada en vigencia del marco regulatorio del mercado eléctrico (aprobado en 1997), que permite la participación de privados, abriéndose licitaciones para la generación de electricidad mediante energías alternativas; y se abrió la licitación para la generación eólica, formulándose la meta de contar con un parque eólico de entre 250 y 300MW hacia 2010.

En el caso de Brasil, su gran desarrollo industrial y la posibilidad de recurrir a recursos propios para solucionar el suministro de petróleo y electricidad hacen que el sector externo haya tenido una gran importancia, pero no excluyente como en Uruguay. La nueva política energética, iniciada hace ya varios años, se centra, por un lado, en alcanzar el autoabastecimiento petrolífero, y, por otro, en diversificar la matriz energética en general y las fuentes de generación eléctrica en particular. En este marco Petrobrás tuvo un gran crecimiento, una expansión hacia diversos países de América¹² y África, y una serie de transformaciones institucionales, que permiten que hoy se encuentre entre las diez mayores empresas petroleras del mundo. Entre los elementos de esta transformación se destaca la innovación tecnológica, la inversión fuera del país, la expansión hacia los sectores gasífero y eléctrico, y su constitución como empresa mixta. Entre los elementos a mencionar como ejemplo del cambio hacia la seguridad energética –aún en detrimento de la rentabilidad en el corto plazo– se destaca el desarrollo de una tecnología propia de explotación de yacimientos marítimos en aguas profundas. Esto implica un encarecimiento de la producción, hasta llegar al mayor costo por barril entre los países productores del continente, pero maximizando la exploración y explotación de recursos nacionales. Finalmente, la meta de autoabastecimiento fue alcanzada en 2006, lo que se erige como un importante logro en pos de la seguridad energética. En lo que hace a la diversificación de la matriz energética y del sistema de generación eléctrica, se destaca la permanente inversión en proyectos de desarrollo tecnológico de biocombustibles y la conversión de una parte de la industria de la región Sudeste hacia el consumo de gas natural.

Finalmente, para el caso argentino, la política energética desarrollada a partir de la asunción de Néstor Kirchner se planteó reconstruir un sistema energético nacional que había sido desmantelado y privatizado durante las reformas de la década de 1990. En tal sentido, las principales medidas consistieron en un mayor control de las empresas privadas que actúan en el país. Principalmente a través del Ministerio de Planificación se empezó a vigilar el cumplimiento de una serie de condiciones estipuladas para las acciones de privados, las que no siempre se estaban practicando. Entre estas se incluye el control de precios del mercado, de la relación entre exportaciones y el suministro del mercado interno (cambio que afectó a Uruguay y, con mayor gravedad, a Chile), de la tasa de explotación de los recursos, y de la correlación entre ésta y la exploración de nuevos yacimientos. La otra medida importante fue la creación de ENARSA, una empresa energética estatal, que permite al Estado recuperar la posibilidad de tener un rol activo en la situación energética.

3. Las políticas exteriores para el sector energético

3.1. Las obvias diferencias

A modo de punto de partida para el estudio del problema energético en la región, se entiende que la presentación antecedente resulta suficiente para comprender mejor la importancia la política exterior para el sector, así como algunas particularidades de éste que la contextualizan. Como resumen de estos elementos, pueden señalarse las siguientes constataciones. En primer lugar, que en el mediano y corto plazo (considerando un período de hasta cincuenta años), los sistemas energéticos de la región continuarán estando constituidos mayoritariamente por las fuentes de energía que hasta ahora los componen: hidrocarburos y energía hidroeléctrica. Los costos de una transformación radical que permita una participación importante de las denominadas “energías alternativas” resultan demasiado elevados para el corto plazo, y los datos son claros respecto a que el nivel de reservas de gas y petróleo en la región son más que suficientes para los próximos cincuenta años, aún aumentando el nivel actual de explotación. Si bien la energía nuclear puede continuarse desarrollando en Argentina y Brasil, no se prevé que aumente notablemente su participación en las matrices energéticas en los próximos decenios, lo que tampoco sucedería para las otras energías alternativas.

En segundo término, se verifica que los tres países considerados dependen del ámbito externo para la satisfacción de sus demandas de por lo menos una de las tres fuentes de energía principales, y continuarán haciéndolo en los próximos decenios. Uruguay depende del exterior para la totalidad de su consumo de gas y petróleo. Argentina depende cada vez más del gas del exterior, ante la acelerada disminución de sus reservas. Finalmente, Brasil recién alcanzó en 2006 el autoabastecimiento de petróleo, dependiendo además del gas Boliviano. A su vez, en los tres países las plantas hidroeléctricas, que son un componente sustancial de los respectivos sistemas de generación eléctrica, son de carácter binacional.

En tercer lugar, se observa que a partir de recientes crisis sufridas, la planificación energética se vuelve central, reconociendo la prioridad estratégica del sector. A su vez, la consideración del punto anterior hace que el relacionamiento exterior asuma un rol preponderante en las respectivas políticas de planificación. Eso no se debe sólo a la mencionada dependencia, sino también a que el ámbito regional puede ser una fuente de garantía de suministro, lo que se contrapone a la incertidumbre que se asocia al mercado internacional energético a nivel mundial.

Admitidos estos elementos comunes a los tres países como punto de partida, comienzan a emerger diferencias importantes en el desarrollo de sus políticas externas para el sector. Muchas de ellas se explican por características intrínsecas a los propios países. Así por ejemplo, las disímiles escalas determinan obvias diferencias de la política que desarrolle Brasil en relación a la de Uruguay, ya que cuentan con diferentes recursos y necesidades. Esto hace que Brasil, con sus dimensiones continentales, pueda apuntar a una autosuficiencia en la generación eléctrica a partir de su parque hidroeléctrico compuesto por varias cuencas diferentes y complementarias en sus períodos de lluvias; lo que, Naturalmente, es imposible para un pequeño país como Uruguay. No obstante, en otros casos son las diferencias en las modalidades de políticas exteriores las que determinan la existencia de diferencias en la implementación de las políticas externas sectoriales. Así pudo observarse, por ejemplo, en los diferentes modos en que Argentina y Brasil afrontaron la situación surgida con Bolivia, como consecuencia de las modificaciones en el régimen de explotaciones y exportaciones gasíferas impuesto por el gobierno de Evo Morales, en mayo de 2006.

3.2. La política exterior uruguaya para el sector

En este marco, las principales acciones de la política exterior uruguaya en el sector energético durante 2006 se centraron en el sector petrolero, especialmente en el aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por la política regional venezolana. En el marco de la iniciativa Petroamérica, impulsada por el gobierno de Chávez, se aseguró el suministro de la totalidad del petróleo utilizado por el país (hasta 60.000 barriles diarios), en términos favorables. A través de estos acuerdos, suscritos al día siguiente a la asunción del gobierno de Tabaré Vázquez, en 2006 hubo un ahorro en compra de petróleo de alrededor de U\$S 5.000.000.¹³ En el marco de las relaciones bilaterales con Venezuela, también se acordó reformar la refinería de La Teja (a través de una sociedad externa, que indirectamente canalizaría una importante inversión de PDVSA), ampliándola alrededor de un 20%, modernizándola, aumentando la proporción de gas-oil que se obtiene del 42% actual a cerca de un 52%, y adecuándola para la refinación de petróleo pesado. A su vez, la capacidad de refinación de la planta excedería el mercado interno, lo que permitiría vender parte de la producción a Argentina, o volver a vendérsela a Venezuela, que actualmente se encuentra con un gran déficit en la región para la refinación de crudos pesados.¹⁴

Asimismo, se acordó una asociación entre PDVSA y ANCAP para la explotación conjunta de un pozo de petróleo pesado en la Faja del Orinoco, al que se

sumaría ENARSA (supuestamente con un 60% de propiedad de PDVSA, un 20% de ENARSA y otro 20% de ANCAP) y, eventualmente, podría hacerlo la estatal chilena ENAP. Se calcula que este pozo proveería a Uruguay de al menos 50.000 barriles diarios, que aseguraría el autoabastecimiento y eventual exportación, ya que el consumo promedio actual se ubica en 43.000 barriles diarios. De este modo, se calcula que entre la explotación directa de este pozo por ANCAP y la reforma de la refinería de La Teja, la empresa lograría un ahorro de entorno al 20% sobre el precio que se paga por barril en el mercado internacional. Por otro lado, también se acordó con Petrobrás la exploración del subsuelo marítimo uruguayo en busca de posibles yacimientos de gas o petróleo, aunque esta iniciativa no prosperó. Otras acciones surgidas durante el año, pero que rápidamente quedaron descartadas, fueron la exploración del subsuelo marítimo argentino en asociación con la empresa Repsol y la explotación de un pequeño pozo en Neuquén.

En el primer caso, la participación de Uruguay en Petroamérica se inscribe en los sucesivos acuerdos firmados entre los presidentes Tabaré Vázquez y Hugo Chávez. En el resto de los casos la principal iniciativa corrió por cuenta del presidente de ANCAP, Daniel Martínez, no obstante lo cual es claro que el ámbito político coadyuvó para favorecer el establecimiento de los acuerdos (considérese, por ejemplo, la coincidencia de esto con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR). Asimismo, la decisión final de emprender la reforma de la refinería con PDVSA, y no con Petrobrás (con la que también se había negociado) responde tanto a criterios técnicos como políticos, evaluados en la fase inicial del proceso de toma de decisión. Los primeros pasan por la búsqueda de garantizar la seguridad de suministro, a través de la articulación de la adecuación de la planta para el refinamiento de petróleo pesado con el derecho de explotación sobre un pozo de este tipo de crudo: la posibilidad de armar un paquete que incluya la adaptación de la refinería para petróleos pesados y la explotación de un pozo en la Faja del Orinoco facilita el tratamiento conjunto de la seguridad de abasto y de precios económicos en relación a diferentes etapas del proceso petrolero. Si bien el crudo pesado tiene un costo mayor de extracción, la explotación de este pozo implica una fuerte apuesta a favor de la seguridad energética de Uruguay, ya que el abastecimiento que se logre a través de este medio se mantiene relativamente independiente de la inestabilidad del precio internacional del crudo. En relación a los políticos, se destaca el mayor aporte a la inversión que ofrece PDVSA respecto a Petrobrás, y el respaldo que implica el fuerte acercamiento del país con Venezuela durante el gobierno de Vázquez (al menos hasta noviembre de 2006, cuando Chávez no

participó de la Cumbre Iberoamericana desarrollada en Montevideo), frente a la negociación con una empresa mixta, que muestra mayor independencia del poder estatal que PDVSA. Contrariamente a lo señalado por algunos políticos, la ventajosa propuesta venezolana no parece deberse simplemente a la generosidad que la empresa venezolana está mostrando por el aumento de sus regalías (asociado a la nueva Ley de Hidrocarburos de 2001). Por el contrario, en el caso de la refinería, el interés venezolano es que se instalen plantas de refinamiento de crudo pesado en la región (evitando los mencionados cuellos de botella, y asegurando que esta etapa del proceso quede en manos de NOCs). De hecho, la capacidad de refinamiento prevista a partir de la ampliación superaría el consumo nacional, lo que se espera dirigir a exportaciones hacia Argentina. Respecto a la explotación de la Faja del Orinoco, resulta conveniente al país caribeño la generación de intereses de otros Estados en su territorio, ante la percepción por parte de su gobierno de amenazas extranjeras, en especial de Estados Unidos.

De este modo, los principales avances efectivamente implementados en la política exterior del país en relación al sector petrolífero se centran en los acuerdos con Venezuela¹⁵. En este sentido, recientemente se resolvió formar un paquete y negociar conjuntamente la reforma de la refinería y la explotación del pozo de la Faja del Orinoco. La viabilidad será estudiada por cuatro comisiones conjuntas de trabajo: una sobre la refinería, otra sobre el pozo, otra sobre los temas legales que conllevan las asociaciones entre empresas para ambos proyectos, y una cuarta de análisis de los mercados en la región y en el mundo.

Por otra parte, también se concretaron importantes acciones en relación al sector eléctrico, acordando la instalación de una interconexión con Brasil apta para hasta 500 megavatios (Línea de Interconexión Eléctrica de gran Porte San Carlos de Maldonado-Presidente Médici), para la cual Uruguay ya llamó a licitación. Esta obra resulta un avance importante, si se considera que Uruguay compró electricidad a Brasil durante 2006 en cantidades del orden de los 500 megavatios, pero siempre a través de Argentina por la ausencia de una interconexión adecuada. Esto se explica por la grosera asimetría de las interconexiones que el país tiene con los vecinos (2000 megavatios con Argentina, frente a 72 con Brasil), también producto de la falta de planificación energética. Si bien no hay un acuerdo que garantice el abastecimiento eléctrico a través de esta línea, el hecho de contar con la infraestructura habilita una serie de posibilidades importantes para que el país cuente con un espectro más amplio de alternativas ante episodios de crisis como el sufrido en 2006; así como la eventual exportación de electricidad a Brasil, como

sucedió durante la crisis de 2001. A partir de esta conexión es posible mantener el suministro eléctrico sin recurrir a la costosa generación termoeléctrica. Además presenta una tercer alternativa a la compra de electricidad a Argentina (a la que repetidamente debió acudir durante 2006), y ofrece la posibilidad de sumar Uruguay a las oportunidades de complementariedad que el Sur brasileño tiene respecto al resto del país, en la red eléctrica brasileña, en el marco de los ciclos verano/invierno y día/noche. Además se anunció un proyecto complementario, consistente en la construcción de una línea convertora de energía eléctrica que llegue a la planta de Salto Grande, sobre el que hasta el momento no hubo mayores avances.

Además de estos proyectos de mediano y largo plazo, se mantuvo el intercambio de electricidad a Argentina y Brasil: se renovaron en general los contratos con ambos, y se acordaron compras extras en repetidas ocasiones¹⁶. A su vez, durante la crisis Argentina en el invierno de 2007, se proveyó electricidad en varias ocasiones, con semanas en las que se exportó un promedio de hasta 500 MV, lo que representó tener en funcionamiento continuo las tres plantas termoeléctricas, además del excedente total de Salto Grande. Finalmente, se mencionó alguna posibilidad a futuro de compra de energía eléctrica a Paraguay, iniciativa sobre la que tampoco se avanzó. El principal actor estatal en relación a esta área fue el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), fundamentalmente a través del subsecretario Martín Ponce de León, pero también han participado el ministro Jorge Lepira y el director de energía, Gerardo Triunfo. Llama la atención la escasa participación de los directores de UTE en la estructura decisional de estas acciones. Así parece sugerirse que la equiparación de UTE con ANCAP como empresas públicas no se manifiesta en la aplicación de su autonomía para la negociación con el exterior.

Finalmente, en relación al sector gasífero, se han planteado numerosas iniciativas para hacer llegar cantidades mayores y constantes del recurso al país en el mediano plazo, ninguna de las cuales se ha concretado hasta el momento. En algún momento Chávez propuso que el proyectado Megagaseoducto del Sur también abastezca al país; planteo al que no se hizo mención de parte de ningún funcionario del gobierno, excepto alguna referencia relativamente vaga del presidente Vázquez. A su vez, durante 2006, se ha insistido en la adquisición de gas Boliviano, habiéndose llegado incluso a firmar un acuerdo de integración energética con este país, que asegura el suministro mínimo de 500.000m³/día durante 10 años. Sin embargo, aún no hay soluciones concretas, mientras se mantenga el problema respecto a cómo hacer llegar el gas desde aquel país. En este sentido, nuevamente se articulan

aspectos técnicos y políticos (al igual que como sucede en la definición sobre la reforma de la planta de La Teja), aunque en este caso tal vez esto conlleve algunas contradicciones. El principal empuje político se encontró en la denominada Cumbre de Asunción, en abril de 2006, en la que los presidentes de Uruguay, Bolivia y Paraguay (con la presencia de Chávez) acordaron evaluar la construcción de un gasoducto que una los yacimientos de Tarija, en Bolivia, con Uruguay, atravesando Paraguay y el Sur de Brasil (esto último sin consultar a Brasil, sino por iniciativa de Vázquez, frente a la desconfianza que le generaba su pasaje por Argentina). Este proyecto se ubica en el contexto del relanzamiento del proyecto de integración UruBoPa, del que además apareció como el principal elemento. Chávez propuso su financiación a través de la Corporación Andina de Fomento, y se acordó comenzar a estudiar el proyecto. Desde entonces, no se ha vuelto a mencionar el proyecto, excepto durante la visita del canciller boliviano a Uruguay en octubre de 2006, cuando fue referido por Gargano.

En este sentido, el impulso o respaldo a este tipo de iniciativas de parte de actores responsables de la política exterior del gobierno, pero ajenos al sector energético, hace pensar en un uso fundamentalmente retórico del tema. Esta cuestión no es patrimonio exclusivo de Uruguay; por el contrario, es algo generalizado en la región, como lo muestra el tema del Megagasoducto del Sur, que tuvo su cenit en 2006, mientras se discutía la incorporación de Venezuela al MERCOSUR; y fue prácticamente abandonado en 2007, coincidentemente con algunas tensiones entre Venezuela y Brasil¹⁷. A su vez, la ausencia de informes técnicos sobre la viabilidad del proyecto da la pauta sobre la seriedad de la idea.

Sin embargo, desde la perspectiva de estos actores técnicos, el estudio de asegurar un mayor abasto de gas boliviano es planteado a través de un involucramiento uruguayo en el proyectado gasoducto del Noreste argentino (Gasoducto del NEA). Así es que en las oportunidades en que los actores técnicos (como el subsecretario del MIEM, Ponce de León, o el presidente de ANCAP, Daniel Martínez) hicieron referencias serias a la posibilidad de un gasoducto, siempre fue respecto a este proyecto. El principal cuestionamiento respecto al mismo pasa por las dudas argentinas acerca de si Bolivia está dispuesta a firmar un contrato a largo plazo (como el que actualmente revisa con Brasil, hasta 2019 y por entre 20 y 30: de m³ diarios) a precios que Argentina considere razonables (Argentina, con un contrato anual, sólo compra 7,7: de m³, a un “precio solidario” de 3,18 dólares el millón de BTU). En caso que se concrete el Gasoducto del NEA, y la participación uruguaya en éste, se prevé su conexión

al Gasoducto del Litoral. Esto posibilitaría además la instalación de una planta generadora de electricidad a base de gas.

De este modo, en relación a las alternativas planteadas para la instalación de gasoductos que aseguren la llegada de abasto suficiente para el consumo directo de gas y la generación eléctrica, es posible observar determinadas diferencias entre las acciones de política exterior (en tanto política pública que se proyecta hacia el exterior, en particular otros países) emprendidas por los actores estrictamente políticos (en particular presidente y canciller), de aquellas otras llevadas adelante por los encargados de desarrollar la política energética del país (del ministerio de energía y de las empresas públicas correspondientes). En principio, esto podría estar relacionado con determinado nivel de fragmentación en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, (Russell, 1990: 258), asociado al involucramiento de diferentes actores, algunos de ellos especializados en la materia (técnicos) y otros no tanto. Asimismo, podría sumarse a esto diferencias de evaluación de los distintos actores, coincidentes con sus ámbitos de interés. Sin embargo, también debe considerarse la cuestión de que en muchas ocasiones el tema energético es utilizado como recurso de la política exterior que se vuelve medio para fines políticos. Así se evidencia en el planteo del Megagasoducto del Sur, prácticamente limitado a la retórica política. Posiblemente también pueda hallarse este trasfondo en el planteo del UruBoPa, en el marco de una Cumbre de Asunción que también era un llamado de atención a Argentina y Brasil de parte de los dos socios menores del MERCOSUR (ante su descontento con el funcionamiento del bloque) y de Bolivia (próxima a modificar su régimen de explotación de hidrocarburos). A su vez, la participación de Chávez en dicha cumbre se asocia a la “disputa” con la que Venezuela amenaza a Brasil en el ámbito regional.

Por lo demás, tanto el proyecto del Megagasoducto del Sur, como el UruBoPA parecen haber perdido la fuerza que tuvieron durante el año 2006. Así es que en 2007 se pasó a plantear la posibilidad de instalar una planta de regasificación en el Río de la Plata para la importación de Gas Natural Licuado (GNL). En un comienzo se propuso la construcción de la misma en Montevideo, llegando incluso a suscribirse sendos memorandos de entendimientos de las empresas públicas uruguayas involucradas (ANCAP y UTE) con Petrobrás y British Gas (que ya está construyendo una planta similar en Chile) para analizar la posibilidad. Se continuaron especialmente las tratativas con Petrobrás, que mostró particular interés en evaluar la instalación de la planta en Rocha y facilitar la exportación hacia el Sur de Brasil. Posteriormente, en Mayo de 2007, y ante la perspectiva de una nueva crisis del suministro

de gas en el invierno argentino, Argentina y Uruguay suscribieron un acuerdo político en el que se expresaba el mutuo interés por la planta que se proyectaba en Uruguay. Para ello se adaptaría el gasoducto Cruz del Sur que une ambos países, cambiándole el sentido. En Uruguay incluso se especuló con la posibilidad de hacer la exportación a Argentina en forma de electricidad, instalando una gran planta generadora en el país. Sin embargo, posteriormente PDVSA sugirió la posibilidad de establecer una planta regasificadora en Argentina, expresando Uruguay su interés de manera inmediata. De este modo, la planificación energética vuelve a quedar de rehén del juego político regional, dependiendo del apoyo de Brasil o Venezuela, en el marco de la disputa que mantienen por el liderazgo regional.

Así se observa que la gran mayoría de estas medidas de política exterior para el sector se desarrollan en el ámbito regional, con la única excepción de la generación eólica, y la eventual participación de una empresa francesa en la exploración del subsuelo marino. Además, la totalidad de ellas son llevadas adelante en el ámbito gubernamental, sin ninguna participación de privados en su desarrollo ni en la estructura decisoria, a pesar que algunas puedan implicar a actores no estatales en sus implicancias. Un elemento que parece variar de una a otra medida es el mayor o menor peso que asumen, según el caso, los criterios técnicos y políticos. Así es que, por ejemplo, en relación a la refinería de La Teja, parece que elementos de política internacional incidieron sobre el criterio técnico, al momento de afrontar la elección

Cuadro 1: Iniciativas uruguayas para el sector en vínculo con el exterior

Proyecto	Acción	Actor nacional	Fuente de energía	País implicado	Actor externo	Costo (U\$S)
Refinería de La Teja	Ampliación, adaptación para petróleo pesado	ANCAP, Martínez	Petróleo	Venezuela	PDVSA (estatal)	500:
Pozo de Faja del Orinoco	Explotación conjunta de pozo (50.000 barriles diarios)	ANCAP, Martínez	Petróleo	Venezuela, Argentina?	PDVSA ¿Enarsa?	100:
Petroamérica / PetroSur	Suministro de petróleo (hasta 60.000 barriles diarios)	Vázquez – Lepra - Martínez	Petróleo	Venezuela	PDVSA	
Exploración marítima	Exploración de yacimientos	ANCAP, Martínez	Petróleo / gas	Brasil, ¿Francia?	Petrobrás	
Interconexión San Carlos –Médici	Interconexión (hasta 500 MW)	Lepra - UTE	Electricidad	Brasil	Min. de energía	150: financia BM
Compra de electricidad a Brasil	Contrato de suministro (500 MW)	Lepra – UTE	Electricidad	Brasil	Min. de energía	
Compra y venta de electricidad a Argentina	Contrato de suministro (min 150 MW)	Lepra – UTE	Electricidad	Argentina	Min. de planif.	
Convocatoria generación eólica	Parque eólico (hasta 10 MW)	MIEM, Ponce de León	Eólica / electricidad	España	Privados	10:
Gas boliviano	Contrato de suministro a 10 años. Mínimo 500.000m ³ /día	Martínez	Gas	Bolivia	YPFB – Min. Hidrocarburos	
UruBoPa	Construcción gasoducto	Vázquez - Gargano	Gas	Bolivia, Paraguay	Duarte, Morales, Chávez	20.000: financia CAF
Gasoducto del NEA	Construcción gasoducto. De 2 a 5: m ³ /día	MIEM, Ponce de León	Gas	Argentina	Enarsa	
Gasoducto del Sur	Construcción de megagasoducto	Vázquez	Gas	Venezuela, Argentina, Brasil, ¿Bolivia?	Chávez, Kirchner	200.000 :
Planta de regasificación en Uruguay	Construcción de la planta. 8:-10:m ³ /día	Lepra - Martínez- UTE - Ruchanski	GNL	Brasil, Argentina, Venezuela	Petrobrás - Julio De Vido – British gas	400: - 500:
Planta de regasificación en Argentina	Participación en la construcción de la planta	Lepra-Martínez	GNL	Argentina - Venezuela	Min. de Planif. - PDVSA	600:

entre las propuestas alcanzadas con Petrobrás y PDVSA. Por el contrario, en el caso del gas, parece que el criterio político ha primado en las acciones iniciadas, no obstante lo cual no se ha avanzado en la implementación de las decisiones, lo que se observa claramente en el caso del proyecto UruBoPa y la Cumbre de Asunción.

2.3. El análisis de la política exterior uruguaya para el sector energético

En base a esta descripción de las principales acciones de la política exterior uruguaya para el sector energético, se puede comenzar el análisis partiendo de la distinción sugerida por Bernal-Meza (2000) entre agenda, objetivos y estilos de política exterior. En este marco, la “agenda” parece centrarse en las negociaciones con países de la región, especialmente con aquellos con los que se ha concentrado el relacionamiento externo del país durante la administración de Vázquez, es decir: Argentina, Brasil y Venezuela; y, en ocasiones más puntuales, Bolivia y Paraguay. Si bien esto no es casual, sino que se sustenta en una política de integración y cooperación regional que ha signado las políticas externas del conjunto de estos países en los últimos tres o cuatro años, también deben señalarse algunos elementos que coadyuvan a que se de esta coincidencia, que permiten relativizar la visión primaria de que se trate de una coordinación entre la “alta política exterior” y la sectorial.

En primer lugar, es evidente que para el sector eléctrico y, en principio, también para el gasífero (al menos mientras no se concrete la opción por el GNL), la mayor parte de las relaciones deben desarrollarse con países de la zona, exceptuando la posibilidad de recibir inversiones o cooperación técnica de otros países (como sucede en los casos de Francia y España). En cambio, en el caso del sector petrolífero, la coincidencia entre política exterior *stricto sensu* y sus contenidos para el sector energético sí parece ser coordinada por intereses políticos que van más allá de la planificación energética. Por otra parte, en segundo lugar, la mayoría de los demás países que han estado en los lugares más importantes de la agenda exterior del gobierno, no están en condiciones de proveer soluciones a la crisis del sector en el país. Así Estados Unidos, Cuba, Chile y Europa no ofrecen mayores oportunidades al respecto, exceptuando su carácter de inversores, que igualmente no sería sencillo para el caso de empresas privadas de ese origen, dadas las particularidades del marco regulatorio uruguayo. Tal vez una excepción a esto sean los casos de México e Irán; pero, en el caso de México, sus exportaciones están prácticamente copadas por la demanda estadounidense; mientras que Irán —que por otra parte no tiene un lugar prioritario en la agenda exterior, aunque sí más importante que en gobiernos anteriores— sí ha sido objeto de

algunas negociaciones puntuales para la importación de petróleo en condiciones convenientes.

En cualquier caso, es claro que existe una coincidencia entre la agenda exterior política y la agenda exterior energética, que ha sido bien aprovechada por los actores más fuertemente involucrados en esta última, tanto en el caso de la negociación petrolera con Venezuela (no obstante el fracaso de la re negociación de las condiciones de pago del crudo), como en las compras de emergencia de electricidad a Brasil y Argentina durante la crisis de 2006.

Por último, esta agenda se encuentra signada tanto por las iniciativas propias del país, originadas principalmente en procesos internos, como por estímulos y condicionamientos externos, que suponen oportunidades y obstáculos importantes para el despliegue de la política sectorial (Russell, 1990). Así es que la crisis de 2006, causada principalmente por problemas internos, obligó al país a desplegar una política que facilite la obtención de suministro eléctrico inmediato entre los países vecinos. Incluso esto llevó a buscar sistemáticamente la ayuda argentina en uno de los momentos de mayor tensión en la historia de las relaciones bilaterales. A su vez, la decisión de aumentar la capacidad de la interconexión con Brasil, también estuvo originada en procesos internos, sin perjuicio del interés que Brasil pueda haber mostrado al respecto.

Por otra parte, otras acciones, en especial las que involucran a Venezuela, están claramente basadas en estímulos externos, particularmente en la política exterior de dicho país y en la implementación del mencionado programa Petroamérica. Posiblemente pueda afirmarse lo mismo para la preocupación uruguaya por acceder al gas natural, siendo que la actual situación argentina representa un condicionamiento externo a la posibilidad de acceder a un abastecimiento acorde al que permite la infraestructura ya existente en el país.

Pasando a los “objetivos”, se observa que la mayoría de las acciones apuntan a garantizar la seguridad energética del país, tanto en lo inmediato, como en la planificación para el mediano y largo plazo. En especial se intenta asegurar la certeza de abasto para la demanda actual y su eventual crecimiento, pasando a un segundo lugar la búsqueda de precios bajos (al menos en relación al énfasis puesto en ello durante los gobiernos anteriores). Para ello, uno de los intereses ha sido un mayor involucramiento del país en los procesos verticales de producción.

Finalmente, el “estilo” de la política exterior energética, muestra importantes diferencias en relación a otras áreas de la política exterior, y, a su vez, en relación al estilo de aquélla en otros países de la zona. Se destaca particularmente el hecho que la misma sea llevada adelante por actores ajenos a la política exterior, sin

mayores antecedentes en actividades diplomáticas. Así es que puede los actores más activos son Daniel Martínez, presidente de ANCAP, Martín Ponce de León, subsecretario de la cartera de industria y energía, y Jorge Lepra, ministro del área, quien parece estar a la cabeza de los cambios antes descritos, con amplios antecedentes en el sector energético nacional en el ámbito privados.

No obstante, a pesar de este hecho, las iniciativas llevadas adelante están en muchos casos acompañadas por tratativas de otros actores, tradicionalmente encargados de la política externa del país, como ser el canciller Reinaldo Gargano, la subsecretaria de Relaciones Exteriores, Belela Herrera, e incluso el propio presidente de la república, Tabaré Vázquez. Respecto a este último, en el caso de la negociación con Venezuela asumió varias actividades de la negociación, procurando un acuerdo lo más ventajoso posible para el país. Por otra parte, se destaca la escasa participación de las respectivas representaciones diplomáticas en las negociaciones, excepto algunas intervenciones puntuales del embajador en Venezuela, Gerónimo Cardozo.

Además de esta cuestión de los actores que intervienen, el estilo de esta política también posee determinadas especificidades relacionadas al modo en que se establece el vínculo con los demás países. Así, las actividades más importantes de política exterior también están acompañadas por gestos puntuales que respaldan el compromiso del país con la integración energética de la zona. Así se manifestó durante el año 2007, con varios gestos de este tipo. El primer de ellos fue cuando el país puso a pleno su parque generador eléctrico para ayudar a Argentina durante el peor momento de sus crisis de invierno. En otro momento UTE cedió derechos de exportación de gas desde Argentina que no estaba utilizando, para que Chile pudiera acceder a una cantidad extra de gas importado de Argentina. Por último, UTE también accedió a utilizar parte de su infraestructura de transmisión y una planta conversora para que Brasil también pudiera socorrer a Argentina con electricidad, a través de Uruguay. Sin embargo, esta cuestión no surge de manera tan notoria cuando la parte externa con la que se negocia es una empresa que mantiene cierta independencia respecto al Estado, como el caso de Petrobrás, lo que da la pauta de un estilo diferente cuando la relación es netamente interestatal.

En lo que hace a las variables intervinientes, analizadas de acuerdo a la propuesta de Van Klaveren (1984, ver Gráfico 1), se sugiere una importante articulación entre factores internos y externos. Estos últimos tienen una importancia fundamental como condicionante y estimulante de la política, según lo señalado anteriormente al analizar la agenda de la política externa sectorial. Se destaca en particular la importancia de

las políticas exteriores de otros países, considerando el valor –ya mencionado– de la política externa venezolana para comprender las acciones de Uruguay respecto al sector petrolífero. Por su parte, el sistema internacional en su conjunto, si bien no tuvo una importancia tan determinante, también se integra al marco explicativo, al condicionar subas e inestabilidades de precios de los recursos energéticos, lo que fue un elemento de impulso para la preocupación por acceder en mejores condiciones al mercado de crudo, así como obligó a limitar el uso de las centrales termoeléctricas.

Respecto a los factores internos, se sugiere que la estrategia de desarrollo asumida por el actual gobierno es una variable fundamental en el análisis, lo que coincide con la generalidad observada para las políticas exteriores latinoamericanas, respecto a las que los requerimientos del desarrollo nacional suele jugar un papel fundamental (Ibíd.). Por otra parte, las características del actual sistema político también cumplen un papel en la definición de esta política, no tanto debido a la naturaleza del régimen, sino a la naturaleza ideológica del gobierno, cercana –en términos generales– a la de los países respecto a los cuales se desarrollaron las principales iniciativas.

Por otra parte, se movilizaron los recursos geográficos, económicos y diplomáticos. Los geográficos de manera limitada, pero aprovechando las oportunidades que ofrecen los límites con los dos mayores países del continente, tanto para valorar las inversiones en el país por su potencial exportador hacia ellos (lo que es claro en el interés de PDVSA por la refinería de La Teja y en el de Petrobrás por la planta de regasificación), como para acudir a ellos en casos de necesidades puntuales, como en la crisis de 2006. En relación a los recursos económicos, si bien en términos comparativos no son muchas las posibilidades económicas del país, debe destacarse la intención del gobierno de dedicar gran parte de la inversión pública para el sector energético, lo que supone un elemento de importancia para justificar una cuidada política externa en el sector. Respecto a los recursos diplomáticos, a pesar de que –como se señaló– el estilo de la política exterior sectorial no se caracterizó por su componente específicamente diplomático, las acciones de la misma fueron respaldadas por gestos diplomáticos de importancia, como por ejemplo la pronta aprobación y ratificación parlamentaria del ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Finalmente, en relación a los actores involucrados, como se mencionó anteriormente, en el caso de Uruguay estos son exclusivamente actores estatales, no habiendo actores de importancia del sector privado, sindical o de la sociedad civil. A pesar de esto, debe señalarse que los actores sindicales y empresariales privados sí tienen importancia en la constitución de algunas características de la política energética en

general, mas no así en su aspecto de relacionamiento externo. Tal vez la excepción a esto sean algunas de las empresas extranjeras radicadas en nuestro país involucradas en las actividades anteriormente descritas (PDVSA y Petrobrás); pero, al ser las mismas de propiedad mayoritariamente estatal, son consideradas en el análisis como factores externos, en el marco de las políticas exteriores de los respectivos países, es decir, como parte del comportamiento de ellos.

3. Conclusión

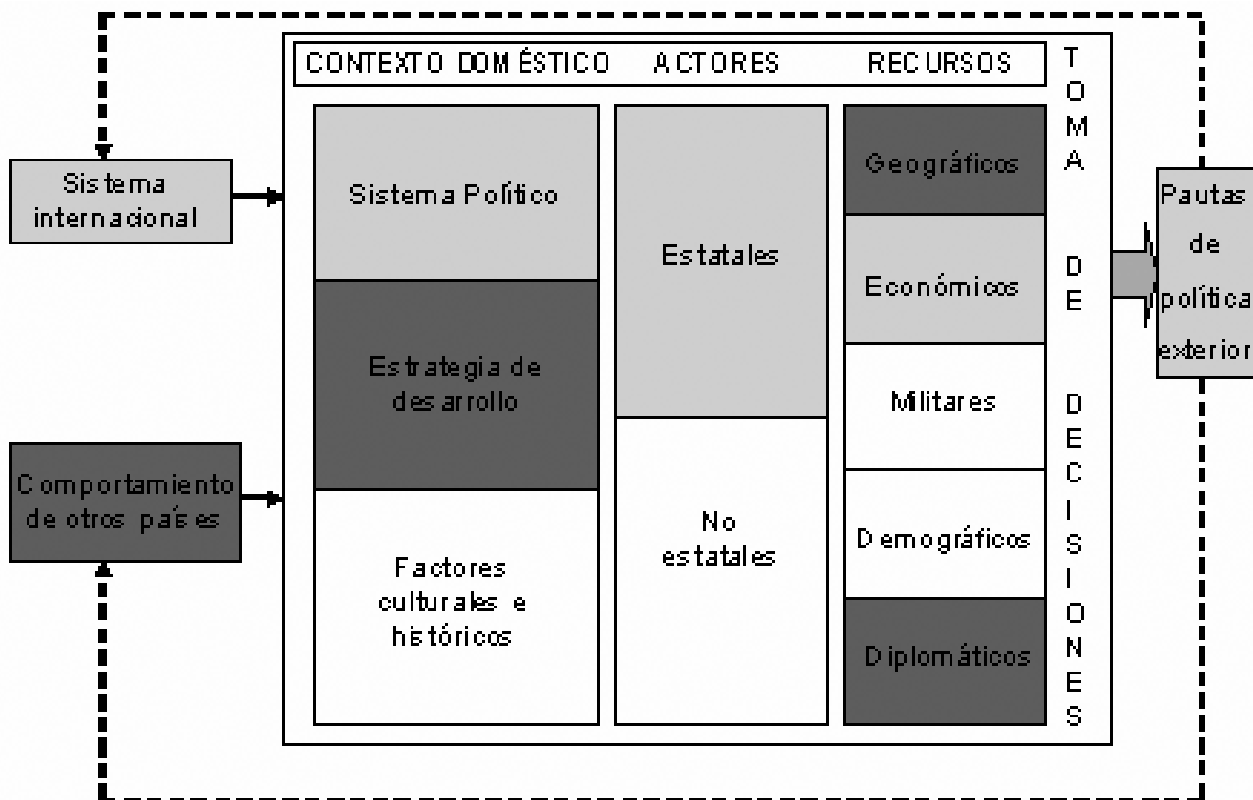
Como consecuencia de las reformas realizadas en la década de 1990 en el sector energético, así como de la omisión de políticas de intervención, inversión y activación a través de instrumentos de control estatal, se puso en peligro la seguridad energética en los países considerados. La generación de energía se centró en la utilización de las fuentes que aseguraban una mayor rentabilidad en el corto plazo, y no hubo una planificación prospectiva que permitiera una mayor preocupación por atender eventuales incrementos acumulativos de la demanda o picos puntuales. En general, tampoco hubo una preocupación por diversificar las fuentes que componen las respectivas matrices energéticas.

Este proceso desembocó en sendas crisis energéticas, las cuales la región aún no termina de superar completamente. Las soluciones que los gobiernos

buscaron para éstas en gran parte se apoyaron en el exterior, en especial en el relacionamiento regional, tanto para el corto como el largo plazo. Así se recurrió sistemáticamente a las posibilidades de suministro con recursos de países vecinos. El uso de estos recursos no siempre fue viable, constatándose entonces carencias en infraestructuras en el sector durante el período anterior. Esto es recurrente en falta de inversiones (públicas y privadas) necesarias para atender contingencias (por ejemplo sequías, refinamiento de petróleo pesado ante elevado precio del crudo liviano), cuya atención se desestimó en su momento por no ser rentable. También se plantearon y desarrollaron proyectos para nuevos emprendimientos de generación conjunta de energía, apostando a la exploración y explotación de nuevas reservas. Estas iniciativas volvieron a contar con una creciente participación de los actores estatales, frente mayor protagonismo jugado por actores no estatales en el período anterior.

Estas soluciones permitieron reducir los elevados costos que se habían alcanzado durante el período de crisis y en general garantizaron la continuidad del suministro para atender las necesidades básicas. De esta manera se evidenció la necesidad de planificar prospectivamente la seguridad energética, y que en la mayoría de los países sudamericanos es necesario considerar el relacionamiento exterior, no sólo en el suministro cotidiano, sino también en la proyección cooperativa

Gráfico 1: Variables intervinientes en la política exterior sectorial uruguaya



Fuente: Elaborado en base a Comín y Díaz Fuentes (2005)

de dicha planificación. Esto asume mayor relevancia en el marco de una política de relacionamiento exterior fuertemente apoyada en el rol jugado por la estrategia de desarrollo a nivel de contexto doméstico.

Por otra parte, se observa que en general predominaron las iniciativas bilaterales, avanzándose escasamente en la integración energética regional (así, por ejemplo, Petroamérica se implementa en dinámicas bilaterales, no obstante se afirme que apunta a la integración regional). Asimismo, una vez que la cuestión energética ingresa la agenda regional (ya sea a nivel bilateral o de integración regional), se evidencia un uso político del tema, siendo incorporado como recurso movilizado frente a cuestiones de carácter político (por ejemplo, el ingreso de Venezuela al Mercosur), por aquellos países mejor situación absoluta (Venezuela) o relativa (Argentina respecto a Uruguay y Chile en el caso del gas). Como contraparte, a la hora de abordar la cuestión

energética en sí misma, los recursos diplomáticos y geográficos asumen un rol importante, ya que la cuestión espacial se vuelve fundamental para la planificación en el sector (diseño de gasoductos y oleoductos, distribución espacial de refinerías, etc.), para lo que también el caos de Argentina es un buen ejemplo.

Finalmente, se evidencia que al igual que en la mayoría de los temas, las pautas de relacionamiento externo de los países del Cono Sur están fuertemente sujetas a las condiciones impuestas por el sistema internacional (en particular en relación a evolución de precios) y otros países. Esto último incluye también las condiciones ofrecidas o impuestas por países de la región con mayor potencial de recursos energéticos a movilizar, por ejemplo Venezuela o Bolivia. Así, en la actualidad se observa como en cuanto aparecen nuevos aliados en la región o el sistema internacional, el apoyo ofrecido por estos países comienza a diluirse de modo paulatino.

NOTAS

- 1 El trabajo se restringe a estas fuentes de energía para facilitar el enfoque comparativo. De este modo se excluyen los biocombustibles, de gran importancia en Brasil, pero cuya inclusión no contribuye al planteo del artículo, de tipo comparativo, no obstante se contemple el dato de la importancia de esta fuente de energía en dicho país al momento de valorar su situación respecto al sector. Asimismo, no se considera el uso energético tradicional de la biomasa, principalmente a través de leña.
- 2 Como se muestra más adelante, las variables económicas son determinantes en la caracterización de la política exterior del sector.
- 3 Se definen los recursos energéticos como Commodity en tanto bien tangible de cambio, que puede ser comercializado libremente, y que tiene un valor conocido de mercado (Franke, 1993: 102).
- 4 Como lo muestra hacia el final del período el plebiscito de 2003, que se opuso a la nueva ley de asociación de ANCAP (la empresa estatal de combustibles), propuesta por la coalición de gobierno.
- 5 "Iniciativa Energética Hemisférica: avances, retos y estrategias". Declaración de la V Reunión Hemisférica de Ministros de Energía. México D. F. Marzo de 2001 (cfr. Ruiz-Caño, 2006)
- 6 El gas natural era un 46,3% de la matriz energética argentina en el año 2003, según la Secretaría de Energía de la Nación.
- 7 Junto a la estatización de los yacimientos, el gobierno boliviano anunció que las reservas declaradas por las empresas asentadas en el país eran dudosas, promoviendo su reevaluación. Se acusa a las empresas privadas de exagerar los volúmenes declarados en relación a los probados con fines especulativos (además de, en algunos casos, incluir en aquéllos reservas que pertenecen al Estado).
- 8 A su vez, Chile (país no analizado en el presente trabajo), también sufrió fuertemente las consecuencias de la crisis regional, corriendo riesgo su abastecimiento gasífero, lo que llevó al gobierno a decidir la construcción de una planta de regasificación para la importación de gas natural licuado, a partir de la inestabilidad en el suministro que llegaba de Argentina (por otra parte, no importa gas directamente de Bolivia por las tensas relaciones que ambos países mantienen históricamente, desde la Guerra del Pacífico).
- 9 Se realizaron llamados a licitación, entre los que se destaca la licitación para pequeñas plantas generadoras para la provisión de hasta 60 megavatios de energía eléctrica, y dos convocatorias cerradas a empresas españolas (como parte de un programa de condonación de la deuda externa con aquel país) para la instalación de parques eólicos de generación eléctrica por hasta 10,5 megavatios por hasta US\$ 10.800.000. El hecho que el presidente de UTE del período sea un ex dirigente sindical de la empresa resulta más significativo acerca del grado de concientización del problema que hay incluso en aquellos sectores tradicionalmente opuestos a la apertura.
- 10 Esta cuestión próximamente será parcialmente resuelta a través de la puesta en funcionamiento de la planta de Puntas del Tigre, que funciona tanto a gas-oil como a gas natural.
- 11 Cabe señalar que PETROAMÉRICA no abarca a América Central ni México. Asimismo, hasta el momento Chile tampoco se ha incorporado.
- 12 Que incluye a Uruguay, a través de la compra de la cadena de estaciones de servicio Shell y del monopolio de la distribución de gas en cañería, con la posesión de la mayoría de Gaseba y Conecta.
- 13 Desde el Acuerdo Energético de Marzo de 2005, suscrito por los presidentes Hugo Chávez y Tabaré Vázquez, Uruguay paga el crudo venezolano en un 75% a 60 días y el resto a 15 años con un interés del 2% anual. A su vez, con un 40% de lo que se paga en los 60 días se crea un fidecomiso llamado Fondo Artigas-Bolívar, con el que Venezuela adquiere productos uruguayos (cemento, casas pre-fabricadas, productos lácteos, asesorías técnicas). En 2007 Uruguay planteó en la Comisión Mixta Uruguay-Venezuela la posibilidad de modificar el acuerdo, pagando el 75% en efectivo en 30 días y pagando el restante 25% en bonos del Estado (títulos de deuda pública local), lo que fue analizado y descartado por Venezuela. Se ha especulado acerca de que este rechazo pueda deberse al descontento venezolano con ausencia de Vázquez en la Cumbre de Isla Margarita de Abril de 2007, de la que participó en su lugar el vicepresidente Rodolfo Nin Novoa (y que a su vez parecía ser una respuesta a la ausencia de Chávez en la Cumbre Iberoamericana desarrollada en Montevideo en 2006).
- 14 Como se señaló al inicio, el artículo fue redactado en 2007. Al momento de ser corregido, en diciembre de 2008, los hechos han demostrado que las iniciativas más ambiciosas de asociación con PDVSA (reforma de refinería de La Teja y explotación conjunta de bloque de la Faja del Orinoco) se han demorado o han sido abandonadas por falta de concreción.
- 15 De todos modos, ANCAP también negoció con Irán la compra de petróleo como garantía para la exportación de arroz uruguayo, y se avanzó en la exploración del subsuelo del espacio marítimo uruguayo en conjunto con Brasil.
- 16 UTE adjudicó a la empresa brasileña Tradener los 72 MW por hora que traerá desde Brasil por un año, por los que pagará un monto cercano a US\$ 49.000.000. En el caso de Argentina, hubo algunas dificultades para la renovación del contrato, relacionadas con la fragmentación del sistema energético argentino, en el que se combinan actores privados y estatales con intereses contrapuestos.
- 17 Entre otros elementos, se destaca el entredicho entre Hugo Chávez y el Congreso brasileño, la negativa de éste a ratificar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y los resquemores del presidente brasileño Lula da Silva ante el apoyo de Venezuela a la modificación hecha por Bolivia al régimen de explotación gasífera por empresas extranjeras.

BIBLIOGRAFÍA

- BENJAMIN, C. "Foi loucura, mas houve método nela: gênese, dinâmica e sentido da crise energética brasileira" En: http://www.labeee.ufsc.br/arquivos/publicacoes/texto_crise_energia_Brasil.pdf. Publicado en Mayo de 2001. Consultada en Agosto de 2007.
- BERNAL-MEZA, R. (2005). *América Latina en el mundo*. Buenos Aires, GEL.
- (2000). *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionamiento y Política exteriores comparadas*. Buenos Aires, GEL.
- CALGACNO, A. E. y E. CALCAGNO (2005). "Al borde del abismo energético". En: *Le Monde Diplomatique*-Ed. Cono Sur. Año VI, N° 70. Abril de 2005. Buenos Aires. Pp. 4-5
- CEPAL - OLADE - GTZ (2003). *Energía y desarrollo sustentables en América Latina y el Caribe. Guía para la formulación de políticas energéticas*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CERNACH SILVEIRA, C. A. y H. NEVES GUERRA. "A crise energética e o monitoramento de reservatórios hidrelétricos". En: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/encuen/carlos.pdf>. Consultada en Agosto de 2007.
- COLEMAN, K. (1984) "La política exterior comparada: comentarios sobre el ensayo de Van Klaveren", en Muñoz y Tulchin: *Entre la autonomía y la subordinación: políticas exteriores latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Pp.50-60.
- DE DICCO, R., LAHOUD, G. y BERNAL, F. (2006). "Pan para hoy, hambre para mañana." En: *Le Monde Diplomatique*-Ed. Cono Sur. Año V2, N° 88. Octubre de 2006. Buenos Aires. Pp. 6-7.
- DNEN (DIRECCIÓN NACIONAL DE ENERGÍA Y TECNOLOGÍA NUCLEAR) (2006). "Abastecimiento y consumo energético", incluido en el documento *Sector energético en Uruguay, diagnóstico y perspectivas*. Montevideo, Ministerio de Industria, Energía y Minería. En Sitio de Internet: http://www.dnen.gub.uy/documentos/archivos/455_1.pdf. Consultado en Setiembre de 2006.
- FRANKE, M. (1993). *Petróleo tem futuro no Brasil mas é preciso mudar*. Rio de Janeiro: Mc Klausen editora.
- FRENCH-DAVIS, R. (2006). *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI-CEPAL.
- HAMERSCHLAG, K. "El gasoducto entre Bolivia y Brasil: ¿un proyecto de desarrollo "estrella"?" En: http://www.amazonwatch.org/amazon/BO/bbpg/reports/bolbra_esp.pdf. Publicado en Marzo de 1999 por el Bank Information Center. Consultada en Agosto de 2007.
- HERMANN, M. G. y HERMANN C. F. (1989). "Who makes foreign policy decisions en how: an empirical inquiry". En: *Intational Studies Quarterly*. Vol. 33, N° 4. Diciembre de 1989. Pp. 361-387.
- HONTY, G. (2006). "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra", en: *Revista Nueva Sociedad*. N° 204. Pp. 119-135.
- KLARE, M.T. (2003). *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Urano - Tendencias.
- LAHOUD, G. O. (2005). *Una aproximación teórica a la Soberanía Energética e Integración Regional sudamericana*. Buenos Aires: Universidad del Salvador, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), Serie Documentos de Trabajo, N° 031.
- MADRIGAL, A. "Fuentes energéticas alternativas: cooperación hemisférica y perspectivas para el siglo XXI". En: <http://library.jid.org/en/mono42/madrigal.doc> Consultada en Setiembre de 2006.
- MELGAR, L. y E. VELASCO IBARRA (2007). "Seguridad energética. Reflexión en torno a los retos y las alternativas para México", en: *Foreign Affairs En Español*. Vol 7, Número 2. Abril-Junio 2007. Pp. 17-29.
- MUÑOZ, H. (1980). "Recursos energéticos, estilos de desarrollo y política internacional", en: MUÑOZ, H. (Dir.). *Desarrollo energético en América Latina y la economía mundial*. Santiago de Chile, Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Editorial Universitaria. Pp. 127-134.
- RODRÍGUEZ, A. (2004). *PETROAMÉRICA Vs. ALCA. Conversaciones con Luis Bilbao*. Buenos Aires, Ediciones Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur.
- RUIZ-CARO, A. (2006). *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura.
- RUSSELL, R. (1990). "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En R. Russell y otros. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, Programa RIAL. Pp. 255-274.
- SALLES ABREU PASSOS, M. F. "O GASODUTO BOLÍVIA - BRASIL" En: *Encomia & Energia*. Año 2, N° 10, Setiembre-Octubre de 1998. Pp. 13-15. En: <http://ecen.com/eee10/gasp.htm#%28n1%29>. Consultada en Agosto de 2007.
- SÁNCHEZ-ALBAVERA, F. y A. VARGAS (2005). *La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura.
- TOLMASQUIM, M. (2000). "As origens da crise energética brasileira" En: *Ambiente & sociedade*. N° 6-7, Enero-Junio de 2000. Campinas. Pp. 45-56.
- TOMASSINI, L. (1987). "Elementos para el análisis de la política exterior". En: *Revista ESTUDIOS INTERNACIONALES*, Año XX, N° 78, Abril -junio de 1987. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Pp. 125-157.
- VAN KLAVEREN, A. (1984). "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas." En: Muñoz, Heraldo y Joseph Tulchin (comps.). *Entre la autonomía y la subordinación. Política Exterior de los países latinoamericanos*. Tomo I. GEL. Buenos Aires. Pp. 14-50.
- VAN KLAVEREN, A. (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar." En: *Revista ESTUDIOS INTERNACIONALES*. N° 98. Año XXV. Abril-Junio de 1992. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. Pp. 169-216.
- WILLIAMSON, John (1990). *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. Gernika.. México D. F.
- YERGIN, D. (2006). "Para garantizar la seguridad energética". En: *Foreign Affaire en Español*. Vol. 6, N°2, Abril-Junio de 2006. Pp. 51-66.
- ZANONI, J. R. (2006). "Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración". En: *Revista Nueva Sociedad*. N° 204. Pp. 176-186.

FUGA DE CAPITALES Y REGRESIÓN FISCAL (ARGENTINA 1974-2006)

Jorge Gaggero y Claudio Casparrino*

1. ¿Qué es la fuga de capitales? La literatura y el marco histórico

1.1. La literatura sobre fuga de capitales

El término *fuga de capitales* ha merecido variadas definiciones que, alternativamente, hacen hincapié en su legalidad o ilegalidad, en los movimientos lícitos de capital causados por la aversión al riesgo, en su “normalidad” o “anormalidad”, en la elección óptima de portafolios, en las distinciones entre inversiones de cartera e inversión extranjera directa (IED) y en otros aspectos de la cuestión.

Cada una de estas variantes, así como las definiciones más comprensivas, tienen directa correspondencia con disímiles nociones acerca del desarrollo, de la extensión e injerencia “óptimas” de las políticas públicas, de las causas del crecimiento económico y el empleo, y de la propia conformación estructural del sistema económico a escala global.

Benu Schneider (2003), al intentar una tipificación, divide las definiciones de la literatura en tres grupos: (a) definición general, o amplia, (b) abordaje de la *fuga de capital* debida al tratamiento discriminatorio del capital local, y (c) las definiciones ligadas a las transacciones ilegales. El siguiente cuadro, tomado del trabajo de Schneider, muestra de modo sintético su clasificación:

En el primer grupo (i) se define como una pérdida de capital doméstico a través de salidas al exterior, lo que provoca una caída en la utilidad social local. Esta afirmación se basa en la noción según la cual dicho capital en poder de residentes fugado podría generar, en el supuesto de su permanencia en el país de origen, un aumento en el bienestar social.

Para Gerald Epstein (2005), la *fuga de capitales* está definida por “el temor a la confiscación de la riqueza, los incrementos en los impuestos a la riqueza o la imposición de regulaciones que limitan las prerrogativas de tenedores de activos”. Supone, entonces, flujos de capitales que intentan escapar de las regulaciones gubernamentales.

Al describirla como “un fenómeno inherentemente político que envuelve el rol del gobierno y la prerrogativa de aquellos –usualmente los ricos- con acceso a las divisas”, Epstein le agrega un factor socio-político, poco mencionado en la mayor parte de la literatura, que pone en el centro del debate el rol del sector público en la regulación político-económica y la adopción de estrategias de desarrollo de carácter redistributivo.

Matías Kulfas² y Mario Damill³ proponen el análisis de la denominada “Posición de Inversión Internacional” (método de estimación directa o de “stocks”), para poder analizar el monto y las modificaciones cualitativas en las tenencias de activos de residentes en el exterior. Kulfas, en particular, entiende a la *fuga* como los activos

Cuadro 1: Clasificación de *Fuga de Capitales*

(i)	Definición amplia de fuga de capitales Todos los flujos de salida que, de ser invertidos en la economía local, generarían una tasa social de retorno mayor. Una variante de este concepto a menudo denominada flujos de corto plazo (“hot money flows”), según la cual todos los flujos de salida de corto plazo, o aquellos reflejados en la categoría “errores y omisiones” de la balanza de pagos, son tratados como <i>fuga de capitales</i> .
(ii)	Fuga de capitales definida como la respuesta al tratamiento discriminatorio del capital doméstico En esta, la <i>fuga</i> es aquella parte de los flujos de salida que responde al riesgo asimétrico, <i>causado por incertidumbre económica y/o política, que puede alterar los rendimientos de los capitales e incluso incluir posibles confiscaciones de origen político</i> ¹ .
(iii)	Concepto de “transacciones ilegales” Vincula a la <i>fuga de capitales</i> sólo a aquellos flujos de salida que son de carácter ilegal.

Fuente: Schneider, 2003

* Economistas, investigadores del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, CEFID-AR. jgaggero@cefid-ar.org.ar

Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR). casparrino@cefid-ar.org.ar

externos en poder de residentes, menos los realizados bajo la forma de inversión externa directa (IED).

En el segundo grupo de definiciones (ii), referido a la *fuga de capitales* en tanto respuesta al tratamiento discriminatorio del capital doméstico, Schneider sigue la visión tradicional de Kindleberger, según la cual la *fuga de capitales* es definida como un flujo unidireccional causado por la incertidumbre política y económica. Como consecuencia del análisis de las características de la crisis de la deuda de 1982 y del nuevo fenómeno de flujos de ingreso de ahorro externo y flujos salientes de capital privado, Schneider adapta y refina la acepción tradicional. Aún con ingresos de capitales a una economía, pueden estar verificándose salidas “anormales” de capital, consideradas *fuga*, motivados por “cambios en la percepción del riesgo y retorno influenciados por la incertidumbre no capturada por la teoría del portafolio”, cambios en la composición de la cartera en respuesta al “deterioro inusual en el perfil de riesgo/retorno asociado a los activos localizados en un país particular, que ocurre en presencia de conflictos entre el interés de sus tenedores y de los gobiernos”. En su análisis, incluso, los capitales que ingresan de manera “normal” pueden constituirse en financiamiento para una salida “anormal” simultánea, explicada por el tratamiento discriminatorio del capital doméstico⁴.

El tercer grupo (iii) remite a una definición más ajustada a la literalidad de la expresión. Si se la lee en contraposición a “salida de capitales”, la expresión *fuga de capitales* sugiere un estado de ilegalidad o irregularidad. Por ejemplo, de evasión o elusión de las normas fiscales o referidas a los movimientos de capitales, aunque no necesariamente a movimientos provenientes de actividades ilícitas. Este es el abordaje que se desarrollará en la sección II de este trabajo, en necesaria interacción con los precedentes. Este es justamente el sentido que han decidido darle al término la ONU y sus organizaciones vinculadas. Kosarev y Grigoryev (2000) definen a la *fuga de capitales* como el “transporte ilegal de capital al exterior” en el sentido del “transporte en violación de normas y leyes del país de origen”, diferenciándolo de la salida o exportación, “fenómeno normal”, en cumplimiento de los requerimientos legales existentes que no constituiría un peligro para la economía nacional.

En esencia, esta definición de *fuga* se limita a una tipificación de delito económico, eludiendo el análisis -más abarcativo- de las consecuencias socioeconómicas implicadas en el drenaje hacia el mercado mundial de recursos generados en el ámbito local. En otros términos, si bien se plantea que los capitales pueden ser sujetos de regulación este enfoque no pone en cuestión la consecuencia de la desregulación, el “libre mercado” y su carácter frecuentemente disruptivo para los procesos de desarrollo en la periferia.

Por último, existe un extenso grupo de economistas, fundamentalmente de orientación ortodoxa, que no considerarían a la *fuga de capitales* como un problema. La cuestión de los flujos de capitales tan sólo representa para ellos una decisión de cartera óptima de los agentes, dados los parámetros relevantes de la economía de que se trate, que define un determinado perfil de riesgo / retorno de los distintos activos físicos y financieros.

Quienes defienden esta visión argumentan que los movimientos liberalizados de capital son beneficiosos debido a sus virtudes: al diseminar el ahorro en las regiones en donde es mayor su retorno, permiten a sus habitantes mantener niveles de consumo estables, beneficiarse de más elevadas tasas de crecimiento global, y otras ventajas. Sin embargo, han reconocido explícitamente —empezando por Krugman (1979)— los inconvenientes que la liberalización financiera internacional ha traído aparejados (OBSTFELD, 1995), aduciendo la existencia de imperfecciones en los mercados financieros (riesgo moral e información asimétrica) y de rigideces en el ajuste de los precios.

De todos modos, según esta última visión la *fuga* desaparecería como problemática en la medida en que los gobiernos aplicasen políticas macroeconómicas “consistentes”⁵ (vale decir, aquellas que tienen como premisa necesaria la libre movilidad internacional del capital) e impulsasen las “reformas estructurales” pertinentes (liberalización financiera, privatización de empresas públicas, eliminación de los controles de precios y los impuestos “distorsivos”, especialmente los aplicados a las actividades financieras y el comercio exterior).

1.2. Breve marco histórico

La *fuga de capitales*, en tanto hecho caracterizado por la movilización de recursos líquidos, ha estado presente en diversos períodos históricos y desde hace varios siglos. Puede sostenerse que su recurrencia tiende a aumentar y a complejizarse cuando la forma que asumen los modos de acumulación históricos permiten la movilización de excedentes de un territorio a otro.

Su desarrollo se vincula, en particular, con la posibilidad de transformar los recursos productivos y económicos en la denominada “forma dinero”. Pueden destacarse tres formas fundamentales en la revisión bibliográfica: a) inestabilidad política; b) veto de las clases dominantes a decisiones políticas trascendentes que afectan la acumulación privada; y c) transferencia de los recursos locales a una denominación en moneda “dura”.

Charles Kindleberger (1990), uno de los autores que primero ha aportado a la definición del fenómeno, menciona los siguientes acontecimientos históricos relevantes (Cuadro 2):

Cuadro 2: Acontecimientos históricos relevantes

Francia	1685 (y antes) a 1700: revocación del <i>Edicto de Nantes</i> .
	1720: acciones para salvaguardar las ganancias de la <i>burbuja de Mississippi</i> .
	1789-97: fuga de capitales como consecuencia de la <i>Revolución Francesa</i> .
	Las compras francesas de Obligaciones emitidas en Londres en la década de 1840
	El ataque especulativo contra el franco de 1924 y la exitosa “contracción”.
	La estabilización de Poincaré, después de la depreciación extrema de mayo-junio de 1926.
	El golpe de la clase media contra el <i>Frente Popular</i> en 1936.
	El golpe de clase media contra el <i>Accord de Grenelle</i> en 1968.
Italia	El golpe de clase media contra la campaña socialista de nacionalización de Mitterrand en 1981-2.
	1866 y el inicio del <i>corso forzoso</i> que fue finalmente interrumpido en 1881.
	Los controles de cambios de los años 1930.
Alemania	La fuga de los <i>bananotes</i> de 1961-3, contrabandeados a Suiza, que fue un golpe de la clase media contra la nacionalización de la industria de electricidad.
	La salida de capital alemán durante la hiperinflación de 1919-23.
	Las salidas de 1931 que conducen al <i>Acuerdo de Standstill</i> .
Latinoamérica	Los controles de cambios, con pena de muerte por evasión, en los años 1930.
	Compras latinoamericanas de obligaciones emitidas en el extranjero.

Resulta errado, por lo tanto, considerar a la *fuga* como un problema exclusivamente contemporáneo. Debe ser considerada, por el contrario, como un hecho económico-social vinculado a la función del dinero en las formaciones sociales en las que aquél comenzó a jugar un papel relevante.

Las tendencias estructurales que potencian la fuga de capitales se condicen, en lo fundamental, con la expansión de las relaciones sociales de producción modernas y -más específicamente- con la conformación de los mercados mundiales de capitales a partir del siglo XIX. Cada patrón de acumulación y su respectiva génesis histórica supone una lógica fundamental de circulación de capital. Por otra parte, el desarrollo y el carácter de las formaciones concretas implican determinadas vinculaciones entre “periferia” y “centros”, cualitativamente diferenciadas de acuerdo a los distintos niveles de desarrollo.

Importa mencionar aquí los cambios ocurridos durante el siglo XX y, en especial, los desarrollos posteriores a la crisis y transformación del patrón de acumulación mundial conformado durante la segunda posguerra. Estos cambios y la nueva lógica de funcionamiento del mercado mundial han terminado de moldear el presente comportamiento de las transferencias de capitales a escala global.

En 1944 John M. Keynes y Dexter White fueron enviados por sus países -Gran Bretaña y Estados Unidos- como representantes a la conferencia de Bretton Woods. En aquella época ambos vislumbraron la posibilidad de importante *fuga de capitales* europeos hacia Estados Unidos, estimación que se concretó en los años inmediatos y contribuyó a profundizar la crisis

de 1947-48 (que dio lugar, a su vez, al *Plan Marshall* en junio de 1947).

Ese temor contribuyó a su insistencia en que fuera incluida la posibilidad de aplicar controles de capitales por parte de los países miembro del sistema de las Naciones Unidas, materializándose en la redacción del artículo 6to. de la carta del FMI. Sin su aplicación, resultaba probable que se socavara la autonomía política de los países europeos, que los tipos de cambio estables y las pautas de intercambio internacionales fueran trastornados, y se agotaran los “magros recursos del FMI” intentando financiar desequilibrios causados por la fuga de capitales. Keynes y White también reconocieron las posibles dificultades que los países enfrentarían para controlar unilateralmente la salida de capitales, argumentando la necesidad de que los países receptores de ese capital colaboraran a su fortalecimiento (HELLEINER, 2005).

La propuesta conjunta de Keynes y White implicaba que los gobiernos de los países receptores compartieran la información con los gobiernos de los países con controles de capitales, en lo referido a las tenencias de activos de ciudadanos de estos últimos. Dexter White fue aún más lejos al proponer que los países receptores se negaran a recibir capitales sin el consentimiento de los gobiernos de los países emisores.

Las propuestas de ambos fueron rechazadas por la presión de la “comunidad financiera” de Estados Unidos, que consideraba -entonces como hoy- que compartir información de tal tipo y colaborar en la “repatriación de capitales” hubiera significado convalidar una “violación de los derechos de propiedad”.

Varias décadas después, en agosto de 1971 Richard Nixon suspendió las compras y ventas de oro

del Tesoro de Estados Unidos, clausurando de modo definitivo el denominado “patrón oro”. Esta medida implicó además una herida de muerte para el sistema de *Bretton Woods*, a través del cual se administraba el comercio global⁶ (EATWELL y TAYLOR, 2006). Luego de algunos intentos de organización del sistema de cambios, en julio de 1972 la libra esterlina comenzó a flotar contra el dólar; lo mismo ocurrió en febrero de 1973 con el yen japonés y al mes siguiente con las monedas del resto de los miembros de la Comunidad Europea.

Las tasas de cambio fijas estaban antes resguardadas por fuertes controles al movimiento de capitales, que permitieron establecer un sistema de mercados financieros domésticos ampliamente controlados. Los sucesos acaecidos desde 1971 generaron fuertes presiones a favor de cambios de fondo en las regulaciones financieras mundiales.

El incentivo para desregular los flujos internacionales de capital tuvo su origen en la vital necesidad del sector privado de cubrirse contra los costos que imponían a sus operaciones las tasas de cambio ahora fluctuantes. Para reducir el riesgo, quienes negociaban en los mercados externos necesitaban poder diversificar sus carteras de valores a voluntad: vale decir, modificar la combinación de divisas y activos financieros, tanto presentes como a futuro, en concordancia con la percepción del riesgo que imponía el cambio extranjero. Con el sistema de *Bretton Woods*, el sector público soportaba el riesgo de cambio extranjero. Con su derrumbe, el riesgo fue privatizado (EATWELL y TAYLOR, 2006).

Estos cambios de fondo implicaron fuertes restricciones sobre los sistemas financieros domésticos y supusieron la creación de instrumentos que permitieran diversificar el riesgo, ahora privatizado, que representaba la creciente volatilidad de los mercados financieros globales.

Entre las principales transformaciones se cuentan: (i) La abolición de los controles de cambios; (ii) La anulación de las restricciones domésticas que impedían el acceso de las instituciones financieras al mercado cruzado; (iii) La eliminación de los controles cuantitativos sobre el crecimiento del crédito; (iv) El direccionamiento de las políticas monetarias hacia el manejo de la tasa de interés de corto plazo (se formó, además, un mercado de instrumentos financieros diversos)

El resultado de estas políticas fue el crecimiento exponencial de los movimientos de capitales en el mercado mundial -con una fuerte tendencia especulativa vinculada al sistema de tasas de cambio flotantes- a través de nuevos instrumentos financieros. Durante los años ochenta se generalizaron las transacciones

con divisas, bonos y, hacia la década siguiente, con títulos de deuda.

Dado el tipo de transacciones financieras predominantes, se ha dificultado la introducción de regulaciones públicas unilaterales; por ejemplo, sobre instrumentos vinculados a divisas extranjeras. Por otra parte, la consecuente proliferación de “paraísos fiscales” con bajos niveles de regulación ha permitido el aumento de transacciones, aunque elevando a su vez los niveles de riesgo (ver sección II).

La apertura generalizada de la cuenta capital del balance de pagos ha aumentado además la inestabilidad de los mercados domésticos, impactando en los niveles de actividad y empleo. Esta apertura ha supuesto la pérdida de márgenes de maniobra para la política económica local, en especial en aquellos países donde el supuesto de “país pequeño” es aplicable, aunque también en centros financieros de envergadura.

Analizadas desde el punto de vista de la economía real, las reformas que se inician en los tempranos años 70 y se profundizan en los 80 y 90 han permitido a los capitales transnacionalizados desplegar toda su capacidad financiera y productiva con el fin de aumentar sus posibilidades de desarrollo. La forma “líquida” del capital financiero, el aumento de los instrumentos y la apertura de los mercados financieros y productivos domésticos han exacerbado tales posibilidades de inversión (CHESNAIS, 1999), aunque reducen —a la vez— los tiempos en que esa rentabilidad debe ser percibida. Las inversiones especulativas y las ganancias rápidas se imponen cada vez más, tanto en el sector financiero como en el ámbito de la producción.

En América Latina pueden considerarse dos etapas en su articulación con este proceso de transformaciones. La primera corresponde a las experiencias económicas de liberalización de los años 70, en su casi totalidad desarrolladas por dictaduras militares debido a la ausencia de acuerdo popular previo respecto de las mismas. Apertura de la cuenta de capital del balance de pagos, desregulación financiera y apertura comercial, entre otras⁷. La segunda etapa corresponde a la era del denominado *Consenso de Washington* (1992), relativamente breve pero de impactos perdurables (en especial en algunos países, como es el caso de Argentina).

Wierzba y Golla (2005) afirman que *la eliminación de restricciones al flujo internacional de capitales se extendió durante toda la década del setenta para alcanzar su madurez a principios de los ochenta en los países centrales, momentos en que los fondos podían trasladarse entre mercados, bancos, paraísos fiscales, sin limitaciones. Comenzada la década del noventa la liberación de la entrada y salida de capitales abarcaba una gran cantidad de naciones periféricas, situación que se extendió ampliamente durante el transcurso de la misma. La generaliza-*

ción de las nuevas condiciones trajo aparejado un explosivo crecimiento del movimiento internacional de capitales y de las transacciones de divisas”. Lejos de las medidas “macroprudenciales” propias de la etapa de Bretton Woods, “las nuevas condiciones de liberalización del movimiento internacional de capitales implicaron que durante los setenta y los ochenta creciera explosivamente la actividad off shore de las entidades financieras, buscando nuevos mercados con menores regulaciones.

La aceleración de la fuga de capitales durante esta etapa se relaciona con las transformaciones que a escala global y local se produjeron entre los años 70 y los 90. Las mismas implicaron fuertes modificaciones de los patrones de acumulación, en especial en la periferia, pasándose de perfiles de tipo “desarrollista” a otros más marcadamente “financieros”. La interrupción de la etapa de “industrialización por sustitución de importaciones” y la articulación local con las nuevas tendencias internacionales, generaron en la periferia fuerzas favorables a una mayor dependencia financiera, la desarticulación creciente del entramado productivo, el crecimiento notable de la deuda pública y una creciente salida de capitales privados hacia el exterior. En esta dinámica, la *fuga de capitales* no constituyó “un elemento más” del nuevo escenario, sino una de las piezas centrales -junto con su contracara, el endeudamiento externo público- de la articulación entre la “periferia” latinoamericana y el mercado mundial.

2. Los aspectos fiscales y distributivos de la fuga de capitales en Argentina

2.1. El marco global

Se ha mencionado ya en la primera sección la literatura que pone el foco en las operaciones ilegales asociadas a la *fuga* (generada principalmente en relación a las preocupaciones de la ONU y los restantes organismos multilaterales); en especial, en las prácticas corruptas de la gestión pública, en el delito organizado (narcotráfico en primer lugar) y en la evasión tributaria.

Estas prácticas, extendidas en mayor o menor medida a todos los países, explican una porción significativa –difícil de estimar con precisión- de los flujos transfronteros no declarados y de los circuitos que aseguran su “blanqueo” y recirculación en las economías nacionales (en especial, en las “desarrolladas”). En este proceso de recirculación juegan un rol clave los llamados “paraísos fiscales” y, en general, todos los territorios caracterizados por su débil fiscalidad, los registros empresarios “protegidos” y la casi total ausencia de controles sobre las sociedades y los agentes económicos unipersonales que los utilizan para “basar” allí sus operaciones (ya sea la totalidad de ellas o

fracciones variables de las mismas, mediando el uso de “triangulaciones”).

La cuestión de las prácticas económicas “ilegales” abarca, por supuesto, a un gran número de actividades y tiene una incidencia -relativa y absoluta- muy variable en las economías y territorios que atraviesan. Pueden encontrarse entonces, a este respecto, casos nacionales de muy diverso tipo: i) los “casos extremos” como el de Afganistán, donde el cultivo de la amapola para la extracción y exportación del opio en forma de heroína -cubriendo las tres cuartas partes del mercado mundial de este estupefaciente- resulta dominante y coexiste con un estado de guerra que se extiende sobre gran parte de su territorio; ii) algunos “casos algo menos radicales” como el de Colombia, donde el cultivo de la hoja de coca y el procesamiento y exportación de la cocaína resultan también muy relevantes –tanto a escala local como global- y alimentan una larga guerra civil que sustrae parte de su territorio del dominio efectivo de su Estado nacional; iii) una amplia gama de “casos intermedios” –muy extendidos en Asia, Africa y América Latina, y algunas áreas de Europa y América del Norte- en los cuales lo que pesa, de modo y en grados muy variables pero con considerable intensidad, es un arco de actividades que incluye el tráfico local y la re-exportación de narcóticos, un conjunto significativo de negocios mafiosos y de operaciones regulares de “lavado de dinero”, relativamente altos niveles de corrupción política y –también- altos *ratios* de evasión tributaria; y iv) los “casos virtuosos” de las economías más desarrolladas, en las cuales casi todos los fenómenos antes mencionados se dan con menor intensidad –salvo la distribución y consumo local de estupefacientes, el tráfico transfronterizo de personas y, notablemente, la recirculación a través de sus sistemas financieros de buena parte de los capitales globales “lavados”-, dentro de unos límites relativamente controlados y “regulados”, de modo variable y en forma tanto explícita como implícita, por los respectivos estados nacionales.

Resulta claro que, más allá del precedente esbozo de “tipología”, los procesos de globalización tienen a estas actividades a la vanguardia en la utilización de sus facilidades de todo tipo -en especial, las financieras- y que, en consecuencia, las intervenciones de los territorios y actividades antes reseñados resultan crecientes y cada vez más complejas.

2.2. Los procedimientos y las consecuencias de la “informalidad”

Los “paraísos fiscales”, instrumentos indispensables para todas las actividades reseñadas, se han multiplicado en las últimas décadas – desde un total de 25 a mediados de los ‘70 hasta unos 72 en la actua-

lidad-, al compás de la última fase de la globalización económico-financiera.

En consecuencia, canalizan hoy una masa creciente de capitales globales: unos 11,8 trillones de dólares, más de un tercio de la riqueza concentrada en los estratos más altos. Esta última está estimada en 33 trillones de dólares, equivalentes a un 75% del PIB global que es apropiados por sólo 8,5 millones de personas (*Subcomisión Permanente de Investigaciones, Senado de los EEUU*, 1° de agosto de 2006). Se estima que algo menos de la décima parte de esos capitales *offshore* proceden de los EEUU y como mínimo unos 0,7 billones de dólares corresponden a riqueza de origen latinoamericano. Alrededor de la mitad de la riqueza del estrato superior de ingresos de América Latina se mantendría en territorios *offshore*.

El desafío que estas prácticas suponen para las administraciones fiscales resulta más claro si se destacan algunas notas estructurales adicionales del presente proceso de globalización. Alrededor del 60% del comercio mundial supone transacciones *intraempresa*, de las cuales el 80% se instrumenta a través de “paraísos fiscales” (KCHRISTENSEN, 2006). Esta situación facilita la fijación “inadecuada” –para los fiscos nacionales, obviamente no para las firmas multinacionales- de los denominados “precios de transferencia”. Estos precios son “valores de referencia” para las transacciones *intrafirma*, fijados de acuerdo a las conveniencias tributarias y/o de elusión regulatoria y usualmente divergentes de los valores conformes a la “realidad económica”. Mediante variados procedimientos –de “sobrefacturación” de importaciones y/o “subfacturación” de exportaciones, la reubicación “en el papel” de oficinas y empresas vinculadas y controlantes, y muchas otras operaciones *ad hoc*- las empresas transnacionales “relocalizan” sus utilidades. Las “trasladan” desde territorios con alta o normal imposición, y/o regulaciones “inapropiadas” según el criterio de estas empresas, a territorios con débil tributación y/o laxas normativas y controles para los agentes económicos allí “radicados”.

Tanto las empresas como los individuos más acaudalados practican entonces, de modo creciente, estos juegos de planeamiento tributario global para reducir todo lo posible el pago de los impuestos directos –los que recaen sobre los flujos de renta y los patrimonios- y también de los ligados al comercio exterior, cuando éstos son relevantes –es el caso de las “derechos sobre las exportaciones” en Argentina-, y para acotar los riesgos asociados a la localización efectiva de sus patrimonios e inversiones, a través de la maximización de estas operaciones de “relocalización” y/o de variados mecanismos alternativos, como el de la llamada “débil capitalización”. Esta última maniobra permite a un tiempo, a través del uso de capital propio “disfrazado” de

financiamiento de origen externo, minimizar los pagos por el impuesto sobre la renta y proteger a la inversión en caso de eventuales restricciones, actuales y futuras, a la remisión de ganancias o a la “repatriación” del propio capital. Maniobras complementarias de diverso tipo hacen posible, a su vez, la elusión de las retenciones usuales en el impuesto sobre la renta al momento de girarse los pagos de “intereses” por supuestos “préstamos del exterior” (ver más adelante el caso argentino).

Este tipo de prácticas económico-financieras usuales entre las empresas multinacionales, las grandes –y no tan grandes- empresas locales y las personas con más altos patrimonios producen daños de gran magnitud en la dinámica de las economías más débiles, muy superiores a los derivados de las prácticas corruptas a las que tanta atención se presta a través de instituciones globales como “*Transparency Internacional*”. Estas instituciones publican con regularidad “*rankings*” de países “corruptos” pero no de multinacionales “corruptoras”, cuando es sabido que –como dice el refrán- “para bailar un tango se necesitan dos”.

De todos modos, los mecanismos más relevantes –en términos de capacidad de “erosión” del proceso económico-social de los países más débiles- no “están en el foco” de los organismos multilaterales ni suelen estarlo en el de la literatura del crecimiento, como sí lo está la cuestión de la corrupción de los políticos y funcionarios estatales de los países “en desarrollo” (muchas veces, desde las posiciones más conservadoras, con la inconfesable finalidad de persuadir a los contribuyentes del mundo desarrollado de la conveniencia de reducir los montos de “ayuda” externa a la “periferia”).

Si bien estas prácticas son especialmente críticas para los países denominados “en vías de desarrollo”, también han comenzado a ser relevantes para las propias naciones desarrolladas. En los EEUU, por ejemplo, se ha estimado que la evasión *offshore* –vale decir, la practicada a través de los “paraísos fiscales”- resta recursos por un total del orden de los 40 a 70 billones de dólares anuales al fisco americano (*Subcomisión Permanente de Investigaciones, Senado de los EEUU*). El drenaje de fondos ilícitos ha sido estimado para el mundo “en vías de desarrollo” en unos 500.000 millones de dólares, una suma que resulta alrededor de *siete veces más elevada* que el presupuesto de “ayuda para el desarrollo” asignado por los países centrales (Khristensen *Tax Justice Network*, 2006).

La región de América Latina está entre las más afectadas por este drenaje, cuyo *ratio* en relación a su PIB fue estimado en 26% para el período 1980-2000, comparado con el 37% del caso extremo de África y el 36% estimado para Asia (*European Investment Bank*, 2005). Resulta usual en el caso de América Latina que los capitales ilegalmente expatriados por sus residentes

utilicen, ya se lo ha señalado, las plataformas *offshore* para su posterior recirculación, ya sea como inversión “extranjera” ya sea como supuestos préstamos (en rigor, el *equity* fugado que reingresa “disfrazado” de financiamiento externo). Estos circuitos se originan, muy frecuentemente, en prácticas de evasión cuyo producido se potencia hacia el futuro a través de estos mecanismos de recirculación, los cuales suponen la comisión de fraudes fiscales y la materialización de nuevas operaciones de evasión y elusión tributarias. Estas operaciones afectan principalmente a los instrumentos que definen la sustentabilidad y –también– la progresividad de los sistemas fiscales modernos: a los impuestos directos.

Estos procesos son conocidos en la literatura especializada como “capitales de ida y vuelta” ó “*round tripping*” (“viajes circulares”), en su denominación original en inglés.

Respecto de los impactos que estas tendencias tienen sobre la distribución de riquezas e ingresos hay mucho que decir. Nos limitaremos aquí a señalar sólo las cuestiones en principio más relevantes. La “fuga de patrimonios”, distinguible de las exportaciones de capital motivadas en cuestiones “de optimización de portafolio” y/o de la expansión en el exterior de actividades económico-financieras locales motivadas en el desarrollo de legítimos negocios en escala global, supone efectos distributivos de distinta índole y gran relevancia.

En primer lugar, cuando la *fuga* tuvo su raíz en operaciones informales locales –que conllevan, necesariamente, evasión y elusión fiscal– estas operaciones *prefuga* suponen, a la vez, regresivas distribuciones del ingreso. Tanto en la distribución “primaria” de los ingresos implicados –vale decir, la que se define en el mercado, antes de la intervención fiscal– como en la capacidad de distribución “secundaria” de los ingresos de la economía –vale decir, la que opera por la vía fiscal–. Las limitaciones en la capacidad de distribución “secundaria” resultan consecuencia directa de la evasión y la elusión tributaria implicadas (y de la precariedad laboral, usualmente asociada a estas prácticas).

En segundo lugar, cuando la *fuga* se consumó este doble impacto regresivo se prolonga, usualmente, a través de los efectos económico-financieros de la sustracción de estos capitales al giro local, por un lado –el efecto “primario”–, y también del propio efecto sobre los ingresos fiscales de la omisión de los activos fugados en toda declaración futura a efectos tributarios –el efecto “secundario”–, tanto en la imposición patrimonial como en el impuesto sobre la renta local que debería caer sobre los flujos de ganancias de la inversión en el extranjero constituida a través de la *fuga* (cuando rige, como es el caso de Argentina, el “criterio de renta mundial”); vale decir, cuando los patrimonios

y ganancias de los residentes locales en el extranjero tributan en el país de residencia del contribuyente). Hace unos pocos años, un estudio realizado con información disponible en la AFIP permitió estimar que sólo alrededor del 15 % del valor de los patrimonios de argentinos radicados en el extranjero era declarado para el pago del “impuesto a la riqueza” (así suele llamarse al impuesto patrimonial federal en Argentina).

Por último, en la eventualidad de la recirculación local de los capitales antes “fugados”, tanto la alternativa de reingreso “disfrazado” como préstamo como la eventualidad del “blanqueo” a través de una sociedad del exterior implican, a un tiempo, la continuidad del proceso previo de evasión patrimonial –al no regularizarse la situación de cara al fisco– cuanto “fugas” adicionales vía falsos intereses o dividendos (o alquileres, cuando se tratase de una propiedad que se “alquila”) de nuevos flujos de capital. Estos procesos conllevan también, como los precedentemente descriptos, efectos regresivos “primarios” y “secundarios” sobre la distribución del ingreso.

Esta breve y esquemática reseña permite entrever las fuertes intervenciones existentes entre la *fuga de capitales*, tal como aquí ha sido descripta, y los procesos de regresiva distribución de la riqueza y los ingresos que se verifican en los países que sufren estos fenómenos en mayor proporción (ver, mas adelante, el caso de la Argentina).

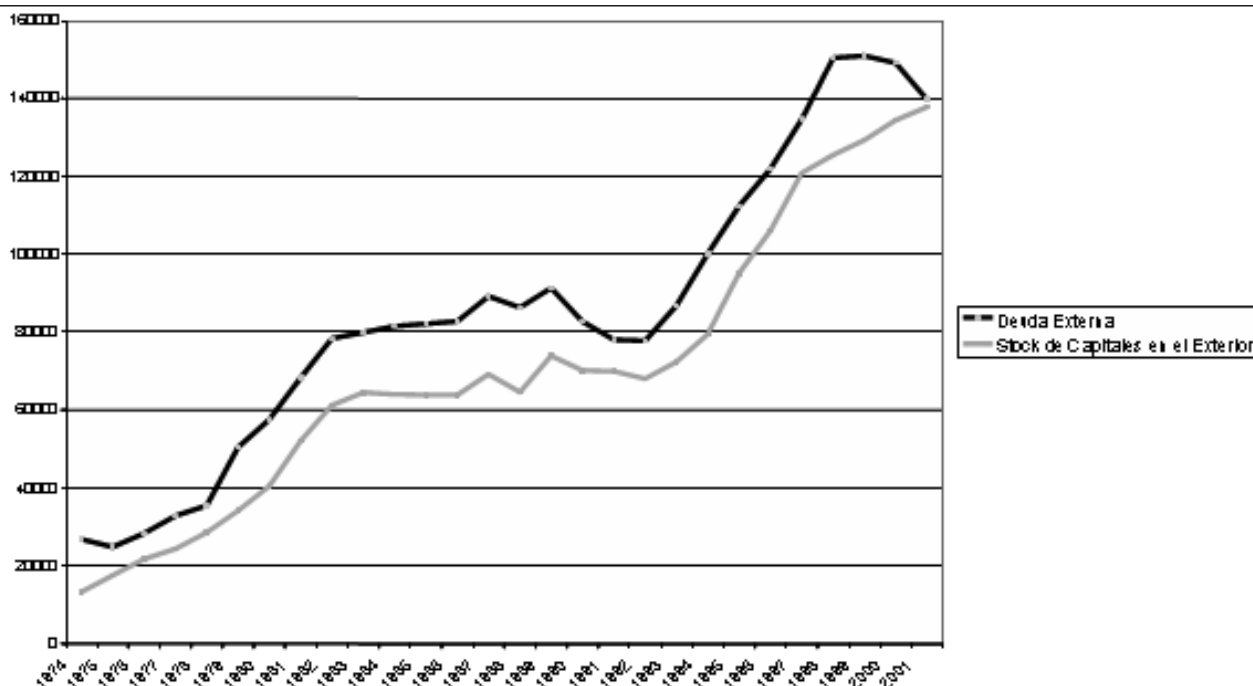
2.3. Tributación, fuga de capitales y equidad en Argentina

2.3.a. Las raíces históricas de la “anomalía” argentina y sus notas distintivas

Resulta cada vez más aceptada la visión de que en Argentina, durante el período 1976-2001, la dinámica negativa del endeudamiento externo estuvo estrechamente vinculada a la cadena “evasión y elusión impositivas - corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda” y a una persistente irresponsabilidad fiscal de muchos de los sucesivos gobiernos (GAGGERO y GRASSO, 2005). Ambos problemas han incidido en un debilitamiento de la economía –adicional a la principal raíz del estancamiento secular, ocasionado por las políticas macroeconómicas aplicadas durante las tres cuartas partes de ese período– y han tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal.

Puede apreciarse a continuación (gráfico N°1) la graficación de un par de series construidas para la Argentina, que permiten mostrar la evolución de la *fuga* vis-a-vis la de la deuda externa.

Gráfico 1: Deuda vs. Fuga (en millones de dólares a precios de 2001) según el método residual



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Basualdo y Kulfas (2002)

Como se puede observar, los datos expresan que tanto la deuda externa como el stock de capitales fugados casi no han detenido su crecimiento entre 1974-2001. Las pocas excepciones son los años 1988 y 1990.

En 1974 la deuda externa era de 7.600 millones de dólares, mientras que el stock fugado ascendía a la mitad de esa cifra: 3.800 millones de dólares. En 1982, las cifras ya eran de 44.000 y 34.000 millones, respectivamente, y mostraban un considerable aumento del peso relativo de la fuga (ya superaba el 75% del valor de la deuda). Al finalizar el gobierno de Raúl Alfonsín (en 1989) la deuda había trepado hasta los 65.000 millones –principalmente, como consecuencia de la acumulación de intereses sobre el principal acumulado por la dictadura militar- y los capitales fugados ya sumaban alrededor de 53.000 millones de dólares (cerca del 90% del valor de la deuda). Hacia fines de 2001, los montos correspondientes eran de 140.000 y 138.000 millones de dólares. Vale decir, inmediatamente antes del derrumbe del régimen de convertibilidad la deuda externa había duplicado largamente los valores previos a su adopción y el stock de capitales fugados era 2,6 veces superior al de 1989. Como consecuencia de estos desarrollos, al momento de la crisis más grande sufrida por la economía argentina (2001) en el último siglo el valor de los capitales fugados al exterior era similar al de la deuda externa acumulada.

Según datos oficiales, calculados sobre la base del “método de stocks” o “estimación directa”, los activos externos totales de la economía argentina -que incluyen a la autoridad monetaria, el resto del sistema

financiero, el sector público no financiero, y el sector privado no financiero- aumentaron en conjunto desde los 67.000 millones de dólares de 1991 hasta más de 175.000 millones en 2006.

Por otra parte, fue notorio el crecimiento de los activos externos en manos del Sector Privado No Financiero. Los mismos crecieron desde un nivel de casi 58.000 millones de dólares registrado a fines de 1991 hasta los 135.000 millones de fines de 2006 (Cuadro N° 3).

En cuanto a su composición, se observa una participación muy marginal de las tenencias de residentes, incluidos en la cuenta *Otras entidades financieras* (“oef” en el cuadro), cuyo cálculo computa no sólo a privados sino también a entidades financieras de propiedad pública, exceptuando -desde luego- al banco central argentino (BCRA)⁸.

Por otra parte, el Sector Privado No Financiero mantiene dentro de su stock de activos externos una proporción de Inversión Extranjera Directa (IED) que ha oscilado entre el 10% y el 18% (ver Cuadro N° 4). El escaso peso de la IED no inmobiliaria en el total de este sector muestra que los activos externos en manos de residentes están constituidos mayormente por colocaciones líquidas, bonos e inmuebles, antes que por participaciones en empresas extranjeras o la tenencia de parte de su paquete accionario.

Como consecuencia del largo proceso antes descrito para Argentina (1976-2001) y del propio rumbo globalizador –y a pesar de los positivos cambios de política de los últimos años- han perdido, en buena medida, eficacia los controles “de frontera” (físicos,

Cuadro 3: Composición de activos de otras entidades financieras y el sector privado no financiero y total de la posición de inversión internacional (1991 - 2006)

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total activos (cef+sprnf) ¹	53.728	76.696	117.130	109.188	113.882	122.487	126.326	126.153	135.323
Otras entidades financieras	3.665	7.382	18.416	7.751	4.717	4.479	3.845	3.949	4.172
Inversión directa	928	1.236	1.865	1.720	1.543	1.720	1.329	1.300	1.025
Inversión en cartera	82	167	1.466	143	32	65	74	78	72
acciones	14	108	43	43	30	64	73	77	70
títulos	68	59	1.413	100	3	1	1	1	1
Otros activos	2.656	5.980	15.095	5.888	3.141	2.694	2.442	2.571	3.075
depósitos y disponibilidades	1.674	3.639	5.926	1.837	1.016	1.446	841	1.149	1.436
otros	982	2.341	9.170	4.051	2.125	1.247	1.601	1.421	1.639
Sector privado no financiero	50.063	69.314	98.714	101.437	109.166	118.008	122.481	122.205	131.152
Inversión directa	5.179	9.460	19.276	19.562	19.075	19.780	20.474	22.040	24.507
inmobiliaria	4.280	5.358	6.210	6.257	6.308	6.343	6.284	6.622	6.901
empresas	899	4.102	13.066	13.305	12.767	13.437	14.190	15.418	17.606
Inversión en cartera	15.102	18.873	31.852						
Otros activos	29.782	40.981	47.486	81.875	90.091	98.228	102.007	100.165	106.645

¹ Otras entidades financieras + Sector privado no financiero (es decir, se excluye el BCRA y el sector público no financiero).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

Cuadro 4: Composición de activos de otras entidades financieras y el sector privado no financiero y total de la posición de inversión internacional (1991 - 2006)

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total activos (cef+sprnf) ¹	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Otras entidades financieras	7	10	16	7	4	4	3	3	3
Inversión directa	2	2	2	2	1	1	1	1	1
Inversión en cartera	0	0	1	0	0	0	0	0	0
acciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0
títulos	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Otros activos	5	8	13	5	3	2	2	2	2
depósitos y disponibilidades	3	5	5	2	1	1	1	1	1
otros	2	3	8	4	2	1	1	1	1
Sector privado no financiero	93	90	84	93	96	96	97	97	97
Inversión directa	10	12	16	18	17	16	16	17	18
inmobiliaria	8	7	5	6	6	5	5	5	5
empresas	2	5	11	12	11	11	11	12	13
Inversión en cartera	28	25	27	0	0	0	0	0	0
Otros activos	55	53	41	75	79	80	81	79	79

¹ Otras entidades financieras + Sector privado no financiero (es decir, se excluye el BCRA y el sector público no financiero).

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

impositivos y financieros) sin los cuales no puede gestionarse con suficientes chances de éxito estratégico la política fiscal de una nación (ni tampoco, en definitiva, las políticas monetaria y cambiaria).

Durante este mismo lapso un sostenido proceso de “erosión normativa” –debido a la alta inflación, la volatilidad macroeconómica y también a deliberadas políticas tendientes a su debilitamiento- afectó a la tributación sobre los ingresos. Estos impuestos, que ya proveían 4,2 puntos de producto a los ingresos públicos hace seis décadas (1942), sólo aportaron, en promedio, 1 punto de PIB durante el período 1975-90 y recién pudieron recuperar el nivel de mediados del siglo pasado bien avanzados los años 90.

En el transcurso de este período de declinación de la imposición directa en Argentina, el impuesto sobre las herencias y el que gravaba las ganancias de capital en cabeza de las personas físicas (el viejo “impuesto sobre las ganancias eventuales”) fueron eliminados –en 1976 y 1990, respectivamente- y la tributación

sobre las ganancias de las personas de mayor capacidad contributiva fue reducida, mientras era elevada la alícuota general de la imposición sobre las empresas por este mismo tributo.

Fueron también muy altos durante este lapso los niveles de evasión tributaria, estimulados por el creciente peso de la acumulación –en cabeza de las empresas- de las alícuotas aplicadas en los impuestos a los consumos (el IVA nacional más el Impuesto sobre los Ingresos Brutos provincial) y a las ganancias, y de las cargas previsionales sobre la nómina salarial. El círculo vicioso “alta evasión / aumento nominal de la tributación empresaria para compensarla / mayor evasión / mayor presión sobre las empresas” hizo su paciente y deletérea labor, que resultó en un creciente incumplimiento tributario y en una grave deslegitimación del sistema fiscal en Argentina. Debe reconocerse sin embargo, a este respecto, que la “ciudadanía fiscal” no ha sido históricamente vigorosa en la República Argentina (en rigor, éste es un “pecado original” del país).

Las reformas regresivas concretadas en el período –las cuales recién han comenzado a ser revertidas en los últimos años, con la introducción de las “derechos sobre las exportaciones” y el fortalecimiento del impuesto sobre las ganancias empresarias (sin modificación de su alícuota)- no parecen explicarse como consecuencia de las tendencias de la tributación global sino como resultado de una involución económico-social e institucional tan particular como la sufrida por el país, un caso único entre las naciones de “desarrollo intermedio”. Este proceso de casi tres décadas ha sido caracterizado como “anómalo” desde el punto de vista tributario; vale decir, como un caso de retroceso histórico sin parangón entre los países con los que Argentina debe ser comparada (GAGGERO, 2006).

Cabe, por último, una breve reflexión acerca de una particularidad de la conformación tributaria argentina, la cual le acarrea al país especiales dificultades en el campo de la gestión tributaria y que resulta, además, en la inconveniente cesión de importantes recursos tributarios a favor de fiscos extranjeros y –también- del margen neto de las firmas multinacionales. En la Argentina la alícuota del impuesto sobre la renta que cae sobre las empresas es relativamente alta (35%, un nivel usual entre las economías desarrolladas “mediterráneas” y también bastante cercano al vigente en los EEUU y Japón) y, por el contrario, la alícuota marginal máxima para las personas es baja en una comparación internacional (del 35%, igual a la alícuota empresarial). Como consecuencia de esta configuración resultan dos consecuencias no deseables: i) existe un incentivo –generado por la relativamente alta alícuota empresarial- que lleva a las firmas multinacionales (y a otras locales) a utilizar con intensidad los “paraísos fiscales” y otros instrumentos disponibles, con el objetivo de reducir todo lo posible su tributación local; y ii) también se verifica una sustancial pérdida de tributación local derivada del bajo nivel de la tributación de las personas, ya que la remisión de utilidades de las multinacionales –que terminan siendo distribuidas entre las personas tenedoras de sus acciones del exterior- sólo está alcanzada localmente por una alícuota del 35%, mientras que los accionistas extranjeros terminan pagando en sus países, en promedio, bastante más del 40% por los beneficios generados en Argentina. Esta diferencia, de hasta 7 puntos en promedio, supone una gratuita cesión de recursos fiscales locales “potenciales” a favor de los fiscos del mundo desarrollado. O más exactamente, de modo alternativo o conjunto, a favor del resultado neto de las empresas extranjeras y sus accionistas cuando las operaciones son “trianguladas” a través de “paraísos fiscales”.

Esta cesión de recursos fiscales viene aumentado vertiginosamente en los últimos tres lustros, como consecuencia del paralelo proceso de fuerte “desnacionali-

zación” de la economía de Argentina. Una estimación de su orden de magnitud potencial realizada para la Cámara de Diputados de la Nación para el año 2005 –bajo el supuesto que la alícuota marginal máxima para personas pudiese elevarse desde el 35% hasta el 40% y en el caso límite de la distribución del total de las utilidades de ese año como dividendos- oscila alrededor de los u\$s 700 millones⁹ (casi \$ 2.200 millones). Este sería el nivel de los recursos “potenciales”, en una hipótesis relativamente conservadora, que el fisco argentino está cediendo cada año a favor de fiscos extranjeros y/o del margen neto de las firmas multinacionales que operan en el país.

La configuración tributaria de Chile está en las antípodas de la de Argentina y esto explicaría las menores dificultades que afronta el fisco trasandino para lidiar con los mismos desafíos globales. Como la alícuota empresarial es baja en el país trasandino (del orden del 17%), la marginal máxima para personas relativamente alta (40%) y existe además un “premio” a la reinversión de utilidades que limita la carga tributaria al nivel de la alícuota para empresas mientras las mismas no fuesen distribuidas, su configuración tributaria favorece de modo vigoroso la reinversión local al tiempo que desestimula la *fuga de capitales*. La cuestión problemática que la configuración chilena aún no parece resolver es la distributiva, debido a que el –quizás- desmedido premio que otorga a la reinversión parece estimular excesivamente –*ceteris paribus*- la acumulación de patrimonios en pocas manos.

2.3.b. *Fuga de capitales, deuda, tributación y equidad*

Hacia fines de la década del 80, al promediar el período en análisis para Argentina, un conocido especialista en desarrollo económico natural del país (Guido Di Tella) describió de modo preciso y crudo tanto los problemas de sustentabilidad externa y fiscal que se enfrentaban, cuanto los desafíos desde el punto de vista de la distribución de riquezas e ingresos que ya entonces se presentaban:

La Argentina se ha endeudado a un nivel casi igual al 80 por ciento de su producto bruto, consecuencia de las remesas de los argentinos ricos a los EEUU, subsidiados durante el periodo de Martínez de Hoz. Hoy se les pide a los argentinos pobres que hagan esfuerzos para pagar esa deuda. El origen de la deuda hace que hoy tengamos la deuda pero no tengamos bien ninguno, ya que esos “bienes” los tienen argentinos expatriados, por lo menos desde el punto de vista económico, y que no son más solidarios con el conjunto de la sociedad argentina.

El pago de esta deuda no es posible. El pago de los intereses que se está intentando hacer está consumiendo la poca capacidad de acumulación que el país tiene y ni

siquiera permite disminuir la deuda en términos reales ya que sigue incrementándose, agravándose la relación de deuda a producto, lo que garantiza una situación de creciente insolvencia. Este es el fondo del problema. La Argentina no tiene un problema financiero transitorio, tiene un problema de insolvencia económica parecido al de una empresa en situación de convocatoria. Es por ello que se necesita una solución muy drástica, muy tajante, que implique un riesgo, pero no un riesgo mayor que seguir en la situación presente, que nos lleva a una declinación cada vez más grave. El replanteo de la deuda, la imposición de una quita y de plazos en el pago es imprescindible... (Diario “Ámbito Financiero”, 1988)

Casi dos décadas más tarde, después de liquidado casi por completo el patrimonio público en un masivo proceso de privatizaciones sin precedente mundial y habiendo alcanzado la deuda externa una magnitud del orden del 50% del PIB –justo antes del derrumbe del régimen de convertibilidad, cuando el stock de activos de argentinos en el exterior se estimaba en un 80% del nivel de la deuda- la corrección de precios relativos derivada de la crisis de 2001-2002, la renegociación posterior de la deuda y el proceso de fuerte recuperación económica verificado en los últimos años ha ubicado hoy a la deuda en el mismo ratio que entonces. Vale decir, a un nivel de algo más del 50% del PIB (aunque con un “valor dólar” del PIB más bajo, como consecuencia del cambio de precios relativos debido al derrumbe de la convertibilidad). La estimación oficial de activos externos de residentes en Argentina resulta, a fines de 2006, en un monto –en términos de PIB- similar al de la deuda (y un valor absoluto de cerca de u\$s 135.000 millones).

En rigor, los argentinos tenedores de estos activos externos siguen sin ser hoy –en su comportamiento económico, al menos- “solidarios con el conjunto de la sociedad argentina”, siendo que esta última es –en su mayoría- más pobre que en 1988 y que la importancia absoluta y relativa de tales activos no ha disminuido, por cierto.

Estas circunstancias tienen implicancias muy relevantes en el plano sustancial de la equidad económico-social, que los estudios conocidos de evolución de la distribución del ingreso en la Argentina no reflejan.

Los resultados de estos estudios, basados en la Encuesta de Hogares que periódicamente releva el INDEC, muestran –por cierto- un acentuado deterioro de largo plazo (desde 1974 en adelante) en la distribución de los ingresos por *deciles* en Argentina. Sin embargo, como los ingresos declarados por los encuestados no proveen, en ninguna parte, un completo y veraz cuadro de situación –dado que los más afluentes suelen ocultar en mucha mayor proporción sus reales ingresos que los más pobres- los estudios meramente basados en encuestas tienden a subvaluar, en términos absolutos y relativos, los ingresos de los más ricos. Por ello se efectúan en los

países más avanzados –se lo hacía también en el pasado en Argentina- “correcciones por subdeclaración” de los ingresos; vale decir, estudios complementarios con el fin de “corregir” o “ajustar” los datos de las encuestas y aproximarlos, todo lo posible, a la realidad.

Si estas “correcciones” se hiciesen hoy en el caso de Argentina, tanto “la foto” actual como “la película” de los últimos años de la distribución de ingresos resultaría, casi con seguridad, mucho peor que lo que muestran las estadísticas oficiales. En el caso de “la foto”, porque el enorme peso de los flujos de ingreso correspondientes a los “activos ocultos” por el *decil* superior –la mayor parte de ellos, presumiblemente mantenidos en el exterior- aumentaría, necesariamente, la distancia entre extremos (*decil* inferior vs. *decil* superior). En cuanto a “la película” que incluyese los años previos y posteriores a la última devaluación, mostraría –en principio- una historia de deterioro relativo en el tiempo de los más débiles de mucha mayor gravedad que la conocida (ya suficientemente grave, por cierto). Ello porque la devaluación triplicó largamente el valor en pesos de los flujos generados por los activos “puestos a buen resguardo” en activos externos frente a unos ingresos locales –salarios inferiores y “planes sociales”, en el *decil* más bajo- que aumentaron en una medida mucho menor (duplicándose apenas, en el período que corre hasta el año 2006, en el caso de la mayor parte de los asalariados “formalizados”, que corresponden a *deciles* más altos).

En síntesis, la dinámica económico-social asociada a la *fuga de capitales* de los últimos lustros ha acentuado en Argentina un proceso de redistribución regresiva de los ingresos (y riquezas) de una magnitud sin precedentes en el país y no usual entre las economías “de desarrollo intermedio”. Con el agravante, desde los puntos de vista fiscal y social, de que los servicios de la deuda pública externa son pagados con el producido de los impuestos locales, a los que no contribuyen de modo suficiente los residentes argentinos de mayor poder económico (muy particularmente, los tenedores de activos externos).

En cuanto al orden de magnitud de la pérdida de recursos tributarios asociados a las tenencias de activos “no exteriorizados” –ante el fisco local, se entiende; desde otro punto de vista, esta expresión resultaría contradictoria- de residentes argentinos en el exterior, pueden establecerse unas hipótesis sencillas para estimarlo.

Supongamos, respecto de estos activos externos “gravables”: i) que el valor total de los mismos –los cuales devengan valorizaciones anuales variables, tanto en cantidad como en grado de liquidez- fuese hoy de unos u\$s 100.000 millones (la estimación oficial de activos externos de residentes para fines de 2006 menos el “colchón”, estimado en unos U\$s 35.000); ii) que

se mantuviese vigente el *ratio* ya mencionado entre lo no declarado al fisco argentino respecto de este total (digamos, 85%); y iii) que la valorización nominal anual promedio resultante de tal stock fuese hoy del orden del 5% (en divisa extranjera). Asumamos además que, tanto los stocks patrimoniales como los flujos de beneficios que proveen, en ambos casos “no exteriorizados” (tanto respecto del impuesto local “sobre los bienes personales” como para el impuesto sobre la renta), debieran tributar la alícuota máxima vigente en ambos impuestos (0,75% y 35%, respectivamente). Imaginemos que hubiese sido reimplantado también un impuesto sobre las ganancias de capital -al estilo del viejo impuesto “sobre las ganancias eventuales”, que estuvo vigente hasta fines de la década del 80- con una alícuota general del 15%. Consideremos finalmente, a este respecto, una evasión “normal” del orden del 20% del potencial de la imposición.

Bajo tales hipótesis, la evasión/elusión patrimonial anual actual “recuperable” estaría en el orden de los u\$s 520 millones (cerca de \$ 1.600 millones/año).

La evasión/elusión recuperable correspondiente a las rentas –incluyendo la imposición a las “ganancias de capital” en cabeza de personas físicas, hoy no aplicada- montaría además hasta casi u\$s 735 millones (unos \$ 2.280 millones /año; resultantes de aplicar una alícuota media ponderada del orden del 20%, como consecuencia de promediar la alícuota de 35% aplicable a los beneficios con la del 15% sobre los incrementos de valor de los activos a unos beneficios y valorizaciones anuales de los activos equivalente a unos \$ 11.400 millones).

En suma, más de u\$s 1.250 millones (cerca \$ 3.900 millones) adicionales al año podrían sumarse al ingreso fiscal nacional, una suma equivalente a más de 0,5 punto de PIB. Se trata de una suma muy significativa en relación a las obligaciones anuales necesarias para cubrir el servicio de la deuda pública externa o, alternativamente, comparada con los recursos adicionales necesarios para cumplir con la meta de inversión educativa de mediano plazo fijada en la normativa nacional vigente.

La recaudación anual adicional estimada no incluye, por supuesto, el valor de los pagos “de una sola vez” que el fisco recibiría en el caso de un hipotético –aunque muy poco probable y, en principio, inconveniente- “blanqueo fiscal” de los stocks de activos radicados en el exterior de residentes en Argentina.

2.3.c. *Los problemas de la gestión y la ausencia de iniciativas “estratégicas”*

En cuanto a los desafíos que estas circunstancias, locales y globales, plantean a la gestión tributaria nacional en Argentina merecen detallarse, en forma

sucinta, algunas cuestiones críticas relacionadas con la *fuga de capitales*.

Si bien no se dispone de estudios comprensivos que permitan caracterizar el desafío que supone para la administración tributaria la cadena “evasión / fuga / reingreso de capitales” –resulta obvio que, muy frecuentemente, este último eslabón no se presenta en el mundo real-, importa hacer una breve revisión de los principales problemas implicados y de las vías de elusión y *fuga* más relevantes, intentando una descripción y jerarquización de las mismas.

Las vías de elusión principales son, en principio: la sobre y subfacturación en las operaciones de comercio exterior; el manejo de los “precios de transferencia” de bienes y, crecientemente, de servicios de todo tipo; la manipulación de los “nuevos instrumentos financieros” (“derivados” y otros); la figura del “fideicomiso irrevocable” (interno y externo); y otras varias operaciones difíciles de identificar y develar. Estas vías suelen ser tanto más importantes y efectivas cuanto más transnacionalizada esté la economía de que se trate. La última encuesta conocida acerca del grado de transnacionalización de la economía argentina, medida a partir del análisis de las 500 firmas más importantes (INDEC, 2007), confirma los extremos a los que se ha llegado en este plano de la realidad y, consecuentemente, la particular gravedad de los desafíos implicados en términos de regulación económica y, en particular, de control fiscal.

Los mecanismos de evasión y elusión con mayor impacto agregado parecen ser los que afectan al comercio internacional, de commodities (primarias e industriales) principalmente. Al recurso de la “triangulación” de operaciones a través de “paraísos fiscales” se suman otros manejos más complejos tendientes al mismo fin: a reducir, en primer lugar, los valores FOB de exportación declarados para limitar los impactos fiscales y “exportar” en consecuencia capital. Simétricamente, la sobrevaluación de las importaciones también permite burlar al fisco desviando recursos locales hacia el exterior.

El manejo de “precios de transferencia” seguiría, en orden de importancia. La manipulación de los precios de los insumos y –en particular- la de los precios *intrafirma* de las multinacionales. Los de los servicios, ya se señaló, estarían tomando creciente importancia y resultan, en principio, más difíciles de controlar que los ligados a bienes. En el caso de los servicios se presenta además un doble problema: verificar la veracidad de su prestación (el problema de la “sustancia”) y los valores fijados por las empresas contribuyentes.

Las dificultades probatorias y los propios problemas de debilidad de la instancia judicial en Argentina, de cara a este tipo de casos, suele plantear un difícil dilema a la AFIP: el de avanzar o no ante la sospecha fundada,

dados los altos costos de no litigar adecuadamente –vale decir, cargar con las costas del eventual juicio- y dado, además, el alto “costo institucional” de “ser vencido” en los tribunales por el presunto infractor.

Debe señalarse, por último, que la cantidad de funcionarios dedicada por la AFIP al control de “precios de transferencia” parece –a pesar de los progresos verificados en los últimos años- insuficientes para hacer frente a los desafíos implicados.

El uso indebido de “los nuevos instrumentos financieros” seguiría en orden de importancia, facilitado por vacíos legales que bloquean la actuación de la administración tributaria. Por ejemplo, los “contratos de cobertura” no están definidos en la legislación vigente ni existe –al momento de elaborarse este trabajo- registro oficial alguno para los mismos que permita deslindar los legítimos de los “armados” para eludir (se está intentando montar un registro obligatorio en la AFIP, de modo de evitar la fabricación *ex post* de operaciones falsas). Los supuestos “contratos de cobertura”, sistemáticamente perdidosos en las verificaciones que suele practicar la AFIP, reducen la ganancia a tributar. Estas maniobras suelen montarse de un modo bastante grosero: en muchos casos, de la revisión de la documentación de los contribuyentes se concluye que *todas* las operaciones del período fiscal en análisis resultaron perdidosas –vale decir, que no se trata de una pérdida neta global en el período fiscal del caso sino de largas sucesiones de operaciones, *todas* a pérdida-, sin sustento alguno que permita justificarlas como cobertura de riesgos (comerciales, financieros o de otro tipo; vale decir, ligados a la propia operación de la empresa). Este tipo de maniobras parece presentarse de modo masivo en los casos del comercio de *commodities* y de la cobertura del riesgo de tasa de interés (en el caso de tasas variables, por ejemplo).

Los “fideicomisos irrevocables” tienen varias aplicaciones posibles: i) el que podría denominarse como “modo general” suele constituirse para el desapoderamiento patrimonial del contribuyente, de modo de evitar el pago futuro de los impuestos sobre las ganancias y sobre los bienes personales; ii) el que se llamará aquí “modo construcción”; y iii) el “modo préstamo”, entre otros. El “modo construcción” permitiría dilatar fuertemente en el tiempo la imposición sobre tal actividad y el “modo préstamo” disfraza una operación de financiamiento bancario proveniente del exterior, bajo la forma “fideicomiso”, con el objetivo de evitar las retenciones del impuesto sobre las ganancias que deberían aplicarse sobre los intereses que deben remitirse periódicamente al exterior.

El “modo general” supone la “relocalización” de grandes patrimonios personales en el exterior; hasta hace poco predominantemente en “paraísos fiscales” y en los

últimos tiempos en la República Oriental del Uruguay (al parecer, como consecuencia de que han sido gravadas las “rentas pasivas” provenientes de “paraísos”). México, entre otros países, ha optado –para intentar superar este desafío de sus contribuyentes- por un cambio de su legislación que anula la posibilidad de eludir a partir de la constitución de “fideicomisos” en el exterior.

En cuanto a *las restantes formas de elusión* mencionadas más arriba, incluyen variados recursos tales como:

- Encubrir préstamos reales como una operación de “futuros”, para evitar también la retención sobre los intereses pagados al exterior;
- Supuestas operaciones de crédito desde “paraísos fiscales” que, en rigor, constituyen aportes de capital encubiertos que reducen el pago de ganancias y –a la vez- protegen al capital “negro” fugado (y lo realimentan). En estos casos, la administración se encuentra, al solicitar –frente a una sospecha de maniobra- documentos probatorios a la institución financiera externa involucrada, tanto con los casos que pueden denominarse “todo armado” (vale decir; con efectividad, de un modo “blindado” a todo examen), en los cuales un gran banco internacional presenta *todos* los papeles necesarios para “probar” la existencia de la operación de un poderoso cliente, como con los más comunes del tipo “no sabe no contesta”, en los que *nadie* responde en el exterior a las preguntas indagatorias formuladas desde Argentina por la autoridad tributaria.
- Otros variados recursos, como –por ejemplo- el de la inversión en “sociedades austríacas”, para beneficiarse con las ventajas de los “bonos de Austria” (país al que se remiten capitales empresarios, debido a que se paga una menor tasa impositiva sobre esta inversión y desde el cual nunca se repatrian los dividendos que se acumulan).

Debe destacarse, por último, que no han existido indicios –en los últimos tres lustros- de actividades relevantes y persistentes del gobierno argentino tendientes a explorar los límites de la vía del intercambio de información con otros países para intentar una más efectiva gestión tributaria del “criterio de renta mundial” vigente en el país desde 1992. Vale decir, tendiente a intentar ejercer algún control relevante sobre los patrimonios de residentes radicados en el exterior y los flujos de renta a ellos vinculados. La única excepción sería quizás el caso de Brasil, con cuyas autoridades tributarias la AFIP mantiene un creciente vínculo.

El indicio más destacable acerca de la ausencia de una política visible en tal sentido es el de la continuidad del desafío que plantea al fisco argentino la existencia (y proliferación) del mecanismo de las SAFI’s (Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión) de la República Oriental del Uruguay¹⁰, una figura societaria creada

en el país vecino para facilitar las maniobras evasivas de no residentes (principalmente brasileños y argentinos). Esta figura societaria ha sido diseñada con el objetivo de facilitar el ocultamiento de la titularidad de patrimonios de residentes del exterior y, en consecuencia, proteger operaciones de evasión y elusión que afectan a los más importantes países vecinos del Uruguay.

Otro indicador relevante, a este respecto, es la negativa de los sucesivos gobiernos de ese país a suministrar información acerca del catastro del Partido de Maldonado (donde se localiza el enclave vacacional de Punta del Este). Esta situación también afecta tanto a la Argentina como a Brasil desde hace largo tiempo pero, a pesar de ello, no parece formar parte de la agenda relevante del MERCOSUR.

Se trata de cuestiones que exceden en importancia a los cuantiosos daños fiscales directos que ocasionan estas prácticas a ambos países. Esto es así debido a que la ausencia de progresos en estos campos de conflicto de intereses con el Uruguay restarían argumentos a los gobiernos de Argentina y Brasil para intentar convencer a las autoridades de países más poderosos que el pequeño vecino –los países más desarrollados– acerca de la seriedad de las intenciones de ambos en orden a lograr también su colaboración en el sensible campo del intercambio de información relevante para el control de las obligaciones tributarias de sus residentes (y, también, de la necesidad de una mayor “armonización normativa” entre estas naciones).

Ya se ha destacado que el camino del intercambio de información con los países más poderosos está erizado de espinas. Esta circunstancia no debería, sin embargo, justificar la inacción. La ausencia de “iniciativas estratégicas” en este campo, desde que fuera adoptado el “criterio de renta mundial” –ya sea para explorar reformas normativas locales que apunten a limitar las pérdidas fiscales como para encarar gestiones externas orientadas a intentar “empujar los límites” de los presentes mecanismos de intercambio de información, en conjunto con otros países “en desarrollo” afectados– resulta muy significativa y costosa para los intereses nacionales (y también, por cierto, en el campo económico-social como ya se ha destacado). Se trata, en síntesis, de una asignatura relevante y estratégica que está pendiente en el campo fiscal.

3. Las tendencias globales del presente y las perspectivas

Resulta necesario enmarcar los sucesos nacionales y regionales antes descriptos en los procesos más generales que parecen caracterizar, en el plano fiscal, a la presente fase de la globalización.

Parece claro, en primer lugar, que “la modernidad es supralocal, transnacional y –potencialmente– universal” (PRO RUIZ, 2006). En este sentido, los sistemas fiscales modernos responden a una cierta “homologación” a escala nacional, en primer lugar, luego a nivel continental y finalmente mundial. La necesaria interconexión global induce una convergencia institucional en los modelos e innovaciones nacionales, también en este campo.

Es cada vez más evidente además, en segundo lugar, que: i) son los países más avanzados los que fijan las pautas que los demás no pueden ignorar; y ii) son también las asociaciones que los comprenden –los EEUU, la UE y la OECD, en otro plano– las que alcanzan, en materia tributaria, mayor armonización normativa, coordinación gestional e influencia global.

En tercer lugar, son también estos países los que logran –tanto por comisión como por omisión– la adopción de unas reglas del juego en la tributación internacional que operan de modo no neutral a favor de sus empresas y/o de sus intereses económicos nacionales. En ausencia de organismos multilaterales responsables de las cuestiones tributarias globales –una propuesta formulada hace ya mucho tiempo por el tributarista italiano Vito Tanzi, que estuvo al frente del departamento fiscal del FMI– son los limitados acuerdos y consensos *ad hoc* en el seno del G7 y de la OECD los que suelen marcar los rumbos en estos temas.

El vínculo entre globalización y tributación resulta especialmente complejo, como consecuencia de su interconexión con el fenómeno de la “competencia tributaria” –inducida tanto por la propia dinámica global como por la acción de las firmas transnacionales y de sus países de origen, que perjudican muy especialmente a los fiscos de los países “en desarrollo”– y del gran número de actores, empresarios y territoriales, implicados (TANZI, 1996). La globalización ha estimulado la “competencia tributaria” entre países, un proceso que agudiza los efectos de “erosión fiscal” derivados del propio proceso económico-financiero globalizador y extendiendo *ad infinitum* el número de países “perdedores”.

Esta competencia no ha brindado resultados globales positivos, desde una perspectiva de progreso nacional ni social, ya que: i) ha resultado en más bajos ingresos fiscales nacionales; ii) ha tendido a cambiar la estructura de los sistemas tributarios en sentidos no deseados por las autoridades estatales; y iii) ha impactado de modo negativo, en particular, sobre la progresividad fiscal (al comprimir los recursos disponibles para la redistribución vía gasto público y tornar cada vez menos equitativas a la propias estructuras de ingresos).

Hace una década, Tanzi evaluaba que los efectos de la globalización y la “competencia tributaria” ya habían tenido un impacto evidente sobre *las estructuras tributarias*, que preveía se aceleraría en el futuro. Pronos-

ticaba también, en ese entonces que “es sólo cuestión de tiempo que *el nivel de la tributación* comience a reflejar las fuerzas en juego” (TANZI, 1996).

3.1. Algunos interrogantes acerca del futuro

A la luz de las tendencias verificadas desde entonces puede sostenerse hoy que el tiempo anunciado por Tanzi parece haber llegado, apenas una década después, para buena parte del mundo “en vías de desarrollo”.

Como consecuencia de la creciente conciencia acerca de estos problemas, algunos especialistas confían en que “las presiones a favor de una cooperación internacional eficaz para facilitar la recaudación de los impuestos sobre los ingresos están aumentando” (FITZGERALD, 2002). Esta cooperación entre las autoridades tributarias podría sin duda –de ser alcanzada– atenuar algunos de los graves problemas acumulados y “permitiría [a los países de América Latina] captar una proporción mucho mayor de los ingresos de capital de sus propios residentes, no sólo de los activos no declarados en el extranjero sino también de los activos existentes en el país, reduciendo el interés por expatriar los capitales o la propiedad” (*ídem*).

Entre otros beneficios evidentes, esta eventual cooperación implicaría para estos países la posibilidad de lograr “[establecer] desincentivos a la fuga de capitales, [y alcanzar] una mayor estabilidad fiscal y macroeconómica y un aumento de los recursos disponibles para reducir la pobreza” (*ídem*).

Algunos autores fundan esperanzas de progreso en este campo en el interés despertado por el “terrorismo”, como consecuencia del intento de control de sus modos de financiamiento por parte de las naciones avanzadas. Este interés las ha llevado a renovar su atención en la necesidad de un mayor control de los “paraísos fiscales” y los variados modos del “blanqueo” y el manejo ilícito de fondos. Sin embargo, estos desarrollos no necesariamente redundarán –en opinión de los autores– en beneficios tangibles para los países “en desarrollo”, como consecuencia de la capacidad (y la aparente intención) de los países centrales para aplicar controles selectivos que satisfagan sus objetivos en el terreno de su especial interés –el de la “lucha antiterrorista”– sin ceder posiciones en el otro, también relevante para esos países –el que cuida no afectar los intereses de la banca global y de las corporaciones multinacionales–.

En rigor, los conflictos jurisdiccionales en los que priman los enfoques de corto plazo y “autocentros” de los países desarrollados y las “sacrosantas” normas de secreto bancario, que los benefician especialmente a través de sus sistemas financieros, han impedido hasta el momento avances significativos para el mundo “en vías de desarrollo”.

Por otra parte, resulta a esta altura particularmente notable –en el marco del paradigma económico “liberal” que inspira de modo dominante a las presentes orientaciones globales– la inconsistencia de unos principios que propugnan la libre circulación de los capitales con las prácticas de brutal negación del derecho a la migración de las personas. Esta inexplicable asimetría –al menos, se insiste, desde el punto de vista del paradigma dominante– tiene importantes consecuencias en el proceso de distribución global de la riqueza y los ingresos: los capitales que *fugan* desde el “sur” (la “periferia”), al no ser acompañados “en proporción” por las personas con menguadas posibilidades económicas de los territorios de origen, impulsan una firme tendencia hacia la concentración de riquezas e ingresos aún mayor en el “norte” y una creciente marginalidad en el “sur”.

Resulta entonces evidente que –hasta el momento– los intereses asociados a la expansión desregulada y altamente volátil del sistema financiero global y los de las firmas multinacionales se han impuesto también a los criterios de racionalidad fiscal –con mengua de las ventajas macroeconómicas que resultarían de una eventual regulación de los flujos financieros globales– y han frustrado las varias posibilidades efectivas que se han presentado en los últimos lustros para discutir seriamente acerca de los caminos que pudieran asegurar un curso sustentable de largo plazo a la economía global (ver EATWELL y TAYLOR, 2006).

Un control efectivo de la fuga de capitales desde la periferia al centro estaba entre los prerrequisitos definidos de modo explícito por el diseño keynesiano, muy presente incluso en las definiciones institucionales de *Bretton Woods*. Es sabido que triunfó entonces la posición de los EEUU, circunstancia que permitió modelar el mundo que conocemos.

Parece cierto que la mera inercia histórica y la presente correlación de fuerzas entre las naciones, inestable en el largo plazo, no prefiguran necesariamente el futuro. Aunque también resulta bastante probable que la posibilidad de relevantes avances a favor de los países “en vías de desarrollo” en estas cuestiones, dependa de la previa superación de algunos “nudos” que se afianzan en crudas correlaciones de fuerza. En otras palabras, poco es lo que parece podrán lograr en el presente marco global las naciones no desarrolladas libradas a sus propias fuerzas. Al menos, mientras no logren concertar sus múltiples voluntades a favor de los comunes intereses. Los caminos que pudieran llevarlas hacia la satisfacción de estos intereses parece coincidir, paradójicamente, con las orientaciones que en principio debería asumir el mundo todo para intentar alcanzar un crecimiento más sostenible y equitativo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 El texto en cursiva fue agregado por los autores al cuadro original.
- 2 Según comunicación personal con los autores de estas notas.
- 3 Idem nota anterior.
- 4 Según Schneider, esta paradoja es explicada por la información asimétrica, y el riesgo político y económico.
- 5 Una visión crítica acerca de las políticas macroeconómicas "consistentes" respecto de los movimientos de capitales puede encontrarse en Epstein *et al.* (2003).
- 6 Sobre la base de los acuerdos de la conferencia, las tasas de cambio de las principales monedas se fijaban con respecto al dólar y este, a su vez, era respaldado por el oro a una cotización fija determinada (treinta y cinco dólares por onza troy).
- 7 Son un ejemplo paradigmático las medidas tomadas por el gobierno dictatorial del general Videla y su Ministro de Economía J. A. Martínez de Hoz a partir de 1976-7.
- 8 Un más extenso estudio cuantitativo de la fuga de capitales en Argentina puede encontrarse, como ya se ha señalado, en el citado Documento de Trabajo N° 14, "La Fuga de capitales. Historia, presente y perspectivas", del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR, mayo de 2007, realizado por Jorge Gaggero, Claudio Casparrino y Emiliano Libman.
- 9 Como las utilidades reinvertidas por empresas extranjeras durante 2005 han sido estimadas en el 16% del total y las remitidas en el restante 84%, el monto efectivamente cedido bajo los supuestos señalados habría sido del orden de los US\$ 590 millones (cerca de \$ 1.850 millones).
- 10 Estos análisis son previos a la reforma tributaria en marcha en la República Oriental del Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA

- BASUALDO, E. y KULFAS, M. (2002): "La fuga de capitales en la Argentina", en GAMBINA, Julio. *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- CHESSNAIS, François, (1999) *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*. Buenos Aires Losada.
- CROTTY, J. y EPSTEIN, G. (1996) "In defense of capital controls", *Socialist Register* Vol. 32. London.
- DI TELLA, Guido (1998), artículo publicado en el periódico "Ámbito Financiero" el 14/11/1988.
- EATWELL, J. y TAYLOR, L. (2006) *Finanzas Globales en Riesgo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica / CEFID-AR.
- EPSTEIN, G. (2005). "Capital flight and capital controls in developing countries: an introduction", en EPSTEIN, G. *Capital flight and capital controls in developing countries*, Amherst, Political Economy Research Institute.
- EPSTEIN, G., GRABEL, I. y JOMO K. (2003): "Capital Management Techniques In Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990's and Lessons For the Future". Amherst, Political Economy Research Institute.
- European Investment Bank*, 2005)
- FITZGERALD, V. (2002): "Cooperación Tributaria Internacional y Movilidad del Capital", Santiago, *Revista de la CEPAL* 77.
- GAGGERO, J. (2006): "La cuestión tributaria en Argentina: el caso de un retroceso histórico", texto presentando en el International Economic History Congress, Helsinki (Finlandia), 21-25 de Agosto de 2006.
- GAGGERO, J. y GRASSO, F. (2005): "La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma", Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires, CEFID-AR, disponible en <http://www.cefid-ar.org.ar>, 2007.
- GRIGORYEV, L., y KOSAREV, A. (2000): "Capital flight: scale and nature", Washington, IMF. *www.imf.org*, 2007.
- Encuesta a grandes empresas (2007), Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina, INDEC.
- KHRISTENSEN, J. (2006): "Fuga de capitales", Tax Justice Network, mimeo.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1990): *Historical Economics: Art or Science?* Berkeley: University of California Press. <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft287004zv/>
- KRUGMAN, P. (1979): "A Model of Balance-of-Payments Crises", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 11, No. 3, Aug, pp. 311-325.
- OBSTFELD, Maurice (1998): "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", NBER Working Paper No. W6559.
- PRO RUIZ, J. (2006): "Notas Sobre la Idea de Modernización Fiscal", texto presentando en el International Economic History Congress, Helsinki (Finlandia), 21-25 de Agosto de 2006.
- SCHNEIDER, B. (2003): "Measuring Capital Flight: Estimates and Interpretations", Working Paper 194, London, Overseas Development Institute.
- TANZI, Vito (1996): "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems", Working Paper 96/141, December, Washington, IMF.
- WIERZBA, G. y GOLLA, J. (2005): "La regulación bancaria en Argentina durante la década del noventa", Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires, CEFID-AR, disponible en <http://www.cefid-ar.org.ar>, 2007.

PRIMOS RICOS Y EMPOBRECIDOS

Jorge Álvarez, Luis Bértola y Gabriel Porcile (compiladores) (2007), Ed. Fin de Siglo, Montevideo.

Reseña de Guillermo Vitelli

El libro compilado por Álvarez, Bértola y Porcile es movilizador. Promueve el pensamiento de la historia de nuestras naciones desde **lo comparativo**. Además induce a hacerlo desde **marcos teóricos** múltiples integrando las teorías económica y política, la historia, los modelos institucionalistas e, incluso, recurriendo a planos subjetivos. Desde allí abre numerosos espacios para el debate. Son esos, sin duda, los únicos caminos que permiten apartarnos de planteos puramente ideológicos y, por que no, de posiciones propagandísticas, como son por ejemplo muchas de las concepciones neoliberales vertidas en los años noventa, e inclusive antes, interpretando las realidades latinoamericanas. En la tarea de investigación no son válidas las visiones a priori y ello es lo que rechazan los trabajos volcados en *Primos Ricos y Empobrecidos*.

Siempre es difícil sistematizar un libro conteniendo varios artículos de autores diversos y escritos en tiempos distintos. Sin embargo, la compilación realizada por Álvarez, Bértola y Porcile puede ordenarse a través de preguntas que se desprenden de la lectura

de un gráfico que se repite en numerosos textos y que facultan comprender las performances disímiles de Australia y Nueva Zelanda, los primos ricos frente a las de Argentina y Uruguay, los empobrecidos.

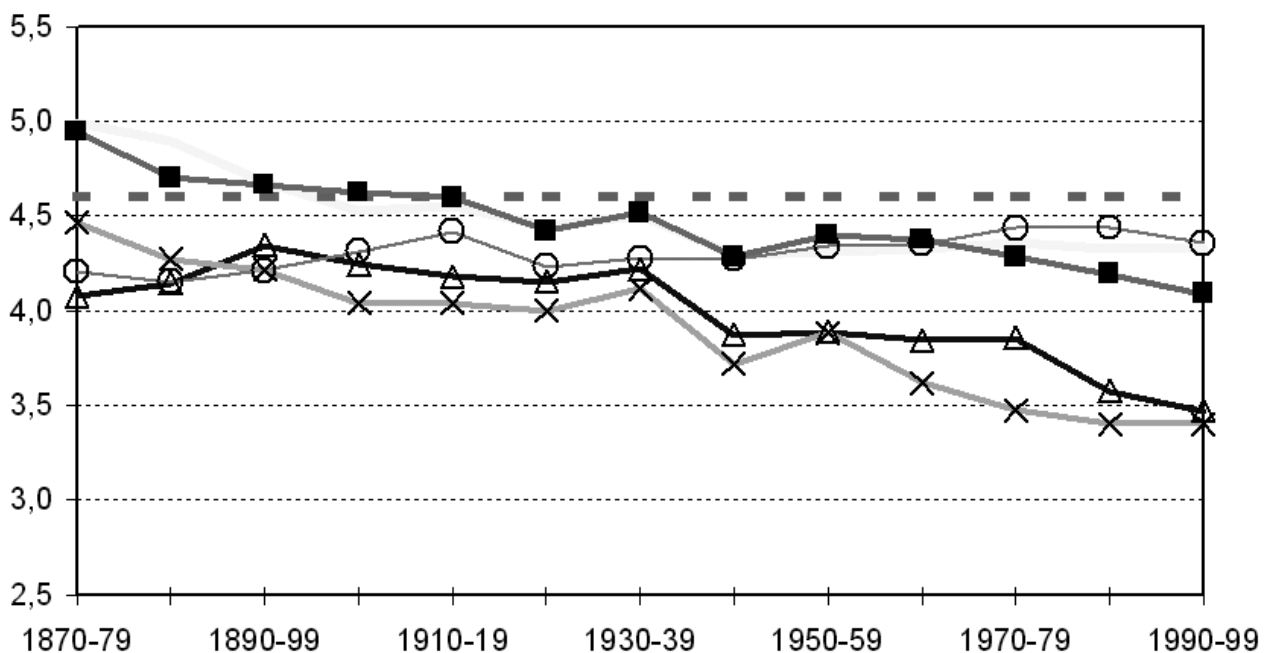
El gráfico, que es central orientando el rastreo de las explicaciones acerca de las divergencias en el largo plazo, está volcado en el libro en varias ocasiones, en las páginas 31, 87, 141, 142 y 316.

Desde la gráfica de los senderos de seis naciones en el largo plazo, se detectan cinco rasgos centrales de las evoluciones comparativas entre los primos y de ellos frente a Estados Unidos y Canadá:

1. Desde 1900, siempre Argentina y Uruguay poseyeron productos brutos internos menores que los de Australia, Nueva Zelanda, EEUU y, casi siempre, frente a los contabilizados en Canadá. La gráfica señala que ese posicionamiento proviene incluso de antes.

2. El crecimiento de los productos brutos internos de Australia y Nueva Zelanda se desaceleró desde la segunda mitad del siglo XIX frente al de Estados Unidos.

Gráfico 1: Ingreso de economías de nuevo asentamiento (Log del PBI per cápita relativo a EEUU - Prom. decadal)



Fuente: Maddison (2001)

3. Los productos brutos internos de Argentina y Uruguay se rezagaron notoriamente respecto del de las naciones ricas y también frente a los de Australia y Nueva Zelanda hacia la segunda mitad de la década de 1930. En este entorno también se retrazaron Australia y Nueva Zelanda respecto de Estados Unidos. Desde allí, el nivel de actividad de Australia permaneció 20 % por debajo de Estados Unidos y el de Uruguay y Argentina menos del 40%.

4. Uruguay y Argentina registraron una segunda caída luego. Primero Uruguay, hacia el comienzo de la década de 1960 –desde allí se rezagó también frente al de la Argentina–, mientras que el producto interno per cápita argentino decayó hacia mediados de la década de 1970. Desde esas coyunturas continuaron decreciendo frente a Estados Unidos.

5. Las caídas en el PBI de Argentina y Uruguay de la década de 1970 coinciden con el rezago en el nivel de actividad de Nueva Zelanda. Su merma se extendió en el tiempo o al menos no se revirtió frente a los países más ricos, siendo notoria la divergencia simultánea de los tres desde los años de 1970.

Las cinco observaciones señalan que a los cuatro primos no les fue bien evaluados frente al derrotero estadounidense, pero que a Argentina y Uruguay les fue mucho peor. También la gráfica indica que los cuatro primos tuvieron, frente a la evolución estadounidense, un rezago notorio y simultáneo durante la década de 1930 y luego otro desde los años de 1970.

Las preguntas que motivan estas observaciones son múltiples y conforman el eje explicativo de muchos de los artículos del libro.

Un primer bloque de preguntas deviene del análisis de las divergencias de Argentina y Uruguay con respecto a los primos de australasia:

1. ¿cuándo, en el tiempo, comenzó el efectivo y permanente rezago? ¿su formación fue previa a la que señala la gráfica o deviene de tiempos cercanos o posteriores a 1930?

2. ¿Hubo sólo uno o más distanciamientos? ¿fueron los atrasos paulatinos o se contaron en momentos precisos que posicionaron los alejamientos en entornos concretos?

3. ¿Qué factores explican, desde los trabajos compilados en el libro, estos atrasos y caídas y cómo los sitúan en el tiempo? ¿Cuáles fueron las razones determinantes previas a 1930 y cuáles las posteriores? ¿Hubo arrastres de causalidades en la historia? ¿cambiaron las razones en el tiempo?

Otro bloque de divergencias que rescata el libro se entronca con el distanciamiento de los cuatro primos con respecto a las naciones más ricas y exitosas, especialmente Estados Unidos. Esa inferencia llevan

también a un conjunto de preguntas de tenores semejantes a las anteriores:

4. ¿cuándo y cómo, en el tiempo, se produjo el retroceso de los cuatro frente a las naciones ricas e industrializadas?

5. ¿Cuáles fueron, también en el tiempo, las razones determinantes?

6. ¿Son, respecto de la performance de EEUU, semejantes las razones explicativas de los atrasos de Argentina y Uruguay frente a las de Australia y Nueva Zelanda?

Del gráfico se desprende, en una simple lectura, que la profundización de los rezagos se ordena predominantemente desde la segunda posguerra. En cambio, a lo largo del libro se rescatan numerosas explicaciones acerca de las razones del distanciamiento ubicándolas en los tiempos fundantes de nuestras naciones. Incluso en los tiempos coloniales. La mayoría de los trabajos son confluyentes en esa dirección predominando causales anteriores al momento de explicitación de las divergencias, esto es, anteriores a la década de 1930. De ellos surge, concretamente, que:

1) los aspectos institucionales fueron centrales en la determinación de los rezagos. Rama lo rescata y Álvarez, Bértola y Porcile en la página 32 enfatizan que las razones de la dinámica del desarrollo se derivan de las construcciones institucionales como uno de sus ejes explicativos básico. Igualmente Filgueira y Barrán y Nahum privilegian razones derivadas de las diferentes vinculaciones con las metrópolis. Se argumenta, correctamente, que las sociedades latinoamericanas poseyeron estructuras de propiedad y formas de sus estados perversas, provenientes de los tiempos coloniales. Incluso se detalla que hubo atrasos en las construcciones institucionales que indujeron el carácter conservador de las estructuras rurales de Uruguay y la Argentina y también sus rezagos en la incorporación tecnológica, en especial en el agro.

2) Asimismo se enfatizan aspectos geográficos en la determinación de los rezagos, planteándose que la insularidad de Australia y Nueva Zelanda facilitó sus desarrollos. Ello está privilegiado en el escrito de Barrán y Nahum.

3) Un tercer eje explicativo relevante, detallado en la mayoría de los trabajos, singulariza la mayor disponibilidad de minerales en Australia, conformando un argumento absolutamente válido, al hacer énfasis en las divergencias provenientes de basamentos derivados del pasado, y fundamentalmente del siglo XIX, pero que también constituyen una ventaja diferenciadora en el presente.

4) Una concepción teórica que se rescata en el libro para explicar las trayectorias dispares de los primos empobrecidos es la vinculación entre el incremento del

producto interno y los crecimientos de las demandas de importaciones y de exportaciones. En Uruguay y Argentina la tasa de crecimiento de las exportaciones es baja en relación a la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, generándose restricciones de balance de pagos. Sin duda una caracterización absolutamente explicativa que se desprende de los trabajos de Porcile y Bértola y Bejérez y Ramos y que hacen referencia a la segunda mitad del siglo XX, aunque su raíz se encuentra en la morfología productiva construida desde los inicios.

5) Un quinto eje explicativo que recorre parte de los trabajos compilados rescata las diferencias en el ritmo de incorporación de cambios tecnológicos como factor determinante de las divergencias en las performances, señalándose que las distintas elasticidades de las importaciones y las exportaciones se ligan con tasas dispares de innovación. Complementándolo, Álvarez Scanniello y Bortagaray recurren al diferente grado de innovación agropecuaria para explicar la mejor performance de Nueva Zelanda frente a Uruguay. Estos aspectos, aunque son atemporales, posicionan a las razones determinantes también en los inicios.

6) Las dos causales anteriores se vinculan, para explicar el rezago de Argentina y Uruguay, a retrocesos en el sentido shumpeteriano, que se expresan en una inferior diversificación productiva, que ha derivado en estructuras fabriles menos avanzadas. Las morfologías económicas de Australia y Nueva Zelanda son, se afirma, más parecidas a la norteamericana. Ello está desarrollado en los trabajos de Bértola y Porcile, especialmente en la pág. 177, y de Willebald, quienes priorizan como impulsores a los determinantes de la innovación y del cambio tecnológico.

7) La lógica distributiva, más recesiva en Argentina y Uruguay, es una explicación sin duda relevante para la Argentina, rescatada por Willebald y por Álvarez Scanniello, quienes también enfatizan, correctamente, que los resultados posteriores a 1970 se engendraron en momentos previos a la segunda guerra y se enraízan en el empeoramiento distributivo.

8) Las políticas proteccionistas diferentes son parte de la gama de explicaciones a las brechas, asumiéndose que existía en el pasado la opción de liberalismo o proteccionismo, recurriéndose en Argentina y Uruguay a marcos de menor protección, marginándose a la industrialización interna.

9) Otra explicación interesante acerca de las trayectorias dispares se desprende, según Carbajal y de Goia, de la mayor volatilidad financiera que poseen Argentina y Uruguay,

¿Qué motiva este listado de posturas, ciertamente válidas? ¿Cómo se contrastan los resultados con las tendencias que marca el gráfico comparativo? ¿Se

explica el fuerte retraso de Argentina y Uruguay predominantemente por las trayectorias previas o permiten suponer que las caídas posteriores a 1940 devienen de razones propias de esos años? ¿Podrían Argentina y Uruguay haber continuado el sendero transitado hasta la década de 1930, manteniendo luego un similar rezago, pero no creciente como la realidad y el gráfico demuestran?

Las razones invocadas en los trabajos reseñados permiten responder a esas preguntas. De su síntesis claramente se desprende que las herencias coloniales, las construcciones institucionales, la geografía, la disponibilidad de recursos naturales, las estructuras productivas previas, la distribución originaria de los ingresos, la menor predisposición a la innovación tecnológica, demostrarían que el distanciamiento, la menor dinámica productiva de Argentina y Uruguay, se engendró al comienzo, en los momentos fundantes, y continuó agudizándose en el tiempo porque esas razones no fueron marginadas.

Aunque en los trabajos compilados predominan los argumentos asociados con los inicios y los gestados hacia el siglo XIX, de ellos también puede derivarse que la conformación y acentuación de los distanciamientos poseen, además, raíces explicativas intrínsecas a las trayectorias posteriores. Del libro se desprende que otros momentos, más cercanos al presente, no han sido irrelevantes. Según Álvarez, Bértola y Porcile, en su introducción, la divergencia se inició en la década de 1910, afirmando que las diferencias se ampliaron en el siglo XX. Las descripciones que trabajan las restricciones del balance de pagos en situaciones de crecimiento dispar, las que rescatan a las volatilidades financieras o a las políticas aperturistas aplicadas desde la segunda mitad de la década de 1970, enfatizan que la lógica del distanciamiento también se encuentra en las décadas posteriores a 1950 y están enraizadas en las políticas económicas aplicadas desde la segunda mitad del siglo XX.

En realidad, las caídas profundas, posteriores a la segunda guerra mundial, detalladas en el gráfico 1 y preponderantemente las que se inscriben luego de los años de 1970 en el nivel de actividad de Argentina y Uruguay frente a sus primos y frente a las naciones ricas más industrializadas se vinculan, a mi entender, con políticas económicas aplicadas luego de la segunda posguerra y que tuvieron un neto corte neoliberal, monetarista y de apertura comercial y financiera. No pocos de los actores impulsores y franjas del encuadre de intereses de esas políticas tienen basamentos en el pasado. Las economías son dinámicas y las políticas económicas operan para corregir desajustes. Pero también son implantadas para imponer intereses sectoriales o corporativos.

Las lógicas económica y del poder en la Argentina indujeron la formulación de planes de ajuste redistributivos, minimizadores del salario, que operaron modificando los precios relativos y que han sido causantes de retrocesos notorios en los niveles de actividad. Reiteradamente, durante la implementación, marcha y quiebre de esos programas, la Argentina contó sus mayores rezagos posteriores a los años de 1940, en especial los contados frente a las naciones exitosas. Aparentemente no se visualiza en Australia y Nueva Zelanda la misma concepción derivada de la aplicación de planes de ajuste, que sí imperaron en Uruguay, al modo cómo ocurrió en Argentina y Brasil. También los programas de ajuste aplicados en Argentina durante la segunda mitad de los años setenta y el de la década de 1990 indujeron, las dos veces, profundas desindustrializaciones, que fueron deliberadas y que motivaron caídas más profundas en los ingresos personales y en los niveles de actividad. Y estas lógicas diferenciadoras tienen gran parte de sus raíces en el pasado. Su aplicación fue una de las respuestas de política económica a las restricciones de balance de pagos, perfectamente rescatadas en el libro por Porcile y Bértola y por Bejérez y Ramos, y que se derivaron de la morfología productiva, de la escasez de desarrollos tecnológicos propios, de la reducida predisposición a incorporar permanentemente nuevas tecnologías, y de la insuficiente base shumpeteriana de las sociedades argentina y uruguaya. Gran parte de sus razones de ser se derivan, sin duda, de conformaciones creadas antes de la segunda posguerra e incluso de los tiempos fundantes y que se amalgamaron con los nuevos contextos y con nuevas nociones.

El libro supera esas concepciones desindustrializadoras ya que se rescata repetidamente el valor de la industrialización y de la gestación de desarrollos tecnológicos como inductores del crecimiento y de mejores distribuciones de los ingresos. Precisamente, la lógica de los planes de ajuste, visualizable durante la segunda mitad del siglo XX, marginó las manufacturas y gestó regresividades en los ingresos.

En este sentido, desde la compilación se comprende que los determinantes de los distanciamientos o rezagos provienen, en mucho, de las trayectorias previas, de los encadenamientos con el pasado y de las morfologías institucionales y que son ellos los que se insertan en el presente, incrementando las brechas. Por eso es factible afirmar que los factores de arrastre determinaron, de manera conjunta, la constelación de intereses y las metodologías de las políticas económicas posteriores a la segunda guerra que llevaron a la acentuación de los rezagos contados por los dos primos y a empobrecerlos y que se explicitan claramente en el gráfico 1.

En esta maraña de preguntas e interpretaciones se encuentra el gran valor del libro: rescatar las causales esenciales que determinaron las políticas económicas posteriores a la segunda guerra y que fomentaron la preservación y acentuación de los rezagos de Argentina y Uruguay frente a los primos más ricos. Sin duda las visiones del pasado explican y mucho las trayectorias posteriores. Por ello, el libro compilado por Álvarez, Bértola y Porcile dinamiza el análisis del cómo evolucionaron y evolucionan las economías de Uruguay y Argentina y merece, sin duda, ser parte de la base de materiales que se emplean para comprender, comparativamente, el devenir de nuestras naciones.

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

El Boletín de AUDHE publicará artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido muy amplio, dando prioridad a las colaboraciones enviadas por los socios. Además de los artículos, el Boletín de Historia Económica contará con una sección “Notas y Debates” y otra para “Reseñas Bibliográficas”.

Los trabajos con pedido de publicación deberán ser enviados al Redactor Responsable (*Prof. Magdalena Bertino, Joaquín Requena 1375, Montevideo, Uruguay – Código Postal 11.200*). Deberán ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas en el país o en el exterior. Deberán enviarse dos copias impresas de los trabajos y un archivo en disquete en formato .doc o .rtf o en su defecto una versión electrónica en el mismo formato a magda@iecon.ccee.edu.uy, para su evaluación por dos de los integrantes del Consejo Consultor.

El Redactor responsable acusará recibo del trabajo en el plazo de quince (15) días de su recepción y el Consejo Consultor resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a los noventa (90) días. Esta resolución podrá estar condicionada a la introducción de modificaciones en el texto original.

Los autores deberán tener en cuenta las siguientes recomendaciones de presentación, cuyo incumplimiento será causa suficiente para la devolución del trabajo:

1. Los originales irán precedidos de una hoja en la que figure el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), su dirección, el teléfono, dirección electrónica y su afiliación institucional, en caso de tenerla.
2. La extensión de los artículos no superará las 30 páginas, tamaño carta con tipo de letra Times New Roman 12 puntos a espacio simple (incluidos cuadros, gráficos, mapas, notas y bibliografía). Las colaboraciones destinadas a las secciones “*Notas y Debates*” y “*Reseñas bibliográficas*”, no deberán exceder de cinco páginas.
3. Las notas se ubicarán al final del artículo y precediendo a la Bibliografía.
4. Las referencias bibliográficas irán al final del trabajo bajo el epígrafe *Bibliografía*, ordenadas alfabéticamente por autores y siguiendo siempre el siguiente orden: apellido (en mayúscula), nombre (en minúscula) del autor, año de publicación, (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas) o del libro (en cursiva), lugar de la publicación y editorial (en caso de libro), volumen y número de la revista. Sólo se incluirán en la bibliografía obras y autores citados en el texto.
5. Si el trabajo contiene un amplio número de referencias a documentación de archivo, material estadístico o fuentes documentales, estas deberán aparecer tras las referencias bibliográficas bajo el título *Fuentes*.
6. Las referencias en el texto irán a continuación de la cita, indicando entre paréntesis autor, año y página (Ejemplo: Thorp, 1988: 79), y en caso de varias obras de ese autor se las distinguirá con a, b, c, etc. Si se trata de fuentes editadas (prensa, revistas, repertorios documentales publicados por archivos, etc.) se ajustan a la normativa ya conocida. (Ejemplo de referencia de prensa: “El Industrial Uruguayo”, Año II, segunda época, N° 23; Montevideo, Junio 7 de 1907). Si se trata de fuentes inéditas organizadas en instituciones públicas se indicará en primer lugar el nombre de la institución, y a continuación el fondo consultado, cajas y /o carpetas y la numeración o fojas del documento si corresponde. En los casos de papelería de instituciones privadas o públicas que no se encuentre organizada se buscarán las formas que permitan la identificación del documento (Ejemplo: Archivo Camera di Commercio Italiana di Montevideo, en adelante ACCIM, Carpeta caratulada “Relazione sommaria dell'anno 1890”, Nota de la Camera di Commercio ed Arti di Firenze a la CCIM; Firenze, 27 Luglio 1890.) En síntesis, las referencias de fuentes inéditas se presentarán de la forma más adecuada para identificar el documento.
7. Las citas textuales, si exceden de tres líneas irán con sangría a ambos lados. En dichas citas los intercalados que introduzca el autor del trabajo deberán ir entre corchetes, para distinguirlos claramente del texto citado.
8. Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente, tener un breve título que los identifique e indicación clara de sus fuentes.