

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

24

CADERNOS PROLAM/USP



USP

LTR[®]

CARTA AOS LEITORES

Chegamos com este no vigésimo segundo número de nossa revista, cumprindo com o nosso objetivo de promover estudos analíticos sobre a América Latina, que priorizem pela interdisciplinaridade e os estudos comparativos. Tal missão envolve um rol de competências ímpar, que só pode se concretizar graças à dedicação e ao trabalho em equipe.

Já são muitos os que participam deste importante instrumento de discussão acadêmica e difusão de conhecimentos sobre a América Latina. A este crescente número de pesquisadores, devemos o fato de a nossa revista prosperar como canal de divulgação acadêmico, ganhando, em nossos dias, projeção internacional de grande importância.

Assim, começamos este número agradecendo aos nossos colaboradores, aos pareceristas e à editora LTr, que em sua parceria com o PROLAM/USP, muito tem contribuído para o sucesso do *Brazilian Journal of Latin American Studies* — Cadernos PROLAM/USP. Em razão da diversidade de assuntos relativos à integração da América Latina, vale a pena, como de costume, fazer uma prévia dos trabalhos que dão corpo a este número.

Cecília Vitto analisa a atuação do ministro da economia argentino José Ber Gelbard (1917-1977) na política econômica do terceiro governo peronista (1973-1976). Tal política tinha a designação de “*Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*” e se sustentava por meio da aliança entre as organizações sindicais, o empresariado nacional e o Estado. O artigo consiste, portanto, em uma explanação sobre os objetivos e o desfecho deste último grande momento do peronismo.

Aos interessados na situação da ordem política no continente, recomendamos a leitura do artigo de Fabio Luiz Barbosa, que escreve sobre a deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo, ocorrida em junho de 2012, em um processo de *Impeachment* de legitimidade contestável. Barbosa tece a teia das articulações políticas que levaram a deposição do presidente, e analisa o governo Lugo no complexo contexto de demandas sociais do Paraguai.

Fernanda Figueiras nos brinda com um pertinente ensaio sobre a identidade latino-americana: ela comenta o pan-americanismo de José Martí (1853 – 1895). Da riqueza de ideias do notável pensador cubano, é dado realce ao ideário do autoctonismo. Anti-imperialista que era, espectador da segunda metade do XIX, Martí é bem retratado no texto de Figueiras, de maneira que o trabalho que se apresenta é uma boa “porta de entrada” para o pensamento do Mártir da independência cubana.

Vívian Urquidí e Bruna Muriel Fuscaldo exploram as transformações institucionais por que passam as sociedades da Bolívia e do Equador a partir da luta pelo reconhecimento das populações tradicionais destes dois países andinos. Tais transformações têm como cerne a implantação do conceito de Estado Plurinacional e são orientadas pelo ideário indígena do “*Sumák Kawsay/Bem viver*”, que prioriza a harmonia com a natureza e ação social comunitária.

Juliane Caravieri Martins Gamba contribui com um trabalho sobre a economia chilena contemporânea. A autora explora pontos importantes como a proposta de política de desenvolvimento da CEPAL e o seu abandono pelo governo Chileno no início da década de 1970, a bonança econômica propiciada pelo modelo agroexportador e, principalmente, a grande contradição deste novo modelo de não conseguir converter seu sucesso econômico em políticas sociais.

Fazendo uso da teoria do circuito inferior da economia, Alexandra Cárdenas, Danton Bini e Jhon Jairo Bejarano apresentam seu estudo comparativo sobre a comercialização de alimentos de rua em São Paulo e Bogotá. Os autores sinalizam para questões capitais, como a importância econômica e social da atividade, e de problemas decorrentes de tal atividade, como as questões sanitárias, ambientais e as referentes ao subemprego.

Um interessante trabalho sobre a relação do sistema de proteção de patentes com o desenvolvimento e acessibilidade do tratamento da AIDS é apresentado por Julio C. Costa Navarro, Maria C. Cacciamali, Amaury P. Gremaud, José R. Carvalheiro, Moacyr C. Nobre e Sílvia Cradenas-Prado. O artigo é o produto de um estudo comparativo que analisa o sistema de combate à AIDS no Brasil e no México, levando em conta o contexto do sistema TRIPS.

No tocante à política ambiental, María de Lourdes Cárcamo Solís, Arminda Ruiz González, María Mercedes León Sánchez escrevem sobre a crise florestal em Monte Alto Valle de Bravo, no México. As autoras salientam a importância da ação participativa na formulação de políticas públicas. O artigo é o produto de uma longa pesquisa desenvolvida na comunidade envolvida com o problema pesquisado, e prova ser um bom exemplo de pesquisa participante.

Sobre questões trabalhistas, Katiúscia M. Galhera Espósito analisa as transformações dos sindicatos de metalúrgicos mexicanos, transformações estas que são feitas com o recurso da transnacionalização e organização em rede. Tal modelo é uma opção viável diante da difusão de métodos de produção flexível, a partir da década de 1970, que enfraqueceram a capacidade de reivindicação dos sindicatos em todas as partes do mundo.

Encerramos o presente número com a resenha de autoria de Irma Porto do livro *“Televisão Pública, para quem e para quê”* de Teresa Montero Otondo (Annablume, 2012) que discute aspectos importantes da comunicação audiovisual, como os impactos das tecnologias de multimídia e os desafios para a implantação da televisão pública. No contexto das comunidades latino-americanas, a televisão pública é apresentada como importante instrumento de aproximação e da prática da cidadania, o que a torna um elemento importante no processo de integração.

Boa Leitura!

Os editores

DO PAYROLL TAX REDUCTIONS ENHANCE EMPLOYMENT? POLICY LESSONS FROM COLOMBIA^(*)

BAIXAR AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS GERA EMPREGO? LIÇÕES DE POLÍTICA A PARTIR DO CASO COLOMBIANO

Stefano Farné^(**)

Universidad Externado de Colombia, Bogotá (DF), Colômbia

Abstract: In order to reduce the large informal sector, the Colombian government has cut payroll taxes on two occasions in two years, with the Acts of Formalization and Employment Generation, and Tax Reform. In the first case the Act was estimated to generate 500.000 new formal jobs and in the second one between 400.000 and a million. This paper contextualizes the measures implemented, evaluates their theoretical consistency and comments the first available data after enactment of the two acts. The analysis does not lead to ratify optimistic governmental forecast, in line with recent international experience. In a raw, we discuss policy implications.

Keywords: Labour demand; Non-wage labour costs; Public policy.

Resumo: Com o propósito de diminuir a elevada informalidade, o governo colombiano reduziu a carga tributária relacionada com a contratação trabalhista duas vezes em apenas dois anos, com as Leis de Formalização e Geração de Emprego e Reforma Tributária. No primeiro caso, se estima gerar 500.000 novos empregos formais e, no segundo, entre 400.000 a um milhão. Este artigo contextualiza as medidas implementadas, avalia a consistência teórica entre instrumentos empregados e resultados pretendidos e comenta os primeiros resultados ocupacionais obtidos. A análise nos leva a ratificar os otimistas prognósticos governamentais, em consonância com a recente experiência internacional. Ao final, discutem-se políticas públicas.

Palavras-chave: Demanda de trabalho; Custos não salariais e benefícios trabalhistas; Políticas públicas.

(*) This document has been possible thanks to the financial support of the International Labour Organization (ILO), Office for Argentina. The author thanks the comments of Professor José Antonio Ocampo of the University of Columbia and doctor Fabio Bertranou of the ILO Office of Buenos Aires. He also thanks the assistance of David Rodríguez, researcher at the Observatorio del Mercado de Trabajo. Opinions expressed are the exclusive responsibility of the author and not necessarily represent ILO's.

(**) Doctor, Director of the Observatorio del Mercado de Trabajo, Universidad Externado de Colombia. E-mail: <sfarne@gmail.com>. Received: 16.05.2014, accept: 20.06.2014.

1 INTRODUCTION

The government of Juan Manuel Santos, President of Colombia starting August 2010 embarked on a radical shift in labour market policy.

The administration of President Uribe (2002-2010) gave great emphasis to stimulating investment through general tax exemptions and in particular for the acquisition of capital assets. At the same time, Uribe's administration significantly raised contributions to social security, with the drawback that also the "pure" tax component of these contributions was increased. The minimum wage rose gradually, but steadily. Finally, from a broader macroeconomic context, the revaluation of the Colombian peso that began a decade ago must be highlighted.

All the mentioned events induced a profound change in relative prices of capital and labour, creating a strong anti-labour, anti-formal employment bias.

In order to reduce anti-labour bias and pressures on the productive sector arising from the revaluation of the currency, the new government considered of strategic importance to reduce the tax burden on companies hiring formal workforce. This strategy resulted in Act 1429 of 2010 on Formalization and Generation of Employment, and Act 1607 of 2012 on Tax Reform.

Three main sections compose this text. The first one is a theoretical framework that allows inferring the impact of payroll taxes on employment, within the context of a partial market equilibrium. A review of recent international empirical studies complements the analysis. In the second section, we examine Colombian experience in reducing social contributions by companies. Measures implemented are contextualized, and some preliminary occupational results are presented. The third section summarizes the main arguments presented throughout the text, and brings some policy lessons derived from the Colombian case.

2 LABOUR TAX AND EMPLOYMENT

This section presents a standard theoretical model of the effects on labour market caused by changes in payroll taxes. It also proposes some criteria to follow when analysing these effects. Lastly, it summarizes the conclusions of a number of recent international microeconomic empirical studies that estimate the impact on employment of an across-the-board reduction of taxation to work.

2.1 THEORETICAL ISSUES

Economic theory comes to ambiguous conclusions at the time of setting forth the effects that may result on employment and wages from the introduction or changes in taxes on labour.

In the basic model, a perfectly competitive labour market without payroll taxes is in equilibrium when demand D_0 and supply S_0 are equal. The equilibrium wage is w_0 and employment is set at E_0 (Figure 1). Under these conditions, the wage paid by companies coincides with the wage received by employees.

The introduction of a payroll tax causes an inward shift of the demand curve in the amount of tax_1 . The intersection of the newlabour demand curve D_1 with the original supply curve determines the wage employees now receive ($w_{1,wo}$). In turn, demand curve D_0 defines total labour costs per employee (wage plus tax) that now companies bear ($w_{1,em}$). Although this is a payroll tax, it is clear that tax_1 is not paid in full by employers, but rather is shared between employees and employers. The first ones contribute with an amount equal to $w_0 - w_{1,wo}$, and the second ones with an amount equal to $w_{1,em} - w_0$.

The percentage of the tax that employees assume accepting lower wages is known as “pass-through” effect.

In a perfectly competitive market, within the framework of partial equilibrium, the “pass-through” depends entirely on supply and demand elasticities of labour to wages, $|E_{s,w}|$ and $|E_{d,w}|$ respectively, in absolute value:

$$\text{pass through} = \frac{|E_{d,w}|}{|E_{d,w}| + |E_{s,w}|}$$

It is clear that the “pass-through” effect will be higher if the supply curve tends to be inelastic to wage and/or the demand curve tends to be elastic.

However, certain payments made by the employer, despite not being directly received by the employee, provide benefits to the latter, and may be considered as deferred wages. This is the case, for example, of contributions to pension and health, or unemployment insurance.

Summers (1989, p.180) claims that “Mandated benefits represent a tax at a rate equal to the difference between the employers cost of providing the benefit and the employee’s valuation of it, not at a rate equal to the cost to the employer of providing the benefit”.

If employees see the contribution paid by the company as payment for a service to their benefit, they will be willing to assume progressively its cost or work harder for the same wage. This induces an outward shift of the labour supply curve, leading to a reduction of wages actually paid by the company.

Finally, the “pass-through” effect may be limited by the existence of unions and mandatory minimum remunerations that make wages rigid downwardly. Thus, facing an increase in payroll taxes, a union with bargaining power can avoid significant reductions in wages. Also, when the State sets a minimum wage, companies find it impossible to transfer the higher cost that affects the payroll composed by minimum wage workers to lower wages.

Obviously, the “pass-through” effect works in both ways, for payroll tax increases as well as tax reductions.

Back to Figure 1, suppose that tax_1 is reduced to a level such as tax_2 , thus demand curve shifts from D_1 to D_2 . As a result, total labour costs fall, but not in the same amount by which tax decreases, because part of the tax, equal to $w_{2,wo} - w_{1,wo}$, translates into higher wages for employees.

So, if the “pass-through” is high, the effects of changes in payroll taxes are less significant, given that much of the increase (decrease) in taxes become lower (higher) wages and do not affect significantly the labour demand of companies.

Lastly, there are reasons to believe that the impact of payroll taxes on employment may have asymmetrical i.e., this is, that it may happen that reducing them may affect employment in a different quantity than an increase on taxes by the same magnitude (KESSELMAN, 1996, ARPAIA and CARONE, 2004, and KUGLER and KUGLER, 2008). This occurs because wages are more downward rigid (when payroll taxes increase) than upwards (when payroll taxes are reduced). In fact, in the case of the existence of a minimum wage, the law does not allow companies to reduce wages of employees hired with this wage if payroll taxes increase, this is, the “pass-through” effect is 0%. However, if taxes go down, there is no law which prevents wages from increasing, in which case the “pass-through” effect may be other than 0%. On the other hand, in the event of collective negotiation, employers and unions may perceive decreased payroll taxes as a “windfall gain” which they split among themselves without much dispute.

2.2 HOW TO ESTIMATE EFFECTS OF TAX REDUCTION ON EMPLOYMENT

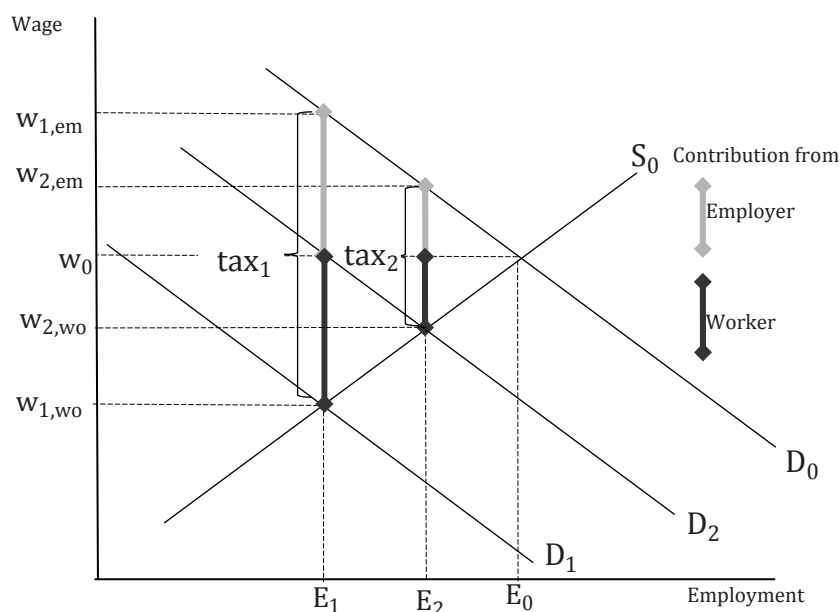


FIGURE 01

EFFECTS OF PAYROLL TAXCHANGES ON WAGES AND EMPLOYMENT

Source: Author's own assumptions

If the effect on employment of a labour tax reduction is not predictable *a priori* by economic theory, empirical estimation becomes crucial to derive indications of policy.

Thus, in order to derive a correct estimate of the employment effects of a reduction in labour taxes several points should be considered.

First, and because the impact on employment of labour taxes, as documented before, has asymmetric features, we must recognize that empirical contributions that consider the employment effect of an increased payroll tax cannot be taken as a reference if, on the contrary, we want to know the impact produced by a reduction thereof.

Second, it should be clear that lowering taxes on labour does not lead to an equivalent reduction in labour costs. This would be possible only when the “pass-through” effect becomes null. This is a situation that an extensive international empirical literature tends to rule out.

Indeed, high “pass-through” rates have been found in developed countries (OOGHE et al., 2003, and AZEMAR and DESBORDES, 2010), in some cases close to 100%. This means that a large part of changes in payroll taxes is transferred to workers by adjusting wages, so that the effect on employment results marginal. Melguizo and González-Páramo (2012, p. 247) base their meta-analysis work on 52 empirical studies, and conclude that *“in the long run, workers bear between two thirds of the tax burden (on labour) in Continental and Anglo-Saxon economies, and nearly 90% in the Nordic economies”*.

Also, when inspecting the experiences of some developed and developing countries, Taymaz (2006) concludes that in both cases much of the payroll tax is transferred to the wages of employees, and the “pass-through” effect would be greater than 50%. In the specific case of Turkey, a transfer of about 70% was estimated.

According to the World Bank *“research in Latin America suggests that anywhere from 20-70% of the employer’s social security contributions are passed on to the worker”* (WORLD BANK, 2009, p. 16). Higher values have been found by Gruber (1997) who in the case of Chile has found an almost total shift; by Cruces et. al. (2010) whom have calculated a “pass-through” effect between 40 and 90% in Argentina; and by Kugler (2005) which has found that the wages of workers covered by a new system of severance payments decreased by between 60% and 80% of employers’ contributions in Colombia.

Thus, in line with what theory predicts, in practice, companies manage to transfer a significant percentage of their mandatory contributions to the wages of its own employees. Vice versa, in the event taxes were lowered, employees would manage to seize a significant share of tax breaks. Some final considerations should be made about the level of aggregation of the information used.

Usually empirical findings based on aggregate data make use of changes in labour taxes in both directions, without distinguishing cases of reductions from increases.

On the other hand, when using time series and/or cross-sectional data there is the risk of obtaining biased results because of omission bias, measurement error, or endogeneity of regressors⁽¹⁾.

In fact, at macro level there can be reverse causality between occupational outcomes and labour taxes, being the first one—for example, an increase in unemployment or

(1) These potential drawbacks are highlighted throughout the empirical literature. Daveri (2002) addresses the issue in some depth.

labour informality — that may influence the latter. Also, despite profuse efforts for its building, an important part of the variables considered in cross-sectional analysis — such as employment protection indexes, institutional variables, indicators of bargaining power of unions, spending on active policies, etc. — are often only a first approximation of qualitative nature, and somehow subjective, of the phenomenon which wants to be studied. This makes them susceptible to measurement errors and endogeneity. On the other hand, the lack of some relevant variable for the analysis can lead to omitted variable bias.

In contrast, microeconomic estimates are a more reliable alternative because they allow for checking differential effects of tax reductions between groups of individuals, companies, industries, or geographical areas, in the context of an identical institutional environment.

Summing up, to estimate the employment effects of a reduction in labour taxes, it is necessary to keep in mind that:

- I. Estimates measuring the opposite causal relationship, that is how employment decreases if tax increases, do not serve as a guide;
- II. The “pass through” effect should be taken into account;
- III. The own microeconomic evidence of each country is more reliable.

2.3 WHEN LABOUR TAXES DECREASE, EMPLOYMENT INCREASES? A REVIEW OF SOME INTERNATIONAL RESULTS

Here are some national studies that meet the criteria outlined in the previous section.

2.3.1 ARGENTINA

Since 1995, Argentina has passed from a virtually uniform payroll tax at national level to a regional system. This process came along with a progressive reductions in these taxes between 1995 and 1999, and an increase from mid-2001, which, however, was not enough to keep the payroll taxes at initial levels (those of 1995). Cruces *et. al.* (2010) estimate the effects of these changes regionally differentiated on wages and formal employees of the urban private sector, and conclude that results “*point to the absence of any significant effect on employment*” (CRUCES *et. al.*, 2010, p. 19). They conclude that “*the main argument justifying the tax cuts introduced in 1995-1999 (namely, lower labor costs would increase employment) was not borne out by events.*” (CRUCES *et. al.*, 2010, p. 20)

2.3.2 TURKEY

In order to encourage investment and employment growth in low-income regions, the Turkish government adopted a series of incentives in 1998 in favour of resident companies, which included among others, reductions in employer contributions to the social security. The geographical coverage of these benefits was extended to a greater number of provinces in 2004 and 2005. The World Bank has conducted a series of exercises to determine the occupational and fiscal impact of a possible tax reform in Turkey, based partly on the empirical assessment of the abovementioned provincial incentive programs. The synthesis report recognizes that “*a major employment impact could only be achieved with very large reductions in labour taxes*” (WORLD BANK, 2009, p. 30).

2.3.3 SWEDEN

Bennmarker et al. (2008) studied the effects on wages and employment in Sweden after a reduction in payroll taxes in 2002. This reduction benefited small private sector companies located in certain remote and sparsely populated municipalities in the north of the country. Comparing them with a group of control enterprises with similar characteristics located in nearby areas, the authors “*do not find that the regionally differentiated payroll tax has had any significant effects on employment*” (BENNMARKER et al, 2008. p. 29).

2.3.4 FINLAND

Since January 2003, the Finnish government decided to reduce temporarily for three years the contributions to pension and health of firms located in 20 northern municipalities characterized by high unemployment. In subsequent years, these benefits were renewed twice until 2012, and extended to other municipalities in the east.

Korkeamäki and Uusitalo (2006) evaluate the effects on employment and wages per hour for the first two years of implementation of these measures. To this end, they define a group of enterprises located in municipalities not eligible for reductions, and with labour-demographic characteristics similar to the 20 beneficiary municipalities. As a result of the comparison between the two groups of companies, they find that in beneficiary regions about half of the reduction in social security contributions was passed to higher wages. The remaining reduction in the labour costs “*did not have significant effect on employment growth*” (KORKEAMÄKI and UUSITALO, 2006, p. 26).

In a similar exercise, Korkeamäki (2011, p. 31) extends the evaluation period until 2006. In this case, he also finds that “*the payroll tax cuts did not have a statistically significant effect on total employment*” in companies located in targeted geographic areas.

2.3.5 CHILE

Gruber (1997) examines the effects on wages and employment of reductions in payroll taxes that benefited Chilean firms in the early 80's. He estimates a panel of formal manufacturing firms, and finds statistically insignificant and small coefficients on employment, with an almost complete “pass-through”. Therefore, he concludes that “*the reduced costs of payroll taxation to firms appear to have been fully passed on to workers in the form of higher wages, with little effect on employment levels*” (GRUBER, 1997, p. 99).

3 COLOMBIAN EXPERIENCE IN REDUCTIONS IN SOCIAL CONTRIBUTIONS

This section presents the recent Colombian experience in payroll tax cuts to increase formal employment. The reasons and objectives, offered tax incentives, and goals on formal jobs set by Acts 1429 and 1607 are detailed and discussed. The expected impact on employment is confronted with some first available labour statistics.

3.1 ACT 1429 OF 2010 ON FORMALIZATION AND EMPLOYMENT GENERATION

As noted in the explanatory statement of purpose, Act 1429 seeks to alter the cost/benefit relationship between informality and formality in the first years of operation of small companies. At the same time, it seeks to increase employment opportunities for some populations at risk of labour exclusion. To this end, it provides a reduction of taxes and social contributions for small formal companies (Companies with up to 50 employees.) that start-up activities and for all companies, regardless of their size, which increase their payroll by hiring disadvantaged workers.

Reductions provided for new small businesses involve three categories of taxes:

I. Mercantile Registry and its annual renewal. In order to benefit from these, companies must register as beneficiary of Act 1429 at the Chamber of Commerce;

II. Income tax and withholding tax. In this event, the benefit must be requested from the Tax and National Customs Office (DIAN, for its Spanish initials);

III. Contributions to workers' health, SENA, ICBF, and "*cajas de compensación familiar*" (for a total of 10.5% of basic payroll). Verifying compliance with the payment of these social contributions is the responsibility of the Pension Management Unit (UGPP, for its Spanish initials) of the Ministry of Finance of Colombia.

While the gateway to access these three discounts is only one, which is the entry in a register of beneficiary enterprises at the Chamber of Commerce, companies that enjoy the reduction in the fare of the commercial registration may refrain from claiming other benefits.

All reductions provided by the Act are decreasing in time, and extinguish on the sixth year of operation of the company, according to the schedule reported in Table 1. The taxation benefits have an indefinite term, while the lower payroll taxes and discounts on the value of the commercial registration may only be benefited by the companies abiding by Act 1429, until December 31st, 2014.

	Mercantile registry and its renewal	Withholding tax	Income Tax	Payroll taxes and FOSYGA payments
Year of operation	% of the fare to pay	% of the fare to pay	% of the fare to pay	% of the fare to pay
1	0%	not subject to withholding tax	0%	0%
2	50%		0%	0%
3	75%		25%	25%
4	100%		50%	50%
5	-	-	75%	75%
6	-	-	100%	100%

CHART 01

TAX BENEFITS FOR THE NEW SMALL ENTERPRISES UNDER THE ACT 1429 OF 2010

Source: Act 1429 of 2010

On the other hand, companies that increase their payroll relative to December of the previous year by hiring young people up to 28 years old, internally displaced persons, disabled people, people in process of social reintegration, low-income breadwinner, women over 40 years, and any new employee earning less than 1.5 monthly minimum wage, may use part of social contributions paid as tax deduction for purposes of determining income tax. The right to tax benefit will not expire, but for each individual hired company may be favoured by a maximum of two years.

There are reasons to believe that, contrary to what the government had claimed, lower costs provided may not be a sufficient stimulus to induce formalisation.

In fact, during the first years of existence, it is expected that companies do not make profits on which to calculate income tax. Then, tax reductions provided during the first years of operation do not translate into significant savings for small businesses, in practice.

Lower costs for mercantile registry according to the Chamber of Commerce of Bogota (CALDAS, 2011) resulted in an average saving of about USD\$ 60, in 2011; in the case of companies of individuals this saving was even lower: on average a little over USD\$ 25.

Finally, savings that can result from payroll tax reductions are approximately 6.1% of the total labour cost -this is including all wage and non-wage costs, such as bonuses, severance payments, social contributions, etc. — during the first two years, 4.6% in the third year, 3% in the fourth year, and 1.5% in the fifth year. As in the case of commercial registration, those are obviously not large sums of money.

Tax incentives for job creation within disadvantaged groups of workers are more relevant. All companies can deduct from their income tax an amount equal to 12% of base wage of new employees⁽²⁾. In this case, however, the benefit expires at the end of the second year of hiring each individual, and the principle of additionality, — i.e., every year, the payroll of the beneficiary company must exceed the recorded as of December 31st of the year immediately previous — becomes a very demanding condition. Indeed, it is hard to think that companies manage to increase the number of employees ad infinitum, year after year.

The results of follow-up to statistics available to date are presented, and beneficiary companies of Act 1429 are identified in first instance.

According to UGPP, the entity in charge of monitoring the full implementation of the thorough application of social deductions foreseen in favour of new small formalized businesses, a total of 239,400 companies were registered at the Chambers of Commerce as potential beneficiaries of Act 1429, in 2011. 41.1% of them declared not to have permanent staff at the time of registration; another 36.5% reported having one worker, not being able to distinguish whether it was the owner himself or a wage-dependent worker.

(2) And corresponding to payments to cajas de compensación familiar, SENA, and ICBF, in addition of 1,5% paid to the Fondo de Garantía de Pensión Mínima (Minimum Pension Guarantee Fund), and 1,5% of solidarity contribution to the Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema de Salud – FOSYGA (Solidarity and Guarantee of the Health System Fund).

Out of these 239.400 companies only 6.707 (3%) made contributions to social security on behalf of an employee, taking advantage of non-payment of 11.5% on the corresponding basic payroll, in 2011 (UGPP, 2012). According to DIAN, companies that met the requirements to reduce income tax were even less during the same year: 6.441 (DIAN, 2013).

A year and three months later the situation had not improved substantially: only 4% of companies benefiting at any time since the validity of the act decided to enjoy the tax discount (UGPP, 2013).

If only 4% of the benefiting companies of Act 1429, at some point during the first two years and three months of its validity have made reduced social security contributions, it is reasonable to infer that the impact on employment of the aforementioned law must be of similar dimensions.

In fact, during the same period, 17.327 companies paid at least one month of contributions to 225.736 employees (UGPP, 2013). This figure is far from the government's target of 500.000 jobs formalized as exclusive result of Act 1429. Moreover, it should be resized taking into account that only *"57% of the companies benefiting from Act 1429 timely paid contributions to social security during the time elapsed of the law"* (UGPP, 2013), and that part of the workers were employed on a temporary basis, this being a form of contracting particularly relevant in new and small businesses. So, the number of employees hired monthly by companies benefiting from the Act of Formalization only rarely exceeded 100.000 units. In March 2013 they were 88.809 employees. And even if they are added to the 33.099 employees of companies under Act 590, the total would be 121.908 formalized jobs (UGPP, 2013)⁽³⁾.

Naturally, the commented formalization of businesses and jobs is not necessarily attributable entirely to Act 1429, nor this was the only factor involved in the decision to formalize.

Official figures on the number of new companies that took advantage of the law do not allow for this distinction, and therefore, overestimate the true impact of it. Economic growth or business formalization programs held by the Chambers of Commerce in the entire country, for example, may have been the main cause for the legalization of numerous productive activities that were informal previously. Only a rigorous impact evaluation can solve these problems of causality.

In turn, there is no information of the generation of formal employment among disadvantaged workers to date, because in the form of income tax there is no box to identify the jobs and deductions made by companies based on Act 1429.

3.2 ACT 1607 OF 2012 ON TAX REFORM

Less than two years after the enactment of Act 1429, another time the Colombian government evoked the argument of high informality to pass a tax reform in the Con-

(3) Act 590 of 2000 provides that micro, small, and medium enterprises can enjoy a 75% reduction of the total value of their contributions to SENA, ICBF, and cajas de compensación familiar in the first year of operations; 50% in the second one, and 25% in the third. Act 1429 leaves the possibility that beneficiary companies may choose to abide by payroll tax reductions established in it or by those, less generous, provided in Act 590.

gress. In this opportunity Act 1607 of December 2012 changed again the rate of social security contributions paid by enterprises.

Formally, companies remain responsible for funding the ICBF, SENA, and health of their employees, but now the necessary resources for such purposes do not originate anymore in 13.5% of the monthly value of their payroll. As an alternative, a new hypothecated income tax called “for the equity” CREE of 8% (9% for the first three years) was created.

At the same time, however, the overall rate of income tax decreases in 8 percentage points, from 33 to 25%. In the end, then, companies would avoid paying 13.5% of social contributions that end up being charged, largely, to individuals for which direct tax burden increases. The reduction in payroll taxes does not apply to companies not subject to income tax (public sector, foundations, NGOs, for example), and to employees of taxpayer companies with income higher than ten minimum monthly wages.

Besides the changes just described, the tax reform introduced changes to the system of indirect taxes, and its promoters argue having conceived it to have a neutral effect on the total tax receipts.

With the relief derivable from minor taxes on labour, the National government sought to favour labour-intensive companies, and expected to generate between 400.000 and 1.000.000 new formal jobs.

Although Act 1607 was enacted in December 2012, the employers’ obligation to fund the SENA and ICBF with a contribution of 5% of basic payroll was eliminated only from May 2013 onwards, and the contribution of 8.5% for employees’ health was removed only starting January 1st, 2014. So, today it is impossible to empirically assess its consequences on employment. It should be noted that, as in the case of Act 1429, Act 1607 does not have a baseline at a period of time before its implementation.

Then, we will proceed with an ex ante appraisal that will try to verify the theoretical consistency between the policy implemented and desired results. To this end, some initial clarifications are necessary.

First, it should be noted that 13.5% of payroll taxes are assessed on the basic wage, and, therefore represent a lower percentage of total labour costs. The Ministry of Finance of Colombia recognizes that “a reduction of 13.5% in employer contributions represents a fall of 8% in their current labour costs” (CÁRDENAS, 2012).

Second, we must draw attention to the desirable consistency between wage policy and payroll reduction. It is clear that, in the short run, increases in real wages go in the opposite direction and reduce the expected employment creation stemming from lower labour taxes. In this sense, the rise in the minimum wage decreed by the Colombian government within days of passage of Act 1607-1.6 percentage points above inflation in the preceding year- partly offset the reduction in labour costs endorsed by tax reform. In the same vein, the 2014 minimum wage increase was 2.6 percentage points higher than inflation in 2013, being the highest in the last twenty years.

Third, tax reform has led to a broadening of the income-tax base and inevitably increased the effective rate. This is a result of the tax reform little publicised, but unmistakable: in practice, the income tax to enterprises has increased noticeably. This is mainly for two reasons.

On the one hand, employers cannot deduct social contributions (SENA, ICBF and health) as a cost in the income tax because they are not paying them under the act. Clearly labour intensive companies end up suffering more than capital-intensive companies, because they were benefiting most from the reduction in payroll taxes. On average, it is expected that the rate of income tax will go up 1-2 percentage points (FARNÉ, 2013).

Furthermore, exempt income and allowable deductions in determining the taxable base for the new CREE tax were slashed relative to general income tax. On average, according to the Ministry of Finance of Colombia, the collection will increase by 20% (see Ministry of Finance of Colombia, 2012), so that 8% in the CREE rate translates into 9.6% of the general income tax rate.

In years 2013 to 2015 the CREE rate will not be 8% as proposed by the Government, but 9% as approved by the Congress. In terms of the general income tax rate there is another 1.2% to take into account.

With the mentioned caveats, the effective rate of income tax-adjusted will rise nearly five percentage points for companies on average, from 33% before Act 1607 to about 37.8% for the tax year 2013.

Fourth, and as noted above, the companies did not pay the contribution of 5% on payroll with SENA and ICBF destination only from May 2013 and the 8.5% contribution to health of its employees was removed from January 2014. At the same time, during 2013 they paid CREE new tax. Hence, in 2013 companies paid twice the contributions to health, SENA and ICBF.

In conclusion, the reduction in payroll taxes has not been what was projected. In part it has been “passed through” to workers via higher wages and in part it also has been offset by higher income taxes.

This could lead to little employment gains. A simple exercise carried out by the *Observatorio del Mercado de Trabajo* of the *Universidad Externado de Colombia* has concluded that tax reform could provide 50.000 to 85.000 new jobs (FARNÉ and RODRÍGUEZ, 2013). A figure rather lower than expected by the government, but consistent with the results from other studies. For example, according to the general equilibrium model of Hernández (2011), the replacement of nine percentage points of payroll taxes by another type of tax would have no effect on the rate of unemployment and reduce only 1% the informality rate. Also, the substitution of the same nine percentage points with indirect taxes leads to an increase of only 157.000 formal jobs according to Botero (2011). It is worth to notice that, differently from the case of laws 1429 and 1607, this two exercises applied tax cuts to all firms and employees in the economy.

Employment data relating to the first year of implementation of Act 1607 confirms the veracity of these estimates. Although economic growth was slightly higher — GDP

grew 4.0% in 2012 relative to 4.3% in 2013 — the creation of formal wage-employment in the private sector actually favoured by the tax reform was reduced after the Act. According to the Institute of Statistics of Colombia (DANE for its Spanish initials) in this sector 285.369 new jobs were created in 2012, but only 260.165 in 2013; this is about 25.000 jobs less. Moreover, in 2013 the new jobs were concentrated in the capital intensive financial sector, in the educational sector (not income tax payer and so not entitled to payroll tax reduction) and high wage employees (for whom payroll tax cut does not apply).

Nationally, the growth rate of total employment collapsed from 3.4% in 2012 to just 1.7% in 2013 (see Table 2).

Inter-year variation:	GDP growth	Annual change of total employment		Annual change of employees in (formal) favoured sectors *	
		Absolute	Percentage	Absolute	Percentage
2011-2012	4,0	676.907	3,4	285.369	6,7
2012-2013	4,3	351.776	1,7	260.165	5,8

CHART 02
GROSS DOMESTIC PRODUCT GROWTH AND AVERAGE ANNUAL CHANGE OF
EMPLOYMENT IN COLOMBIA

Years 2012 and 2013

* Employees in formal sector activities favoured by tax reform: all formal employees (ILO definition) except those working in telecommunications, education, financial, mining and utilities sectors, and those earning more than ten minimum monthly wages in any sectors. Public officials are also excluded.

Source: Author's calculations based on DANE household surveys and national economic accounts.

4 CONCLUSION: POLICY IMPLICATIONS

The formalization strategy of the Colombian government has been based on the belief that informality is the result of a rational choice of economic agents that compare the benefits and costs of being formal. In practice, however, both Act 1429 and 1607 neglect the benefits making emphasis only in costs side.

The expectation of the government is that all or most of the reduction in social contributions becomes a reduction of labour costs, with no counteracting response from labour supply. And further, that this reduction in costs is sufficient to reverse the outcome of the trade-off between costs and benefits of the formality. Apparently, neither of the two facts occurred.

The experience of Colombian Acts 1429 and 1607 leaves several policy lessons.

First, it is very likely that the reduction in labour taxes needs compensatory fiscal measures (unless this reduction is only temporary). Upon the Colombian tax reform, all private sector companies will pay less payroll taxes, but more income taxes, and this will

attenuate the expected employment impact. In particular for intensive human and physical capital companies it is likely an increase in total taxes (adding up income and payroll taxes) associated with the level of staff employed at the time of entry into effect of Act 1607. Consequently, the tax reform will generate very little incentives to hire more employees in the telecommunications, financial, mining, and utilities sectors. Many hotels, restaurants, and bars are in similar conditions due to changes introduced to the tax regime for indirect taxes and VAT.

Second, in order to effectively generate employment there should be consistency between reduction of social contributions and wage policy. In Colombia, minimum wage increases partially offset the decrease in labour taxes, making more expeditious the transfer of these lower taxes to higher wages.

This brings us to a third important consideration raised by economic theory: the existence of a “pass-through” effect, which predicts that a decrease in labour taxes does not result in an equal reduction in labour costs. Econometric estimates have found that the former can be higher than the latter, although the magnitude of the difference varies from case to case, depending on the type of tax, group of employees affected and current macroeconomic and institutional context.

A corollary of this third point is that not all the value of social contributions that companies pay for their employees can be considered a tax, as suggested by Summers (1989). Indeed, some payments give access to benefits to the workers. Consequently, the policy of reducing costs of being formal cannot be indiscriminate. Rather, it should operate solely on the “pure” tax component of these contributions.

Fourth, the Colombian government ignored not only the empirical contributions of the abundant international literature (which agrees in non-significant impacts on employment as a result of a reduction in payroll taxes), but also some important policy recommendations present in the literature. Both the report of *Econopubblica* (2011) for the European Commission and the World Bank for Turkey recommend not to proceed to a widespread cut in labour taxes. Rather, they recommend to focus on unskilled labour, minimum wage workers, or specific groups (such as breadwinner women or youth). For these categories of employees the “pass-through” effect is much smaller than for other employees, and consequently, the effect on employment is greater.

All in all, the average effective cost reduction for hiring that involved Acts 1429 and 1607 may have resulted insufficient to cause the employment impact expected by its promoters.

In Colombia there are other factors different from labour costs, which are likely to have greater weight in the decision to become formal and formalize staff employed by small productive units. Among them, we can find a production scale too small to hire employees, or the complexity and little friendliness of the tax system, or a poorly designed system of financing social protection.

Clearly, the formalization strategy chosen by the Colombian government has not been effective for individuals who are forced to belong to the informal sector because they do not have any other choice, and the comparison between costs and benefits of

the formality is not an option; that is for those excluded from formality due to low productivity, poverty or poor education.

5 BIBLIOGRAPHY

- ARPAIA, Alfonso; CARONE Giuseppe. Do labour taxes (and their composition) affect wages in the short and in the long run?, *Economic Papers*, European Commission, n. 216, 2004.
- AZEMAR, Celine; DESBORDES Rodolphe. Who ultimately bears the burden of greater non-wage labour costs?, University of Strathclyde, *Discussion Papers in Economics*, n. 10-04, Glasgow, 2010.
- BARAN, Joni. Payroll taxation and employment: A literature survey, Industry Canada, *Occasional Paper*, n. 15, 1996.
- BENNMARKER, Helge; MELLANDER Erik; OCKERT Bjorn. Do regional payroll tax reductions boost employment? IFAU. *Working Paper*, n. 2008: 19, page 33, 2008.
- BOTERO, Jesús. *Desempleo e informalidad en Colombia. Un modelo de equilibrio general computable (Unemployment and informality in Colombia. A model of computable general balance)*, mimeo, Universidad EAFIT, Medellín, page 28, 2011.
- CALDAS, Consuelo. *Formalización empresarial: avances y retos (Enterprise formalization: progresses and challenges)*, presentation to the 48 Confecámaras National Meeting (48 Asamblea Nacional Confecámaras), Chamber of Commerce of Bogota, Cartagena, September 22nd, 2011.
- CÁRDENAS, Mauricio. *Reforma tributaria 2012 (2012 TaxReform)*, PPT presentation, Bogota, October 26th, 2012.
- CRUCES, Guillermo; GALIANI Sebastian; KIDYBA Susana. Payroll taxes, wages and employment: identification through policy changes, CEDLAS, *Documento de Trabajo*, n. 93, 2010.
- DAVERI, Francesco. Labour taxes and unemployment. A survey of the aggregate evidence, *CeRP Working Paper*, n. 18, 2002.
- DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN. *Primer informe sobre la aplicación de la Ley 1429 de 2010 (First report on the application of Act 1429 of 2010)*, Coordinación de Estudios Económicos, *Cuaderno de Trabajo*, n. 49, 2013.
- ECONOPUBLICA. The role and impact of labour taxation policies, *Informe para la Comisión Europea (Report for the European Commission)*, Milan, 2011.
- FARNÉ, Stefano. *Reforma tributaria, empleo e informalidad (Tax reform, employment, and formality)*, PPT presentation, Valledupar, July 25th, 2013.
- FARNÉ, Stefano; RODRÍGUEZ David. ¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo? (Does lowering labour tax generate employment?) Act 1607 of 2012, of tax reform in Colombia, social Security Office, *Cuaderno de Trabajo*, n. 14, Universidad Externado de Colombia, 2013.
- GRUBER, Jonathan. The incidence of payroll taxation: Evidence from Chile, *Journal of Labour Economics*, v. 15, n. 03, p. S72-S101, 1997.
- HERNÁNDEZ, Gustavo. Impuestos parafiscales y mercado laboral: un Análisis de equilibrio general computable (Parafiscal taxes and labour market: an analysis of computable general balance), *Archivos de Economía*, n. 378, p. 20, 2011.
- KESSELMAN, Jonathan. Payroll taxes in the finance of social security, *Canadian Public Policy*, v. 22, n. 02, p. 162-179, 1996.
- KORKEAMAKI, Ossi. The finnish payroll tax cut experiment revisited Government Institute for Economic Research, *VATT Working Paper*, n. 22, 2011.

- KORKEAMAKI, Ossi; UUSITALO Roope. Employment effects of a payroll-tax cut. Evidence from a regional tax exemption experiment, *IFAU. Working Paper*, n. 10, 2006.
- KUGLER, Adriana. Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia, *Journal of Public Economics*, v. 89, p. 487-500, 2005.
- KUGLER, Adriana; KUGLER Maurice. Labour market effects of payroll taxes in a developing countries. Evidence from Colombia, *NBER Working Paper*, n. 13.855, p. 33, 2008.
- MELGUIZO, Angel; GONZÁLEZ-PÁRAMO José. Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach, *Journal of the Spanish Economic Association*, p. 247-271, 2012.
- MINISTRY OF TREASURY OF COLOMBIA. *Reformatributaria para la equidad y el empleo (Tax reform for the equity and unemployment)*, PPT presentation, December, 2012.
- OOGHE, Erwin; SCHOKKAERT Erik; FLECHET Jef. The incidence of social security contributions: an empirical analysis, *Empirica*, v. 30, n. 02, p. 81-106, 2003.
- SUMMERS, Laurence. What can economics contribute to social policy?, *American Economic Review Papers and Proceedings*, v. 79, n. 02, p. 177-183, 1989.
- TAYMAZ, Erol. *Labour demand in Turkey*, Informe para el Banco Mundial, mimeo, page 51, 2006.
- UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGP. *Desarrollo metodológico. Selección de empresas con indicios de incumplimientos de requisitos de Ley 1429 Methodologic development. Selection of companies with indication of non-compliance of requirments of Act 1429*, PPT presentation, 2013.
- UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGP. *Comunicado de prensa (Press release)*, March 30th, 2012.

O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS NA AMÉRICA LATINA: A DINÂMICA DE EVOLUÇÃO NOS PERÍODOS DAS RECENTES CRISES

*INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES IN LATIN AMERICA:
THE DYNAMICS OF EVOLUTION IN THE PERIODS OF THE
RECENT CRISES*

Anita Kon^(*)

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Resumo: O artigo examina aspectos teóricos e empíricos sobre a situação do comércio internacional de serviços da América Latina, identificando as características da evolução e distribuição destes fluxos, particularmente diante das conjunturas econômicas de crises internacionais que se sucederam em períodos recentes. Inicialmente é examinado teoricamente o desenvolvimento da internacionalização de serviços, e as transformações estruturais consideráveis, resultantes dos impactos do processo de globalização e seus reflexos na evolução fluxos internacionais dos serviços. Finalmente, são analisadas empiricamente a distribuição e evolução dos serviços da América Latina no contexto do comércio mundial, verificando as tendências de desenvolvimento de países selecionados.

Palavras-chave: Comércio de serviços; Crises econômicas internacionais; Globalização.

Abstract: The article examines theoretical and empirical aspects of the international trade in services situation in Latin America, identifying the characteristics of the evolution and distribution of these flows, particularly given the economic situations of the international crises that followed in recent periods. Initially it is theoretically analyzed the internationalization development of services activities and the considerable structural transformations resulting from the impacts of globalization and also its effects on international flows. Finally, it is empirically analyzed the distribution and evolution of services in Latin America in the context of world trade by checking the development trends of selected countries.

Keywords: Trade in services; International economic crises; Globalization.

(*) Doutora, Professora do Departamento de Ciências Econômicas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Coordenadora do Grupo de Pesquisas em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política (PEPGE — PUC/SP); Consultora do Instituto de Economia Política Aplicada (IPEA); Assessora econômica da Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: <anitakon@pucsp.br>. Recebido em: 04.10.2013, aceito em: 27.12.2013.

1 INTRODUÇÃO

O relevante desenvolvimento da produção econômica internacional no final da década de 1990, que teve continuidade no início dos anos 2000, foi acompanhado pela expansão considerável dos fluxos de comércio internacional. Neste período, além de enfrentar questões relacionadas à busca da estabilização macroeconômica, grande parte dos países da América Latina se mobilizaram para participarem mais ativamente da competição neste mercado mundial, seja elevando seus esforços para exportação, seja para a importação de insumos necessários para a modernização e ampliação da capacidade produtiva.

Neste contexto, observa-se o papel relevante dos setores produtivos de serviços como indutor do aumento da produtividade das empresas e do desenvolvimento econômico, pelos seus impactos sistêmicos marcantes, tanto em nível micro quanto macroeconômico, resultantes da introdução da inovação em serviços nos processos produtivos e na organização, com a criação de novas modalidades de serviços ou ampliação das possibilidades de comercialização internacional destas atividades. A capacidade de cada economia de elevar os movimentos de suas vendas e compras internacionais de serviços específicos resulta, portanto, na possibilidade de aumentar sua competitividade interna e internacional. Por outro lado, a ampliação destes fluxos internacionais nos diferentes países recebe impactos consideráveis de fatores geográficos relacionados à sua localização territorial em relação aos principais mercados, dos recursos financeiros e materiais, da concentração de conhecimento e de capacidades dos agentes produtivos.

Este artigo examina alguns aspectos teóricos e empíricos sobre a participação e a possibilidade de evolução da América Latina no comércio internacional de serviços, onde são evidentes algumas destas desvantagens geográficas e econômicas, particularmente diante de conjunturas econômicas de crises internacionais que se sucederam no período. Em primeiro lugar é examinado teoricamente o desenvolvimento da internacionalização de serviços, e as transformações estruturais consideráveis, resultantes dos impactos do processo de globalização e seus reflexos na evolução fluxos internacionais dos serviços. Finalmente são analisadas empiricamente a distribuição e evolução dos serviços da América Latina no contexto do comércio mundial, particularmente nos períodos recentes de crise internacional.

2 O DESENVOLVIMENTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Com os avanços tecnológicos nas áreas de transportes e comunicações do pós-guerra, o aparato produtivo das empresas é deslocado para o exterior, inicialmente, com a internacionalização da produção de produtos acabados. Posteriormente, a partir do final dos anos 1960 (particularmente com o avanço da microeletrônica e da tecnologia da informação), em alguns setores, o processo de produção é internacionalizado, como desenvolvimento de cada parte do processo em uma diferente região mundial. O fenômeno da globalização, intensificado no mercado mundial na década de 1990, é, portanto, um processo histórico de internacionalização do capital, que se difundiu com maior velocidade, especialmente, a partir das três últimas décadas, graças ao avanço tec-

nológico. Neste contexto, desde a década de 1980, configurou-se uma nova etapa mais avançada e veloz de transformações tecnológicas e de acumulação financeira, intensificando a internacionalização da vida econômica, social, cultural e política.

Os resultados dessa dinâmica, observados na atualidade, mostram que o papel desempenhado pelos setores de serviços no desenvolvimento econômico é fundamental em qualquer nível do processo de desenvolvimento dos países. Enquanto estes setores apresentam características diferentes nas economias desenvolvidas ou em desenvolvimento, estas atividades permanecem na atualidade como sua fonte mais relevante de empregos. No entanto, este papel é estendido para muito além da prestação de serviços a outros setores, uma vez que é provado o caráter independente e indutivo ao desenvolvimento incorporado em algumas das atividades dinâmicas de serviços (KON, 2004). O crescimento e a modernização desses setores em uma economia é um requisito fundamental para este desenvolvimento e não simplesmente um coadjuvante no seu resultado final ou no produto e o desempenho do setor de serviços são vitais para a redução da pobreza.

O desempenho dos serviços é importante para as economias modernas. Para citar só um exemplo, o crescimento do comércio internacional dos serviços vem colaborando para a entrada de rendimentos e poupança, por meio das vendas para exterior. Portanto, o aprovisionamento das atividades de serviços é um elemento crucial na dinâmica do processo de desenvolvimento de qualquer país (KON, 2004).

No tocante ao comércio exterior de serviços, são encontrados nas análises alguns conceitos tradicionais sobre o caráter não comercializável internacionalmente destas atividades (BAUMOL, 1987; BRYSON e WHITE, 1997; KON, 2004; REINHARDT, 2011). Mesmo em análises mais recentes ainda existem trabalhos que adotam estas premissas tradicionais ao enfatizar a falta de cooperação para a formação de poupança nacional causada pela característica de serem produtos *non tradable* e, dessa forma, não gerarem absorção de poupança externa: segundo Samuel Pessoa (*apud* DANTAS, 2012): “*dado que os serviços são não comercializáveis internacionalmente, a absorção de poupança externa pode ocorrer na forma de bens manufaturados e de bens primários.*”

Por outro lado, esta característica do conceito tradicional é também considerada como relevante para a elevação da inflação e dificulta o desenvolvimento da indústria das economias menos desenvolvidas, desde que a poupança interna será investida em importação de manufaturados: “*A tragédia para a indústria é a assimetria entre os serviços e os bens manufaturados. Estes últimos são transacionados internacionalmente, ao contrário dos serviços.*” (*apud* DANTAS, 2012.) A ideia presente nestas análises tradicionais é de que, em países em desenvolvimento com altas taxas de consumo e baixas taxas de poupança, a demanda é mais concentrada em serviços do que em bens. Nessa situação, que é mais verdadeira em sociedades em que o padrão de consumo é muito concentrado em serviços e se aproxima do nível da classe média, a não possibilidade de importação de serviços aumenta os seus preços internos anteriormente à elevação da oferta. O mesmo não ocorre com os bens primários ou manufatureiros, que podem atender sua demanda interna pela importação.

Nas análises mais recentes neo-schumpeterianas, a ideia da relevância dos serviços como também indutoras no contexto do desenvolvimento econômico, não deve ser in-

interpretada em termos comparativos ou substitutivos entre estas atividades e as demais como em um jogo de perdas e ganhos, mas sim como elementos conjuntamente influentes no processo. As atividades de serviços são cogeradoras de produtividade e de valor adicionado em todos os setores produtivos. Além do mais, embora seja patente a baixa participação relativa do comércio exterior de serviços quando comparada à das mercadorias, observa-se em termos absolutos um montante considerável no valor monetário dos fluxos transacionados (KON, 2012).

O comércio exterior de serviços é um elemento importante, na pauta da maioria dos países, nesta fase de globalização econômica. Os fluxos de comércio externo de serviços observados levam à reformulação da ideia anterior sobre a natureza intrínseca de *non-tradable* internacionalmente de toda a ampla gama destas atividades, para dar lugar à verificação da relevância dos serviços específicos comercializados no exterior. Já o crescimento dos serviços “*Tradable*” é fato constatado e mensurável.

As transações internacionais de serviços, no entanto, muitas vezes, continuam a ser impedidas ou dificultadas por barreiras políticas e econômicas. Os países em desenvolvimento teriam muito a se beneficiar pela maior liberalização destas atividades. A partir do reconhecimento da relevância dos fluxos de serviços no comércio internacional, bem como a necessidade de maior liberalização, estas atividades foram incluídas como relevantes na arquitetura dos tratados de comércio multilateral conforme formatado pelo Acordo Geral de Comércio Exterior em Serviços (*General Agreement on Trade in Services* — GATS), elaborado pela OMC.

O desenvolvimento relevante da produção econômica mundial no século XX, que continuou a aumentar até o período recente que antecedeu a crise financeira internacional de 2008, foi acompanhado pela considerável expansão dos fluxos de comércio internacional de mercadorias e serviços. Neste contexto, a produção econômica mundial é consideravelmente afetada por fatores geográficos, desde que a localização geográfica dos recursos financeiros e materiais, recursos de conhecimento e produção, juntamente com a proximidade ou afastamento dos principais mercados, conduzem as estratégias econômicas e táticas dos países no cenário de comercialização mundial. Outros aspectos relevantes internos aos países interferem nos resultados como a natureza da especialização internacional, formas de agrupamentos industriais, relações entre comércio externo e geografia interna, evolução e diferenças tarifárias, bem como os diferentes instrumentos do comércio legal dos países, entre outros. A geoeconomia é frequentemente associada à geopolítica, no que se refere aos princípios básicos da teoria das relações internacionais, que define o papel e as formas históricas específicas e que influenciam as diferentes situações ou barreiras internacionais dos processos regionais, continentais ou globais (KON, 2012).

3 AS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS: IMPACTOS DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO NA EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS

Na segunda metade do século XX, a concentração crescente de excedentes de capital, que eram então exportados, levou a um novo estágio de desenvolvimento indus-

trial, mediante investimentos diretos vindos de grandes empresas estrangeiras, para a produção de matérias-primas e produtos fabricados, em sua busca de mercados maiores, fatores de produção menos onerosos e de maior retorno sobre o capital investido. As transformações na estrutura produtiva que então ocorreram não se deram apenas no montante de produto gerado ou nos processos tecnológicos.

Como apontado por Hauknes (1996), quando as tecnologias inovadoras, especialmente na área de informação, são aplicados aos serviços, elas mudam sua estrutura interna e global competitiva, tanto nas indústrias de bens quanto de serviços, e cresce a participação dos serviços em indústrias transformadoras. Assim, novas economias de escala aparecem em grandes instituições que muitas vezes têm uma estrutura produtiva doméstica ou internacional descentralizada. Por outro lado, as novas economias de escopo criadas por tais tecnologias apresentam constantemente efeitos secundários inesperados, ou seja, benefícios ou externalidades positivas. Além do mais, a complexidade econômica e a ampliação constante da população mundial requer mecanismos mais eficazes para serem conduzidos, pelas novas tecnologias imateriais que proporcionam uma melhor organização e difusão do consumo ou, ainda, a implementação de processos e de relações entre agentes, anteriormente impossíveis.

Em anos mais recentes, particularmente depois da década de 1990, a economia mundial se caracterizou por mudanças substanciais mais intensas na natureza da produção e as demandas por bens e serviços começaram a ser atendidas por uma economia mundial. Tal década foi palco da aceleração da globalização das atividades econômicas, com a proliferação das empresas transnacionais. O processo de maior integração desenvolveu os serviços de transportes e serviços mais sofisticados, como a construção civil, o planejamento, também passaram a se desenvolver. Dessa forma, grupos sofisticados de serviços estão substituindo as atividades manufatureiras tradicionais enquanto setores líderes de economias avançadas e possivelmente das economias em desenvolvimento.

A desregulação dos serviços financeiros e o advento de modos avançados de comunicação intensificaram a internacionalização de firmas de serviços financeiros. A globalização da economia mundial criou um novo papel para as cidades que são eixos internacionais de negócios. Originalmente, as atividades bancárias internacionais se desenvolveram como um complemento do comércio internacional, pois é um imperativo das instituições financeiras ter a presença física próxima do cliente e uma presença ativa nos mercados mais relevantes, a fim de realizar os negócios que são intensificados por conexões diretas confiáveis. Apenas recentemente as atividades bancárias internacionais e o comércio internacional se colocam separadamente como duas partes de uma rede mundial ao invés de formarem uma unidade. Apoiados pela base financeira, outras atividades de serviços vêm se difundindo mundialmente, visando ao atendimento de assessoria a empresas ou à demanda de serviços de consumo familiar.

No caso da América Latina, além da importação de serviços financeiros e de telecomunicações, uma série de empresas prestadoras de serviços, de outras nacionalidades, vêm investindo no mercado destes países, mais intensamente desde o segundo quinquênio dos anos noventa, principalmente por meio de franquias. Trata-se particularmente de serviços de limpeza doméstica, oficinas mecânicas, lavanderias, locação de veículos,

redes de *fast-food*, serviços hospitalares e serviços de atendimento a empresas e domicílios, entre outros. A globalização destes serviços tem provocado, a médio prazo, redução de preços do setor no mercado latino-americano, tendo em vista que, de uma forma geral, estes serviços utilizam padrões de qualidade e de eficiência (estabelecidos pela matriz) superiores às similares nacionais, resultantes da tecnologia usada ou de insumos importados para sua operacionalização, com ganhos de escala e, muitas vezes, com processos automatizados. A importação destes serviços apresenta reflexos consideráveis no comércio internacional e Balanço de Pagamento dos países (OCDE, 2008 e WORLD BANK, 2008).

Com o aumento da eficiência dos transportes e da comunicação, principalmente com o surgimento de uma Economia da Informação, as transformações produtivas e a internacionalização econômica resultaram na crescente integração dos serviços, o que explica o aumento significativo de seu consumo. (KON, 2012). (12)

O mercado internacional para serviços se ampliou consideravelmente, desde que a incerteza econômica por parte das firmas tornou necessários ajustes no seu comportamento, para conter os custos e também a competição nos mercados mais dinâmicos. A atualização da informação e do conhecimento sobre processos organizacionais e produtivos é uma busca constante e os fluxos internacionais destes insumos resultam da ampliação da concorrência globalizada. Foi o desenvolvimento dos serviços de transportes e comunicações que permitiram a instalação de novos estabelecimentos de produção em outros países e seriam base para relações sólidas de produção e distribuição internacionais (OCDE, 2008 e WORLD BANK, 2008).

O papel dos serviços como indutor do desenvolvimento pode ser explicado pelo seu impacto sistêmico nas economias de todos os países e na economia mundial que resulta da introdução de inovação tecnológica nos processos de produção e nas organizações, mediante a criação de novos serviços ou da atualização e aprimoramento dos já existentes. O progresso tecnológico sistêmico é uma nova forma de parceria, cada vez mais disseminada mundialmente, que elimina barreiras entre economias mais avançadas e são rapidamente introduzidas em serviços como finanças, comunicações, transporte e saúde, que transformam as atividades tradicionais anteriores em empresas de serviços intensivas em capital. Há uma parcela crescente de serviços no processo de produção e distribuição das atividades manufatureiras que aumenta a dependência da indústria de atividades terciárias.

Algumas economias, no entanto, sofrem outros tipos de pressão da economia globalizada e não conseguem criar estímulos diretos ao comércio exterior. Tais países acabam se esforçando por resolver problemas internos referentes à estabilização econômica ou o controle da inflação, por exemplo. Antes da crise financeira de 2008, melhorias na tecnologia da informação e comunicação, bem como a inexistência de barreiras ou barreiras fracas ao comércio e investimento internacional observado, haviam começado a incentivar o desenvolvimento de cadeias de fornecimento, a transferência de tecnologia e oportunidades de geração de emprego em mercados emergentes. No entanto, resultados mais rápidos e efetivos foram vistos em países já desenvolvidos, graças à infraestrutura material e financeira já existente (OCDE, 2008).

4 O COMÉRCIO EXTERIOR DE SERVIÇOS NA AMÉRICA LATINA

4.1 IMPACTOS DO CENÁRIO CONJUNTURAL NOS FLUXOS DE SERVIÇOS: 2000 A 2011

4.1.1 DA PRIMEIRA CRISE INTERNACIONAL DO MILÊNIO À RETOMADA DOS FLUXOS: 2000-2007

Os rápidos avanços tecnológicos ocorridos nas últimas décadas do século XX nas áreas de computação, transportes e telecomunicações, incluindo o desenvolvimento da Internet e *e-commerce*, levaram empresas latino-americanas à busca de suprimentos disponíveis em espaços mais distantes, para servirem como insumos que lhes permitiria também atender aos mercados mais amplos. Esta tendência em direção à globalização foi reforçada por políticas de liberalização associadas à desregulação de atividades econômicas, que promoveu o crescimento de investimentos diretos internacionais em comércio exterior não apenas de bens, mas também de serviços.

Na segunda metade dos anos 1990, os fluxos mundiais de comércio haviam sofrido uma diminuição no contexto da dinâmica das economias, porém, as taxas de crescimento não foram desprezíveis e nova tendência de crescimento se verificou no ano de 2001, particularmente no item Transportes que superou as Viagens, particularmente Transportes de Carga. A economia mundial havia emergido da desaceleração do início dos anos 1990 e da crise financeira ocorrida em 1997-1998, apresentando em 1999 uma aceleração na taxa de crescimento do produto global.

Neste contexto, os fluxos mundiais de Serviços Comerciais tiveram, no primeiro quinquênio da década de 1990, taxas de crescimento anuais consideravelmente superiores às do período posterior da década, em todas as categorias de serviços. Particularmente os ligados a Outros Serviços auxiliares às empresas, cujo crescimento anual de 16% foi inusitado e não se repetiu até o final da década. O crescimento do consumo em Viagens neste primeiro período também foi significativo, desde que a conjuntura internacional favorecia o turismo e os negócios.

No entanto, o início de um novo processo de recessão era perceptível desde o final dos anos 2000 e começo de 2001 nos países industrializados, e os acontecimentos catastróficos dos ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 agudizaram a situação. Nos três primeiros trimestres de 2001, a desaceleração da economia norte-americana já mostrava seus efeitos nocivos sobre o desempenho de outros países, não apenas os menos desenvolvidos, mas também os mais avançados.

Certamente, os efeitos econômicos mais diretos dos atentados se relacionaram à destruição e interrupção de algumas atividades nos Estados Unidos, durante alguns dias, como o fechamento de escritórios, restaurantes, estabelecimentos comerciais na zona afetada, suspensão de atividades financeiras, de seguros e imobiliários, bem como do transporte aéreo. Estas perdas diretas, estimadas pelo Banco Mundial (2002) em 1,5% da produção trimestral do país, se difundiram sobre outras atividades por efeitos diretos e indiretos e também sobre o consumo privado. Dessa forma, o choque de 11 de setembro reforçou as tendências que já eram observadas nos indicadores econômicos tanto

daquele país quanto em âmbito mundial e postergou a recuperação da economia norte-americana em um ou dois trimestres e, como consequência, a retomada do crescimento do comércio mundial.

Os Estados Unidos, como já visto, antes exportador de crescimento e importador de bens intermediários, capital e consumo, tornou-se exportador do processo de retração e da dificuldade de sobrevivência de empresas de graus diversos de aporte de capital, difundidos inicialmente com maior rapidez por intermédio das organizações multinacionais e transnacionais. Uma gradual transformação nos relacionamentos básicos entre as instituições e os agentes sociais e econômicos é observada entre governos, entre empresas, governos e empresas, governo e cidadãos, ou entre empresas e consumidores, particularmente retraindo a internacionalização de serviços (KON, 2004).

Estes acontecimentos afetaram as economias latino-americanas de diferentes formas, sendo diverso o quadro geral de país para país. O crescimento do comércio mundial sofreu uma desaceleração de 13% em 2001 e até fevereiro de 2002 já havia decrescido 2%. Os preços das *commodities*, exceto petróleo, declinaram em cerca de 7% em 2001, desestimulando a produção, bem como o decréscimo dos fluxos do mercado de capitais no final de 2001 (WORLD BANK, 2002).

São observados os reflexos desta conjuntura sobre os fluxos de Serviços Comerciais Internacionais que registraram crescimento quase nulo (0,1%) e taxas negativas nas categorias de Transportes e Viagens. Além das medidas das instituições financeiras públicas, uma das questões mais relevantes relacionadas à mudança de atitudes das organizações privadas, depois de 11 de setembro, se relaciona à atitude em relação aos planos de investimentos. No que se refere às organizações produtivas, especialmente, às multinacionais ou transnacionais, a necessidade de conviver com esta nova realidade aumentou a incerteza com relação à política de inversões internas e dos Investimentos Diretos no Exterior (IDE). O problema de segurança colocou em xeque a continuidade do processo de abertura internacional então em curso.

De um modo geral, os países latino-americanos reagiram às repercussões dos acontecimentos, de acordo com a composição de sua estrutura produtiva, seja esta mais especializada em indústrias e serviços dinâmicos, oligopolizados e atuantes em sistemas transnacionais de produção ou comércio, seja mais tradicional e voltada para o mercado interno. De qualquer maneira, em todas as situações, o rápido fluxo interno e internacional de indivíduos, bem como de bens e serviços foi reduzido e controlado, paralelamente ao esforço de acompanhar e congelar o dinheiro usado por organizações terroristas, por meio de mudanças nas regras bancárias. As repercussões comerciais se refletiram mais fortemente no México — intensamente dependente do comércio com os Estados Unidos — mas também na América Central e no Caribe, que igualmente constituem economias estreitamente vinculadas à conjuntura dos Estados Unidos, particularmente pela especialização em exportações das indústrias maquiladoras, como as de alta tecnologia da Costa Rica e do México, mais sensíveis ao ciclo econômico.

As atividades turísticas, hoteleiras e do transporte aéreo se reduziram sensivelmente no Caribe, com o cancelamento de reservas e voos e alta dos custos resultantes das medidas de segurança e dos seguros. Entretanto, o desenvolvimento econômico foi afetado

não apenas pelo menor dinamismo da economia norte-americana, mas também pela deterioração dos preços de exportação de seus produtos básicos. No entanto, em dezembro de 2001, os efeitos imediatos dos acontecimentos haviam se moderado, tendo em vista as medidas contracíclicas adotadas tanto por países avançados quanto da América Latina e as perspectivas de recuperação começaram a se mostrar paralelamente ao recebimento de investimentos diretos vindos do exterior (IDEs), no início de 2002 (CEPAL, 2002).

Nos países industrializados, as medidas anticíclicas de diminuição das taxas de juros do Banco Central Europeu e de outras autoridades monetárias, associadas à baixa inflação e políticas estruturais específicas, começaram a criar, também nos finais de 2001, um ambiente menos crítico para as organizações econômicas, o que propiciou o reinício da busca de melhoria na produtividade pelo aprimoramento tecnológico, com vistas à retomada do desenvolvimento, assim que a fase negativa do ciclo começasse a reversão. Começou a se delinear mundialmente uma evolução favorável no contexto geopolítico, tendo em vista a execução coordenada das políticas econômicas anticíclicas das economias industrializadas, o que facilitou a queda das taxas de juros internacionais. Os mercados financeiros recuperaram o nível de preços anteriores à crise e o preço das matérias-primas atingiu seu ponto mínimo.

Do lado das empresas, as campanhas de promoção comercial dos países industrializados da América do Norte e Europa, aliadas à melhoria do ambiente internacional, elevou as perspectivas de retomada de planos. Como consequência, os fluxos internacionais de serviços, em 2002, já apresentaram elevação considerável (6,4%), particularmente no item de outros serviços (9%), que representa cerca de 47% do volume total de fluxos de serviços.

4.1.2 A CRISE INTERNACIONAL MAIS RECENTE: O PERÍODO 2008-2011

A crise econômica e financeira que abalou a economia mundial nos últimos meses de 2008 produziu uma recessão global em 2009 que resultou no maior declínio no comércio mundial em mais de 70 anos. A taxa de crescimento deste comércio desacelerou de 6,4% em 2007 para 2,1% em 2008, e para uma contração de 12,2% em 2009. A evolução histórica do valor de mercadorias e serviços no comércio exterior, tanto em países desenvolvidos como nas economias em desenvolvimento aumentou gradativa e constantemente desde os anos 1970 a 2008 (WTO, 2010).

A crise financeira de 2008, que se traduziu em uma crise econômica global, impactou fortemente a distribuição dos fluxos de comércio regional e mundial e os fluxos de comércio exterior no quarto trimestre daquele ano começaram a se deteriorar, embora de forma desigual entre as regiões. A Europa registrou o mais elevado declínio anual das suas exportações de mercadorias (-16%), enquanto nas regiões da América do Norte e da Ásia as taxas foram, respectivamente, de 7% e 5%. Estimativas de 2009 apontam uma elasticidade do comércio internacional de serviços em relação ao PIB de valor até 5,0 a nível mundial, enquanto a média mundial de longo prazo dos valores anuais entre 1960 e 2008 apresenta uma elasticidade de 1,6. No entanto, para produtos manufaturados, este valor é ligeiramente superior, ou seja, respondem mais às mudanças no PIB do que os não tangíveis (MAURER e DEGAIN, 2010).

A queda do fluxo de comércio verificada nos países desenvolvidos no ano de 2009 repercutiu de maneira negativa no ano de 2011 (WTO, 2012), dado que, o volume destes fluxos ainda não atingiram os patamares de 2008. No entanto, as exportações de mercadorias e os fluxos de serviços já apresentaram elevação. Nos países em desenvolvimento, embora em 2011 o comércio de mercadorias tenha mostrado considerável recuperação e elevação a taxas superiores à série histórica, no que se refere aos serviços, não houve alterações em relação ao ano de 2009.

Por outro lado, a WTO (2010) mostra que, a longo prazo, a desproporção considerável de volume de comércio exterior mundial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento permanece contínua de 1970 em diante, ainda que o crescimento também tenha se intensificado para os dois níveis. Mesmo que os dados sobre importações e exportações de bens e serviços não possam revelar algumas das características qualitativas acima mencionadas do comércio de serviços, nem possam ser ajustadas ao volume da população, da renda *per capita* e do progresso tecnológico, é possível realizar análises baseadas na informação disponível. Em primeiro lugar, os dados refletem o grau quase constantemente crescente do volume dos fluxos comerciais de bens e serviços de 1970 a 2008, e a diminuição deste volume em 2009, tanto para os países desenvolvidos como para as economias em desenvolvimento, principalmente para mercadorias. Com relação aos serviços, a tendência de crescimento tem sido bastante acentuada, particularmente nas regiões desenvolvidas, mas também nos países em desenvolvimento. Em segundo lugar, ainda é significativa a diferença no volume de comércio mercadorias em comparação com o comércio de serviços.

Em suma, a literatura econômica mostra que, durante o período analisado, os crescentes fluxos de comércio internacional foram superiores aos da produção. Há várias razões para explicar esta predominância do comércio exterior em relação aos resultados do PIB, como: cadeias globais de produção e especialização horizontal, declínio dos custos e tarifas de transportes, bem como a melhora de serviços de infraestrutura. Por outro lado, o comércio de produtos intermediários só é levado em conta no PIB por meio do valor adicionado produzido em cada etapa do processo de produção, porém, nas estatísticas do comércio de mercadorias, os bens intermediários são computados em seu valor total, cada vez que cruzam a fronteira (WTO, 2012; UNCTAD, 2010; MAURER e DEGAIN, 2010).

4.2 A DISTRIBUIÇÃO DOS SERVIÇOS NO COMÉRCIO MUNDIAL

O padrão de especialização da pauta de exportações e de importações de serviços é muito diferenciado entre os países, do ponto de vista geoeconômico. A composição do comércio internacional de serviços entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, bem como entre os países dentro de cada grupo e região segundo o nível de desenvolvimento, revela a especialização econômica de cada economia. É dependente ainda das inter-relações mais intensas com países vizinhos, definindo blocos comerciais relevantes que atuam por meio de acordos de comércio, ou mesmo entre regiões distantes, por intermédio de multinacionais, como visto.

A representatividade da América Latina no contexto dos fluxos mundiais de comércio exterior de serviços é apresentada na Tabela 1, onde os dados registram a distri-

buição geoeconômica destes fluxos de comércio, ou seja, a participação relativa de cada macrorregião selecionada no contexto mundial. No que se refere às exportações, estes países participavam em 2002, ano cujos resultados refletiram os impactos do atentado terrorista de 2001, com apenas 1% do fluxo mundial, porém, até 2007, observou-se um crescimento gradativo desta representatividade.

Em 2008, a distribuição do crescimento do comércio mundial já mostrava um perfil amplamente desigual antes do colapso da instituição financeira Lehman Brothers nos Estados Unidos que marcou o início da recessão econômica. Em 2009, o comércio mundial de mercadorias caiu 23%, em termos nominais em relação a 2008, o maior declínio em mais de 50 anos. Neste ano, as exportações tiveram um grande revés com redução de 12%, enquanto o PIB mundial também diminuiu, porém, a uma taxa muito mais baixa (2,4%). Esta queda no comércio exterior foi em razão de uma combinação de vários fatores, como a fraca demanda, os preços das commodities em queda, os impactos nas cadeias globais de suprimento, o impacto simultâneo da crise econômica entre os países e regiões, o acesso limitado ao crédito em geral e no financiamento do comércio exterior em particular (WTO, 2010b).

No entanto, a América Latina, embora também tenha apresentado reflexos negativos da crise mundial em seus fluxos de comércio exterior, no ano de 2009 mostrou aumento em sua representatividade mundial nas exportações de serviços, como consequência da queda do volume dos países mais avançados, ao contrário das importações desta região cuja participação relativa decresceu neste ano. As importações latino-americanas também não são significativas em termos de representatividade mundial, em torno de 4% no período, todavia, são superiores aos serviços exportados.

Tabela 01 — Distribuição regional dos fluxos de Comércio Exterior de serviços, segundo regiões selecionadas, 2002, 2007, 2009 e 2011

Países selecionados	Distribuição regional (%)			
Exportações	2002	2007	2009	2011
Economias selecionadas*	77,0	99,5	87,1	99,8
América do Norte	15,9	15	12,2	17,4
América Latina	1,2	3,2	3,5	4,4
Europa Ocidental	32,6	46,6	36,6	40,0
África	0,4	0,4	1,1	3,0
Ásia	25,7	32,3	28,3	30,9
Europa Oriental	1,2	2,0	5,4	4,1
Importações				
Economias selecionadas*	91,0	86,1	98,7	99,7
América do Norte	21,0	16,3	17,7	17,0
América Latina	3,8	3,7	3,0	4,2
Europa Ocidental	38,6	36,7	39,9	40,5
África	0,9	1,2	1,6	3,3
Ásia	23,4	23,8	31,2	31,5
Europa Oriental	3,2	4,5	5,3	3,2

Fonte: WTO/World Trade Organization Report/2003 e WTO/International Trade Statistics, 2008 and 2012.

* O total registra a participação global das Economias Selecionadas no total dos fluxos mundiais. Elaboração própria.

Quanto às importações, é importante salientar que uma grande parte do total é composta de suprimentos de insumos intermediários adquiridos por empresas para serem utilizados no processo produtivo e, muitas vezes, são reexportados como produtos acabados, e estes países menos avançados mostram maior dependência das importações para sustentar uma economia dinâmica. Nestes países, além dos serviços serem menos proeminentes, suas indústrias de serviços continuam a ser desenvolvidas pelo aproveitamento das vantagens comparativas em certos domínios específicos, como turismo, ou atendendo à crescente demanda dos países vizinhos para outros serviços de infraestrutura não tangível ou financeira.

No contexto mundial, as maiores e mais avançadas economias mundiais, incluindo os Estados Unidos, Japão e países da União Europeia, são alguns dos mais importantes fornecedores e importadores de serviços, ocupando uma posição mais elevada neste tipo de comércio em comparação com o comércio exterior de bens. Estes países respondem por uma parcela maior da economia e são mais propensos a incluir serviços no âmbito dos seus acordos de comércio exterior. Como se observa na Tabela, as economias da Europa Ocidental concentram as exportações e importações de serviços com intensidade consideravelmente superior e apresentaram um pico de participação em 2007, respectivamente de quase 47% e 37%, com o movimento de queda na crise e retomada em 2011, embora para concentração menor do que nos anos anteriores (40%).

Como salienta relatório da WTO (2010b), esta região, juntamente com a Ásia cujos fluxos também são representativos, apresentam os maiores fluxos comerciais internamente ao próprio espaço geográfico, entre os países incluídos. No contexto europeu, no entanto, o comércio internacional da União Europeia representava mais do que $\frac{1}{4}$ do comércio mundial no período, porém, a parcela de mercado dos países desta região ou estagnou ou decresceu.

O relatório do WTO (2010) mostra que, em 2009, as exportações mundiais de Serviços Comerciais declinaram 12% como resultado da crise global e, no ponto inferior da crise, no segundo quadrimestre daquele ano, apresentavam uma queda de quase 20% em média no ano. Estas exportações mundiais começaram a se recuperar rapidamente na segunda metade do ano, porém, a partir de um patamar muito baixo.

Ao observar-se a distribuição geoeconômica do comércio exterior de Serviços Comerciais dos países das Américas do Sul e Central, são patente as diferenças resultantes das diversas estruturas produtivas e níveis de desenvolvimento. A participação brasileira neste contexto é preponderante e crescente nas exportações, chegando a quase 30% em 2011 e, entre os países que se destacam em um segundo nível na hierarquia, a Argentina contribuiu com quase 11% nesse ano, enquanto Chile e Cuba, com cerca de 9,5%. No ano de crise de 2009, as exportações relativas do Brasil, Argentina e Chile se elevaram, embora em termos absolutos houvesse queda de 9% para os dois primeiros e de 21% para o Chile. A representatividade dos demais países nas exportações da região se distribuiu entre 1,5% e 5,5%. Esta taxa superior foi apresentada pelo Panamá como resultado dos serviços de transportes, portuários e de cabotagem daquele país, rota de passagem do comércio exterior de alguns países vizinhos.

Com relação à distribuição do comércio exterior entre mercadorias e serviços (Tabela 02), na maior parte dos países mundiais, as médias das exportações e das impor-

tações de serviços mantiveram uma participação em torno de 20%, do volume global (com taxas de 9% a 30% entre as macrorregiões mundiais) em todo o período 2002-2011 (WTO, 2003 e 2012)

Tabela 02 – Distribuição entre mercadorias e serviços de países selecionados no Comércio Exterior da América Latina

Regiões selecionadas	Mercadorias			Serviços Comerciais		
EXPORTAÇÕES	2002	2009	2011	2002	2009	2011
Mundo	80,1	78,5	80,9	19,9	21,1	19,5
América Latina	86,4	78,9	80,5	13,6	17,9	8,5
Argentina	90,1	82,1	91,5	9,9	16,3	14,3
Bolívia	...	83,7	85,7	...	9,3	9,1
Brasil	87,2	90,7	90,9	12,8	14,6	12,6
Chile	83,6	85,4	87,4	16,4	13,5	12,9
Colômbia	87,4	86,5	87,1	12,6	11,1	8,1
México	92,8	88,9	91,9	7,2	6,3	4,1
Venezuela	96,1	93,7	95,9	3,9	3,0	2,1
IMPORTAÇÕES						
Mundo	80,2	79,5	82,9	19,8	20,5	19,1
América Latina	84,9	79,5	82,9	14,4	16,7	20,5
Argentina	65,7	80,0	82,2	34,3	22,6	17,8
Bolívia	...	81,6	28,6	...	18,4	71,4
Brasil	77,6	77,4	76,5	22,4	24,8	23,5
Chile	77,6	81,6	84,3	22,4	18,1	15,7
Colômbia	78,9	75,2	85,9	21,1	17,1	14,1
México	90,8	81,9	93,5	9,2	8,0	6,5
Venezuela	80,4	82,9	80,0	19,6	18,5	20,0

Fonte: WTO/World Trade Organization Report/2003 e WTO/International Trade Statistics, 2008 and 2012.

Na América Latina, apenas em 2002, a representatividade do comércio de serviços era inferior à média mundial, mas, no resto do período, não se afastou deste parâmetro. O volume destas exportações e das importações de serviços oscilou consideravelmente no período como relação do total exportado e, em 2009, sua representatividade aumentou, embora não em volume absoluto, porém, em razão da diminuição considerável dos fluxos de mercadorias de seus países, e como contrapartida à queda de participação das regiões mais desenvolvidas.

A dinâmica de evolução das compras de serviços nestes países é diferenciada da dos fluxos de vendas de serviços, ou seja, sua representatividade diminuiu em 2007, embora não muito consideravelmente, e aumenta no ano de 2009. Dessa forma, no decorrer da crise, as importações mais elevadas de insumos na forma de produtos de serviços estiveram relacionados à busca de soluções para a ultrapassagem das difi-

culdades do crescimento da economia, de modo diferenciado por meio de categorias específicas de serviços burocráticos e financeiros.

Entre os países selecionados latino-americanos, observa-se em 2002 que a Argentina se destacava como maior importadora de serviços em relação às demais, porém, se iguala no período posterior; por sua vez, a Venezuela e o México apresentam respectivamente em torno de 95% acima de 90% de suas exportações em mercadorias. Este último país mostra a menor participação em importações de serviços, no período.

A Organização Mundial do Comércio nota que não há relação direta entre o grau de representatividade das importações de um país de serviços e seu nível de desenvolvimento, mas há uma relação com o ambiente mais ou menos dinâmico da economia em cada período (WTO, 2010a). No entanto, é necessário verificar que, no que se refere à interdependência entre as mercadorias e os serviços no comércio internacional, a mensuração não foi possibilitada somente com base nos dados do comércio internacional, porque os serviços são parte integrante do processo de produção de bens, no que diz respeito à integração econômica e setorial, como já mencionado, e os dados de mercadorias não mostram a participação das atividades de serviços interiormente aos processos de produção de mercadorias. Portanto, embora de difícil mensuração, as alterações ao longo do tempo no conteúdo de serviços inserido na produção de bens, ou seja, o fato de que as mercadorias estão evoluindo para serem intensivas em serviços, também devem ser levadas em consideração na avaliação da contribuição dos serviços para a interdependência global no comércio internacional.

4.3 A EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS: AMÉRICA LATINA NO MUNDO

Dados da OMC sobre as taxas de crescimento anuais dos fluxos de comércio internacional, desde a segunda metade da década de 1990, mostram que os anos até 1995 foram marcados por um crescimento muito intenso no comércio mundial de serviços, tanto nos países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia, como nos países emergentes da América Latina. Porém, as citadas crises de 1997 tiveram impactos negativos consideráveis sobre o comércio exterior mundial de serviços em 1998 e 1999 (-14,1%) e, em 2001, um grande número de países desenvolvidos (exceto os da Europa Ocidental), bem como da América Latina sofreram impactos da desaceleração da economia mundial, mostrando taxas de crescimento negativas ou baixas para estas operações internacionais (WTO, 2003 e 2008).

Além dos maiores impactos negativos dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos com relação às exportações, as taxas consideravelmente negativas da América Latina nas importações destes fluxos, em 2002 e 2003, também decorreram de problemas conjunturais macroeconômicos de países representativos como a Argentina e o Brasil. No entanto, neste último ano, a recuperação das regiões da Europa Ocidental (em torno de 9%) e da Ásia, que já havia se iniciado em 2002, elevando a média de crescimento do valor do comércio internacional de serviços para mais de 5%, repercutiu de maneira significativa também entre estes países latino-americanos, tanto para exportações quanto para importações.

A recuperação depois deste período se verificou, em todas as regiões mundiais a partir de 2004, a taxas elevadas tanto para as vendas como para as compras de serviços do exterior, com maior intensidade na América Latina, em relação à média mundial. As altas taxas continuaram até 2008, pois, no ano seguinte, já refletiam as repercussões negativas da crise financeira internacional sobre o crescimento do comércio exterior que, na média mundial, resultaram em quedas de 12% nas exportações e importações, que foram ultrapassadas nos dois anos seguintes, pois, em 2011, os fluxos de exportação e importação mundiais registraram crescimento de 11%.

No ano de 2009, em todas as macrorregiões mundiais, as taxas de crescimento dos fluxos de exportações e importações dos Serviços Comerciais tiveram quedas consideráveis que, no entanto, se reverteram rapidamente nos dois anos seguintes, como mostra a Figura 1 como consequência do baixo patamar dos fluxos do ano anterior. Estas taxas foram mais expressivas, particularmente na América Latina, retomando em 2011 ao patamar médio de crescimento anterior à crise. Considerando-se os fluxos de crescimento das exportações do período 2005-2011, é observado que os países desenvolvidos das regiões da América do Norte e da Europa Ocidental apresentaram taxas de crescimento inferiores à média mundial, enquanto que os países da América do Sul e Central ultrapassaram esta média. Por sua vez, os fluxos de importações tiveram um desempenho muito semelhante mostrando um crescimento mundial médio anual no período 2005-2011 de 9% e os desempenhos mais diferenciados positivos se verificaram nas Américas do Sul e Central (67% acima da média mundial), onde o aumento das importações foi muito relevante em 2008 (21%), em virtude principalmente à considerável desvalorização do dólar, que estimulou a modernização nas empresas, por meio de importações de Serviços Comerciais.

O exame mais detalhados dos fluxos comerciais de países selecionados da América do Sul e Central mostra primeiramente o crescimento gradativo das vendas e compras de serviços ao exterior e a maior taxa de evolução média de crescimento se deu no período de 2005-2011, não obstante a queda considerável do ano de 2009. Por outro lado, observa-se a considerável disparidade nos volumes de exportações do Brasil em relação aos demais, no que se refere à participação relativa no global das vendas e compras de serviços, bem como da evolução desta concentração no período. No que se refere às taxas de evolução das vendas de serviços ao exterior nos anos selecionados do período (exceto em 2009), destacam-se além deste país, a Argentina, Chile, Uruguai, Panamá, Colômbia, com evolução considerável acima de 20% em cada ano, seguidos de Costa Rica e Peru, cujo crescimento foi significativo em todo os anos, mas também Cuba no ano de 2011, (especialmente com exportações de serviços de saúde). As importações de serviços mostram taxas de evolução significativas em quase todos os anos analisados no Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Colômbia, Peru, o que significa um maior movimento em direção à modernização dos processos produtivos, pela introdução de serviços mais avançados não produzidos no próprio país.

4.4 CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR, SEGUNDO AS CATEGORIAS DE SERVIÇOS COMERCIAIS

As modalidades significativamente diferenciadas de Serviços Comerciais foram agrupadas de três categorias específicas pela OMC para fins de facilitar a mensuração

dos fluxos, tendo em vista a natureza comum de algumas das características que foram incluídas nos respectivos grupos de Transportes, Viagens e Outros (WTO, 2004). Foram incluídos na categoria de Transportes os serviços de transporte aéreos, terrestres, marítimos e os serviços auxiliares a todas as modalidades de transportes, que incluem serviços de operacionalização de cargas, armazenamento e depósito, agências de fretamento, e outros auxiliares voltados para informações sobre tarifas e serviços burocráticos na área, inspeção, embarque e desembarque e outros.

Os serviços que compõem a categoria Viagens, ao contrário das outras categorias, não são considerados um tipo específico de serviços em si, mas sim são estatisticamente mensurados mediante a comercialização de bens e serviços adquiridos por viajantes (pessoais e comerciais), mais comumente representados por passagens, alojamento, alimentação, entretenimento, transportes na economia visitada, presentes e *souvenirs*. Os denominados Outros Serviços Comerciais agregam os serviços de Comunicação, Construção, Seguros, Financeiros, de Computação e Informática, *Royalties* e Tarifas de licenças — que cobrem pagamentos e receitas pelo uso de ativos intangíveis não financeiros e direitos de propriedade (como patentes, direitos autorais ou *copyrights*, marcas registradas, processos industriais e franquias) —, Outros Serviços Empresariais relacionados ao comércio internacional, como de aluguéis (*leasing*), serviços técnicos e profissionais de contabilidade, administração, consultoria, relações públicas, publicidade, pesquisa de mercado, outros serviços de pesquisas e planejamento, arquitetura, engenharia e outros técnicos. Finalmente, também se incluem nestas categorias os Serviços Pessoais, Culturais, Recreativos e Audiovisuais.

Como se observa na Figura 01, que registra o período anterior à crise financeira mundial de 2008, mostrando as taxas de evolução anuais dos fluxos para o período de 2000 a 2007, os países do grupo de economias em transição (CEI) tiveram uma elevação dos fluxos de comércio exterior consideravelmente superior aos demais e, embora participassem com apenas 2,5% do comércio mundial, esta participação aumentou 75%, e as taxas de crescimento anuais das diversas modalidades de serviços foram consideráveis: respectivamente de 16%, 20% e 28% para as categorias de Transportes, Viagens e Outros Serviços. Isto aconteceu por causa dos fluxos comerciais da Rússia e da Ucrânia, e ainda das importações do Kazakistão, que se tornou no período o segundo maior importador de Serviços Comerciais, depois da Rússia (WTO, 2008).

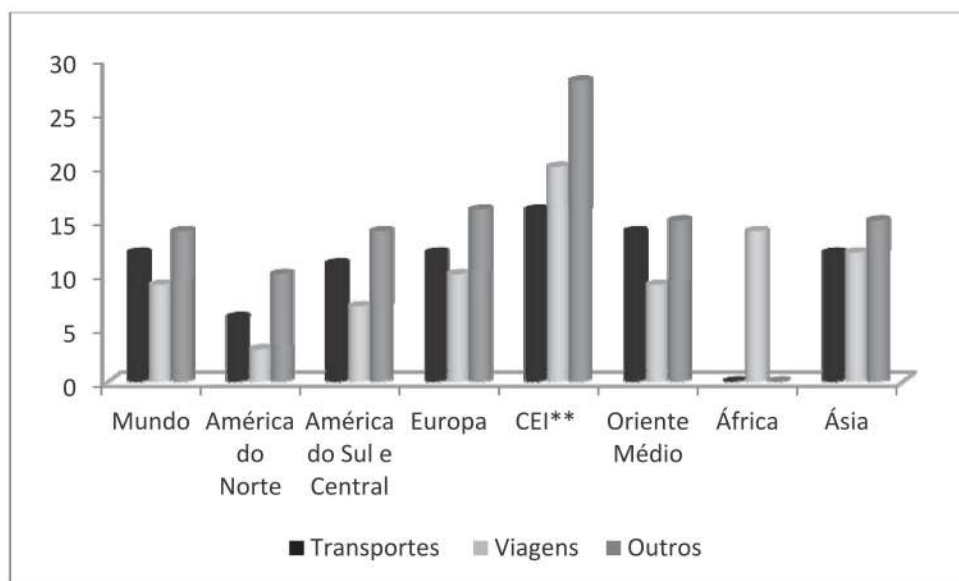


GRÁFICO 01

CRESCIMENTO ANUAL REGIONAL DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS POR CATEGORIAS: 2002-2007

Fonte: WTO/*International Trade Statistics*, 2001 e 2008. Elaboração própria.

Em termos relativos, no período de 2000 a 2007, o crescimento anual dos fluxos de comércio exterior de serviços das Américas do Sul e Central e do Norte foram menores que a elevação da média mundial para as categorias de Transportes e Viagens, porém, superaram esta média para os denominados Outros Serviços Comerciais. Na América do Sul e Central, estes resultados ainda refletiam as dificuldades anteriores com a dívida externa destes países desde a década de 1980. Apesar de que, na década de 1990, o desempenho das exportações e importações da América do Sul foi de expansão muito mais intensa que a média mundial, no período seguinte verificou-se uma diminuição da intensidade, tendo em vista que os fluxos líquidos de entrada de capital para estas regiões — que apoiavam os investimentos e as importações e consequentemente a atividade econômica — diminuíram consideravelmente desde 2001. Os fluxos diminuíram novamente no ano seguinte, quando as importações de serviços comerciais da América Latina decresceram em mais de 10% e as exportações em torno de 5%, impactando o comércio exterior como um todo e mais especificamente o de serviços (WTO, 2003).

Assim, no ano de 2007, em que se iniciou a intensificação das questões que levaram à crise financeira mundial, o valor do comércio internacional em Serviços Comerciais aumentou a uma taxa superior (18%) à de bens (15%), pela primeira vez, em cinco anos. Isto se verificou pela expansão internacional da oferta de muitos novos serviços e ao aumento dos preços dos transportes. Enquanto o setor de serviços gerou aproximadamente 2/3 do valor adicionado total mundial, sua parte no comércio internacional ainda permanecia abaixo de 19%. O impacto da crise nos setores bancário e financeiro e

as consequentes medidas de protecionismo das empresas norte-americanas ao limitar a compra externa de serviços, tiveram um resultado negativo importante nas exportações em 2009, em quase todas as regiões mundiais que mostraram taxas de decréscimo consideráveis neste ano (WTO, 2010).

A figura 02 demonstra que, em 2008, as taxas de crescimento dos fluxos de serviços da América Latina eram superiores à média mundial, porém, no período de 2009, os impactos negativos foram consideráveis sobretudo os serviços de Transportes foram os que sofreram os maiores impactos negativos para as exportações, quando as taxas negativas se situaram respectivamente em 18% e 23% para a região e a média mundial, e com queda ainda mais expressivas para as importações, com 24% e 22%.

Isto se verificou particularmente em razão da forte retração das transações de mercadorias a serem transportadas e do fluxo de turismo, contudo, a recuperação mostrada já no ano de 2011 também foi intensa nas três categorias não apenas nesta região, mas igualmente em outras regiões do mundo, com exceção da Europa e da Ásia, em que as Viagens e Outros Serviços Comerciais ainda refletiam a crise financeira com maior intensidade.

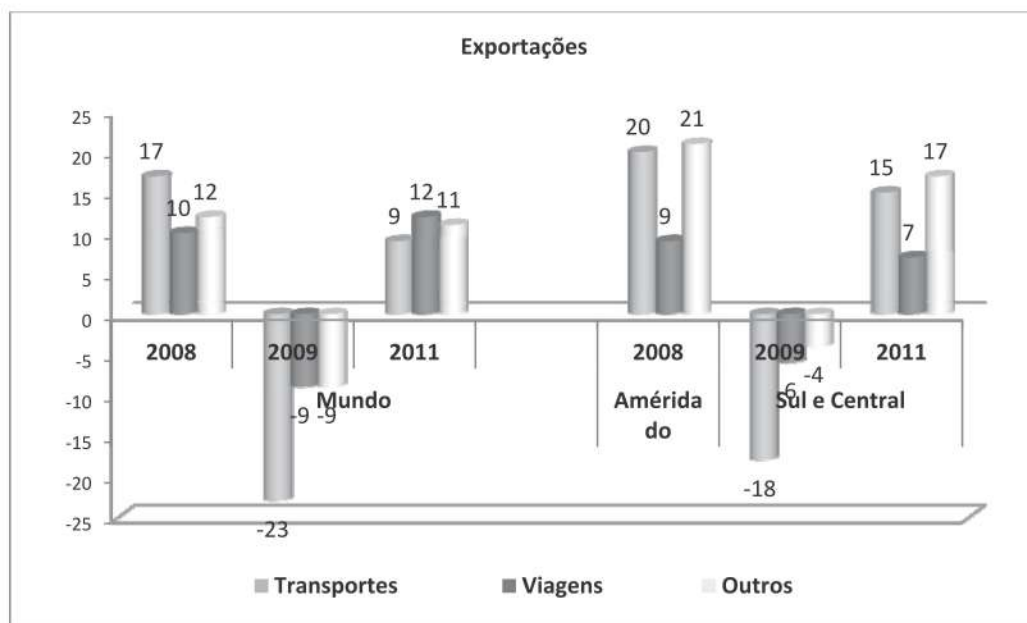


GRÁFICO 02

CRESCIMENTO ANUAL DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS POR CATEGORIAS NA AMÉRICA CENTRAL E DO SUL, 2008, 2009 E 2011

Fonte: WTO/*International Trade Statistics*, 2009 e 2012. Elaboração própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, os rápidos avanços tecnológicos que ocorreram nas últimas décadas do século XX nas áreas de computação, transportes e telecomunicações, incluindo o

desenvolvimento da Internet e *e-commerce*, levaram as empresas à busca de suprimentos disponíveis em espaços mais distantes, para servirem como insumos que lhes permitiria também atender aos mercados mais amplos. Esta tendência em direção à globalização foi reforçada por políticas de liberalização associadas à desregulação de atividades econômicas, que promoveu o crescimento de investimentos diretos internacionais em comércio exterior de bens e serviços.

Existem claras evidências de que a América Latina vem aumentando seus fluxos mundiais de serviços, inclusive no que se refere às exportações, mas persistem divergências significativas na distribuição mundial destas atividades de comércio internacional, pois a evolução destes fluxos em períodos de bonança internacional não eliminou as desvantagens destes países e nos períodos de crise os impactos também foram contundentes nesta região, embora em menor grau, porém, este crescimento relativo em períodos de crise resulta da perda de representatividade de alguns países desenvolvidos no comércio mundial em períodos de crise.

Diferenças nas dotações de recursos naturais e capacidade de força de trabalho podem explicar as diversas influências no desempenho das exportações. Como salientado pela OCDE e pelas análises da OMC, eventos conjunturais colaboraram para as diversidades internas da América Latina e de sua posição diante da média mundial, como os vários graus de investimento direto estrangeiro em diferentes períodos e outros fatores restritivos que afetaram a presença comercial, como as relativas ao licenciamento, às parcerias conjuntas de risco e ao movimento permanente de pessoas. Outras restrições ainda se referem à ascensão e a empréstimos de fundos, a restrições legais e culturais ao fornecimento de outros negócios (seguros e valores imobiliários), a impossibilidades de expansão da circulação temporária de pessoas em período de crises, paralelamente, às flutuações cambiais e às incertezas quanto à soberania econômica dos países endogeneizaram os riscos externos das economias.

Na realidade, a diminuição da disparidade desfavorável à América Latina, nos fluxos de comércio internacional de serviços, exige um compromisso governamental com a abertura comercial externa e com políticas internas voltadas para estes objetivos. Assim, nestes países, isto significa a implementação de políticas governamentais que geram a estabilidade macroeconômica, mas também mercados de trabalho flexíveis, a boa governança e políticas ambientais eficazes. Com certeza, os custos de ajustamento podem desempenhar papel significativo na formação da economia política das reformas comerciais. Os benefícios da abertura não serão uniformemente compartilhados entre as economias, pois alguns países vão ganhar e outros perder e, além disso, os resultados podem levar duração de tempo diferentes para surgirem.

6 BIBLIOGRAFIA

BAUMOL, William. *Productivity Policy and the Service Sector*. Work Paper, n. 01, Fishman-Davidson Center for the Study of the Service Sector, Washington DC, 1987.

BRYSON, Alex; WHITE, Michael. *Moving in and out of self-employment*. London: Policy Studies Institute, 1997.

- DANTAS, Fernando. Crise da indústria se agrava e assusta. In: *Estado de São Paulo*: 11 de março de 2012.
- HAUKNES, Johan. *Innovation in the Service Economy*. Norway: STEP Groups, 1996.
- KON, Anita. *Economia de Serviços*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- _____. *Estrutura e dinâmica da economia de serviços: transformações sistêmicas e desafios ao desenvolvimento no Brasil*. Relatório de Pesquisa CNPQ, Brasília, 2012.
- MAURER, Andreas; DEGAIN, Christophe. *A globalização mundial da Organização do Comércio e os fluxos de comércio: o que você vê não é o que você ganha*. Documento de trabalho ERSD-2010-12, Geneve, 2010.
- REINHARDT, Uwe. *Is There Hope for the Unemployed?* New York: Economix, 2011.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*, UM, Genebra, 2010.
- WORLD BANK. *World Development Report 2007*, Genebra, 2008.
- WTO. *Final Act of the 1986-1994 Uruguay Round of Trade Negotiation*, Marrakesh, 2004.
- _____. *The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines*. Geneva, 1995.
- _____. *World Trade Developments*, Genebra, 2008.
- _____. *World Trade Organization Report*, Washington, 2003, 2009, 2010 e 2012.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO, PSICOLOGIA E NEOLIBERALISMO NO BRASIL E NO MÉXICO NA DÉCADA DE 1990

*PUBLIC EDUCATION POLICIES, PSYCHOLOGY AND NEOLIBERALISM
IN BRAZIL AND MEXICO IN THE 1990*

Alayde Maria Pinto Digiovanni^()*

Universidade Estadual do Centro-Oeste, Irati (Pr), Brasil

*Marilene Proença Rebello de Souza^(**)*

Universidade de São Paulo, São Paulo (Sp), Brasil

Resumo: Este artigo procura compreender o contexto político e social do Brasil e do México que favoreceu determinadas concepções de aprendizagem e de desenvolvimento humano, produzidas pela Psicologia Educacional, presentes nas políticas educacionais, na década de 1990. Os países foram escolhidos em função de semelhanças nos dados educacionais, demográficos e em integração aos mercados globais. Utilizam-se como fontes de pesquisa produções acadêmicas sobre o tema, documentos e dados educacionais dos órgãos oficiais desses países. Conclui-se que as concepções da psicologia encontradas concebem um sujeito abstrato em consonância com a concepção de sujeito prevista pela ordem econômica proposta pelo neoliberalismo.

Palavras-chave: Políticas públicas de educação; Psicologia da educação; Neoliberalismo.

Abstract: This paper seeks to understand the political and social context of Brazil and Mexico that favored certain conceptions of learning and human development, produced by the Educational Psychology, which are present in education policies in the 1990s. The countries were chosen due to similarities in data educational, demographic and in integration to global markets. Essays on the topic, educational documents and data from official agencies of these countries were used as source for the academic research. The conclusion is that the psychology conceptions found conceive an abstract individual as designed by the economic order proposed by the neoliberalism.

Keywords: Public policies in education; Psychology of education; Neoliberalism.

(*) Mestre, aluna do curso de doutorado do Programa Interunidades de Pós-graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo (PROLAM/USP), bolsista CAPES, Professora Assistente da Universidade Estadual do Centro-Oeste, Irati/PR. E-mail: <alayde@irati.unicentro.br>.

(**) Doutora, Professora Livre-docente do Programa de Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (IPUSP/USP) e do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). E-mail: <mprdsouz@usp.br>. Recebido em: 21.03.2014, aceito em: 27.05.2014.

1 INTRODUÇÃO

A América Latina tem sido palco de discussões e de ações no campo da educação com vistas à universalização do acesso e à garantia da qualidade do ensino em todos os níveis. Nas últimas décadas do século XX, forte pressão política se estabeleceu sobre o poder público, a partir de setores organizados da sociedade, que reivindicavam o direito à educação pública, universal, gratuita, democrática, laica e de qualidade, bem como por meio de organismos internacionais de financiamento, que estabeleceram determinadas exigências aos países “em desenvolvimento”, no âmbito da educação, visando seu desenvolvimento econômico e social. Essas exigências internacionais se inscrevem no cenário da globalização, que tem sua consolidação, a partir do Consenso de Washington, em 1989, promovido por diversos acordos de financiamento protagonizados pelo Banco Mundial e por relações de ampliação do mercado.

Identifica-se, neste período, a educação como um fator primordial para o desenvolvimento econômico, implicado em uma série de indicações internacionais para as políticas públicas educacionais da América Latina e Caribe. Tais recomendações se coadunam e impulsionam o modelo de orientação econômica neoliberal, e tem como um dos eixos centrais o *Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*, da UNESCO, coordenado por Jacques Delors (1996). Essas indicações buscam, nas Ciências Humanas e na Psicologia Educacional, concepções interacionistas de desenvolvimento humano e de aprendizagem que corroborem com princípios e finalidades do modelo econômico, que visa, por meio da educação, preparar indivíduos para esta nova ordem mundial imposta pela globalização acelerada deste período.

É no cenário da globalização, hegemonicamente neoliberal, que se constitui o objetivo deste estudo: compreender o contexto político e social que favoreceu determinadas concepções de aprendizagem e de desenvolvimento humano, produzidas pela Psicologia Educacional, e que estão presentes nas políticas públicas de educação do Brasil e do México, na década de 1990. Foram escolhidos esses países em função de semelhanças em termos de dados educacionais, demográficos e em integração aos mercados globais. Do ponto de vista metodológico, utiliza-se como fonte de dados documentos oficiais, produções acadêmicas sobre o tema, bem como dados educacionais dos dois países.

A análise partirá de uma breve incursão histórica sobre a reorganização financeira internacional, apresentando a implementação do neoliberalismo na América Latina e como a educação pública foi se constituindo, à luz deste modelo, no Brasil e no México. No âmbito dos documentos analisados, identifica-se a presença de conceitos oriundos de abordagens em Psicologia Educacional que dão sustentação teórico-metodológica às concepções de ensino e de aprendizagem que subsidiam políticas educacionais na perspectiva da sociedade neoliberal. Por fim, considera-se que as políticas produzidas e implementadas na década de 1990, se adequaram às recomendações que objetivavam um projeto educacional específico para a América Latina nesta década, elaborado pelos organismos internacionais sob as recomendações do Fundo Monetário Internacional.

2 NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA

A economia mundial depois da Segunda Guerra teve a maior expansão da história, incluindo os países que se encontravam na periferia do sistema capitalista. Isso ocorre em função da explosão demográfica que ampliou consideravelmente a força de trabalho disponível, da melhor exploração dos recursos naturais, energéticos e agrícolas e do desmantelamento dos países colonialistas, que provocou uma abertura de mercado direto com as ex-colônias e o crescimento da demanda global, que, por sua vez, promoveu a incorporação dos fatores produtivos ociosos ao processo econômico.

Para sustentar a nova ordem econômica proposta foram criados, em 1945, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) com seus dois organismos financeiros internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), ambos com a finalidade de regular e acompanhar as relações econômicas internacionais e a reconstrução econômica, em especial, dos países europeus ameaçados pela falta de liquidez. Outros organismos foram se somando a estes, com destaque para a Organização das Nações Unidas (ONU, 1945), a *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO, 1945) e a *United Nations Children's Fund* (UNICEF, 1946). Outro agente importante nesse processo, de cunho financeiro, foi o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 1959), a *United States Agency for International Development* (USAID, 1961) e, por fim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1965). Todos tinham a missão de auxiliar a elaboração de políticas em diferentes setores, como economia, saúde e educação, dos países atingidos pela guerra e os países latino-americanos.

Com as ações financeiras iniciais, a América Latina obteve um crescimento considerável resultante do aumento das exportações e facilidades do financiamento externo, que se constata no aumento da renda *per capita* que em média cresceu mais de cinco mil dólares apenas no ano de 1966 (RANGEL e GARMENDIA, 2012).

Crescimento controlado por estratégias de intervenção do Estado, porém, “*el papel del Estado fue cuestionado, debido, principalmente, a que los beneficios del crecimiento no se reflejaban en la población latinoamericana*” (RANGEL e GARMENDIA, 2012, p. 40). Isso fez com que no segundo período fossem mais regionalizadas as estratégias com a adoção de medidas protecionistas que buscavam dar maior equilíbrio ao desenvolvimento das regiões, porém, estas se mostraram ineficazes e terminaram por impulsionar a crise da década de 1980.

Com a falência do sistema keynesiano, acentuou-se a liberalização financeira que procurou superar a chamada repressão financeira:

(...) a partir de la desregulación de la actividad financiera local e internacional. Según se argumentaba, estas transformaciones resultarían en una mayor eficiencia en la asignación de los recursos financieros, promoviendo el ahorro y favoreciendo la inversión productiva. Este proceso generaría — asimismo — un “círculo virtuoso” de ahorro, inversión, crecimiento, empleo y desarrollo económico. (ALLAMI e CIBILS, p. 58.)

A subida do dólar e a crise do petróleo ampliaram a dívida externa dos países da América Latina (Brasil e México estão entre os países que mais se endividaram), a inflação alta e a crise de abastecimento, dentre outros fatores, propiciaram a entrada do neoliberalismo na década de 1990. O Consenso de Washington (1989) indicava uma saída pela liberalização da economia com um modelo aberto e flexível. Nessa direção, a maioria dos países da América Latina abriram suas economias permitindo a entrada de investimentos estrangeiros em áreas consideradas, até então, estratégicas para os países. Consta-se, em toda a América Latina, uma onda de privatizações, de setores estatais importantes, como o energético e o financeiro.

Em alguns países, a opção por esse modelo se deu na tentativa de sair das hiperinflações e da crise fiscal que assolavam as economias, causando um enfraquecimento do Estado (CORSI, 2010). Variáveis diversas, particularmente o desemprego, debilitaram:

(...) a capacidade de resistência da classe trabalhadora. Não por acaso o Brasil, que viveu forte ascensão dos movimentos sociais na década de 1980, abraçou a estratégia neoliberal mais tardiamente. Sem dúvida que a adoção dessa estratégia implicou em uma reacomodação dos setores das classes dominantes, com o fortalecimento dos setores financeiros e rentistas e dos vinculados às exportações. Setores de classe fortemente articulados com o capital estrangeiro, que nunca teve solidariedade com o desenvolvimento nacional na periferia. (...) Muitos Estados nacionais se viram cada vez mais impotentes ante esses fluxos e “forçados” a submeterem-se aos ditames do capital financeiro. (CORSI, 2010, p. 27.)

Os organismos internacionais influenciaram, cada vez mais, os países latino-americanos, pressionando-os para a adesão às políticas neoliberais. Diante desse processo, estão os organismos de crédito que, ao cederem empréstimos, exigem uma contrapartida de adequação das políticas públicas para favorecerem os grandes investidores. Todas estas ações, no bojo da aceleração do processo de globalização, extrapolaram a esfera econômica da produção e finança, entrando em áreas como a educação e a cultura (CASASSUS, 2001).

Na educação pública, as intervenções mais significativas vieram a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990. Dentre estas agências, destacam-se a UNESCO, a UNICEF, o PNUD e o BID na implementação das ações decorrentes da conferência. Os governos que dela participaram, assinando a *Declaração Mundial de Educação para Todos*, comprometeram-se a assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos. Porém, a compreensão, na maioria dos casos, foi a de que para estratos sociais diferentes, o esperado eram ensinamentos diferentes, uma vez que se compreendia que as necessidades básicas de um e outro não poderiam ser as mesmas em países de extremas desigualdades sociais. Isso trouxe um agravamento das diferenças entre os mais ricos e os mais pobres, ficando reservado para estes uma educação focada na produtividade do mercado, dificultando o acesso a uma educação de qualidade.

Conforme Cruz (2003), estas medidas neoliberais acabaram por ocasionar sérios problemas sociais nos países: desemprego, subemprego, precarização das condições de trabalho, redução de salários, desregulamentação dos direitos trabalhistas e previdenciários, entre outros, agravados pelo desemprego estrutural, fruto do acelerado avanço tecnológico. As transformações necessárias para promover o acesso de “todos”, como assinalado na conferência, ficaram longe de serem asseguradas, pois:

(...) as agendas nacionais para a educação são formadas mais no nível do regime do que no nível estrutural; as “políticas educativas”, o processo de determinar o conteúdo e o processo da educação são poderosamente moldados e limitados pelas “políticas educativas”, pelo processo de determinação das funções a serem desempenhadas, pela importância do consequente provimento dos seus recursos, pelo sistema educativo como parte de um quadro nacional regulador mais amplo. De uma forma muito crítica, neste contexto, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais. E é por estas vias indiretas, através da influência sobre o Estado e sobre o modo de regulação, que a globalização tem os seus mais óbvios e importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais. (SILVA, 2011, p. 05.)

Os países da América Latina passaram, então, a reformular suas leis educacionais para se adequarem ao compromisso assumido de “Educação para todos”.

Foram realizadas discussões entre representantes das diferentes esferas administrativas para delinearem seus planos decenais, pretensamente em uma perspectiva participativa, além da criação dos fóruns públicos. A adequação da legislação deu-se em 1993 e 1994 no México e, no Brasil, em 1996 (CASASSUS, 2001).

Houve uma transformação na função social da escola a partir destes acordos, pois levadas em conta as indicações feitas pelos organismos internacionais, a educação passou a apresentar um objetivo mercadológico. Consequentemente, as políticas públicas de educação, sob esta ótica, priorizaram “*critérios como eficiência, eficácia, produtividade — bem como conceitos de empregabilidade, competência, e conduzem a escola como obrigação de preparar para o mercado de trabalho*” (GALVANIN, 2005, p. 4).

As intervenções intensificaram-se a partir do relatório elaborado por Jacques Delors, denominado *Educação um tesouro a descobrir*, de 1996, encomendado pela Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, da UNESCO. O relatório afirma que a educação deve contemplar *talentos individuais*; prescreve políticas que devem ser assumidas pelos países latino-americanos assentadas em princípios neoliberais; indica alternativas educacionais baseadas em *competências e habilidades*, em uma perspectiva de formação para o mercado e para o pragmatismo demandado pelo capitalismo; subscreve a ideologia do *capital humano* e a importância do investimento educativo para a produtividade; concebe um indivíduo que se adapta e acompanha as transformações necessárias para o mundo contemporâneo para a denominada *sociedade da informação*; e compreende a educação como solução para os problemas da desigualdade entre os países, e entre grupos sociais, desconsiderando que a educação encontra-se no interior de um sistema político e econômico que a determina. Este relatório se caracteriza por apresentar uma concepção individualista e abstrata de sujeito. Nesse sentido, pode ser interpretado como o êxito da difusão de uma cultura neoliberal no Brasil e, sobretudo, no México, posto que é indicado como referência por suas políticas educacionais até a presente década⁽¹⁾.

(1) No México, o relatório é indicado na íntegra e em diferentes documentos na página da *Subsecretaria de Educación Básica* acessada dia 24/09/2012, em: <<http://basica.sep.gob.mx/seb2010/start.php>>. No Brasil, citações do relatório são encontradas em documentos do MEC acessados dia 24/09/2012, em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livrodarede.pdf>>.

O relatório Delors apresenta uma análise das condições educacionais da América Latina como um problema de desigualdade educacional e retira da discussão todo e qualquer conteúdo de classe, de forma que as desigualdades sociais são reduzidas a desigualdades educacionais e não a relações assimétricas de poder (FRIGOTTO, 2008).

O conceito principal de *educação ao longo da vida* é tratado como uma das chaves de acesso ao século XXI. Definem-se quatro pilares considerados fundantes da educação, o primeiro pilar *aprender a viver juntos*, que em suma propõe que se busquem “*projetos comuns ou, então, a uma gestão inteligente e apaziguadora dos inevitáveis conflitos (...) a Comissão sonha com uma educação capaz de fazer surgir este espírito novo*” (DELORS *et al.*, 1998, p. 19). Os outros três dos quatro pilares descritos no relatório constituem as bases conceituais que vão orientar as políticas educacionais da América Latina e do Caribe. Consideram os elementos fundamentais para *aprender a viver juntos*: *aprender a conhecer*, em que se menciona que todos devem acessar uma cultura geral que seja o passaporte para uma educação permanente; *aprender a fazer*, que afirma que, além da aprendizagem de uma profissão, deve-se adquirir uma competência mais ampla que prepare todos para o enfrentamento de múltiplas e variadas situações, propõe formas de alternância entre escola e trabalho; por fim, apresenta a proposição do *aprender a ser*, que pretende explorar todos os talentos que denominam de tesouros escondidos no interior de cada ser humano (DELORS *et al.*, 1998). Tais premissas traduzidas como pilares educacionais, objetivam fundamentar propostas pedagógicas apoiadas em determinadas concepções de psicologia que as justifiquem, propostas pedagógicas que visam moldar o indivíduo a esse modelo de sociedade.

As medidas econômicas e educacionais dos países são caracterizadas por proposições neoliberais, decorrentes das exigências dos organismos de crédito. Essas políticas econômicas implementadas não atingiram as metas que anunciavam e “*estos cambios estimularon la vigencia de altas y volátil estas as de interés, lo que profundizó la ciclicidad en el sector externo y potenció la fragilidad e inestabilidad de la economía*” (ALLAMI e CIBILIS, 2010, p. 58). Isso se reflete também na educação, pois, em maior ou menor grau, tais proposições aprofundam as desigualdades educacionais e sociais constitutivas das sociedades latino-americanas e caribenhas, desde o período colonial.

3 NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

As políticas educacionais no Brasil têm influência dos organismos internacionais, desde o período da ditadura militar, quando a USAID estabeleceu uma série de convênios de assistência técnica e cooperação financeira, na década de 1960, com o Ministério da Educação (MEC). Foram firmados doze acordos entre junho de 1964 e janeiro de 1968, abrangendo a Educação Básica e o Ensino Superior (ARAPIRACA, 1979).

Com o processo de redemocratização da sociedade brasileira, fortaleceram-se, na década de 1980, os movimentos sociais, entre eles o da educação — com ênfase em pedagogias contra-hegemônicas, na educação popular, na pedagogia crítico-social dos conteúdos e na pedagogia histórico-crítica — atuando em contraposição à educação dominante da elite brasileira, as chamadas “pedagogias da prática”. Embora tenha havido

muitos debates dos defensores destas tendências pedagógicas, houve um crescimento de um conjunto de ideias, articuladas com propostas econômicas, que propiciaram o fortalecimento do pensamento neoliberal, pós-estruturalista, com um fortalecimento da pedagogia da prática a partir da década de 1990 (SAVIANNI, 2011).

Segundo Gentili (1995), um fato marcante foi durante o discurso do então presidente Collor, no lançamento do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade em 1991, que afirmou que era necessário adquirir competitividade por meio da educação para colocar o país em desenvolvimento e desvalorizou, em sua fala, a educação pública. Ressaltou:

(...) a urgência de uma ‘revolução educacional’ que permitisse ao país atingir patamares de competitividade mais elevados no mercado internacional. Imersas nessa onda, as denúncias quanto à falência do sistema de ensino básico no país passaram a ancorar-se nos imperativos da modernidade a se perseguir, conforme os ditames da nova ordem econômica. (GENTILI, 1995, p. 60/61.)

No Brasil, o relatório Delors teve sua publicação em 1998 com uma apresentação do então Ministro da Educação Paulo Renato Souza, que ressaltava a importância desse documento para o cumprimento da tarefa que o MEC teria: a de repensar a educação brasileira. A mesma orientação contida no relatório vem traduzida para a educação brasileira, em 1997, com a publicação dos *Parâmetros Curriculares Nacionais* (PCN) que serviriam de referência para a elaboração dos currículos de todas as escolas brasileiras de Educação Básica, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Superior. A Educação Básica e Superior no Brasil passaram a se orientar por uma educação que promove em seus alunos competências e habilidades do ideário neoliberal disseminado por diferentes tendências pedagógicas, como a pedagogia das competências, o neotecnicismo contido na “qualidade total” e na “pedagogia corporativa” (SAVIANI, 2011).

Os resultados destas ações propiciaram investimento na Educação Superior privada, promovendo sua significativa ampliação. Em 1980, eram 682 cursos com 885.054 alunos. Vinte anos depois, este número subiu para 1442 cursos com 2.428.258 matriculados. Portanto, de acordo com os relatórios estatísticos do INEP⁽²⁾ a rede privada detinha 69,7% das matrículas dos jovens e adultos neste nível de ensino em 2002. As desigualdades regionais também cresceram e se tornaram cada vez mais acentuadas. Embora tenha ocorrido um aumento de matrículas, a distribuição foi extremamente desigual: em 2003, há 3.544.920 alunos matriculados no Ensino Superior. Destes, 2.320.346 eram da região sul e sudeste, onde se concentrava a maioria dos cursos privados. A oferta pública garantiu quase metade das matrículas nas outras regiões do país.

Não se pode negar que na esteira da *Educação para Todos*, o Brasil universalizou as matrículas no Ensino Fundamental atingindo um percentual de aproximadamente 98% de matrículas nesta faixa etária, auxiliada por medidas do Ministério Público, via Conse-

(2) Todos os dados retirados do INEP foram acessados em 24 de outubro de 2013 nos sites: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>, <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolarsinopse-sinopse>> e <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>.

lhos Tutelares que assumiram a tarefa de fiscalizar a garantia do direito à educação dos 7 aos 14 anos. Porém, ao se observar o índice de concluintes, percebe-se que, entre 1997 e 2002, o índice de conclusão do Ensino Fundamental aos 15 anos passou de 21,1% para 37,3%, índice muito abaixo do adequado (INEP, 1997/2002).

Em relação ao Ensino Médio, os dados demonstram que não houve avanços nas décadas de 1980 e 1990, pois a maioria dos jovens de 15 a 18 anos estava fora do Ensino Médio. Os dados das séries históricas do INEP, por sua vez, demonstram que apenas uma minoria concluía o Ensino Médio nos primeiros anos do século XXI.

4 NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO MÉXICO

A entrada do pensamento neoliberal no México causou profundas mudanças em suas políticas educacionais. Em 1983, antecipando-se à maioria dos países da América Latina, o governo federal incorpora a política econômica determinada pelo FMI e redimensiona os gastos com educação, o que causa:

(...) una reducción significativa de la matrícula de educación básica y reduce el crecimiento de otras modalidades. Además, en 1988 las confederaciones Patronal de México (Coparmex) y Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco) elaboran una detallada agenda de los cambios que deben llevarse a cabo y la presentan a la presidencia de la república. Entre sus demandas está la descentralización y apertura de la educación a los particulares, participación empresarial en la revisión de planes de estudio e investigación, inclusión de la moral religiosa en las escuelas públicas y otras semejantes. Como respuesta, en 1990 se firma un convenio sep-sector productivo que abre paso a la revisión conjunta de programas de estudio y a la participación privada en la dirección de un nuevo tipo de instituciones públicas (universidades tecnológicas); en 1992 se acuerda la descentralización de la educación; en 1993 se modifica el artículo Tercero (y el 130) de la Constitución, y se aprueba la Ley General de Educación que norma la descentralización, la evaluación y la creación de escuelas privadas. (ABOITES, 2012, p. 371.)

O acordo político realizado em 1992, denominado Acordo Nacional para Modernização da Educação Básica (ANMEB), se deu entre o governo central e os Estados mexicanos, em um período que o México se encontrava em uma conjuntura

(...) que conjugaba una crisis económica aguda (inflación de tres dígitos con estancamiento económico) y una situación política delicada para la estabilidad de México, derivada de un proceso electoral altamente competido y fuertemente cuestionado por la oposición, e nel que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había ganado las elecciones presidenciales con un porcentaje históricamente inusual (50,74%). (DEL CASTILLO-ALEMÁN, 2012, p. 644.)

Ainda, conforme Aboites (2012), firma-se o *Tratado de Livre-Comércio da América do Norte* (TLCAN), que passa a permitir investimento estrangeiro no setor educacional. O México, que historicamente impediu durante décadas que o setor privado atuasse na educação do país, com essa medida “*se pone enentre dicho la educación como responsabilidad pública (de Estado) y patrimonio social abierto a todos, y se fortalece la teoría y práctica*

de la educación como algo privado” (p. 371-372). E, por fim, em 1994, o México ingressa na *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE), o que o obrigou a levar a cabo as recomendações deste organismo para a educação (*idem*, 2012). Entre as exigências, havia a determinação de estimular a avaliação do sistema e dos professores e participar do *Programme for International Student Assessment* — PISA organizado pela *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD).

Se establece así un pacto de amplias dimensiones con actores muy diferentes a los de las décadas veinte y treinta y e nesos años — ochenta y noventa — termina la larga etapa de 60 años de ampliación acelerada del derecho a la educación entendido como el derecho a participar en la dinámica escolar pública, libre de visiones empresariales y religiosas. (ABOITES, 2012, p. 372.)

Retiram-se da Constituição as limitações sobre as instituições privadas e religiosas e, embora seja um período em que se propaga a *Educação para Todos* em nível básico, que posteriormente foi ampliada para o Ensino Superior, houve uma defasagem entre as propostas e os aportes econômicos. Há uma deficiência de propostas do Estado para viabilizar tal ampliação, deixando uma ambiguidade ao que se refere ao texto da Constituição como dever do Estado garantir o direito à educação. Nesse sentido, a alteração mais significativa, e:

(...) que más directamente limita el derecho a la educación consiste en que el texto vigente hasta antes de 1993 no hacía diferenciación alguna entre modalidades o niveles educativos. Hablaba de “Art. 3º La educación que imparta el Estado [...]” (Reforma de 1946, en INSP, 2011), sin especificar o excluir algún tipo de escuela en particular. Sin embargo la reforma de 1993 hace que la responsabilidad de impartir educación quede reducida a la básica: “Art. 3º [...] El Estado-federación, estados y municipios — impartirá educación preescolar, primaria y secundaria”. Nada más. Al mismo tiempo, la reforma constitucional dice que, a diferencia del Estado, “los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades” (INSP, 2011). En el mismo texto de 1993 se confirman las implicaciones de este cambio, pues se añade una fracción que establece que en las modalidades fuera de preescolar, primaria y secundaria al Estado no le corresponde “impartir”, sino sólo “promover” y “atender”. Dice: “Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria [...] el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyen do la superior — necesarios para el desarrollo de la nación [...]” (INSP, 2011). El uso de “impartir”, por un lado, y el de “promover” y “atender”, por otro, ciertamente hace difícil exigir el derecho a la educación en esas modalidades. (ABOITES, 2012, p. 373.)

O aumento de estabelecimentos privados foi mais acentuado no nível superior. Em 1991, existiam 706 unidades privadas de educação superior e, em 2002, passaram a 2.153. Na educação primária, em 1992, um total de 93,65% da população era atendida na rede pública, e, na secundária, 91,87%⁽³⁾. Houve uma expansão da rede privada em todos os níveis e a garantia da educação para todos ficou distante da realidade. Ocorreu

(3) OEI — Sistemas Educativos Nacionales — México 1. Disponível em: <<http://www.oei.es/quipu/mexico/>>, <<http://www.oei.es/quipu/mexico/#sis>>, acessados em 12/10/2013.

uma desigualdade entre a educação ofertada e as condições de acesso da população, de maneira que a reforma no México é caracterizada como um retrocesso ao modelo conservador, denominado por Krawczyk e Vieira (2003) como uma “*ruptura conservadora*”. Houve uma descentralização de gestão proposta pelo:

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica estabeleceu, entre outras providências, a transferência das unidades de educação pré-escolar, primária, secundária e normal, que estavam sob controle do governo federal, aos respectivos governos estaduais. Empreendida na década de 90, esta descentralização, denominada federalização educacional, constitui uma das mudanças mais importantes na organização do sistema educacional mexicano do século XX. Foram transferidas 68.932 escolas primárias e 9.436 escolas secundárias, ficando os Estados responsáveis pela sua administração, pela reformulação curricular e pela capacitação dos professores. O governo central, no entanto, reteve uma série de funções normativas, avaliativas e compensatórias que, de fato, permitiram-lhe exercer um forte controle sobre o sistema. (...) Tatto (1999) afirma que a reforma educacional mexicana não pode ser classificada como descentralizadora *stricto sensu*. Ao contrário, o governo federal reteve para si o controle dos recursos financeiros — que são apenas repassados para os estados — e das funções curriculares, deixando para as administrações estaduais apenas a administração local e alguma possibilidade de desenvolvimento de um currículo regional. A autora atribui parte da resistência em delegar responsabilidades aos estados à dificuldade do governo federal de aceitar, de fato, o poder de grupos políticos adversários. (KRAWCZYK e VIEIRA, 2003, p. 83 e 84.)

Sob tensão, protestos e greves, por fim, se instalam as determinações do FMI e da OECD, no México.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO E A PSICOLOGIA

Ao se analisar a trajetória histórica da educação enquanto área de conhecimento, constata-se que foi a Psicologia que assumiu a tarefa de explicar as razões das dificuldades escolares, principalmente no que se refere à compreensão de processos de aprendizagem e de desenvolvimento de estudantes. Em distintos movimentos pedagógicos presentes no pensamento educacional brasileiro, a Psicologia foi a área do conhecimento que mais se fez presente, quer na pedagogia tradicional ou no movimento escolanovista, quer nas concepções tecnicistas ou emancipatórias de Educação (SAVIANI, 2012). Historicamente, a Psicologia que precisava ser ainda reconhecida como ciência, na virada do século XX, aparta-se da Filosofia e aproxima-se das Ciências Naturais, constituindo concepções do sujeito humano enquanto um ser abstrato, biológico ou, ainda, determinado pelo meio ambiente.

Somente a partir da década de 1980, alinhando-se a movimentos sociais na América Latina, pesquisadores da Psicologia da Educação e da Psicologia Social passam a tecer críticas a essa perspectiva e a denunciar que para a América Latina é necessário ter uma psicologia emancipatória, que promova, de fato, para todos a condição de um pensamento autônomo e crítico (SOUZA, 2010). Essa tensão entre os sistemas em Psicologia estabeleceu uma discussão polêmica e importante para a construção de uma Psicologia que desse suporte a uma educação universal e de qualidade para todos.

A Psicologia da Educação é o campo da Psicologia que fundamenta diferentes concepções pedagógicas que se fazem presentes nas orientações internacionais para a formulação de políticas públicas de educação. Os conceitos contidos no marco das orientações para a educação na década de 1990, o Relatório Delors, documento que tem como fundamento as concepções de Psicologia que compreendem o sujeito com um ser abstrato e biológico, pressupõem o processo de ensino e aprendizagem como um ato essencialmente individual, embora haja o incentivo à participação em grupo. O relatório propõe processos pedagógicos em que o professor atua como um facilitador da aprendizagem do aluno, responsabilizando, assim, o aluno sobre seu processo de aprendizagem e subtraindo do professor a tarefa do ensino, pois parte-se do princípio de que o professor deve somente facilitar e acompanhar, uma vez que nesta perspectiva se compreende que cada um tem seu ritmo interior e seu tempo de aprender, conforme fatores internos e talentos individuais.

A definição de uma determinada compreensão neoliberal implica em uma determinada compreensão dos processos educativos e de escolarização. No Relatório Delors, a lógica neoliberal estabelece uma organização procedimental do desenvolvimento de competências e habilidades constituídas por indivíduos singulares e configura um conhecimento que tem como meta prioritária a prática, o saber fazer e o aprender a aprender, dois dos pilares indicados no Relatório.

Buscou-se um tipo de conhecimento científico que correspondesse à compreensão desse sujeito neoliberal. Destaca-se que, entre os conhecimentos da Psicologia, há muitas teorias que fundamentam tal perspectiva de sujeito, mas, no caso específico do Relatório, não está claro a que tendências ele se refere. Fazendo com que professores e comunidade escolar tenham dificuldade em compreender exatamente quais são as teorias fundantes do documento, e que modelo de sociedade e sujeito as ações educacionais propostas no relatório pretendem. No Brasil, articulam o Relatório à teoria de Piaget, em função da sua concepção biológica de sujeito, que, de certo modo, combinou com a compreensão neoliberal do Relatório, pois tanto a concepção de sujeito do neoliberalismo, como a concepção que Piaget apresenta pressupõem um sujeito biológico, abstrato, e mais, que o desenvolvimento deste se dá individualmente. No México, apropriaram-se a partir desses mesmos pressupostos, estruturando orientações específicas com encaminhamentos que não favorecem o direito à educação como um direito inalienável. Conforme analisa Newton Duarte (2001, p. 70):

(...) os intelectuais a serviço do capital internacional são mestres na utilização de um discurso repleto de termos vagos que escondem os compromissos ideológicos. Evitam a todo custo que se torne evidente a defesa da liberdade plena para o capital, existente por detrás do discurso que defende a liberdade individual e mitifica a imagem do indivíduo empreendedor e criativo. Assim, o processo de “globalização” é apresentado como um processo de desenvolvimento natural e espontâneo, devendo todos os países se adaptar a tal processo, destruindo todas as formas de controle social do mercado.

As teorias da Psicologia que fundamentam as políticas neoliberais na América Latina pensam o processo de aprendizagem sempre a partir do indivíduo. Pode-se dizer que

a lógica neoliberal é uma lógica que sempre considera o individual sobre o coletivo. Isso faz, como dissemos anteriormente, com que os fracassos e erros recaiam sobre o sujeito individual, e em maior ou menor grau distanciam as questões políticas, sociais e econômicas das análises sobre o sujeito e seu processo de escolarização. Em uma América Latina repleta de desigualdades estruturais, isso não contribuiu com as possibilidades de emancipação da população, ao contrário, acentuou tais desigualdades e, não raras vezes, as justificou.

As teorias da Psicologia cujas bases epistemológicas se fundamentam em concepções que consideram o sujeito histórico e social, que compreendem que a aprendizagem se processa por meio de práticas pedagógicas permeadas por práticas sociais, culturais, políticas e econômicas, e que consideram que o ato de ensinar é a função primeira do professor, e o acesso ao conhecimento sistematizado pela humanidade promove a humanização e a emancipação pela via do coletivo, que os fatores biológicos interferem, mas não se sobrepõem ao social, não comparecem neste documento internacional e, mais que isso, foram consideradas inadequadas para o desenvolvimento das políticas educacionais tanto em documentos internacionais, quanto naqueles produzidos pelo Brasil e pelo México, na década de 1990.

6 CONCLUSÃO

Tendo em vista a compreensão do contexto político e social do Brasil e do México que favoreceu determinadas concepções de aprendizagem e de desenvolvimento humano, produzidas pela Psicologia Educacional e presentes nas políticas públicas de educação, na década de 1990, conclui-se que a concepção que se encontra presente nos documentos das políticas educacionais concebe um sujeito abstrato e biológico, e coincide com as orientações das organizações internacionais e com o modelo econômico que sustenta o projeto de sociedade previsto. Destaca-se que esse projeto político para a América Latina resultou da aceleração da globalização e da entrada do neoliberalismo por meio das organizações internacionais, tendo o FMI como o principal proponente de alternativas para as políticas sociais e econômicas, entre elas as educacionais, mas esse projeto aprofundou, na década de 1990, as desigualdades em países da América Latina (CASASSUS, 2007).

O desenvolvimento social, tão almejado, foi, de fato, alcançado por apenas uma pequena parcela da população. As ideias da época difundiram a compreensão de que as desigualdades eram resultantes de desigualdades educacionais, e, no limite, individuais. E este foi o discurso adotado em todo o período de implantação dos pressupostos neoliberais na educação, e fez crer que este era o caminho a ser seguido.

A compreensão do Estado como provedor das principais políticas sociais que afetam a população foi substancialmente alterado e passaram a ser as mesmas daquelas difundidas pelo Banco Mundial (CRUZ, 2003, p. 64).

Portanto, não foi surpresa sua ação de favorecimento ao setor privado, principalmente para as instituições formadoras em nível superior; o aumento dessas é significativo em ambos os países estudados, tornando o Ensino a Distância e o Ensino Superior os grandes atrativos das empresas educacionais.

O Estado, na implantação do modelo neoliberal, teve um papel fundamental: dar suporte ao desenvolvimento do mercado e do capital e agir com mão forte na regulação desses interesses. A educação no Brasil e no México submeteu-se diretamente aos grandes acordos internacionais que pressupunham uma *educação para todos* que reverberaram em regras e modos de fazer a educação por meio do desenho de políticas públicas neoliberais específicas para este objetivo nas décadas finais do século XX.

Além das regulações acerca dos investimentos, ocorreram regulações sobre as propostas curriculares fundamentadas em pedagogias neoliberais que acabaram por fortalecer um pensamento ultraindividualista promovendo uma competição individual em detrimento da organização e direitos coletivos (FRIGOTTO, 2005). Pedagogias que são fundamentadas em conceitos da Psicologia que tomam o sujeito como um ser abstrato e biológico. Organizaram-se orientações pedagógicas e curriculares com temas que precarizaram a formação em nível superior e, consequentemente, a formação básica. Tais concepções da psicologia educacional vão de encontro à possibilidade do desenvolvimento da consciência e do sentimento de coletividade.

Por fim, considera-se que as políticas produzidas e implementadas na década de 1990, no Brasil e no México, se adequaram plenamente às recomendações feitas pelos organismos internacionais que objetivavam um projeto educacional específico para a América Latina nesta década. Nesse sentido, não houve propriamente um fracasso no modelo educacional nos países analisados, mas, sim, uma consolidação de um projeto assentado em determinadas concepções das Ciências Humanas, entre elas a Psicologia, delineado pelos organismos internacionais a partir de interesses políticos e econômicos específicos, que deixaram à margem o direito a uma educação com qualidade.

7 BIBLIOGRAFIA

- ABOITES, Hugo. El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. v. 17, n. 53, p. 361-389, 2012.
- ALLAMI, Cecília; CIBILS, Alan. Crisis financieras y regulación: propuestas heterodoxas. *Revista Política y Cultura*, n. 34, p. 57-85, 2010.
- ARAPIRACA, José Oliveira. *A USAID e a educação brasileira; um estudo a partir de uma abordagem crítica do capital humano*. Dissertação de Mestrado, área de concentração: Educação. Instituto de Estudos Avançados em Educação. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1979.
- CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. *Cadernos de Pesquisa*, novembro, n. 114, p. 7-28, 2001.
- _____. *A escola e a desigualdade*. 2ª ed. Brasília: Líber Livro Editora, UNESCO, 2007.
- CORSI, Francisco Luiz. *Crise do capitalismo e reestruturação da economia mundial. As estratégias de desenvolvimento na América Latina*. Anais do XXX Encontro da Associação Portuguesa de História Econômica e Social, Lisboa, novembro, 2010.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? *Educar*, Curitiba, n. 22, p. 51-75. Editora UFPR, 2003.
- DEL CASTILLO-ALEMÁN, Gloria. Las políticas educativas en México desde una perspectiva de política pública: gobernabilidad y gobernanza. *Revista Internacional de Investigación en Educación*, v. 04, n. 09, p. 637-652, 2012.

DELORS, Jacques *et al.* *Learning: the treasure within; report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twentyfirst Century (highlights)*. Paris: UNESCO, 1996.

DUARTE, Newton. *Vigotski e o “aprender a aprender”: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana*. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Qualidade e Quantidade da Educação Básica no Brasil: Concepções e Materialidade*. Sinproeste, 2013. Disponível em <<http://www.sinproeste.org.br/wpcontent/uploads/2013/04/A-QUALIDADE-DA-EDUCAC%CC%A7A%CC%83O-BA%CC%81SICA.-TET-XO-PARA-A-ESCOLA-DE-GOVERNO-.SANTA-CATARINA..pdf>>.

_____. *Educação Básica e a relação quantidade e qualidade*. Cap. IV do *Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro. UERJ. CNPq — 2008.

GENTILLI, Pablo. (org.). *Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

KRAWCZYK, Nora Ruth; VIEIRA, Vera Lúcia. A reforma educacional no México e no Chile: apontamentos sobre as rupturas e continuidades. *Educar*, Curitiba, n. 22, p. 77-98, Editora UFPR, 2003.

RANGEL, Rubí Martinez; GARMENDIA, Ernesto Soto Reyes. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Revista Política y Cultura*, México, n. 37, p. 35-64, 2012.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e Democracia*. 42. ed. São Paulo: Editora Autores Associados, 2012.

SILVA, Ruth da. *Educação das crianças no contexto da reforma educacional brasileira dos anos 90: uma perspectiva para além do capital*. V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo, Educação e Emancipação Humana, UFSC, Florianópolis, 2011.

SOARES, Maria. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia Di; SOUZA, Marilene Proença Rebello de. *Psicologia Escolar e políticas públicas em Educação: desafios contemporâneos*. *Em Aberto*, Brasília, v. 23, n 83, p. 129-149, 2010.

MÉTODOS POLINÓMICOS COMO ESTIMADORES PARA LA RECAUDACIÓN FISCAL: CASO APLICADO AL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS EN QUINTANA ROO, MÉXICO

POLYNOMIAL METHODS AS ESTIMATORS FOR TAX COLLECTION: CASE APPLIED TO PAYROLL TAX IN QUINTANA ROO, MEXICO

Sergio Lagunas Puls^(*)

Universidad del Caribe, Cancún (Qr), México

Genaro Aguilar Gutiérrez^(**)

Instituto Politécnico Nacional, México (DF), México

Resumen: En México, los importes por conceptos de impuestos son analizados, discutidos y aprobados por las Cámaras de Diputados con al menos doce meses de anticipación al ejercicio fiscal que aplican, lo que en consecuencia, hace posible complementar una serie de tiempo conformada por recaudación fiscal acontecida en ejercicios pasados, con la expectativa futura para un ejercicio aun no concluido, por tanto, el objetivo del artículo es presentar como alternativa para estimar y medir la recaudación fiscal, el método de interpolación de *Lagrange* y de Aproximación Polinómica por mínimos cuadrados, mismos que no son de uso común como medida de pronóstico en la fiscalidad.

Palabras clave: Recaudación fiscal; Interpolación; Aproximación polinómica.

Abstract: In Mexico, the amounts for tax concepts are analyzed, discussed and approved by the House of Representatives, at least twelve months prior to the applicable fiscal year. This consequently makes it possible to complement a time series consisting of tax collection which occurred in previous years, with the official future expectation and not yet completed current fiscal year. Therefore, the aim of the paper is to present the Lagrange interpolation method and least squares polynomial approximation as an alternative to estimate and measure the tax revenue, both of which are not commonly used in taxation as a measure of prognosis.

Keywords: Tax collection; Interpolation; Polynomial approximation.

(*) Doctor, Profesor e Investigador Titular del Departamento de Economía y Negocios Universidad del Caribe. E-mail: <slagunas@ucaribe.edu.mx>.

(**) Doctor. Profesor Titular C en el Posgrado en Ciencias Económicas del Instituto Politécnico Nacional, México. E-mail: <ggenaro68mx@yahoo.com.br>. Recibido en: 18.10.2013, aceptado en: 28.05.2014.

1 IMPUESTOS Y ÁMBITO DE COMPETENCIA

Los impuestos constituyen una forma para que los gobiernos obtengan recursos, buscando financiar su gestión y también otorgar satisfactores sociales (MANKIW, 2009), luego entonces no es posible concebir que un país, con excepción de territorios *Off-Shore* (DANIELS, RADEBAUGH y SULLIVAN, 2010), pueda mantenerse sin el cobro de impuestos a los contribuyentes, personas físicas o morales, que conforme a las leyes federales o locales deban enterar ciertas cantidades de dinero, determinadas mediante porcentajes o cuotas establecidas (CONGRESO DE LA UNIÓN, 2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2013e; 2013f).

Por lo anterior, es claro comprender que en el margen de atribución, conforme a la circunscripción territorial de cada país, estado o municipio, se impondrán los impuestos que a juicio de cada gobierno sean necesarios, existiendo estudios acerca de la competencia recaudatoria, gestión y revisión de los mismos (PRIETO, 2007; SOBARZO, 2006; TER-MINASSIAN, 2006).

Además de la concepción básica enfocada a obtener recursos, los impuestos han sido considerados como insumo indispensable para el crecimiento y el desarrollo (MOORE, 2007; RAMÍREZ, 2007), en consecuencia es indispensable establecer mecanismos para que sea evaluado el desempeño de la recaudación fiscal ya que de no hacerlo no serían atendidas correcciones presupuestales pertinentes, identificado que en materia fiscal, existe retraso en el reconocimiento de acontecimientos adversos, también retraso legislativo en cuanto al análisis de una iniciativa para reformar las leyes, agravándose con el retraso del impacto en que una norma adecuada se aplica (PARKIN, 2007).

En México, los impuestos que a nivel federal tienen una mayor representatividad son el *Impuesto sobre la Renta* (ISR), el *Impuesto al Valor Agregado* (IVA), el *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* (IEPS), el *Impuesto Empresarial a Tasa Única* (IETU), el *Impuesto General de Importación* (IGI) y el *Impuesto a los Depósitos en Efectivo* (IDE), en conjunto constituyeron al cierre del ejercicio 2012 la cantidad de 1'511,158 millones de pesos (SAT, 2013).

En lo que respecta a los impuestos locales, su representación para los Estados varía en función a las actividades económicas desarrolladas, en el caso particular del Estado de Quintana Roo, en donde se encuentran los destinos de sol y playa más importantes de México y Latinoamérica y la mayor captación de divisas por turismo, como es el caso de Cancún, Playa del Carmen y Tulum, la economía depende de esta actividad dramáticamente, tal es el caso que estudios precedentes demuestran que algunos gravámenes dependen del turismo entre el 86.90% y el 93.93% (BOGGIO *et al.*, 2010).

La Ley de Hacienda para el Estado de Quintana Roo establece aquellos impuestos que son competencia de dicho Estado, destacando el Impuesto sobre Nóminas y Asimilables, seguido por el Impuesto al Hospedaje y algunos otros, no obstante, el gravamen a las nóminas representa el 48.23% con respecto al total de ingresos por concepto de impuestos (CONGRESO DEL ESTADO, 2012a; 2012b), registrando un porcentaje similar desde el año 2000 al 2007 (BOGGIO *et al.*, 2010).

Como se identifica en la *Cuadro 01*, el impacto que tiene el Impuesto sobre Nóminas y Asimilables constituye razón suficiente para fundamentar la pertinencia de propuestas enfocadas a estimar y medir su aportación a la recaudación fiscal, para el interés particular del trabajo, mediante métodos polinómicos cuya aplicación ha mostrado ser valiosa para distintos sectores, abarcando desde estudios de ingeniería civil (BOSQUE y GARCÍA, 2001), aplicaciones de medición en el medio ambiente y situación climática, modelos para predecir la temperatura del arrabio de un horno alto (ROMERO *et al.*, 2000), y muchos más, inclusive la propuesta de Joseph Lagrange es de utilidad recurrente en el campo de las ciencias exactas contemporáneas (BARBOSU, 2008; ZHANG, GUO, HEBEI, 2012).

Ingresos por Impuestos	1,293´043,132	100.00%
Impuesto sobre nóminas y asimilables	623´651,654	48.23%
Impuesto al hospedaje	491´761,426	38.03%
Otros impuestos	177´630,052	13.74%

CUADRO 01

IMPUESTOS MÁS REPRESENTATIVOS EN ESTADO DE QUINTANA ROO: 2013

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo para el Ejercicio Fiscal 2013.

2 METODOLOGÍA

A partir de trabajos precedentes que plantean la interpolación como un método interesante y robusto para determinar valores de alta precisión (PACHECO, JUÁREZ Y MARTÍNEZ, 2012) y teniendo la comparativa y evaluación de la interpolación de Lagrange con otras metodologías como la Polinomial de Chebyshev (ZHANG, GUO, HEBEI, 2012), se optó por el desarrollo de Lagrange comparándolo con la Aproximación Polinómica por Mínimos Cuadrados (GERALD & WHEATLE, 2000), para estimar el error en ambos casos como lo realizado por Zhang *et al.* (2012).

De considerar la recaudación de un ejercicio acontecido para cada extremo, los valores obtenidos por la interpolación únicamente proporcionan valores aproximados a las cifras acontecidas, no obstante, debido a las características específicas de las leyes de ingresos en México, que incluyen la expectativa para la recaudación del ejercicio inmediato siguiente, aun no acontecido, hacen posible que los métodos de interpolación sirvan como forma de pronóstico, siendo el alcance del presente trabajo presentar la aplicación de dos métodos en específico, Interpolación de *Lagrange* y Aproximación Polinómica por mínimos cuadrados.

Los valores fueron tabulados, incluyendo la variable independiente de interés, conformada con la información de los ejercicios fiscales 2000 a 2012 y además, con la recaudación estimada en la Ley de Ingresos para 2013, se agregaron números consecutivos que representan los ejercicios fiscales con el fin de simplificar los cálculos, $x = 1$ (ejercicio 2000), $x = 2$ (ejercicio 2001), ..., $x = 14$ (ejercicio 2013).

A partir de lo anterior se presenta la estructura de la función utilizada en la propuesta de *Lagrange* y que, considerando al menos 5 ejercicios fiscales, constituye una estructura de interpolación (GERALD y WHEATLEY, 2000) del cuarto grado, de la forma siguiente:

ECUACIÓN 01

$$\begin{aligned}
 f(x) = & \frac{(x - x_1)(x - x_2)(x - x_3)(x - x_4)}{(x_0 - x_1)(x_0 - x_2)(x_0 - x_3)(x_0 - x_4)} f_0 + \dots \\
 & \dots + \frac{(x - x_0)(x - x_2)(x - x_3)(x - x_4)}{(x_1 - x_0)(x_1 - x_2)(x_1 - x_3)(x_1 - x_4)} f_1 + \dots \\
 & \dots + \frac{(x - x_0)(x - x_1)(x - x_3)(x - x_4)}{(x_2 - x_0)(x_2 - x_1)(x_2 - x_3)(x_2 - x_4)} f_2 + \dots \\
 & \dots + \frac{(x - x_0)(x - x_1)(x - x_2)(x - x_4)}{(x_3 - x_0)(x_3 - x_1)(x_3 - x_2)(x_3 - x_4)} f_3 + \dots \\
 & \dots + \frac{(x - x_0)(x - x_1)(x - x_2)(x - x_3)}{(x_4 - x_0)(x_4 - x_1)(x_4 - x_2)(x_4 - x_4)} f_4
 \end{aligned}$$

En lo que respecta a la Aproximación Polinómica, a partir de los datos tabulados se realizaron estimaciones para integrar un sistema de 6 ecuaciones simultáneas, cada una con seis coeficientes β , además de estimar los valores para la igualdad.

Para lograr lo anterior, cada valor para x fue elevado hasta la quinta potencia y también para obtener los valores correspondientes a cada ecuación del sistema después de la igualdad, además de $\sum y$ también fue necesario determinar $\sum x^1 y, \sum x^2 y, \sum x^3 y, \dots, \sum x^{10} y$.

SISTEMA 01

$$\begin{aligned}
 b_0 n + b_1 \sum x_i + b_2 \sum x_i^2 + b_n \sum x_i^n &= \sum y_i \\
 b_0 \sum x_i + b_1 \sum x_i^2 + b_2 \sum x_i^3 + b_n \sum x_i^{n+1} &= \sum x_i y_i \\
 b_0 \sum x_i^2 + b_1 \sum x_i^3 + b_2 \sum x_i^4 + b_n \sum x_i^{n+2} &= \sum x_i^2 y_i \\
 b_0 \sum x_i^n + b_1 \sum x_i^{n+1} + b_2 \sum x_i^{n+2} + b_n \sum x_i^{2n} &= \sum x_i^n y_i
 \end{aligned}$$

Con esta forma de interpolar, agregando como último punto de y conocido el valor correspondiente a la recaudación fiscal presupuestada, fue posible estimar pronósticos.

#	Ejercicio	i	X	$f(X)$	Recaudación
1	2000	0	X_0	$f(0)$	130'477,482
2	2001	1	X_1	$f(1)$	155'587,237
3	2002	2	X_2	$f(2)$	169'950,057
4	2003	3	X_3	$f(3)$	212'280,903
5	2004	4	X_4	$f(4)$	229'469,328
6	2005	5	X_5	$f(5)$	259'265,518
7	2006	6	X_6	$f(6)$	320'139,820
8	2007	7	X_7	$f(7)$	372'314,855
9	2008	8	X_8	$f(8)$	426'759,378
10	2009	9	X_9	$f(9)$	409'085,375
11	2010	10	X_{10}	$f(8)$	435'092,433
12	2011	11	X_{11}	$f(9)$	469'133,000
13	2012	12	X_{12}	$f(10)$	504'832,000
14	2013	13	X_{13}	$f(11)$	623'651,654

CUADRO 02

INFORMACIÓN GENERAL DE LA RECAUDACIÓN FISCAL DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS Y ASIMILABLES

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda de Quintana Roo, obtenidos mediante la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo.

La información contenida en la *Cuadro 02* haría posible estimar valores interpolados de hasta un doceavo grado, no obstante, debido a la intención de integrar la metodología a un mayor detalle y por la amplitud máxima de un artículo de este tipo, se presentarán interpolaciones de cuarto y quinto grado.

Las hipótesis consideradas son:

H_i En la recaudación del Impuesto sobre Nóminas y Asimilables es posible utilizar la Interpolación de *Lagrange* y la Aproximación Polinómica para obtener pronósticos de la recaudación con un error menor al 0.06 anual.

H_o En la recaudación del Impuesto sobre Nóminas y Asimilables no es posible utilizar la Interpolación de *Lagrange* y la Aproximación Polinómica para obtener pronósticos de la recaudación con un error menor al 0.06 anual.

3 ESTIMACIÓN Y PRONÓSTICO MEDIANTE INTERPOLACIÓN DE LAGRANGE

En primer lugar se procede a realizar estimaciones de interpolación para períodos ya acontecidos, con la finalidad de evaluar los resultados interpolados con respecto a

la recaudación real de dos ejercicios correspondientes a los años 2002, 2003 y 2004, es decir, $x = 2, x = 3, x = 4$

$x_0 = 1$	$f_0 = 130477482$
$x_1 = 2$	$f_1 = 155587237$
$x_2 = 3$	$f_2 = 169950057$
$x_3 = 4$	$f_3 = 212280903$
$x_4 = 5$	$f_4 = 229468328$

Los resultados obtenidos validan el planteamiento de interpolación al obtener la recaudación correspondiente a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

El siguiente interés fue establecer como medida de pronóstico, la interpolación al cierre de los meses de enero, junio y octubre del 2013, para tal fin se estimarán puntos de interpolación fraccionados, a partir de $x = 13$ que corresponde al ejercicio fiscal 2012, para calcular el estimado de la recaudación parcial a enero del 2013 se determina la fracción de un mes con respecto al año completo, estimada en 8.3333×10^{-2} , para el mes de junio la fracción estimada se multiplica por el número de meses y de esa forma se estima lo correspondiente para el mes de octubre. Debido a que los resultados que se obtienen al cierre de cada mes están expresados en estimación de ejercicios completa, se establece la función que permite obtener los valores mensuales y no acumulados.

INTERPOLACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002

$$f(2) = \frac{(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_0-x_1)(x_0-x_2)(x_0-x_3)(x_0-x_4)}f_0 + \frac{(x-x_0)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_1-x_0)(x_1-x_2)(x_1-x_3)(x_1-x_4)}f_1 + \frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_2-x_0)(x_2-x_1)(x_2-x_3)(x_2-x_4)}f_2 +$$

$$\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_4)}{(x_3-x_0)(x_3-x_1)(x_3-x_2)(x_3-x_4)}f_3 + \frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)}{(x_4-x_0)(x_4-x_1)(x_4-x_2)(x_4-x_3)}f_4 = 1.5559 \times 10^8$$

INTERPOLACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003

$$f(3) = \frac{(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_0-x_1)(x_0-x_2)(x_0-x_3)(x_0-x_4)}f_0 + \frac{(x-x_0)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_1-x_0)(x_1-x_2)(x_1-x_3)(x_1-x_4)}f_1 + \frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_2-x_0)(x_2-x_1)(x_2-x_3)(x_2-x_4)}f_2 +$$

$$\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_4)}{(x_3-x_0)(x_3-x_1)(x_3-x_2)(x_3-x_4)}f_3 + \frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)}{(x_4-x_0)(x_4-x_1)(x_4-x_2)(x_4-x_3)}f_4 = 1.6995 \times 10^8$$

INTERPOLACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2004

$$f(4) = \frac{(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_0-x_1)(x_0-x_2)(x_0-x_3)(x_0-x_4)}f_0 + \frac{(x-x_0)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_1-x_0)(x_1-x_2)(x_1-x_3)(x_1-x_4)}f_1 + \frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_2-x_0)(x_2-x_1)(x_2-x_3)(x_2-x_4)}f_2 +$$

$$\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_4)}{(x_3-x_0)(x_3-x_1)(x_3-x_2)(x_3-x_4)}f_3 + \frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)}{(x_4-x_0)(x_4-x_1)(x_4-x_2)(x_4-x_3)}f_4 = 2.1228 \times 10^8$$

ECUACIÓN 02

$$\begin{aligned}
 f(x) = & \frac{\frac{(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_0-x_1)(x_0-x_2)(x_0-x_3)(x_0-x_4)} f_0}{n} + \dots \\
 & \dots + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_1-x_0)(x_1-x_2)(x_1-x_3)(x_1-x_4)} f_1}{n} + \dots \\
 & \dots + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_2-x_0)(x_2-x_1)(x_2-x_3)(x_2-x_4)} f_2}{n} + \dots \\
 & \dots + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_4)}{(x_3-x_0)(x_3-x_1)(x_3-x_2)(x_3-x_4)} f_3}{n} + \dots \\
 & \dots + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)}{(x_4-x_0)(x_4-x_1)(x_4-x_2)(x_4-x_4)} f_4}{n}
 \end{aligned}$$

A partir de la Ecuación 02 se estiman los pronósticos para la recaudación fiscal de los meses seleccionados del 2013:

$x = 10$ (ejercicio 2009)

$x = 11$ (ejercicio 2010)

$x = 12$ (ejercicio 2011)

$x = 13$ (ejercicio 2012)

$x = 14$ (ejercicio 2013)

$n = 12$

$x_0 = 10$	$f_0 = 409085375$
$x_1 = 11$	$f_1 = 435092433$
$x_2 = 12$	$f_2 = 469133000$
$x_3 = 13$	$f_3 = 504832000$
$x_4 = 14$	$f_4 = 623651654$

PRONÓSTICO POR INTERPOLACIÓN PARA EL MES DE ENERO DEL 2013

$$x = 13.0833$$

$$f(x) = \frac{\frac{(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_0-x_1)(x_0-x_2)(x_0-x_3)(x_0-x_4)}f_0}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_1-x_0)(x_1-x_2)(x_1-x_3)(x_1-x_4)}f_1}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_2-x_0)(x_2-x_1)(x_2-x_3)(x_2-x_4)}f_2}{n} +$$

$$\dots + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_4)}{(x_3-x_0)(x_3-x_1)(x_3-x_2)(x_3-x_4)}f_3}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)}{(x_4-x_0)(x_4-x_1)(x_4-x_2)(x_4-x_4)}f_4}{n} = (4.2484)(10^7)$$

PRONÓSTICO POR INTERPOLACIÓN PARA EL MES DE JUNIO DEL 2013

$$x = 13.5$$

$$f(x) = \frac{\frac{(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_0-x_1)(x_0-x_2)(x_0-x_3)(x_0-x_4)}f_0}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_1-x_0)(x_1-x_2)(x_1-x_3)(x_1-x_4)}f_1}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_2-x_0)(x_2-x_1)(x_2-x_3)(x_2-x_4)}f_2}{n} + \dots$$

$$\dots + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_4)}{(x_3-x_0)(x_3-x_1)(x_3-x_2)(x_3-x_4)}f_3}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)}{(x_4-x_0)(x_4-x_1)(x_4-x_2)(x_4-x_4)}f_4}{n} = (4.5444)(10^7)$$

PRONÓSTICO POR INTERPOLACIÓN PARA EL MES DE OCTUBRE DEL 2013

$$x = 13.833$$

$$f(x) = \frac{\frac{(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_0-x_1)(x_0-x_2)(x_0-x_3)(x_0-x_4)}f_0}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_2)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_1-x_0)(x_1-x_2)(x_1-x_3)(x_1-x_4)}f_1}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_3)(x-x_4)}{(x_2-x_0)(x_2-x_1)(x_2-x_3)(x_2-x_4)}f_2}{n} + \dots$$

$$\dots + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_4)}{(x_3-x_0)(x_3-x_1)(x_3-x_2)(x_3-x_4)}f_3}{n} + \frac{\frac{(x-x_0)(x-x_1)(x-x_2)(x-x_3)}{(x_4-x_0)(x_4-x_1)(x_4-x_2)(x_4-x_4)}f_4}{n} = (4.9327)(10^7)$$

Así, es posible estimar la recaudación por periodos parciales de un ejercicio, por lo que resultó importante, a partir de la información correspondiente a los ejercicios 2009 a 2013, obtener valores interpolados para cada uno de los meses del ejercicio 2011 y compararlos con la recaudación mensual acontecida o real del mismo ejercicio, determinando diferencias parciales y absolutas, se consideró también la Ecuación 02.

Continuará

Meses	Pronóstico	Pronóstico acumulado	Real	Real acumulado	Error porcentual absoluto acumulado
Enero	36'523,000	36'523,000	52,700,000	52,700,000	30.70%
Febrero	36'787,000	73'310,000	36,801,000	89,501,000	18.09%
Marzo	37,050,000	110'360,000	34,909,000	124,410,000	11.29%
Abril	37'305,000	147'665,000	38,856,000	163,266,000	9.56%
Mayo	37'553,000	185'218,000	38,071,000	201,337,000	8.01%
Junio	37'797,000	223'015,000	43,491,000	244,828,000	8.91%
Julio	38'031,000	261'046,000	37,397,000	282,225,000	7.50%
Agosto	38'256,000	299'302,000	37,460,000	319,685,000	6.38%

Conclusión

Septiembre	38'477,000	337'779,000	37,335,000	357,020,000	5.39%
Octubre	38'687,000	376'466,000	36,563,000	393,583,000	4.35%
Noviembre	38'892,000	415'358,000	34,018,000	427,601,000	2.86%
Diciembre	39'094,000	454'452,000	41,531,000	469,132,000	3.13%

CUADRO 03

ERROR ACUMULADO A PARTIR DEL PRONÓSTICO POR INTERPOLACIÓN CON RESPECTO A LA RECAUDACIÓN ACONTECIDA DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS Y ASIMILABLES EN QUINTANA ROO: EJERCICIO FISCAL 2011

Fuente: elaboración propia

Los valores contenidos en la Cuadro 02 permiten identificar que el error acumulado, resultando en un máximo del 3.13%, cabe destacar que el error disminuye conforme el pronóstico se acerca al punto del extremo final de la interpolación.

4 ESTIMACIÓN Y PRONÓSTICO MEDIANTE APROXIMACIÓN POLINÓMICA

Las aproximaciones de este tipo tienen como propósito obtener las betas para la función polinómica de pronóstico, siendo necesario integrar un sistema de ecuaciones simultáneas cuyo número depende de las observaciones para las variables x , y , representado por n , concluyendo que el número de ecuaciones a integrar será de $n + 1$.

Para ejemplificar, se utiliza una estimación aplicada al ejercicio fiscal del 2011 ya que además de obtener los valores correspondientes hace posible comparar los estimados obtenidos por el método de *Lagrange*, conociendo cuál de ellos presenta un menor error, para ello considérese que se debe obtener $\sum x^0, \dots, \sum x^{10}$.

Ejercicio	Consecutivo X	Recaudación Y
2009	10	409'085,375
2010	11	435'092,433
2011	12	469'133,000
2012	13	504'832,000
2013	14	623'651,654
	-----	-----
	60	2,441'794,462

CUADRO 04

INFORMACIÓN BÁSICA PARA LA APROXIMACIÓN POR MÍNIMOS CUADRADOS:
2009-2012

Fuente: elaboración propia

Ejercicio	X^1	X^2	X^3	X^4	X^5
2009	10	100	1,000	10,000	100,000
2010	11	121	1,331	14,641	161,051
2011	12	144	1,728	20,736	248,832
2012	13	169	2,197	28,561	371,293
2013	14	196	2,744	38,416	537,824
	-----	-----	-----	-----	-----
	60	730	9,000	112,354	1'419,000

CUADRO 04-A
INFORMACIÓN BÁSICA PARA LA APROXIMACIÓN POLINÓMICA POR MÍNIMOS
CUADRADOS: 2009-2012

Fuente: elaboración propia

Ejercicio	X^6	X^7	X^8	X^9	X^{10}
2009	1'000,000	10'000,000	100'000,000	1,000'000,000	10,000'000,000
2010	1'771,561	19'487,171	214'358,881	2,357'947,691	25,937'424,601
2011	2'985,984	35'831,808	429'981,696	5,159'780,352	61,917'364,224
2012	4'826,809	62'748,517	815'730,721	10,604'499,373	137,858'491,849
2013	7'529,536	105'413,504	1,475'789,056	20,661'046,784	289,254'654,976
	-----	-----	-----	-----	-----
	18'113,890	233'481,000	3,035'860,354	39,783'274,200	524,967'935,650

CUADRO 04-B
INFORMACIÓN BÁSICA PARA LA APROXIMACIÓN POLINÓMICA POR MÍNIMOS
CUADRADOS: 2009-2012

Fuente: elaboración propia

Con las sumatorias obtenidas en las Tablas 3, 3-A y 3-B, se inicia con la integración de los coeficientes para 10 ecuaciones de la forma expresada en el Sistema 01, conformándose como sigue:

SISTEMA 01

$$5B_0 + 60B_1 + 730B_2 + 9000B_3 + 112354B_4 + 1419000B_5$$

$$60B_0 + 730B_1 + 9000B_2 + 112354B_3 + 1419000B_4 + 18113890B_5$$

$$730B_0 + 9000B_1 + 112354B_2 + 1419000B_3 + 18113890B_4 + 233481000B_5$$

$$9000B_0 + 112354B_1 + 1419000B_2 + 18113890B_3 + 233481000B_4 + 3035860354B_5$$

$$112354B_0 + 1419000B_1 + 18113890B_2 + 233481000B_3 + 3035860354B_4 + 39783274200B_5$$

$$1419000B_0 + 18113890B_1 + 233481000B_2 + 3035860354B_3 + 39783274200B_4 + 524967935650B_5$$

Para completar el sistema de ecuaciones simultáneas es necesario estimar los 6 valores necesarios para después de la igualdad de cada ecuación, lográndose al obtener las sumatorias de $\sum y, \sum x_1y, \sum x_2y, \dots, \sum x_5y$.

Ejer- cicio	x_1y	x_2y	x_3y	x_4y	x_5y
2009	4,090'853,750	40,908'537,500	409,085'375,000	4'090,853'750,000	40'908,537'500,000
2010	4,786'016,763	52,646'184,393	579,108'028,323	6'370,188'311,553	70'072,071'427,083
2011	5,629'596,000	67,555'152,000	810,661'824,000	9'727,941'888,000	116'735,302'656,000
2012	6.562.816.000	85,316'608,000	1'109,115'904,000	14'718,506'752,000	187'440,587'776,000
2013	8,713'123,156	122,235'724,184	1'711,300'138,576	23'959,201'940,064	335'414,827'160,896
	-----	-----	-----	-----	-----
	29,800'405,669	368,662'206,077	4'619,271'269,899	58'565,692'641,617	750'570,326'519,979

CUADRO 04-C
INFORMACIÓN BÁSICA PARA LA APROXIMACIÓN POLINÓMICA POR MÍNIMOS
CUADRADOS: 2009-2012

Fuente: elaboración propia

El sistema de ecuaciones simultáneas que arrojará como resultado el coeficiente para cada una de las β .

SISTEMA 02

$$\begin{aligned}
 5b_0 + 60b_1 + 730b_2 + 9000b_3 + 112354b_4 + 1419000b_5 &= 2.4418 \times 10^9 \\
 60b_0 + 730b_1 + 9000b_2 + 112354b_3 + 1419000b_4 + 1.8114 \times 10^7 b_5 &= 2.9800 \times 10^{10} \\
 730b_0 + 9000b_1 + 112354b_2 + 1419000b_3 + 1.8114 \times 10^7 b_4 + 2.3348 \times 10^8 b_5 &= 3.6866 \times 10^{11} \\
 9000b_0 + 112354b_1 + 1419000b_2 + 1.8114 \times 10^7 b_3 + 2.3348 \times 10^8 b_4 + 3.0358 \times 10^9 b_5 &= 4.6153 \times 10^{12} \\
 112354b_0 + 1419000b_1 + 1.8114 \times 10^7 b_2 + 2.3348 \times 10^8 b_3 + 3.0358 \times 10^9 b_4 + 3.9783 \times 10^{10} b_5 &= 5.8566 \times 10^{13} \\
 1419000b_0 + 1.8114 \times 10^7 b_1 + 2.3348 \times 10^8 b_2 + 3.0358 \times 10^9 b_3 + 3.9783 \times 10^{10} b_4 + 3.2496 \times 10^{11} b_5 &= 7.3057 \times 10^{14}
 \end{aligned}$$

$b_0 = 5.9237 \times 10^8, b_1 = -1.2840 \times 10^6, b_2 = -3.7186 \times 10^6, b_3 = 1.015 \times 10^5, b_4 = 5.091, b_5 = 553.87$

Por lo tanto, la ecuación predictiva de aproximación polinómica será:

ECUACIÓN 03

$$\hat{Y} = 5.9237 \times 10^8 - 1.2840 \times 10^6 x - 3.7186 \times 10^6 x^2 + 1.015 \times 10^5 x^3 + 5091.8x^4 + 553.87x^5$$

A continuación se presenta el error acumulado, utilizando para ello pronósticos para cada mes del ejercicio fiscal del 2011 para después hacer la comparación correspondiente con la recaudación real.

Meses	Pronóstico	Pronóstico acumulado	Real	Real acumulado	Error porcentual absoluto acumulado
Enero	35'750,000	35'750,000	52'700,000	52'700,000	32.16%
Febrero	35'918,000	71'668,000	36'801,000	89'501,000	19.92%
Marzo	36'098,000	107'766,000	34'909,000	124'410,000	13.38%
Abril	36'292,000	144'058,000	38'856,000	163'266,000	11.76%
Mayo	36'499,000	180'557,000	38'071,000	201'337,000	10.32%
Junio	36'721,000	217'278,000	43'491,000	244'828,000	11.25%
Julio	36'956,000	254'234,000	37'397,000	282'225,000	9.92%
Agosto	37'206,000	291'440,000	37'460,000	319'685,000	8.84%
Septiembre	37'471,000	328'911,000	37'335,000	357'020,000	7.87%
Octubre	37'750,000	366'661,000	36'563,000	393'583,000	6.84%
Noviembre	38'045,000	404'706,000	34'018,000	427'601,000	5.35%
Diciembre	38'357,000	443'063,000	41'531,000	469'132,000	5.56%

CUADRO 05

ERROR ACUMULADO PRONÓSTICO POR APROXIMACIÓN POLINÓMICA CON RESPECTO A LA RECAUDACIÓN ACONTECIDA DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS Y ASIMILABLES EN QUINTANA ROO: EJERCICIO FISCAL 2011

Fuente: elaboración propia

Tanto la Aproximación Polinómica como el método de *Lagrange* proporcionan pronósticos para un ejercicio futuro, no obstante, debido a la importancia que representa la recaudación analizada en los ingresos tributarios de Quintana Roo, se consideró pertinente incluir en la investigación la comparativa de los valores obtenidos por los dos distintos métodos.

5 CONCLUSIONES

Las formas de calcular pronósticos en la presente investigación, son parte esencial de los métodos y análisis numéricos para las áreas de ciencias exactas, a pesar que se han desarrollado planteamientos robustos y a detalle, sin embargo, no es de orden común ni tampoco suficiente la aplicación específica al área económica y menos aún a la recaudación fiscal, por estas razones la metodología propuesta es novedosa y valiosa.

Debido a que en México las Leyes de Ingresos, tanto federal como locales incluyen cifras correspondientes a recaudación estimada con al menos doce meses de anticipación al ejercicio fiscal en que tengan vigencia, es posible aplicar métodos de interpolación como pronosticadores de la recaudación, constituyendo los valores consignados en las leyes el último de los puntos en un margen interpolador. Lo anterior se logra al considerar los importes contemplados en las leyes como el último de los puntos de un rango interpolador.

En el desarrollo de los modelos y obtención de resultados se utilizaron planteamientos polinómicos de quinto grado, específicamente para los pronósticos se observó la recaudación real correspondientes a los años 2009 a 2012 y además, la recaudación estimada en la Ley de Ingresos para el Estado de Quintana Roo en el ejercicio 2013, no obstante, el grado de los polinomios puede ser mayor, tan alto como el número de años de recaudación real se disponga más la considerada en ley de ingresos.

La recaudación pronosticada mediante Interpolación de *Lagrange* arrojó un error acumulado del 3.13%, mientras que la Aproximación Polinómica por Mínimos Cuadrados mostró un error del 5.56%, dejando en claro que en los dos casos no es de gran significancia.

Fueron comparados los valores obtenidos por ambos métodos, en los meses de enero, junio y octubre del 2011, observando que existen diferencias en las cantidades obtenidas, siendo la discrepancia acumulada de solamente el 0.005 respecto del total de la recaudación para todo el ejercicio 2013.

Debido a las observaciones y resultados por los dos métodos polinómicos contemplados en el alcance del trabajo, se concluye que también es posible aplicar como modelos de pronóstico para la recaudación fiscal, los métodos de interpolación por Diferencias Divididas y el conocido como método de *Neville*, en ambos la interpolación puede adoptar distintos grados dando margen a pronósticos que incluyan diversos ejercicios fiscales acontecidos junto con el último punto del margen de interpolación constituido por la recaudación oficial estimada en las leyes de ingresos.

Los métodos desarrollados pueden permitir al ejecutivo estatal establecer una mejor aplicación de los recursos, siempre observando la restricción de los montos incluidos en la Ley de Ingresos, esto se lograría distribuyendo un máximo de recursos conforme al pronóstico y el excedente obtenido de la recaudación real o acontecida puede ser utilizado para metas y programas no contemplados en la operación del ejercicio en curso, recomendando utilizar el pronóstico obtenido mediante interpolación pues resultó ser más conservador en la expectativa recaudatoria.

El contenido desarrollado representa en sí mismo una guía de aplicación para realizar análisis numéricos enfocados a estimar y medir la recaudación fiscal, no siendo limitativo a un gravamen en específico ni tampoco a la competencia de recaudatoria, es decir, tienen posibilidad de extrapolar su medición a nivel federal, estatal y municipal.

En ambos métodos aplicados se aprecia que el error acumulado disminuye a medida que se calculan los pronósticos al pasar de los meses y hasta completar un ejercicio, sin embargo los resultados mostraron un error mínimo acumulado anual, evidenciando que las aplicaciones contempladas en el artículo sí se orientan al cumplimiento de los montos establecidos en las leyes de ingresos.

Se determinaron los elementos suficientes para rechazar la hipótesis nula, estando en el supuesto, afirmativo, que los métodos polinómicos sí aportan pronósticos para la recaudación fiscal con un error menor al 6.00% anual.

6 BIBLIOGRAFÍA

6.1 LIBROS Y REVISTAS

BARBOSU, Dan. A Note on the Bivariate Lagrange Interpolation Polynomials. *American Journal of Applied Sciences*, v. 5, n. 12, p. 1750-1753, 2008.

BOGGIO, Juan Bautista; GUILLÉN, Rodrigo; LAGUNAS, Sergio; VALLEJO, Jorge. *Emprendedores, Drucker y fiscalidad*. México: Universidad del Caribe, 2010.

BOSQUE SENDRA, Joaquín; GARCÍA, Rosa. Métodos de interpolación para la elaboración de un modelo digital de elevaciones. *Estudios Geográficos*, v. 62, n. 245, p. 605-620, 2001.

DANIELS, John; RADEBAUGH, Lee; SULLIVAN, Daniel. *Negocios Internacionales, ambientes y operaciones*. México: Pearson, 2010.

GERALD, Curtis; WHEATLEY, Patrick. *Análisis Numérico con Aplicaciones*. México: Pearson/Prentice Hall, 2000.

GUTIÉRREZ, José Alberto; OLMOS, Miguel Ángel; CASILLAS, Juan. Martín. *Análisis numérico*. México: Mc Graw Hill, 2010.

HOFFMANN, Lawrence; BRADLEY, Gerald; ROSEN, Kenneth. *Cálculo aplicado para administración, economía y ciencias sociales*. México: McGraw Hill, 2006.

LORÍA, Eduardo. *Econometría con aplicaciones*. México: PEARSON Prentice Hall, 2007.

MANKIW, Greg. *Principios de Economía*. México: Cengage Learning Editores, 2009.

MOORE, Mick. Cómo afecta la tributación a la calidad de la gobernación? *El Trimestre Económico*, v. 74, n. 294, p. 281-325, abril-junio, 2007.

PACHECO-MARTÍNEZ, N. J.; JUAREZ-TOLEDO, C.; MARTINEZ-CARRILLO, I. Análisis dinámico de la estabilidad usando interpolación de alto orden. *Ingeniería, Investigación y Tecnología*, v. 08, n. 04, p. 451-460, octubre-diciembre, 2012.

PARKIN, Michael; ESQUIVEL, Gerardo; MUÑOZ, Mercedes. *Macroeconomía versión para Latinoamérica*. México: Pearson Addison Wesley, 2007.

PRIETO, Jesús Ramos. La distribución de las competencias de gestión, recaudación, inspección y revisión en materia tributaria y la reforma de los estatutos de autonomía. *Revista de Estudios Regionales*, Andalucía, n. 78, p. 365-385, enero-abril, 2007.

RAMÍREZ, Eduardo. La política fiscal desde una perspectiva de crecimiento endógeno, equilibrio presupuestal y fluctuaciones de corto plazo. *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía*, v. 39, n. 152, enero-marzo 2008.

ROMERO, Miguel Ángel; JIMÉNEZ, Juan; MONCHÓN, Javier; MENÉNDEZ, José Luis; FORMOSO, Antonio; BUENO, Francisca. Predicción y simulación, mediante lógica difusa, de la temperatura de salida del arrabio en un horno alto. *Revista de Metalurgia*, v. 36, n. 01, p. 40-46, 2000.

SOBARZO, Horacio. Esfuerzo y potencialidad fiscal de los gobiernos estatales en México, Un sistema fiscal representativo. *El trimestre económico*, v. 73, n. 222, p. 809-861, octubre-diciembre, 2006.

TER-MINASSIAN, Teresa. Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? *OECD Journal on Budgeting*, v. 06, n. 03, 2007.

WOOLDRIDGE, Jeffrey Marc. *Introducción a la econometría, un enfoque moderno*. México: CENGAGE Learning, 2010.

ZHANG, Xiangmei; GUO, Xianzhou; HEBEI Anping Xu. Computations of Fractional Differentiation by Lagrange Interpolation Polynomial and Chebyshev Polynomial, *Information Technology Journal*, v. 11, n. 04, p. 557-559, 2012.

6.2 FUENTES DOCUMENTALES

CONGRESO DE LA UNIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (2013a). Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

_____. *Ley del Impuesto sobre la Renta, México*, (2013b). Disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

_____. *Ley del Impuesto al valor Agregado, México*, (2013c). Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

_____. *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, México*, (2013d). Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

_____. *Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, México*, (2013e). Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

_____. *Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, México*, (2013f). Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/red/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. *Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo*, (2013a). Disponible en: <<http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

_____. *Ley de Ingresos del Estado de Quintana Roo para el Ejercicio Fiscal 2013*, (2013b). Disponible en: <<http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/>> fecha de consulta 18 de abril del 2013.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. *Informe tributario al cuarto trimestre del 2012, 2013*. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2012t4/>.

7 APÉNDICES

FUNCIONES POLINÓMICAS E INTERPOLACIÓN

Un polinomio es una expresión algebraica que incluye dos o más términos, siendo posible que estos términos compartan, o no, una misma variable, en todo caso las variables pueden expresar una determinada potencia o subíndice, constituyendo la potencia máxima o el mayor subíndice lo que se conoce como grado del polinomio, una función que denota la forma polinómica (HOFFMAN, BRADLEY y ROSEN, 2006) es la siguiente:

ECUACIÓN 04

$$P(x) = a_n x^n + a_{n-1} x^{n-1} + \dots + a_1 x + a_0$$

$a = \text{constantes}$

$x = \text{variable}$

$n = \text{potencia}$

Usualmente los polinomios se ordenan iniciando con el grado o potencia máximo, de izquierda a derecha (GUTIÉRREZ, OLMOS y CASILLAS, 2010), no obstante es posible encontrar un orden inverso en la función cuando son utilizados como medida de pronóstico en donde las constantes por uso econométrico se representan por betas (WOOLDRIDGE, 2010; LORÍA, 2007), siendo de especial interés comprender que la riqueza de los análisis polinómicos no radica en la resolución de una función previamente determinada, sino por el contrario, la verdadera riqueza de este tipo de funciones es plantearla a partir de las variables de interés, como en este caso corresponde el Impuesto a las Nóminas y Asimilables, por ello se decidió evaluar la aplicación de los métodos de Aproximación Polinómica por mínimos cuadrados y también el planteamiento de interpolación de *Lagrange*.

En lo que se refiere a la propuesta de *Lagrange*, la ecuación para obtener un valor interpolado no asume la forma establecida en la Notación 1 ya que en su método no es necesario calcular coeficientes para los valores de las betas, no obstante sí se establecen tantos subíndices como grado de interpolación se tenga interés en plantear.

ECUACIÓN 05

$$L_{n,i}(x) = \prod \frac{x-x_j}{x_i-x_j} = \frac{(x-x_0)(x-x_1)\dots(x-x_{i-1})(x-x_{i+1})\dots(x-x_n)}{(x_i-x_0)(x_i-x_1)\dots(x_i-x_{i-1})(x_i-x_{i+1})\dots(x_i-x_n)}, i = 0, 1, \dots, n$$

Respecto al concepto de interpolación, se debe entender como la acción de calcular el valor aproximado de una magnitud en un intervalo cuando se conocen algunos de los valores que toma a uno y otro lado de dicho intervalo, en consecuencia, al conocer la recaudación del ejercicio fiscal del año 2000, ésta representa uno de los extremos y la recaudación de cualquiera de los ejercicios fiscales posteriores al año 2000 representaría el segundo extremo, ambos necesarios para obtener valores interpolados.

LAS EMPRESARIAS MEXICANAS MIGRANTES EN LOS ESTADOS UNIDOS (*)

MEXICAN MIGRANT WOMEN ENTERPRISERS IN THE UNITED STATES

Patricia Rodríguez López(**)

Universidad Nacional Autónoma de México, México (DF), México

Resumen: Este trabajo trata sobre las mujeres empresarias migrantes mexicanas, la preponderancia que estas tienen en la expansión y cohesión de las comunidades mexicanas en los EUA. Se presentan las características económicas de las empresas que tienen como dueñas a estas mujeres, bien como las características económicas de estas empresas. Las empresarias migrantes mexicanas han aumentado en número y muchas de ellas se han convertido en un referente de éxito económico y social para las comunidades de migrantes mexicanos, principalmente a partir de proporcionar empleo, así como cubrir la demanda de bienes y servicios étnicos a sus compatriotas.

Palabras claves: Migración mexicana; Mano de obra femenina; Empreendedorismo.

Abstract: The objective of this paper is to present the results of a research about Mexican women with entrepreneur activities that develop their business activities in the EUA. In this paper, it is presented the economic characteristics of such companies, characteristics such as the kind of products they offer, the size of the companies, the kind of employment they offer. The importance of this research is due to the growth in the amount of companies run by this kind of Mexican women, the success of many of these companies and the impact, both economic and social, that these companies have in their community.

Keywords: Mexican migration; Female labor; Entrepreneurship.

(*) Este trabajo forma parte de los resultados del Proyecto CONACYT, Experiencia empresarial transfronteriza, repatriación de capitales para el desarrollo. Agradezco el apoyo de los alumnos becarios; Miguel Ángel Martínez; Jorge Elias Chagoyan Maldonado.

(**) Maestra, investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-mail: <patrod@unam.mx>. Recibido en: 04.10.2013, aceptado en: 10.06.2014.

1 INTRODUCCIÓN

Las mujeres migrantes mexicanas que deciden ser empresarias en los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU) son cada día más numerosas y dado su papel en la cohesión de la estructura familiar y social, éstas se han convertido en un factor de consolidación y reproducción de las comunidades mexicanas en aquel país. Actualmente la migración de México hacia los Estados Unidos es la más numerosa del mundo, lo que ha consolidado magnas comunidades que en el día a día demandan bienes y servicios étnicos, por lo que las empresas de dueños mexicanos que intentan cubrir esta demanda se han acrecentado en los últimos años, existiendo mayor movimiento de intercambio comercial y financiero, muchas veces informal e ilegal, entre las comunidades de paisanos y las regiones de origen. En general se aceptan las hipótesis teóricas del nicho de mercado étnico y de las economías de enclave étnico.

El aumentado de mujeres mexicanas que deciden invertir en algún negocio se observa también como un medio de alcanzar sus objetivos económicos y sociales por los que decidieron emigrar. Estos negocios los inician como forma de autoempleo, con ahorro individual o familiar, después de trabajar en puestos para migrantes, de baja calidad y de salarios en los Estados Unidos. Algunas de ellas no sólo logran ser exitosas económicamente en el mercado étnico, sino que incluso lo rebasan y cubren necesidades de otros sectores y otras razas.

De las características comunes a enunciar de estas empresas es que son pequeñas, que logran tener bajos costos de producción al contratar en condiciones desventajosas a familiares y trabajadores migrantes, que producen para el mercado étnico y al ser dueñas de alguna empresa o negocio logran reconocimiento y poder por lo que deciden permanecer en aquel país e inician procesos de legalización así como de integración familiar para respaldar la continuidad de sus empresas. Pero aun así, siempre se mantienen ligadas a la comunidad mexicana migrante y con su región de origen.

Este trabajo ubica las características económicas y sociales de las empresas de mujeres migrantes mexicanas en el contexto del total de las empresas de los Estados Unidos por sexo y raza, considerando las estadísticas oficiales. En estas se observa cómo las empresas de mujeres mexicanas han crecido más rápido que el total. También se reportan algunos de los resultados numéricos obtenidos de encuestas y entrevistas que se levantaron durante el desarrollo del proyecto de investigación; *“Experiencia empresarial transfronteriza, repatriación de capitales para el desarrollo”*. Dichos resultados se obtuvieron considerando al final 30 encuestas y entrevistas específicas a mujeres empresarias mexicanas (de un total de 90) de tres ciudades de los Estados Unidos; Chicago, Houston y Los Ángeles.

La selección de la muestra se apoyó en la ponderación por ciudad y evaluación de diversos datos⁽¹⁾ y criterios, tales como sector y rama de actividad económica con mayor número de empresas propiedad de mexicanos, número, tipo de empleados y trabaja-

(1) Dicha evaluación se basó en la información estadística proporcionada por la Encuesta a Dueños de Negocios, que forma parte del Censo Económico que levanta cada cinco años, la Oficina de Estadísticas de Estados Unidos.

dores contratados, volumen de ventas y tasas de crecimiento de diversas variables. Las encuestas arrojaron los datos duros reportados y las entrevistas abiertas, arrojaron datos cualitativos para el análisis. Uno de los objetivos de incluir entrevistas fue comprender la perspectiva de la empresaria sobre los ejes temáticos de la investigación.

El trabajo está integrado por seis secciones; la primera es esta introducción. La segunda, corresponde a un marco analítico compuesto por tres de las principales teorías que explican el fenómeno empresarial migrante. La tercera trata la evolución y condiciones generales de la migración femenina mexicana y su inserción actual a la sociedad estadounidense. La cuarta analiza algunas variables estadísticas oficiales sobre las firmas de mujeres mexicanas en los EEUU. La quinta sección muestra los resultados de entrevistas a empresarias migrantes de las tres ciudades norteamericanas. En la sexta se presentan algunas conclusiones.

2 TEORÍA DE LAS EMPRESARIAS MIGRANTES

Existen diversas teorías sobre los empresarios migrantes, pero escogimos y resumimos tres de ellas al considerarlas más desarrolladas, por diversos autores, y más cercanas a nuestro análisis (GREY, RODRÍGUEZ y CONRAD, 2004), (PORTES y RUMBAUT, 2011), (VALENZUELA, 2009). A través del tiempo tanto en extensión como en profundidad, estas teorías básicamente estudian y explican los resultados obtenidos por parte de los migrantes y las propias naciones receptoras, ante la forma en que se han insertado los y las migrantes. Las condiciones que deben enfrentar estas poblaciones para vivir en este país.

En muchas ocasiones ante su fracaso de insertarse exitosamente en el mercado laboral, los migrantes optan por convertirse en empresarios étnicos. Lo anterior tiene que ver con la cultura a la que pertenecen, su historia familiar, su capital humano y sobre todo el apoyo de la comunidad a la que se integran como migrantes no legales, etc. Estas teorías están más relacionadas con el análisis sociológico que con la teoría económica sobre los empresarios.

Se presentan de manera resumida cada una de estas teorías, especificando que las hipótesis de la teoría “*del nicho de mercado étnico*” y la de “*economías de enclave étnico*”, logran explicar de manera más profunda, el proceso actual por el que pasan muchas de las mujeres migrantes para convertirse en empresarias mexicanas migrantes.

1. *La teoría de la minoría intermediaria*, expone a los empresarios inmigrantes que se sienten atraídos hacia ciertos tipos de sectores económicos con el fin de ganar dinero rápidamente. El objetivo del inmigrante en el país receptor, es hacer dinero para enviar a sus familias que se quedaron en el país de origen, o para tener suficiente dinero cuando él regrese. Por lo tanto, los inmigrantes que son residentes temporales están dispuestos a trabajar por cuenta propia, en las industrias donde los costos iniciales de la inversión son relativamente bajos, la competencia es mínima, el capital puede aumentar de forma rápida y los activos ser liquidados con facilidad, por el deseo de recaudar dinero y luego regresar a su país.

Estos propietarios inmigrantes empujan la libre explotación de ellos y sus familias, trabajando turnos largos por bajos salarios, con el fin de acumular rápidamente dinero. En la teoría de la minoría intermedia de un grupo de inmigrantes, sirve como un medio entre una élite económica y un grupo de menores ingresos. La competencia de estas empresas de migrantes, puede provocar la hostilidad de los empresarios nativos y los trabajadores negativamente afectados. Además la prevalencia de muchas empresas de inmigrantes de este tipo en una actividad económica dentro de una comunidad (comestibles o ropa) puede llevar a una colusión real en precios y afectar negativamente, por falta de competencia, a los residentes de bajos ingresos y a las empresas de inmigrantes de más largo plazo.

II. *La teoría del nicho de mercado étnico*. Se basa en la idea de que el empresariado inmigrante se concentra en nichos de mercado y por lo tanto, en estrategias étnicas. Estas estrategias emergen de la interacción entre las estructuras de oportunidad y las características étnicas de los inmigrantes. Deben existir oportunidades en la economía de la sociedad de acogida, que deben observar los empresarios inmigrantes, estas incluyen condiciones de mercado y acceso a la propiedad.

Las condiciones del mercado están compuestas por los consumidores étnicos, mercados étnicos, mercados nicho y no étnica o abierta. Este tipo de mercado a menudo surge cuando las empresas no-inmigrante no son capaces de satisfacer las demandas de los consumidores de un grupo étnico/inmigrante con productos tales como alimentos, ropa o servicios, tales como envío de dinero o bienes étnicos. Los mercados étnicos son también mano de obra con bajos ingresos, por lo que muchas veces estas empresas no son deseables, pero crean oportunidades de negocio para los migrantes. Por último, los mercados de nicho étnico pueden tener la inestabilidad de los consumidores ya que las demandas cambian continuamente. Los empresarios inmigrantes suelen entrar a través del tiempo en los mercados no étnicos o abrir sucursales cuando las condiciones de demanda permiten su acceso.

III. *Teoría de las economías de enclave étnico*; viene de una perspectiva del mercado laboral para explicar por qué los inmigrantes buscan trabajo por cuenta propia. Los trabajadores migrantes, se enfrentan a un mercado laboral de dos niveles. El primer nivel o mercado laboral primario, es de puestos de trabajo basados en la educación, credenciales y experiencias del trabajador. Estas plazas de trabajo son llamadas puestos de trabajo principales dado que sus salarios son altos, obtienen progreso económico y profesional, se basan en el desempeño individual. El segundo nivel o mercado secundario, es típicamente un mercado de bajos salarios, con pocas oportunidades de promoción económica o profesional. Inmigrantes y minorías son a menudo relegados a este mercado laboral, debido a su condición de migrante, por su falta de conocimiento del idioma o su falta de conocimientos. Dado que el mercado secundario ofrece limitadas oportunidades económicas para los migrantes y el mercado primario no es accesible, los migrantes establecen un enclave étnico que tiene una economía alternativa. Un enclave étnico es una concentración geográfica de los negocios étnicos proporcionando una variedad de actividades económicas. Las empresas en el enclave sirven a la comunidad migrante en el enclave y la economía, se basa en el punto de vista de que los empresarios inmigrantes

suelen encontrar en la creación de empresas oportunidades dentro de las comunidades de inmigrantes y de sectores empresariales abandonados. Muchos de estos empresarios migrantes, de manera sencilla, son fácilmente capaces de acceder al capital financiero, social y humano en su enclave étnico (GREY, RODRÍGUEZ y CONRAD, 2004).

3 MARCO GENERAL DE LA EMIGRACIÓN FEMENINA MEXICANA

La mayor migración internacional de todos los tiempos se ha realizado por parte de la población mexicana hacia los Estados Unidos, para el año de 2011, se contabilizaron oficialmente cerca de 12 millones de personas mexicanas en aquel país, de las cuales las mujeres representaban 47%. Considerando el total de mujeres que emigran a Estados Unidos de otras razas (Latinas, Asiáticas, Europeas y otras) se observa que las mexicanas son mayoría en números absolutos pero no en relativos, lo que se explica porque anteriormente y por tradición, los hombres (como proveedores) eran quienes migraban para ir a trabajar y mandar dinero y las mujeres permanecían en sus comunidades administrando las remesas para criar a los hijos y cuidar a los padres. Es interesante observar que a diferencia de las mexicanas, las migrantes asiáticas han sido mayoría relativa, por lo menos de 2005 a 2011.

Actualmente el número de mujeres mexicanas que emigran de manera individual e independiente está en franco aumento, aun cuando el número de viajes más importante es por solicitud de reagrupación familiar (tanto de mexicanas como de otras razas) por parte de una persona del sexo masculino, que son los que tienen estatus legal en los EE.UU. La estadía legal de las personas reagrupadas depende básicamente de una persona, en general del esposo y/o el padre, es decir el centro de este tipo de migración legal lo define la estructura patriarcal (ROBERT Y LÓPEZ, 2008).

El aumento de la migración femenina mexicana presenta diversas especificidades, pero en mucho se explica por el éxito en la rapidez en que se insertan económica y socialmente a su nueva forma de vida. En parte este éxito responde a las condiciones determinadas por la globalización comercial y de servicios, que impone nuevas particularidades en la oferta y demanda de trabajo, tanto para los países expulsores como receptores de mano de obra. Donde las mujeres emigran de sus regiones para trabajar en actividades (generalmente de servicios) que se caracterizan por bajos salarios y malas condiciones laborales. Donde las trabajadoras migrantes no tienen ninguna posibilidad de recurrir a las leyes y normas laborales del país receptor, ya sea por su situación migratoria irregular, por su escaso capital humano, falta de dominio del idioma o por la propia competencia que existe entre la mano de obra femenina migrante.

En la mayoría de los casos éstas las mujeres se integran a labores de aseo (hogar y oficinas) al cuidado de personas mayores, niños, al comercio al menudeo, a la industria intensiva manufacturera y electrónica, a sectores agrícolas y al trabajo sexual. El mercado laboral femenino migrante también se explica por la diferencia demográfica y económica de EEUU y México. Para el año 2010, el 16.1% de la población estadounidense tenía más de 65 años, mientras para México sólo representaba el 6.6%. El PIB per cápita de EEUU fue de 56,000 dls. y de México sólo 16,000 dls. anuales (FIGUEROA y PÉREZ, 2011).

De forma sencilla, estas migrantes encuentran trabajo en lo que se ha llamado cadenas globales del cuidado. Es decir, ante la entrada masiva de las mujeres de los países desarrollados al mercado laboral, las tareas no remuneradas que realizaban anteriormente en sus hogares han quedado vacías, por lo que ahora en muchos casos son cubiertas con trabajo de mujeres migrantes de los países pobres, esto también es reflejo de la falta de atención pública a las necesidades de las mujeres en los países desarrollados como es la escasa inversión pública para el cuidado de los niños, ya que no existen suficientes guarderías o son muy costosas. Se crea así, una demanda laboral migrante con poco reconocimiento social, pobre, poco regulado, que impone límites a la movilidad económica hacia mejores entornos laborales.

El mercado de trabajo femenino migrante no es igual al de los hombres por sus características y especificidades de género; como son su especialidad “natural” al cuidado de la familia, los embarazos, la lactancia, el cuidado de sus hijos, etc. Los empleadores de otros sectores económicos, consideran de menor valor su trabajo y es menos favorable su contratación y permanencia en trabajos de más calidad, mejor remunerados y con expectativas de ascenso. Por lo tanto la integración de estas mujeres al mercado laboral formal y a la sociedad norteamericana, conlleva más tiempo y no forzosamente implica el anhelado bienestar económico, sino más bien las mantiene aisladas y marginadas.

Por el tipo de trabajo al que se insertan las migrantes conlleva a que exista una asimilación segmentada también para las segunda y más generaciones de mexicanas-estadounidenses y se reproduzca la discriminación laboral para esta población de los estados Unidos (PORTES y RUMBAUT, 2011).

4 LAS EMPRESARIAS MIGRANTES EN LOS ESTADOS UNIDOS

Considerando las dos secciones anteriores, se explica el incremento de mujeres migrantes mexicanas que se convierten en empresarias, arriesgando su ahorro individual o familiar. Primero, porque su principal incentivo para invertir en un negocio es forjar mejores condiciones económicas y de trato personal, para ella y para su familia, a los que podría acceder si continuara trabajando en el mercado laboral migrante. Está hipótesis es clara en el marco de la teoría de enclave étnico, ya que las comunidades mexicanas ofrecen una demanda étnica que permite a las mujeres emprendedoras integrarse de manera más exitosa que a la de permanecer en un trabajo secundario, donde su ingreso, movilidad y visibilidad es inexistente, dada su baja escolaridad y manejo del idioma inglés. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, las mujeres migrantes que trabajan en Estados Unidos lo hacen en condiciones “*relativamente desfavorables*”. El 77.2% de ellas se emplea en el sector terciario — servicio doméstico, mantenimiento y otros servicios — y sólo el 22.8% a los sectores primario y secundario. A pesar de esto el dinero que perciben es mucho más alto del que podrían ganar en México (ROBLERO y ZUNINO, 2007).

Las migrantes mexicanas que instalan una empresa o negocio comercial en los EEUU, deben por principio, lograr imponer su decisión de ser propietarias de algún bien de capital (negocio, empresa o compañía) que implica independencia de su familia nuclear y/o ampliada para que acepten su actividad empresarial, ya que esto conlleva necesariamente a una visualización y aceptación pública como agente económico. En México, las empresarias son minoría ya que enfrentan limitaciones de aceptación familiar para emprender negocios; igualdad de trato en la evaluación de sus propuestas por parte de

las instituciones financieras privadas y gubernamentales para obtener permisos y créditos en términos y montos similares a las de cualquier empresario varón, porque el financiamiento femenino en México sólo está asociado al microcrédito, sobre todo al colectivo.

Además de otras limitaciones inherentes, como entender, manejar y enfrentar las leyes, normas y reglamentos para constituirse como propietaria de alguna empresa en los EEUU, así como desarrollar el conocimiento, cultura y experiencia en utilizar instrumentos financieros, pagar impuestos, pero también, dado que socialmente deben responder más a las necesidades económicas de sus familias, enfrentar las restricciones económicas por dedicar menor proporción de sus ahorros o ganancias a sus propias empresas. Por otra parte, se acentúan los problemas por contar con menos años de estudios, que conlleva desventajas de un menor capital humano y sobre todo la falta de dominio del idioma inglés.

Las empresarias migrantes mexicanas se concentran en negocios pequeños, casi siempre relacionados con su determinación de género y experiencias familiares. Sobre el conjunto de los casos, habitualmente emprenden como una estrategia de autoempleo o sobrevivencia económica, más que como una respuesta al mercado, aún cuando es clara su visión de aprovechar nichos o vacíos de mercados étnicos. Estas empresarias pueden caracterizarse como sujetos que inician sus negocios realizando todas las actividades productivas; ellas administran, buscan clientes y trabajan como empleadas.

Los datos del *Cuadro 01*, muestran que las empresas de mujeres en Estados Unidos, significaron más de una cuarta parte del total nacional para el 2007, con el 28.76%. Observando la propiedad de las empresas por razas, que se localizan en los EEUU, las mujeres afroamericanas son las que tienen mayor porcentaje relativo con un 47.44%, mientras que las dueñas hispanas de empresas participan en un 34.86%. Es importante resaltar que las empresarias de todas estas etnias han incrementado al doble su número de unidades en los últimos diez años (de 1997 al 2007). Las hispanas (donde las mexicanas son mayoría) pasaron de tener 337,708 a 787,914 empresas, es decir crecieron a una tasa del 133.31% en diez años. Lo que redundó en que una parte de mujeres mexicanas migrantes se están empoderando económica y socialmente al convertirse en empresarias, que les permite independencia, presencia y respeto en su comunidad. Lo cual les da la posibilidad única de ofrecer trabajo a otros emigrantes, muchas veces familiares que llegan para integrarse a sus familias, pero sobre todo a estas comunidades.

Número de empresas y porcentajes										
Total	Total de empresas en EEUU (a)	Empresas de mujeres en EEUU (b)	% b/a	Total de empresas en EEUU (c)	Empresas de mujeres en EEUU (d)	% d/c	Total de empresas en EEUU (e)	Empresas de mujeres en EEUU (f)	% f/e	Tasa de crecimiento 2002 al 2007
	1997			2002			2007			
EE. UU.	20.821.934	5.417.034	26,02	22.974.655	6.489.259	28,25	27.092.908	7.792.115	28,76	20,08
Hispanos	1.199.896	337.708	28,14	1.573.464	540.745	34,37	2.260.269	787.914	34,86	45,71
Blancos	17.316.796	4.487.589	25,91	19.899.839	5.580.162	28,04	22.595.146	6.359.063	28,14	13,96
Afroamericanos	823.499	312.884	37,99	1.197.567	547.032	45,68	1.921.864	911.728	47,44	66,67
Asiaticos	893.590	242.202	27,10	1.103.587	339.554	30,77	1.549.559	522.969	33,75	54,02

CUADRO 01

EMPRESAS TOTALES Y FEMINISTAS POR RAZA EN EE. UU. 1997, 2002 y 2007

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento del Censo (US Census Bureaus)

5 ESTADÍSTICAS DE EMPRESARIAS MEXICANAS MIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS

En cuanto al número total de empresas mexicanas en Estados Unidos estás representaron para 2007, el 3.82% (1 035 920) del total (27 092 908), mientras que por sexo, las de mujeres mexicanas, en relación al total de las firmas de mujeres en Estados Unidos, fue de sólo 4.49 % (mayor proporción que la de los hombres con 4.13%) pero también existe un 2.42 % de propiedad compartida con varones.

Por otra parte, la mayoría de las firmas de mujeres mexicanas están consideradas en la clasificación “*SIN asalariados*”, 4.73% con respecto al total de empresas de mujeres de EEUU, mientras que “*CON asalariados*”, sólo representan el 2.67%, (contra el 2.36 de los hombres). Segundo lo *Cuadro 02*:

Genero del propietario	Empresas estadounidenses	Empresas mexicanas	Empresas estadounidenses	Empresas mexicanas
	Total de empresas		Porcentaje	
Número de empresas Con Asalariados				
Mujer	909.661	24.280	100	2,67
Hombre	3.230.075	76.086	100	2,36
Mujer/Hombre	1.050.232	18.867	100	1,80
Total	5.735.562	119.233	100	2,08
Número de empresas Sin Asalariados				
Mujer	6.882.453	325.584	100	4,73
Hombre	10.670.479	498.544	100	4,67
Mujer/Hombre	3.551.960	92.560	100	2,61
Total	21.357.346	916.687	100	4,29
Número de empresas Con y Sin asalariados				
Mujer	7.792.115	349.864	100	4,49
Hombre	13.900.554	574.630	100	4,13
Mujer/Hombre	4.602.192	111.427	100	2,42
Total	27.092.908	1.035.920	100	3,82

CUADRO 02
EMPRESARIOS MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS, DE ACUERDO AL GENERO DEL EMPRESARIO, 2007

Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Census Bureau

* La sumatoria no forzosamente coincide

Considerando la variable ingreso de las empresas estadounidenses y de mexicanos diferenciados por sexo, se observa que las empresas mexicanas sólo obtenían el 0.52% del ingreso total de las empresas de los EEUU. Es decir, que aún cuando en número es mayor, su ingreso es menor. Lo que se explica porque las empresas de mujeres mexicanas están localizadas mayoritariamente en las firmas “*SIN asalariados*” que son pequeñas empresas donde se localizan las de autoempleo. Estas significan 3.51%, porcentaje mayor con respecto a las unidades productivas “*CON asalariados*” que sólo alcanza un 0.42%. Aquí se debe observar que son números macroeconómicos, pero reflejan características claves de estas unidades que permiten enmarcar sus especificidades, según lo *Cuadro 03*.

Genero del propietario	Empresas estadounidenses	Empresas mexicanas	Empresas estadounidenses	Empresas mexicanas
	Billones de dolares		Porcentaje	
Ingresos de empresas Con Asalariados				
Mujer	1014,37	18,5	100	1,82
Hombre	7909,15	87,04	100	1,1
Mujer/Hombre	20135,31	15,22	100	0,08
Total	29058,83	120,75	100	0,42
Ingresos de empresas Sin Asalariados				
Mujer	182,24	7,04	100	3,86
Hombre	569,05	23,04	100	4,05
Mujer/Hombre	221,41	4,1	100	1,85
Total	972,69	34,19	100	3,51
Ingresos totales de empresas Con y Sin Asalariados				
Mujer	1196,61	25,54	100	2,13
Hombre	8478,2	110,09	100	1,3
Mujer/Hombre	20356,72	19,32	100	0,09
Total	30031,52	154,94	100	0,52

CUADRO 03

INGRESOS DE EMPRESAS TOTALES Y MEXICANAS EN ESTADOS UNIDOS, DE ACUERDO AL GENERO DEL EMPRESARIO, 2007

Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Census Bureau

6 RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS EN TRES CIUDADES DE LOS ESTADOS UNIDOS

En esta sección se presenta una parte del desarrollo del Proyecto CONACYT “Experiencia empresarial transfronteriza, repatriación de capitales para el desarrollo”. Donde el objetivo fue el análisis de las experiencias empresariales de los migrantes mexicanos (hombres y mujeres) y el uso de los servicios financieros. En la realización de este proyecto y para lograr sus objetivos se instrumentó una metodología basada en entrevistas y encuestas en tres ciudades de los Estados Unidos; Los Ángeles, Houston y Chicago, la muestra está compuesta de 90 empresarios mexicanos migrantes en total (sin considerar el sexo), ponderados por sectores económicos, de acuerdo a los datos oficiales. Del total de las 90 encuestas y entrevistas, 30 resultaron ser mujeres que se convirtieron en empresarias ya viviendo en los Estados Unidos. Las entrevistas fueron abiertas y semiestructuradas, lo que implica que, aun cuando se conocía de antemano la información relevante que se deseaba conseguir y existía un guion se formularon preguntas abiertas. Este tipo de trabajo dio como resultado que las entrevistas no fueran del todo homogéneas, ya que se trataba de una conversación o una plática guiada y no de un interrogatorio; estos procedimientos otorgaron una significativa riqueza a la investigación, debido a que los

entrevistados tuvieron libertad y confianza para profundizar en los aspectos más importantes, para cada caso. La investigación estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de académicas y especialistas en las temáticas de migración, remesas, proyectos productivos, sector financiero, empresas y acceso a fuentes de financiamiento de la UNAM.

Los resultados obtenidos permiten corroborar de manera general los datos de los censos oficiales (presentados en las secciones anteriores) es decir que las empresas de las mujeres migrantes mexicanas son pequeñas empresas, esencialmente dirigidas a cubrir una demanda étnica, aun cuando existen firmas que crecieron y han rebasado su nicho de mercado y atienden demanda afroamericana y sajona.

Estas mujeres migrantes han obtenido empoderamiento social a partir de su decisión de convertirse en empresarias, el inicio y desarrollo de su actividad empresarial está explicada y enmarcada por las teorías de *nicho de mercado étnico* y las economías de *enclave étnico*. Ya que la mayoría iniciaron sus empresas como autoempleo, con base en sus experiencias personales o familiares, haciendo lo que saben, ofertando bienes y servicios que demanda su propia comunidad étnica. No encontramos realmente mujeres que tuvieran una visión económica de muy corto plazo que sólo pusieran negocios como forma de sacar rápidamente dinero para enviarlo a sus familias mexicanas.

Algunas veces, apoyadas por sus familias y esencialmente con ahorros previos de diversos trabajos en los Estados Unidos (no en México) muchas veces cubriendo dos o tres turnos diarios en el mercado laboral de los servicios del cuidado. La mayoría de sus empresas fueron fundadas como forma de alcanzar sus objetivos al emigrar, que se pueden enumerar en lograr mejoras económicas y sociales para ella y su familia, muchas de ellas pensando en regresar a México y algunas se fueron a los EEUU para integrarse a sus familias que habían emigrado previamente. La decisión de poner sus empresas, también significó, establecerse definitivamente en los Estados Unidos, independientemente de tener y mantener fuertes lazos familiares o sociales en México.

Estas mujeres están insertas en los sectores económicos donde predominan las pequeñas empresas familiares, tienen pocos empleados formales, pero generan un número importante de empleos por horas y de manera coyuntural para paisanos migrantes sin papeles, algunos de estos son familiares, amigos o conocidos. Se puede afirmar que cuando una mujer mexicana inicia un negocio, facilita la actividad laboral y empresarial para otras mujeres mexicanas, es decir que estas mujeres se apoyan entre si

(...) la migración femenina ha resultado importante en el proceso de asentamiento especialmente en cuanto al papel de la mujer en la formación y reproducción del hogar en los lugares de destino, y a través de ello, en la consolidación de redes sociales y familiares que facilitan y promueven el asentamiento de la población mexicana, lo cual reduce los costos económicos de la inmigración y propicia un ambiente cultural y social que permite recrear, desde la cotidianidad, prácticas de reproducción social y económica de la unidades familiares (FIGUEROA y PÉREZ, 2011, p. 187).

Varias de las empresas de las mujeres entrevistadas fueron (y algunas todavía lo son) firmas económicamente exitosas, pero la crisis las llevo casi a la quiebra, 90% de

las entrevistadas afirma haberse visto afectada durante los años de 2010 a 2012. Esto se explica por diversas razones, entre las que sobresalen; el desempleo de la comunidad mexicana migrante, ya que su trabajo está localizado esencialmente en actividades como la construcción, el sector agrícola, comercio y servicios, etc.

De las 30 empresarias que entrevistamos el 73%, está concentrado en sólo tres de los diez sectores económicos definidos, que son: servicios profesionales (13.3%), comercio al menudeo (23.3%) y alojamiento y alimentos (36.7%). Todas estas actividades relacionadas estrechamente con los bienes y servicios cotidianos en la reproducción de las comunidades mexicanas en los Estados Unidos. Estas actividades van desde el asesoramiento legal, el acompañamiento en la utilización de servicios, la comunicación en español, servicios de cuidado, servicios de estética etc. Por otra parte está el comercio al menudeo relacionado directamente con la importación y venta de mercancías étnicas específicas, como son alimentos elaborados, frutas, especies, materias primas, vestidos, joyas, utensilios de cocina, objetos religiosos, artesanías, etc. En cuanto al sector de alojamiento y alimentos, este contabiliza a los restaurantes; de diverso tamaño, nivel económico y especialidad gastronómica. Este sector de alimentos es en donde las mujeres son más visibles ya que (aparezcan como propietarias o no) es donde tienen más experiencia por la elaboración de alimentos especializados por regiones mexicanas y donde muchos familiares las ayudan en la administración y desarrollo del negocio. Muchas veces, aún cuando no aparecen como dueñas, ya que son familiares varones quienes aparecen como propietarios, realmente ellas son las que toman las decisiones empresariales y por lo tanto consideramos que están subcontabilizadas en esta actividad. Según lo *Cuadro 04*.

De acuerdo a las entrevistas, la mayoría de ellas, 25 de 30 (83.3%) son pequeñas empresas, que declaran tener entre 0 y 10 trabajadores y sólo 5 firmas (16.7%), ocupan de 10 a 45 empleados. Del total de estas firmas, 20 de ellas reportan que sus trabajadores son familiares y 10 que no lo son. Esta información concuerda con los datos oficiales arriba presentados, pero conlleva también a reconocer que muchos de estos empleados por mujeres empresarias son familiares y/o trabajadores no legales que ganan por debajo del salario oficial y trabajan muchas horas.

Esto tiene dos partes; una es que este tipo de contratación baja costos vía salarios, se ocupan trabajadores que deben cubrir varios turnos, hay una sobreexplotación aceptada y justificada porque es un familiar o simplemente carece de "papeles" (no es legal). Pero por otra parte, a estas personas migrantes les es fácil integrarse inmediatamente al mercado laboral y por esa vía a la comunidad nativa. Una propietaria de restaurante, informo que ella prefiere trabajadores ilegales porque trabajan mejor, porque cuando logran tener papeles se vuelven problemáticos. Por otra parte, existe de manera generalizada la percepción o en algunos casos parece sólo un discurso, que como propietaria su deber es ayudar a los paisanos o familiares que llegan a conseguir trabajo, ya que ella o su familia llegó de la misma manera.

	Sector	%	% acumulado
1	Construcción	3,3	3,3
2	Comercio al mayoreo	3,3	6,7
3	Servicios de apoyo a negocios	3,3	10,0
4	Servicios educativos	3,3	13,3
5	Servicios culturales, deportivos y otros	3,3	16,7
6	Otros excepto gobierno	3,3	20,0
7	Industrias manufactureras	6,7	26,7
8	Servicios profesionales, científicos y tecnológicos	13,3	40,0
9	Comercio al menudeo	23,3	63,3
10	Servicios de alojamiento y alimentos	36,7	100,0
	Total	100,0	

CUADRO 04

DISTRIBUCIÓN POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE LAS FIRMAS DE MUJERES MIGRANTES MEXICANAS

Fuente: Resultados de las entrevistas por el proyecto CONACYT

Los negocios de estas empresarias responden al mercado étnico tanto por el lado de sus consumidores (su oferta), ya que 27 de las 30 empresas producen para el “mercado paisano”. Mientras que 20 empresarias demandan sus materias primas y servicios a proveedores mexicanos. Es decir, que existe un claro espacio étnico donde se genera una economía (producción y distribución) étnica. De alguna forma se traslada una parte del mercado interno mexicano, con la salvedad de que las empresarias y trabajadores pagan impuestos al gobierno estadounidense de manera formal que aquí en México, aun cuando no tengan papeles legales para desarrollar actividades productivas en aquel país, según lo *Cuadro 05*.

Emplea trabajadores familiares		Vende al mercado paisano		Compra a proveedores mexicanos		Número de trabajadores	
Si	No	Si	No	Si	No	0 a 10	11 a 50
20	10	27	3	20	10	25	5

CUADRO 05

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE EMPRESAS MIGRANTES MEXICANAS

Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas realizadas por el Proyecto CONACYT

En cuanto al uso de los servicios financieros, en general estas empresarias, iniciaron y desarrollaron esta cultura en los Estados Unidos, aun cuando algunas continúan utilizando algunos de estos servicios en México. La mayor utilización de estos servicios tiene justificación en las diferencias que existen entre los dos países del nivel de ingresos, de acceso a los servicios bancarios y financieros, pero también se explica por la baja escolaridad.

La encuesta arroja que 83.3% no usa servicios financieros, ni tiene hipotecas en México. Mientras que en los EEUU más del 80% cuenta con seguros y posee tarjetas de crédito y débito, pero 50.0% y menos deben hipotecas, tienen ahorros para su fondo de retiro y/o en fondos de inversión. Esta variable está correlacionada con el nivel de estudio (40.0 % reporta licenciatura), la edad (53.0% tiene entre 36 y 55 años), el estado legal (53.0% dice ser ciudadana estadounidense) y el tiempo de estancia en los EEUU (el 50.0% dijo haber emigrado hace 20 y 30 años atrás).

7 CONCLUSIONES

El aumento del número de mujeres mexicanas que emigran a los Estados Unidos de Norteamérica, es reflejo de varios factores como es la migración de mujeres más jóvenes, con mayor escolaridad y que de manera independiente a su familia, viajan para insertarse al mercado laboral de servicios del cuidado, aseando casas, cuidando niños y ancianos de aquel país. Esta migración ha consolidado grandes comunidades que demandan bienes y servicios étnicos, los cuales son cubiertos por emprendedores connacionales. En particular las empresas de mujeres migrantes mexicanas han aumentado más que de cualquier otra raza de las que llegan a los EEUU, esto ha permitido mayor crecimiento y consolidación. Las empresarias mexicanas, son mujeres que se empoderan y deciden invertir sus ahorros salariales en alguna empresa de bienes y servicios étnicos, en principio como una forma de autoempleo que les permita alcanzar sus ideales migratorios. Estas mujeres también alcanzan relevancia social en sus comunidades, ya que dan empleo a familiares o trabajadores migrantes que llegan sin papeles. Los resultados obtenidos por las encuestas y entrevistas fueron totalmente acordes a la información oficial de las estadísticas sobre las empresas de los Estados Unidos.

8 BIBLIOGRAFÍA

- FIGUEROA, Esther y PÉREZ, Francisco. El proceso de asentamiento de la migración México-Estados Unidos. *Papeles de población*, México, v. 17, n. 68, p. 161-198, abr.-jun. 2011.
- GREY, Mark; RODRIGUEZ Nora; CONRAD Andrew. Immigrant and Refugee Small Business Development in Iowa: A Research Report with Recommendations. *New Iowans Program University of Northern Iowa*, U.S.A., Noviembre de 2004. Disponible en: <<http://www.bcs.uni.edu/icili/PDFDocument/Immigrant%20and%20Refugee%20Small%20Business%20Report.pdf>> Acceso en: 21.02.2012.
- PORTES, Alejandro y RUMBAUT, Rubén. *Legados, la historia de la segunda generación inmigrante*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- ROBERT, Elisabeth y LÓPEZ, Diana. Mujeres migrantes en el nuevo orden internacional. ¿Cómo las mujeres se ven especialmente afectadas por las crisis? En: *Tercer Encuentro sobre Remesas y Desarrollo: Crisis económica mundial y su impacto en el envío de remesas*, Santo Domingo, República Dominicana. UN-INSTRAW, 28 de Nov. 2008.
- ROBLERO Dora y ZUNINO Mariela. La creciente participación femenina en los fenómenos migratorios. *Mujeres que se van, mujeres que se quedan*, CIEPAC, Chiapas, México, n. 551, 2007. Disponible en: <<http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=551>> Acceso en: 12.02.2012.
- SURVEY OF BUSINESS OWNERS (U.S.A.). *Community Facts*. Olympia, 2002. Disponible en: <<http://factfinder2.census.gov>> Acceso en: 1.05.2012.

_____. *Community Facts*. Olympia, 2007. Disponible en: <<http://factfinder2.census.gov>> Acceso en: 01.05.2012.

VALENZUELA, Blas, Empresarios étnicos emergentes. Los restauranteros sinaloenses en el sur-centro de Los Angeles: surgimiento y condiciones de desarrollo. En: BASILIA VALENZUELA, Maria; CALLEJA PINEDO, Margarita (Compiladoras). *Empresarios migrantes mexicanos en Estados Unidos*. México: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2009.

LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE VENEZUELA Y ALEMANIA EN EL PERÍODO DE ENTRE GUERRAS (*)

ECONOMIC RELATIONS BETWEEN VENEZUELA AND GERMANY IN THE INTERWAR PERIOD

Catalina Banko^(**)

Universidad Central de Venezuela, Caracas (DF), Venezuela

Resumen: A partir de 1821 llegan a Venezuela numerosos comerciantes alemanes que en breve tiempo logran controlar el comercio del café en los principales puertos. Durante las primeras décadas del siglo XX, las firmas alemanas continúan desempeñando un destacado rol, incluso a pesar de las turbulencias políticas y las crisis económicas mundiales. En el presente artículo se analiza la evolución de las relaciones comerciales entre Venezuela y Alemania desde la primera posguerra, pasando por las vicisitudes de la crisis mundial de 1929 y los años de la “gran depresión” hasta llegar al estallido de la Segunda Guerra Mundial.

Palabras clave: Venezuela; Alemania; Comercio; Entreguerras.

Abstract: Since 1821, many German merchants arrive in Venezuela reaching in a short time control of the coffee trade at major ports. During the first decades of the twentieth century, German firms continue to play a prominent role, even though political turmoil and global economic crisis. We analyze in this article the development of trade relations between Venezuela and Germany since the First World War, going through the facts of the global crisis of 1929 and the years of the Great Depression until the outbreak of the Second World War.

Keywords: Venezuela; Germany; Trade; Interwar period.

(*) La presente investigación ha sido patrocinada por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.

(**) Doctora, Profesora de la Escuela de Economía, de la Maestría en Historia de América Contemporánea y del Doctorado en Economía de la Universidad Central de Venezuela; Directora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales “Rodolfo Quintero” (FaCES/UCV) (2011-2014). E-mail: <catalinabanko@gmail.com>. Recibido en: 07.04.2014, aceptado en: 06.05.2014.

1 INTRODUCCIÓN

Tras el triunfo de la causa republicana en 1821 y la consiguiente desaparición de las restricciones para el intercambio, se abren en Venezuela nuevos horizontes para el comercio exterior que se va estructurando en torno a un nutrido grupo de compañías integradas por alemanes, ingleses, franceses, estadounidenses, italianos, holandeses y daneses. En este contexto, La Guaira y Caracas pasan a ser los principales focos de atracción para los negociantes procedentes del exterior. Una tendencia similar se manifiesta en Puerto Cabello, Maracaibo, Carúpano, Cumaná y Coro, aunque el número de inmigrantes es más reducido.

En breve tiempo comienza a observarse el creciente predominio de las firmas de origen alemán que logran consolidar sus posiciones y controlar el tráfico no solamente con Hamburgo y Bremen sino también con puertos de Inglaterra. La situación se torna particularmente favorable para el comercio a partir de la década de los sesenta gracias al incremento de la demanda mundial que motiva el ensanche de los cultivos de café en la región andina, fruto que es transportado hacia Maracaibo y luego despachado en dirección a los mercados exteriores. Este tráfico es inmediatamente dominado por los alemanes que se distinguen por su habilidad para cubrir esa vasta red de comercialización que se extiende hasta la región andina y el departamento Santander de Colombia.

Las compañías alemanas, si bien continúan conservando un papel importante en las primeras décadas del siglo XX, se ven hondamente afectadas por las contingencias de la política y la economía internacional, de manera especial como consecuencia de las vicisitudes de la Primera Guerra Mundial. Después de un proceso de recuperación en la década de los veinte, sobrevienen las secuelas de la crisis mundial de 1929. En tales circunstancias, las exportaciones venezolanas hacia Hamburgo sufren un severo impacto tanto a causa de tales desajustes como también por la orientación de la política económica de Alemania y sus planes de reactivación económica y rearme. El agotamiento de la economía agroexportadora en Venezuela y la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial se acoplan para asestar un duro golpe a las tradicionales casas comerciales.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar las relaciones comerciales entre Venezuela y Alemania en el período que se inicia en la primera posguerra, atraviesa las vicisitudes de la crisis mundial de 1929 y los años de la depresión hasta llegar al estallido de la Segunda Guerra Mundial y la interrupción del intercambio entre ambas naciones.

Fuentes diversas sustentan la presente investigación. Por un lado, se ha consultado abundante material en los archivos alemanes y, por otro, se exploró la documentación localizada en Venezuela, de manera particular, en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y en publicaciones del Ministerio de Fomento.

2 DE LA PRIMERA POSGUERRA A LA CRISIS MUNDIAL

El siglo XX se inicia en Venezuela en medio de graves problemas económicos ocasionados por el gran endeudamiento interno y externo y la persistente crisis de las exportaciones agrícolas. Durante la presidencia de Cipriano Castro (1899-1908) surgen

múltiples conflictos, entre los que destaca el bloqueo naval de los puertos venezolanos por Alemania, Inglaterra e Italia como medida de presión para exigir el pago de deudas pendientes. El clima de inestabilidad se va profundizando en la medida en que se multiplican las pugnas con empresas y naciones extranjeras.

En diciembre de 1908, Cipriano Castro es víctima de un golpe de Estado promovido por el vicepresidente Juan Vicente Gómez, quien comienza así un largo período dictatorial que se prolonga hasta su muerte en 1935. Desde el principio de su gestión, pone en práctica una política de apertura a las inversiones foráneas que permite consolidar el crédito venezolano en los centros financieros del extranjero gracias a la atención regular de la deuda pública. Por entonces, los negocios se desenvuelven en un ambiente más favorable en el marco del orden y de la estabilidad reinante.

La recuperación del comercio exterior venezolano, que se está manifestando desde 1910, se ve bruscamente interrumpida por el estallido de la Primera Guerra Mundial que afecta de manera directa a las antiguas casas de origen alemán, tanto por el cierre de algunos mercados europeos como por la aplicación de las “*listas negras*” auspiciadas por los Estados Unidos e Inglaterra, como parte de la estrategia de boicot a los intereses germanos en el continente americano (Véase Cuadro 1). Por otra parte, desde el comienzo de la década se estaban produciendo importantes modificaciones de la estructura bancaria con la instalación de varias agencias extranjeras, principalmente estadounidenses, y la consiguiente ampliación de las fuentes de financiamiento que, hasta el estallido de la guerra, habían estado dominadas por las firmas comerciales.

Después de un extraordinario aumento de la demanda en 1919, los signos de la crisis económica mundial comienzan a emerger a mediados del año 1920, como resultado de las perturbaciones derivadas del proceso de transición hacia la paz europea. Al concluir la contienda se había registrado un incremento inusitado del comercio internacional, fenómeno que respondió a la necesidad de cubrir parte de la demanda insatisfecha durante el período bélico, lo que condujo a una gran expansión de las importaciones. Los mercados, que aún no se habían recuperado de los efectos de la guerra, se saturaron rápidamente, por lo que empezó a disminuir la demanda y los negocios sufrieron una repentina paralización que ocasionó la caída de los precios de las materias primas.

En Venezuela, las exportaciones registran un extraordinario aumento en 1919 y luego una profunda caída entre 1920 y 1921. A mediados de la década, la economía cafetalera ya se estaba restableciendo, al tiempo que las casas alemanas más afectadas por las “*listas negras*” estaban retomando en buena parte su tradicional predominio (ESPINOLA, 1991, p. 121-122), tal como puede observarse en Cuadro 01:

Si observamos el panorama europeo, los años de la primera posguerra son dramáticos para Alemania con la pérdida de casi el 10% de su población, la destrucción de la flota y del aparato industrial y la elevación de la deuda a niveles alarmantes. Como agravante, se impone a aquella nación el pago de cuantiosas reparaciones a Francia como indemnización por los daños causados durante la guerra, lo que profundiza los desajustes económicos que se traducen en un fenómeno inflacionario sin precedentes (BLEICH, 1977).

Firmas	1916	1918	1920	1922	1924
Oliva, Ríboli & Co.	102.100	108.138	66.467	100.848	60.820
Breuer, Möller & Co.	121.240	5.637	40.638	85.200	209.914
Felipe S. Toledo	20.348	37.870	27.279	106.455	42.334
Van Dissel, Rode & Co.	57.078	12.596	26.600	103.845	71.905
H. L. Boulton & Co.	34.571	14.743	36.911	93.218	55.943
Blohm & Co.	10.305		11.037	117.098	97.188
Fossi & Co.	40.417	69.344	20.900	52.010	28.174

CUADRO 01

COMPAÑIA EXPORTADORAS DE CAFÉ POR EL PUERTO DE MARACAIBO 1916-1924
(SACOS DE 60 KG)

Fuente: Ebelio Espinola

En el transcurso de esa década, la gravedad de la situación económica alemana estimula la difusión de ideas favorables a la conformación de un Estado intervencionista, considerado el mecanismo idóneo para enfrentar los desequilibrios internos y fortalecer la independencia económica nacional. Los ideólogos de la corriente *radical nacionalista* cuestionan los principios del liberalismo clásico y las tendencias proclives al *internacionalismo* económico, al que se adjudica la responsabilidad de las crisis cíclicas del capitalismo. Por el contrario, se afirma que el nacionalismo representa la mejor opción para alcanzar la autarquía económica, al reducir la dependencia del extranjero mediante la aplicación planificada de medidas aduaneras de protección y contingentamiento, cuyo objetivo central sería el restablecimiento del equilibrio económico a través del desarrollo de las actividades productivas (DENG, 1986, p. 78-81)⁽¹⁾.

La economía estadounidense, por su parte, registra una notable expansión entre 1925 y 1929, lo que permite aumentar de manera considerable sus inversiones en los países latinoamericanos. Sin embargo, en el transcurso de estos años, aparentemente prósperos, se van gestando los desequilibrios que culminarán con el estallido de la crisis en octubre de 1929.

En ese contexto, la economía venezolana ya había sufrido cambios sustanciales como consecuencia de la inversión extranjera en la explotación de hidrocarburos. Desde 1926 el petróleo se constituye en el principal rubro de exportación, desplazando al café y cacao al segundo y tercer lugar, respectivamente. Esa explotación se convierte así en el factor dominante de la economía venezolana, en tanto que de ella proviene la mayor parte de los ingresos fiscales. La industria de hidrocarburos genera un significativo aumento de la demanda interna, tanto de mercancías como de servicios, pasando a ser el agente que dinamiza, aunque en magnitudes relativas, a la economía global.

Entretanto la agricultura sigue atravesando crecientes dificultades ante los reiterados declives del comercio internacional. Los efectos del crack de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929, a los que se suma la sobreproducción mundial de café, son demoledores para las exportaciones venezolanas. En ese año el precio del café es de Bs. 201,80 (100 Kg), baja a 114,30 en 1930 y a Bs. 57,50 en 1935. La disminución de los

(1) Importante información complementaria se encuentra en la siguiente fuente documental: *Handel 24-8 Venezuela*, 45460, "Deutsche Gesandtschaft", Caracas, 14 de marzo y 24 de diciembre de 1927 (Bundesarchiv, Potsdam). Las fuentes indicadas han sido consultadas en el año 1996 en la sección del Bundesarchiv ubicada en Potsdam, que posteriormente fue trasladada a Berlín.

precios del cacao se refleja en los valores que presentamos a continuación: Bs. 114,40 (100 Kg) en 1929, Bs. 93 en 1930 y una vertiginosa caída en los años posteriores hasta disminuir a Bs. 45,50 en 1935. Ante el angustiante panorama de las exportaciones se constituye en 1930 la Asociación de Cafeteros Venezolanos, integrada por agricultores y comerciantes, con la finalidad de concretar acuerdos a nivel internacional para elevar las cotizaciones del fruto (RODRÍGUEZ, 1988, p. 86-87). Varias prominentes empresas comerciales se hallan sensiblemente afectadas por la crisis. Mientras la casa Boulton se encuentra amenazada por una quiebra inminente, la famosa firma Santana queda al margen de las grandes operaciones mercantiles.

3 LA RESPUESTA DEL “NACIONALISMO ALEMÁN” ANTE LOS EMBATES DE LA CRISIS

La debilitada economía alemana también es fuertemente sacudida por los efectos de la crisis mundial de 1929. En ese mismo año, cuando aún no se había sentido el impacto del desastre económico, Alemania logra renegociar el pago de las reparaciones mediante el Plan Young que reduce las cuotas anuales y extiende el vencimiento de los pagos. Sin embargo, en 1931 el desastre financiero es de tal magnitud que el gobierno debe acudir a empréstitos extranjeros para restablecer la tambaleante situación económica.

En ese cuadro de profundos desajustes, la producción alemana sufre una pronunciada caída por la contracción general del consumo. Solamente una tercera parte de las industrias se encuentra en actividad, lo que ocasiona un alto nivel de desempleo, a lo que se suma la disminución del caudal de divisas debido al endeudamiento externo. Es indispensable, por tanto, poner en práctica una política de saneamiento de las finanzas y de fomento de la producción, con lo cual podría aumentar el volumen de las exportaciones y proporcionar “*trabajo productivo y rentable*” para reducir el desempleo y reactivar el sector industrial (HIST, 1933, p.211-212).

La coyuntura es aprovechada por el partido nacionalsocialista para enarbolar la bandera del rescate de la independencia del pueblo alemán que, en opinión de los partidarios de ese movimiento, se había extraviado por el sometimiento a los dictados de las potencias extranjeras después del Tratado de Versalles. De acuerdo a estos postulados, la seguridad alimentaria sería la base fundamental para garantizar la soberanía nacional, para lo cual se requería de la ampliación del “*espacio vital*”, meta que no podría concretarse a corto plazo. Uno de los objetivos inmediatos consistía en alcanzar el autoabastecimiento, lo cual solamente sería posible mediante la acción del Estado dirigida al fomento de la industria pesada y de otros rubros industriales. De tal manera, podrían superarse las limitaciones impuestas por el “capital internacional”, calificado por el nacionalsocialismo como el principal enemigo de la transformación económica alemana (Dengg, 1986, p. 86-89).

Uno de los lineamientos de la política alemana de los años treinta está dirigido a promover el comercio en Latinoamérica, para lo cual cuenta con numerosas representaciones consulares (FLOTO, 1991, p. 26-28). En el plano comercial, las naciones del continente exportan materias primas que no se producen en Alemania y, por consiguiente, la extensión de dichos vínculos económicos es de gran importancia para el desarrollo

industrial germano. Al respecto se señala: “Alemania tendrá que importar siempre del Extranjero las primeras materias industriales de que carece, y jamás ni nunca producirá los artículos que necesita para suplir los de aquellos países, como café, cacao, frutas y tabaco” (GRÄVELL, 1933, p. 187-188).

En Alemania se reaviva el interés por estrechar las relaciones económicas con Venezuela, e incluso fomentar la inmigración hacia este territorio. Un factor fundamental reside en la paz que impera en el país bajo el férreo control del régimen gomecista. En la prensa alemana se asegura que Venezuela es una especie de “oasis” en América, por cuanto no existen campañas contrarias al nacionalsocialismo. Como muestra de esta amistosa disposición se citan los homenajes llevados a cabo en Hamburgo, Bremen y Berlín con motivo del 150 aniversario del nacimiento de Simón Bolívar (FLOTO, 1991, p. 41-45).

A mediados de 1934, Alemania envía una delegación a Sudamérica, encabezada por el ministro plenipotenciario Otto Kiep, quien en un lapso de siete meses efectúa una gira por diversos países del continente con la finalidad de intensificar las relaciones económicas. La misión se hace presente en Venezuela en enero de 1935, logrando establecer varios acuerdos comerciales y financieros para garantizar el suministro de materias primas esenciales para Alemania (FLOTO, 1991, p. 66-68).

Mientras se acentúa el interés por fortalecer los lazos con países latinoamericanos, en los medios gubernamentales de Alemania se suscitan diversas discusiones en torno a la nueva orientación económica. Una de las propuestas para superar las dificultades económicas es la devaluación del marco para aumentar la capacidad de competencia de los productos alemanes en el mercado mundial. Pero esta posibilidad es rechazada para no afectar la credibilidad de la economía germana en el mundo, no elevar el monto de la deuda externa y evitar efectos inflacionarios. En tales circunstancias se emprende el diseño de un plan para el reordenamiento del comercio exterior con el propósito de reducir al mínimo la salida de divisas por concepto de importaciones y, al mismo tiempo, incrementar las exportaciones.

4 LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL ALEMANA

Tras la consideración de diversos proyectos, triunfa en noviembre de 1934 el *Nuevo Plan* diseñado por Hjalmar Schacht, cuya meta consiste en instaurar medidas para adquirir materias primas esenciales para el desenvolvimiento industrial y agrícola, e incrementar paralelamente las exportaciones, lo cual además serviría de estímulo a las actividades productivas internas, y sería el medio idóneo para obtener divisas destinadas al pago de las importaciones indispensables y cubrir los compromisos de la deuda externa (SMITH, 1936).

Para poner en práctica la nueva política comercial es creada una “cuenta especial de extranjeros para pagos internos”, denominada ASKI (*Ausländer sonderkonten für Inlandszahlungen*). Los marcos acumulados en esa cuenta serían utilizados para cubrir las exportaciones e importaciones que, por su carácter e importancia para la economía alemana, exigían una atención particular. En el caso de que un comprador alemán deseara

adquirir mercancías en el exterior y efectuara un convenio con un determinado comerciante extranjero, éste recibiría en la respectiva cuenta el pago mediante una moneda denominada *Sondermark*, en vez de los marcos utilizados en la circulación corriente. A su vez, dicha moneda solamente estaba destinada a la adquisición de productos alemanes, por lo cual un comerciante extranjero podía emplearlos directamente para realizar importaciones y, en el caso de que no le interesara ninguna mercancía alemana, podía acudir a los servicios de una entidad bancaria que operara con ese tipo de “*marcos especiales*”, con el fin de disponer de los créditos que le habían sido abiertos en un banco ubicado en Alemania (SMITH, 1936).

El sistema de comercio exterior basado en los *Sondermarks* e propone estimular el intercambio ofreciendo precios superiores a los del mercado mundial, con lo cual el exportador podía vender dichos marcos en su país a un tipo bajo, sin que ello le significara pérdidas (SMITH, 1936). En realidad, el resultado de este nuevo régimen comercial es una especie de “trueque”, ya que la transacción consiste en un cambio de productos sin que se llegue a registrar ninguna transferencia de fondos. De tal modo, la economía alemana se ve notablemente favorecida al estimular el aumento de las exportaciones, la obtención de suministros esenciales y el desarrollo de la industria interna, sin provocar presiones sobre la demanda de divisas (GÜNTHER, 1933, p. 407-411). Naturalmente, algunas operaciones con el exterior continúan utilizando los tradicionales métodos del comercio libre, pero se trata de reducir al mínimo esta clase de negociaciones por las razones ya expuestas (FRITZSCH, 1933, p. 87).

La regulación de las importaciones establecida por el *Nuevo Plan* impone controles a las importaciones con el objetivo de equilibrar la economía, evitando el ingreso de mercancías no indispensables. Esta modalidad de intercambio sirve, a partir de 1934, para mitigar las dificultades de la economía alemana y obtener insumos para su industria a cambio de la venta de artículos terminados. El concepto básico que rige el plan consiste en no comprar más de lo que es posible pagar, y comprar solamente lo estrictamente necesario (DENG, 1986, p. 411).

En Alemania, las importaciones de caucho, metales, petróleo y alimentos se incrementan sensiblemente entre 1933 y 1938. Por el contrario, el ingreso de productos finales se reduce en ese mismo periodo de 505 millones a 397 millones de marcos. De esta manera, se asegura un abastecimiento constante para las industrias, aumenta el empleo y se garantiza el aprovisionamiento de alimentos para la población (EICKE, 1939, p. 16-17). En cuanto a las exportaciones alemanas, el mayor porcentaje está integrado por productos elaborados, tales como: artículos de metal, herramientas, máquinas, productos químicos, farmacéuticos, electrotécnicos y textiles.

La nueva política comercial alemana favorece la expansión del comercio con América Latina, ya que permite a muchos países del continente surtirse de mercancías a menor precio y, además, colocar en Alemania productos de exportación que, como consecuencia de los efectos de la larga depresión de los años treinta, tenían escasa demanda mundial.

5 CAFÉ VENEZOLANO A CAMBIO DE SONDERMARK

Mientras la agricultura venezolana continúa sufriendo los estragos de la depresión, va en aumento la preocupación de productores y comerciantes ante las medidas de res-

tricción a la compra de café en Alemania. Por esta razón, Eduardo Dagnino, embajador de Venezuela en Berlín, solicita información para precisar el carácter de las nuevas políticas y su incidencia sobre las compras de café y cacao. En la comunicación respectiva se destaca que el saldo de la balanza comercial entre ambos países es favorable a Alemania y que en Venezuela no existe ningún tipo de limitaciones al ingreso de mercancías alemanas (AUSWÄRTIGESAMT, 04.06.1934, BUNDESARCHIV).

Los comerciantes residentes en Venezuela quedan totalmente desconcertados con la puesta en práctica del *Nuevo Plan* y, más aún, cuando en 1934 es creada la moneda de compensación. Muchos negociantes temen que los alemanes puedan interesarse por el café procedente de otros países, con los cuales ya había sido acordado el nuevo sistema de pagos. Con el objetivo de facilitar las transacciones, el Banco de Venezuela propone en diciembre de 1934 un proyecto de convenio para regular el comercio con Alemania, en el que se contempla incluir el régimen de compensación de pagos con el Reichsbank de Berlín. Este compromiso facilitaría las transacciones con *Sondermark*, que resultaban muy complejas cuando eran efectuadas directamente por las casas comerciales. Sin embargo, aquella negociación no sigue su curso porque un grupo de comerciantes plantea otra fórmula para resolver el asunto de las compensaciones, en un momento en que el valor de los *Sondermark* estaba sufriendo una severa caída (HANDEL VENEZUELA, 07.12.1934, BUNDESARCHIV).

Para resguardar los intereses de las firmas mercantiles instaladas en Venezuela, entre las que destaca Blohm & Co., surge la iniciativa de fundar la *Asociación de Exportadores de Alemania*, que se encargaría de colocar los *Sondermark* recibidos en pago por las exportaciones, tratando de evitar toda fluctuación que pudiera lesionar los intereses de agricultores y comerciantes. La dirección de la entidad estaría a cargo de un comité integrado por las siguientes compañías: Ricardo Kölster, Pablo Prosperi, G. H. Blohm, Antero García, Francisco Gómez y Gustavo Zingg (HANDEL VENEZUELA, 14.01.1935, BUNDESARCHIV).

Las condiciones para regir el comercio con Venezuela son acordadas durante la visita de la delegación presidida por Otto Kiep, en el mes de enero de 1935, negociaciones en las que también participan algunas firmas alemanas residentes en el país. Paralelamente, se sostienen conversaciones en Berlín con el secretario de Estado Bernhard Willhelm von Bülow para redefinir las bases de las relaciones bilaterales (FLOTO, 1991, p. 70-71).

A pesar de algunos problemas planteados por los exportadores en Venezuela con respecto a las transacciones con *Sondermark*, se observa una tendencia ascendente de las ventas de café venezolano a partir de 1935. Al respecto debemos subrayar que Alemania constituye el principal mercado para el café tipo fino de Caracas, con excelentes cotizaciones en el mercado germano. Las casas de dicho origen más reconocidas, Blohm & Co., G. Zingg, Van Dissel, Rode & Co. y Breuer, Möller & Co. Sucs., hacen también esfuerzos para lograr el incremento de las exportaciones del fruto. En cuanto a las importaciones desde Alemania, se eleva en ese tiempo la compra de tubos de acero, artículos de hierro, vidrio y cobre, productos farmacéuticos, electrotécnicos y textiles.

6 LA EXPORTACIÓN DE CAFÉ CONDICIONADA A LA VENTA DE PETRÓLEO

La aplicación del nuevo plan económico alemán requiere de grandes volúmenes de petróleo para alimentar las industrias en crecimiento. En 1936 empieza a exteriorizarse el interés por adquirir petróleo venezolano, particularmente el extraído en Las Piedras por *The Venezuelan Gulf Oil Comp.* Las operaciones destinadas a financiar las compras de crudo estarían a cargo de un consorcio integrado por G. H. & F. L. Blohm (Hamburgo-Caracas), Van Dissel, Rode & Co. Sucs. y el Deutsche-Südamerikanische Bank, representados por H. J. Blohm, Hermann Meywald y Hans Wedekind, respectivamente (ALEMANIA, 29.10.1936 AHMRE).

Estas negociaciones tropiezan con obstáculos difíciles de superar porque Alemania también pretende pagar las compras de petróleo con moneda de compensación, que en este caso recibiría la denominación de *Ölmark* (marco petróleo). El monto de la oferta alcanza a dos millones de *Ölmark*, para ser repartidos entre los exportadores de café a Alemania, que estarían obligados a aceptarlos y venderlos en el mercado venezolano, “*so pena de no poder exportar café a Alemania*”. La casa encargada de distribuir los *Ölmark* entre los exportadores sería P. Prosperi & Co. Dicha moneda serviría exclusivamente para adquirir aquellas mercancías determinadas por el gobierno alemán y no para la generalidad de las manufacturas (ALEMANIA, 30.05.1936, AHMRE).

En esta operación, además de lograr suministros de petróleo sin gastar divisas, el gobierno alemán pretende obligar a las firmas exportadoras de Venezuela a recibir los *Ölmark* como requisito para la venta de café. Venezuela se encontraba así sometida a inauditas presiones en las que hasta el petróleo sería pagado con moneda de compensación. Como agravante, los *Ölmark* debían ser aceptados previamente por las casas comerciales para tener derecho a su vez a efectuar sus respectivas ventas de café.

La Cámara de Comercio de Caracas, presidida por J. M. Herrera Mendoza, reacciona contra tal iniciativa, manifestando en nota dirigida al ministro de Relaciones Exteriores Esteban Gil Borges que, según el sistema de compensaciones establecido por Alemania para las importaciones, solamente podían exportar café aquellas firmas que adquirieran *Ölmark* en las cantidades que se les hubiera asignado. Agrega Herrera Mendoza que en esta negociación aparecía una vez más la “*antinomía existente entre los productos enteramente venezolanos y el petróleo*”. Este último producto estaría compitiendo con el café y habría de introducir al congestionado mercado de *Sondermark* un caudal de moneda artificial que no podría ser absorbida sino con perjuicio de la exportación agrícola, al tiempo que se acentuaría la escasez de divisas extranjeras (Alemania, 30.05.1936, AHMRE).

Alfredo Olavarría, cónsul de Venezuela en Hamburgo, reitera el carácter negativo de esta operación para la agricultura de nuestro país. El diplomático afirma que los representantes alemanes habían argumentado que los tenedores de *Sondermark*, dispuestos a la “*aceptación del marco petróleo tendrían las preferencias en los permisos para la importación de café; mientras que los dueños de ASKIS renuentes*” no encontrarían facilidades para sus colocaciones de café (ALEMANIA, 26.06.1936, AHMRE).

Hans Wedekind y H. Meywald, representantes del Deutsche-Südamerikanische Bank, inician en Venezuela una serie de discusiones que derivan en un engorroso pro-

ceso de ofertas y contraofertas. La primera propuesta alemana consiste en la compra de una tonelada de petróleo por cada saco de café, lo que significaría un total de 200.000 toneladas de petróleo y 200.000 sacos de café. Los funcionarios germanos alegan que este arreglo implica un “gran beneficio” para Venezuela, al tiempo que Alemania puede obtener el petróleo que requiere para sus actividades económicas. Los *Sondermark* serían abonados en una cuenta del Deutsche-Südamerikanische Bank y esa moneda serviría para pagar importaciones (ALEMANIA, 09.12.1936, AHMRE).

Néstor Luis Pérez, ministro de Fomento, responde a los representantes alemanes, Wedekind, Blohm y Meywald, que Venezuela está muy interesada en mantener buenas relaciones comerciales con Alemania, pero que lamentablemente aquella propuesta no es considerada conveniente. El gobierno venezolano sugiere una base de 150.000 sacos de café, del tipo fino de Caracas, a un precio no inferior a 50-55 *Sondermark* cada uno. A partir de esa oferta, se realizarían las negociaciones para la venta del petróleo que sería pagado en moneda de compensación y en la proporción de un saco de café por cada tonelada y media de petróleo. En consecuencia, el aumento de las exportaciones de mercancías desde Alemania y la posibilidad de recibir más petróleo dependería de sus compras de café. Por el momento, el gobierno no podía hacerse cargo de las ventas directas de petróleo, pero más adelante ello sería factible en el caso de recibir el pago de las regalías en especie y no en dinero como ocurría hasta la fecha (ALEMANIA, 20.01.1937, AHMRE).

Las negociaciones se interrumpen finalmente porque las concesionarias extranjeras no aceptaron el contrato de venta del crudo, aparentemente a causa de razones políticas. Por ello, los representantes alemanes sugieren la alternativa de emprender gestiones “para llegar a la producción de petróleo mediante un acuerdo y un trabajo conjunto de los intereses germano-venezolanos”. El objetivo es conseguir concesiones para emprender la explotación petrolera. Sin embargo, se trata de un proyecto a mediano plazo y, por el momento, solamente es factible esperar que el gobierno reciba sus regalías en especie y efectúe las ventas directamente a aquella nación (ALEMANIA, 27.02.1937).

Como consecuencia del fracaso de la transacción y de la búsqueda, por parte de Alemania, de otros mecanismos para obtener divisas, los representantes de esa nación formulan una nueva propuesta que es aún más inconveniente para nuestro país, ya que consiste en solicitar al gobierno venezolano el cambio de 6.550.000 de *Sondermark* por 2.000.000 de dólares, con la condición de importar 200.000 sacos de café. Las autoridades de Venezuela rechazan la petición porque se trataría de una operación propia de una oficina de cambio, destinada a satisfacer las necesidades de divisas de la economía alemana, las cuales serían utilizadas para pagar el petróleo adquirido en otros países (ALEMANIA, 05.03.1937, AHMRE).

Tras estos desacuerdos, el interés alemán por el café venezolano comienza a declinar, tal como era de prever. Por otra parte, los alemanes prefieren adquirir café más barato y de inferior calidad, otorgando prioridad al volumen de las importaciones. Ello significa una considerable baja de las exportaciones de café, a pesar de que prosiguen las compras de grandes volúmenes de mercancías a Alemania. La reducción de importaciones de café es interpretada como una represalia contra Venezuela porque no se había aprobado la venta de petróleo bajo las condiciones exigidas por dicho país (Alemania, 20.04.1937, AHMRE).

A causa de los desajustes cambiarios que surgen en 1937, el gobierno venezolano decide crear la Oficina Nacional de Centralización de Cambios para unificar las políticas relativas a la angustiante escasez de divisas en el mercado interno, a lo que se suma la difícil situación creada con la conversión de los *Sondermark* obtenidos a cambio de las exportaciones hacia Alemania.

7 EL ACUERDO COMERCIAL DE 1938

A raíz de los desentendimientos que se habían suscitado entre Venezuela y Alemania en torno a un posible arreglo para la exportación de café, el gobierno presidido por Eleazar López Contreras opta por revisar el tratado de comercio que ambos países habían suscrito en 1909. Dentro de esa nueva tónica de la política exterior de Venezuela, el diplomático alemán Franz von Tattenbach es sorprendido en mayo de 1937 con la propuesta de modificar dicho acuerdo. Esta solicitud se fundamentaba en el hecho de que Alemania estaba aplicando controles de importaciones y efectuando pagos mediante una moneda de compensación que anulaba el principio de la nación más favorecida que estaba contemplado en el convenio vigente. En un primer momento, Alemania ofrece resistencia a esta modificación, pero poco después se difunde la noticia de que Venezuela había suscrito un acuerdo con Francia que incluía la cláusula de la nación más favorecida (FLOTO, 1991, p. 87).

El nuevo embajador alemán en Venezuela, Erwin Poensgen, protesta ante la Cancillería argumentando la violación del tratado suscrito en 1909. Pero la respuesta oficial es contundente: Alemania había dejado de cumplir con lo establecido por dicho tratado desde el momento que inició su política de control de importaciones y divisas (FLOTO, 1991, p. 88).

En el transcurso del año 1937 continúan las conversaciones para suscribir un nuevo acuerdo comercial, proceso en el que tiene activa participación el embajador venezolano en Alemania, Gustavo Herrera. La tesis venezolana apunta a las restricciones del comercio internacional y a la adopción de sistemas de licencias y contingentamientos de las importaciones por parte de Alemania, todo lo cual afecta los derechos garantizados por la cláusula de la nación más favorecida y la convierten en “*enteramente ilusoria*” (MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES, 1937, p. 357).

El Ministerio de Relaciones Exteriores expresa que las medidas aplicadas por Alemania representan “*retroceso en vez de desarrollo continuo y discriminación en vez de igualdad*”. Por tanto, los países que han abandonado unilateralmente dicha cláusula no pueden “*en derecho ni en equidad invocar el tratamiento especial garantizado*” en los respectivos tratados. Las críticas a tales procedimientos son enérgicas: mientras Venezuela permanece bajo un régimen de “*economía liberal*”, la economía alemana presenta multitud de restricciones y barreras que revelan la existencia de dos sistemas “*radicalmente incompatibles*” (MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES, 1937, p. 358).

La respuesta del despacho de Relaciones Exteriores en Berlín está plasmada en un documento de tono poco amistoso, a nuestro criterio. Se señala que Venezuela había recibido tratamiento de “*preferencia*” que se reflejaba en el notable aumento de las im-

portaciones de café. Se recuerda también que las mercancías suministradas por Alemania a Venezuela habían sido “*vendidas en su mayor parte a las compañías petroleras*” y, por consiguiente, el pago fue efectuado “*por un tercer país y no por Venezuela*”. Por ello, si se descuenta el total de las importaciones registradas en las estadísticas venezolanas, equivalente a Bs. 31.800.000, la cantidad de Bs. 7.000.000 que es el valor de las compras realizadas por las compañías de petróleo, se podría deducir que los pagos efectivos hechos por Venezuela alcanzan solamente a Bs. 24.800.000. Además, se afirma que Alemania recibe fundamentalmente café, que es un artículo de lujo, mientras que Venezuela obtiene mercancías “*necesarias para la existencia*” y que, en su mayor parte, contienen materias primas que Alemania está “*obligada a comprar al exterior mediante pago de divisas*” (MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES, 1937, p. 359-360).

La respuesta oficial del gobierno venezolano no se hace esperar. Se argumenta que los señalamientos sobre las exportaciones de petróleo se limitan a observar las apariencias del problema y no el fondo, ya que en verdad el objeto de la comercialización es una materia prima “*íntegramente del suelo venezolano*” y que, por tanto, se trata de importaciones procedentes de nuestro país. En consecuencia, sería necesario estudiar con calma los asuntos de interés común a ambas naciones, con un “*superior criterio de justicia, de equidad, de mutua conveniencia y de durable armonía de los intereses económicos de Venezuela y Alemania*” (MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES, 1937, p. 363).

A pesar de la conducta intransigente de los representantes alemanes, la posición firme del gobierno venezolano contribuye a moderar la posición germana. En este ambiente se reanudan las discusiones, hasta que finalmente el primero de noviembre de 1938 es firmada la modificación al tratado de 1909 en los siguientes términos: En el artículo primero del acuerdo comercial se estipula que ambos gobiernos reconocen como principio regulador del intercambio el “*equilibrio entre las respectivas importaciones y exportaciones*”. Alemania se compromete, según lo indicado en el artículo segundo, a autorizar la importación anual de una cantidad no menor de 18.000.000 de kilogramos de café y 3.500.000 kilogramos de cacao. En el artículo cuarto, que resulta ser el más debatido, se estipula que el gobierno venezolano admitirá el pago de las exportaciones en *Sondermark* a través de la Oficina Nacional de Centralización de Cambios. En el caso de surgir desequilibrios entre las exportaciones venezolanas y las alemanas, las partes contratantes acordarían la adopción de medidas destinadas a restablecer el normal funcionamiento del comercio. Si no se llegara a ningún entendimiento, cada una de las partes tendría el derecho de denunciar el acuerdo dando aviso a la otra con treinta días de anticipación (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 1938, p. 280-281).

En el curso de las negociaciones se resuelve eliminar una cláusula, introducida en la versión alemana, por la cual Venezuela debía permitir, sin limitación alguna, la salida de divisas al exterior para efectuar la liquidación de las obligaciones de los compradores de mercancías alemanas. Este punto, que se había transformado en el principal obstáculo para la firma del convenio, es finalmente excluido de los términos del tratado (ALEMANIA, 10.11.1938, AHMRE).

El convenio se convierte en un éxito para la diplomacia venezolana y para las relaciones comerciales. El tratado tendría vigencia a partir del primero de diciembre de

1938. Sin embargo, las repercusiones positivas del convenio se ven bien pronto opacadas por las prácticas desleales de algunos comerciantes alemanes y por el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

8 NUEVAS DIFICULTADES PARA LAS EXPORTACIONES VENEZOLANAS

Preocupantes son las informaciones procedentes de Alemania, ya que Schacht, el autor del exitoso plan económico, es sustituido en 1939 en sus funciones como presidente del Reichsbank por Walter Funk, quien ocupa simultáneamente el cargo de ministro de Economía, con la intención de dar unidad al rumbo de la economía. Se interpreta este cambio como una victoria de los *“elementos nazis, partidarios de una política económica extremista y que está llamada a tener serias repercusiones en Europa”*. En opinión de Marcel Pays, articulista del periódico parisino *Excelsior*, Schacht representa una línea moderada, más cercana a la ortodoxia monetaria, además de disfrutar de gran prestigio en el extranjero. Con el nuevo ministro de Economía, considerado un *“agente ejecutivo del mariscal Goering, el partido toma posesión del organismo que controla los capitales y la política de emisión”*. Se teme que todos estos signos estén señalando la intensificación de la *“economía belicosa del Reich”*, con *“un redoblamiento de su esfuerzo militar y una tendencia cada vez más marcada en sus dirigentes a seguir los aventureros impulsos del fascismo italiano”* (PAYS, 1939).

Tampoco son buenas las noticias para los exportadores de cacao debido a presuntas operaciones de *dumping*. Varios comerciantes denuncian que el cacao Carenero es vendido por Alemania a otros países a precios inferiores a los pagados a los exportadores venezolanos. El negocio para los alemanes consiste en comprar con *Sondermark* el producto venezolano y luego venderlo a precio inferior en Europa a cambio de divisas. De esta manera, el *dumping* practicado por los alemanes significa la pérdida de mercados para el cacao venezolano, ya que a los compradores les resulta más conveniente adquirir el producto a bajo precio en Hamburgo. Esta denuncia es realizada por la casa Boulton de Puerto Cabello y por M. Prosperi de París, preocupados ante ese tipo de especulaciones comerciales (ALEMANIA, 06.03.1939 y 23.03.1939, AHMRE). Al respecto se posee información sobre las ofertas de cacao de origen venezolano en Génova y en Dinamarca, a un precio inferior al que se había vendido a los alemanes. Estas acciones que violan el tratado venezolano-germano son reprobadas por el gobierno alemán, aunque la posición oficial no es impedimento para que se continúen efectuando operaciones comerciales en perjuicio de las exportaciones venezolanas hacia otros mercados europeos (ALEMANIA, 23.08.1939, AHMRE).

A mediados de 1939 se comienza a evaluar la conveniencia de buscar otros mercados para el café y el cacao, debido a los obstáculos interpuestos en el intercambio comercial, además de las ya señaladas prácticas de *dumping* en perjuicio de los productos venezolanos (ALEMANIA, 24.05.1939, AHMRE).

Al analizar la evolución de las exportaciones venezolanas, se observa un considerable aumento de las ventas de cacao a Alemania. De la exigua cifra de Bs. 356.621 por exportaciones de ese fruto en 1933 se verifica un notable incremento a Bs. 2.385.349

en 1937 y a Bs. 4.774.206 en 1938. En 1939, estando ya en vigencia el nuevo acuerdo comercial entre ambos países, las exportaciones de cacao alcanzan en el primer semestre de ese año el monto de Bs. 3.788.357, tráfico que luego se interrumpe por el inicio de la contienda mundial (MINISTERIO DE FOMENTO, 1933-1939).

En lo referente a la composición de las importaciones venezolanas, según se desprende de algunas estadísticas publicadas en Hamburgo, la situación es la siguiente: en primer lugar se encuentra la compra de maquinarias, artículos de hierro, cemento, arroz y maíz, y en menor proporción artículos textiles y bebidas alcohólicas (HANDELUND SCHIFFFAHRT, 1931).

Si hacemos un balance global del comercio entre Venezuela y Alemania en la primera mitad del siglo XX, se observan con nitidez los efectos de las fluctuaciones económicas mundiales. En 1913, el valor de las exportaciones es de Bs. 28.827.814, registrándose un notable descenso en los años posteriores. En 1926, las exportaciones son apenas de Bs. 20.685.151, aumentando a Bs. 32.378.029 en 1927 y a Bs. 36.335.393 en 1929, gracias a la reactivación de la economía alemana. Los efectos de la crisis mundial y de la depresión se expresan en una acentuada disminución de las exportaciones que llegan a su punto más bajo en 1934, con Bs. 8.754.663, incrementándose en los años posteriores hasta alcanzar Bs. 21.163.721 en 1937 y Bs. 28.378.321 en 1938, valores que siguen siendo inferiores a los años previos a la crisis mundial (MINISTERIO DE FOMENTO, 1933-1939).

Las importaciones desde Alemania registran también notorias fluctuaciones. Por ejemplo, entre 1910 y 1913 los saldos son favorables para Venezuela. Sin embargo, a partir de 1923 los balances comienzan a arrojar saldos ampliamente positivos para Alemania, a excepción de 1927 cuando las importaciones y exportaciones quedan prácticamente equiparadas. Entre 1913 y 1926, las importaciones provenientes de Alemania se elevan en 284%. Después de una acentuada baja en los años de la depresión, las importaciones recuperan su ritmo ascendente. Entre 1935 y 1936, el aumento de las importaciones es de 68% (MINISTERIO DE FOMENTO, 1933-1939).

Al estallar la Segunda Guerra Mundial se producen perturbaciones en la economía venezolana. La balanza de pagos se ve afectada en un primer momento por la disminución de la producción petrolera y por la caída de los precios de exportación de los productos agrícolas. La situación de este último renglón se agrava por la contracción de la demanda europea y la interrupción del comercio con Alemania, una de las principales naciones compradoras de café venezolano.

Tales circunstancias generan un severo impacto en las casas comerciales germanas, especialmente las más vinculadas con el mercado de su país de origen. Este es el caso de Van Dissel, Rode y de Breuer Möller, cuyas exportaciones caen abruptamente desde el inicio de la contienda. Distinta es la situación de Zingg y Blohm por sus conexiones con el mercado estadounidense. A partir del 17 de julio de 1941, todas las firmas germanas quedan sometidas a las restricciones de las “listas negras” elaboradas por los Estados Unidos. Esas listas se amplían en el transcurso de los años posteriores provocando prácticamente la ruina de las casas alemanas (ESPINOLA, 1991, p. 255-258).

Firmas	1938	1939	1940	1941
Tito Abbo	143.307	81.199	115.105	97.330
Gustavo Zingg	18.486	37.397	71.041	73.283
Van Dissel, Rode	66.957	56.985	21.287	22.763
Blohm	53.921	34.539	34.814	45.716
BreuerMöller	34.271	27.131	15.658	11.178

CUADRO 02

FIRMAS EXPORTADORAS DE CAFÉ EN MARACAIBO 1938-1941 (SACOS DE 60 KG)

Fuente: Ebelio Espinola, Las actividades de Gustavo Zingg, p. 203

A las vicisitudes de la Segunda Guerra Mundial, se suma la prohibición en Venezuela de que las sociedades comerciales efectúen operaciones cambiarias, responsabilidad que queda exclusivamente a cargo de las entidades autorizadas a tal efecto, decisión que es adoptada por el Banco Central de Venezuela en 1940. De este modo, las compañías comerciales pierden las atribuciones que tuvieron desde el siglo XIX para efectuar negociaciones de tipo bancario y cambio de divisas.

En el caso de las firmas alemanas, el impacto es aún más demoledor por las restricciones comerciales impuestas por los aliados. Pocas de esas casas comerciales sobreviven en el ambiente económico de la segunda posguerra. Por un lado, la exportación tradicional va decayendo de manera irreversible y, por otro, sobrevienen las naturales dificultades del mercado alemán en los años que siguen a la conclusión de la contienda. En ese contexto, caracterizado por la declinación de la economía agroexportadora y el peso creciente de la explotación petrolera, se inscribe la irreversible crisis de las tradicionales y polifacéticas casas comerciales, al tiempo que las relaciones económicas con Alemania se modifican sustancialmente con la contracción de la producción cafetalera en Venezuela.

9 CONCLUSIONES

Desde el siglo XIX, las casas comerciales de origen alemán mantienen un claro predominio en la exportación de café, de manera especial en Maracaibo, demostrando su capacidad para controlar el complejo entramado que se extiende desde el puerto hacia el interior de los espacios regionales. Esa preponderancia comienza a resquebrajarse a inicios de la siguiente centuria, como resultado del conflictivo clima reinante durante la gestión de Cipriano Castro. El panorama cambia sustancialmente en el marco del orden y de la estabilidad que caracteriza el prolongado período de dominación de Juan Vicente Gómez, aun cuando el estallido de la Primera Guerra Mundial genera una profunda alteración de las relaciones comerciales a nivel internacional.

Las dificultades no desaparecen tras la conclusión de la contienda, ya que inmediatamente nuevos desajustes de la economía internacional intensifican la situación de incertidumbre. La posterior recuperación de la economía venezolana contrasta con la profunda depresión que atraviesa Alemania durante los primeros años de la década, aunque desde 1924 comienza un lento proceso de reactivación que culmina en 1929,

cuando nuevamente se conmueven los cimientos de la economía mundial con el crack de Wall Street en 1929. A la caída de los precios de los frutos exportables se unen las medidas proteccionistas de Alemania, que provocan serias perturbaciones en las relaciones de Venezuela con el III Reich y, en consecuencia, en la vida de las casas comerciales. Por entonces, el mercado alemán tenía gran significación para las exportaciones de café, tiempo en que la agricultura todavía era en Venezuela la principal fuente de empleo para la mayor parte de la población.

Mientras el régimen gomecista había exhibido una conducta complaciente con el gobierno alemán, a partir de 1936 la diplomacia venezolana se muestra más intransigente con las políticas puestas en práctica por aquella nación, lo cual se evidencia en la discusión y revisión del Tratado de Comercio en 1938.

A finales de esa década era ya innegable que la producción agrícola en Venezuela se estaba encaminando a una crisis terminal, fenómeno que respondía no solamente a las variaciones coyunturales del comercio internacional, sino también a los problemas estructurales del sector. La escasa diversificación de la producción, el atraso técnico y la insuficiencia de vías de comunicación contribuían a la debilidad de la agricultura, todo ello agravado por las contingencias políticas y económicas del mercado mundial que obstaculizaban las inversiones y la expansión de los cultivos.

A las secuelas de la depresión y a la permanente pugnacidad con Alemania por la aplicación de políticas proteccionistas, se agregan poco después los efectos de la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente paralización de las exportaciones hacia Europa.

En los años que siguen a la finalización del conflicto, la situación de las firmas alemanas no registra mejorías. Por un lado, las restricciones establecidas por las naciones aliadas dejan una huella profunda en la dinámica comercial y, por otro, se verifica un cambio fundamental en la base de la estructura productiva en Venezuela: la economía deja de estar sustentada en la exportación de productos agrícolas para pasar a ser cada vez más dependiente de la renta petrolera. Este proceso marca la irreversible crisis de las tradicionales casas comerciales que desde el siglo XIX habían transitado el ciclo de la Venezuela agroexportadora.

10 BIBLIOGRAFÍA

10.1 LIVROS E PERIÓDICOS

BLEICH, Fritz. *Die Wirtschaftskrise 1925-1926 und die Reichsregierung*. Kallmünz: Buchdruckerei Michael Lassleben, 1977.

DENGG, Sören. *Deutschlands Austritt aus dem Völkerbund und Schachts Neuer Plan*. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang, 1986.

EICKE, Rudolf. *Warum Aussenhandel?* Berlin: Verlag für Sozialpolitik, Wirtschaft und Statistik Paul Schmidt, 1939.

ESPINOLA BENÍTEZ, Ebelio. *Las actividades de Gustavo Zingg 1899-1946*. Caracas: Tesis de Maestría, USM, 1991.

FLOTO, Jobst-H. *Die Beziehung Deutschlands zu Venezuela 1933 bis 1958*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 1991.

FRITZSCH, Rolf . Bedeutung und Aufgabe des Deutschen Aussenhandels. en *Deutschland in der Wirtschaft der Welt*. Berlin: Deutscher Verlag für Politik und Wirtschaft, 1937.

GRÄVELL, Walter. Repercusión forzosa de la crisis alemana en Ibero-América. en *Iberoamérica y Alemania*. Berlín: Carl Heymanns Verlag, 1933.

GÜNTHER, Walter. Die Organisation des Deutschen Handels. En: Edgar Bissinger: *Der Deutsche Handel Aufgabe und Zukunft*. Berlin: s/e, 1933.

HIST, Bernard. "Posibilidades del desarrollo comercial entre Ibero-América y Alemania" en *Iberoamérica y Alemania*. Berlín: Carl Heymanns Verlag, 1933.

MINISTERIO DE FOMENTO, *Estadística Mercantil y Marítima de Venezuela (1933-1939)*.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Política Económica. Alemania. Aplicación de la cláusula a la nación más favorecida. En: *El libro amarillo*. Caracas, (1937).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Acuerdo Comercial entre Venezuela y Alemania. En: *El libro amarillo*. Caracas, 1938.

PAYS, Marcel. Es retirado el dictador de la economía del Reich. En: *Boletín de la Cámara de Comercio de Caracas*. n. 303, París, enero 1939.

RODRÍGUEZ GALLAD, Irene. Perfil de la economía venezolana durante el régimen gomecista. En: *Juan Vicente Gómez y su época*. Caracas: Monte Ávila Editores, 1988.

SMITH, Gerald. Competencia del comercio alemán en la América Latina. En: *Boletín de la Cámara de Comercio de Caracas*, 1936.

10.2 FUENTES DOCUMENTALES

10.2.1 ALEMANIA: BUNDESARCHIV

AUSWÄRTIGESAMT, ABTEILUNG III, *Kaffee, Venezuela*, 46583, Legación de Venezuela, Berlín, 4 de junio de 1934.

HANDEL 24-8 VENEZUELA, 45460, Deutsche Gesandschaft, Caracas, 14 de marzo y 24 de diciembre de 1927.

HANDEL VENEZUELA, 45438, Vorschlag des Banco de Venezuela, Caracas, 7 de diciembre de 1934.

HANDEL VENEZUELA, 45438, Asociación de Exportadores a Alemania, 14 de enero de 1935.

10.2.2 VENEZUELA: ARCHIVO HISTÓRICO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (AHMRE)

ALEMANIA. *Dirección de Política Comercial*, 1936. Exp. 10, Oel Marks (marcos petróleo) Sondermarks, E. Gil Borges a Franz von Tattenbach, Caracas, 30 de mayo de 1936.

ALEMANIA. *Dirección de Política Comercial*, 1936. Exp. 10, Oel Marks (marcos petróleo) Sondermarks, Alfredo Olavarria, Hamburgo, 26 de junio de 1936.

ALEMANIA. *Dirección de Política Comercial*, 1937. Exp. 9, Hans Wedekind y H. Meywald, y el petróleo, Hans Wedekind, Caracas, 9 de diciembre de 1936.

ALEMANIA. *Dirección de Política Comercial*, 1937. Exp. 9, Hans Wedekind y H. Meywald, y el petróleo, Néstor Luis Pérez, Caracas, 20 de enero de 1937.

ALEMANIA. *Dirección de Política Comercial*, 1937. Exp. 9, Hans Wedekind y H. Meywald, y el petróleo Wedekind y H. Meywald, Caracas, 27 de febrero de 1937.

ALEMANIA. *Dirección de Política Comercial*, 1937. Exp. 9, “Hans Wedekind y H. Meywald, y el petróleo” E. Gil Borges, Caracas, 5 marzo 1937.

ALEMANIA. *Dirección General*. 1937. Exp. 7. Sobre posibles dificultades en la importación del café venezolano, Tovar Lange, Berlín, 20 abril 1937.

ALEMANIA. *Dirección de Política Comercial*. 1939. Exp. 14. Sobre cacaos venezolanos, perjuicios para la exportación. Luis Monsanto, París, 6 de marzo 1939. Andrés Boulton, Puerto Cabello, 23 de marzo de 1939.

ALEMANIA. *Dirección General*. 1939. Exp. 9. Operaciones de dumping con café de Venezuela, Zérega Fombona, Berlín, 23 de agosto de 1939.

ALEMANIA. *Dirección General*. 1939. Exp. 9. Operaciones de dumping con café de Venezuela, Rafael Angarita Arvelo, Berlín, 24 de mayo de 1939.

CUBA EM TRANSFORMAÇÃO: REGIME POLÍTICO E O CONTEXTO DA “ATUALIZAÇÃO DO MODELO ECONÔMICO E SOCIAL” (*)

CHANGES IN CUBA: THE POLITICAL REGIME AND THE CONTEXT OF THE “UPDATING ECONOMIC AND SOCIAL MODEL”

Julian Araujo Brito^(**)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

Resumo: O artigo pretende analisar a emergência das reformas econômicas aprovadas no 6º Congresso do Partido Comunista de Cuba em 2011. As recentes transformações no projeto socialista cubano apontam para uma maior liberalização da economia, sem abrir mão do planejamento e do controle estatal. Com o objetivo de compreender as razões dessas proposições, abordaremos alguns aspectos políticos e econômicos que conduziram a chamada “atualização do socialismo”. Levantamos a hipótese de que as reformas constituiriam uma estratégia decisiva para a transição geracional na cúpula do poder e uma tentativa de renovar a legitimidade do regime para novos cenários que se afiguram.

Palavras-chave: Cuba; Socialismo; Reformas econômicas.

Abstract: The article analyzes the emergence of economic reforms adopted in the 6th Congress of the Cuban Communist Party in 2011. The recent transformations in Cuban Socialist Project caused one further liberalization of the economy, without giving up the planning and state control. The purpose this article is understanding the reasons for these propositions. For this, we will seek to approach some aspects of political and economic factors that led to the stage that is being called “updating socialism”. Our hypothesis for the reforms in the country points for a strategy the generational transition of power as an attempt to renew the legitimacy of regime.

Keywords: Cuba; Socialism; Economic reforms.

(*) Este artigo é uma versão ampliada e um desdobramento das reflexões discutidas no *GT Revoluções na América Latina e Dilemas do socialismo*, promovido pelo V *Simpósio de Lutas Sociais na América Latina* em 2013, no qual apresentamos o trabalho “*Novos rumos da Revolução Cubana e o contexto da atualização do socialismo*”.

(**) Cientista Social, Aluno do curso de mestrado em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS-UERJ); bolsista do CNPq. E-mail: <julian_araujo9@hotmail.com>. Recebido em: 19.11.2013, aceito em 06.05.2014.

1 INTRODUÇÃO

Novamente, a atenção mundial se voltou à Cuba. Depois do afastamento de Fidel Castro e a ascensão de Raul Castro à presidência do país (que assume provisoriamente em 2006 e em 2008 é eleito presidente), agora o alvo é o processo reformista em curso, iniciado em 2010, denominado de “*atualização do modelo econômico e social*”, ou simplesmente “*atualização do socialismo*”.

Este aparece inicialmente como uma reforma dos mecanismos de direção centralizada da economia, das relações de propriedade e sua gestão, da política social e, portanto, constituem uma tentativa de reforma econômica mais ampla do sistema social cubano. O objetivo das mudanças propostas é aumentar a produção e a eficiência da economia nacional, retirando possíveis travas burocráticas que estariam impedindo o desenvolvimento das forças produtivas e, com isso, assegurar a sustentabilidade e a preservação do sistema social, garantindo um maior equilíbrio entre produção e consumo social.

Este programa reformista está contido no documento oficial *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*⁽¹⁾ e, portanto, constitui a base para a “*atualização do modelo econômico cubano*”. Inicialmente, no final de 2010, o documento foi levado à discussão junto à população e posteriormente debatido e aprovado no VI Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC) em 2011, o qual dedicou-se fundamentalmente (e estrategicamente) a temas econômicos. Por sua vez, este mesmo Congresso acordou que seria convocada uma Conferência Nacional do PCC, em que se discutiria temas diretamente políticos destinados a revisar o funcionamento interno do partido e a “atualizar” métodos políticos e concepções dos seus quadros e militantes em consonância com a tarefa prioritária de implementação das reformulações ao modelo econômico (CASTRO, 2011). E, assim, em janeiro de 2012, realizou-se em Havana a 1ª Conferência Nacional do PCC.

Basicamente, a plataforma econômica reformista se articula em dois eixos⁽²⁾. Por um lado, segundo os dirigentes cubanos, não se abre mão do conteúdo socialista do sistema, que se expressa no predomínio da propriedade coletiva dos meios de produção (isto é, a manutenção da maioria das empresas estatais e cooperativas), no predomínio do planejamento central sobre o mercado como forma de regulação da atividade econômica, e da vigência do princípio socialista de distribuição: “*de cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo seu trabalho*.” Soma-se a isso a observação de que o socialismo não significa igualitarismo, senão igualdade de direitos e oportunidades para todos os cidadãos. Nas palavras de Raul Castro, as modificações visam alcançar uma sociedade socialista próspera e sustentável, menos igualitária, porém, mais justa (CASTRO, 2013).

(1) Em novembro de 2010, o PCC lançou o *Proyecto de Lineamientos de la política económica y social*, como documento base para a discussão na sociedade antes de ser analisado pelo VI Congresso do Partido, em abril de 2011. O resultado final, com as alterações, foi publicado com o nome de *Información sobre el resultado del debate de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. Ainda que este documento tenha alterações pontuais, especialmente quanto ao ritmo das mudanças, consideramos que não houve alteração quanto à natureza das propostas iniciais.

(2) Análise baseada no documento partidário *Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social* (2010) e na resolução sobre o mesmo publicada pelo VI Congresso do PCC.

Por outro lado, uma mudança importante é o reconhecimento do mercado enquanto um mecanismo de alocação que deverá ser levado em conta pela direção da economia (a planificação centralizada), respeitando suas dinâmicas de funcionamento e ao mesmo tempo buscando controlá-lo. A partir daí, busca-se criar um setor produtivo não estatal mais amplo e efetivo, especialmente de cooperativas, investimento estrangeiro e pequenas empresas privadas, comandados por trabalhadores por “conta própria” (autônomos), arrendatários e usufrutuários (forma de gestão privada da propriedade estatal, inclusive na agricultura) e pequenos empresários, aos quais será permitida a contratação de força de trabalho limitada, mas não a concentração da propriedade. No entanto, este setor deverá conviver com o setor estatal ainda majoritário, onde as empresas estatais devem passar por readequações organizativas visando alcançar maiores níveis de eficiência econômica, competitividade, bem como maior autonomia de gestão mediante a descentralização das decisões.

Nestes termos, as modificações propostas visam a retração de funções econômicas diretas sob responsabilidade do Estado, cujo fundamento estaria na ideia de que uma sociedade em transição ao socialismo, nas condições contemporâneas, devem conviver diferentes formas de propriedade e de gestão e, portanto, não faz sentido que o Estado seja o proprietário de pequenos serviços básicos — como salões de beleza, cafés, lanchonetes, sapatarias, lavanderias — prestados até então com pouca qualidade e eficiência, mas que se concentre em ramos e atividades econômicas estratégicas e de interesse nacional.

Consequentemente, se reconhece que o mecanismo de mercado deverá atuar sobre estes novos empreendimentos (inclusive empresas estatais), sendo que alguns deles deverão vender uma quota ao Estado e, posteriormente, poderão comercializar livremente no mercado. Sob o setor não estatal deverá atuar um tipo de planificação indireta, mediante mecanismos de política econômica.

Como antecedentes deste processo de mudanças poderíamos chamar atenção de três aspectos importantes do contexto político do país, que emergiram nas duas últimas décadas. Em primeiro lugar, a emergência de um discurso oficial crítico, especialmente de Raul Castro que, ao reconhecer os problemas e as falhas do sistema, passou a incentivar uma ampla discussão na sociedade (“dentro dos limites do socialismo”), falando em “*mudanças estruturais e de conceitos onde forem necessárias*”, como expressou em discurso em comemoração aos 54 anos do assalto ao quartel Moncada em 2007 (CASTRO, 2007).

Em boa medida, este tom crítico foi antecipado por um discurso de Fidel Castro em 2005 na Universidade de Havana em que atentou para a possibilidade de reversão do processo revolucionário por erros internos, em especial o crescimento das desigualdades e da corrupção. As principais críticas do novo líder são remetidas ao “*paternalismo estatal*” e à “*inércia individual de quadros intermediários (dirigentes políticos) e diretores de empresa*”, resultantes de um ordenamento socioeconômico fortemente centralizado, no qual os cidadãos esperavam as soluções vindas de cima; ao “*igualitarismo*” que, por sua vez, estaria nivelando por baixo as condições de vida dos trabalhadores mediante inúmeras “*gratuidades e subsídios excessivos*” concedidos pelo Estado; e a crítica frequente à ineficiência econômica das empresas estatais, que se expressaria em baixa produtividade, burocratismo, corrupção, descontrole administrativo (CASTRO, 2010).

Em segundo lugar, depois do esfacelamento da União Soviética (URSS), a liderança cubana enfatizou os efeitos do bloqueio econômico norte-americano como a causa principal das extremas dificuldades econômicas em que o país mergulhou, ou seja, para além das dificuldades reais que o bloqueio impunha (e impõe), o foco neste aspecto constituiu uma estratégia política de sobrevivência do governo durante o chamado Período Especial (BRITO, 2012). No entanto, passado o momento mais difícil, agora se admite que este é apenas um problema e que o sistema econômico possui deformações intrínsecas que estariam obstaculizando o desenvolvimento do país. Ainda que permaneçam as sanções dos EUA, o foco no “*inimigo externo*” parece deixar de ser a preocupação central. E, desta forma, o governo estaria sinalizando uma atenção especial ao enfrentamento das questões internas mais prementes, que afetam a vida cotidiana da população.

Além disso, também chamou atenção uma abordagem política diferenciada com relação a outros momentos reformistas da Revolução (MESA LAGO, 2012). A ascensão de Raul Castro deu início a um dos debates mais críticos na história recente de Cuba, podendo ser entendido como uma tentativa de superar um falso dilema que vigorou durante algum tempo entre reforma e revolução, ou seja, no início dos anos 1990, o governo evitou o termo “reforma” para as medidas de combate à crise econômica, uma vez que identificava a reforma do socialismo com o revisionismo e, portanto, como a porta de entrada de uma restauração capitalista. Em parte, isto pode ser visto como uma reação às transformações que estavam ocorrendo nos antigos regimes comunistas do Leste Europeu, visando-se distanciar daquele rumo.

Durante o momento mais crítico do Período Especial, que se seguiu ao colapso das URSS, a liderança cubana recorreu a uma controlada abertura vista muito mais com caráter emergencial, basicamente como uma imposição das circunstâncias, e não como uma estratégia reformista mais ampla. O êxito do projeto atual, de outro modo, afigura-se como estratégico não só em vista de dar respostas à prolongada crise econômica que vem afetando o país, mas sobretudo para assegurar a continuidade futura do poder revolucionário, que está passando por uma transição geracional.

Sem pretensões de esgotar o tema e ciente das limitações deste artigo, nosso objetivo é analisar a emergência desta proposta reformista dentro de um quadro econômico e político mais amplo, ou seja, o momento que se abriu após a Guerra Fria foi especialmente desfavorável às experiências de construção socialistas, tendo Cuba mergulhado em profunda crise, a qual colocou à prova a legitimidade e a autoridade do Partido Comunista e do governo encabeçado por Fidel Castro. Depois de superado o momento mais difícil do Período Especial — frequentemente descrito pelos dirigentes como uma etapa de sobrevivência e resistência do governo e do projeto socialista ante a avalanche neoliberal —, muitos autores apontaram que a Revolução Cubana passou a viver uma espécie de “*dilema ou encruzilhada*” na redefinição do seu projeto social. Coincidentemente, agora, o regime revolucionário experimenta uma transição geracional que deverá renovar a camada dirigente, sem os líderes históricos como Fidel e Raul Castro, o que poderá configurar um cenário político novo e, portanto, incerto. No entanto, para assegurar a continuidade do regime em novos contextos e renovar a sua legitimidade, a necessidade de reformas internas parecia cada vez mais evidente.

2. A CRISE DO “SOCIALISMO REALMENTE EXISTENTE” E O “PERÍODO ESPECIAL” EM CUBA

A desagregação dos regimes (autointitulados) comunistas no Leste Europeu, na virada para os anos 1990, intensificou uma crise de amplas proporções no socialismo. O debate acerca do fracasso da revolução no ocidente já vinha de muito tempo, entretanto, a crise do “*comunismo marxista-leninista*” era tão grave que o historiador Robin Blackburn (1993) afirmou que este já era incapaz de constituir uma alternativa aceitável ao capitalismo, chegando até mesmo a comprometer a própria ideia de socialismo.

Os países do Leste Europeu que vinham no rumo reformista da Glasnost e Perestroika, menos por razões de mera eficiência econômica do que razões políticas mais complexas, foram conduzidos a uma ruptura sistêmica em que prevaleceram as soluções ultraliberalizantes — mediante a chamada “*terapia de choque*” — que selou a transição à economia de mercado e a restauração do capitalismo (FERNANDES, L., 2000). As próprias antigas elites dirigentes abandonaram qualquer menção ao socialismo, e não se contentando em pôr abaixo todo aquele ordenamento institucional, criou-se uma atmosfera ideológica marcadamente anticomunista que buscou negar radicalmente o passado recente (LEWIN, 2007).

Ainda que este fenômeno de enorme transcendência tenha impactado a geopolítica mundial e o pensamento de esquerda, não se verificou o mesmo processo em outros países onde ainda subsistiam Partidos Comunistas no poder, como Cuba, China, Vietnã e Coreia do Norte. Entre eles, havia o traço comum de que seus regimes haviam emergido de autênticas revoluções nacionais em que a opção socialista não fora uma imposição externa. Mesmo assim, a necessidade de renovação atingia a todos, conforme salientou Blackburn:

(...) Sobrevivem regimes que se autodenominam comunistas ou socialistas, mas apesar das realizações que lhes podem ser atribuídas (como, por exemplo, o que foi feito em Cuba nas áreas de saúde e educação), é fora de dúvida que também esses regimes precisam ser renovados e reorientados de modo mais completo, que vise não apenas a criar uma cultura e uma organização política mais genuinamente democrática, como também a descortinar um modelo econômico novo e viável. (BLACKBURN, 1993, p. 107.)

A China e o Vietnã já haviam iniciado reformas que reordenaram a estrutura econômica, respectivamente a partir de 1978 e 1986, apostando em uma economia mista com forte presença do mercado — abertura à iniciativa privada e ao investimento estrangeiro, juntamente com a permanência de empresas estatais em setores estratégicos — dispostas à competição no mercado global. O Partido Comunista Chinês denominou esta formação como uma economia de mercado socialista (o “*socialismo com características chinesas*”) ou, segundo alguns estudiosos, melhor definido por capitalismo de Estado (MONIZ BANDEIRA 2009; MEDEIROS, 1999). A Coreia do Norte, por sua vez, optou pelo fechamento, adotando o militarismo e a autarquia “*juche*” como estratégias de sobrevivência, o que culminou praticamente no seu isolamento político e econômico internacional.

No caso de Cuba, até 1990, vigorou um sistema que poderíamos considerar como o *socialismo realmente existente* em sua versão cubana. De um lado, fortemente influenciado pelo modelo soviético e suas vicissitudes burocráticas, tais como: relação hierárquica entre Estado e sociedade (o poder emana, essencialmente, de cima para baixo), fusão entre Partido único e Estado, excessiva centralização político-administrativa, etc.

A ordem econômica era caracterizada por praticamente absoluta estatização dos meios de produção (apenas permaneceu uma parcela muito pequena de proprietários agrícolas familiares), planificação centralizada, planos quinquenais e mecanismos mercantis restritos. Por outro lado, buscou-se preservar as singularidades do seu regime que remontam à marca nacionalista da Revolução Cubana, a qual tentou conjugar o anseio de independência e soberania nacional à opção socialista, diante da permanente agressividade dos Estados Unidos (FERNANDES, 2007).

Ainda que o país tivesse alcançado razoável nível de bem-estar na década de 1980, sua economia altamente dependente do Bloco Socialista mergulhou numa crise sem precedentes quando a ajuda externa da URSS se extinguiu no início dos anos 1990. Neste ano, Fidel Castro proclamava o início de um “*Período Especial*”. O momento era crítico e pairavam muitas dúvidas sobre a capacidade de sobrevivência da Revolução.

Aquele modelo poderia permanecer nos marcos de um só país, sem os apoios externos de outrora? Era possível manter um sistema de partido único e economia estatal, em um contexto mundial em que o neoliberalismo alcançou hegemonia nos governos da América Latina e do Leste Europeu? Não se deve esquecer, entretanto, que um fator problematizador seguia sendo a hostilidade norte-americana que, de forma mais intensa, pressionava por mudanças internas na Ilha. Em suma, o que estava em jogo era capacidade do regime cubano de se inserir em um novo contexto global, diferente do qual se processou a revolução e a sua opção socialista (SALAZAR, 1992).

Ainda que pese a intensificação do bloqueio norte-americano, a crise evidenciou que o sistema econômico cubano sequer conseguia reproduzir-se sem a ajuda externa (DILLA, 2007). Diferentemente dos regimes chinês ou vietnamita, a liderança cubana estava disposta a preservar a orientação socialista mediante um tipo de abertura mais restrita e controlada da economia, ao adotar uma estratégia de concessões, a contragosto, às relações capitalistas, especialmente as medidas tomadas entre 1993 e 1995 (RODRIGUEZ, 2010). Entretanto, foi acordado que não haveria reversão das “*conquistas do socialismo*”, especialmente os sistemas de saúde e educação gratuitos e universais. Embora o governo relutasse em aceitar a necessidade de reformas, principalmente quanto à expansão dos mecanismos de mercado, a estratégia central consistiu na exploração do potencial turístico de Cuba, abertura ao investimento estrangeiro — mediante a associação do Estado com empresas de origem europeia, canadense e mexicana —, e autorização para o trabalho autônomo como alternativa à diminuição dos postos estatais. Neste sentido, o historiador Richard Gott (2006) ressaltou que:

os burocratas cubanos pensaram inicialmente que poderiam reformar o setor externo sem fazer mudanças internas drásticas — apoiando o capitalismo no estrangeiro, mas o socialismo dentro de casa. Queriam um enclave isolado de investimento estrangeiro e turismo que produzisse as divisas necessárias para manter a estrutura social sem mudanças. (Gott, 2006, p. 326.)

Perante a esta ilusão, entre 1993 e 1995, uma série de medidas governamentais iniciou a liberalização da economia cubana (GOTT, 2006). Em grande parte, aquela estratégia de superação da crise obteve êxito e, em passos lentos (a partir de 1994), uma frágil recuperação havia começado. Toda a economia foi aberta ao investimento externo, exceto os setores militares e os sistemas de saúde e educação.

Além disso, a reforma constitucional de 1992 retirou o “*caráter irreversível*” da “*propriedade estatal socialista*”, admitindo outras formas de propriedade em detrimento da quase total estatização existente, legalizando a propriedade privada, mista e cooperativa. Por fim, em 1995, instituiu uma emenda para incentivar e facilitar o investimento estrangeiro. Entretanto, estas medidas não conduziram à privatização das empresas estatais e tampouco foi permitida a acumulação privada de capital nas atividades liberadas ao trabalho autônomo e aos pequenos negócios familiares. Enfim, buscou-se limitar a mercantilização do setor interno da economia, permanecendo ainda fortemente controlado pelo Estado.

Durante a década de 1990, a confluência de problemas intrínsecos e extrínsecos ao sistema — como deficiências do Sistema de Direção e Planificação da Economia (o tipo de planificação vigente nos anos 1980), a desconexão do “*campo socialista*” associada ao bloqueio econômico e ao impacto das reformas em curso — produziram fortes desequilíbrios macroeconômicos, que afetaram duramente a vida cotidiana da população.

A falta de oferta na rede de comercialização estatal gerou um grande crescimento do mercado informal (“mercado negro”), ao qual a população teve de recorrer para complementar a cesta básica, uma vez que a caderneta de racionamento (a “*libreta*”) não supria as necessidades mensais de uma família. Por outro lado, os desequilíbrios levaram a uma crise cambial extrema, verificada pela alta desvalorização do Peso cubano (CUP) diante do dólar.

Em um momento em que o turismo e o investimento externo se expandiam, legalizou-se a posse do dólar e foi permitida a remessa de divisas dos cubanos emigrados, criando dois setores na economia que, por sua vez, operavam em dinâmicas e moedas diferentes (área peso e área dólar). Esta medida, por seu turno, levou ao desestímulo do trabalho formal — como meio para obtenção de renda — já que este operava em moeda desvalorizada. Consequentemente, grande parte da população passou a se valer do intercâmbio no mercado negro, não apenas de alimentos, em que consumidores e vendedores se apropriam de mercadorias do Estado — com frequência pelo roubo e desvios — cujas possibilidades de obtenção de moeda forte eram maiores (CARRANZA, 2002).

A economia cubana havia se tornado extremamente complexa em seu funcionamento, o que, num aparente paradoxo, criou um elevado nível de desorganização, decorrente das necessidades de articularem-se as diversas interfaces de uma economia na qual coexistiam setores planejados e regulados e o mercados formais e informais.

Deste quadro, resultaram os principais problemas da economia cubana, em grande parte ainda não solucionados, a saber: baixa produtividade do trabalho na atividade econômica como um todo, em especial, na agricultura, obrigando o país a importar a maioria dos alimentos consumidos; dupla circulação monetária e, consequentemente,

aumento da desigualdade de renda; sistema de incentivos ao trabalho deficiente, cujo baixo nivelamento salarial tem sido insuficiente para suprir as necessidades básicas das famílias; expansão do “mercado negro”, que torna a corrupção e o desvio de recursos do Estado uma prática generalizada.

3 A ENCRUZILHADA DA REVOLUÇÃO CUBANA

Alguns autores apontam que, à medida que a economia foi consolidando sua recuperação ao final dos anos 1990 Fidel Castro colocou fim ao ímpeto reformista, ou seja, quando a Venezuela passou a fornecer altos subsídios à Cuba, a partir de 2000, iniciou-se um processo de regressão de reformas, reestatização e recentralização das funções econômicas, uma vez superada a etapa mais crítica do Período Especial (DILLA, 2008; MONIZ BANDEIRA, 2009; MESA LAGO, 2009).

Assim sendo, para além de aspectos conjunturais, na base dos problemas que o país enfrenta estaria o fato de que o governo cubano ainda não havia conseguido superar uma concepção estatizante do socialismo, insistindo mesmo depois da *débâcle* do *socialismo realmente existente*, em práticas econômicas hipercentralizadas e no acúmulo de funções econômicas estatais.

Em suma, diante de um novo contexto e padrões produtivos globais, seguir apostando em um sistema altamente centralizado e sobrecarregado de funções econômicas diretas, estaria dando mostras de que não seria o melhor caminho para encarar os desafios de aceleração do crescimento econômico, melhoria da eficiência e aumento da produtividade como requer a economia cubana atual (VAZQUEZ, 2011).

Em 2005, Fidel Castro fez um famoso discurso na Universidade de Havana em que discutiu a reversibilidade dos processos revolucionários, colocando a possibilidade de derrota da Revolução e reversão do socialismo em Cuba, não por razões externas — os cubanos já haviam dado mostras da fortaleza política da Revolução Cubana quando o inimigo eram os EUA — mas, por erros próprios. Neste sentido, Fidel chamava atenção para a expansão da corrupção e das novas desigualdades que surgiam no país. E, neste mesmo discurso, honestamente sentenciou: “*uma conclusão a que cheguei ao cabo de muitos anos, entre os muitos erros que todos cometemos, o erro mais importante foi acreditar que alguém sabia de socialismo, ou que alguém sabia como se constrói o socialismo.*” (CASTRO, 2009, p. 55)

Com efeito, aquela limitada abertura inicial refletia a crise de uma concepção socialista — herdeira do marxismo-leninismo soviético — centrada no predomínio e no protagonismo do Estado na vida social. Pouco esforço se fez no sentido de repensar positivamente o socialismo naquele momento, uma vez que a prioridade era a resistência ante o neoliberalismo (HEREDIA, 2014). Muito embora o regime cubano tenha sobrevivido depois do fim da URSS, o historiador Moniz Bandeira (2009) percebeu neste processo o desmantelamento parcial do *socialismo real*, cujas reformas apontavam timidamente para um sistema do tipo Capitalismo de Estado, análogo à experiência chinesa pós-1978. Entretanto, estudiosos como Mesa Lago (2009) e Alonso (2008; 2011) destacaram que as reformas foram insuficientes, não atacaram o problema da concentração e centrali-

zação das funções estatais e, por conseguinte, não foram capazes de apontar para uma superação de um “*modelo socialista estatal*”. Outros especialistas apontam que, mesmo com a crise e a limitada abertura dos anos 1990, o governo cubano manteve o “projeto” socialista, no sentido da manutenção de uma perspectiva ou orientação socialista a ser desenvolvida em um longo período de transição (VALDEZ PAZ, 2009).

A chegada de Raul Castro ao poder em 2006 abriu perspectivas de uma mudança de postura no enfretamento daqueles problemas e coincidiu com um momento decisivo nos rumos da Revolução Cubana, cujo dilema tem sido: já não é possível sustentar uma concepção de socialismo herdeira do modelo soviético (excessivamente centralizado e verticalizado), uma vez que tem dado claros sinais de esgotamento de seu potencial econômico; e, ao mesmo tempo, predomina dentro do PCC um rechaço a uma abertura política e econômica mais ampla com a possibilidade de conduzir às chamadas transições “*pós-comunistas*”, como as que se verificaram no Leste Europeu, marcadas pelas políticas neoliberais como a privatização generalizada, corte radical de gastos estatais, liberalização dos preços, etc., e, portanto, não seria uma saída aceitável aos problemas do país. O PCC segue afirmando que o socialismo continua sendo, no caso de Cuba, a única opção para o desenvolvimento e soberania nacional, porém, até o lançamento dos *Lineamientos* em 2010 não tinha clareza (ou acordo interno) sobre os meios que utilizaria para tal.

Apenas com outros termos, o sociólogo cubano Aurélio Alonso (2008) observou que o dilema dos cubanos é “*sair do caos sem cair na lei da selva*”. Em outras palavras, o sistema socioeconômico existente em Cuba deveria transitar de um modelo socialista que fracassou — recusando a ilusão das instituições liberais — para um modelo socialista viável que conjugue a justiça social com o desenvolvimento econômico. A ideia passa pela tentativa de construir algo novo em vista de sua experiência histórica acumulada, descartando os paradigmas do *socialismo realmente existente* e das limitadas democracias capitalistas. Este último, claramente, é o projeto dos EUA para Cuba, com a possibilidade de vir acompanhado de perda da soberania; porém, a maioria dos cubanos, pelo menos por enquanto, parece não estar disposta a aceitá-lo. Assim sendo, para o autor, o desafio dos cubanos é repensar a transição socialista (ALONSO, 2011).

Já Atilio Borón (2010), ao discutir as dificuldades práticas e teóricas do chamado “*socialismo do século XXI*”, também chamou atenção para a necessidade de se repensar as concepções socialistas, ao propor uma política de reformas *dentro* do socialismo. Embora não seja um experimento simples e ausente de contradições, ele apontou a possibilidade de um ordenamento econômico mais flexível em que convivam diferentes formas de propriedade social (cooperativas, empresas mistas associadas com o capital privado, empresas controladas pelos funcionários em associação com os consumidores, etc.), desde que prevaleçam os meios de produção fundamentais e os recursos estratégicos estatais; ademais se requer um Estado forte. Ao advertir os perigos da paralisia ante a busca de alternativas, afirmou:

agarrar-se a um velho modelo, mesmo que tenha sido bem sucedido no passado, quando as condições nacionais e internacionais que o faziam possível e razoável não existem mais, equivale a se internar numa rota que inexoravelmente culmina num maiúsculo e penoso fracasso. (BORÓN, 2010, p. 108.)

4 A DINÂMICA ENTRE POLÍTICA E REFORMA ECONÔMICA

Se nas décadas de 1970 e 1980 o modelo socialista cubano, de inspiração soviética, foi capaz de proporcionar um crescimento econômico extensivo que se traduziu em aumento do bem-estar material, durante o chamado “*Período Especial*”, ficou claro que a prioridade do governo foi assegurar a manutenção política do regime em uma conjuntura radicalmente adversa que paralisou o desenvolvimento do país. Mesmo abatido por uma crise de referenciais socialistas, o governo cubano resistiu às políticas neoliberais em ascensão em todo o mundo e, desta forma, adiou ou postergou uma reforma econômica sustentada e coerente — os dirigentes cubanos frequentemente citam este momento como a etapa da sobrevivência da Revolução e do seu projeto socialista.

No entanto, o sistema econômico, ineficiente e com distorções, além de parecer incapaz de gerar soluções para os problemas da austera vida cotidiana dos cubanos, também passara a conviver com a crescente desigualdade social que emergiu. Situação que, inclusive, poderia minar de forma irreversível o próprio ideal socialista, na sua projeção de um futuro diferente e melhor que a condição atual do país. A não superação efetiva dos efeitos do Período Especial — em 2007, Raúl Castro, na mesma ocasião supracitada, salientava que Cuba ainda não havia saído do Período Especial — impunha a necessidade de reformas profundas, visto que duas décadas vividas sob as dificuldades de uma crise econômica mais ou menos aguda alterou significativamente a base de apoio à Revolução, e com isso poderia até comprometer a continuidade de um projeto de orientação socialista ou mesmo do regime revolucionário.

O tema das reformas, no entanto, é politicamente muito sensível, uma vez que as medidas aprovadas serão conduzidas pela mesma geração de revolucionários que implantou as transformações socialistas pós-1959. Se, por um lado, isto implica o reconhecimento de equívocos políticos no passado ou mesmo a necessidade de eliminar “*mentalidades obsoletas*” diante das transformações contemporâneas, por outro, alguns observadores assinalam que se deve aproveitar a presença da liderança histórica⁽³⁾ para a implementação de reformas estruturais, como aconteceu na “*Reforma e Abertura*” na China (1978) e na “*Renovação*” (1986) no Vietnã (VAZQUEZ, 2012), ou seja, o próprio partido governante, o Partido Comunista, promove e conduz o processo por intermédio de seus líderes históricos, que ainda detêm a legitimidade e a autoridade para enfrentar cenários incertos e que tendem a se complexificar à medida que as reformas aprofundem.

Em vista do quadro que apresentamos acima, tudo indica não ser mais possível a liderança cubana apostar na mobilização permanente da sociedade para as finalidades econômicas do governo (como Fidel Castro recorreu inúmeras vezes), já que possivelmente não encontraria a mesma ressonância das décadas anteriores. Há, evidentemente, um desgaste do discurso oficial, e isso certamente influenciou o tipo de reforma econômica que está sendo proposta, notadamente mais pragmática.

(3) A “*liderança histórica*” é denominação que se dá em Cuba para os homens e mulheres que participaram da luta revolucionária como guerrilheiros e, posteriormente, passaram a ocupar importantes cargos de comando no Estado e no Partido. Fidel e Raul são as figuras mais proeminentes.

Alec Nove (1989), em sua análise dos contextos reformistas no Leste Europeu anteriores à Glasnost e Perestroika (1986), salientou que nas sociedades de tipo soviético a possibilidade de surgirem obstáculos a um projeto reformista viria de três situações:

I. a camada dirigente central adota uma postura fortemente conservadora em função de suas posições de poder (ou seja, sabem que mudanças implicam em transferência de poder);

II. os estratos médios da burocracia podem adotar uma postura de resistência às mudanças;

II. ou parte dos cidadãos ambiciona manter o *status quo*.

Ainda que Nove trate de outra conjuntura e outros países, algumas aproximações e comparações podem jogar alguma luz sobre o contexto cubano.

Nestes termos era evidente que adotar uma postura imobilista poderia se tornar uma ameaça à estabilidade política do regime. Boaventura Sousa Santos (2009) salientou que a Revolução levou ao limite a tensão possível entre legitimação ideológica e condições materiais de vida.

Em outras palavras, o sistema econômico tem se mostrado deficiente e poderia levar à descrença generalizada da própria ordem política à medida que esta não sinalize um enfrentamento vigoroso das precárias condições econômicas. E foi neste sentido que Raul Castro falou no IX Congresso da União da Juventude Comunista (UJC) em 2010, ao salientar que a “*batalha econômica constitui hoje, mais do que nunca, a tarefa principal e o centro do trabalho ideológico dos quadros, porque dela depende a sustentabilidade e preservação do nosso sistema social*” (CASTRO, 2010a), ou seja, centrar o discurso político apenas na conservação do que foi alcançado — como ocorria com frequência — poderia contribuir para a descrença generalizada no regime em um futuro não muito distante.

A provação representada pelo Período Especial pode ter deixado a lição de que os cubanos não estariam mais dispostos a apoiar (ativamente ou por resignação) um sistema que não consegue concretizar as suas próprias promessas de um futuro melhor. Deixar aprofundar a descrença e o distanciamento entre a liderança e as massas seria a decretação de morte do projeto originário da Revolução Cubana. Diante disto, discutir uma solução mais duradoura e integral se tornou uma tarefa urgente para o governo cubano, e foi ciente disso que Raul Castro colocou, pelo menos no discurso público, que para produzir mais o sistema precisaria de “*mudanças estruturais e de conceitos*” (CASTRO, 2007). A estabilidade política a médio e longo prazo é um objetivo declarado dos dirigentes. Em sendo assim, é necessário forjar as condições para sua reprodução em novos cenários, principalmente quando o processo revolucionário se encontra em fase de transição geracional na cúpula de poder, com os líderes históricos Fidel e Raul Castro passando os cargos de comando para as novas gerações.

Nove considerou a existência de dois cenários “políticos” diametralmente opostos para a emergência de reformas nos antigos regimes da Europa Oriental:

No primeiro, a autoridade política central se convence da necessidade de reforma, impõe-na aos burocratas conservadores de nível médio e o resto da população a aceita: este foi,

mais ou menos, o padrão húngaro. A outra versão depende, ao contrário, da fraqueza e da desorganização do centro (de poder) e da pressão efetiva da opinião pública. (NOVE, 1989, p. 275.)

Não obstante as particularidades, Cuba aproxima-se mais ao primeiro caso. Apesar do respaldo de grande parte da população ao processo revolucionário, a insatisfação com relação às condições econômicas é evidente. De todo modo, a direção do país se antecipou a qualquer sinal de descontentamento organizado e numeroso, ao lançar uma primeira versão das reformas em 2010, com a estabilidade política assegurada depois da sucessão de Fidel Castro.

Ademais levou a discussão do Projeto de *Lineamientos* junto à população nos centros de trabalho, escolas e Comitês de Defesa da Revolução (CDR's) e, com isso, logrou uma expectativa de melhorias nas condições de vida. A pressão popular ao governo é uma pressão indireta, na maioria das vezes expressas de forma fragmentada nas “*organizações de massa*” — controladas pelo PCC — e, portanto, não chega a constituir movimentos massivos de contestação à ordem política, ou seja, a direção do PCC dá sinais de ter um controle relativo da situação, podendo ditar o ritmo das reformas, e pelo menos até agora aponta para uma estratégia de implementação gradual, conforme respondeu Raul Castro aos que reclamam da lentidão do processo: “*continuaremos sem pressa, porém, sem pausa.*” (CASTRO, 2013.)

Ao conclamar a população a debater e apoiar a “*atualização do modelo econômico e social*”, Raul Castro tenta canalizar, ao que parece, uma vontade majoritária na população, desejosa por mudanças, conforme deu a entender o amplo debate social prévio ao VI Congresso do Partido. No entanto, o desejo de mudanças foi acompanhado de uma certa tensão, sobretudo quando se afigura uma demissão gradual de funcionários estatais que deverão ser realocados para setores não estatais da economia, em que muitos cubanos não se consideram preparados (em termos de mentalidade e recursos financeiros). Por outro lado, as críticas de Raul ao “*burocratismo*” e à “*resistência passiva dos quadros intermediários em mudar a mentalidade*” confirmam que existem obstáculos de certa camada burocrática à implementação das reformas.

Alec Nove também destacou que, nos regimes de tipo soviético, e aqui equivale ao regime cubano, as principais lideranças políticas são também as lideranças econômicas, e, desta forma, podem existir conflitos no interior do estrato dominante. Ainda que o PCC não permita o direito a tendências, poderíamos identificar basicamente duas concepções internas do socialismo, que Camila Harnecker (2012) chamou de “*estatistas*” e “*economicistas*”, as quais entendem o socialismo, respectivamente, como alguma variante do “*socialismo de Estado*” e do “*socialismo de mercado*”. A primeira visão, herdeira dos preceitos que vigoravam no socialismo soviético, é partidária de um Estado forte (não em extensão) e vê a centralização e a verticalização como instrumentos de correção dos problemas principais, identificados com o descontrole e a indisciplina na atividade econômica. A segunda visão considera como pré-condição ao socialismo o desenvolvimento das forças produtivas, com vistas a aumentar a produção e a riqueza a serem divididas pela sociedade; neste sentido, propõe o aumento dos setores privados da economia, atrelados a uma maior incidência dos mecanismos de mercado, e com isso incentivar

a eficiência e elevação das taxas de crescimento econômico. Embora existam outras visões, estas seriam as duas visões predominantes dentro do Partido e que se expressam no programa de reformas.

De outro modo, Nove também salientou que se o poder dirigente for ameaçado “*de baixo*”, certamente ele cerrará fileiras e aparecerá como algo monolítico. Se nos antigos regimes do Leste Europeu isto acontecia em função da pressão popular, a experiência do processo revolucionário cubano mostra que isto é verdade, sobretudo, diante da pressão externa dos EUA. A obsessão do *establishment* norte-americano em derrocar o regime revolucionário e retirar os “irmãos Castro” do poder tem sido permanente ao longo das décadas, de tal forma que deve ser considerado um elemento central para a compreensão das limitações e da dinâmica da política cubana. Desta forma, a ingerência histórica dos governos norte-americanos constitui uma variável chave para o ritmo das reformas, uma vez que os EUA não cessam sua ambição em ser um ator interno em Cuba.

No entanto, a partir dos anos 2000, o mapa político da América Latina mudou, e ainda que os EUA sigam com uma política de hostilidade à Cuba, seu poder imperial já não é incontestável como foi nos anos iniciais pós-Guerra Fria. Em outras palavras, há uma relativa diminuição da influência dos EUA na região, o que possibilitou a emergência de um eixo bolivariano solidário à Cuba, em especial a Venezuela, ao Equador, a Bolívia e a Nicarágua.

Soma-se a isto a aproximação de Cuba a outros governos sul-americanos como o Brasil e a Argentina, bem como a participação nos organismos de integração regional como a ALBA (Aliança Bolivariana para os povos de Nossa América) e CELAC (Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos) que, além de representar um passo importante na diversificação de suas relações externas, podem abrir um cenário internacional mais propício a seu projeto reformista, na medida em que estas relações não colocam pré-condições nas negociações com a Ilha (SERBIN, 2011). Nestes termos, a implementação das medidas para a “*atualização do modelo econômico cubano*” está estrategicamente associada a esta alternativa de integração, em um momento em que a Revolução Cubana goza, historicamente, de suas melhores relações com a América Latina e Caribe desde 1959.

5 CONCLUSÃO

Por fim, o regime político cubano, produto da revolução de 1959, está atravessando um momento de mudanças do seu sistema econômico-social que está sendo considerada por muitos analistas como as mais transcendentais das últimas décadas. O sistema cubano até então padecia de diversas contradições, tais como: proporcionava um nível de bem-estar social relativamente em boas condições — especialmente o acesso gratuito e universal à saúde e educação —, além de vários serviços subsidiados pelo Estado (como esporte, cultura e inclusive alimentação básica). Por outro lado, não possibilitava a elevação do padrão de vida individual e familiar dos trabalhadores estatais, cuja renda não tem sido suficiente para a satisfação das necessidades na esfera do consumo (e dos serviços) individuais; a força de trabalho cubana, conhecida pelos altos índices

de escolarização, está parcialmente subutilizada uma vez que o sistema econômico não tem conseguido reverter este nível de conhecimento humano em aumento do bem-estar material.

Apesar da manutenção das conquistas sociais e da recuperação inconclusa iniciada no final da década de 1990, a capacidade produtiva da economia cubana ainda segue muito depreciada, e poderia conduzir a outro cenário de crise potencial (não apenas em termos econômicos, mas talvez com impactos no seu sistema político). Alguns economistas cubanos afirmam que as próprias conquistas da Revolução não são sustentáveis nas atuais condições de produtividade da economia, ou seja, o país não produz o suficiente para assegurar os amplos direitos sociais da população e, consequentemente, o Estado está incorrendo em endividamentos crescentes e fortes desequilíbrios na balança de pagamentos. Diante deste cenário, caso não se buscasse enfrentar estes desafios, possivelmente iria gerar uma situação insustentável no médio e longo prazo, inclusive, com consequências políticas imprevisíveis.

Para concluir, a etapa iniciada sob o mote da “*atualização do socialismo*” está sendo marcada pela busca de outros instrumentais econômicos capazes de enfrentar com êxito as consequências da prolongada crise que se seguiu à derrocada do Bloco Socialista, que acabou por estreitar as bases de apoio do regime. Uma redefinição do seu projeto socialista está abrindo caminho para um setor reconhecidamente mercantil da economia, que se quer tentar controlar, juntamente com a proeminência de um setor estatal mais descentralizado e autônomo que opere com mais eficiência. A intenção, ao que parece, é transitar de um modelo socialista que se inspirou no sistema soviético para um socialismo com características nacionais que consiga responder aos seus desafios contemporâneos e, certamente, o maior deles é enfrentar o subdesenvolvimento econômico, especialmente aumentar a capacidade produtiva de sua economia em quantidade e qualidade. E com isso busca-se nutrir a legitimidade política da Revolução para assegurar estabilidade do regime — não está em discussão o comando do Partido Comunista como partido único — em um período de transição geracional da direção do país. De um ponto de vista mais amplo, porém, o que está em jogo é a própria sobrevivência da Revolução Cubana como um processo político transformador e a sua capacidade de reinventar um projeto socialista de novo tipo, de acordo com as condições do século XXI e a sua experiência histórica.

6 BIBLIOGRAFIA

6.1 LIVROS E PERIÓDICOS

ALONSO, Aurélio. Sair do caos sem cair da lei da selva. In: *Le monde diplomatique Brasil*. São Paulo, n. 12, jul. 2008.

_____. Cuba: a sociedade após meio de século de mudanças, conquistas e contratempos. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 72, p. 07-18, 2011.

AYERBE, Luis Fernando. *A Revolução Cubana*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

BLACKBURN, Robin (Org.). *Depois da Queda: O fracasso do comunismo e o futuro do socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

- BORÓN, Atílio. *O socialismo no século XXI: Há vida depois do neoliberalismo?* São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- BRITO, Julian. A Revolução Cubana após a derrubada do campo socialista: as condições da sobrevivência política. *Revista Aurora*, Marília, v. 6, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/2699/2123>> Acesso em: 30.01.2013.
- CARRANZA, Júlio. La economía cubana: balance breve de una década crítica. In: *Revista Temas*, Havana, n. 30, p. 4-17, 2002.
- DILLA, Haroldo. La dirección y los límites de los cambios. In: *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 216, p. 36-48, 2010.
- _____. Cuba: Transición o continuidad? *Revista Herramienta*, Buenos Aires, n. 35, p. 53-66, 2007.
- FERNANDES, Florestan. *Da guerrilha ao socialismo: a revolução cubana*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- FERNANDES, Luis. *O enigma do Socialismo Real*. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 2000.
- GOTT, Richard. *Cuba: uma nova história*. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2006.
- HARNECKER, Camila. Visiones sobre el socialismo que guían los cambios actuales en Cuba. *Revista Temas*, Havana, n. 70, p. 46-55, 2012.
- _____. Empresas no estatales en la economía cubana¿ construyendo el socialismo? *Revista Temas*, Havana, n. 67, p. 68-77, 2011.
- HEREDIA, Fernando. *En Cuba tenemos que combinar bien el realismo terco con la imaginación* (2014). Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/02/11/en-cuba-tenemos-que-combinar-bien-el-realismo-terco-con-la-imaginacion/#.U9b_k5RdXrQ> Acesso em: 28.07.2014.
- LEWIN, Moshe. O que foi o sistema soviético? *Revista Margem Esquerda*, São Paulo, n. 10, p. 39-53, 2007.
- MEDEIROS, Carlos. China: Entre os séculos XX e XXI. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999. p. 379-411.
- MESA LAGO, Carmelo. *Balance Económico-Social de 50 años de Revolución en Cuba* (2009). Disponível em: <<http://www.mesa-lago.com>> Acesso em: 16.10.2011.
- _____. *Cuba en la era de Raul Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*. Madrid: Colibrí, 2012.
- MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto. *De Martí a Fidel: a revolução cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- NOVE, Alec. *A economia do socialismo possível*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.
- RODRIGUEZ, José Luis. Cincuenta años de revolución en la economía cubana. In: *Revista Espacio Crítico*, Bogotá, n. 13, 2010. Disponível em: <http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/revista/recrt13/n13_a07.pdf> Acesso em: 25.05.2014.
- SALAZAR, Luis Suárez. La ‘crisis cubana’: un análisis desde la Habana. In: *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 121, p. 164-172, 1992.
- SERBIN, Andrés. Círculos Concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de ‘actualización’. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: Ed. Icaria, 2011. p. 229-268.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. Por que é que Cuba se transformou num problema difícil para a esquerda? *Oficina do CES*, Coimbra, n. 322, p. 1-15, 2009.
- TRIANA, Juan. Cuba: de la actualización del modelo económico al desarrollo? *Revista Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 242, p. 84-9, 2012.

VALDÉS PAZ, Juan. *El espacio y el límite. Estudios sobre el sistema político cubano*. Havana: Ruth Casa Editorial, 2009.

VAZQUEZ, Julio Díaz. Un balance crítico sobre la economía cubana. Notas sobre dirección y gestión. In: *Revista Temas*, Havana, n. 66, p. 123-133, 2011.

_____. Actualizar el modelo económico en Cuba: ¿patrón chino o vietnamita? In: *Análisis y pensamiento iberoamericano sobre China*. Baiona: Ed. Observatorio de la Política China, 2012. Disponível em: <http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1341234981jiexi_zhongguo4.pdf> Acesso em: 08.11.2013.

6.2 FONTES DOCUMENTAIS

CASTRO, Fidel. Discurso en la Universidad de la Habana. 17 de Noviembre de 2005. In: GUANCHE, Julio Cesar (org.). *El poder y el proyecto: Un debate sobre el presente y el futuro de la revolución en Cuba*. Santiago de Cuba: Editorial Oriente, 2009. p. 27-107.

CASTRO, Raúl. *Discurso pronunciado en el acto por el aniversario 54 del asalto al Cuartel Moncada, en la ciudad de Camaguey*, Camaguey, Julio de 2007. Disponível em: <<http://www.granma.cu/granmad/secciones/raul26/>> Acesso em: 29.07.2014.

_____. *Discurso pronunciado en la clausura del IX Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas*. Havana, Abril de 2010a. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu>> Acesso em: 15.03.2013

_____. *Discurso pronunciado en la clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular*. 18.12.2010b. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu>> Acesso em: 29.07.2014

_____. *Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Havana, Abril de 2011. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu>> Acesso em: 15.03.2013.

_____. *Discurso pronunciado en la clausura de la Sesión de Constitución de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular*. Havana, Fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu>> Acesso em: 15.03.2013.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. *Objetivos de trabajo del Partido Comunista de Cuba aprobados por la Primera Conferencia Nacional*. Havana, Janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu>> Acesso em: 29.07.2014.

_____. *Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social*. Havana, Noviembre de 2010. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu>> Acesso em: 25.05.2014.

VI CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. *Información sobre el resultado del debate de los Lineamientos de la política económica e social del Partido y la Revolución*. Havana, Mayo de 2011. Disponível em: <<http://cubadebate.cu>> Acesso em: 20.05.2011.

_____. *Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. Havana, abril de 2011. Disponível em: <<http://pcc.cu>> Acesso em: 25.05.2014.

VENEZUELA: DIFICULDADES E CONTRADIÇÕES PARA A ATUAÇÃO ANTISISTÊMICA (*)

VENEZUELA: ADVERSITY AND CONTRADICTIONS FOR ANTISYSTEMIC CONDUCT

Charles Pennafort^(**)

Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

Resumo: A administração Hugo Chávez (1999-2013) conseguiu importantes avanços no campo social, melhorando os indicadores sociais e econômicos da população mais pobre do país. No cenário internacional, adotou um discurso anti-imperialista e anti-EUA para marcar sua posição como uma alternativa à globalização neoliberal. Sua atuação se desenvolveu dentro do espectro antissistêmico, ao buscar promover a contestação da hegemonia norte-americana e a construção de um mundo multipolar e de uma América Latina com menor influência política de Washington.

Palavras-chave: Revolução Bolivariana; Atuação antissistêmica; Desafio aos EUA.

Abstract: The administration of the Venezuelan ex-leader Hugo Chavez has managed major advances in improving the social economic and social indicators of the poorest in the country. On the international scene has adopted an anti-imperialist and anti-US to mark its position as an alternative to neoliberal globalization. His performance is developed within the spectrum anti systemic to seek to promote the reduction of U.S. hegemony and seeks to build a multipolar world and Latin America with a less political influence in Washington.

Keywords: Bolivarian Revolution; Anti systemic Practice; Challenge to the U.S.A.

(*) O presente artigo é uma adaptação e resumo da tese de doutoramento “*Movimientos Anti-Sistémicos en el Sistema-Mundo: el Caso Venezolano*”, defendida em 2013 na Facultad de Ciencias Jurídicas da Universidad Nacional de La Plata, sob a orientação do Professor Dr. Roberto Miranda.

(**) Doutor, Diretor-geral do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI); Coordenador-Geral da Rede Latino-Americana de Geopolítica e Estratégia (RELAGE); Coordenador do MBA em Geopolítica e Relações Internacionais e do curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Paulista (UNIP). E-mail: <charlespennafort@gmail.com>. Recebido em: 07.04.2014, aceito em: 29.05.2014.

1 INTRODUÇÃO

O projeto chavista de inserção da Venezuela no sistema-mundo contemporâneo enfrenta inúmeros obstáculos, tanto de ordem interna como externa. Devemos reconhecer a grande habilidade política de Hugo Chávez (1954-2013) na consolidação do seu poder desde o final dos anos 1990 até a sua morte em 2013. Por outro lado, deve-se assinalar que a velha elite política venezuelana não teve a habilidade necessária em lidar com o “*fenômeno Chávez*”, optando por desacreditar o processo que estava ocorrendo no país facilitando, de certo modo, a consolidação desse poder.

O golpe arquitetado pelos setores conservadores contra um governo eleito democraticamente em 2002, e a recusa em participar das eleições legislativas de 2005, por “*falta de garantias democráticas*” (PARUOLO, 2010), favoreceram a supremacia política do *Partido Socialista Unido da Venezuela* (PSUV), o partido chavista (PARUOLO, 2010). Com a supremacia política, Chávez pôde atuar com tranquilidade no desenvolvimento do projeto bolivariano. No âmbito interno o sucesso deste projeto estava intimamente ligado à manutenção do poder em sua figura pessoal no Palácio de Miraflores. A falta de outras lideranças de projeção nacional configura-se em um problema importante depois de sua morte.

Outro aspecto importante é que, apesar de Caracas atuar frontalmente contra as diretrizes políticas de Washington e do seu discurso anti-imperialista, as exportações de petróleo para o país se mantiveram intactas. Isso aponta para a realidade adversa encontrada pela Venezuela na dependência econômica de seu principal inimigo político e ideológico.

Os EUA são os principais compradores do petróleo cru pesado venezuelano e tem capacidade de refiná-lo (SENHORAS e GAMA NETO, 2009). Outro grande problema para o projeto antissistêmico bolivariano é a baixa industrialização do país. Como atuar de maneira independente dentro do sistema-mundo quando não se possui os mecanismos que possibilitem isso?

Como decorrência de tais aspectos, a Venezuela procurou aumentar a sua influência continental e internacional de maneira mais enfática aliando a ideologia e a construção de parcerias políticas e econômicas tanto com países latino-americanos como de outras partes do mundo. A diversificação dos laços econômicos é um importante componente para o desenvolvimento da atuação antissistêmica.

Durante grande parte dos seus mandatos, Hugo Chávez procurou estabelecer relações diplomáticas e econômicas com países que estivessem no polo oposto às diretrizes da Casa Branca. Para ganhar projeção internacional compatível com o processo político-ideológico que estava desenvolvendo na Venezuela, Chávez procurou difundir sua atuação antissistêmica.

Nas próximas páginas, discutiremos os principais projetos de atuação antissistêmica da Venezuela. Em todos eles, possui lugar central o elemento da integração regional.

2 A VENEZUELA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A Venezuela é entusiasta e incentivadora de todas as formas de diminuir a dependência econômica externa da América Latina e do avanço do processo de integração regional. O país está presente em todos os organismos regionais que apontem nessa direção e sempre que possível com uma atuação de liderança.

Essa participação em diversos organismos não ocasiona um conflito de interesses para os venezuelanos. Pelo contrário, serve como uma forma de complementariedade do processo de integração da América Latina. A existência dessa variedade de organizações reflete as assimetrias existentes no subcontinente americano.

As iniciativas promovidas por Caracas com a criação da *Aliança Bolivariana para as Américas-Tratado de Comércio dos Povos* (ALBA-TCP), do Banco da ALBA e da Petrocaribe, por exemplo, demonstram o firme objetivo de diminuição da influência norte-americana na América Latina. Um novo reposicionamento da América Latina no sistema-mundo contemporâneo é um objetivo fundamental da Venezuela bolivariana.

Faremos a seguir uma análise da participação da Venezuela nos organismos regionais.

2.1 ALIANÇA BOLIVARIANA PARA AS AMÉRICAS-TRATADO DE COMÉRCIO DOS POVOS (ALBA-TCP)

A ALBA-TCP foi criada em oposição à proposta defendida pelos EUA de implementação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA)⁽¹⁾ e gerou um importante contraponto ideológico, econômico e político na América Latina a Washington.

A proposta de elaboração da ALBA foi apontada pela primeira vez por Hugo Chávez na *III Cumbre de Chefes de Estado e de Governo*, na Ilha de Margarita em dezembro de 2001 (ROSA, 2011, p. 91). No evento, Chávez assinalou a necessidade de superação do modelo do neoliberal por outro baseado na integração latino-americana:

Ese modelo neoliberal no puede ser la base ni el marco para nuestros modelos de integración. No puede ser, es imposible que nosotros pongamos por delante para integrarnos, a la economía. No es la economía la que nos va a integrar y menos nuestras economías llenas de debilidades, de vulnerabilidades. No. Creo que se impone de nuevo lo que pudiéramos llamar la revancha de la política, que la política vuelva a la carga y que tome la vanguardia de los procesos de integración. Y es la idea de Bolívar. (...) Un pacto político es lo que se impone hoy como era lo que se imponía entonces, y una integración integral, a lo bolivariano. El ALCA, por ejemplo, ¿es ese el camino? No.

Queremos un modelo que nos integre de verdad. No un modelo que nos desintegre, que integre a unos a expensas de la desintegración de otros, ese no puede ser el camino, por

(1) A Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) foi uma proposta feita pelos Estados Unidos, durante a Cúpula da América (Miami) em dezembro de 1994, com o objetivo de eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos, exceto Cuba, formando assim uma área de livre comércio continental até o final de 2005. Contudo, foram feitas inúmeras críticas aos “*reais interesses*” dos EUA com o projeto de integração, já que as concessões econômicas que deveriam ser feitas por Washington para facilitar o comércio na região nunca saíram do papel.

tanto con mucha modestia y humildad proponemos desde Venezuela, a los caribeños y a los latinoamericanos que vayamos pensando de una buena vez en otra alternativa porque esa creemos que no es posible. Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse el ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas. Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración para nosotros es vital: O nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas. (FRÍAS, 2001.)

Em dezembro de 2004, foi realizada em Havana a I Cumbre da ALBA-TCP. Hugo Chávez e Fidel Castro assinaram uma declaração conjunta de criação da ALBA-TCP sobre os princípios que deveriam nortear a organização:

Afirmamos que el principio cardinal que debe guiar el ALBA es la solidaridad más amplia entre los pueblos de América Latina y el Caribe, que se sustenta con el pensamiento de Bolívar, Martí, Sucre, O'Higgins, San Martín, Hidalgo, Petión, Morazán, Sandino, y tantos otros próceres, sin nacionalismos egoístas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según lo soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras. (FRÍAS e RUZ, 2004.)

Outras *Cumbres* foram realizadas em 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009. Em 2006, sob a presidência de Evo Morales, a Bolívia entra para a ALBA a partir da assinatura do Tratado de Todos os Povos (TCP). A Nicarágua assina a sua inclusão. Dominica e Honduras assinam sua inclusão. Banco da ALBA entra em funcionamento. Em 24 de junho de 2009, o bloco é rebatizado de Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América — Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP). Passam a fazer parte Equador, San Vicente, Granadinas, Antígua e Barbuda.

Atualmente, a ALBA-TCP é composta por Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Honduras, Equador, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas.

O Tratado de Comércio dos Povos pretende priorizar objetivos sociais, principalmente nas áreas de educação e saúde, respeitando a soberania de cada Estado.

Outro passo importante na direção de maior autonomia econômica ante a necessidade de recursos internacionais foi a criação do Banco da ALBA. A iniciativa do banco surgiu na VI Cúpula da ALBA, na cidade de Caracas, em janeiro de 2008. Com o banco, os países-membros da ALBA-TCP ou outros que venham a participar do projeto poderão ter condições de financiamento para os seus projetos em bases econômicas mais vantajosas.

Prosseguindo com a ideia de independência econômica perante os centros financeiros do sistema-mundo especialmente norte-americano, foi criada uma “moeda” regional para as trocas comerciais entre os países da ALBA-TCP. Na VII Cumbre, realizada em 2009, foi deliberada a criação de uma moeda, o *Sistema Unitário de Compensação Regional de Pago* (Sucre). O objetivo era diminuir cada vez mais a dependência do dólar nas transações comerciais.

De início, o Sucre foi pensado para ser uma moeda virtual. Ele serviria para a padronização do intercâmbio comercial e para pagamentos entre os bancos centrais dos países que tiverem aderido ao sistema. É possível notar claramente a influência do Euro como padrão a ser seguido pelos países envolvidos. O valor do Sucre decorre de uma média de valores das moedas dos países que assinaram o *Tratado Constitutivo do Sucre* (2009). A fase final do Sucre ocorrerá com a emissão física da moeda, sem data estipulada para acontecer.

Em 27 de janeiro de 2010, foram emitidos 152 milhões de “sucres” para distribuição entre os países aderentes e, no dia 3 de fevereiro, foi feita a primeira operação comercial envolvendo a Venezuela e Cuba com o Sucre.

Comparando com o MERCOSUL — que já possui mais de duas décadas de existência — o avanço da ALBA-TCP no quesito de implantação de uma moeda única demonstrou a vontade política da Venezuela em acelerar o processo de integração monetária. Sabemos que as economias da ALBA-TCP possuem pequeno desenvolvimento fato que, quando comparado às economias do Brasil e Argentina, por exemplo, facilitariam a integração monetária no médio e longo prazo, sem contar os aspectos políticos domésticos que influenciam políticas macroeconômicas que dificultariam a criação da moeda única no MERCOSUL.

Contudo, os aspectos mais importantes são o político e o simbólico. Mais especificamente ao colocar a questão da unificação monetária como um objetivo importante dentro da integração econômica da ALBA-TCP, e implementá-lo em um curto espaço de tempo.

2.2 O MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

Com a perspectiva de manter-se inserida e participar da vida econômica latino-americana com parceiros de maior importância, como o Brasil e a Argentina, a Venezuela ratificou o protocolo de entrada ao MERCOSUL em julho de 2006.

A parceria com o Brasil, por exemplo, é de grande importância para os venezuelanos. O destaque alcançado por Brasília na última década reforçou a percepção da liderança brasileira no cenário internacional como um interlocutor reconhecido pela comunidade. Seu interesse em participar do MERCOSUL é perfeitamente natural para o projeto antissistêmico e bolivariano.

Em dezembro de 2009, o Senado brasileiro aprovou a entrada da Venezuela no Mercosul. A Venezuela era então um *Estado associado em processo de adesão*. A última fase da configuração do país como pleno foi a votação do Congresso paraguaio, o que só ocorreu em 2012.

A adesão ocorreu depois da saída do país da Comunidade Andina de Nações em 2006. O que precipitou tal decisão foi a assinatura de Tratados de Livre-Comércio (TLC) com os EUA por parte da Colômbia e Peru. Segundo os venezuelanos:

(...) os TLCs promoviam os princípios do liberalismo norte-americano, cujo objetivo era unificar os mercados do mundo para obter mais expansão. Tais objetivos fugiam totalmente da política de integração latino-americana que promove o governo venezuelano baseada

em quatro princípios: cooperação, solidariedade, complementação econômica e respeito à soberania das nações. (MENDEZ, 2008, p. 27-28.)

O governo venezuelano foi veemente em suas críticas à aproximação de peruanos e colombianos da órbita de influência dos EUA. Tais tratados, portanto, fugiriam totalmente da perspectiva antissistêmica defendida pela Venezuela. Se o objetivo foi contrapor a influência de Washington, não havia sentido a manutenção de uma organização de características opostas.

2.3 COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS (CELAC)

Em julho de 2008, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) convocou a *I Cúpula de Mandatários da América Latina e Caribe*, com o objetivo de debater e estabelecer objetivos para o desenvolvimento regional e a integração. Posteriormente, em fevereiro de 2010, em Playa del Carmen (México) conjuntamente com a *XXI Cúpula do Grupo do Rio* e a *II Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento* (CALC), efetivou-se com a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Na *Declaração de Cancún* (CELAC, 2010) foi decidido:

1. *Intensificar* el diálogo político entre nuestros Estados y traducir, a través de la concertación política, nuestros principios y valores en consensos. La región requiere de una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional.
2. *Intensificar* para ello, la concertación de posiciones regionales de cara a reuniones y conferencias de alcance global y adoptar un perfil más dinámico a favor de la concertación política y del trabajo de interlocución con otras regiones y países en la convicción de que ese diálogo contribuye a proyectar a la región y aumentar su influencia en el escenario internacional globalizado e interdependiente.
3. *Reafirmar* que la preservación de la democracia y de los valores democráticos, la vigencia de las instituciones y el Estado de Derecho, el compromiso con el respeto y la plena vigencia de todos los derechos humanos para todos, son objetivos esenciales de nuestros países.
4. *Impulsar* una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo de Río y los acuerdos de la CALC, así como de los mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación ya existentes, que constituyen todos, de conjunto, un valioso activo regional que se sustenta en los principios y valores compartidos, con el propósito de dar continuidad a nuestros mandatos mediante un programa de trabajo que promueva vínculos efectivos, la cooperación, el crecimiento económico con equidad, justicia social, y en armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible y la integración de América Latina y el Caribe en su conjunto.

Dentro dessa perspectiva, a CELAC oferece outra arena para aumentar a independência política e econômica dos países latino-americanos em relação a Washington, principalmente dos países que fazem parte da ALBA-TCP.

É possível constatar que a participação enfática venezuelana nos fóruns latino-americanos se desenvolve na perspectiva de criação de uma proposta antagônica à ideia de integração defendida por Washington com a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) desde 1994.

No Quadro 1, podemos observar como o processo de interação vem ocorrendo no continente. A partir de dos anos 1990, o MERCOSUL e o novo contexto político da América Latina acelerou a perspectiva “integracionista”, apesar das assimetrias existentes.

TABELA 01
EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Assinado em	1969	1991	2004	2008
vigor	1969	1991	2004	2011
Documento	Acordo de Cartagena	Tratado de Assun- ção	Declaração de Cuzco	Tratado Constitutivo
			União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)	
			Pacto Andino (Comunidade Andina de Nações)	
			Mercosul (Mercado Comum do Sul)	

Elaborado pelo autor

O processo de integração, pelo menos político, se acentua cada vez mais sem a presença de Washington e fortalece a ideia bolivariana defendida pelo ex-presidente Hugo Chávez durante os seus governos: uma unificação política e econômica da região. Nesta direção, houve a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL em maio de 2008.

2.4 UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)

Denominada inicialmente de Comunidade Sul-Americana de Nações, configurou-se a partir da integração de duas uniões aduaneiras: MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações (CAN). A ideia era manter o processo de integração do continente em processo dinâmico permanente. Contudo, a proposta foi vista com ceticismo em virtude das disparidades políticas e econômicas existentes. Do ponto de vista de consolidação do projeto em médio e longo prazos, acreditamos que ele terá sucesso por demonstrar a importância da integração Latino-americana em busca de metas comuns ante a um sistema-mundo em crise.

A UNASUL possui sete conselhos que envolvem as seguintes áreas: Desenvolvimento Social, Combate ao Tráfico de Drogas, Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Energia, Infraestrutura e Planejamento, Economia e Finanças. São tais conselhos que terão a função de colocar em prática medidas que promovam o desenvolvimento do subcontinente nestas áreas. O *Mapa 01* apresenta a área abrangida.

Um aspecto importante na proposta da UNASUL é que ela facilita a discussão de integração física do continente além do aspecto econômico. “*Diminuir as distâncias*” é um fator fundamental

na integração sul-americana. Com a integração política, econômica e de infraestrutura, a região passa a contar com maior força para enfrentar os desafios impostos pelo processo de globalização, ao mesmo tempo em que diminui a sua dependência dos mercados internacionais.



MAPA 01 — UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS

Elaborado por Camilo Sanchez. Disponível em: <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_unasur.svg>. Acessado em: 29.11.2011.

Neste aspecto, a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), criada em 2000 por uma proposta do governo brasileiro e que contou com o apoio dos doze países da região, criou o ambiente favorável para a discussão sobre a importância da integração da infraestrutura regional latino-americana.

Com países com níveis de desenvolvimento econômico díspares, é fundamental que a infraestrutura seja uma das prioridades para a real integração da região ao facilitar o comércio entre as nações, bem como o próprio desenvolvimento social. O projeto conta com o apoio financeiro do *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID), da *Corporación Andina de Fomento* (CAF), do *Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata* (FONPLATA) e do *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES).

Para os países que possuem economias de menor porte, a iniciativa para a IIRSA surge como uma grande oportunidade para melhorar a sua infraestrutura, fato que dificilmente ocorreria pela falta de recursos desses países. Trata-se de um grande avanço para a região.

3 DESAFIOS À ATUAÇÃO ANTSSISTÊMICA

Depois do colapso do socialismo real no início dos anos 1990, a economia-mundo capitalista tornou-se hegemônica e incorporou quase todo o planeta (WALLERSTEIN, 2000, 2001, 2003, 2004, 2011). A própria China (que se denomina “comunista”) inseriu-se nela no início dos anos 1980 e assumiu padrões civilizatórios dentro da lógica de consumo. Não discutimos aqui a questão do sistema político do país ser baseado no partido único e que contraria os preceitos liberais defendidos no Ocidente.

A atuação fora dessa lógica econômica e social é extremamente complicada em função do capitalismo ser um sistema social histórico e um processo civilizatório⁽²⁾. Mais do que o consumo como base econômica, o sistema-mundo capitalista organiza também o nível cultural por meio da ideologia. Trata-se de um estágio de desenvolvimento no qual as economias estão cada vez mais conectadas e o padrão cultural é ditado a partir dos países centrais hegemônicos mediante o controle de capital, dos meios de comunicação tradicionais e digitais.

Deste modo, a tentativa da Venezuela em atuar de maneira antissistêmica envolve uma série de problemas. Para o país, a baixa industrialização e a dependência do petróleo representam os principais obstáculos para uma atuação antissistêmica. A industrialização venezuelana nos atuais patamares coloca o país em condições econômicas vulneráveis pois cria a necessidade de importações de bens de produção e de consumo de maneira permanente. Tal fato impede uma real independência dentro do atual sistema-mundo.

Enquanto esteve à frente do comando da Venezuela, Hugo Chávez não conseguiu lograr sucesso na criação de condições econômicas que superassem o paradigma do atraso industrial da Venezuela. A dependência do petróleo é o mais emblemático problema do país.

(2) Wallerstein em seu livro *Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista* (2001) analisa de maneira detalhada a configuração do capitalismo enquanto fenômeno que transcende o aspecto econômico. Segundo ele: “O Capitalismo é, em primeiro lugar e principalmente, um sistema social histórico”. (...) “Algo distingue o sistema social que estamos chamando de capitalismo histórico: nele, o capital passou a ser usado (investido) de maneira especial, tendo como objetivo, ou intenção primordial, a auto-expansão. Nesse sistema, o que acumulou no passado só é ‘capital’ na medida em que seja usado para acumular mais da mesma coisa. Trata-se de um processo complexo, até sinuoso (...). Usamos a expressão ‘capitalistas’ para nomear essa meta persistente e autocentrada do detentor do capital (a acumulação de mais capital) e as relações que ele tem de estabelecer com outras pessoas para alcançá-lo”. (WALLERSTEIN, 2001, p. 13-14)

Mais preocupante para o desempenho da Venezuela como ator antissistêmico no sistema-mundo capitalista é ter uma vinculação econômica de grande importância com o seu inimigo declarado: os EUA. As exportações petrolíferas para os Estados Unidos representam uma grande importância para a economia da Venezuela. Sabemos também que o rompimento com tal modelo não pode ser feito em pouco tempo. Requer algumas décadas para cindir com tal processo histórico. Contudo, é imperativa a necessidade de uma mudança deste paradigma econômico quando se pensa em uma atuação antissistêmica.

Durante os seus governos, Hugo Chávez procurou a diversificação dos seus parceiros econômicos. A dinamização da ALBA-TCP, UNASUL e as “*petros*” no subcontinente estão dentro deste projeto. A integração regional latino-americana vai ao encontro desta perspectiva, pois diminui a dependência econômica dos EUA. Entretanto, o petróleo segue com o principal produto de exportação do país para os EUA.

O sistema-mundo capitalista impede que os países consigam uma autonomia comercial e tecnológica perante as outras nações. Isso é utópico do ponto de vista prático. A maior nação do sistema-mundo não possui esta autonomia. A relação com China, o déficit comercial com os japoneses, e a dependência do petróleo do Oriente Médio e até mesmo da Venezuela, demonstram a impossibilidade de uma autonomia total dos EUA.

A diversificação dos parceiros comerciais é uma boa saída para a economia venezuelana, contudo, pode criar outras dependências no longo prazo. A dependência estrutural é o principal problema para qualquer país. Como exemplo, podemos citar o aumento da influência chinesa no continente.

A participação chinesa na América Latina e na Venezuela aumentou consideravelmente. A duplicação do Fundo Comum Chinês-Venezuelano (FCCV), em 2009, foi importante para o país ao garantir mais recursos em caixa para eventuais problemas decorrentes da crise sistêmica de 2008. Todavia, isso aponta para a possibilidade do deslocamento da dependência para os chineses.

Por outro lado, na arena político-ideológica, a Venezuela conseguiu se sair bem em nossa concepção. Desde que Chávez iniciou o seu projeto de uma inserção antissistêmica no sistema-mundo atual, o país conseguiu grande destaque. O número de países que passaram a aceitar a sua liderança no processo político-econômico regional aumentou consideravelmente. O sucesso da ALBA-TCP, a despeito das críticas feitas ao bloco, é um dos exemplos da atuação antissistêmica venezuelana.

A Venezuela participa de todos os fóruns regionais com propostas sempre voltadas para a integração, diminuição da dependência financeira internacional e da denúncia do imperialismo norte-americano no continente. Como já salientamos, a América Latina perdeu importância gradativa nas últimas décadas e parece que uma volta à hegemonia de Washington está cada vez mais distante no médio prazo.

4 CONCLUSÃO

A Venezuela seria realmente um *player* internacional? Em nossa concepção, a Venezuela, dentro de suas possibilidades econômicas, políticas e militares, conseguiu um grande destaque como *player* internacional limitado sob o projeto antissistêmico de Hugo Chávez. Logicamente, devemos situar este desempenho dentro de parâmetros

compatíveis à Venezuela e, com o desaparecimento do carismático líder venezuelano, a tendência é de uma diminuição desta atuação.

A utilização do chamado *soft power* pela utilização do “petróleo com fins humanitários” é outra forma de a Venezuela conseguir uma “boa imagem” na América Latina. A venda de petróleo subsidiado aos cubanos e a preços menores para outros países da ALBA-TCP colaboram para uma boa imagem da Venezuela. Por outro lado, as elites conservadores promovem por intermédio da mídia justamente o contrário entre as classes médias latino-americanas: denunciam a Venezuela como tendo um governo ditatorial apesar das eleições serem monitoradas pelos organismos internacionais.

A sua política externa pró-ativa e independente das pressões vindas de Washington pode ser visualizada pelos contatos feitos com países que figuram ou figuraram como “inimigos” de Washington. Um caso destacado foram os contatos com Teerã. Quando toda a comunidade internacional fazia uma forte pressão contra o Irã, a Venezuela em nenhum momento pensou em seguir as orientações emanadas principalmente de Washington e manteve inúmeros contatos de alto nível entre os dois países.

A posição venezuelana na construção de um mundo multipolar se caracteriza de maneira mais enfática do que a vista em países como o Brasil, a Rússia ou a China. O que denominamos como “enfático” é que o Palácio de Miraflores nomeia o “inimigo” claramente como sendo os EUA e denuncia seus “atos” sem se importar com aspectos diplomáticos de suas afirmativas.

A despeito das contradições existentes, a Venezuela vem conseguindo desenvolver o seu papel antissistêmico dentro de um processo dialético, ou seja, que envolve inúmeros avanços e retrocessos. Os resultados só poderão ser avaliados com a superação dessas dicotomias. Agora, sob o comando de Nicolás Maduro.

5 BIBLIOGRAFIA

ALBA. *Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos — SUCRE*. Cochabamba, 16 de octubre de 2009.

CELAC. *Declaración de Cancún*. Cancún, 23 de febrero de 2010. Disponível em: <http://www.celac.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=3&lang=es> Acesso em: 02.06.2012.

FRÍAS, Hugo Rafael Chávez. “¿Qué son los TCP Tratados de Comercio de los Pueblos?” Margarita: 11 de dezembro de 2001. Discurso proferido na III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe. Disponível em: <<http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>> Acesso em: 15.11.2011.

FRÍAS, Hugo Rafael Chávez; RUZ, Fidel Castro. *Declaración conjunta*. Havana, 15 de diciembre de 2004.

MENDEZ, Carlos Romero. Las relaciones de seguridad entre Venezuela y Estados Unidos: la dimensión global. In: *Venezuela en el contexto de la seguridad regional*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2007.

PARUOLO, Ana Luiza Meirelles *et al.* As transformações na Democracia Venezuelana de 1999 a 2010 e as eleições legislativas de setembro de 2010. Rio de Janeiro, Boletim Tempo Presente, UFRJ.

Disponível em: <http://www.getempo.org/revistaget.asp?id_edicao=19&id_materia=72> Acesso em: 02.06.2012.

ROSA, la Francisco Ullán. La Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALABA-TCP): análisis de un proyecto de integración regional latino-americana con una fuerte dimensión altermundista. Paper, Alicante, España. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 09, n. 02, p. 91-137, jul./dez. 2011.

SENHORAS, Elói Martins; GAMA NETO, Ricardo Borges. Petróleo como arma de poder: Uma contextualização da petrodiplomacia venezuelana nas relações internacionais. *Boletim Meridiano* 47, v. 10, n. 105, 2009. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/722/439>> Acesso em: 30.11.2011.

WALLENSTEIN, Immanuel. *Geopolitics, class politics, and the current world disorder*. Rio de Janeiro: Seminar International REGGEN, 2003.

_____. *O declínio do poder Americano*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

_____. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. Globalization or the Age of Transition? A Long-Term View of the Trajectory of the World System. *International Sociology*, Madri, v. 15, n. 2, p. 251-267, June 2000. Disponível em: <<http://www.iwallerstein.com/wp-content/uploads/docs/TRAJWS1.PDF>> Acesso em: 03.12.2011.

A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS: INSTITUCIONALIDADE E DESAFIOS

THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS: INSTITUTIONALITY AND CHALLENGES

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo^()*

Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Resumo: Este trabalho apresenta a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), organização internacional fundada em 2008 que, na visão de diferentes pesquisadores, representa uma nova concepção de integração regional. Se, até então, o foco esteve na integração econômica, a Unasul inova ao trazer objetivos políticos, sociais e culturais, dentre outros, constituindo um projeto mais ambicioso de integração. A partir da análise de conceitos do direito da integração, o artigo discute se as instituições formuladas nos marcos dessa organização são aptas para a realização de seus objetivos.

Palavras-chave: Unasul; Integração Regional; Direito da Integração; América do Sul.

Abstract: This paper presents the Union of South American Nations (Unasul), international organization founded in 2008, and that for many researches is a new conception of regional integration. Until then, the focus was on economic integration, Unasul innovates to bring political, social and cultural objectives, among others, constituting a more ambitious integration project. From the analysis of concepts of integration law, the article discusses whether institutions formulated within the framework of this organization are able to carry their goals.

Keywords: Unasul; Regional Integration; Integration Law; South America.

(*) Mestre, aluno do curso de doutoramento do Programa Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP); aluno do curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). E-mail: <figueiredousp@yahoo.com.br>. Recebido em: 12.12.2013, aceito em: 01.06.2014.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), discutindo sua originalidade e sua capacidade, a partir de uma perspectiva jurídico-institucional, para cumprir seus objetivos. Nessa perspectiva, entenderemos a Unasul como um “esquema de integração regional”, conforme a classificação proposta por Sandra C. Negro⁽¹⁾, ou seja, nos concentraremos nos aspectos propriamente jurídicos dessa organização, bem como em suas instituições. Portanto, considerações de cunho econômico, político ou geopolítico, igualmente relevantes para a abordagem do tema, serão utilizadas como uma perspectiva complementar. Como lembra Umberto Celli Junior, “o conceito de integração sempre foi dinâmico e relacionado a um determinado contexto, político, econômico e social” (CELLI JUNIOR, 2006, p. 19). Por conta dessa natureza, aproximar-se desse objeto de estudo é uma tarefa que exige do pesquisador uma abordagem necessariamente interdisciplinar e a partir de vários vértices, ainda que seu foco esteja apenas em um. Dessa forma, priorizamos a abordagem histórica e jurídica sem desconsiderar as demais em sua igual importância para a compreensão do fenômeno.

A partir desse marco (o direito da integração), dessa perspectiva (análise do esquema de integração regional) e dessas fontes jurídicas (os instrumentos normativos desta organização, especialmente seu Tratado Constitutivo), procuraremos discutir a capacidade da Unasul em responder aos seus ambiciosos objetivos. Com a análise de suas instituições e, especialmente, de seu caráter intergovernamental, bem como da derrotada defesa da supranacionalidade, discutiremos como a Unasul lida com as contradições inerentes ao processo de integração e à história da região.

O Tratado Constitutivo da organização acaba reproduzindo essas contradições e, por isso, realçamos que não se trata de atecnias, mas da própria realidade sub-regional. Um exemplo é o fato de a Unasul ser formada tanto por países claramente orientados para a opção por acordos preferenciais de comércio e, portanto, impedidos de compor uma união aduaneira, mercado comum ou união econômica sub-regional, como por países cuja política externa é marcada pelo confronto com a liberalização. Chile, no primeiro caso, e Venezuela, no segundo, são exemplos. Além disso, a UNASUL precisa conciliar no seu interior o Mercosul, a Comunidade Andina e a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA-TCP).

Se incluirmos ainda as contradições econômicas internas, como a profunda assimetria entre os Estados da Unasul terá um cenário contraditório que, inevitavelmente, leva a institutos jurídicos que tenham que lidar com a contradição. É por si só notável o fato de os 12 estados sul-americanos terem, de forma inédita, acertado os termos de um acordo com pontos comuns para a região como um todo. É razoável pensar que mesmo com tamanhas diferenças há, nos últimos anos, uma vontade política mais forte pró-integração do que contrária. O que nos interessa na análise dos aspectos jurídicos

(1) Sandra C. Negro (SD) apresenta três aspectos para a abordagem da integração regional. Além da jurídico-institucional (“esquemas de integração”), há a histórico-política (“processo de integração”) e ainda a econômica e comercial (“bloco econômico regional”). NEGRO, S. C. “Caracterización y clasificación de los esquemas de integración regional”. In: NEGRO S. C. (dir.). *Derecho de la Integración — Manual*. Montevideo/Buenos Aires: Editorial IB de F.

da integração é se, nesse processo, e essa vontade política foi de fato institucionalizada a contento. Para balizar a apresentação do debate teórico, nos valem em especial das contribuições de diversos especialistas publicadas no anuário da Coordenadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

2 A UNASUL ENQUANTO NOVIDADE TEÓRICA

Existe um relativo consenso entre os estudiosos da integração latino-americana quanto a se considerar a Unasul uma novidade teórica. Assim, afirmam vários autores que veem essa organização como uma resposta da América do Sul ao predomínio antes exercido pelos parâmetros do Consenso de Washington e do chamado “*novo regionalismo*”. O elemento novo trazido seria o fato de os objetivos da Unasul irem além da integração comercial e econômica, abrangendo os âmbitos político, cultural, social e ambiental. Sabemos que esse último fato por si só não é exatamente novo. Como lembra Umberto Celli Junior, embora possam existir blocos regionais a partir de diversos vetores, inclusive afinidades culturais ou mesmo religiosas, são os fins econômicos que predominam (CELLI JUNIOR, 2006, p. 20). Sendo assim, se no âmbito da teoria das organizações regionais de integração não é uma completa novidade o caráter extraeconômico da Unasul, é certamente nova sua opção quando consideramos o predomínio dos temas econômicos e as demais iniciativas de integração da região.

José Antonio Sanahuja discute essa questão. Ele lembra que desde 1990 predominou na América Latina o *Regionalismo Aberto*. Diversas estratégias foram adotadas pelos estados, mas todas orientadas por essa vertente liberal da integração: México se integrou aos EUA com o NAFTA, o Chile se distanciou dos vizinhos optando por estabelecer tratados bilaterais de livre-comércio, o grupo de países andinos converteu-se em Comunidade Andina, adotando princípios do *Regionalismo Aberto*. Mas, na primeira década do século XXI, teria surgido um “*regionalismo pós-liberal*”, do qual a Unasul é uma expressão. Caracterizam a novidade da Unasul e desse regionalismo pós-liberal, na visão de Sanahuja, os retornos da agenda política a um âmbito até então dominado pela agenda comercial, de um projeto de desenvolvimento atrelado à integração e da busca por autonomia tanto perante os mercados como diante dos Estados Unidos (autonomia que Sanahuja chama de “meta explícita do regionalismo pós-liberal”). (SANAHUJA, 2012, p. 32).

Como consequência, vem à cena a preocupação com a falta de infraestrutura voltada para a integração, como ligações físicas entre os estados, a atenção à existência de assimetrias regionais que devem ser reduzidas para garantir a viabilidade do processo de integração e, por fim, a afirmação do compromisso com a participação da sociedade civil. Além disso, também há novidade na ênfase dada a uma “*agenda positiva da integração*”, como a introdução de temas como a cidadania, os direitos humanos, a redução da pobreza, a cultura e o meio ambiente. Tais temas dão à Unasul um discurso ideológico e fazem com que a integração seja vista como instrumento de desenvolvimento e de justiça social. Sanahuja chega a considerar inadequado avaliar a Unasul dentro do marco da integração econômica, sendo melhor defini-la como uma “*organização de cooperação política*” (SANAHUJA, 2012, p. 32).

Pía Riggirozzi (RIGGIROZZI, 2012, p. 144) acentua a novidade da Unasul nos objetivos mais amplos que ela traz quando comparada aos objetivos dos marcos do *Regionalismo Aberto*. Em suas palavras, a Unasul:

“Es fundamentalmente una construcción regional que capitaliza sobre acuerdos de ‘regionalismo abierto’ de la década de 1990, pero que se construye sobre un objetivo nuevo: fortalecer una estructura institucional en temas más allá del comercio, mientras se busca, al mismo tiempo una posición autónoma en relación al frente externo, y espacialmente en relación a actores como EE.UU o la EU.”

Na sua avaliação, Riggirozzi considera que a ascensão desse novo objetivo se deve a uma mudança no cenário político sul-americano, com a chegada ao poder de grupos de esquerda de diferentes matrizes, mas concordes na crítica ao Consenso de Washington e ao *“neoliberalismo”*. Essa mudança teria se expressado também em novas práticas e construções institucionais regionais. Dentre os novos modelos de integração que surgem nesse contexto haveriam dois projetos, um radical e outro moderado. O primeiro seria a ALBA, defensora de um modelo socialista ou um *“welfarismo transnacionalizado”*, na expressão de Riggirozzi. O segundo modelo seria a Unasul que propõe novos temas e objetivos para a integração sem abrir mão dos velhos objetivos comerciais (em verdade, a Unasul se apoia sobre aqueles eixos comerciais) (RIGGIROZZI, 2012, p. 133).

Outra analista do tema, César Augusto Bermúdez Torres (2011, p. 120) afirma que a Unasul inova quando busca transcender o caráter econômico da integração. Na sua opinião, isso não implica em desmerecimento do papel da integração econômica, até porque *“cuando empieza el siglo XXI el Mercado Común del Sur es el proyecto más representativo de la región suramericana por sus antecedentes y por su legado”*. Contudo, ao tentar ampliar os objetivos iniciais de um organismo de integração, a Unasul representaria uma nova estratégia. Esse autor também concorda que foi determinante para essa nova orientação o fato de a América do Sul ser governada, na maioria de seus países, por partidos de esquerda e centro-esquerda. Mesmo a Colômbia, que não é um desses países, depois da eleição de Juan Manuel Santos, alinhou-se à nova orientação, acolhida pelos demais com a nomeação de sua chanceler, Maria Emma Mejía, para a Secretaria Geral da Unasul.

O geopolítico Miguel Ángel Barrios (2011) acredita que a Unasul é parte de um processo de *“latinoamericanização”*, ou seja, da retomada do projeto integracionista do século XIX. Nisso ela representa um avanço em relação aos organismos de integração sobre os quais ela se erige. Para Barrios, como bom discípulo de Methol Ferré, trata-se de consolidar um grande estado-continental que permita à América do Sul uma inserção soberana no mundo globalizado. A Unasul e, especialmente, seu Conselho de Defesa, inovariam por serem as ferramentas para a consolidação desse projeto secular da região (BARRIOS, 2011).

Félix Peña (2009), especialista em integração latino-americana, vê na Unasul a mais recente tentativa de criar um âmbito institucional para toda a região. Também afirma que a inovação, assim como os demais autores citados acima, advém de seu objetivo de ir além da mera convergência econômica dos organismos já existentes (a CAN e o Mercosul).

Elsa Llenderozas (2012, p. 158) também concorda que a Unasul representa uma novidade. Na sua avaliação, é possível perceber como a Unasul é um personagem novo no palco da integração quando tentamos defini-la e classificá-la: *“En cuanto a su naturaleza, Unasur no es facilmente asimilable a ninguno de los conceptos aplicados hasta ahora en los procesos de regionalización, como ser: área de libre comércio, unión aduaneira, mercado común, unión monetária.”* A novidade estaria, também na opinião de Llenderozas, na construção de uma agenda multidimensional.

Maria Angeles Cano Linares adota a mesma linha: *“Se puede afirmar que, con Unasur, se ha generado una nueva y peculiar iniciativa en la heterogénea y diversa realidad de integración que acontece en el continente americano desde finales de los años cincuenta del pasado siglo”* (LINARES, 2010, p. 11). Essa nova iniciativa veria a integração como um instrumento para assegurar a qualidade de vida dos povos da região.

Miriam Gomes Saraiva (2012, p. 87-100) também enxerga uma mudança no cenário da integração, no qual as iniciativas voltadas para a liberalização estariam perdendo centralidade em prol de novas experiências cuja expressão é a Unasul. A definição que Saraiva dá a essa organização internacional demonstra como é realmente difícil conceituar essa iniciativa peculiar: *“la Unasur tiene un perfil diferente de las otras iniciativas y se acerca más a un instrumento de gobernanza regional que a los patrones clásicos de integración”*. Essa autora já vê a Unasul como organismo de integração, como outros autores, evidenciando a dificuldade em se abordar o objeto de pesquisa.

Organismo de integração, de cooperação ou de governança regional? Pelos autores citados acima é possível vislumbrar a dificuldade de se definir a Unasul. O único consenso se dá quanto à existência de uma novidade teórica para a integração regional, além de uma mudança política em relação à orientação que se dava ao tema na região antes das tratativas que culminaram na União de Nações Sul-Americanas.

3 OBJETIVOS E INSTITUCIONALIDADE DA UNASUL

Em 23 de maio de 2008, foi assinado, em Brasília, o *Tratado Constitutivo da Unasul* (TC). Os 12 países que já integravam a CSN (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname) foram os signatários. Seguindo a disposição do art. 26, o TC entrou em vigor em 11 de março de 2011, 30 dias depois da comunicação da nona ratificação (feita pelo Uruguai) ao Equador, país encarregado de receber as ratificações. Hoje, todos os estados que assinaram o TC já concluíram o processo de ratificação, formando a primeira organização internacional com todos os países da América do Sul em um contexto no qual se procuram novas perspectivas para a integração.

O processo de formação da organização vem desde o ano 2000 quando, por iniciativa do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), reuniram-se em Brasília todos os presidentes sul-americanos a fim de lançar as bases de um entendimento comum e uma futura organização regional. Depois dessa reunião, outras duas foram realizadas nos anos 2002 e 2004, sendo que dessa última resultou a fundação da *Comunidade Sul-Americana de Nações* (CSN), organização sem personalidade jurídica

internacional. Por sua vez, a CSN realizou duas reuniões ordinárias, nos anos de 2005 e 2006. Em uma reunião extraordinária de 2007, realizada para debater o tema energia, a Comunidade alterou seu nome para União de Nações Sul-Americanas.

Já, em 2008, realizou-se a primeira reunião da Unasul na qual foi assinado o Tratado Constitutivo da organização, agora dotada de personalidade jurídica. Neste ano, houve uma mudança nos princípios que orientavam a iniciativa. A primeira década do século XXI viu chegar ao poder grupos políticos que faziam a crítica aos postulados do Consenso de Washington. As eleições de Luiz Inácio Lula (2002), Néstor Kirchner (2003), Tabaré Vázquez (2004), Evo Morales (2005), Rafael Correa (2006) e Fernando Lugo (2008), somando-se à de Hugo Chávez, que já presidia a Venezuela desde 1999, contribuíram para uma alteração na concepção de integração regional. Enquanto o *Comunicado de Brasília*, emitido como resultado do encontro de 2000, se comprometia com a construção da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e tomava cuidado ao afirmar que uma identidade sul-americana não excluiria outras nações do mundo (BRASÍLIA, 2000), a *Declaração de Cuzco*, documento de 2004 fundador da CSN, já abandonava a perspectiva da ALCA e contemplava demandas de autonomia e desenvolvimento, além de assumir um conteúdo social acentuado, constituindo uma linha que está presente na Unasul.

O TC da Unasul foi aprovado a partir de um projeto formulado pela Comissão de Altos Funcionários, ainda no âmbito da CSN. Um dos membros dessa Comissão, Pablo Sólon, boliviano que também foi o Secretário-Geral *Pro Tempore* da Unasul no período imediatamente anterior à assinatura do TC, lembra que a integração de doze países deve ser o difícil encontro das vontades políticas desses doze países, com muitas diferenças entre si (SÓLON, 2008, p. 12). Como não poderia deixar de ser, o TC expressa as contradições advindas dessa difícil convergência. Os objetivos da Unasul estão divididos em dois artigos do tratado. O artigo 2º traz um objetivo geral, que sintetiza os fins almejados pelas Reuniões de Presidentes e pela CSN:

Artigo 2º A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (UNASUL, 2008.)

Este artigo já traz os princípios da participação e do consenso, que devem orientar o processo de integração trazido pela Unasul — o artigo 12 dispõe também que todas as decisões serão aprovadas apenas mediante o consenso. A América do Sul seria um espaço integrado cultural, social, econômica e politicamente, cujas finalidades são tão amplas quanto complexas como a eliminação da desigualdade socioeconômica. Para melhor explicitar suas metas, o TC dedicou ao tema também o artigo 3º definindo 21 objetivos específicos. Resumidamente, no plano econômico, a Unasul pretende constituir-se em uma zona de livre-comércio sul-americana, apoiando-se na experiência das duas uniões aduaneiras regionais. No plano político, projeta-se como garantia da democracia e como

um fórum de governança regional, articulando uma posição comum nas relações exteriores e na política de defesa. No plano da integração dos povos a Unasul pretende fomentar a integração cultural e a constituição de uma cidadania sul-americana. O rol desses objetivos mais precisos não torna a sua dimensão menos complexa, pois são muitos os temas e as áreas que Unasul pretende abordar. Com efeito, o artigo 3º do TC dispõe de objetivos específicos, que vão desde o desenvolvimento social e humano, o desenvolvimento da infraestrutura, a cooperação em matéria de migração, o desenvolvimento científico e tecnológico, a promoção da diversidade cultural, o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, entre outros (UNASUL, 2008).

Esse grande rol, ambicioso por si só, pode ser alvo de críticas exatamente por sua abrangência. Elsa Llanderrosas, por exemplo, embora veja com otimismo a Unasul, acredita que a abrangência de objetivos pode contribuir para dispersar a iniciativa, além do que, na sua opinião, as instituições criadas no âmbito da organização, sem qualquer nível de supranacionalidade, não seriam hábeis para cumprir esse programa (LLENDERROSAS 2012, p. 161). Por outro lado, há a visão otimista que põe em relevo o fato de os muitos temas tratados nos artigos 2º e 3º do TC expressarem um novo projeto para a integração, mais profundo do que até então se havia intentado. Maria Angela Cano Linares, por exemplo, afirma que o artigo 3º “*implica un nuevo intento de plasmar el sueño del federalismo sudamericano*” (LINARES, 2010, p. 16). Paulo Bonavides, por sua vez, também acredita em uma solução “federal”. No capítulo que escreveu para um dos poucos livros publicados no Brasil sobre a Unasul, defendeu a existência de uma “*plataforma de unidade cultural*” que serviria de base para institucionalizar a união dos estados sul-americanos na forma federal e também — e aqui, a Unasul se afasta dessa ideia — supranacional (BONAVIDES, 2011, p. 15-41).

O artigo 1º do TC afirma a Unasul como uma entidade dotada de personalidade jurídica internacional. Nesse sentido, é uma evolução em relação às Reuniões de Presidentes da América do Sul e à CSN, que funcionavam como fóruns intergovernamentais despessoalizados. A necessidade de constituir uma verdadeira organização internacional para dar melhor seguimento ao processo iniciado em 2000 era consenso. O ponto que gerou discussões foi a natureza supranacional ou intergovernamental dessa organização. Houve uma proposta, minoritária e derrotada já no interior da Comissão de Altos Funcionários, que pretendia dar um caráter supranacional à Unasul, alegando que sem isso todos os objetivos, muito abrangentes, seriam apenas intenções sem a força cogente necessária para se efetivarem na realidade. Defendendo essa integração mais intensa atuou o ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja Cevallos. Prestigiado a ponto de ser o primeiro a assumir Secretaria Geral da Unasul, Cevallos renunciou em maio de 2008 por discordar da adoção de uma integração de tipo intergovernamental. Sua proposta para o art. 2º do TC foi rejeitada, mas vale a pena citá-la para ilustrar esse ponto de vista:

Artigo 2º La autoridad y competencias de Unasur están dadas por la voluntad soberana de los Estados Miembros que, a cambio de la ventaja económica, política y geopolítica que la supeditación a un orden comunitario les puede ofrecer, acuerden autolimitar algunas de sus potestades soberanas y formar la Unión con órganos comunitarios de decisión y acción multilaterales. (*apud*: SÓLON, 2008, p. 14.)

Em lugar dessa proposta de uma Unasul dotada de supranacionalidade foi aprovada uma Unasul intergovernamental. O artigo 12 do TC trata desse tema e dispõe que “*os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados-membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos*”. A cogência de uma norma da Unasul só tem aplicabilidade direta nos estados-membros se passar pelo processo de incorporação ao seu direito interno. Também houve discussão entre partidários da supranacionalidade e da intergovernabilidade quanto aos poderes do Secretário-Geral. Diego Cardona Cardona, colombiano que ocupou a Secretaria do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, informa que houve membros do Conselho de Altos Funcionários que defendiam uma Secretaria Geral forte, como um embrião da supranacionalidade que viria no futuro (CARDONA, 2008, p. 24). Contudo, prevaleceu a posição dos que defendiam uma Secretaria Geral como a do Mercosul, atuando sob expresse mandato dos estados (art. 10 do TC).

Os órgãos da Unasul estão dispostos no artigo 4º do TC: *Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; Conselho de Delegadas e Delegados e Secretaria-Geral*. Há também a *Presidência Pro Tempore*, prevista no artigo 7º do TC, e uma determinação para a instituição de um Parlamento por meio de Protocolo Adicional (artigo 17 e Artigo Transitório do TC).

O artigo 2º do Regulamento Geral da Unasul (UNASUL, SD) acrescenta ainda os Conselhos Ministeriais Setoriais e as demais instâncias previstas no artigo 5º do tratado para o desenvolvimento institucional da organização, como Grupos de Trabalho ou outras formas a serem criadas. Atualmente, existem doze conselhos ministeriais em funcionamento na Unasul. Organizado hierarquicamente, o organograma da Unasul é o seguinte: o órgão máximo da Unasul é o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (CCCEG), composto pelos governantes dos doze países-membros. Sua principal atribuição é estabelecer “*as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação*”, conforme o artigo 6º do TC. Também é responsabilidade sua definir as diretrizes políticas da Unasul no tratamento com terceiros. Em outras palavras, o CCCEG é responsável pela elaboração e direção políticas do processo de integração. A aprovação da criação dos Conselhos Ministeriais Setoriais, do ingresso de novos membros e das emendas ao TC são também atribuições do CCCEG (artigos 6º, 20 e 25 do TC). Suas normas são as Decisões, que compõem o conjunto das fontes jurídicas da Unasul (artigo 11, 3 do TC). As Decisões, assim como qualquer norma adotada pela Unasul, só podem ser aprovadas mediante consenso (artigo 12 do TC). O CCCEG realiza anualmente reuniões ordinárias, podendo haver reuniões extraordinárias caso algum país as convoque, na dependência de aprovação pelos outros membros do Conselho.

A *Presidência Pro Tempore*, prevista no artigo 7º do TC, é exercida em mandatos anuais por cada um dos estados-membros, respeitada a ordem alfabética para a alternância. É sua atribuição preparar, convocar e presidir as reuniões da Unasul, sendo que elas acontecem no território do país que estiver no exercício da *Presidência Pro Tempore*. Cabe a ela também a elaboração do programa anual de atividades da Unasul, definindo

eventos, datas, locais, organização, dentre outros, em conjunto com a Secretaria Geral. Mediante aprovação prévia do CCCEG, a Presidência *Pro Tempore* representará a Unasul em instâncias internacionais, podendo firmar acordos em nome da organização.

O artigo 8º do TC dispõe sobre o segundo órgão na escala hierárquica da Unasul, o *Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores* (CMMRE), dotado de diversas atribuições executivas, pois deve implementar as Decisões do CCCEG. Além disso, pode também apresentar propostas, emitindo Resoluções a serem aprovadas pelo Conselho Superior. É esse Conselho que dá seguimento às iniciativas elaboradas na instância de elaboração, promovendo a coordenação e concertação. Ele pode criar grupos de trabalho para atender às exigências do CCCEG e tem a atribuição de aprovar o programa anual de atividades, elaborado pela Presidência *Pro Tempore* em conjunto com a Secretaria Geral, e o orçamento anual da Unasul. Suas reuniões ordinárias são semestrais e pode haver reuniões extraordinárias mediante convocação da Presidência *Pro Tempore* e concordância de, ao menos, metade dos membros.

O terceiro órgão é o *Conselho de Delegadas e Delegados* (CDD), com atribuições reguladas pelo artigo 9º do TC. Esse Conselho é composto por um representante de cada estado, especialmente designado. É a incorporação aos órgãos da Unasul da Comissão de Altos Funcionários que existiu sob a CSN. Sua função é assessorar o CMMRE, preparando suas reuniões, mas, mais que assessorar, pode elaborar propostas de Decisões, Resoluções e Regulamentos, devendo apresentá-las ao CMMRE que, no caso de aprovação, as levará ao CCCEG. É sua também a complexa tarefa de compatibilizar a Unasul com as demais organizações de integração regional e sub-regional, como o Mercosul e a CAN, um tema extremamente importante pois a Unasul pretende ser o instrumento de convergência entre esses dois blocos já existentes. O CDD também possui tarefas executivas como levar adiante os Grupos de Trabalho criados pelo CMMRE, promover espaços para consolidar a participação cidadã no processo de integração e analisar e propor ao Conselho imediatamente superior o projeto de orçamento anual da organização. O artigo 9º do TC determina que as reuniões do CDD têm periodicidade “preferencialmente bimestral”.

O quarto e último órgão relacionado pelo artigo 4º é a *Secretaria Geral*, com sede em Quito, Equador, e um corpo de funcionários oriundos equitativamente de todos os Estados-membros. O Secretário Geral é designado pelo CCCEG a partir de nome proposto pelo CMMRE. Seu mandato é de dois anos, prorrogável uma vez. Conforme o artigo 10 do TC, as funções da Secretaria são elaborar um documento de memória anual e os informes da organização, ser depositária dos acordos e responsável pela sua publicação, elaborar o projeto de orçamento anual para submissão ao CDD e, por fim, articular-se com outras organizações de integração latino-americanas para desenvolver as atividades determinadas pelos órgãos da Unasul. O Secretário Geral tem a atribuição de secretariar as reuniões dos órgãos da Unasul, com direito à voz.

Há ainda a previsão de se constituir, no futuro, um *Parlamento da Unasul*. Ele não consta entre os órgãos do artigo 4º, mas o artigo 17 determina que seja aprovado um Protocolo Adicional criando esse Parlamento e suas atribuições, já definindo que sua sede será a cidade de Cochabamba, na Bolívia. O Artigo Transitório, por sua vez, determina a

Criação de uma Comissão Especial coordenada pelo CDD e composta por representantes dos parlamentos nacionais dos países-membros, além dos parlamentos regionais e sub-regionais já existentes, para elaborar o projeto de Protocolo Adicional. Em junho de 2010, reuniram-se no Equador os presidentes dos Parlamentos nacionais para discutir a proposta elaborada por aquela comissão. Decidiu-se que o texto final deveria ser discutido em cada um dos parlamentos, a fim de obter uma posição consensual. Por conta disso, ainda não existe um projeto de Protocolo Adicional, embora os debates estejam em curso.

Analizando o organograma da organização, Raquel Coelho Lenz César afirma que “as bases político-institucionais da CAN constituem-se em estrutura funcional da Unasul” (LENS CESAR, 2011, p. 23). Por sua vez, a estrutura da CAN é inspirada na União Europeia.

A nosso ver, concordando com Diego Cardona Cardona (CARDONA, 2010, p. 15), a estrutura institucional da Unasul, até por conta de sua pretensão de ser uma organização para “*integração da integração*”, nas palavras de Maria Angela Cano Linares (2010, p. 15), mescla os órgãos do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, também conhecido como Grupo do Rio, com organizações próprias da integração regional. O Grupo do Rio surgiu em 1986 como um espaço de concertação política para os países latino-americanos, tendo evoluído para a formação da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), fundada em fevereiro de 2010. Sem uma estrutura organizacional permanente o Grupo do Rio e, agora, a CELAC tem como órgão principal as reuniões de chefes de estado e governo da América Latina⁽²⁾. Esse sistema, experimentado há mais de 20 anos pela região, legou à Unasul seus órgãos principais: o CCCEG, o CMMRE e o CDD. Por sua vez, os organismos próprios da integração também foram incorporados, como a Secretaria Geral, os grupos setoriais (Conselhos Ministeriais da Unasul) e o Parlamento, ainda em fase de discussão. Assim, a nosso ver, as instituições da Unasul são o resultado do aproveitamento e adaptação das instituições dos grupos regionais de cooperação política e das organizações de integração econômica. Outra herança própria da experiência de organizações de integração regional seria um sistema de solução de controvérsias. Contudo, o artigo 21 do TC, que trata desse tema, não oferece um verdadeiro sistema, como veremos adiante.

Podem ainda ser criadas novas instituições, a serem definidas conforme a conveniência. O artigo 5º do TC trata do desenvolvimento da institucionalidade e prevê a criação de Grupos de Trabalho e Conselhos Ministeriais, deixando aberta a possibilidade de outras formas ainda não tratadas serem incorporadas à Unasul (como um Tribunal, como reclamado por José Sebastião Fagundes Cunha) (CUNHA, 2011). O artigo 13 detalha melhor a questão e abre também a possibilidade de inclusão de novas políticas.

Como já dissemos, todas as decisões são tomadas por consenso. O quórum mínimo para se adotar uma medida é de ¾ dos membros, em qualquer dos três Conselhos.

(2) Informações disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>> Acesso em: 17.05.2013.

No caso de ausência de membros e havendo quórum, a decisão pode ser tomada com a condição de consulta posterior feita pelo Secretário Geral aos estados ausentes, que terão 30 dias para manifestar-se contados após o recebimento da comunicação. Os ausentes também devem concordar para que se efetive a decisão. Pablo Sólon diz que essa fórmula pode trazer inconvenientes, mas sem ela o TC não teria sido aprovado (SOLÓN, 2008, p. 13).

O artigo 13, reforçando o caráter intergovernamental da organização e o primado da soberania nacional dos países-membros, dispõe que nenhum Estado é obrigado a aplicar total ou parcialmente uma política adotada pela Unasul ou mesmo participar de uma instituição nova que venha a ser criada. Uma das balizas do modelo de integração proposto pela Unasul é a adoção de critérios flexíveis e graduais de implementação de qualquer política ou instância como decorrência, acreditamos nós, do reconhecimento das assimetrias entre os países sul-americanos. Metas iguais para Estados desiguais não atenderiam ao desafio de convergir uma região com tantas disparidades e a partir de blocos e países com políticas comerciais e econômicas diversas. Por isso, a Unasul se ampara no respeito à dinâmica interna de cada membro. O problema é que se, por um lado, isso permitiu que se chegasse ao acordo que fundou a organização, por outro, enfraquece a Unasul na consecução de seus ambiciosos objetivos. Até por conta dessa natureza um tanto paradoxal, o TC achou necessário afirmar, em seu artigo 14, segunda parte, o princípio do diálogo político como orientador da Unasul: *“os estados membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.”*

Também reflexo dessa “fraqueza” institucional que paradoxalmente é a força da Unasul, pois possibilitou sua existência, não existe um sistema de solução de controvérsias institucionalizado. No caso de desavenças entre os membros quanto à aplicação ou interpretação das disposições do tratado, o artigo 21 determina a realização de negociações diretas (ou seja, política e não direito). Caso não se chegue a um acordo, será acionado o CDD com atribuição de formular recomendações. Caso ainda assim não se chegue a um entendimento, será acionado o CMMRE, que considerará o caso. O artigo não afirma se a decisão do Conselho é cogente ou não, havendo essa lacuna. Interpretando-o à luz das disposições que vimos acima, dificilmente a Unasul terá poder para impor sua decisão no caso de um impasse como esse. Como até o momento não ocorreu nenhuma situação semelhante, não temos um precedente para afirmar como se resolve, afinal, uma controvérsia entre os membros.

O TC prevê também uma ampla participação da sociedade civil na Unasul, até por uma exigência lógica de seus objetivos, como a constituição de uma identidade sul-americana, o intercâmbio cultural ou, ainda, a perspectiva de uma anunciada integração dos povos e não apenas dos mercados. Mas, para além disso, esse mandamento, expresso no Preâmbulo e nos artigos 2º (objetivo geral), 3º (objetivos específicos) e 18 do TC, exprime uma orientação para a democratização das instâncias que decidem os rumos da integração. Porém, também aqui não existe o espaço institucional que dê vazão a essa orientação. O artigo 18 dispõe que os estados e os órgãos da Unasul têm

o dever de criar “espaços inovadores” que possibilitem a atuação da sociedade civil no processo de integração, mas não os estabelece já no âmbito do TC. Dado que a Unasul concebe o que podemos chamar de uma institucionalidade aberta, como vimos antes, o fato de o artigo 18 não se limitar a um mandamento pró-participação da sociedade civil não é necessariamente negativo, pois é possível que o conselho específico para essa área formule a instituição adequada para esse objetivo. Contudo, a garantia de efetivação de espaços institucionais para que a cidadania, e não apenas os técnicos dos governos, se expresse ainda é uma promessa para o futuro. Andrés Serbin (2012, p. 76-77), professor na Universidade Central da Venezuela, alerta que a tendência de centrar a tomada de decisões exclusivamente nos chefes do Poder Executivo contrasta com a exigência das sociedades sul-americanas por mais democracia. Na opinião desse analista, o próprio caráter intergovernamental contribuiria para impedir a emergência de um projeto de integração vindo desde os povos. Nessa mesma linha, Gilberto M. A. Rodrigues e Thiago Rodrigues (2011) afirmam que no TC “*no hay ningún mecanismo efectivo que garantiza jurídicamente que se respetarán el espacio y las demandas de la sociedad civil frente a los órganos de Unasul*”. Essa crítica não quer dizer que não foram dados passos no sentido de cumprir a diretriz do artigo 18. O CCCEG aprovou, em reunião realizada em Lima, Peru, em novembro de 2012, a Decisão 7/2012 (UNASUL, 2012) criando um Fórum de Participação Cidadã da Unasul, com reuniões anuais e capacidade para apresentar propostas ao CCCEG. As diretrizes deste Fórum foram elaboradas pelo CDD, como aliás já dispunha o artigo 15 do Regulamento Geral da Unasul, e aprovadas em setembro de 2013. A Decisão 7/2012 ainda determina que a Secretaria Geral deve atuar no sentido de levar cada Conselho setorial a estabelecer canais eletrônicos de comunicação e divulgação de informações, além de promover eventos que possibilitem a participação dos diversos atores da sociedade civil. A perspectiva é de que, no início de 2014, seja realizada a primeira reunião do Fórum de Participação Cidadã, em Cochabamba, na Bolívia.

Outro tema objeto do tratado é a relação entre os conceitos de América do Sul e América Latina. Ao procurar constituir um espaço integrado sul-americano, a Unasul propõe uma nova identidade que se pretende complementar e não substitutiva da identidade latino-americana. É forçoso reconhecer, antes de mais nada, que a própria realidade política do continente leva a uma opção pela América do Sul quando se pensa uma organização de integração abrangente, dado que o México, principal país latino-americano fora da América do Sul, integra a *North America Free Trade Area* (NAFTA). Se é complexo pensar uma área de livre-comércio com Mercosul, CAN, Chile, Suriname e Guiana, pensá-la incluindo o México é hoje uma impossibilidade. Mas a força da ideia de América Latina não permitiu que a Unasul rompesse com ela. O TC trata disso no artigo 19, dispondo sobre a incorporação de outros países. Diz esse artigo que são admitidos novos membros desde que sejam estados da América Latina e do Caribe. O artigo 20 define um processo para essa adesão: elas só podem se iniciar após cinco anos da entrada em vigor do TC (ou seja, a partir de 11/03/2016) e os candidatos devem ter passado quatro anos com o *status* de estados observadores. Assim, embora se afirme como um espaço sul-americano, a Unasul poderá no futuro incorporar novos membros caminhando no rumo de uma organização mais latina do que sul-americana.

Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores do Brasil durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), cuja gestão negociou e constituiu a Unasul, explica essa opção pela América do Sul como uma escolha geopolítica. Ele afirma que o Brasil optou por enfatizar esse conceito em detrimento do de América Latina e mesmo do de Cone Sul por duas razões: uma é geográfica — “*você olha o Brasil e está olhando a América do Sul, mas não necessariamente a América Latina*” (AMORIM, 2011, p. 376) — e a outra é a necessidade de garantir um entorno pacífico para o Brasil, maior país da América do Sul. Não exatamente concordando com esse ponto de vista, Miguel Ángel Barrios concorda com o argumento de que a própria geografia do Brasil o volta para a América do Sul:

“Para un brasileño, comprender sus fronteras es pensar el conjunto de América del Sur. Cuando comenzó a hacerse necesario pensar el desarrollo brasileño en su totalidad, pensar a Brasil requería pensar a su vecindad. Y la vecindad concreta de Brasil es toda América del Sur, el gran cuerpo de América Latina. Esto es más difícil para cada país hispanoamericano de América del Sur, pues ninguno limita con el conjunto de América del Sur como Brasil.” (BARRIOS, 2011, p. 92.)

Há também quem entenda a Unasul e a afirmação de um conceito diferente do de América Latina como uma resposta da diplomacia brasileira à influência que a Venezuela sob os governos de Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2013) exerceu na região. Nesse sentido, a Unasul seria uma iniciativa para consolidar a liderança brasileira na região e atender às pretensões do Brasil de inserir-se cada vez mais como ator global. A cientista política Miriam Gomes Saraiva, por exemplo, acredita que a Unasul “*es un mecanismo que hace hincapié en la dimensión política de la política brasileña para la región*” (SARAIVA, 2012, p. 98). Outro pesquisador, José Antonio Sanahuja, pensa que a ideia de América do Sul responde à busca do Brasil pela liderança da região já que afasta de pronto a influência do México, diretamente afetado pelos Estados Unidos. A Unasul daria ao Brasil uma plataforma para sua liderança nos temas políticos e de defesa na região, além de reforçá-lo como ator global. Além disso, abriria mais mercados para a indústria brasileira e daria um acesso mais fácil aos portos do Pacífico. Essa organização teria logrado conciliar, dentro do Brasil, os interesses econômicos do setor privado, o projeto geopolítico das Forças Armadas e do setor da diplomacia elevado ao poder por Lula e também o pensamento contra-hegemônico de setores do Partido dos Trabalhadores (PT) e grupos políticos próximos a ele (SANAHUJA, 2012, p. 36-37). Já para José Briceño Ruiz, em uma linha um pouco diferente, a Unasul, com suas metas sociais, é a síntese surgida do enfrentamento entre a posição brasileira e a defendida pelos países da ALBA, em especial a Venezuela (RUIZ, 2010, p. 103). De todo modo, o dispositivo do TC que trata da adesão de novos membros é um reconhecimento da força do latino-americanismo por uma iniciativa que pretende firmar uma identidade sul-americana.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a Unasul é considerada por muitos uma iniciativa que renova as instituições e o debate sobre integração regional. Essa novidade estaria exatamente no fato

de os objetivos que a Unasul pretende alcançar serem mais amplos que os tradicionais objetivos comerciais e econômicos. A Unasul se apresenta também como uma organização voltada à integração e melhoria da qualidade de vida dos seus povos, além de um fórum de concertação política que leve a região a se apresentar como um todo unido ante o resto do mundo. Contudo, vimos também que as instituições criadas no âmbito da organização, em que pese o apelo ao ideal de unidade, podem ser acusadas de inaptas a tais objetivos, posto que não se aceita nenhum grau de supranacionalidade e sequer se formou um sistema de solução de controvérsias. Em contrapartida, a Unasul é constituída a partir do que chamamos de *institucionalidade aberta*, pois novos órgãos podem ser criados no futuro sob nova natureza, a depender do consenso de seus membros. De todo modo, existem questões e críticas que devem ser enfrentadas.

Uma das mais importantes ressalvas formuladas é a que diz respeito ao papel que a Unasul deve representar em um cenário que já conta com experiências de integração que, embora tenham seus problemas, é necessário reconhecer que são as mais bem-sucedidas da história da região. Esse é o caso do Mercosul. Samuel Pinheiro Guimarães, quando renunciou ao cargo de Alto Representante Geral do Mercosul em junho de 2012, acentuou a importância daquela organização e, de certa forma, relativizou o papel a ser desempenhado pela Unasul:

A Unasul, apesar de sua importância política, não pode ser a pedra fundamental para a construção do bloco econômico da América do Sul. O Chile, a Colômbia e o Peru adotaram estratégias de inserção internacional que levaram à adoção de certas normas comerciais, de investimentos, de capital estrangeiro, de propriedade intelectual, etc., que dificultam e até impossibilitam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento (...) O bloco econômico da América do Sul terá de ser formado a partir da expansão gradual do Mercosul. (GUIMARÃES, 2012.)

Félix Peña reflete sobre essa questão e aponta os desafios colocados à institucionalização do espaço sul-americano. Para ele, trata-se de conseguir conciliar os vários espaços de inserção regional e global existentes e também de dar credibilidade aos âmbitos institucionais. Argumenta que ainda está por se descobrir se a Unasul conseguirá responder tais desafios, fazendo com que suas instituições se comuniquem efetivamente com a realidade da região e não seja apenas mais uma organização em uma história repleta delas. Nas palavras de Félix Peña (2009, p. 82), “*a distância entre construções formais e fatos concretos costuma ser significativa em uma região onde pareceria ser mais fácil criar instituições que utilizá-las em sua plenitude*”. Essa é uma questão central que a Unasul deve enfrentar. Como conseguir isso sem procurar ocupar um espaço já preenchido pelo Mercosul, que vem progressivamente se ampliando tanto comercial como politicamente e que inclusive já está consolidando uma identidade? Para Peña, o melhor cenário possível é aquele no qual as duas organizações se complementam, com o Mercosul cumprindo o papel de estrutura da Unasul. Mas o pior cenário — e esse é seu alerta — é aquele em que a Unasul ocupa o espaço, assumindo para si os objetivos políticos sem conseguir lograr avanços, deixando o Mercosul estagnado.

A nosso ver, a Unasul foi formulada para criar um espaço institucional regional que não é possível nos marcos do Mercosul, exatamente por conta da adesão de países que,

como o Chile, adotam uma estratégia diferente da união aduaneira proposta. O papel principal da Unasul, embora fale em constituir no futuro uma aproximação entre CAN, Mercosul e demais países da região, é de convergência política. Além disso, o fato de afirmar valores como uma identidade própria e autonomia resgata um compromisso com a soberania de um continente rico em recursos naturais cada vez mais disputados no mundo. Evidentemente, só a vontade política dos países-membros e de seus povos dirá se a Unasul conseguirá, no futuro, vencer os desafios e contradições inerentes à natureza de sua iniciativa, constituindo-se na organização que seu TC pretende que ela seja.

5 BIBLIOGRAFIA

5.1 FONTES BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Celso. *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- BARRIOS, Miguel Ángel. *Consejo Suramericano de Defensa: desafios geopolíticos y perspectivas continentales*. Buenos Aires: Biblos, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. Solução Federalista para o Problema da Unidade Latino-Americana. In: CADEMARTORI, D. M. L. de; MORAES, G. de O.; CESAR, R. C. L.; CADEMARTORI, S. U. de. *A Construção Jurídica da Unasul*. Florianópolis: FUNJAB e Editora UFSC, 2011. p. 15-41.
- CARDONA, Diego Cardona. “El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas”. *Revista de la Integración Suramericana*, Lima, Secretaria Geral da Comunidade Andina, p. 19-30, julho de 2008, n. 2.
- CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, A. de A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAÚJO, L. R. de (org). *Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.
- CUNHA, José Sebastião Fagundes. *Um Tribunal para a Unasul*. Curitiba, 2011.
- LENS CESAR, R. C. A Unasul e o Processo de Integração Latino-Americano. In: CADEMARTORI, D. M. L. de; MORAES, G. de O.; CESAR, R. C. L.; CADEMARTORI, S. U. de. *A Construção Jurídica da Unasul*. Florianópolis: FUNJAB e Editora UFSC, 2011. p. 15-41.
- LLENDERROZAS, Elsa. Diálogo y Concertación Política en América Latina: Los Alcances de las Propuestas Regionales. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (coord.). *El Regionalismo “Post-Liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2012.
- LINARES, Maria Angela Cano. La Unión de Naciones Suramericanas: un ambicioso e inovador proceso de construcción de integración regional. *Revista Eletrónica Iberoamericana* — publicação do Centro de Estudos de Iberoamérica, vol. 4, n. 1, 2010, p. 11. Disponível em: <http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_04_10_Angelines.pdf> Acesso em: 03.05.2013.
- NEGRO, Sandra Cecilia. Caracterización y clasificación de los esquemas de integración regional. In: NEGRO, Sandra Cecilia (dir.). *Derecho de la Integración — Manual*. Montevideo/Buenos Aires: Editorial IB de F, SD.
- PEÑA, Félix. La Integración del espacio sudamericano — ¿la Unasur y el Mercosur pueden complementarse? In: *Revista Nueva Sociedad*, n. 219, p. 46-58, janeiro/fevereiro de 2009.
- RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (coord.). *El Regionalismo “Post-Liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2012.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; RODRIGUES, Thiago. La Unión de Naciones Suramericanas y los Nuevos Temas de la Agenda Regional de Paz y Seguridad: roles y mecanismos de participación de la sociedad civil. In: SERBIN, Andrés (coord.). *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Barcelona: CRIES e Icaria Editorial, 2011.

RUIZ, José Briceño. La Unasur: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano? In: ALFONSO, L. M.; RAMANZINI JR., H.; VAZQUES, M. (coord.). *Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. 2010. Disponível em: <www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/completo.pdf> Acesso em: 06.04.2013.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo Post-Liberal y Multilateralismo en Sudamérica: El Caso de la Unasur. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (coord.). *El Regionalismo "Post-Liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Procesos de Integración de América del Sur y el Papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, Barcelona, n. 97-98, p. 87-100, abril de 2012.

SERBIN, Andrés. Déficit Democrático y Participación Ciudadana en el Marco del Regionalismo Post-Liberal. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (coord.). *El Regionalismo "Post-Liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos Actores, Nuevos Temas, Nuevos Desafíos*. Buenos Aires: CRIES, 2012, p. 73-127.

SÓLON, Pablo. Reflexiones a mano alzada sobre el tratado de Unasur. *Revista de la Integración Suramericana*, Lima, n. 02, p. 12-18, julho de 2008.

TORRES, César Augusto Bermúdez. Mercosur y Unasur: una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI. *Revista Análisis Político*, Bogotá, n. 72, p. 115-131, maio-agosto de 2011.

5.2 FONTES DOCUMENTAIS

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Relatório ao Conselho de Ministros*, Montevideu, junho de 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/relatorio-ao-conselho-de-ministros>> Acesso em: 14.05.2013.

UNASUL. *Tratado Constitutivo da Unasul*. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>> Acesso em: 15.05.2013.

UNASUL. *Regulamento Geral da Unasul*. Quito, SD. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/documentos/fuentes-juridicas/reglamento-general>> Acesso em: 03.04.2013.

UNASUL. *Unasur/cjeg/decisión/nº7/2012*. Quito, 29 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/ec/6d/ec6d2361a78211e8599442972eb20548/Decision-7-Foro-participacion-ciudadana-Lima-30-noviembre-2012.pdf>> Acesso em: 29.05.2013.

DOCUMENTOS^(*)

AS CATEGORIAS HISTÓRICAS DO TRABALHO NOS CENSOS LATINO-AMERICANOS

HISTORICAL CATEGORIES OF LABOR IN LATIN AMERICAN CENSUSES

*André Gambier Campos^(**)*

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília (DF), Brasil

Resumo: Este artigo enfoca o histórico das categorias de trabalho nos censos demográficos dos países latino-americanos. Mais do que oferecer respostas, ele procura formular perguntas sobre como, desde o início do século XIX, evoluíram as categorias analíticas relativas ao trabalho nos censos. Este documento integra um esforço inicial de elaboração de uma agenda de pesquisa, que ainda está por se desenvolver no futuro — uma agenda dedicada à história das estatísticas censitárias na América Latina.

Palavras-chave: Categorias analíticas; Censos; America Latina.

Abstract: This article focuses on the history of labor categories utilized in demographic censuses of Latin American countries. More than answers, it tries to formulate questions about how, since the early nineteenth century, changed the analytical categories of labor in the censuses. This article represents an initial effort to establish a research agenda, which is yet to develop in the future — an agenda focused in the history of censuses statistics in Latin America.

Keywords: Analytical categories; Census; Latin America.

(*) Nota dos Editores: a série “*Documentos*” dos Cadernos Prolam/USP — *Brazilian Journal of Latin American Studies* — objetiva apresentar ao público documentos especiais e propostas de estudo com nível de Mestrado ou Doutorado em fase de andamento. No caso, o documento é um projeto de pesquisa, cuja relevância e originalidade deu motivo para publicação.

(**) Doutor, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em Brasília. *E-mail*: <andre.campos@ipea.gov.br>. Recebido em: 22.04.2014, aceito em: 27.05.2014.

Este documento enfoca o histórico das categorias analíticas de trabalho nos censos demográficos de alguns países latino-americanos. Mais do que trazer respostas definitivas, ele procura abrir espaço para perguntas sobre como, desde o início do século XIX, evoluíram as categorias relativas ao trabalho nos censos.

Em verdade, este artigo integra um esforço de elaboração de uma agenda de pesquisa, que ainda está por se desenvolver no futuro. Uma agenda preocupada com a história das estatísticas censitárias; sendo estas compreendidas não como instrumentos, mas sim como objetos de análise (SENRA, 2008).

De início, diga-se que a realização de censos foi uma preocupação de diversos países latino-americanos, desde seu surgimento como nações independentes no século XIX. Esses censos permitiram que os Estados conhecessem seus cidadãos — em termos de agregados, distribuições e perfis —, o que se revelou crucial para sua estruturação (SENRA, 1996, 1998, 1999, 2002).

Nesse sentido, o México realizou um censo, com características '*modernas*', no ano de 1895. O Brasil efetuou um censo desse tipo um pouco antes, no ano de 1872. Já o Chile realizou um censo muito antes, no ano de 1813. Desde então, esses países dedicaram-se a efetuar recenseamentos, que estiveram a cargo de órgãos estatais e especializados na produção de informações (IBGE, 2006; INE, 2009; INEGI, 1996; SENRA, 2009).

Como características gerais de tais censos, que se tornaram mais claras no decorrer do tempo, talvez se possam mencionar as seguintes: informações coletadas por funcionários estatais, com periodicidade quase decenal, mediante a realização de entrevistas domiciliares, abrangendo toda a população e todo o território, com uso de métodos de levantamento planejados, por meio de instrumentos de coleta padronizados, seguindo os cânones internacionais e enfocando aspectos cada vez mais numerosos e complexos da vida da população (SENRA, 1999).

A respeito desta última característica, vale ressaltar que, de modo crescente ao longo do tempo, os censos se constituíram em pesquisas de múltiplos propósitos. Com eles, os Estados pretenderam recolher informações sobre o tamanho da população, sua localização no território, seu perfil e assim por diante. Ademais, informações não só sobre a população em sentido estrito, mas também em sentido ampliado, incluindo sua habitação, seu entorno geográfico, entre outros temas.

Com uma abordagem histórica, a agenda de pesquisa descrita neste artigo pretende verificar como as categorias analíticas de trabalho, utilizadas pelos censos latino-americanos, variaram no decorrer do tempo, ou seja, tal agenda almeja focar sua atenção em temas relacionados à inserção da população no mercado laboral (participação, desocupação, ocupação, rendimento etc.). Dessa forma, não se pretende esgotar a quantidade e a multiplicidade de informações presentes nos censos, de forma alguma.

A importância de focar em temas vinculados ao trabalho está em que, desde que o trabalho forçado foi abolido (ao menos da normatividade estatal), a configuração da cidadania nos países latino-americanos sempre dependeu da inserção de cada indivíduo no mercado laboral. O fato de conseguir uma ocupação (e, principalmente, uma ocupação reconhecida pelo Estado) sempre foi algo decisivo para tal indivíduo se converter

em um cidadão, *de jure et de facto*. E não só da perspectiva social, como pareceria mais óbvio; mas, por vezes, também da ótica civil e política (BETHELL, 2000; CARDOSO, 2010; CARVALHO, 1995; GOMES, 2005; PAOLI, 1985; SANTOS, 1979).

Seja como for, para verificar a transformação das categorias analíticas de trabalho ao longo do tempo, a ideia é se concentrar em países como o México, o Brasil e o Chile. Isso porque, como indicado acima, eles disponibilizam materiais relacionados a censos em uma escala temporal bastante ampla (desde o início do século XIX até o começo do XXI). Além disso, disponibilizam materiais de diferentes espécies, como instrumentos de coleta de informações, manuais de metodologia de coleta e compêndios com resultados sistematizados.

Nesses países, os censos trazem um imenso número e uma extensa variedade de informações sobre trabalho. As categorias analíticas em que recaem essas informações podem se referir à participação de cada indivíduo no mercado, à sua ocupação, à sua desocupação, à sua remuneração e assim por diante. E, dentro de cada um desses pontos, pode haver ainda outros mais. Por exemplo, quanto à ocupação, tais categorias podem se referir à situação do indivíduo-trabalhador diante do capital ou ao reconhecimento de sua ocupação por parte do Estado.

Apesar do risco de incidir em erros, ao tentar observar fenômenos do passado com lentes concebidas para fenômenos do presente, a agenda de pesquisa descrita neste documento opta por estudar os censos dos países citados, enfocando como as categorias analíticas refletem a estrutura do mercado laboral, do início do século XIX até o começo do XXI.

Nesse período, a estrutura de tal mercado foi definida pela intersecção de três dinâmicas. Uma primeira (“*demográfica*” ou “*social*”) foi responsável pela oferta laboral, encarnada pelos trabalhadores. Uma segunda (“*econômica*”) foi responsável pela demanda laboral, a cargo das empresas. E uma terceira dinâmica (“*política*”) foi responsável pela regulação do encontro entre a oferta e a demanda — regulação constituída pelo Estado e pelos sindicatos (BENSUSÁN, CARDOSO e SENEN, 2007; CACCIAMALI, 1988; CARDOSO, 2010; TOLEDO, 2000; CARDOSO, 2010; TOLEDO, 2000).

Ao enfocar as categorias analíticas que refletem a estrutura do mercado laboral, a intenção é analisar em que instantes, e sob que condições, surgem referências:

- I. à ideia de participação do trabalhador no mercado laboral, seja por meio da ocupação ou da desocupação;
- II. à noção de idades mínimas e máximas para essa participação;
- III. à ideia de desocupação involuntária, que não se confunde com a inatividade;
- IV. à noção de que, na ocupação, há diferentes modos do trabalhador se posicionar diante do capital e do Estado.

O mero fato de que, em determinados momentos, surgiram referências a essas categorias de participação, desocupação e ocupação já representa uma informação relevante. E, obviamente, a forma como elas surgiram e se modificaram nos momentos seguintes

é outra informação importante. Afinal de contas, esse movimento das categorias analíticas dos censos reflete outras dinâmicas, que se fizeram sentir na história mexicana, brasileira e chilena.

A este respeito, podem-se mencionar várias dinâmicas econômicas, sociais e políticas, algumas restritas a cada país e outras comuns a todos. De modo imediato e sumário, é possível recordar das seguintes, verificadas desde o começo do século XIX na América Latina:

- I. o crescimento numérico e a mudança do perfil da população (em termos de idade, por exemplo); assim como a sua migração, das áreas rurais para as cidades (e, em alguns casos, para outros países próximos à região);
- II. o aumento da relevância das atividades industriais e de serviços, calcadas principalmente no mercado interno, em detrimento das atividades agropecuárias e extrativas minerais, voltadas ao mercado externo;
- III. a alteração do escopo e da feição do Estado, que passou de liberal (ou '*negativa*' — no sentido de não regular as esferas econômica e social) para outra corporativa (ou '*positiva*' — no sentido de regular tais esferas) e ainda outra democrática (e também '*positiva*') em certos períodos;
- IV. a modificação da normatividade internacional, que serviu de baliza para a nacional (como foi o caso da normatividade laboral e social, nascida na esteira da OIT a partir de 1919 ou da ONU a partir de 1945).

Um aspecto a ser ponderado no estudo das categorias analíticas de trabalho nos censos é que, diante de tantas mudanças nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas dos países, é possível cogitar alguma comparabilidade entre as categorias presentes em cada momento do período analisado (do início do século XIX ao começo do XXI)?

Em alguma medida, essa pergunta se refere ao problema da comparabilidade entre os diversos censos em cada país. Mas ela também pode ser ampliada, para considerar o problema que surge ao se levar em conta os censos dos diversos países (COLINO, 2009; NOHLEN, 2006; RAGIN e ZARET, 1983). Ao fim e ao cabo, eles são comparáveis?

Essas perguntas são formuladas apenas com o intuito de alertar sobre os problemas de comparabilidade, quando estão envolvidos períodos longos da história de distintos países — em que pese à semelhança de todos eles, ao seguirem percursos similares em termos de expansão e urbanização populacional, industrialização e diversificação econômica, expansão e complexificação estatal etc.

Enfim, mesmo com esses problemas metodológicos, o que se pretende com a agenda de pesquisa descrita neste artigo é analisar os instrumentos e os manuais de coleta de informações dos censos, bem como estudar os resultados divulgados, enfocando o histórico de evolução das categorias analíticas de trabalho, em países latino-americanos como o Brasil, o Chile e o México, desde o início do século XIX.

BIBLIOGRAFIA

- BENSUSÁN, Graciela; CARDOSO, Adalberto Moreira; SENEN, Cecília. *Instituições trabalhistas na América Latina*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- BETHELL, Leslie (Ed.). *A América Latina após 1930: economia e sociedade*. 1. ed. São Paulo: Edusp/Funag, 2000.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. *Mudanças estruturais no produto e emprego no Brasil: 1950-85*. São Paulo: FEA/USP, 1988.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. *A construção da sociedade do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. *Desarrollo de la ciudadanía en Brasil*. 1. ed. México D. F.: Colegio de México, 1995.
- COLINO, C. *Método comparativo. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: Terminología Científico Social*. Madrid/México D.F.: Plaza y Valdés/Universidad Complutense de Madrid, 2009.
- GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- IBGE. *Estatísticas do século XX*. 1. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- INE. *Retratos de nuestra identidad: los Censos de Población en Chile y su evolución histórica hacia el bicentenario*. 1. ed. Santiago: INE, 2009.
- INEGI. *Estados Unidos Mexicanos: cien años de censos de población*. Aguascalientes: INEGI, 1996.
- NOHLEN, Dieter. *Método Comparativo. Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos*. México D.F.: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2006.
- PAOLI, Maria Célia. *Trabalho e conflito na era do Estado: direitos sociais, cidadania e leis do trabalho no Brasil: 1930-1950*. Londres: London University, 1985.
- RAGIN, Charles; ZARET, David. Theory and method in comparative research: two strategies. *Social Forces*, v. 61, n. 3, p. 731-754, mar. 1983.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SENRA, Nelson de Castro. Governamentalidade: a invenção política das estatísticas. *Informare*, v. 2, n. 1, p. 88-95, jun. 1996.
- _____. A coordenação, a argumentação e a comunicação das estatísticas, vértices de um mesmo triângulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 12, n. 4, p. 92-98, 1998.
- _____. Informação Estatística: política, regulação, coordenação. *Ciência da Informação*, v. 28, n. 2, p. 124-135, maio 1999.
- _____. Regime e Política de Informação Estatística. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 3, p. 75-85, jul. 2002.
- _____. Pesquisa histórica das estatísticas: temas e fontes. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 15, n. 2, p. 411-425, jun. 2008.
- _____. *Uma Breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002)*. 1. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- TOLEDO, Enrique de la Garza (ED.). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. 1. ed. México D. F.: El Colegio de México, 2000.