



CADERNOS PROLAM/USP

10

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICA STUDIES



La Contribución Tributaria del Comercio Eventual o Ambulante en la Política Económica-Tributaria de los Gobiernos Locales Venezolanos

Ángel Higuerey Gómez,
Rolando Adriani Matheus y
Loyda Colmenares de Carmona*

Resumen: En Venezuela, se han cerrado varias empresas y el venezolano, ha buscado otras alternativas; entre ellas el comercio eventual o ambulante, creciendo de forma acelerada, y los comerciantes formales se ven afectados, pues ellos no cancelan impuestos. En el año 2005 en materia local nace la Ley Orgánica de Poder Público Municipal, y como novedad consagra la cancelación del Impuesto sobre actividades económicas por parte del comercio eventual o ambulante. Los municipios venezolanos dependen financieramente de este impuesto, del situado constitucional y otras transferencias nacionales. En este sentido se busca abordar la inquietud que existe sobre la dependencia financiera de los municipios de los ingresos provenientes de la tributación del comercio eventual o ambulante para poder sufragar sus gastos.

Palabras-claves: Comercio Eventual o Ambulante, Impuesto Municipal, Venezuela.

Abstract: In Venezuela, several companies have been closed and the Venezuelan, has looked for other alternatives; among them the street commerce growing of accelerated form, and the formal retailers are affected, because they do not cancel taxes. In 2005 in local matter was born of Ley Orgánica de Poder Público Municipal, and as newness consecrates the cancellation of the Tax on economic activities on the part of the street commerce. The Venezuelan municipalities depend financially on this tax, located constitutional and the other national transferences. In this sense one looks for to approach the restlessness that exists on the financial dependency of the municipalities of the originating income of the street commerce to be able to support its expenses.

Keywords: Street-Vendors, Municipal Tax, Venezuela.

* Ángel Higuerey Gómez, Licenciado en Administración, Especialista en Derecho Tributario. Profesor Ordinario, Asistente a Dedicación Exclusiva de la Universidad de Los Andes, Núcleo Universitario "Rafael Rangel", Trujillo, Venezuela. *E-mail:* anahigo@ula.ve. Rolando Adriani Matheus, Ingeniero de Sistemas. Profesor Ordinario, Asistente a Dedicación Exclusiva de la Universidad de Los Andes, Núcleo Universitario "Rafael Rangel", Trujillo, Venezuela. *E-mail:* adriani@ula.ve. Loyda Colmenares de Carmona, Licenciada en Contaduría Pública, Magister Scientiarum. Profesora Ordinario, Asistente a Dedicación Exclusiva, de la Universidad de Los Andes Núcleo Universitario "Rafael Rangel" Trujillo, Venezuela. *E-mail:* loydadcd@ula.ve. Recibido em 13/09/06 e aceito em 01/03/07.

Introducción

Con el descubrimiento de América, se inicia la explotación de éste, dándose el comercio unilateralmente; es decir, llevar mercancía hasta la tierra de donde eran oriundos los conquistadores. En Venezuela con el establecimiento de la Compañía Guipuzcoana a mitad del siglo XVIII, el comercio se impulsa vigorosamente, especialmente las relaciones comerciales con Europa (1730). Luego el Capitán Juan Francisco de León (1748) se alzó contra la Guipuzcoana, y el comercio local fue dominado por los mantuanos. En esta época, se desarrolla el comercio y se extiende en Venezuela, específicamente en mercados locales.

En lo que respecta, al aspecto local, el comercio se ejerce en su mayoría a través de bodegas, pulperías, boticas, entre otros y en este marco, a un nivel mayor en la localidad, se establecen los mercados, en el cual concurren los productores de bienes para ser ofrecidos a consumidores finales, intermediarios u otros productores que requieran de sus mercancías. Ahora bien, en la medida que van surgiendo los mercados y crece la comercialización de la localidad a través de la formación de otros comercios, y como consecuencia de la entrada en Venezuela de una gran masa de inmigrantes, las autoridades locales buscan regular esta actividad.

Al decir de Ruiz (1998, p. 17) al referirse a los municipios de la época colonial “Las atribuciones de los Cabildos eran vastas..., establecían escuelas, inspeccionaban y reglamentaban los oficios y los gremios,...”; más adelante, el mismo autor hacer referencia a que entre el gran número de funciones del Cabildo, se destaca “...el abastecimiento de artículos de primera necesidad, el control del comercio minorista,...” (RUIZ, 1998, p. 17).

En este sentido ya se veía la obligación de los municipios de regular la actividad comercial, como una de sus principales funciones. Esta regulación, tanto de la ciudadanía como de la mercadería, se hacía en Ordenanzas Municipales y Gremiales. Esta autoría de los municipios se mantuvo hasta 1830, cuando el régimen unitario disminuye los poderes de los cabildos. No es sino hasta la Constitución dictatorial de 1830, cuando vuelve la autonomía de los municipios, y en ese sentido comienzan a regular, a través de leyes locales, la actuación en la comunidad.

Ahora bien, a raíz de la nuevo marco legal, con la aprobación de la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el municipio es definido como “... la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de persona jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley” (artículo 168). En este sentido, se observa que el constituyente de 1999, mantiene la autonomía de los municipios, limitándola a lo establecido por la propia Constitución. En lo que respecta a la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), el municipio tiene facultad:

...para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, culturales y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado (Artículo 3).

De todo lo anterior se desprende la autonomía de los municipios; por otra parte el artículo 4 ejusdem, se describen las competencias para ejercer tal autonomía. Ahora bien, los ingresos, se pueden definir como aquellos recursos que el Estado, o en este caso el Municipio, necesitan para poder cumplir sus fines o cubrir sus necesidades primordiales tales como: servicios, obras, vialidad, pago de personal, deudas, entre otros; al respecto Valdés Costa (1996, p. 1) define los recursos como “... las entradas de dinero a la tesorería del Estado por el cumplimiento de su fines, cualesquiera que sea su naturaleza económica o jurídica”. En lo que respecta a los Ingresos de los Municipios, la CRBV (1999) en su artículo 179, los enumera siendo oportuno resaltar los siguientes: los procedentes del patrimonio, incluso el de sus ejidos y bienes; las tasas por el uso de sus bienes o servicios y las administrativas; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar; y el producto de las multas y sanciones entre otras estos son considerados y ampliados en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), clasifica los ingresos nombrados anteriormente en dos tipos: ordinarios y extraordinario.

De acuerdo a lo comentado en los párrafos precedentes se aprecia la gran variedad de ingresos con que cuentan los municipios y dentro de éstos cabe destacar el ISAE , el cual en la Constitución de la República de Venezuela de 1961 se denominaba Patente de Industria y Comercio” y en

la CRBV (1999) se denomina Impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) se denomina Impuesto sobre actividades económicas ISAE.

Este impuesto al decir de Briceño (1998, p. 6) es “... un Impuesto al Ejercicio de la actividad comercial o industrial o actividad lucrativa en la respectiva jurisdicción territorial”, agregando luego que “... no es un impuesto a las ventas, al consumo o al capital, porque si así fuera, invadiría esfera del poder tributario nacional que le están expresamente vedadas por mandato constitucional” (BRICEÑO, 1998, p. 6). De lo expresado lo anterior, este grava a todas las actividades comerciales que se realicen en la jurisdicción de la municipalidad, bien sea por persona naturales o jurídicas, que lo realicen de forma habitual o no.

En este sentido, el ISAE de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) tiene como hecho imponible “...el ejercicio habitual, en la jurisdicción del Municipio, de cualquier actividad lucrativa de carácter independiente, aún cuando dicha actividad se realice sin la previa obtención de licencia, sin menoscabo de las sanciones que por esa razón sean aplicable” (artículo 207).

De acuerdo a lo anterior, cualquier persona que ejerza la actividad comercial, y obtenga lucro, así no se haya obtenido el respectivo permiso municipal para ejercer dicha actividad, deberá cancelar este impuesto. Más adelante, en el último párrafo del artículo mencionado anteriormente, se hace referencia a otro hecho imponible de este impuesto: El comercio eventual o ambulante.

Ahora bien, el comercio eventual o ambulante puede definirse como aquel que se realiza en la vía pública, y el cual no tiene un puesto o sitio permanente, pues puede ejercer su actividad en una localidad, mudándose para otra vecina o lejana, volviendo a la del inicio cuando lo crea conveniente; en otras palabras, es aquel que no se realiza permanentemente en un sitio.

Se ha apreciado que existen varias formas de comercio ambulante, desde el que se practica en las calles de alta afluencia automovilística, hasta en los grandes hacinamientos de puestos en zonas específicas, que se han ido definiendo alrededor de los mercados establecidos, de centros comerciales,

en las calles y avenidas, en los terminales de pasajeros entre otros.

Este tipo de comercio ha venido creciendo en Venezuela en los últimos años constituyéndose en una competencia del comercio formal pues se encuentra al lado de él o en sitios muy cercanos. Es el caso que el comercio eventual o ambulante, se ha incrementado, no sólo en Venezuela sino en otros países, tal cual lo asevera el segundo vicepresidente de la Cámara Nacional de Comercio de Chile, Jame Raby, citado por Espinosa (2004), en su artículo Comercio ambulante I cuando manifiesta que “los comerciantes estamos indignados por la inacción que existe por erradicar el comercio ambulante, especialmente en regiones, en donde las municipalidades siguen otorgando permisos, mientras que al comercio establecido le aumentan los impuestos y las fiscalizaciones”.

Ahora bien, para la determinación del monto de impuesto a pagar por parte de los contribuyentes, es necesario establecer la base imponible a la cual se le va a aplicar la alícuota del impuesto. La base imponible de acuerdo a Villegas (2002, p. 289) es:

...una magnitud numéricamente pecuniaria (p.ej., el valor de un inmueble) o puede no serlo. En este último caso deber consistir en una magnitud a la cual se le asigne cierta relevancia económica, de modo tal que pueda servir de sustento al importe tributario (p.ej., un litro de algo).

En este sentido la base imponible va a ser aquella medida escogida por el legislador para determinar el importe del impuesto a pagar por el contribuyente; otros autores (VALDÉS COSTA, 1996) la definen como el aspecto cuantitativo del hecho imponible

De acuerdo a un análisis de varias Ordenanzas Municipales, efectuado por Evans (1998, p. 154) concluyó que la base imponible del ISAE son: “... ingresos brutos, capital, operaciones comerciales, ventas al por mayor, ventas al detal o comisiones. Otros contribuyentes son gravados de conformidad con “categorías” o “clases”, y otros de acuerdo con una patente mínima o máxima”.

Ahora bien, en el caso del ISAE y de acuerdo a la LOPPM (2005), la base imponible escogida por el legislador la constituyen “... los ingresos

brutos efectivamente percibidos en el período impositivo correspondiente por las actividades económicas u operaciones cumplidas en la jurisdicción del municipio...” (artículo 212); definiendo los ingresos brutos como:

... los proventos o caudales que de manera regular reciba el contribuyente o establecimiento permanente por causa relacionada con las actividades económicas gravadas, siempre que no se esté obligado a restituirlo a las personas de quienes hayan sido recibidos o a un tercero y que no sean consecuencia de un préstamo o de otro contrato semejante (artículo 213 de la LOPPM).

De este modo, para la determinación de la base imponible, se hace necesario contar con los registros contables en el cual se especifique o se totalicen los diferentes ingresos, pues dependiendo de la actividad, se le aplicará un alícuota diferente, la cual debe estar descrita en la ordenanza del impuesto o en un anexo a ésta. Tales registros contables son exigidos por el Código Orgánico Tributario (2001) en su artículo 145, en el cual se detallan los deberes formales de los contribuyentes, y específicamente: “a) Llevar en forma debida y oportuna los libros y registros especiales, conforme a las normas legales y los principios de contabilidad generalmente aceptados, referentes a actividades y operaciones...” (numeral 1). Así mismo la LOPPM (2005) establece que “Los contribuyentes están obligados a llevar sus registros contables de manera que quede evidenciado el ingreso atribuido a cada una de las jurisdicciones municipales...” (artículo 224).

En relación a los comerciantes eventuales o ambulantes, por su propia característica, pudieran no llevar registros de sus actividades, y menos aun registros contables que le permita determinar la base imponible y cuantificar el impuesto a cancelar por éstos; por otra parte, la LOPPM (2005) no especifica la forma de determinar dicha base en el caso de estos contribuyentes.

Aunado a lo anterior, el artículo 218 ejusdem establece que “La actividad industrial y de comercialización de bienes se considerará gravable en un Municipio, siempre que se ejerza mediante un establecimiento permanente, o base fija, ubicado en el territorio de ese Municipio”. No hace mención la LOPPM (2005) sobre el caso de los comercios eventuales o ambulantes; pues por su condición, éstos no se encuentran en una sola jurisdicción.

Lo anterior será mas grave, si el contribuyente es un comerciante ambulante que ejerce su actividad en varios municipios vecinos. Si es cierto que la novísima LOPPM (2005), soluciona el problema en este tipo de impuesto cuando los contribuyentes ejercen su actividad en varios municipios, a través de instrucciones para la determinación del impuesto que le corresponde a cada municipio en los artículos 221, 223, 224 y 225 y sobre la potestad de establecer acuerdos de armonización tributaria, regulada en el artículo 222, el problema persiste; pues al no llevar registros de las actividades y menos aún registros contables, será aún más difícil la determinación de la base imponible.

En este sentido, no se establece claramente en la normativa marco la determinación de base imponible del ISAE para los contribuyentes que ejerzan comercio eventual o ambulante; a pesar de ser considerado como presupuesto de hecho en la legislación vigente y por ello se pretende estudiar la posibilidad de regulación de tal ingreso por parte de los gobiernos locales. Por lo cual se plantea como objetivo de esta investigación Estudiar la aplicación del Impuesto sobre Actividades Económicas en el Comercio Eventual o Ambulante en el marco de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de Venezuela.

Para poder conseguir el presente objetivo, los datos en estudios se obtuvieron de material bibliográfico y de Internet sobre el Impuesto sobre Actividades Comerciales y sobre la actividad comercial eventual o ambulante; así como las normativas tributarias vigentes en Venezuela. Toda esta información será analizada en forma rigurosa para determinar la conexión entre el ISAE y el comercio eventual o ambulante.

De acuerdo a lo anterior se puede deducir que la investigación a realizar es de tipo documental; ésta de acuerdo a Arias (1999, p. 47) "...es aquella que se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos". Por otra parte Finol y Nava (1996, p. 73) presentan un concepto más amplio en lo que respecta a las Investigaciones documentales, definiéndolas como el:

proceso sistemático de búsqueda, selección, lectura, registro, organización, descripción, análisis e interpretación de datos extraídos de fuentes

documentales existentes en torno a un problema, con el fin de encontrar respuesta a interrogantes planteadas en cualquier área del conocimiento humano.

En vista de que los datos a estudiar se tomaran de los diversos textos, investigaciones, revistas, publicaciones, leyes, ponencias presentada en conferencias o seminarios y boletines diversos que se refieran al comercio eventual o ambulante y al ISAE; la técnica a utilizar será la de Revisión Documental que “... es aquella que recurre a la información escrita, ya sea bajo la forma de datos que puedan haber sido productos de mediciones hechas por otros, o como textos que en sí mismo constituyen los eventos de estudios” (FINOL, NAVA, 1996). Utilizando como instrumento para recolectar la información la matriz de análisis y la cual fue construida de acuerdo a la operacionalización de las variables, permitiendo así el cumplimiento de los objetivos.

Comercio eventual o ambulante

Los orígenes del comercio datan de la prehistoria, pues los seres humanos de esa época buscaban bienes no solo para su subsistencia, sino también para los que dependía de él. En este sentido nace el trueque, pues siguiendo a Barnes (1955, p. 11)

Aunque el hombre neolítico podía satisfacer por sí la mayor parte de sus necesidades, no por esto dejó de practicar el comercio (sic), pues había ya un intercambio – local, regional e intraeuropeo- de géneros que comprendía el sílex, la concha, el ámbar, la sal y, tal vez, la pieles.

En el avanzar de las eras, específicamente la de los metales, el hombre ve las ventajas del metal. El primero en utilizar fue el cobre, en Egipto, aproximadamente 4.000 a. de C.; surgiendo así luego la edad del Bronce y del Hierro. En este sentido se observa que al inicio del comercio este siempre se realizó de una manera eventual o ambulante.

Pero como consecuencia de la aparición del Estado, éste se vio en la obligación de regular dicha actividad; a través de la incorporación de normas

sobre el tipo de producto, los lugares en donde se puede realizar, las normas sanitarias y otras que deben cumplirse para poder ejercer esta actividad en su territorio. De esta forma, dicha actividad le produce un ingreso al Estado, a través de la incorporación de impuestos a las ventas, y de una tasa por la licencia otorgada. De manera casi instantánea, surge el comercio informal, que podría ser definido, como aquel que no cumple con la permisología necesaria para ejercer dicha actividad. Por ello se puede afirmar, que en la medida que ha existido el comercio formal, en esa misma medida ha existido el informal.

De lo anterior se desprende que el comercio se puede dar de distintas formas: Comercio formal e informal. El comercio formal es aquel que se realiza cumpliendo las disposiciones legales, tanto nacionales como locales; se da en un establecimiento permanente. En este sentido, sus propietarios se acogen a las leyes, cumpliendo así las normas de higiene y seguridad, tributarias entre otras; sus trabajadores se encuentran protegidos por la seguridad social del estado, a los cuales se les conceden derechos laborales.

En Venezuela, para poder ejercer la actividad comercial es necesario cumplir con lo establecido en el Código de Comercio, solicitar el respectivo permiso municipal, denominado Patente, e inscribirse formalmente en los diferentes organismos e institutos que las leyes nacionales lo requieran.

De una manera abstracta, y señalando lo expresado por se puede decir que el comercio eventual de acuerdo a Castillo (citado por González, 2006) son "... agrupaciones comerciales que ejercen el comercio de productos generalizados en la vía pública o terrenos (sitio fijo) ya sea o no propiedad del DDF, y que carecen de la más indispensable infraestructura para su funcionamiento adecuado".

El comercio eventual o ambulante se observa en los países árabicos y Europa medieval, cuando el comercio se ejercía en su totalidad por mercados realizados sin planificación; pues las personas se reunían en cualquier sitio, por no existir uno destinado para la distribución de mercancías.

Ahora bien, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia, define ambulante como "Que va de un lugar a otro sin tener asiento fijo. Ú.t.c.s. vendedor ambulante"; así mismo puntualiza que el comercio: "Del lat. *Commercium*. m. Negociación que se hace comprando y vendiendo géneros

o mercancías”; y por otra parte conceptualiza eventual como: “Dícese del trabajador que no pertenece a la plantilla de una empresa y presta sus servicios de manera provisional”,

En el mismo orden de ideas, Osorio (2002, p. 193) en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, define al comercio como la “Actividad lucrativa que consiste en intermediar directa o indirectamente entre productores y consumidores, con el objeto de facilitar y promover la circulación de la riqueza” y como comerciante, el “Individuo que, teniendo capacidad legal para contratar, ejerce por cuenta propia, o por medio de personas que lo ejecutan por su cuenta actos de comercio” (OSORIO, 2002, p. 193).

En este sentido, se podría definir el comercio ambulante como el intercambio de mercancías que se realiza sin tener un establecimiento fijo o puesto permanente; por otra parte, de acuerdo a lo anterior, el comerciante ambulante o eventual se puede contextualizar como aquella persona que realiza el acto de comercio, considerando la exposición del acto de comercio definida en el Código de Comercio venezolano, sin tener un sitio fijo, pudiendo realizar dicha actividad en cualquier sitio de la localidad.

Sumado a lo expuesto, se trae acotación la Propuesta del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) de un Proyecto de Ordenanza de Patente de industria y comercio para el municipio Libertador del estado Mérida (1997, p. 71), en los que se clasifican a los contribuyentes de este impuesto como residentes, transeúntes, eventuales y ambulantes. Definiendo a los primeros como los que reúnan las siguientes condiciones:

- a) Tener como domicilio comercial el Municipio Libertador del Estado Mérida;
- b) Llevar los libros y registros contables referentes a las actividades y operaciones que se vinculen con la actividad ejercida, en el Municipio Libertador; o
- c) Tener oficinas, sucursales o agencias en Jurisdicción del Municipio Libertador.

En este sentido, define a los transeúntes como los que un cumplan ninguna de las características mencionadas anteriormente. Definiendo al Comercio eventual como aquel que se ejerce “...en determinadas épocas del año, o en instalaciones removibles o temporales, colocadas en vías o lugares públicos autorizados por la Alcaldía” (PROPUESTA..., 1997). En lo que

respecta al comercio ambulante, le asigna ciertas características para poder ser considerado como tal; estas son:

- a) El ejercido en los sitios públicos o abiertos al público, en forma móvil o en un lugar determinado
- b) El ofrecimiento y venta a domicilio en nombre propio, o en nombre de otras personas, de productos, mercancías o servicios, sea cual fuere la relación jurídica existente entre el vendedor ambulante y su principal, en este caso será el principal en cuyo nombre se realiza la venta, quien está obligado al pago de la Patente prevista en esta Ordenanza,...

De acuerdo a lo citado anteriormente se observan las diferencias existentes entre el comercio eventual y el ambulante, distanciándose del comercio habitual; y que los mismos son totalmente apreciados en la economía de los municipios venezolanos. En algunos casos este tipo de comercio es definido como informal, por la no correspondencia con el comercio formal, que en nuestra definición anterior es considerado como residente en la zona.

Por otra parte el comercio informal no tiene derechos laborales, es un drama social, que implica una actividad ilícita la cual genera importantes desequilibrios en las economías nacionales, ya que implica evasión tributaria, competencia desleal y en algunos casos delincuencia, como el contrabando, o el desarrollo de la piratería, sobre todo en actividades en las que se violan los derechos de propiedad intelectual.

La evasión tributaria como consecuencia de este comercio genera pérdidas millonarias a las arcas estatales y locales, que dejan de ingresar contribuciones necesarias para el desarrollo de políticas de protección social. Por otra parte, la razón de la disminución de los tributos, se explica por las altas cargas tributarias que alejan a muchos empresarios de la formalidad.

El comercio informal no es una actividad nueva en las ciudades moderna, siempre ha existido, desde las sociedades indígenas, durante la Colonia y en los últimos siglos; este se presenta a través de vendedores de dulces, refrescos y frutas en los parques públicos, afuera de los cines y a la salida de las escuelas, así como la existencia de los vendedores ambulantes, que recorrían la ciudad en bicicleta vendiendo ropa, enseres y utensilios de cocina, ellos eran parte de la vida cotidiana y nadie los veía como algo indeseable.

Durante los últimos años, las ciudades se han visto invadida por puestos

de “comercio ambulante”, en donde es posible obtener frutas y alimentos preparados, prendas de vestir, zapatos, útiles escolares, herramientas, videos, aparatos electrónicos e incluso muebles y vehículos; esto trae un impacto negativo en el valor de los inmuebles y en las actividades económicas de la zona donde ellos se ubican.

Los nombres más comunes de esta actividad “comercio ambulante” y “comercio informal”, no son los más apropiados; el primero porque una gran cantidad de puestos son permanentes y con ubicación fija, el segundo porque existen otras formas de comercio informal que se practican fuera de la vía pública (ejemplo en las oficinas).

Existen varias formas de comercio ambulante, desde el que se practica en las avenidas y calles de alta afluencia, hasta en los grandes hacinamientos de puestos en zonas específicas, que se han ido definiendo alrededor de mercados establecidos, de terminales del metro y de paradas de autobuses. Las diferencias en esas prácticas indican la existencia de un proceso de evolución que se inicia en condiciones muy precarias y que va transformándose en situaciones estables, de mayores ingresos, e incluso de mayor complejidad organizacional.

El comercio ambulante es el que se realiza fuera de establecimiento comercial permanente, con empleo de instalaciones desmontables, transportables o móviles. Se pueden distinguir cuatro (4) tipos de comercio ambulantes: (a) el que se realiza en mercados de celebración regular; (b) el callejero; (c) quioscos y similares; y (d) el comercio itinerante.

El primero se realiza en mercados que se celebran regularmente, con una periodicidad determinada, en lugares o emplazamientos, y superficie señalizadas y en las fechas y por un tiempo determinado; en este caso se podría considerar los mercados que se realizan en ciertos períodos de la semana o del año. Aquí se puede mencionar, los mercados de verduras, los de artículos navideños, los de algunas ferias, entre otros.

Por otra parte, existe un mercado eventual o ambulante que es callejero, entendiéndolo por tal, aquél en el que no se dan las características expuestas en el párrafo anterior. Dentro de esta actividad se encuentran los expendidos de artículos para vehículos en las calles o avenidas, en los semáforos. Así mismo se encuentran aquellos que se instalan por un momento para comercializar

su mercancía: libros, verduras, leyes, tarjetas telefónicas, y por que no, los vendedores de periódicos, que sin tener un sitio fijo, expiden la prensa en las calles o sitios públicos.

Otro tipo de comercio ambulante es el que aunque se efectúa en la vía pública, se realiza en instalaciones permanentes, como es el caso de quioscos y similares, para lo cual se requiere autorización. En este sector se encuentran los kioscos distribuidores de prensa, de dulces caseros e industriales; y en algunos casos los que alquilan y venden tarjetas telefónicas.

Por último el comercio itinerante, que es el que se ejerce en camiones o furgonetas, ubicándose en cualquier vía pública. Éste merece mención especial, pues por sus características, dicho comercio puede ser ejercido en cualquier municipio; sin considerar que los otros también lo pueden hacer. Pero es el caso que debido a su propiedad, se les facilita trasladarse a cualquier municipio, o zona de un municipio, y vender o prestar sus servicios. Dentro de este grupo se encuentran los expendedores: frutas, accesorios para vehículos, comida, ropas, artículos deportivos, entre otros.

Importancia económica del comercio eventual o ambulante

El comercio eventual juega un papel importante en la economía de un país. Según opinión de algunos tratadistas una de éstos es como elemento distorsionador de la economía, por cuanto sus ingresos no se encuentran regulados por ninguna normativa, y compiten deslealmente con el comercio formal.

En este sentido, su actuación como tal no está atribuida a ningún elemento de la economía que permita controlar su contribución al Producto Interno Bruto; mucho menos para la determinación del pago de sus deberes tributarios, los cuales son exigidos por la CRBV (1999). La situación del comercio informal es drástica. De acuerdo a PROVEA, Derechos para todos, en su informe anual 1999-2000

... en el primer semestre de 2000, la cifra de personas del sector informal de la economía es la más alta de la última década. Según la OCEI, del total de personas ocupadas que suman 8.593.289, el 52,6% forma parte del sector informal, para un total de 4.510.902 personas, mientras que 47,4%, tienen empleos en el sector formal de la economía.

De acuerdo a lo expresado de la situación alarmante, por cuanto mas de un 50% del total de personas ocupadas se encontraban en el sector informal dicha situación ha cambiado mucho, pues de acuerdo a visita efectuada al portal en Internet del Instituto Nacional de Estadística, al mostrar la información referente a la Tasa de Ocupación por Sector, los resultados fueron los siguientes. En el año 2001 la tas de ocupación del sector informal disminuyo a un 49,59 %; pero en el 2002 se ubican en un 51,40%; incrementándose nuevamente en el año 2003, en la cual se colocó en un 52,7%. Por el contrario, para el año 2004, esta tasa se situó en un 46,60% disminuyendo en comparación con los años anteriores y siendo la más baja de los estudiados.

De lo anterior se aprecia que gran parte de las personas activas de la economías, que se encuentran ocupadas, se están empleados en el sector informar con las consecuencias que ésta genera, por las características mencionadas anteriormente.

A todo lo contrario comentado anteriormente, existen defensores del comercio eventual o ambulante, aludiendo de que el mismo existe motivado a la crisis económica por la que atraviesa el país; y en consideración a que el Estado o en este caso el gobierno, no le garantiza su derecho al trabajo, ellos tienen que buscar los ingresos para cubrir las necesidades de su familia. En este mismo orden de ideas el Centro de Divulgación del Conocimiento Económico/Unidad de Análisis y Políticas Públicas de la Economía Informal – Uappei (2006, p. 7) expresa que

no solo hay grupos afectados por el crecimiento del buhonerismo. Algunos empresarios ubicados aguas arriba en la cadena, reconocen en esta actividad un componente agregador de valor importante, representado en un descentralizado, competitivo y eficiente grupo de vendedores. De esta forma, muchas empresas formales de productos de consumo final (de mediano y gran tamaño), así como muchas importadoras de productos diversos, se valen de estas redes comerciales para distribuir sus productos

Todo lo anterior se aprecia en los enfrentamientos entre los Alcaldes y el comercio informar, en las grandes ciudades de Venezuela. Esto se debe, a que los primeros tratan de imponer la ley, pero no cuentan con los argumentos

económicos y sociales para defender su causa. Por otra parte

la existencia del buhonerismo y sus efectos colaterales es, en buena medida, responsabilidad del Estado: es el Estado quien inhibe las oportunidades de inversión rentables y hace burocráticamente costosas otras menos rentables y potenciales generadoras de empleo. En paralelo, asumiendo el carácter de monopolista de los derechos de propiedad, negocia los derechos que, sobre los bienes públicos, tenemos todos los ciudadanos que delegamos en él, el rol de garante del gobierno de la ley (CENTRO DE DIVULGACIÓN..., 2006, p. 13).

De lo anterior se desprende que la situación del comercio informal forma parte de la realidad económica de Venezuela, y por consiguiente es el Estado quine pro mandato de la Constitución deberá buscar solución a esta situación. En el caso que ocupa esta investigación, que e la contribución a las cargas públicas por parte de este sector, es el Estado como garante de la Ley y los principios, quien a través de su ordenamiento jurídico buscará la forma de que todos contribuyan al sostenimiento de las cargas públicas; tal situación se materializa con mas incidencia en los gobiernos locales.

Por otra parte es conveniente traer acotación la opinión de Guedez-Calderín (2005), en su artículo ¿Buhoneros o Comerciantes?, cuando expresa que:

el final de 2004 presentó un contraste importante: por un lado, el SENIAT anunció que recaudo bs 22,6 billones, superando en 30% la recaudación prevista. Eso significa que, en impuestos, las empresas y trabajadores venezolanos legalmente registrados pagaron aproximadamente US\$ 11,6 millardos al fisco, esto es, casi la mitad de las Reservas Internacionales del país. Mientras tanto, las principales ciudades del país contaron con un ejército de vendedores ambulantes –buhoneros- que, sin pagar nada al SENIAT, ejercen su comercio a la vista de todos y ocupando el espacio público.

Para más adelante hacerse la siguiente interrogante “¿Por qué aplicamos impuestos únicamente a los comerciantes y trabajadores legales?” (GUEDEZ-CALDERÍN, 2005). Esta situación de que este tipo de comercio debe

contribuir con la carga pública, a través del pago de tributos, se ha dado en Venezuela desde finales del siglo pasado, cuando se quiso instituir un monotributo y el cual buscaba que este tipo de comercio cancelara un impuesto en sustitución del impuesto sobre la renta. Tal situación se encuentra en proyecto en la Asamblea Nacional, pero hasta la fecha no se ha decidido nada al respecto.

El impuesto sobre actividades económicas aplicado al comercio eventual o ambulante

Ahora bien, tal cual como se comento anteriormente, el ISAE grava la actividad lucrativa, siempre y cuando se realice de forma independiente, en la jurisdicción de un municipio. En este sentido, de acuerdo a las características del hecho imponible, se puede gravar el comercio eventual o ambulante. Y en ese sentido, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), lo prevé en su artículo 207 cuando establece que “El comercio eventual o ambulante también estará sujeto al ISAE”.

En este orden de ideas, se aprecia que el legislador vio la necesidad de gravar a esta actividad, en vista de que la misma cumple con todas las características del hecho imponible y tiene un efecto en la económica local venezolana. Es conveniente traer a acotación lo expresado por Fraga Pittaluca y otros (2005):

... a partir de la entrada en vigencia de la LOPPM, los Municipios de todo el país están obligados a dictar las reglas necesarias para formalizar, desde el punto de vista tributario, la situación del comercio ambulante y, por tanto de exigir el pago del IMAE

Es por ello que el presente trabajo busca ser un aporte a este mandato de la norma, a fin de buscar viabilidad a un tema tan delicado como es el ISAE al comercio eventual o ambulante.

Un análisis de los elementos que componen el hecho imponible del impuesto a las actividades comerciales, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se realizará en base a las características mencionadas anteriormente: (a) la actividad debe realizarse de manera habitual; (b) debe

ser con fines de lucro; (c) deber ser realizada en forma independiente; (d) se considerará realizada, tenga o no el permiso respectivo; y (e) debe producirse en la jurisdicción del municipio que lo desea gravar.

El comercio eventual se realiza de manera habitual, pues se observa que las personas que se dedican a dicha actividad, han hecho de ella su labor diaria. Recordando las características mencionadas anteriormente para considerar que un comercio es habitual: ordinario, constante y prolongado en el tiempo; todo ello va a resultar que es su actividad económica usual. Por consiguiente se puede afirmar que las personas que están realizando esta actividad, permanecen (forzosa o consciente) un tiempo largo a la dedicación de esta actividad. Se dice forzosa, pues debido a las circunstancias económicas y a su situación, se han visto en la necesidad de buscar un sustento, y se han dedicado a esta actividad. Por el contrario, se dice que es consciente, aquellas personas que se han dedicado a la situación buscando sus ingresos, y por no tener preparación para un trabajo, o bien porque se encuentran en situación de jubilación, buscaron ejercer el comercio en forma ambulante. Es decir, que esta es la actividad usual del comerciante eventual o ambulante.

Cuadro 1 - Caracterización del tiempo del comercio eventual o ambulante

Comercio Eventual o Ambulante	Ordinario	Constante	Prolongado
El de mercados de celebración regular	Si	Si	Si
El callejero	Si	Si	Si
Los quioscos y similares	Si	Si	Si
El comercio itinerante	Si	No	No

FUENTE: Elaborado por el autor

Como se observa en el Cuadro 1, el ejercicio del comercio eventual se ha caracterizado en muchos casos por ser un tiempo mayor a un mes. Tal como los quioscos y similares, el callejero y el de los mercados de celebración regular. Éste último, es costumbre que las personas que se dedican a el, a pesar de que el mercado no se realiza todo los días, lo hacen por un largo tiempo. Es decir que existe continuidad en un lapso. Por el contrario, el comercio itinerante, en muchos casos su realización el tiempo no es predecible en un municipio, pues se le hace mas fácil de trasladarse a otros municipios, y más aun cuando dos (2) o más municipios constituyen una ciudad, o quedan cerca; tal es el caso de la gran Caracas, San Cristóbal y de Barquisimeto.

Toda persona que se dedica al comercio lo hace buscando un beneficio económicos; más aún aquellas personas que se dedican al comercio eventual, pues siendo el sustento de su vida, deberían generar una riqueza, en este sentido un incremento del capital, que le permita recuperar sus costos obteniendo un margen de ganancia. En este sentido se puede afirmar que el comercio eventual o ambulante se realiza con fines de lucro

Lo anterior se concatena con lo expuesto por Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (2006, p. 10-11), en su Revista de Serie Economía Informal en Venezuela, *El Comercio Informal en Venezuela: una introducción al fenómeno*; en esta se hace referencia a la obtención de financiamiento por parte de este sector.

La obtención de capital (en forma de mercancía para la venta) está muy asociada a la existencia de empresas formales consolidadas y vendedores particulares, que otorgan mercancía a consignación, mediando tasas de interés, a los buhoneros.

Por consiguiente, necesita ingresos superiores para poder retornar el capital prestado más los intereses respectivos, y que le quede un margen de ganancia.

El siguiente elemento del hecho imponible del impuesto sobre las actividades económicas, el de ser realizado en forma independiente, es el que tiene una mayor dificultad en verificar. Pues en muchos de los casos, son los comerciantes que contratan a la personas que se dedican a esta actividad, tal como lo asevera Fraga Pittaluga y otros (2005, p. 73)

...suele ocurrir que los vendedores ambulante no son comerciantes sino simples trabajadores explotados que reciben un sueldo miserable y humillante de parte de un comerciante clandestino e inescrupuloso, que opera en diversos Municipio, pero sin sede visible en ninguno, quien encubierto tras el burladero del comercio informal y a pesar de obtener el mismo o mayor lucro que comerciante formal, no sólo no contribuyen al tesoro municipal, sino que evade también los tributos nacionales.

En este sentido, no es fácil subsanar esta situación. Pero si fuese posible

a través de la próxima característica un censo y un registro de los mismos, se podría ver la situación de cada uno de ellos.

Tal cual como se aprecia en el Cuadro 2, el comercio ambulante ejercido en la calle y el itinerante, son los sujetos donde se dificulta determinar la independencia de éstos. Por el contrario, aquel que se ejerce en quioscos y en mercado de celebración regular, se podría decir que su independencia es total.

Cuadro 2 - Caracterización de independencia del comercio eventual o ambulante

Comercio Eventual o Ambulante	Independencia	Observaciones
El de mercados de celebración regular	Total	
El callejero	Parcial	Muchas veces es contratado por un comerciante para la venta de sus productos
Los quioscos y similares	Total	
El comercio itinerante	Parcial	Muchas veces es contratado por un comerciante para la venta de sus productos

FUENTE: Elaborado por el autor

Si se toma en consideración lo expresado por Centro de Divulgación del Conocimiento Económico/Unidad de Análisis y Políticas Públicas de la Economía Informal – Uapei (2006) en cuanto a que

Algunos “dueños” de varios puestos de buhoneros pagan salarios a sus “empleados”, mientras que se dedican a supervisar varios de sus propios puestos. Otros cancelan a sus “empleados” un porcentaje sobre las ventas con lo cual atan la remuneración al desempeño

En este sentido, la individualidad o independencia, debe dejarse bien clara a la hora de gravar el comercio eventual o ambulante, con el ISAE.

Tener o no el permiso respectivo para ejercer la actividad de comercio no justifica que no puede contribuir a través del pago del ISAE. Pues de acuerdo a la doctrina, se considera realizado el hecho imponible aun sin contar con los permisos respectivos; por consiguiente, la posesión o no del permiso, no es limitante para el cobro de este impuesto. Con la disposición de un permiso por parte de la autoridad municipal para el ejercicio del comercio eventual

o ambulante, se evitarían situaciones de corrupción, tal como lo expresa en su revista la Centro de Divulgación del Conocimiento Económico/Unidad de Análisis y Políticas Públicas de la Economía Informal – Uappei (2006) Comerciantes Informales en Caracas: La negociación del espacio público:

La forma en que estos emprendedores llevan a cabo sus actividades es obteniendo algún tipo de permiso verbal, no-oficial, legal o no, pero que es esencialmente respetado por la policía y autoridades locales. Este puede ser un permiso diario, semanal o por la temporada y a menudo ha sido intercambiado por un pago a alguna autoridad

Por última característica es que debe producirse en la jurisdicción del municipio que desea gravarlo. Ésta característica es fácil de apreciar, en la mayoría de los tipos de comercio ambulante, por cuanto los límites de los municipios se encuentran bien definidos. Pero de acuerdo al Cuadro 3, se aprecia que el único que no es fácil de identificar su estadía en la jurisdicción del municipio, y por ende su registro, es el del comercio callejero, esto por su misma condición.

Cuadro 3 - Caracterización de la territorialidad del comercio eventual o ambulante

Comercio Eventual o Ambulante	Facilidad de Identificar	Traslado a otros municipios
El de mercados de celebración regular	Si	Si
El callejero	No	Si
Los quioscos y similares	Si	No
El comercio itinerante	Si	Si

FUENTE: Elaborado por el autor

Por el contrario, se aprecia en el Cuadro 3, que este tipo de comercio, excluyendo a de los quioscos y similares, puede fácilmente trasladarse hacia otros municipios, bien sea por costumbre o para evitar su identificación o para ampliar su mercado. En este caso, su registro debería hacerse en cada municipio.

En lo que respecta al aspecto temporal, para el pago del ISAE, y tal como se comentó anteriormente, según en Cuadro 1, el comercio de celebración

regular, el de quioscos y similares y el itinerante, se realizan por un lapso de tiempo prolongado; mas aun el de los quioscos y similares. No así el callejero, que por su propia condición, su estadía en el tiempo no es fácil de predeterminar.

En resumen, de acuerdo a los párrafos precedente, se concluye que el comercio eventual o ambulante, realiza el hecho imponible del impuesto a las actividades económicas, y por consiguiente se da inicio a una relación jurídica tributaria.

Ahora bien, de acuerdo a lo descrito anteriormente, en lo que respecta al hecho imponible y a los sujetos activo y pasivo en el ISAE, específicamente en el comercio eventual o ambulante se observa claramente que se está en presencia de una actividad que cumple con todas las características para se sujeta a gravamen por el ISAE, considerado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Reflexiones finales

De acuerdo a lo anterior se observa que en los países de América Latina, el comercio eventual o ambulante, ha ocupado un gran espacio en la economía; y el cual debe su existencia a que no cuentan o no logran conseguir un empleo en la economía formal. La solución a dicha situación algunos estudiosos se la imputan a los Gobiernos. En el caso específico de Venezuela, casi la mitad de la fuerza trabajadora trabaja en este sector.

Sobre la base de la gran masa de recursos que maneja, se aprecia que una cantidad de recursos se está dejando de percibir tanto a nivel nacional como local, por no contar con los instrumentos jurídicos que le permitan gravar esta actividad. Tal situación se hace más crítica en los gobiernos locales venezolanos, pues según estudiosos, mas del 80% de estos dependen de las transferencias realizadas por el gobierno nacional a través de los denominados situados; trayendo como consecuencia la perdida de su autonomía financiera; y por consiguiente el cumplimiento de sus fines.

Como consecuencia de lo anterior, y dadas las características del sector, estos no contribuyen con los gastos públicos, pues al no contar con una situación legal se le dificulta su inspección y el cumplimiento de los deberes tributarios establecidos, bien sea a nivel nacional o local. Si es cierto que a

nivel nacional no se ha logrado establecer un monotributo para ser cancelado por estos sujetos; a nivel local con la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) se busca que este sector cancele un impuesto; específicamente el impuesto sobre actividades Económicas.

La cancelación de este impuesto por parte de los comercios eventuales y ambulantes, traería una gran cantidad de recursos a las arcas locales, lo que le permitiría contar con mas recursos para poder cumplir sus fines, y no depender financieramente del gobierno nacional.

Ahora bien, para la cancelación del impuesto, deben cumplirse todos los elementos de éste. En lo que respecta a la determinación de la base imponible del ISAE en el comercio eventual o ambulante, es conveniente recordar lo estipulado en el artículo 212 y 213 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, comentados anteriormente, y que en resumen las características que debe tener un ingreso para ser considerado como base imponible son las siguientes: (a) debe ser regular, (b) estar vinculado al hecho generador del tributo, (c) no sujeto a devolución y (d) efectivamente percibido.

Los ingresos provenientes de el comercio eventual o ambulante, para que puedan ser considerados como regular, deberán formar parte de la actividad que este realiza, es decir de la venta de mercancías y productos, y como se comentó anteriormente, esta debe ser la habitual. Por consiguiente, los demás ingresos que perciba el contribuyente, y que no forman parte de la actividad usual a la que se dedican, no serán sujeto de gravamen por parte del ISAE.

Como ya se demostró anteriormente el comercio eventual o ambulante cumple con las elementos del hecho imponible del ISAE; por consiguiente se consumen la vinculación al hecho generador del tributo.

A fin de recordar el comercio eventual o ambulante se debe realizar de manera habitual, con fines de lucro, en forma independiente, y en la jurisdicción del municipio que lo intente gravar; y que tenga o no el permiso respectivo, no será excusa para el cumplimiento de sus obligaciones con este tributo.

Para poder ser considerado como parte de la base imponible, los ingresos no podrán ser objeto de devolución; es decir, que aquellos montos provenientes de préstamos no podrán ser considerados en la base imponible, por que los

mismos deberán retornarse a sujeto o ente que hizo el préstamo.

Por último, los ingresos deberán ser los efectivamente percibidos; es de considerar que aquellas transacciones que sean a crédito, y que no se hallan recuperado en el ejercicio que se está declarando, no será objeto de imposición por parte del municipio, en lo que respecta al ISAE.

Por otra parte, el otro elemento de la relación jurídica tributaria del impuesto a las actividades comerciales, seguirá siendo el municipio. En lo que respecta al sujeto pasivo, en este caso, de acuerdo al tipo de actividad, el sujeto pasivo en calidad de contribuyente serán aquellas personas que realicen el comercio eventual, por cualquier modalidad que se nombró en los párrafos precedentes, y que se den las característica demostradas anteriormente; es decir: que ejerza el comercio de manera habitual, con fines de lucro, de forma independiente en la jurisdicción del municipio que incorpore este impuesto en sus sistema tributario.

Por otra parte, considera el investigador, que se podría crear como sujeto pasivo en calidad de agente de retención, a todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que suministren o comercialicen mercancía al por mayor. Entendiendo, según Osorio (2002, p. 193) como comercio al por mayor:

El que realizan los mayoristas, que comercia con comerciantes, a los que abastecen, con márgenes basados en operaciones cuantiosas, que tienden a convertirse en provisiones habituales. Cuando no se trata de fabricantes o productores, surge un escalonamiento en la materia en establecimientos que comercian también con los particulares, bien en los locales propios de reventa, bien atendiendo en la sede central.

En el mismo sentido, se entiende como mayorista al “Comerciante que vende al por mayor, con precio inferior al de reventa, para permitir la unidad del minorista” (ob. cit., p.611). Desde el punto de vista económico se entiende como comercio al por mayor el “...que actúa entre los primeros escalones de la producción, poniendo en contacto a los productores de materias primas con los que han de transformarlas, y el comercio al por menor, que pone en relación los productores de bienes terminados con los consumidores finales” (PALOMEQUE, SÁENZ-RICO, 1974, p. 23).

De acuerdo a las conceptos citados anteriormente, y obviando el

concepto económico, se puede expresar que el comerciante o los comercios al por mayor son aquellos que comercializan mercancía en mas de una pieza, unidades, de un mismo producto, a un precio menor y las cuales van se ser utilizadas para la venta al detal.

En este sentido, en el momento en que un sujeto comerciante facture, suministre o venda mercancía, a otro sujeto en una operación al por mayor, podría obligarse, en calidad de agente de retención, a retener el monto del ISAE, pues se está realizando o acaeciendo el hecho imponible señalado en la ley.

Esta situación de agente de retención es viable, por cuanto en la Sentencia 670 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 6 de julio del 2000 en el caso *Cervecería Polar del Centro, C. A. vs. Municipio San Carlos del Estado Cojedes*, se comenta la finalidad del agente de retención; por lo tanto por analogía, bien podría nombrar como agente de retención a los comerciantes al por mayor, en vista de que quien compra o adquiere productos de una misma especie en cantidades, de acuerdo a la concepción de comercio al por mayor vista anteriormente, es para su posterior venta con el fin de obtener un lucro. En consecuencia "... por criterio de operatividad, que adopta la presunción de que aquella persona que adquiera un bien del comercio lo hace..." (PALOMEQUE, SÁENZ-RICO, 1974) para venderlo. De lo anterior la importancia de incluir un agente de retención en esta relación jurídica tributaria.

Referencias Bibliográficas

- ARIAS, Fidas. *El proyecto de investigación*. Guía para su elaboración. 3. ed. Caracas: Editorial Episteme Oriol Ediciones, 1999.
- BARNES, Harry Elmer. *Historia de la economía del mundo occidental*. Hasta principio de la segunda guerra mundial. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1955.
- BRICEÑO, Humberto. *El impuesto municipal la patente de industria y comercio en Venezuela*. Caracas: Editorial Mc Graw Hill, 1998.
- CENTRO DE DIVULGACIÓN DEL CONOCIMIENTO ECONÓMICO. Unidad de Análisis y Políticas Públicas de la Economía Informal (Uapei). *Serie Economía Informal en Venezuela*. El comercio informal en Venezuela: una introducción al fenómeno. Disponible en: <http://www.cedice.org.ve/archivos/FolletoSerieeconomía20informal1.pdf>. Consulta en: 19 Abril 2006.
- CENTRO DE DIVULGACIÓN DEL CONOCIMIENTO ECONÓMICO. Unidad de Análisis y Políticas Públicas de la Economía Informal (Uapei). *Serie Economía Informal en Venezuela*. Comerciantes informales en Caracas: la negociación del espacio público. Disponible en: <http://www.cedice.org.ve/archivos/FolletoSerieeconomíainformal3.pdf>. Consulta en: 19 abril 2006.
- CÓDIGO DE COMERCIO. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 475. (Extraordinaria). 26 Julio 1955.
- CÓDIGO ORGÁNICO TRIBUTARIO. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.305, 2001. 17 Octubre 2001.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. CRBV. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.453, 1999. 24 Marzo 2000.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 662, 1961 (Extraordinaria). 23 Enero 1961.

- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Edición Electrónica. Versión 21.1.0. Real Academia Española 1992. Espasa Calpe S.A. 1.995. CD-ROM.
- ESPINOSA, Marco. Comercio ambulante I Año XXXVII - Nro. 12.610 - Martes 30 de Marzo de 2004. Disponible en: <http://www.mercurioalama.cl/site/edic/20040330024447/pags/20040330025024.html>. Consulta en: 9 Noviembre 2005.
- EVANS MÁRQUEZ, Ronald. *Introducción al régimen impositivo municipal venezolano*. Caracas: Editorial McGraw-Hill Interamericana, 1998.
- FINOL, Teresita.; NAVA, Hortensia. *Procesos y productos en la investigación documental*. 2. ed. Maracaibo: Editorial de la Universidad del Zulia, 1996.
- FRAGA PITTALUCA, Luis; VITÓRIA, Monica; SÁNCHEZ, Salvador. *El impuesto municipal a las actividades económicas*. En la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Caracas: Fraga, Sánchez & Asociados, 2005.
- GONZÁLEZ, José. *Comercio informal, situación y problemática: respuestas y propuestas*. Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010926133228-MARCO.html>. Consulta en: 19 Abril 2006.
- GUÉDEZ-CALDERÍN, O. *¿Buhoneros o comerciantes?* (I). Economía informal, 2005. Disponible en: <http://www.cedice.org.ve/detalle.asp?Seccion=Econom%EDa+Informal&ID=440>. Consulta en: 29 Abril 2006.
- LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL. LOPPM. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.204. 8 Junio 2005.
- OSORIO, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales*. 28. ed. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 2002.
- PALOMEQUE, Antonio; SÁENZ-RICO, Alfredo. *Geografía económica*. La economía y su desarrollo. Barcelona: Editorial Ramón Sopena, S. A., 1974.
- PROPUESTA DEL CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS PROVINCIALES Y LOCALES. CIEPROL. *Proyecto de Ordenanza de Patente de industria y comercio para el municipio Libertador del estado Mérida*. Venezuela, Provincia, 3 y 4, p. 69-84, 1997.

PROVEA. *Informe anual 1999-2000*. Disponible en: http://www.derechos.org.ve/publicaciones/infanual/1999_00/derecho_trabajadores.htm. Consulta en: 19 Abril. 2006.

RUIZ, Eliécer. *Derecho Tributario Municipal*. Tomo I y II. Caracas: Ediciones Libra, 1998.

VALDÉS COSTA, Ramón. *Curso de derecho tributario*. 2. ed. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis S.A., 1996.

VILLEGAS, Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 8. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2002.

La Reforma de la Seguridad Social en Nicaragua: Una Propuesta de Pensión no Contributiva

José Ignacio Antón Pérez*

Resumen: En 1999 el gobierno nicaragüense decidió reformar su sistema de pensiones adoptando un esquema previsional de capitalización individual. Por diversos motivos esta reforma no ha entrado en vigor y su puesta en marcha está aplazada *sine die*. Este trabajo argumenta que, dada la estructura del mercado laboral del país, un cambio de esas características no resuelve los problemas existentes. Asimismo, se presenta una propuesta de reforma basada en la extensión de la cobertura de las prestaciones a través de beneficios no contributivos. Se simula el coste fiscal de una prestación focalizada y universal a corto y a medio plazo en varios escenarios de crecimiento económico.

Palabras-clave: Nicaragua, Mercado Laboral, Pobreza, Reforma, Pensiones no Contributivas.

Abstract: In 1999, the Nicaraguan government decided to reform the pension system, establishing a scheme based in fully funded individual accounts. This reform has not come into effect and it has been postponed *sine die*. This article argues that, according to the structure of the labour market in this country, this sort of change does not resolve the pre-existent problems. Furthermore, it presents a proposal of reform based in an extension of the coverage of pensions by means of non-contributory benefits. It simulates the fiscal cost of both a means-tested and a universal pension in the short and the medium term in several scenarios of economic growth.

Keywords: Nicaragua, Labour Market, Poverty, Reform, Non-Contributory Pensions.

* Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca - España.
E-mail: janton@usal.es. Recibido em: 20/10/06 e aceito em 27/11/06.

Introducción¹

Desde la década de los noventa América Latina ha sido una región líder en la realización de reformas económicas destinadas a liberalizar la economía. Este carácter pionero ha sido especialmente evidente en materia de seguridad social, aun cuando los cambios estructurales en los sistemas de previsión social no se contemplaban en el decálogo original que constituía el *Consenso de Washington*.

La experiencia latinoamericana en materia de reforma previsional reviste especial relevancia ya que, mientras la mayor parte de los países desarrollados han optado por introducir modificaciones de escasa entidad en sus sistemas de pensiones (básicamente pequeños ajustes en las condiciones de acceso), parte importante de la región ha optado por cambios de carácter radical.² En efecto, doce países latinoamericanos acometieron, con la asesoría de varios organismos financieros internacionales, importantes reformas consistentes en la introducción, en diferentes grados, de la capitalización privada a través de cuentas individuales en los sistemas de pensiones.

De este modo, los sistemas públicos de prestación definida fueron completamente reemplazados por esquemas de capitalización individual en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1997) y República Dominicana (2003). Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (sin implementar) optaron por un sistema mixto en el cual coexiste un pilar de reparto y prestación definida reducido con un pilar de capitalización obligatorio y administrado por el sector privado. En Perú (1993) y Colombia (1994) se optó por un modelo que permite cierta libertad de elección entre un sistema público reformado y un sistema *a la chilena*, si bien con el horizonte fijado en una transición completa hacia un esquema de previsión basado en su totalidad en la capitalización individual.³ El *leit motiv* de las reformas introducidas fue los problemas financieros de muchos de los regímenes contributivos que funcionaban en la región, así como una tendencia a la reducción del papel del Estado en la economía. Sin embargo, las reformas estructurales realizadas no han obtenido resultados

¹ Agradezco los comentarios de Sandro Monsueto a una versión preliminar de este trabajo.

² Sobre las diversas reformas adoptadas en países de la OCDE puede consultarse Fox y Palmer (2003).

³ Para más detalles sobre los tipos de reformas y sus características específicas, véase Mesa-Lago (2001).

positivos en materia de cobertura de la fuerza de trabajo, coste presupuestario y, previsiblemente, cuestiones de índole distributiva (MESA-LAGO, 2004).

Asimismo, en Nicaragua se aprobó una ley que estipulaba el total reemplazo del sistema público de reparto y prestación definida por un esquema privado de capitalización individual. Esta reforma contó con la asesoría del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, debido a distintos problemas que se considerarán con posterioridad, esta medida todavía no ha sido implementada.

En este trabajo se plantea una propuesta de reforma previsional para Nicaragua desde una óptica y con unos objetivos distintos a los que presidieron los cambios realizados en materia de seguridad social en la región en los últimos diez años. Para ello, el artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se lleva a cabo un breve repaso de la historia de la seguridad social en Nicaragua, desde su creación hasta la reciente reforma frustrada que auspiciaban los organismos internacionales. Posteriormente se analiza la situación socio-económica del adulto mayor y del trabajador nicaragüense, con la intención de determinar el modo de abordar el problema de la previsión en Nicaragua. En tercer lugar se presenta una propuesta de pensión universal o asistencial, con una simulación del coste presupuestario de la misma, extrayéndose algunas conclusiones de política económica.

Historia reciente y propuestas de reforma de las pensiones en Nicaragua⁴

Los primeros pasos de la seguridad en Nicaragua se remontan al bienio 1955-1957, cuando tuvo lugar la creación del Instituto Nicaragüense de Seguros Sociales (INSS). A lo largo de las dos décadas siguientes se desarrolló un sistema de pensiones contributivas que llegó a cubrir, a fines de los años setenta, a alrededor del 20 por 100 de la Población Económicamente Activa (PEA). En 1979, con la llegada al poder del gobierno sandinista se relajaron fuertemente las condiciones de acceso, lo que generó una expansión del número de pensionistas que introdujo severos problemas financieros en el INSS. Asimismo, la cobertura de la PEA creció hasta cerca del 30 por 100 en 1988, año a partir del cual ha experimentado una importante caída. Por otro

⁴ Sección basada parcialmente en Mesa-Lago et al. (1997).

lado, en el quinquenio 1979-1984 se establecieron prestaciones de carácter no contributivo, dentro de las cuales existían pensiones para víctimas de guerra, invalidez, trabajadores de circo, ex-milicianos, por servicios a la patria y también pensiones de gracia para adultos mayores en situación de desamparo. La mayor parte de estas pensiones asistenciales se otorgaba con criterios políticos.

El sistema público contributivo actual de Nicaragua se gestiona por el INSS a través del reparto con, teóricamente, capitalización parcial de los remanentes de las cotizaciones anuales. Se requieren al menos 15 años cotizados y 60 años de edad para tener acceso a una pensión de vejez. La fórmula de cálculo de las prestaciones es progresiva, proporcionando una mayor tasa de reemplazo a aquéllos cuya remuneración era inferior a dos salarios mínimos. Por otra parte, las prestaciones no contributivas de vejez carecen de reglas definidas y su cuantía asciende a medio salario mínimo. En 1995, el número de pensionados se repartía equitativamente entre ambos regímenes, mientras que en materia de gasto el régimen contributivo absorbía el 73,1 por 100 del gasto en pensiones, frente al 26,9 por 100 que correspondía al régimen asistencial y del cual la mayor parte se dedicaba a pensiones de guerra, lo cual dejaba un estrecho margen de actuación a las prestaciones no contributivas de vejez.

Tras los turbulentos años ochenta, la última década del siglo XX no fue tampoco una época de bonanza económica en Nicaragua, lo que en materia de seguridad social se tradujo en una caída del porcentaje de cotizantes al INSS en la primera mitad de los noventa y su estancamiento a finales de la misma década. A pesar de que el balance del INSS –que gestiona también el seguro de salud- es superavitario, circunstancia motivada por la escasa proporción de la población que recibe pensiones y las reservas acumuladas por el INSS, la relación contribuyentes/pensionistas se deterioró pasando de 7,5 a 4,3 cotizantes por pensionista de 1990 a 1995 (MESA-LAGO et al., 1997), lo que hizo que las autoridades comenzasen a plantearse la necesidad de efectuar una reforma previsional. De este modo, se realizaron varios estudios actuariales y propuestas de cambio de diverso calado, entre las que destacan las de de la OIT en 1991, Julio Bustamante (superintendente del sistema chileno) en 1995, Rizo y León (actuarios del INSS) a mediados

del la década de los noventa y un equipo de la Fundación Friedrich Ebert dirigido por Carmelo Mesa-Lago en 1997. Entre estas propuestas, sólo la de Rizo y León involucraba el paso a un sistema de capitalización individual gestionado por el sector privado, a saber, el modelo chileno de seguridad social. Julio Bustamante señalaba la posibilidad de potenciar un régimen de capitalización gestionado inicialmente por el sector público, pero a la vez desestimaba la adopción del modelo chileno, y Carmelo Mesa-Lago y la OIT básicamente apostaban por cierto endurecimiento de las condiciones de acceso en el sistema público, que, de acuerdo con su propuesta, no se privatizaría.

En 1999, el BM y el BID recomendaron a Nicaragua que adoptase un sistema de pensiones de capitalización individual. Para ello, otorgaron al gobierno de Managua un préstamo condicionado a la privatización de la seguridad social con el objeto de facilitar la transición del reparto público a la capitalización privada. Sin embargo, y a pesar de que se ha desarrollado cierta infraestructura institucional para supervisar el sistema –hasta el punto de que, por ejemplo, se creó una Superintendencia de Pensiones- el nuevo sistema no ha entrado aún en vigor y no hay perspectivas de que lo haga a corto plazo. Los principales rasgos de la frustrada reforma comprendían:

- Un sistema de capitalización individual obligatorio al que cada trabajador aportaría un 10,5 por 100 de su salario, de los cuales 7,5 se acumularían en su cuenta individual mientras que el 3 por 100 cubriría inicialmente costes de administración. Esto suponía aumentar la cotización del trabajador, anteriormente fijada en un 5,5 por 100, en más de un 90 por 100.
- El acceso a la pensión mínima pasaba de requerir 15 a 25 años.
- Establecía incentivos fiscales al ahorro voluntario, permitiendo que las aportaciones no obligatorias fuesen deducibles en la base del impuesto sobre la renta, de carácter progresivo.

El principal motivo de la paralización de la reforma estriba en que el gobierno nicaragüense considera que no es factible afrontar los costes de transición del sistema público de reparto al privado de capitalización, es decir, el gobierno no cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para garantizar obligaciones con los pensionados por el sistema público y

reconocer sus aportaciones a los trabajadores que hubiesen cotizado con anterioridad a la reforma.

Caracterización socioeconómica de la población nicaragüense

Para determinar las necesidades y posibilidades en materia de previsión social de la sociedad nicaragüense es preciso explorar al menos tres vertientes:

- Situación del adulto mayor
- Situación de la población económicamente activa
- Coyuntura demográfica futura

Las personas de edad avanzada en Nicaragua

El análisis de la *Encuesta de Medición de Niveles de Vida (EMNV)* de 2001 realizada por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) revela varias características acerca de las personas mayores de 65 años en Nicaragua.

En primer lugar, las personas mayores de 65 años constituyen un colectivo infrarrepresentado entre la población pobre e indigente. Asimismo, la intensidad de la pobreza medida a través de la brecha de pobreza en este grupo poblacional también es inferior que en la media (Tabla 1).

Tabla 1 - Incidencia e intensidad de la pobreza en Nicaragua (2001)

	Población total	Mayores de 65
Indigencia	30,78	23,58
Pobreza	45,83	34,31
Brecha de pobreza	0,170	0,121

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *EMNV*, 2001

En segundo término, la desigualdad dentro del colectivo de mayores de 65 años es ligeramente superior a la desigualdad exhibida por la población total, como indican los índices de Gini y Atkinson calculados para ambos grupos (Tabla 2).

Tabla 2 - Desigualdad en el gasto anual per cápita de Nicaragua (2001)

	Población total	Mayores de 65
Gini	0,431	0,450
Atkinson ($\alpha = 0,5$)	0,155	0,169
Atkinson ($\alpha = 1$)	0,270	0,292
Atkinson ($\alpha = 2$)	0,437	0,467

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *EMNV*, 2001

Por último, la cobertura del programa de prestaciones es extremadamente baja, rasgo no exclusivo de los hogares situados en las decilas más bajas, aunque sí fuertemente acusado en los hogares pobres (Tabla 3).

Tabla 3 - Cobertura del sistema de pensiones en Nicaragua (% de hogares receptores) (2001)

Decila de renta	Hogares totales	Hogares con mayores de 65 años
1	0,3	0,0
2	3,2	0,0
3	1,6	0,0
4	1,5	12,3
5	3,5	0,0
6	5,0	31,7
7	4,7	0,0
8	8,4	43,0
9	7,7	25,5
10	7,6	14,8
Total	4,9	18,8
Hogares pobres	2,0	5,2

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *EMNV*, 2001

El gasto en pensiones, por su parte, se distribuye de forma extremadamente inequitativa, hasta el punto de que el 20 por 100 más rico absorbe más del 60 por 100 del gasto, mientras que el quintil más pobre apenas supera el 2 por 100 (Gráfico 1).

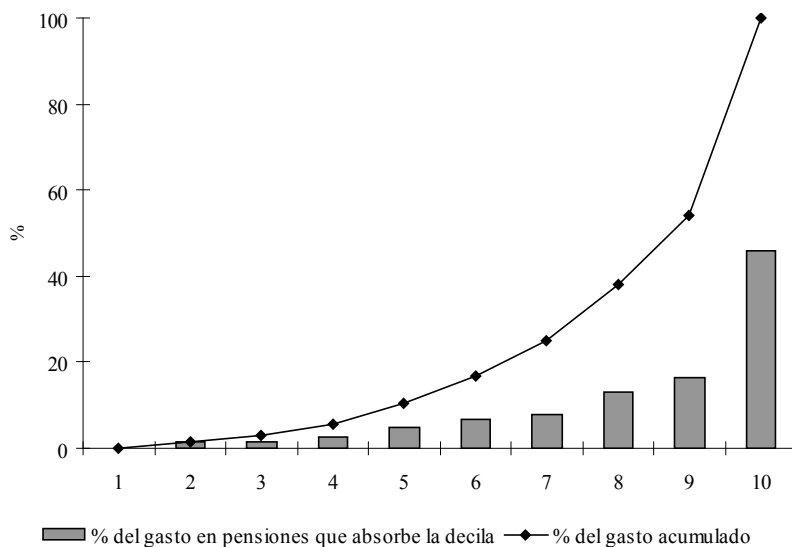


Gráfico 1 - Distribución por hogares del gasto en pensiones en Nicaragua (2001)
 FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001.

Las conclusiones que deben obtenerse de este primer epígrafe se condensan en que cualquier reforma del sistema de pensiones debería tener establecer medios para aumentar la cobertura previsional, verdadero problema en materia de seguridad social, pues la incidencia de la pobreza es importante (aunque menor que en el promedio nacional) y la desigualdad es aun más exacerbada que para la población total.

Cobertura de la seguridad social entre las personas de la PEA

La proporción de personas activas que cotizaban de forma efectiva a la seguridad social en Nicaragua declinó desde finales de los años ochenta hasta mediados de los años noventa. A finales de la década pasada, de acuerdo con datos administrativos del INSS, apenas 15 de cada 100 personas activas y menos de 20 de cada 100 ocupados realizaban aportaciones al seguro social. Esta situación es especialmente grave si se tiene en cuenta que, por una parte, la cotización al sistema de pensiones marca los derechos futuros a prestación de vejez y que, por otro lado, el esquema de pensiones asistencial es raquítico

y sometido a vaivenes políticos. Todo ello indica que, de mantenerse esta tendencia en el futuro la situación de las personas de edad avanzada puede precarizarse aún más si cabe.

Es posible destacar varios hechos estilizados en relación a las características y cobertura de la población activa. En primer lugar, Nicaragua continúa siendo un país con un altísimo componente rural ya que, aunque la proporción de población activa en el medio urbano ha crecido entre 1980 y 2005, más del 40 por 100 de las personas activas se encuentran en el medio rural.

En segundo lugar, el porcentaje de población urbana que se encuentra ocupado en el sector informal de la economía creció durante mediados de los años noventa para luego estabilizarse en cifras cercanas al 60 por 100 de la ocupación.

Este tipo de estructura ocupacional impone fuertes limitaciones a la extensión del seguro social. Por un lado, los ocupados en zonas rurales con frecuencia perciben remuneraciones menores que las de los ocupados urbanos y trabajan en condiciones de especial dureza, por lo que el porcentaje del empleo que se encuentra activamente cotizando es significativamente menor que en las zonas urbanas (Tabla 4).

Tabla 4 - Cobertura del seguro social según área de residencia en Nicaragua (2001)

	Porcentaje del empleo (%)	Cobertura del seguro social (% de ocupados que cotiza)
Ocupados urbanos	65,3	25,5
Ocupados rurales	34,7	9,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

Asimismo, un altísimo porcentaje de la población urbana se emplea en lo que se suele llamar sector informal de la economía (o, en la terminología de CEPAL, sectores de baja productividad).⁵ La ocupación informal, que se caracteriza por la falta de relaciones laborales registrada bajo contrato laboral y por la alta rotación, presenta porcentajes de cotización al sistema de pensiones extremadamente bajos y sustancialmente menores que los registrados en el sector formal de la economía (Tabla 5).

⁵ En este trabajo se ha utilizado para el análisis de la encuesta EMNV de 2001 la definición de informalidad que utilizan la CEPAL y la OIT, que engloba a los ocupados en microempresas, a trabajadores domésticos y a trabajadores independiente no profesionales ni técnicos. Véase, por ejemplo, OIT (2004) o CEPAL (2004).

Tabla 5 - Cobertura del seguro social en ocupados urbanos en Nicaragua (2001)

	Porcentaje del empleo urbano (%)	Cobertura del seguro social (% de ocupados que cotiza)
Sector formal	42,8	54,4
Sector informal	57,2	4,2
Microempresa ¹	20,2	10,1
Empleados	15,1	12,8
Jornaleros o peones	1,5	2,2
Empleadores	3,6	1,9
Trabajadores domésticos	3,9	0,0
Independientes no calificados y no remunerados ²	33,2	1,0
Total	100,0	25,5

¹ Empresas con menos de 5 ocupados. ² No profesionales ni técnicos ni administrativos

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

A continuación se lleva a cabo un análisis más riguroso acerca del perfil de los cotizantes al seguro social, que comprende un análisis bivalente que se complementa con un modelo econométrico de *probit*.

Por una parte, el análisis bivalente de la Tabla 6 ofrece detalles relevantes sobre quiénes son los que efectivamente contribuyen al sistema de pensiones:

- En principio, la proporción de cotizantes es mayor entre las mujeres ocupadas que entre los hombres.
- Existe una correlación positiva entre el nivel educativo y el porcentaje de ocupados que cotizan al INSS.
- Los trabajadores muy jóvenes o de edad muy avanzada son los que cotizan en menor proporción, lo cual puede deberse, fundamentalmente, a la presencia de menores de edad en el mercado laboral en situación ilegal y que, por lo tanto, es imposible que coticen.
- Los jefes de hogar y los no solteros cotizan en mayor proporción.
- La inserción laboral por sector guarda gran importancia y son aquéllos que se emplean en los sectores donde suelen operar industrias más modernas (sector financiero o electricidad, agua y gas) los que contribuyen en mayor medida.

- La categoría de ocupación se torna altamente relevante y son aquéllos con que trabajan en régimen de asalarización los que más cotizan.
- Los trabajadores de las empresas donde trabajan más de 10 personas contribuyen significativamente más que los que se emplean en establecimientos de menor tamaño.
- Aquéllos que realizan un segundo trabajo muestran una relación más débil con el seguro social que los que se ocupan en un único empleo.
- La proporción de trabajadores que cotizan al INSS en materia de pensiones es creciente a medida que aumenta la decila de gasto a la que pertenece su hogar, lo que permite afirmar que, al menos en parte, la no cotización es un problema de exclusión social, si bien los trabajadores de las decilas más altas tampoco muestran porcentajes de cotización elevados. Asimismo, las personas pobres e indigentes cotizan en una proporción harto menor que aquéllos que no se encuentran en estas situaciones.
- El aseguramiento médico suele estar unido a la cotización al seguro social, en gran medida por imperativos legales.

Tabla 6 - Cobertura de los ocupados (% que cotiza al INSS en pensiones) (2001)

Variab les	%	Variab les	%
Total	19,8	Categoría de ocupación	
Sexo		Asalariado	40,5
Hombre	17,8	Jornalero	7,2
Mujer	23,0	Por cuenta propia	1,2
Edad		Patrón	4,6
Menos de 20	5,3	Trabajador no remunerado	0,7
20-24	22,6	Tamaño de la empresa donde se ocupa	
25-29	25,8	Menos de 10 empleados	5,1
30-39	25,4	De 10 a 50 empleados	45,4
40-49	25,5	De 50 a 100 empleados	54,8
50-59	20,0	Más de 100 empleados	72,9
Más de 60	9,4	Realiza un segundo trabajo	
Área de residencia		Sí	14,5
Urbana	25,5	No	85,5
Rural	9,0	Decila de gasto a la que pertenece	
Nivel educativo		1	2,8
Sin estudios	7,1	2	6,2
Primarios	17,2	3	6,8
Secundarios	36,7	4	11,8
Formación técnica o docente	59,8	5	12,7
Universitaria	62,1	6	16,4
Posición en la familia		7	22,5
Cabeza de familia	22,5	8	25,4
Otra situación	18,2	9	29,9
Estado Civil		10	36,7
Soltero	14,1	Situación de pobreza o indigencia	
Otra situación	22,3	No pobre	26,3
Sector de ocupación		Pobre no indigente	9,7
Agricultura, ganadería y pesca	3,3	Indigente	3,0
Actividades extractivas	24,7	Aseguramiento en salud	
Manufactura	30,8	Posee seguro médico	100,0
Electricidad, gas y agua	85,5	No está asegurado	2,8
Construcción	11,9		
Comercio	11,8		
Transporte y comunicaciones	21,9		
Sector financiero	68,5		
Otros servicios	35,1		

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *EMNV*, 2001

En segundo lugar, la caracterización rigurosa de la probabilidad de cotización en Nicaragua precisa de un análisis econométrico. La técnica más utilizada en estos casos suele ser un modelo *probit*, empleada, entre otros, por Holzmann *et al* (2000), para Argentina y Chile, Packard *et al* (2002), para una serie de países latinoamericanos, o Arenas *et al* (2004), que con más detalle se centran en el caso chileno. Para ello, se define como variable dependiente una variable dicotómica que toma el valor 1 si el individuo ocupado cotiza al sistema de pensiones y 0 en caso contrario. En este trabajo se sigue a Arenas *et al* (2004) en la especificación del modelo, basada en la construcción de *dummies* para la mayor parte de las variables y que, a través de un modelo *probit*, permiten discernir el efecto marginal en términos de probabilidad del paso de una a otra categoría de la variable. Se utilizan prácticamente todas las variables de la Tabla 6, salvo la decila de gasto del hogar (cuya utilización presentaría problemas de autocorrelación si a la vez se incorporan variables acerca de la situación de pobreza o no del individuo) y de la afiliación al seguro médico que se encuentra altamente correlacionada, fundamentalmente por cuestiones legales, con la adscripción al sistema de pensiones.

Las principales conclusiones de este análisis son muy poco sorprendentes y muy similares a los resultados obtenidos por Arenas *et al* (2004) para el caso chileno (Tabla 7):

- El sexo del ocupado no resulta estadísticamente significativo, al igual que el lugar de residencia, la condición de soltería o la de jefe de hogar. Los mayores o menores porcentajes de cotización en estas categorías se deben a otras características y las diferencias no son significativas una vez aplicamos controles multivariante.
- La relación entre la edad del individuo y la probabilidad de cotizar es lineal y positiva, aunque su intensidad es muy pequeña. Cada año de edad apenas añade un incremento del 0,5 por 100 de la probabilidad de contribuir.
- El análisis multivariante confirma que el nivel educativo incide positivamente en la probabilidad de cotizar al seguro social. Esta relación es especialmente intensa para los casos de la formación técnica o docente y superior universitaria, ya que el estos grados de formación aumentan en casi 20 y más de 25 puntos porcentuales, respectivamente, la probabilidad de estar cubierto por el seguro social

- La actividad económica pierde importancia en el análisis multivariante, aunque resulta especialmente significativo el incremento de la probabilidad de contribuir al sistema de pensiones en el caso de los ocupados del sector de electricidad, gas y agua y los vinculados laboralmente con actividades financieras.
- La categoría ocupacional del trabajador nicaragüense también se revela como significativa, en la línea de lo avanzado por la Tabla 6. Los asalariados son los que mayor probabilidad de contribuir presentan.
- El tamaño de la empresa en la que se emplea el trabajador se encuentra fuertemente asociado y de forma positiva con la probabilidad de estar cubierto por el sistema de pensiones, confirmando el análisis bivariante que se realizó anteriormente.
- La situación de pobreza o indigencia resulta también estadísticamente significativa e influye de forma negativa en la probabilidad de estar cubierto por el sistema de pensiones, de forma que en una persona pobre la probabilidad de contribuir cae 3 puntos y en una indigente, en 6. Los efectos son menores de lo que indicaba el análisis bivariante porque la pobreza en los ocupados está correlacionada con otras variables, como la categoría ocupacional o el tamaño de la empresa.

De este análisis se desprende que gran parte de la escasa cobertura del sistema de previsión social entre la población ocupada se vincula con factores estructurales de la economía, como la amplia presencia de la microempresa informal, la elevada presencia de trabajadores independientes, los bajos *stocks* de capital humano y los niveles de pobreza e indigencia. La mayor parte de estos factores explicativos guardan estrecha relación con la estructura productiva y, por lo tanto, es conveniente que cualquier reforma previsional los tome como dados a la hora de enfrentar su diseño. Es decir, debe considerarse que cualquier cambio de sistema, *per se*, no afectará, de manera significativa, al nivel de cobertura.

Tabla 7 - Probabilidad de contribuir a la Seguridad Social en pensiones (2001)

Variables	Efectos marginales	
Sexo (mujer=0)		
Hombre=1	-0,0097	
Edad		
Edad	0,0045	**
Edad al cuadrado	0,0000	**
Área de residencia (rural=0)		
Urbano=1	-0,0024	
Nivel educativo (sin estudios=0)		
Primaria=1	0,0198	*
Secundaria=1	0,0882	***
Formación técnica o docente=1	0,2628	***
Universitaria=1	0,1988	***
Posición en la familia y estado civil		
Jefe de familia=1 (otros=0)	0,0052	
Soltero=1 (otros=0)	-0,0171	
Sector de ocupación (agricultura, ganadería y pesca=0)		
Actividades extractivas=1	-0,0172	
Manufactura=1	0,0359	*
Electricidad, gas y agua=1	0,2020	***
Construcción=1	-0,0281	
Comercio=1	0,0489	**
Transporte y comunicaciones=1	0,0444	
Financiero=1	0,3544	***
Otros servicios=1	0,0433	**
Categoría de ocupación (asalariado=0)		
Jornalero=1	-0,0375	**
Por cuenta propia=1	-0,1144	***

Continua

Tabla 7 - Probabilidad de contribuir a la Seguridad Social en pensiones (2001)

Variables	Efectos marginales	
Patrón=1	-0,0691	***
Trabajador no remunerado=1	-0,0850	***
Realiza un segundo trabajo		
Tiene un segundo trabajo=1	-0,0074	
Tamaño de la empresa donde se ocupa (menos de 10 empleados=0)		
De 10 a 50 empleados=1	0,2008	***
De 50 a 100 empleados=1	0,3459	***
Más de 100 empleados=1	0,4372	***
Situación de pobreza o indigencia (no pobre=0)		
Indigente=1	-0,0607	***
Pobre no indigente=1	-0,0323	***
Nº de observaciones	6.485	
Wald Chi2 (grados de libertad)	953,05 (28)	
Pseudo R2	49,54	

Notas: *** Significativo al 1 % * Significativo al 5 % * Significativo al 10 %

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EMNV, 2001

Asimismo, la ya precaria cobertura que ofrecía la seguridad social nicaragüense se desplomó a principios de la década pasada, para estabilizarse a mediados de los noventa y sólo repuntar ligeramente a finales del decenio, cubriendo solamente a alrededor de la quinta parte de los trabajadores y del 17 por 100 de los activos en 1999 (Gráfico 2).

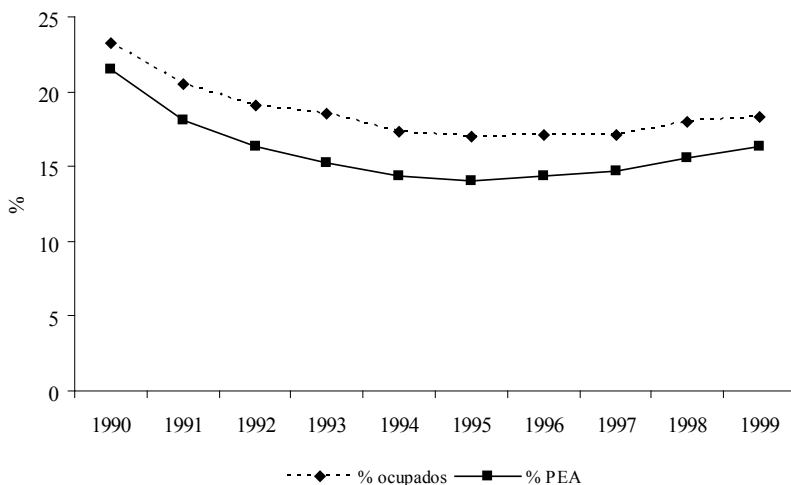


Gráfico 2 - Cobertura de la seguridad social en Nicaragua (1990-1999) (% ocupados y PEA)
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del INEC (www.inec.ni)

Coyuntura demográfica futura

Las proyecciones acerca de la estructura poblacional futura ocupan un rol esencial en el diseño de cualquier sistema de previsión social para la vejez. En este terreno, cabe señalar que Nicaragua se encuentra en una fase moderada de la transición demográfica, muy lejos de la alta proporción de adultos mayores que presentan países como Uruguay o Cuba o, sobre todo, el grueso de países de la OCDE. Las pirámides poblacionales de 1950, 1980 e incluso 1990, con una base ancha y una escasa presencia demográfica en edades avanzadas, dan testimonio de una sociedad extraordinariamente joven (Gráfico 3). La pirámide poblacional de 2005 muestra progresos en la reducción de la mortalidad y el control de la fecundidad, plasmados en el ligero ensanchamiento de la parte alta de la pirámide y, sobre todo, en una base más estrecha. El proceso de envejecimiento, por otra parte, es un fenómeno en pleno advenimiento y que se intensificará a partir de la segunda década del siglo XXI, de modo tal que la población de 2050, de acuerdo con las proyecciones de CELADE, será una población relativamente envejecida, como muestra la pirámide demográfica correspondiente, que ya da señales de invertir su forma.

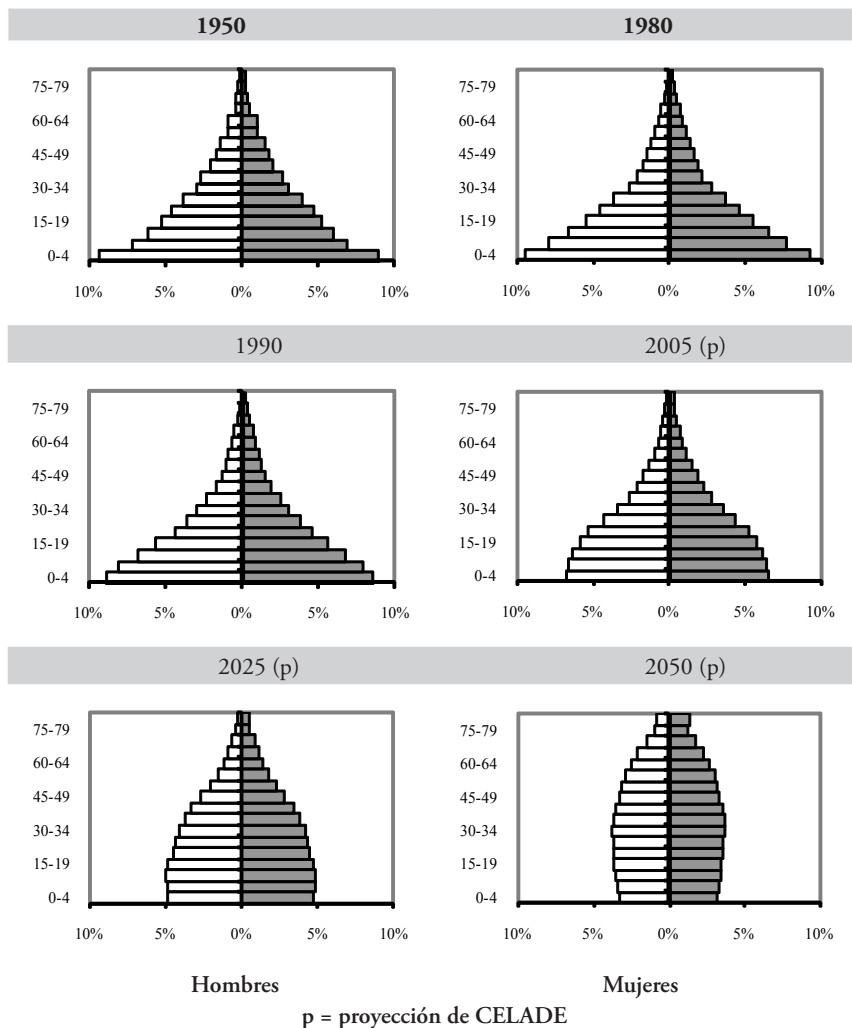
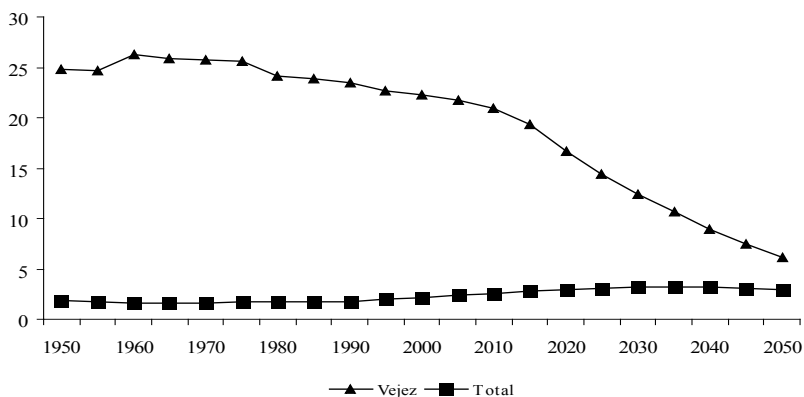


Gráfico 3 - Pirámides de población de Nicaragua (1950-2050)

FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos de CELADE

Este envejecimiento poblacional ejercerá presiones futuras sobre la economía nicaragüense, en la medida que existirá un porcentaje mayor de adultos mayores, que serán, sin menoscabo alguno de sus capacidades, receptores potenciales de recursos procedentes de la población activa, provengan los mismos de transferencias públicas o privadas, como ya se refirió anteriormente. En efecto, la tasa de dependencia demográfica de la vejez -ratio entre personas en edad activa y pensionistas- proseguirá en los próximos años su moderada tendencia decreciente iniciada en los años ochenta (Gráfico 4). Este proceso se intensificará, como ya se mencionó, a partir de 2015 ó 2020. Hacia 2050 el deterioro del ratio demográfico será evidente aunque similar a la que experimentan en la actualidad países como Uruguay o Argentina.⁶



Tasa de dependencia demográfica de la vejez:

Población entre 10 y 64 años/ Población mayor de 65 años

Tasa de dependencia demográfica total:

Población entre 10 y 64 años / (Población menor de 10 años + población mayor de 65 años)

Gráfico 4 - Tasa de dependencia demográfica de la vejez en Nicaragua (1950-2050)

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de CELADE

⁶ Según proyecciones de Naciones Unidas (ILO, 2000), en Uruguay y Argentina en 2000 existían menos de 5 y 6,5 personas entre 15 y 64 años por cada adulto mayor de 65, respectivamente. En Nicaragua, para 2050, el mismo organismo proyecta un ratio algo inferior a 6.

Sin embargo, el número total de personas dependientes -que comprende menores de 10 años y mayores de 65- sobre los individuos en edad activa casi se doblará, fruto de la reducción de la proporción de niños en la población total. Por ello, existe la posibilidad de que, en principio, se liberen recursos dedicados a esa población de menor edad, cuya proporción es decreciente, que puedan ser canalizados hacia la atención del colectivo de edad más avanzada, en franco crecimiento, lo que relativizaría las consecuencias económicas del envejecimiento de la población.

En conclusión, aunque Nicaragua no es ajena a las tendencias globales de envejecimiento, en los próximos 20 años, según las previsiones, el panorama no variará sustancialmente. Lo realmente relevante para la viabilidad presupuestaria de todo sistema previsional, aparte de la evolución de la productividad -que determina la evolución de los salarios sobre los cuales se cotiza- es el ratio entre pensionistas y cotizantes, terreno en el que Nicaragua presenta tendencias preocupantes. A saber, las mayores presiones hacia el presupuesto público vía sistemas de pensiones no proceden directamente de la demografía, es decir, de una reducida proporción de personas en edad de trabajar, sino de la escasa cobertura de los seguros sociales, que determina que sólo una ínfima parte de los ocupados contribuya activamente a la financiación de las pensiones de vejez y de otras prestaciones sociales. Esta circunstancia, ya analizada en el epígrafe anterior, se vincula a la estructura laboral y productiva del país y es altamente improbable que cualquier sistema de pensiones pueda introducir cambios en esta situación por sí mismo.

Propuesta alternativa de reforma

Este epígrafe se divide en tres partes. En la primera parte, se argumenta que la posibilidad de introducir un régimen de pensiones distinto a la nueva ortodoxia que han propugnado distintos organismos internacionales es real y ha sido aplicada en distintos momentos históricos por países de bajo nivel de desarrollo. En segundo lugar, se discute acerca de la idoneidad de prestaciones de vejez focalizadas o universales y se presenta una simulación de distintas propuestas bajo diferentes escenarios económicos.

Opciones alternativas en el diseño de la Seguridad Social

En la cronología de la seguridad social en pensiones destacan dos referencias históricas fundamentales:

- Los seguros sociales instaurados por el canciller Otto Von Bismarck a finales del siglo XIX, que otorgaban prestaciones a los trabajadores en función de su historial laboral previo y de la rama productiva en la que se ocupaban.
- El sistema de prestaciones universales y de cuantía única inaugurado por Lord William Beveridge a mediados del siglo pasado, cuyo único requisito para su percepción era la residencia en Reino Unido.

A lo largo del siglo XX, los países de mayor nivel de desarrollo fueron construyendo sus sistemas de previsión en torno a uno de estos dos paradigmas y, en algunos casos, combinando ambos. Por un lado, en los países de Europa Central y del Sur, al igual que en Estados Unidos, se desarrollaron sistemas de pensiones contributivos cuya función principal era el reemplazo del salario previo, a saber, hacían énfasis en la función de seguro. Algunos de estos países, a posteriori, incorporarían un pilar de prestaciones no contributivas, en gran número de ocasiones de carácter residual. Por el contrario, en los países escandinavos (Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca), los Países Bajos, Canadá o Nueva Zelanda, se establecieron desde principios del siglo XX programas de carácter universal que otorgaban prestaciones de cuantía fija a todos los residentes a partir de determinada edad. Algunos de estos países, una vez que hubieron extendido los seguros contributivos a la práctica totalidad de la población ocupada establecieron ciertas limitaciones a la universalidad, con el objeto de restringir las prestaciones recibidas por los individuos de mayores ingresos.

Este tipo de política no es exclusiva de estados con un elevado nivel de renta, dado que existen varios casos de países en vías de desarrollo que optaron por extender la cobertura previsional a través de pensiones de naturaleza no contributiva, como son los casos de Mauricio, Namibia y Botswana, que instauraron programas de pensiones universales -que sustituyeron a programas *means-tested* o contributivos- en, respectivamente, 1976, 1990 y 1996 que cubren a la práctica totalidad de la población mayor. Asimismo, Sudáfrica otorga prestaciones no contributivas que excluyen únicamente a los ancianos de rentas muy elevadas y cubren a cerca de 9 de cada 10 personas

en edad de jubilación (WILMORE, 2001; SCHLEBERGER, 2002). Estos programas, con un coste presupuestario entre el 0,4 (Botswana) y el 2,0 por 100 del PIB (Mauricio) han permitido extender la cobertura al universo de jubilados evitando las limitaciones impuestas por un mercado de trabajo caracterizado por las bajas remuneraciones, la alta incidencia de la pobreza en la ocupación y el alto grado de informalidad.

En América Latina todos los países optaron desde un primer momento por un seguro *bismarckiano* centrado en la posición laboral, aun cuando las condiciones sociales y laborales, amplitud del sector informal y elevados niveles de desigualdad, no eran propicias para su buen funcionamiento, lo que ha motivado la exclusión de este tipo de protección social de más de la mitad de trabajadores del continente (MESA-LAGO, 2004). En Nicaragua, estos problemas de exclusión social y limitada cobertura se presentan agudizados respecto al conjunto del subcontinente. La reforma propuesta por diversos organismos multilaterales para el país no se adapta a esta realidad y no se centran de modo alguno el problema de baja cobertura y la exclusión del sistema provisional, sino en la constitución de un sistema de pensiones basado en el ahorro individual y, por lo tanto, altamente dependiente de la situación del individuo en el mercado laboral y en la distribución del ingreso.

Lo razonable sería pensar en otro tipo de esquema que privilegie la percepción de prestaciones por el mayor número posible de jubilados, poniendo énfasis en aquéllos de menor renta.

Estimación del coste fiscal de un esquema de prestaciones no contributivas

El delineamiento de una reforma previsional en Nicaragua debiera estar presidida, a juicio del autor, por dos principios fundamentales:

- Extensión de la cobertura en la medida de lo posible, privilegiando el acceso a pensiones de vejez por parte de la población pobre.
- Sostenibilidad presupuestaria, es decir, que el sistema propuesto no sea confiscatorio para la población cotizante y que tenga presente las enormes restricciones presupuestarias a las que se enfrente la hacienda pública de Nicaragua.

Varios autores, como Uthoff (2002) o Wilmore (2001), han propuesto abundar en sistemas de prestaciones universales o focalizados. En este epígrafe se presenta una simulación del coste presupuestario (como porcentaje del PIB) de 2000 a 2025 de un régimen de prestaciones para las personas mayores de 65 años, uno de carácter universal y otro focalizado en los ancianos en situación de pobreza (*means-tested*). Las principales características del ejercicio se resumen en los siguientes puntos:

- Se consideran tres niveles posibles para la pensión, en todos los caso de una cuantía única para todos sus perceptores: salario mínimo, línea de pobreza y línea de indigencia, estas dos últimas tomadas de la EMNV de 2001.
- Se calcula la cotización adicional –que llamaremos cotización de equilibrio- que habría que cargar sobre los contribuyentes al sistema para financiar estas prestaciones sin recurrir a otros ingresos presupuestarios generales.
- Por otro lado, aunque lo que sea o no asumible desde el punto de vista presupuestario o tributario pertenece al ámbito de los juicios de valor, dado que la reforma propugnada por el BM y el BID imponía una contribución adicional del 5 por 100 del salario, se pone en relación el coste presupuestario de la simulación con los recursos que generaría una cotización adicional de ese nivel a fin de encauzar el debate acerca de la viabilidad de un sistema como el que se está proponiendo en este trabajo.
- Se considera que la cuantía de las prestaciones permanece constante en términos reales, lo que es equivalente a su indexación respecto a precios.

A fin de llevar a cabo un análisis de sensibilidad de los resultados de la simulación se consideran tres escenarios posibles, recogidos en la Tabla 8. Aunque los supuestos de los distintos escenarios están sujetos a cierto grado de arbitrariedad, lo cierto es que el último cuarto de siglo en Nicaragua presenta características peculiares que dificultan cualquier extrapolación razonable a partir de ese periodo.

Tabla 8 - Escenarios de la simulación

	“Optimista”	“Medio”	“Pesimista”
Crecimiento anual del PIB	5 %	3,5 %	2 %
Crecimiento anual de los salarios reales	3,5 %	2 %	1 %
Evolución de la cobertura 2000-2025	Se duplica	Se mantiene	Cae a la mitad

Para la realización del ejercicio de simulación se han considerado las siguientes fuentes de datos:

- Proyecciones del CELADE acerca de la población activa, total y estructura etaria para el periodo 2000-2025.
- Porcentaje de cotizantes sobre el total de personas activas en los últimos años según datos administrativos del INEC.
- La pobreza entre las persona mayores de 65 años hacia las que se dirigiría un régimen focalizado. Para simular la evolución de la incidencia de la pobreza se utiliza el método empleado por la CEPAL en el *Panorama Social 2000-2001* (CEPAL, 2001) para analizar el cumplimiento de las metas del milenio. Dicha metodología consiste en estimar la elasticidad que presenta el porcentaje de pobres al crecimiento del PIB per cápita. En este trabajo se ha estimado esa elasticidad para la población mayor de 65 años para el periodo 1993-2001 (Tabla 9).

Tabla 9 - Evolución del PIB per cápita y del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia

	PIB per cápita (dólares de 1995)	Pobreza	Pobreza en la vejez	Variación en el periodo (promedio anual)			Elasticidad	
				PIB per cápita	Coeficiente de		Pobreza/ PIB per cápita	Pobreza en la vejez/ PIB per cápita
					Pobreza	Pobreza en la vejez		
1993	690	50,51	40,17					
1998	765	47,61	37,96	2,3	-1,2	-1,9	-0,46	-0,73
2001	828	45,83	34,31					

FUENTE: Elaboración propia a partir de la *ENMV* 1993, 1998, 2001; CEPAL, 2001; Base de Datos de Indicadores Sociales de CEPAL (BADEINSO)

Dados estos supuestos, situarse en un escenario de mayor crecimiento respecto a otro escenario más desfavorable presenta varias implicaciones: un menor peso del gasto en pensiones sobre el PIB (al ser este mayor), una mayor disponibilidad de recursos para financiar las prestaciones (al ser mayor el número de cotizantes y sus salarios y, por lo tanto, la cotización de equilibrio) y un menor número de ancianos pobres susceptibles de recibir una prestación focalizada (ya que a mayor crecimiento económico, mayor reducción de la pobreza). Por ello, resulta obvio que una de las variables claves en la sostenibilidad de un régimen de pensiones de este tipo – y de cualquier otra tipología- es el desempeño económico del país.

Las conclusiones más relevantes que se pueden extraer del ejercicio de simulación son las siguientes:

- Bajo un escenario optimista, todas las alternativas -salvo prestación universal igual al salario mínimo, cuyo coste superaría niveles del 5 por 100 del PIB- podrían ser estudiadas, en la medida en que con una cotización de la población ocupada del 5 por 100 prácticamente se cubrirían los costes de esta política.
- En un escenario de crecimiento medio, salvo las prestaciones de carácter universal al nivel del salario mínimo o la línea de pobreza, es posible considerar las demás alternativas, en especial las que hacen referencia a prestaciones *means-tested*.
- Si Nicaragua experimenta un crecimiento bajo, las alternativas se reducen y el conjunto de opciones factibles queda reducido a prestaciones focalizadas al nivel de la línea de pobreza o de indigencia.

En conclusión, la posibilidad de ofrecer una pensión focalizada en los mayores de 65 años en situación de pobreza resulta factible en todos los escenarios si su cuantía se encuentra referida a la línea de pobreza o de indigencia de la *EMNV* de 2001. Para otros niveles de prestaciones, el coste y la posibilidad de financiarlo dependerán en gran medida del escenario de crecimiento en el que Nicaragua se mueva. Sin embargo, estas otras opciones pueden imponer costes presupuestarios superiores al 2 ó 3 por 100 del PIB en el mejor de los casos, cifra que en una economía como la nicaragüense supone un volumen de recursos muy considerable con numerosos usos alternativos, quizás muchos de ellos más apremiantes que una pensión universal relativamente generosa.

Una política focalizada ofrece la ventaja, a priori, de un menor coste presupuestario, aunque los costes de administración pueden resultar elevados si no hay medios ya vigentes para la focalización o si la población se encuentra distribuida de forma muy dispersa.⁷ Asimismo, autores como Sen (2003) han destacado como problemas en los programas *means-tested* la estigmatización del beneficiario, los problemas de información propios de los programas que exigen una prueba de medios y los elevados costes de administración. Ravallion (1999), del BM, sugiere que focalizar en exceso conlleva que la percepción social de los beneficios sea escasa y facilita que, ante una crisis económica o escasez de recursos, el programa focalizado se vea recortado drásticamente. Cornia y Stewart (2003) señalan además que la focalización entraña un error consistente en incluir en la política población no objetivo de la misma y otro derivado de dejar fuera de ella a personas que forman parte de ese colectivo objetivo, lo que, en determinados casos, puede suponer una merma de bienestar respecto a la universalización de la política. En esta línea, Uthoff (2002), St. John y Wilmore (2001) han sugerido estudiar alternativas de prestación universal e implementar un recargo en el impuesto sobre la renta, para que las personas de renta más elevada que percibirían la pensión “devuelvan” al fisco parte importante de la prestación recibida.

Sugerencias de política económica

Las condiciones iniciales –especialmente la bajísima cobertura- de las que parte Nicaragua hacen aconsejable optar por hacer tabla rasa en materia de prestaciones en vez de tratar de acomodar el sistema contributivo vigente. En el futuro y, en función del comportamiento de la economía, de la estructura productiva y el mercado laboral podría estudiarse la ampliación del sistema e incluso evaluar la posibilidad de confiar en esquemas contributivos, ya sean estos públicos o privados. Sin embargo, en la coyuntura actual de la economía nicaragüense la opción más razonable pasa por desvincular la mayor parte las prestaciones de vejez del mercado laboral con el objeto de incrementar el número de beneficiarios de las mismas. Según Bravo y Uthoff

⁷ Por ejemplo, en los estudios de caso de Bertranou et al (2002) se muestra que la focalización dista mucho de ser idónea en los programas de pensiones asistenciales de Costa Rica, Uruguay, Brasil y, muy especialmente, Argentina. Por el contrario, en Chile, la ficha CAS ha permitido una mejor focalización del programa de pensiones no contributivas.

(1998), la transición a un régimen de capitalización individual en Nicaragua conllevaría entre 0,4 y 0,8 por 100 del PIB anual durante cuarenta años, costes que tendrían que ser cubiertos con impuestos generales y que coinciden aproximadamente con el coste de una prestación focalizada al nivel de la línea de indigencia.

En coherencia con el análisis realizado en este trabajo, las recomendaciones de política serían las siguientes:

- Favorecer políticas que promuevan el crecimiento económico, premisa fundamental para facilitar la viabilidad de todo sistema de pensiones, tanto público como privado, pues, el acceso a prestaciones por parte de los jubilados se traduce, desde el punto de vista macro, en el *reparto* de la producción del momento presente entre activos y jubilados.

- Establecer, en un primer momento, si se dispone de los instrumentos de adecuados para una adecuada focalización, una prestación *means-tested* de pequeña cuantía (línea de pobreza o de indigencia). Otra alternativa pasa por una pensión de carácter universal con un recargo impositivo que permitiese recuperar parte de los recursos presupuestarios.

- Delimitación o recorte drástico del sistema contributivo, política que ya implementaron en algunos países en desarrollo anteriormente mencionados.

- Prescindir de cualquier tipo de incentivo fiscal a planes de pensiones complementarios, especialmente aquéllos que tomen la forma de reducciones en la base imponible del impuesto sobre la renta.

Esta propuesta permitiría incrementar sustancialmente el número de perceptores de pensiones de jubilación y reducir la incidencia de la pobreza y la indigencia no sólo en la vejez, sino en el total de hogares. Además, algunos autores sugieren que estos programas presentarían ventajas sobre otros como las ayudas familiares por hijos (vinculadas a su escolarización, etc) en los países de menor nivel de desarrollo, especialmente debido a que no fomentarían la natalidad y a que reforzaría la posición de los ancianos en el hogar, efecto que no tendría en los niños, pues son sus progenitores los que administran las subvenciones (BARRIENTOS, LLOYD-SHERLOCK, 2002).

Conclusiones

Este trabajo se ha centrado en el caso de la previsión para la vejez en Nicaragua. Tras analizar la situación de la población en edad avanzada y cotizante en el país, se sostiene que la privatización del sistema de pensiones no constituye ninguna solución a los principales problemas de la seguridad social en el país centroamericano: bajísima proporción de cotizantes entre la población activa y jubilada y distribución de los beneficios concentrada en las decilas de mayor renta. Estos problemas se deben en gran medida a factores estructurales de la economía, pues existen estratos ocupacionales con altos porcentajes de cotización frente a otros donde la proporción de contribuyentes resulta cercana a cero.

El objetivo primordial a perseguir debe ser extender el acceso a prestaciones de vejez, en especial a las personas mayores de menores recursos. En consecuencia, se propone el establecimiento de un régimen de pensiones asistenciales de carácter no contributivo. Las simulaciones del coste fiscal de distintas alternativas muestran que el desempeño económico futuro del país resulta bien relevante, pero que, en todo caso, resultaría factible otorgar una prestación al nivel de la línea de pobreza o indigencia, bien focalizada o bien universal estableciendo un recargo impositivo que permita recuperar al erario público parte del gasto que llegue a los estratos de mayor ingreso. Este sistema no tendría consecuencias para el fisco –léase costes de transición-, al contrario que la reforma propuesta por el BM y el BID, y estas prestaciones podrían financiarse con el aumento de las cotizaciones que preveía la reforma alentada por dichos organismos internacionales.

Referencias Bibliográficas

- ARENAS DE MESA, Alberto; BEHRMAN, Jere; BRAVO, David. *Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system*. Working Paper, Michigan Retirement Research Center, n. 77, 2004.
- ASAMBLEA DE NICARAGUA. *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*. Managua, 2004.
- BARRIENTOS, Armando; LLOYD-SHERLOCK, Peter. *Non-contributory pensions and social protection*. Issues in Social Protection, Geneva: ILO, 2002.
- BERTRANOU, Fabio M.; SOLORIO, Carmen; VAN GINNEKEN, Wouter (Eds.). *Pensiones no contributivas y asistenciales*. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Santiago: OIT, 2002.
- BRAVO, Jorge; UTHOFF, Andras. *Costos fiscales de la transición y factores demográficos del cambio de sistemas de reparto a capitalización*. Documento presentado al 27 periodo de sesiones de la CEPAL, Orenjestad, Aruba, 11-16 Mayo 1998.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago: CEPAL, 2001.
- _____. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago: CEPAL, 2004.
- CORNIA, Andrea; STEWART, Frances. Subsidios alimentarios: dos errores de focalización. *Comercio Exterior*, v. 53, n. 6, p. 563-573, 2003.
- FOX, Louise; PALMER, Edward. La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1990: lecciones para América Latina. *Revista de la CEPAL*, v. 79, p. 133-150, 2003.
- HOLZMANN, Robert; PACKARD, Truman; CUESTA, Juan. Extending coverage in a multi-pillar pension systems: constraints and hypotheses, preliminary evidence and future research agenda. *Social Protection Discussion Paper*, n. 2, 2000.

ILO. *World Labour Report*. Geneva: ILO, 2000.

MESA-LAGO, Carmelo. Las reformas de las pensiones en América Latina y su impacto sobre los principios de la seguridad social. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n. 144, CEPAL, 2004.

_____. Structural reform of social security pensions in Latin America: models, characteristics, results and conclusions. *International Social Security Review*, v. 54, n. 4, p. 67-92, 2001.

MESA-LAGO, Carmelo; SANTAMARÍA, Sergio; LÓPEZ, Rosa María. *La seguridad social en Nicaragua*. Diagnóstico y propuesta de reforma. Managua: Fundación Friedrich Ebert, 1997.

PACKARD, Truman; SHINKAI, Naoko; FUENTES, Ricardo. *The reach of social security in Latin America and the Caribbean*. Background Paper for Regional Study on Social Security Reform, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Regional Office, World Bank, 2002.

RAVALLION, Martin. *Is more targeting consistent with more spending?* World Bank, Working Paper, 1999.

SCHLEBERGER, Eckard. Namibia's universal pension scheme: trends and challenges. *ESS Paper*, International Labour Office, n. 6, 2002.

SEN, Amartya. La economía política de la focalización. *Comercio Exterior*, v. 56, n. 6, p. 555-563, 2003.

ST. JOHN, Susan; WILMORE, Larry. Two legs better than three: New Zealand as a model for old age pensions. *World Development*, v. 29, n. 8, p. 1291-1305, 2001.

UTHOFF, Andras. Mercado de trabajo y sistemas de pensiones. *Revista de la CEPAL*, n. 78, p. 39-53, 2002.

WILMORE, Larry. *Universal pensions in low income countries*. Documento presentado en el Workshop Initiative for Public Dialogue, Oxford, 4-5 sept. 2001.

Impactos de Acordos Regionais Hemisféricos sobre as Economias Brasileira e Argentina*

Simão Davi Silber
Rosana Curzel**

Resumo: Utilizando-se o banco de dados e modelo de equilíbrio geral computável GTAP (Global Trade Analysis Project), analisam-se os efeitos da formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca) sobre algumas variáveis da economia brasileira e argentina e estimam-se os resultados decorrentes de um estreitamento da integração Brasil-Argentina. São simulados cenários de total liberalização comercial e outro, no qual se excluem os produtos sensíveis das negociações.

Palavras-chave: Acordos Comerciais, Equilíbrio Geral Computável, Mercosul, Integração Regional, Comércio Internacional.

Abstract: This paper analyzes the effects of a Free Trade Agreement in the Americas on the Brazilian and Argentinean economies using the GTAP (Global Trade Analysis Project) Computable General Equilibrium Model (CGE). In addition, it quantifies the effects of more incoming integration between Brazil and Argentina. The simulations are based in two scenarios for each case: complete trade liberalization and a second case, when sensible products are excluded.

Keywords: Trade Agreements, Applied General Equilibrium, MERCOSUR, Regional Integration, International Trade.

* Versão modificada do artigo apresentado no VII Simpósio Internacional sobre “América Latina y el Caribe: el impacto de la crisis del ciclo neoliberal, el rol de los Estados y sus transformaciones y las modalidades de inserción internacional de la región”, organizado pelo CEINLADI/FCE/UBA, Buenos Aires, em outubro de 2006. Agradecemos aos comentários e sugestões de Joaquim J. M. Guilhoto e Eduardo A. Haddad.

** Simão Davi Silber, Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA/USP. *E-mail:* sdsilber@usp.br. Rosana Curzel, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - PROLAM/USP. *E-mail:* rcurzel@usp.br. Recebido em 23/01/07 e aceito em 06/06/07.

Introdução

O objetivo deste artigo é o de avaliar os possíveis impactos de uma liberalização comercial entre os países das Américas sobre as economias da Argentina e Brasil de maneira ampla. Ou seja, de maneira a contribuir para o debate sobre os riscos e oportunidades da Alca e considerando-se toda a economia. Em outras palavras, o interesse é investigar os diferentes impactos sobre os diversos setores econômicos brasileiros e argentinos, bem como suas conexões com o crescimento econômico e aumento do bem-estar destes países. Para viabilizar este tipo de análise optou-se pelo uso de um modelo de equilíbrio geral computável, que possui a vantagem de permitir a visualização da interdependência entre os agentes econômicos dos países envolvidos e seus efeitos de encadeamento. O uso de modelos para estimar impactos de acordos regionais de comércio sobre a economia dos países intensificou-se nas últimas décadas e isso tem sido explicado por pelo menos três fatores: a maior disponibilidade e melhor qualidade dos dados estatísticos sobre o comércio, o avanço tecnológico que resultou na produção de sofisticados *softwares* que possibilitaram a resolução de modelos mais complexos e o processo de negociações comerciais junto à Organização Mundial do Comércio e acordos regionais e bilaterais. Tais fatores têm contribuído para o aumento da demanda por avaliações sistemáticas acerca dos possíveis resultados dos acordos comerciais entre países vizinhos, paralelamente aos avanços das negociações multilaterais em torno da OMC. Os temas envolvem, usualmente, a questão da diminuição da proteção dos mercados internos para determinados produtos. Isso ocorre através da eliminação e/ou diminuição gradativa das barreiras às importações nas mais diversas modalidades, e dos subsídios às exportações e à produção doméstica.

O propósito deste trabalho é investigar quatro possibilidades de acordos de comércio para o Brasil e Argentina, concentrando-se apenas no hemisfério americano. Não se pretende fazer prognósticos sobre resultados dos acordos comerciais, mas sim um estudo preliminar sobre os efeitos obtidos num arcabouço de equilíbrio geral.

Assim, utiliza-se o modelo multirregional e multissetorial de equilíbrio geral do comércio global, ou seja, a base de dados e estrutura de modelagem do Projeto de Análise do Comércio Global (GTAP) na versão 6.2, que

representa a economia global no ano de 2001 (DIMARANAN, 2005). Através dele são feitas quatro simulações de políticas comerciais. Antes de efetuar as simulações, foram feitas atualizações no sistema de proteção tarifária norte-americano para setores ou produtos selecionados aplicados para alguns países das Américas. A primeira simulação considerou a formação da Área de Livre Comércio entre as Américas (Alca), na hipótese de eliminação de todas as barreiras tarifárias às importações, bem como todos os subsídios à produção doméstica para todos os países da região e todos os setores considerados, excluindo-se o de serviços. O exercício subsequente foi uma repetição do primeiro, com a exclusão de setores ou produtos julgados sensíveis. O terceiro considerou um estreitamento entre as relações bilaterais Brasil-Argentina, portanto, eliminou todas as barreiras ao comércio entre ambos. O quarto e último repetiu o anterior e excluiu os mesmos setores da segunda simulação.

Alguns estudos se preocuparam com a mensuração dos prováveis efeitos da formação da Alca sobre os países do Cone Sul. Por exemplo, Gurgel, Bitencourt e Teixeira (2002) e, mais recentemente, Domingues e Haddad (2006).

Esses estudos demonstraram ganhos para a economia brasileira a partir da liberalização comercial. Gurgel, Bitencourt e Teixeira (2002) também se valeram do Projeto GTAP, na sua terceira versão, para simular efeitos da Alca e de um possível acordo comercial do Mercosul com a União Européia sobre algumas das economias envolvidas. Quando testaram tarifa zero para as importações em todos os países da América, eliminação dos subsídios às exportações e à produção, encontraram, dentre outros resultados, uma taxa de crescimento para o PIB real brasileiro de 2% e para o argentino, queda de 2,41%. Concluíram que a criação da Alca apresentaria ganhos modestos em termos produtivos e de bem estar, contudo dinamizaria os fluxos de comércio entre os países e o Brasil, particularmente, se tornaria mais dinâmico no comércio internacional de manufaturados, pois elevaria as exportações e importações desse setor.

Domingues e Haddad (2006) utilizaram-se do modelo inter-regional de equilíbrio geral SPARTA (São Paulo Applied Regional Trade Analysis), desenvolvido para análise das economias paulista e brasileira, para simular

impactos macroeconômicos, regionais e setoriais da formação da Alca. Os autores levaram em consideração as barreiras tarifárias do comércio bilateral do Brasil com Argentina, resto da Alca, Nafta, UE, Japão e restante do Mundo,- portanto, não apresentam uma liberalização tarifária completa na Alca¹ - e encontraram uma variação no PIB real brasileiro de 0,086%. Os autores inferem que a Alca tende a contribuir para o crescimento econômico do país e, no longo prazo, pela geração de superávit comercial. Sugerem, apesar disso, que acordos desse tipo devem ser vistos como integrantes de uma política de desenvolvimento pelo papel estratégico da inserção brasileira na economia internacional e pelos próprios benefícios econômicos advindos.

Este artigo analisa alguns dos efeitos da formação da Alca sobre a economia brasileira e argentina, considerando-se uma agregação específica de setores, com destaque para têxtil, vestuário, laticínios e arroz. Diferencia-se basicamente pelo uso da versão mais recente do Projeto GTAP, pela estratégia de agregação adotada e mudança de algumas das tarifas do banco de dados original. Além desta introdução, há outras três seções. Uma apresentação sumária sobre a estrutura de modelagem do GTAP, a agregação adotada dos setores e regiões e os cenários supostos estão na próxima seção. A segunda apresenta alguns resultados e finaliza-se com comentários na última seção.

O Modelo

Trata-se de um modelo de equilíbrio geral, multirregional e multissetorial, construído pela primeira vez em 1992 e desde então atualizado anualmente. O GTAP consiste em uma base de dados mundial bem documentada e disponível publicamente, uma estrutura padrão para os modelos de equilíbrio geral, um *software* para trabalhar os dados e implementar o modelo padrão e uma rede de pesquisadores espalhados pelo mundo e conectados através da internet². Além disso, o Projeto também possui um consórcio de agências internacionais cujo objetivo é fornecer uma base de suporte e capacitação aos interessados neste tipo de análise.

O conteúdo da base de dados é composto por informações sobre o

¹ O modelo SPARTA não considera as barreiras comerciais dos outros membros do bloco, - uma vez que não se trata de um modelo global -, de modo que permanecem as mesmas.

² Maiores informações podem ser obtidas através do sítio <http://www.agecon.purdue/centers/gtap>.

comércio bilateral, transporte e dados de proteção dos diversos setores das economias. As principais fontes dessas informações são as Matrizes de Insumo-Produto (MIP) individuais dos países ou, regionais, para os casos em que algum dos países não possua essa estatística. As MIP's fornecem os elementos necessários para o conhecimento das relações inter-setoriais dentro de cada país. É a partir delas que se constrói uma Matriz de Contabilidade Social, a qual agrega outros tipos de dados das economias, em geral provenientes das Contas Nacionais ou outras bases, como receitas e despesas das outras instituições – famílias, governo e setor externo. Em geral, as informações macroeconômicas são provenientes do Banco Mundial, as de comércio de mercadorias, da base de dados COMTRADE e a de serviços, das Estatísticas de Balanços de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional.

Alguns princípios regem a manutenção dessa base de dados, por exemplo, a ampla disponibilidade pública, sendo gratuita para algumas agregações de países e setores padronizados, e, a preço de custo para o acesso completo aos que deseja preparar sua própria base de dados. As atualizações consistem no aprimoramento das informações, seja com a inclusão de novos países ou setores, sejam no tocante à própria qualidade das estatísticas. São seis as versões existentes do GTAP, sendo a última composta por 57 diferentes indústrias, 87 países ou regiões e refletem a economia do ano de 2001. Estes são alguns dos fatores responsáveis pelo sucesso na disseminação do uso do GTAP.

Estrutura

A teoria subjacente ao modelo do GTAP é a mesma dos modelos de equilíbrio geral computável, multissetorial e multirregional. Aqui existem dois tipos de equações, aquelas que abrangem as relações contábeis e que, portanto, garantem o equilíbrio entre as receitas e despesas dos agentes econômicos envolvidos, e aquelas denominadas comportamentais, baseadas na teoria microeconômica, e que descrevem a trajetória otimizada dos agentes na economia como, por exemplo, a função da demanda, o comportamento das firmas, do mercado de fatores, a determinação do investimento agregado, etc.

A seguir apresentaremos uma visão panorâmica das relações contábeis

através do diagrama da Figura 1, desenvolvido por Brockmeier (2001). As setas representam fluxos de valores³.

Existe um agente regional, no topo da figura, para cada país ou região do Projeto GTAP. Esse agente regional é que controla as receitas e despesas geradas pela economia. A renda regional possui duas fontes básicas: receitas das firmas pelo uso dos fatores de produção (*VOA*⁴) e despesas com os impostos devidos por todos os agentes (*TAX*)⁵. Essa renda é distribuída e exaurida de acordo com uma função de utilidade per capita Cobb Douglas entre os componentes da demanda final: gastos dos agentes privados (*PRIVEXP*), do governo (*GOVEXP*) e a poupança (*SAVE*). Nas primeiras versões do modelo padrão, essas participações eram constantes. No entanto, já foram feitas alterações para o comportamento do agente privado, o qual segue uma função CDE (Constant Difference of Elasticity)⁶. Assim, o agente regional possui um equilíbrio entre as receitas e as despesas.

O segundo agente a ser observado são os produtores de bens e serviços, que representam a demanda intermediária. Suas receitas são compostas pela venda dos bens produzidos para o governo (*VDGA*⁷), para o agente privado (*VDPA*⁸), para outros produtores (*VDFA*⁹) e para o setor externo (*VXMD*¹⁰). Além dessas relações, há também o financiamento da produção pela poupança global (*NETINV*). Este investimento é induzido pela poupança. As despesas compõem-se do pagamento pelo uso dos fatores de produção (capital, terra e trabalho), *VOA*, já mencionada, pela compra de insumos intermediários domésticos (*VDEA*) e importados (*VIFA*¹¹).

O próximo agente é o Restante do Mundo ou setor externo da economia que, através da comercialização de bens e serviços, interrelaciona-se com os agentes domésticos. Sua receita é composta da venda de produtos

³ Os fluxos reais possuem direção oposta e não estão visíveis, com exceção das flechas referentes às transferência dos impostos (*TAXES*) ao agente regional, que não possuem a contrapartida.

⁴ Que significa "Value of Output at Agent's Price of endowment commodities".

⁵ Em *TAX* também estão descontados os subsídios.

⁶ Ver MacDougall, R. (2003). A New Regional Household Demand System for GTAP. GTAP Technical Paper, N.º 20.

⁷ Do inglês "Value of Domestic purchases by Government household at Agent's price".

⁸ "Value of Domestic purchases by Private households at Agent's prices".

⁹ "Value of Domestic purchases by Firms at Agent's prices".

¹⁰ "Value of eXports at Market prices by Destination".

¹¹ "Value of Imports by Firms at Agent's price".

separadamente para cada agente da economia doméstica: ao agente privado (*VIPA*)¹², ao governo (*VIGA*) e ao setor intermediário da economia (*VIFA*), os produtores. As despesas deste agente correspondem ao fluxo de pagamentos dos bens adquiridos no mercado doméstico (*VXMD*) e a transferência de renda para o agente regional doméstico equivalente à incidência de tributos sobre os bens exportados pela economia doméstica (*XTAX*) e importados (*MTAX*).

A modelagem do comportamento dos gastos do governo é gerida por uma função de utilidade Cobb Douglas, cujas participações para todas as commodities são constantes. O segundo componente da demanda final, o setor privado, gasta comprando bens domésticos (*VDPA*) e importados (*VIPA*) e com o pagamento dos tributos, líquidos de subsídios (*TAX*). Seu comportamento otimizador é comandado por uma função CDE (Constant Difference of Elasticity)¹³. O último componente da demanda final, a poupança (*SAVE*), é integralmente destinado ao investimento (*NETINV*). O setor de poupança global agrega todos os fluxos regionais de poupança e o distribui para os investimentos em cada país/região. Como o modelo é estático, os investimentos não exercem impactos sobre a produção.

Antes da incidência do imposto ou concessão de subsídios ao produtor, os preços são denominados “preços dos agentes” e após obtém-se os “preços de mercado”. Tal incidência ou concessão vale também para o setor externo, no caso das importações e exportações. Assim, a intervenção no mercado doméstico é captada através das diferenças entre os preços de mercado e preços dos agentes ou entre os preços de mercado das importações no mercado doméstico e o preço das importações no mercado internacional (CIF).

O modelo GTAP padrão considera competição perfeita e retornos constantes de escala. Existem três fatores de produção: capital, trabalho e terra, esta utilizada apenas pelo setor agrícola. O capital é móvel internacionalmente, mas a terra e o trabalho não. Este é móvel no mercado doméstico.

¹² “Value of Imports by Private households at Agent’s price”.

¹³ Ver nota 5. O uso desta forma funcional distingue o GTAP dos outros modelos de equilíbrio geral.

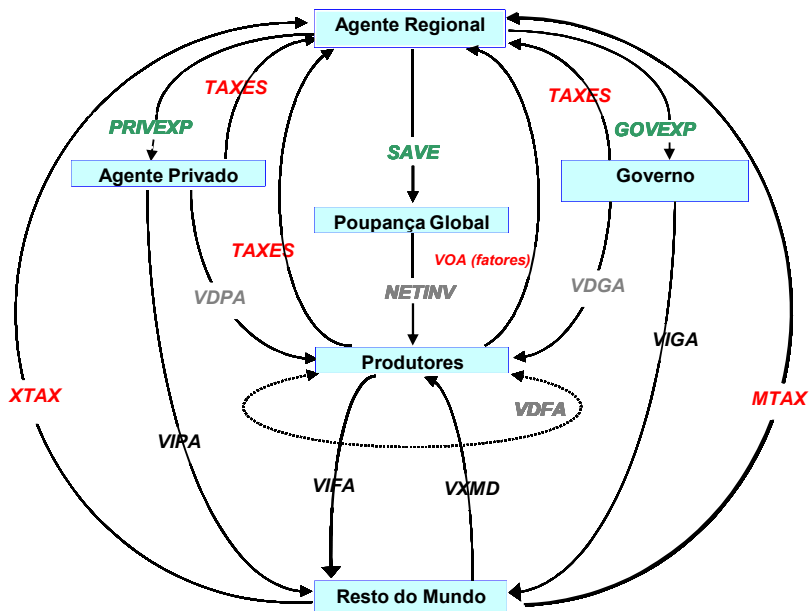


Figura 1 - Economia multirregional aberta
 FONTE: Brockmeier, 2001, p. 16

Estratégia de agregação

Para o propósito deste trabalho dividiu-se a base de dados em 8 regiões e 10 setores (Tabela 1). Como se pretende estimar impactos de liberalização do comércio sobre a economia brasileira e argentina, estas aparecem desagregadas e também os países da América do Norte, de modo a ressaltar os contrastes. A definição da agregação dos setores foi feita para se concentrar a atenção em alguns deles: *cultivo de arroz, produtos derivados do leite, refino do açúcar, indústria têxtil e do vestuário*. São setores bastante protegidos na América do Norte e têm, com exceção do *arroz*, elevados impostos sobre as importações provenientes do Brasil e da Argentina.

É senso comum entre os usuários do programa GTAP a necessidade de se atualizar a estrutura de proteção tarifária vigente, uma vez que as alíquotas *ad valorem* inseridas são aquelas consolidadas na OMC, não sendo, portanto, as tarifas efetivas. Como os 57 setores da base de dados equivalem a mais de

5 mil linhas tarifárias, o cálculo das tarifas efetivas aplicadas pelos diferentes países é tarefa prodigiosa, definiu-se a seguinte estratégia. Escolheram-se os principais produtos cujas alíquotas *ad valorem* aplicadas pelos Estados Unidos ao Brasil fossem as mais elevadas dentro da própria base de dados do GTAP. No caso do *cultivo do arroz*, a escolha deveu-se ao fato de os Estados Unidos subsidiarem sua produção em 85,7%. Observe-se que dada a complexidade do tratamento dado ao *açúcar*, não foi possível calcular a taxa efetiva aplicada pelos Estados Unidos, ficando esta tarefa para trabalho posterior. Deste modo, as alterações na estrutura de proteção tarifária está apresentada na Tabela 2.

Os Estados Unidos são responsáveis por cerca de 30% da produção mundial, - segundo a base de dados do GTAP, no ano de 2001 - a União Européia por quase 25%, enquanto Brasil e Argentina juntos produziram apenas 2,2%¹⁴.

Existem diferenças com relação à importância relativa de cada setor/ produto para cada região/país. Por exemplo, o setor *Laticínios* representa 1,85% da produção da Argentina e Brasil considerados conjuntamente, enquanto para o Nafta equivale a 1,51%. A produção de *Arroz*, por exemplo, foi muito mais importante nos países do Mercosul do que nos do Nafta.

Cenários

O modelo GTAP foi utilizado para simular quatro diferentes cenários e avaliar as conseqüências nas economias argentina e brasileira. O primeiro (*E1*) considerou uma liberalização completa na formação da Alca, ou seja, eliminaram-se todas as barreiras tarifárias às importações, os subsídios à produção doméstica e às exportações em todos os setores de todos os países das Américas. O segundo (*E2*) não liberaliza os setores do *Arroz*, *Refino de Açúcar*, *Laticínios*, *Têxtil* e *Vestuário*. No terceiro (*E3*) considerou-se uma liberalização bilateral completa entre Argentina e Brasil e no quarto (*E4*) excluiu-se os mesmos setores de *E2*.

Na Tabela 3 pode-se ver o percentual de subsídios concedidos pelos países ou regiões para cada setor ou produto agregado do modelo GTAP. É notável

¹⁴ A participação do Brasil foi de 1,5%; Canadá, 2,1%; México e o Restante das Américas contribuíram, cada qual, com 1,8%, de acordo com a base de dados do GTAP.

o elevado percentual de subsídio norte-americano à produção de arroz: 86%, como já foi mencionado. No caso brasileiro, todos os setores agrícolas, com exceção do *Açúcar*, são subsidiados a taxas pequenas, porém positivas.

Omitiu-se a apresentação de todas as tarifas às importações aplicadas pelos países, por origem dos produtos, por questão de espaço, mas vejamos alguns números. O Canadá aplicou uma tarifa de 126% aos *Laticínios* da Argentina, 94% aos do Brasil e 114% aos do Restante das Américas; o México aplicou uma tarifa de 65% aos *Laticínios* da Argentina e 35% ao *Vestuário* do Brasil. As tarifas máximas aplicadas à entrada de produtos norte-americanos foram de cerca de 21% ao *Vestuário*, na Argentina e Brasil.

Resultados das simulações¹⁵

Antes da implementação dos cenários, apresentamos os valores da produção (Tabela 4), das exportações (Tabela 5) e importações (Tabela 6) de todos os setores, para todos os países e regiões aqui considerados, de modo a melhor visualizar os impactos após as simulações.

Em quase todos os casos, os Estados Unidos são os maiores produtores das Américas, exceto no arroz. Excluindo-se o Restante do Mundo, o maior produtor de arroz é o grupo de países do Restante das Américas, com 1,8% da produção mundial, seguidos do Brasil (1,2%) e Estados Unidos (0,9%). Porém, os EUA são os maiores exportadores desse produto, exceto o Restante do Mundo. O grupo de países do Restante das Américas aparece quase sempre como o segundo maior produtor, com exceção dos casos do setor têxtil, onde é o México, e o setor de manufaturas pesadas, o Canadá. No setor de Laticínios, os EUA ainda são os maiores exportadores das Américas (2,7%), seguindo-se Restante das Américas (1,4%), Canadá (1,1%) e Argentina (1%), estando Brasil (0,1%) e México (0,2%) quase equiparados. Seria desnecessário dizer que os EUA são os maiores importadores das Américas, salvo pelo fato de que não o são nos casos do Refino do açúcar (BR) e setor do Vestuário (RA).

Feito isto, consideremos a medida de política comercial implementada neste trabalho, a da eliminação das tarifas *ad valorem* das importações, bem como os subsídios à produção e às exportações. A diminuição de uma tarifa

¹⁵ Os resultados, que foram omitidos por falta de espaço, podem ser solicitados para os autores via e-mail.

de importação implica diretamente na diminuição do preço doméstico desse bem no país importador. Isso vai provocar uma substituição pelo consumidor de bens domésticos por bens importados. Também vai provocar uma queda nos preços dos bens compostos de importados, de maneira que aumenta a demanda dos setores importadores desses bens. Preços baixos das importações também equivalem a aumento dos lucros, que induz a uma expansão do produto. Tal aumento também induz a uma elevação da demanda por fatores primários, capital e trabalho, daí retransmitindo o resultado da liberalização para outros setores da economia.

Os ganhos projetados em termos de PIB real (Tabela 7) favoreceram todos os países das Américas, porém a taxas percentuais bastante modestas. Por exemplo, no cenário de liberalização completa (*E1*), o maior ganho real no PIB foi observado no Brasil, de 0,10%, seguido do México (0,08%), Argentina (0,06%), Estados Unidos e Canadá (0,01%) e Restante das Américas (0,005%). As regiões com declínio no PIB real foram a União Européia e Restante do Mundo, as quais não eliminaram seus mecanismos de proteção. Com a exclusão dos setores sensíveis (*E2*), Brasil, México, Argentina e EUA continuaram a apresentar taxas crescentes do PIB real, porém menores que em *E1*. Quando se focalizou unicamente no comércio bilateral Brasil-Argentina (*E3*), os ganhos reais no PIB foram menores ainda, porém positivos¹⁶. Vale observar que o PIB no modelo GTAP abrange os gastos das famílias, do governo, o valor da produção das firmas e o saldo da balança comercial.

As mudanças relativas nas projeções das relações de troca em *E1* favoreceram Argentina, Brasil, EUA e Restante das Américas, nessa ordem. Lembramos que as relações de troca refletem a razão entre os preços das exportações e o das importações. Desse modo, os preços recebidos pelas exportações foram maiores que os pagos pelas importações na Argentina, Brasil em todos os cenários e EUA (*E1* e *E2*) e Restante das Américas (*E1*). A liberalização favoreceu os *laticínios* da Argentina cuja demanda apresentou aumento expressivo em todos os países da América do Norte,

¹⁶ Ganhos de 0,01% para o Brasil e 0,05% para a Argentina em ambos os cenários (*E3* e *E4*), o que sugere que a exclusão dos setores *Cultivo de arroz*, *Refino de Açúcar*, *Laticínios*, *Têxtil* e *Vestuário* não são aparentemente sensíveis no comércio entre ambos.

sobretudo para Canadá e México¹⁷. Nos EUA houve aumento da demanda de *laticínios* argentinos de 98%. Esse é um setor cujas exportações para os países do NAFTA aumentaram demasiado, o que revela a importância de se calcular a tarifa efetiva do Canadá e México aos demais países. O Canadá, por exemplo, é desfavorecido pelas relações de troca, sendo uma das razões o fato de suas importações de laticínios norte-americanos terem crescido de US\$ 131 milhões para US\$ 836 milhões, com aumento de cerca de 8% nos preços dessas importações. O México faz uma realocação de suas importações de laticínios, mais dos EUA para mais da Argentina: cresceram de US\$ 91 milhões para US\$ 497 milhões, tendo diminuído, portanto, as dos EUA, de US\$ 285 milhões para US\$ 108 milhões. Os preços dos laticínios argentinos aumentaram cerca de 2,4%, portanto não explica integralmente as relações de troca negativas para o México, podendo ser o fato de continuarem importando arroz norte-americano – apesar de ter caído à metade – porém cujos preços aumentaram 67%, este decerto relacionado com a queda de 86% dos subsídios à produção.

A função utilidade no modelo GTAP é representada pelo agente regional e desagregada entre os consumos privado, governamental e poupança e indica o nível de satisfação do consumo de cada instituição ou na região. A variação equivalente (Tabela 9) mede o impacto de mudanças nos preços da utilidade do consumidor, em termos monetários. Trata-se, portanto de uma medida de bem-estar e como explicam Gurgel, Bitencourt e Teixeira (2002), consiste em saber o quanto se teria de oferecer ao consumidor antes redução do preço, de modo a deixá-lo tão bem quanto após a queda. Dessa maneira, sendo o objetivo o de investigar perdedores e ganhadores após os choques de política econômica, vê-se que o maior ganhador são os Estados Unidos, seja com ou sem os produtos sensíveis. Aliás, ao excluírem-se os produtos sensíveis, os ganhos diminuem para Argentina, Brasil e EUA, sendo o grande perdedor o grupo dos países do Restante das Américas e o México é o único que apresenta aumento de bem estar.

Para a Argentina é bastante recomendável o estreitamento das relações bilaterais com o Brasil pois os ganhos de bem estar (E3 e E4) representariam

¹⁷ As alíquotas *ad valorem* aplicadas aos *laticínios* argentinos pelo CN e MX são de 126% e 65%, respectivamente, antes da ultraliberalização. Enfatize-se que tais tarifas são as consolidadas na OMC, não tendo sido possível, até o momento, ter calculado as tarifas efetivas.

mais de 70% dos ganhos que seriam auferidos com a Alca (E1). Porém, para o Brasil, tal recomendação não seria tão expressa uma vez que tais ganhos seriam de cerca de 7% apenas.

Considerando os dados apresentados, para Brasil e Argentina, os cenários de liberalização completa das Américas (E1) e excluindo-se setores sensíveis (E2), não apresentam diferenças expressivas em termos de crescimento do PIB real. Mesmo no caso das relações de trocas, os ganhos não seriam muito menores quando se excluem os sensíveis. Envolvendo-se os ganhos de bem estar reforçar-se-ia ainda mais, em tese, o apoio a uma área de comércio livre entre as Américas. Porém, é necessário que se observe o setor de serviços que, no caso brasileiro especialmente, seria o grande perdedor (Tabela 10).

Comentários finais

São conhecidas na literatura as limitações na interpretação dos resultados de um modelo de equilíbrio geral do tipo GTAP. Mais ainda, este é um trabalho em desenvolvimento, sendo a principal tarefa a do cálculo das tarifas efetivas para os produtos mais importantes nas pautas de comércio argentina e brasileira. Nosso objetivo foi o de identificar ganhadores e perdedores. Para isso foi necessário determinar um ponto de referência. Em termos de crescimento econômico (PIB), o mais favorecido foram os Estados Unidos. Porém, isso não implicou em queda das outras economias, ao contrário, as taxas foram positivas, tendo sido negativa apenas no Restante das Américas, no cenário de exclusão dos produtos sensíveis (E2). Em termos setoriais foram identificados o setor de laticínios argentino e o setor têxtil brasileiro como fortes candidatos a serem favorecidos com a suposta liberalização comercial (E1), demonstrados pelas estimativas de superávits na balança comercial (Tabela 10). Ressalte-se que há ainda que se obter as tarifas verdadeiras de importação dos outros países, uma vez que aqui foram apresentadas apenas aquelas aplicadas pelos Estados Unidos. Em termos de bem estar para a sociedade, os resultados foram aqueles esperados, a liberalização do comércio tende a melhorá-lo. Aqui se apresentou apenas alguns dos resultados obtidos e observou-se que por tratar-se de trabalho em desenvolvimento um avanço adicional no cálculo das tarifas efetivas permitirá avançar ainda mais na análise da liberalização comercial hemisférica.

Referências Bibliográficas

- ADAMS, Philip. D. Interpretation of results from CGE models such as GTAP. *Journal of Policy Modeling*, v. 27, p. 941-959, 2005.
- BROCKMEIER, Martina. A Graphical Exposition of the GTAP Model. GTAP Technical Paper, n. 8, 2001. Disponível em: https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/tech_papers.asp. Acesso em: 26 out. 2005.
- DIMARANAN, Betina V.; MCDUGALL, Robert A. (Ed.). *Global trade, assistance, and production: the GTAP 6 data base*. Indiana: Center for Global Trade Analysis, Purdue University, West Lafayette, 2005.
- DOMINGUES, Edson P.; HADDAD, Eduardo A. Impactos setoriais e regionais da ALCA: projeções para a economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v. 36, n. 2, p. 255-287, ago. 2006.
- GURGEL, Ângelo Costa; BITENCOURT, Mayra Batista; TEIXEIRA, Erly Cardoso. Impactos dos acordos de liberalização comercial Alca e Mercoeuoro sobre os países membros. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2002.
- HERTEL, Thomas W. (Org.). *Global trade analysis: modeling and applications*. Cambridge University Press. 1997.
- LAENS, Silvia; TERRA, Maria Inês. Integration of the Americas: welfare effects and options for the MERCOSUR. Project: the Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas, 2003. Disponível em: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1566.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2006.
- LIMA, J. E. D; DE MIGUEL, C. J.; SCHUSCHNY, A. R. Acuerdos de Libre Comercio entre los países andinos y los Estados Unidos de Norteamérica: cuánto se puede esperar de ellos? CEPAL, 2006. mimeo.
- USITC. United States International Trade Commission. Tariff database table. Disponível em: <http://www.usitc.gov>. Acesso em: jul., ago., set. 2006.

Anexos

Tabela 1 - Agregação de países e de setores

Países e/ou Regiões Agregadas	Setores e/ou Produtos Agregados
1. Argentina (AR)	1. Arroz (pdr)
2. Brasil (BR)	2. Açúcar (sgr)
3. Estados Unidos (US)	3. Laticínios (mil)
4. México (MX)	4. Têxtil (tex)
5. Canadá (CN)	5. Vestuário (wap)
6. Resto das Américas (RA)	6. Outros produtos agrícolas: Trigo (wht); Outros grãos e cereais (gro); Vegetais, frutas e nozes (v_f); Sementes e frutas oleaginosas (osd); Cultivo de cana-de-açúcar (c_b).
7. União Européia (EU15)	7. Outras Manufaturas Leves: Fibras vegetais (pfb); Outras colheitas (ocr); Criação de bovinos e outros de grande porte (ctl); Criação de aves, suínos e outros de pequeno porte (oap); Produção de leite (rml); Lã (wol); Silvicultura e exploração florestal (frs); Pesca e aquicultura (fsh); Preparação de carnes e embutidos (cmt, omt); Óleos vegetais e gorduras (vol); arroz processado (pcr); Outros produtos alimentícios (ofd); Bebidas e tabaco (b_t); Couro e calçados (lea); Móveis e madeira (lum).
8. Resto do Mundo (RM)	8. Petróleo e minérios: Extração de carvão mineral (coa); Óleo combustível (oil); Extração de outros minerais (omn); Extração de petróleo e minérios (p_c); Produtos químicos, plásticos e borracha (crp); Produtos de ferro e aço (i_s); Outros metais (nfm); Outros produtos minerais (nmn).
	9. Manufaturas pesadas: Papel e editoração (ppp); Produtos metálicos (fmp); Veículos e suas partes (mvh); Outros equipamentos de transporte (otn); Equipamentos eletrônicos (ele); Outras máquinas e equipamentos (ome); Outras manufaturas (omf).
	10. Serviços: Distribuição de eletricidade (ely), gás (gdt) e água (wtr); Construção (cnt); Comércio (trd); Outros transportes (otp); Transporte marítimo (wtp); Transporte aéreo (atp); Comunicação (cmn); Outros serviços financeiros (ofi); Seguros (isr); Outros negócios (obs); Recreação e outros serviços (ros); Educação, Saúde, Defesa e Administração Pública (osg); Habitação (dwe).

FONTE: Base de dados do GTAP. Elaboração dos autores

Tabela 2 - Estrutura de proteção tarifária dos EUA, 2001 (%)

País, Região/Setores		Laticínios	Vestuário	Têxtil	Arroz
Brasil	GTAP	29,39	10,62	8,73	5,98
	Calculada	17,54	14,26	9,12	4,90
Argentina	GTAP	28,88	4,64	8,37	0
	Calculada	14,58	17,89	9,68	0
Canadá	GTAP	13,59	0	0	0
	Calculada	8,73	0,43	0,23	0,47
México	GTAP	3,21	0,081	0,05	0
	Calculada	0	0,0111	0,008	0
RA	GTAP	23,81	10,95	13,48	0
	Calculada	36,48	9,21	9,27	0

FONTE: Base de dados do GTAP e USITC. Cálculo dos autores

Tabela 3 - Distorção na produção doméstica ou % da taxa ad valorem de subsídios à produção na região r – 2001

Produto	País				
	BR	EUA	MX	CN	UE15
Arroz	1,22	85,70	38,10		
O_Prod_Agrícolas	1,45	9,48	3,90	1,55	2,92
O_Mnfcs_Leves		0,27			
Mnfcs_Pesadas					0,56

FONTE: Base de dados do GTAP, 2005

Tabela 4 - Valor da Produção, 2001 (em US\$ milhões de 1995)

Setor/ Produto	AR	BR	US	MX	5 CN	RA	EU	ROW
Arroz	168	1.151	878	141	6	1.811	731	93.637
RefAcu	403	4.848	30.083	4.759	262	6.558	19.655	63.440
Laticinio	4.191	6.883	84.421	4.632	7.443	9.780	110.551	78.659
Textil	3.049	11.752	144.713	20.736	9.189	19.649	125.439	435.254
Vest	4.075	6.477	110.048	17.523	7.834	21.631	97.573	242.360
OPagric	12.653	13.874	68.465	14.641	9.063	31.828	77.067	513.603
OMnfcL	50.556	91.524	1.025.369	146.515	108.871	155.282	1.011.858	2.036.966
PetMin	39.734	111.090	1.355.862	147.589	143.139	147.773	1.451.013	3.069.415
MnfcPe	30.409	115.388	2.545.024	186.031	220.708	81.092	2.532.605	3.644.794
Svces	256.307	491.056	12.583.909	507.368	736.648	565.610	9.177.266	11.253.920
TOTAL	401.544	854.043	17.948.770	1.049.934	1.243.163	1.041.016	14.603.757	21.432.048

FONTE: Base de dados do GTAP, 2005

Tabela 5 - Valor das exportações, 2001 (em US\$ milhões de 1995)

Setor/ Produto	AR	BR	US	MX	5 CN	RA	EU	ROW
Arroz	32	2	286	0	0	123	138	1.490
RefAcu	54	1.484	350	112	163	1.711	1.201	3.376
Laticinio	306	38	818	60	328	423	19.989	7.770
Textil	313	934	12.639	4.505	2.715	4.906	58.305	113.069
Vest	131	256	5.120	6.381	1.577	8.455	31.123	107.586
OPagric	5.396	4.033	20.513	2.975	5.870	6.898	23.613	23.467
OMnfcL	8.455	15.642	48.853	9.378	31.408	20.959	201.020	229.192
PetMin	8.125	16.800	141.150	24.482	58.743	55.395	539.497	726.088
MnfcPe	4.206	20.730	438.908	106.224	132.265	18.380	1.125.102	1.190.829
Svces	3.986	8.671	220.260	11.450	34.165	29.268	510.712	429.383
TOTAL	31.002	68.590	888.897	165.566	267.233	146.517	2.510.700	2.832.250

FONTE: Base de dados do GTAP, 2005

Tabela 6 - Valor das importações, 2001 (em US\$ milhões de 1995)

Sector/ Produto	AR	BR	US	MX	5 CN	RA	EU	ROW
Arroz	35	3	691	0	1	145	146	2.050
RefÁcu	71	2.048	486	135	181	2.817	1.402	6.183
Laticínio	381	45	1.091	72	435	522	21.919	9.976
Textil	339	1.067	13.916	4.679	2.833	5.552	63.320	131.629
Vest	149	288	5.872	6.536	1.635	9.588	33.571	125.022
OPagric	7.851	6.037	28.952	3.517	7.304	9.069	27.027	32.307
OMnfcL	10.243	19.199	59.432	10.107	34.217	23.968	220.387	272.108
PetMin	9.009	19.063	152.169	26.105	61.254	60.883	569.140	804.419
MnfcPe	4.783	22.581	459.814	108.338	135.621	19.594	1.176.102	1.270.806
Svces	3.986	8.671	220.261	11.450	34.165	29.268	510.714	429.431
TOTAL	36.846	79.004	942.682	170.937	277.644	161.405	2.623.728	3.083.932

FONTE: Base de dados do GTAP, 2005

Tabela 7 - Impacto sobre o PIB real dos choques de política comercial (%)

País/ Experimento	E1	E2	E3	E4
Argentina (AR)	0,059	0,05	0,05	0,05
Brasil (BR)	0,099	0,09	0,01	0,01
Estados Unidos (US)	0,012	0,01	0	0
México (MX)	0,079	0,06	0	0
Canadá (CN)	0,015	0	0	0
Restante das Américas (RA)	0,005	-0,05	0	0

FONTE: Base de Dados do GTAP, 2005

Tabela 8 - Impacto sobre as relações de troca dos choques de política comercial (%)

País/ Experimento	E1	E2	E3	E4
Argentina (AR)	1,99	1,64	1,39	1,39
Brasil (BR)	1,17	1,07	0,08	0,08
Estados Unidos (US)	0,51	0,49	-0,01	-0,01
México (MX)	-0,09	0,06	0,00	0,00
Canadá (CN)	-0,10	-0,06	0,00	0,00
Restante das Américas (RA)	0,25	-0,44	-0,02	-0,02

FONTE: Base de Dados do GTAP, 2005

Tabela 9 - Variação equivalente (US\$ milhões)

País/ Experimento	E1	E2	E3	E4
Argentina (AR)	725	611	518	517
Brasil (BR)	1327	1203	92	94
Estados Unidos (US)	6782	6408	-175	-175
México (MX)	328	440	-17	-17
Canadá (CN)	-172	-185	12	12
Restante das Américas (RA)	271	-1256	-47	-48

FONTE: Base de Dados do GTAP, 2005

Tabela 10 - Saldo da balança comercial, 2001 (em US\$ milhões de 1995)

Setor/Cenário	E 1		E 2		E 3		E 4	
	AR	BR	AR	BR	AR	BR	AR	BR
Arroz	4	19	(2)	(4)	(0)	(4)	(2)	1
RefAcu	14	75	(3)	(80)	(0)	(27)	(3)	(26)
Laticínio	563	24	(30)	(10)	(27)	3	(27)	3
Textil	(49)	169	(31)	(77)	(35)	(1)	(35)	(2)
Vest	14	78	(34)	(31)	(30)	(0)	(30)	(1)
OPagric	122	(234)	156	(219)	(79)	(190)	(79)	(192)
OMnfcL	(512)	20	(362)	115	(572)	(115)	(571)	(106)
PetMin	(910)	(1.478)	(734)	(1.327)	(877)	(34)	(877)	(40)
MnfcPe	348	(1.021)	565	(751)	1.641	(39)	1.642	(49)
Svces	(762)	(1.124)	(638)	(1.033)	(491)	(89)	(490)	(92)
TOTAL	(1.167)	(3.473)	(1.111)	(3.416)	(471)	(497)	(471)	(504)

FONTE: Base de dados do GTAP, 2005

Competitividade da Carne Bovina Brasileira no Comércio Internacional (1994-2002)

Taize de Andrade Machado*
Adayr da Silva Ilha
Luciane da Silva Rubin

Resumo: O presente artigo tem como meta analisar a evolução da competitividade da carne bovina do Brasil e dos blocos União Européia e Nafta, no período de 1994-2002. Para mensurar a evolução da competitividade da carne bovina, optou-se por calcular o Índice de Competitividade Revelada (ICR). A hipótese básica de trabalho é de que o desempenho dos países desenvolvidos no comércio internacional é condicionado pelas políticas protecionistas, caracterizando uma “competitividade forçada”. Os resultados encontrados para o Brasil, Nafta e União Européia, verificou-se que o Brasil não perdeu competitividade, apesar do protecionismo da União Européia e Nafta. A União Européia e o Nafta apresentaram um ICR baixo em relação ao ICR brasileiro, entretanto o índice dos dois blocos vem crescendo e um dos motivos deve ser a proteção que os países desenvolvidos garantem aos produtores locais.

Palavras-chave: Competitividade, Carne Bovina, Brasil, União Européia, Nafta.

Abstract: This article aims at analyzing the Brazilian, the European Union and NAFTA blocks beef market competitiveness evolution in the period of 1994-2002. To measure the beef competitiveness evolution we decided for calculating the Revealed Competitiveness Index (RCI). We make an attempt to verify this hypothesis indirectly by identifying who lost or increased its competitiveness in the beef market during the considered period. The results found to Brazil, NAFTA and the European Union demonstrated that Brazil, despite the European Union and NAFTA protectionism, did not lose its competitiveness. The European Union and NAFTA presented a low RCI in comparison with the Brazilian RCI but, the indexes of both blocks, however, are increasing and, one of the reasons should be the protection.

Keywords: Competitiveness, Beef, Brazil, European Union, Nafta.

* Taize de Andrade Machado, Bacharel em Economia e aluna do Mestrado em Integração Latino-americana da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). *E-mail:* taize21@yahoo.com.br. Adayr da Silva Ilha, Orientador, Prof. Dr. do Curso de Ciências Econômicas e Mestrado em Integração Latino-americana da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). *E-mail:* adayr@smail.ufsm.br. Luciane da Silva Rubin, Co-orientadora, Economista. Profa. Ms. da Faculdade Metodista de Santa Maria (FAMES). *E-mail:* rubin@smail.ufsm.br. Recebido em 30/01/07 e aceito em 15/06/07.

Introdução

O setor agrícola detém uma importância histórica no desenvolvimento da economia brasileira, atuando como fonte fornecedora de capital, mão-de-obra, alimentos, matérias-primas, além de divisas através dos excedentes exportáveis. Entretanto, apesar da pauta exportadora do Brasil ser bastante diversificada, o país tem sofrido perdas de bem-estar através de políticas que subsidiam a agricultura ou através da imposição de barreiras, tanto tarifárias, não-tarifárias, fitossanitárias ou sanitárias impostas principalmente pela União Européia e Nafta.

Ao longo da década de 1980, tanto Estados Unidos quanto União Européia, principais exportadores de produtos agrícolas atualmente, aumentaram as despesas orçamentárias com o setor, o que possibilitou a expansão de sua participação no mercado internacional. Entretanto, nas economias mais pobres, as sucessivas crises econômicas impediram políticas setoriais de ajuda. As políticas protecionistas implantadas por países desenvolvidos fazem com que a teoria das vantagens comparativas não seja observada. Em inúmeros produtos agrícolas, partindo de condições mais adversas, as nações desenvolvidas forjaram participações significativas no mercado mundial.

Para mensurar a evolução da competitividade da carne bovina nos países/blocos em estudo, optou-se por calcular o Índice de Competitividade Revelada (ICR). Este índice é um indicador abrangente porque engloba todo o comércio, ou seja, inclui as importações e as exportações. O resultado do ICR mostra se um país possui vantagem comparativa para determinado produto, confrontando sua participação na pauta exportadora e importadora mundial em relação às exportações e importações de um bloco ou país, dado o mesmo produto.

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da competitividade da carne bovina do Brasil e dos blocos União Européia e NAFTA, no período de 1994 – 2002. A hipótese básica é que o desempenho dos países desenvolvidos no comércio internacional é condicionado pelas políticas protecionistas, caracterizando uma “competitividade forçada”.

As distorções do comércio internacional e a criação da competitividade forçada

A análise da competitividade no mercado mundial exige rompimento com os limites estreitos da concorrência perfeita, conforme a Teoria Econômica Clássica.

Partindo da idéia de Ricardo (1982), as nações deveriam concentrar esforços na produção de mercadorias para as quais tivessem recursos abundantes. Assim, para Machado (2000 p. 48), “O fluxo de comércio entre os países refletiria a existência de diferenças tecnológicas ou na dotação de fatores, o que estimularia a especialização produtiva nos bens em que os custos de produção fossem relativamente mais baixos”.

A produção e a comercialização de produtos a custos baixos não é mais o único fator determinante dos padrões comerciais entre as nações. De acordo com Miranda (2001), variáveis como tecnologia disponível e eficiência na sua adoção, preços domésticos, insumos de produção, taxas de câmbio e de paridade, distância dos mercados de exportação, custos de transporte, estrutura de incentivos e subsídios, barreiras tarifárias, qualidade e imagem do produto, entre outros, influenciam a competitividade.

Aliado a essas dificuldades, decorrentes dos novos paradigmas do comércio internacional, persiste o uso de instrumentos que tornam o exercício da competitividade ainda mais difícil: é o montante de subsídios que as nações desenvolvidas desembolsam para a produção e exportação de produtos de origem agropecuária. As principais nações, para alcançarem desenvolvimento e inserção externa de suas agriculturas, não apenas tiveram que superar deficiências de fatores, como também fizeram uso de políticas públicas ativas para sustentar a produção interna. Em outras palavras, não foi pelo *laissez-faire* que Estados Unidos e União Européia se tornaram as mais importantes potências da agricultura mundial (GONÇALVES, 2003).

Além do mecanismo de subsídio, outra dificuldade que o Brasil encontra no comércio internacional com outros países é a estrutura tarifária vigente. Segundo Thorstensen (1996), a Rodada Uruguai teve como principal objetivo reforçar e ampliar a liberalização do comércio internacional reduzindo tarifas. Entretanto, Miranda (2001, p. 7) salienta que “[...] como resultado houve apenas sua reestruturação e a diversificação de instrumentos de restrição ao comércio”.

Em períodos de recessão, de modo geral, crescem as pressões pela imposição de medidas de proteção comercial. A Grande Depressão, na década de 1930, acelerou o processo de intervenção do Estado no sistema econômico, caracterizado pela elevação de tarifas de importação, estabelecimento de quotas e de controles cambiais¹. Castilho (1994 *apud* MIRANDA, 2001, p. 7) afirma que “o impacto transacionado foi grande: em 1933, esse volume correspondia a 25% do que era comercializado em 1929”.

O reaquecimento da economia mundial, após a II Guerra, foi acompanhado de intensificação dos fluxos comerciais e de uma liberalização do comércio, conduzido pelo GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio) em suas negociações multilaterais. As nações desenvolvidas baixaram suas tarifas alfandegárias, e as taxas de crescimento do comércio neste período foram elevadas.

De acordo com Miranda (2001), após o choque do petróleo, na década de 1970, um novo padrão de protecionismo configurou-se com a maior utilização de instrumentos não-tarifários. Pereira (1989 *apud* MIRANDA, 2001, p. 8) “caracteriza-o pelo seu caráter discriminatório, com a implementação de barreiras protecionistas setoriais e direcionadas a exportações específicas de determinados países”. Nesse contexto, insere-se a Rodada Uruguai, encerrada em 1994, cuja declaração ministerial preconizava uma maior liberalização do comércio agrícola e a minimização dos efeitos das restrições sanitárias, fitossanitárias² e outras.

A política agrícola comum da União Européia, o bloco mais protecionista atualmente, vem passando por uma série de transformações desde 1992. Vários fatores ocasionaram estas transformações: restrições orçamentárias, processo de alargamento da União Européia e pressões de outros parceiros internacionais dentro das negociações da Rodada Uruguai. Neste contexto, a partir de então, ocorre uma imposição de maior disciplina sobre o financiamento da produção e sobre os subsídios às exportações, com redução paulatina das tarifas (THORSTENSEN, 1996).

¹ Por exemplo, a Lei Smoot-Hawley, de 1930, nos EUA, que elevou a alíquota média da tarifa - relação entre os direitos cobrados e valor FOB sobre as importações sujeitas à tarifa - para 53% (CARBAUGH, 2004).

² Segundo Miranda (2001), alguns autores consideram que o termo sanitário se refere apenas a animais e fitossanitária a vegetais, outros compreendem que o termo engloba ambos. Neste trabalho, será adotado o critério de que sanitária refere-se a animais e fitossanitária a vegetais.

Dessa forma, a competitividade agrícola das nações é explicada pela Nova Teoria do Comércio Internacional, no sentido de que as políticas públicas jogaram papel decisivo, forjando as estruturas setoriais. Criaram-se estruturas de alavancagem de oferta e de abertura de mercados, em que subsídios públicos são utilizados. A escassez de terras e mão-de-obra não consistiu em obstáculos insuperáveis, pois o progresso técnico criou terras agricultáveis e mecanizou processos, na mesma medida que políticas de exportação criaram mercados. Dessa forma, a conquista de posições competitivas de mercado na agricultura mundial revela-se como uma luta incessante contra mecanismos que distorcem o comércio internacional, caracterizadas pelas barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Poucos países têm tanto a ganhar com a liberalização multilateral do comércio agrícola como o Brasil (JALES, 2005). O Brasil é o maior exportador mundial líquido de produtos agrícolas, detém bons índices de produtividade e apresenta potencial de expansão da produção. Na produção de carnes, o país é o primeiro no ranking entre países exportadores para carne bovina e frango. É o primeiro na exportação de suco de laranja e segundo no complexo soja.

Metodologia

Para mensurar a evolução da competitividade da carne bovina, optou-se por calcular o Índice de Competitividade Revelada (CR), proposto por Carvalho (2001).

O Índice de Competitividade é calculado da seguinte forma:

$$CR_{ki} = \ln \left[\frac{X_{ki}/X_{kr}}{X_{mi}/X_{mr}} \bigg/ \frac{M_{ki}/M_{kr}}{M_{mi}/M_{mr}} \right]$$

Onde X corresponde à exportação e M à importação, o subscrito k refere-se ao produto e i ao país. O subscrito m refere-se ao agregado dos produtos, excluindo k , e r ao agregado de todos os países, excluindo i (CARVALHO, 2001).

O Índice de Competitividade Revelada é um indicador abrangente porque engloba todo o comércio, ou seja, inclui na análise as exportações e importações, constituindo-se “uma medida útil para análises agregadas quando

produtos são exportados e importados pelo país” (CARVALHO, 2001, p. 128). Assim, a estimativa desse índice pode ser uma fonte complementar de ajuda para o estabelecimento de políticas públicas setoriais e de estratégias às empresas do setor.

O resultado do Índice da Competitividade Revelada (ICR) permite verificar se um país possui vantagem competitiva para determinado produto, confrontando sua participação na pauta exportadora e importadora nacional e mundial em relação às exportações e importações de um bloco ou país, dado o mesmo produto.

Segundo Carvalho (2001, p. 128), “se $CR_{ki} > 0$ o país revela vantagem competitiva no comércio de k e, naturalmente, se $CR_{ki} < 0$, desvantagem”.

Os dados das exportações e importações para o cálculo do índice CR_{ki} , no que se refere a carne bovina, são obtidos junto à *Food and Agriculture Organization (FAO)*, e os dados sobre importações e exportações totais são obtidas junto à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Resultados e discussão

O índice de competitividade do Brasil revelou a supremacia brasileira no cálculo do ICR para a carne bovina, em relação aos dois blocos em estudo. Para todos os anos, exceto no período de 1994 a 1997, o Brasil teve crescimento de sua competitividade, revelando o superávit comercial que o país tem nesse produto.

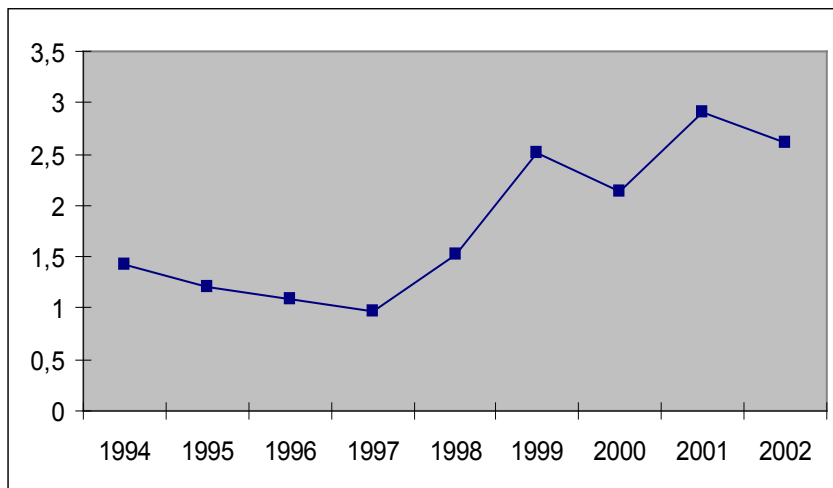


Gráfico 1 - Índice de competitividade revelada para o Brasil, 1994-2002

FONTE: Elaboração própria a partir de dados da FAO e OMC

Observa-se, através do Gráfico 1, que, de 1994 a 1997, houve perda de competitividade da carne bovina brasileira e um salto a partir de 1997. As exportações de carne bovina diminuíram a partir de 1993 devido à conjunção de aumento de consumo interno (estabilidade da economia interna) e retração do mercado externo (LIMA DE PAULA, FAVERET FILHO, 2001).

A partir de 1997, as exportações voltaram a crescer devido à crise sanitária européia e à diminuição de impostos e sobretaxas cobradas pela União Européia (LIMA DE PAULA, FAVERET FILHO, 2001). Para Jank (2004-2005), a ascensão do agronegócio teve seu momento de inflexão a partir da desvalorização do Real, em 1999. Verifica-se desde então, uma onda de crescimento do setor. Com aumento do consumo interno, a China e outros países asiáticos entraram no mercado comprando grandes volumes de alimentos. A expansão do agronegócio neste período baseou-se em ganhos de eficiência (produtividade e exploração de economias de escala), câmbio desvalorizado e forte demanda externa.

Segundo Jank (2004-2005), entre 1997 e 2001, o Brasil vivenciou a consequência do pico no volume de subsídios agrícolas norte-americanos garantidos pela reversão da Lei Agrícola de 1996 dos Estados Unidos por conta

do elevado superávit fiscal obtido pelo governo Clinton, que possibilitou a aprovação de várias leis emergenciais de ajuda aos agricultores norte-americanos. As exportações brasileiras do agronegócio, que tinham atingido pouco mais de US\$ 16 bilhões em 1997, caíram para pelo menos US\$ 13 bilhões em 2000, em grande parte devido ao baixo preço das *commodities*. A partir de então, os subsídios norte-americanos passaram a ser contracíclicos, ou seja, aumentam no momento em que há queda dos preços internacionais. Isso explicaria a queda do ICR brasileiro para o ano de 2000.

Os picos de exportação da carne bovina brasileira, em 2000, refletem o embargo que a carne europeia sofreu no mercado do Oriente, em função do agravamento da crise da “vaca louca”. A redução dos subsídios às exportações europeias (julho de 2000) também foi responsável pela evolução crescente das exportações brasileiras com destino aos países do Oriente Médio e Extremo Oriente.

Entretanto, no que se refere à crise da vaca louca em 1996, destaca a FAO que os efeitos sobre as exportações de carne bovina a países não pertencentes à União Europeia foram limitados porque o Reino Unido não era um exportador importante fora do bloco. Estas enfermidades epidêmicas não parecem haver ocasionado perturbações em longo prazo no mercado.

Em 2001, o surgimento de focos de febre aftosa (embora fossem isolados) prejudicou a competitividade das exportações de carne bovina brasileira.

Em relação à análise do ICR do Nafta, Gráfico 2, verifica-se que, entre 1994 e meados de 1998, o Nafta tinha um ICR negativo. A partir de 1999, houve crescimento do ICR, que pode ter sido barrado em 2001 pelo surgimento da doença da “vaca louca”, e fez com que principalmente os Estados Unidos perdessem muitos mercados, entre eles a Rússia, seu principal parceiro comercial no que se refere à carne bovina.

O Nafta mostrou-se competitivo no comércio de carne bovina somente a partir de 1998 e tem aumentado sua competitividade ao longo do tempo. Segundo Lima de Paula e Faveret Filho (2001), o maior exportador de carne bovina durante a década de 1990, os Estados Unidos, mantiveram estabilidade no valor de suas exportações. A partir da metade da década de 1990, os Estados Unidos passaram a aumentar suas importações, retornando, ao final da década, aos níveis de 1990, com volumes cerca de 17% maiores,

o que foi bastante influenciado pelo aumento da importação de carne para hambúrguer. Quanto ao Canadá, obteve aumentos expressivos de suas exportações, com taxas médias anuais de 46%.

O Nafta constitui-se no maior mercado mundial de consumo de carne bovina, o que de certa forma justifica os índices de competitividade encontrados.

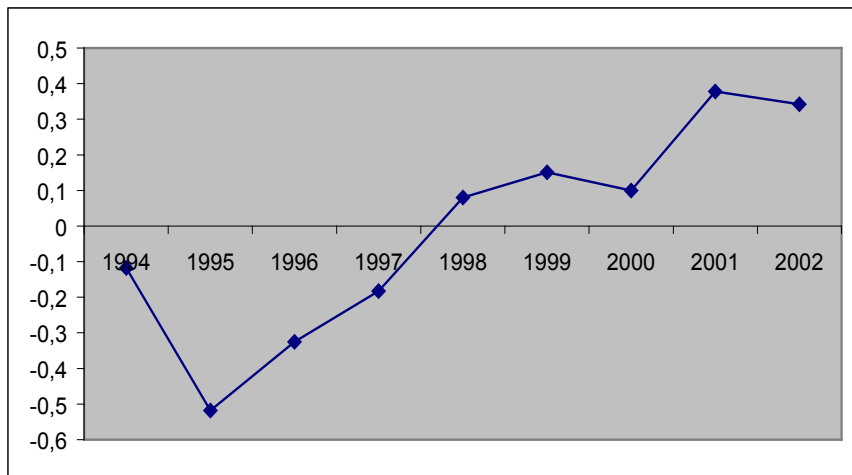


Gráfico 2 - Índice ICR para o Nafta, 1994-2002
FONTE: Elaboração própria a partir de dados da OMC e FAO.

No que se refere ao ICR da União Européia verifica-se que este tem crescido progressivamente (Gráfico 3) principalmente em anos em que há distribuição de subsídios aos produtores de carne bovina. Pode-se verificar que, a partir do ano de 2000, quando houve queda de ajuda governamental aos agropecuaristas, o ICR caiu, chegando a atingir a marca de 0,025 (em 2000 o valor de 0,08).

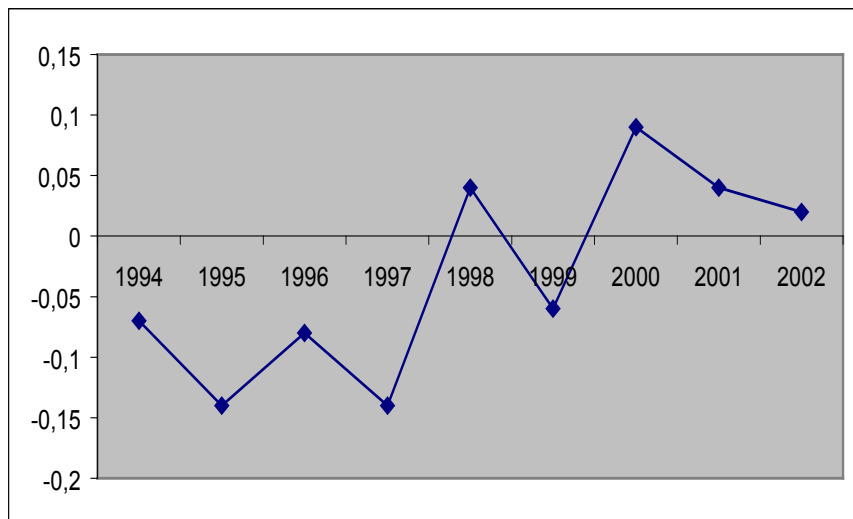


Gráfico 3 - Índice de competitividade da carne bovina para a União Européia
 FONTE: Elaboração própria a partir de dados da OMC e FAO.

Segundo Miranda (2001), através da PAC procurou-se interferir no mercado de carnes, de forma que o *Scientific Steering Comitee* (SSC) e o Comitê de Administração de Políticas Agrícolas têm tentando ajustar o *Aid Price Storage* (APS), para equilibrar esses estoques. Tal sistema consiste em armazenagem paga por três meses para aqueles que se dispuserem a estocar o produto. Contudo o receio de contínuos e futuros problemas como a doença da “vaca louca” tem prejudicado o resultado dessa política, afastando os pecuaristas da estocagem. Até meados de 2000, os estoques europeus encontravam-se novamente reduzidos, e o subsídio europeu às exportações de carne era de US\$ 1600/tonelada, permitindo aos países do Bloco ofertarem carne a preços bastante competitivos, principalmente para países do Oriente, e provendo receitas elevadas aos produtores europeus. Esse fato pode ter determinado o aumento da competitividade neste período, conforme Gráfico 3. A partir de julho de 2000, esse subsídio deixou de vigorar, permitindo que países exportadores como o Brasil se tornassem mais competitivos no mercado do Oriente.

Segundo Ferreira (2000 *apud* MIRANDA, 2001), a justificativa da União

Européia é de que pagamentos diretos são instrumentos mais eficientes para garantir renda ao produtor do que o suporte através de preços. Conforme o autor, o conhecimento desse programa de apoio ao pecuarista europeu é essencial para o entendimento pleno das dificuldades que países como o Brasil têm para concorrer sob condições artificiais de competitividade, mesmo sendo o Brasil o maior exportador de carne bovina do mundo.

A preocupação justifica-se quando se considera que pelo menos 40% da renda do pecuarista europeu seja proveniente destes programas de apoio. Outra conseqüência é a geração de excedentes, cujo escoamento só é viável a preços competitivos, por meio dos subsídios às exportações. Dados da FAO, a partir de 1997, assinalam que a União Européia passa a ter um superávit no que diz respeito à comercialização da carne bovina e neste mesmo período o Brasil tem uma queda nas exportações do produto. Dentre os vários fatores que possam ter levado a esta situação, certamente um dos fatores econômicos mais importantes foi a superproteção da União Européia em relação a este setor.

Apesar do alto volume de subsídios que ainda é repassado aos produtores, a União Européia tem diminuído os repasses. Conforme o ICONE (2005), os subsídios às exportações estão em queda: a União Européia gastou cerca de US\$ 2,5 bilhões em subsídios em 2000, quando havia gastado mais de US\$ 6 bilhões no passado. Produtos lácteos, carne bovina, açúcar e cereais são os que recebem maior montante em subsídios às exportações.

Os Estados Unidos não possuem programas diretos de apoio à produção, mas, segundo Jank (1996 *apud* MIRANDA, 2001), o setor se beneficia do controle das importações e de políticas que afetam a produção de rações, além de apoio às exportações³. Conforme Ferreira (2000 *apud* MIRANDA, 2001), o *corned beef* exportado para os Estados Unidos pelo Brasil recolhe um imposto de importação de 3,7%. Além disso, a inexistência de um acordo de equivalência técnica sanitária e as exigências impostas pelo mesmo inviabilizam as exportações de carnes frescas do Brasil.

O imposto para as importações de carne industrializada no Japão é

³ Segundo o ICONE, os EUA aplicaram, em 1998, US\$ 3,9 bilhões em créditos às exportações. A OCDE estima em US\$ 258 milhões o valor dos subsídios embutidos no crédito (6,5% do valor total dos créditos). Austrália, União Européia dos 15 e Canadá também utilizam mecanismos de crédito às exportações. Nesses mercados, o valor do subsídio equivalente está abaixo de 2% do valor total dos créditos.

ainda mais elevado (25,8%). Além disso, o Japão não aceita o princípio da regionalização para fim de tratamento das áreas livres da febre aftosa e não permite a importação de carne *in natura* do Brasil.

Como se vê, o protecionismo sobre a carne bovina é amplamente utilizado por vários países e cria entraves de toda ordem para o aumento da produção e exportação brasileira.

A partir dos resultados mostrados, nota-se que as nações desenvolvidas como as pertencentes ao NAFTA e à União Européia têm aumentado seus índices de competitividade significativamente ao longo do período estudado. Este fato se mostra interessante ao constatar-se que esses blocos, que são industrializados, têm se especializado na produção de carne bovina.

Os resultados encontrados para o ICR e o constante aumento do valor dos subsídios agrícolas dados aos produtores de carne bovina desses blocos levam a crer que essa competitividade não é “natural”, mas “forçada”. Além disso, em certos períodos, como 1997 e 2000, o uso de subsídios e restrições técnicas e sanitárias praticadas pela União Européia e Estados Unidos, respectivamente, parecem ter influenciado na perda de competitividade na produção de carne bovina do Brasil.

Conclusão

Os resultados apontaram que o NAFTA e a União Européia tiveram aumento de sua competitividade ao longo do período, denotando um paradoxo, porque estes blocos são extremamente industrializados. Constatou-se que, nos anos em que a produção foi parcialmente subsidiada, como 1997 e 2000, o índice de competitividade teve aumento significativo, sofrendo quedas ao descobrirem-se doenças como a “vaca louca”, típica de produção intensiva.

Entretanto, apesar das distorções comerciais causadas principalmente pelo alto volume de subsídios e das restrições sanitárias impostas pelos blocos estudados, o Brasil mantém-se competitivo no mercado da carne bovina. Isso indica a vantagem comparativa “natural” brasileira nesta produção, pois conforme mostrado no trabalho, cerca de 40% da renda do produtor europeu de carne bovina provém de ajuda governamental. Como se vê, as políticas públicas voltadas para agricultura podem justificar o sucesso ou

fracasso no mercado internacional, fazendo com que, muitas vezes, países em desenvolvimento como o Brasil percam espaço no comércio mundial de produtos agrícolas.

O conceito de competitividade é aqui indicado no sentido de variação na participação de um país nas exportações e importações de determinado produto. A metodologia deste trabalho não possibilita a identificação da razão das mudanças nas vantagens competitivas do Brasil, Nafta ou União Européia, mas serve de indicador de desempenho. O índice utilizado mostra, principalmente, o peso que o produto tem na pauta exportadora de cada país, logo, como os dois blocos estudados são grandes exportadores e importadores, o índice torna-se pequeno.

A maior participação do Brasil no mercado exportador para produtos do agronegócio é um elemento em construção na relação do país com seus parceiros comerciais. O Brasil precisa continuar lutando nas rodadas de negociação da OMC em busca de uma maior liberalização comercial para a agricultura, tendo em vista que esta é uma das formas de entrada de divisas na economia do país, permitindo um maior crescimento econômico.

Referências Bibliográficas

- CARBAUGH, Robert. *Economia internacional*. São Paulo: Pioneira/Thomson Learnig, 2004.
- CARVALHO, Maria Auxiliadora. Políticas públicas e competitividade da agricultura. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 117-139, jan-mar. 2001.
- GONÇALVES, José Sidnei. Competitividade da agricultura no mercado mundial globalizado: as idéias de Porter e a realidade de iniquidades. *Revista Informações Econômicas*, v. 33, n. 7, p. 15-36, jul. 2003.
- INSTITUTO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO E NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS (ICONE). Vários. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: nov. 2005.
- JALES, Mario. *Inserção do Brasil no comércio internacional agrícola e expansão dos fluxos comerciais sul-sul*. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: out. 2005.
- JANK, Marcos Sawaya et al. *Brasil, potência agrícola mundial*. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: jul. 2005.
- _____. Agronegócio e comércio exterior brasileiro. *Revista USP*, São Paulo, n. 64, p. 14-27, dez-fev, 2004-2005. Disponível em: <http://www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: nov. 05.
- LIMA DE PAULA, Sérgio Roberto; FAVERET FILHO, Paulo. Exportações de carne bovina: desempenho e perspectivas. *Revista BNDES Setorial*, n. 14, p. 28-46, set. 2001.
- MACHADO, João Bosco M. *Mercosul: processo de integração: origem, evolução e crise*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- MIRANDA, Sílvia Helena Galvão. *Quantificação dos efeitos das barreiras não-tarifárias sobre as exportações brasileiras de carne bovina*. 2001. 233 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luís de Queiroz”, Piracicaba, 2001. Disponível em: <http://www.teses.usp.br>. Acesso em: nov. 2005.

RICARDO, David. *Princípios de economia, política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

THORSTENSEN, Vera. Desenvolvimento da cooperação econômica e das relações comerciais entre a UE e o MERCOSUL: interesses e desafios. *Revista Política Externa*, v. 5, n. 1, p. 36-82, jun. 1996.

Democracia y régimen de partidos en México en la perspectiva latinoamericana

Ilán Bizberg*

Resumen: Este artículo discute el hecho de que la democracia de procedimiento en las nuevas democracias, como las que existen en América Latina, ha encontrado importantes limitaciones, que conciernen fundamentalmente el que la población pobre tenga un acceso limitado a la esfera pública donde se definen las elecciones. En algunos países latinoamericanos se han intentado formas de democracia participativa para paliar este limitante; con particular éxito en Brasil. También han existido sistemas políticos democráticos con un bajo nivel de representatividad, como el que existió en Venezuela, hasta Chávez. Es por ello que para analizar los distintos tipos de régimen que existen en países particulares proponemos un esquema que no solo considere la consolidación de los partidos políticos, sino el nivel de representatividad del sistema político y el grado de densidad de la organización de la sociedad civil. Con este instrumento, el artículo analiza el caso mexicano.

Palabras-clave: Democracia, Representación, Participación, Sociedad Civil, México.

Abstract: This article discusses the fact that procedural democracy in new democracies, such as those existing in Latin America, has met crucial limitations, fundamentally concerning the fact that the poor population has limited access to the public sphere that defines elections. In some Latin-American countries different schemes of participatory democracy have been tried in order to compensate this limitation; with particular success in Brazil. There have also existed democratic political systems with low level of representation, such as the one of Venezuela, before Chavez. That is why in order to analyze the different types of regime existing in singular countries we propose a scheme that not only considers the consolidation of political parties but the level of representation of the political system and the density of the organization of civil society. With this instrument, this article analyses the Mexican case.

Keywords: Democracy, Representation, Participation, Civil Society, Mexico.

* Centro de Estudios Internacionales - El Colegio de México. *E-mail:* ilan@colmex.mx. Recibido em 06/02/07 e aceito em: 11/06/07.

Las fallas estructurales de las democracias latinoamericanas

La mayor parte de los observadores de la vida política de los países latinoamericanos consideran que nuestras jóvenes democracias aún tienen graves deficiencias. Algunos autores, como Przeworski, explican esto como el desencanto natural que produce la política, en especial en países de reciente democratización. La idea de la democracia viene acompañada de grandes esperanzas, se piensa que va a resolver todos los problemas, y cuando finalmente llega, no sólo no los resuelve, sino que vemos cómo la política se reduce a estrategias partidistas de corto plazo, transacciones y concesiones pragmáticas, tácticas dilatorias, bloqueos de un partido a otro, muy alejados de los grandes proyectos programáticos e ideológicos de las campañas. (O'DONNELL, SCHMITTER, 1986, p. 90-91).

Es por ello que algunos autores han optado por defender un concepto mínimo de democracia, con el sentimiento de que mientras más se le pida a la democracia, mayor será la decepción y más se debilitará a la propia democracia. De esta manera, la concepción mínima de democracia que se ha adoptado es la que Dahl llama poliarquía, que consiste en: elecciones libres y universales, que los puestos públicos sean accesibles a todos, que todos los individuos tengan la libertad de militar en las organizaciones políticas y sociales, y finalmente que los actores clave de la sociedad (los partidos políticos, los militares, los empresarios) consideren que las elecciones son la única vía para llegar al poder (DAHL citado por DIAMOND, LINZ, LIPSET, 1995, p. 6-7).

No obstante, esta concepción mínima, procedimental de la democracia, no reconoce las fallas estructurales de la democracia como procedimiento, que se agudizan en la época actual de mutación de la sociedad industrial hacia la sociedad de la información, cuando los actores de la sociedad industrial están en declive. Existen, además, fallas estructurales específicas de las democracias latinoamericanas. Estas últimas están bien resumidas por O'donnell con base en tres conceptos: Particularismo, democracia delegativa y falta de rendición de cuentas horizontal. El particularismo se refiere a que si bien los políticos llegan al poder por medio de elecciones cada vez más vigiladas y abiertas, en muchas ocasiones no hacen la diferencia entre su interés particular-individual y el puesto público-universal al que han accedido; de ahí que la vida política

latinoamericana esté plagada de corrupción y nepotismo (O'DONNELL, 1996, p. 80). Amplios sectores de la población también están imbuidos de este mismo carácter particularista: las elecciones deben resultar en mejoras a su situación particular; lo que lleva a que la política en nuestros países, en los que una parte considerable de la población vive en la pobreza, esté en gran parte fundada en el clientelismo, en el intercambio de votos por favores.

Esto se relaciona con el concepto de democracia delegativa. La población da un cheque en blanco a sus políticos, para que gobiernen como mejor les parezca una vez que llegan al poder. Esto se traduce en una insuficiente rendición de cuentas. Por una parte, los gobernantes consideran que se les ha otorgado la facultad de gobernar como les parezca conveniente, y consideran que su proyecto debe someterse a la menor resistencia posible. Esto los lleva a obstaculizar cualquier intento de creación de instancias de rendición de cuentas y a debilitar o destruir las que existen. Si bien es cierto que las elecciones son una forma de exigir cuentas a los gobernantes, es una forma de hacerlo a posteriori: se castiga a quienes han gobernado de manera abusiva o ineficaz (O'DONNELL, 1996, p. 87). No obstante, hay pocas instancias horizontales que vigilen a los gobernantes mientras están en el poder, que controlen su acción. Las pocas instancias capaces de vigilar a los gobernantes y publicitar los abusos de poder (como la prensa, las comisiones de derechos humanos, algunas ONG's), pocas veces tienen la capacidad de sancionar a los que incurren en ellos, lo que va en contra de la democracia en la medida en que aumenta el desencanto (O'DONNELL, 1998, p. 119).

De esta manera, resume O'donnell, la democracia en nuestros países cumple mal con sus dos dimensiones, la republicana y la liberal. La republicana que enfatiza la separación entre el ámbito de lo público y lo privado está poco desarrollada. La liberal, porque, en nuestros países, pocos individuos son verdaderos ciudadanos; los abusos del poder son muy frecuentes y afectan mayoritariamente a los sectores más pobres. El único momento en que la mayoría de los individuos de nuestras jóvenes democracias ejercen un derecho cívico es cuando votan (O'DONNELL, 1998, p. 113).

Grados de institucionalización de los regímenes políticos

La perspectiva que considera las elecciones como la base de la democracia propone que estas fallas pueden resolverse si existe un e de partidos institucionalizado. Es por ello que Mainwaring y Scully (1995) han tratado de medir el grado de esta institucionalización, con base en "...la estabilidad en la competencia entre los partidos, la existencia de partidos que tienen un enraizamiento relativo en la sociedad, la aceptación de los partidos y de las elecciones como las instituciones que determinan quien gobierna y, finalmente, que existan partidos con estructuras y reglas razonablemente estables" (MAINWARING, SCULLY, 1995, p. 1) Esta clasificación permite cuantificar el grado de institucionalización de regímenes partidistas y situarlos en un continuo definido por los casos extremos. Existirían tipos institucionalizados de partidos, como el chileno, pero también el uruguayo y el costarricense. Por otra parte, habría regímenes de partidos des-estructurados como los de, Perú, Ecuador, Bolivia y hasta muy recientemente Brasil.¹

Es evidente que este esquema sea útil para definir a los regímenes en los extremos. El caso chileno se ha caracterizado por una impresionante estabilidad. A partir de la transformación democrática hemos visto como se han mantenido dos coaliciones políticas. Los partidos políticos están bien estructurados en torno a proyectos, programas y no personalidades. Por otra parte, los partidos políticos chilenos se caracterizan por reglas claras para elegir a sus candidatos y una relación muy estrecha entre los funcionarios electos y los partidos que los postularon. Es conocido el arraigo que siempre tuvieron los partidos políticos en la sociedad chilena, que crearon verdaderas subculturas políticas: en especial entre los sindicatos y los partidos socialista y comunista. Aunque también es cierto que éste sea uno de los rasgos que están ausentes del actual régimen partidista chileno (TIRONI, AGÜERO, 1999, p. 66; ANGELL, 2004, p. 12).

En contraste, en regímenes volátiles o incoherentes, partidos que son importantes en una elección aminoran radicalmente su votación en la siguiente, o de plano desaparecen. Los partidos frecuentemente giran en

¹ Brasil era hasta hace poco tiempo uno de los regímenes menos institucionalizados, como lo atestigua la mayor parte de la literatura. No obstante, es posible encontrar desde hace algunos años signos de institucionalización en el hecho de que el régimen partidista se está estructurando alrededor de dos ejes, el PT y el del PSDB.

torno a personalidades, o son sencillamente creados por un liderazgo en vista de una elección. Hay poca disciplina de partido: los diputados se pasan de un partido a otro una vez que llegan al Congreso, frecuentemente emiten un voto contrario a su partido. Esto tiene como consecuencia no solo la corrupción y el clientelismo, sino la poca capacidad de rendición de cuentas; los electores pocas veces pueden identificar a un candidato con su partido, en general sólo votan por personalidades, lo que no permite a los partidos ejercer ningún control sobre ellas. Esto se acentúa cuando los candidatos cambian tan fácilmente de partido, o los partidos simplemente desaparecen al perder el apoyo del líder (MAINWARING, SCULLY, 1995, p. 108, p. 107-119; KINZO, 2001, p. 38). Hasta hace poco tiempo, el régimen de partidos brasileño era conocido por su volatilidad, al igual que el peruano, ecuatoriano y el boliviano. Aunque esto está cambiando en Brasil, con la aparición del PT, su régimen partidista aún conserva muchos de los rasgos de este tipo.

La idea detrás de la elaboración de un instrumento que mida la institucionalización de los partidos políticos es que mientras más consolidados estén los partidos, sea más factible llamar a cuentas a los dirigentes: partidos que tienen un prestigio y una clase política que defender, pueden ejercer mayor control sobre sus funcionarios electos; lo que también significa que son más responsables. En contraste, regímenes poco institucionalizados y personalizados son menos controlables por el propio partido y por el propio electorado. Una ciudadanía con partidos afianzados, representativos y enraizados en la sociedad está menos tentada a ser arrastrada por figuras carismáticas o movimientos radicales de ruptura. Tiene asimismo menor tendencia a dar un cheque en blanco a sus dirigentes, aceptar delegar el poder o a que algunos de sus sectores de la población puedan considerar admisible el arribo al poder por vías distintas a las elecciones.

La democracia más allá de las elecciones

Si bien la categorización elaborada por Mainwaring y Scully (1995) permite ubicar algunos países en los extremos, no obstante es muy pobre para describir a los que se encuentran en medio del continuo; como México, o Argentina y tantos más. Tampoco está muy claro si estos países se alejan efectivamente de

los peligros que aquejan a las nuevas democracias. Realmente, tampoco nos permite analizar a algunos de los regímenes de partidos que se encontraban institucionalizados, como Venezuela o Colombia. Estos dos países tuvieron regímenes partidistas muy estables e institucionalizados durante mucho tiempo, lo que no evitó que hayan sido destruidos en los últimos años y hayan sucumbido, por lo menos en lo que corresponde a Venezuela, en un gobierno delegativo.

Es por ello que hace falta profundizar en los criterios que definen la consolidación de un régimen de partidos. Es necesario alejarse de la perspectiva normativa, según la cual ciertos criterios acercan o alejan a un país del ideal democrático. Hay que establecer, por el contrario, tipologías de regímenes partidistas a los que los países reales se acercan.

Para construir las tipologías considero no solamente al régimen partidista, en lo que respecta a su estabilidad y coherencia, sino que subrayo con la misma fuerza la relación “afectiva” de los sujetos (ya sean ciudadanos individuales o actores colectivos) con respecto al régimen de partidos, es decir su representatividad. Ésta se refiere a la capacidad que tienen los partidos de reflejar las identidades, los intereses y los proyectos de la población tomada individualmente, así como con respecto a los distintos sectores que conforman a la sociedad. Por una parte, la población tiene en cuenta si los partidos políticos abordan los problemas y los proyectos que la conciernen. Una población que no lo considera así, podría tender a aceptar un régimen sin elecciones pero que mejore su condición. Probablemente se abstendrá en las elecciones o votará nulo o blanco, o por partidos que no entran al Congreso. Lo que significa que existe una población disponible para líderes carismáticos o movimientos de ruptura. En lo que respecta a los grupos o actores colectivos, la pregunta es si los grupos más relevantes: la clase empresarial, las clases asalariadas, los pobres y marginados (cuando estos son mayoría como en nuestros países), cuentan con partidos políticos que los representen y que obtengan las instancias de poder y de decisión. Si la respuesta es negativa, es posible que estos individuos o grupos estén tentados a dudar que las elecciones son el único camino para decidir quien gobierna.

El otro elemento que es necesario considerar es la organización de la sociedad civil. Este es un tema clásico de la filosofía política y de la teoría

de la democracia. Tocqueville consideraba que las “enfermedades” de la democracia se curaban profundizándola, democratizando a la democracia. En el ejemplo de los EEUU vio que lo que cimentaba a la democracia era la organización de la sociedad civil (TOCQUEVILLE, 1981, T.1, p. 278; T.2, p. 137). Habermas, por su parte, considera que la sociedad civil es la mediación necesaria entre el individuo y la sociedad política, el ámbito en el cual se expresan, concentran y dramatizan las demandas, deseos y proyectos de los distintos grupos e intereses que conforman a la sociedad. Es la sociedad civil la que enuncia los problemas que el sistema político debe resolver. Es ella una manera de asegurar y aumentar la representatividad del sistema político. (HABERMAS, 1997, p. 394) Una sociedad organizada no sólo erige los límites al poder del Estado, como pensaba Tocqueville, sino que permite vigilar a los funcionarios, exigirles que cumplan con su función. Más que enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad civil, como se ve la cuestión desde la perspectiva de los primeros, lo que es necesario analizar es la capacidad de la sociedad civil de manifestar, canalizar y expresar de manera dramática las demandas, los intereses y los proyectos de los distintos sectores de la población.

De esta manera, la organización de la sociedad civil puede resolver algunos de los problemas más profundos que mencionamos arriba: la falta de rendición de cuentas y la delegación del poder. El asociarse, le permite a los individuos vigilar al poder y participar en las decisiones que toman los políticos. Abre, además, la posibilidad de que los partidos políticos se enraícen en ella, haciéndolos más representativos (TOURAINÉ, 1994, p. 98).

Hacia una tipología de los regímenes políticos

Es necesario construir un esquema que incluya las tres dimensiones de las que hemos estado hablando: institucionalización del régimen de partidos, representatividad y organización de la sociedad civil tendríamos un cubo con una configuración institucional distinta en cada uno de los vértices, es decir con ocho distintos tipos de régimen de partidos.

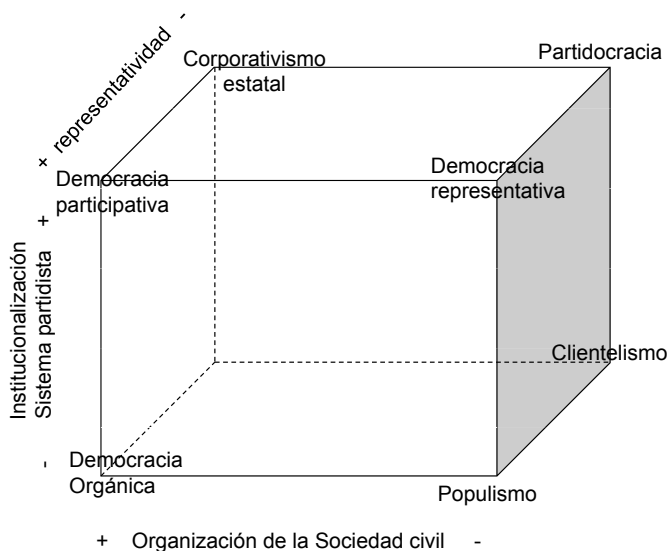


Figura 1 - Esquema 5.1 - Tipología de los regímenes partidistas

De esta manera, no tendríamos un solo tipo de configuración partidista democrático, un solo modelo de democracia ideal, sino por lo menos siete² distintas configuraciones que podríamos considerar que respetan la forma democrática, en el sentido de que llevan a cabo elecciones, pero cuyas características y, por decirlo así, su calidad, difieren profundamente. Por otra parte, es bastante claro que los regímenes que se encuentran en el lado posterior del cubo, que tienen poca representatividad, son poco democráticos; en algunos casos sólo cumplen con las formas democráticas mínimas. Este esquema integra, además, la temporalidad, el cambio, en la medida en que los regímenes políticos particulares tienen una trayectoria específica al interior del cubo. Por otra parte, hay que aclarar que este esquema define tipos ideales que no coinciden con ninguna configuración real de régimen político, que

² Considero que uno de los vértices está vacío, el que combina baja representatividad y fuerte organización de la sociedad civil, con una baja institucionalización del régimen partidista. Porque mientras que si consideramos la alta institucionalización del régimen partidista podemos concebir a un régimen de corporativismo estatal que cuenta con un partido político que aglutine a las corporaciones, como fue el caso mexicano, el caso contrario me parece poco razonable.

los regímenes reales se acercan más o menos a estos tipos ideales y que en general tienen características de varios de ellos, por lo que visto gráficamente se encontrarían en el interior del cubo más que en los vértices.

Si adoptamos la perspectiva desde el eje de la institucionalización de un régimen de partidos, tendríamos cuatro regímenes partidistas con distinto grado de representatividad y diferente nivel de organización de la sociedad civil. En uno de los vértices del cubo estaría la democracia representativa, mientras que en el otro la democracia participativa, ambas con un nivel alto de representatividad. Del lado posterior del cubo están dos regímenes con poca representatividad, aunque con un nivel alto de institucionalización del régimen de partidos. Por una parte, el corporativismo estatal, en el cual los partidos representan a las distintas corporaciones en las que se estructura la sociedad, cuanta con poca representatividad en tanto que los partidos representan intereses específicos que se han “coagulado” y burocratizado con el tiempo y que deja a cada vez más grupos fuera del esquema de representación. Una situación que se acerca a esta forma es el régimen priísta mexicano, de partido hegemónico. Otro tipo de régimen institucionalizado, pero también poco representativo es la partidocracia; en la cual los partidos han creado un régimen que les permite reproducirse y eventualmente perpetuarse en el poder, limitando el surgimiento de otros partidos o asociaciones; lo que tiene asimismo como consecuencia que buena parte de la sociedad quede sin representación. Una situación particular que se acerca a este tipo es la Venezuela anterior a la llegada de Chávez.

En la base inferior del cubo se encuentran los tipos de régimen partidista con partidos políticos poco institucionalizados. Uno de ellos es el tipo ideal del clientelismo, en cual los individuos se relacionan con el gobierno por intermediarios, “brokers”, quienes más que representarlos “venden” servicios y bienes a cambio de lealtad política. Es posible construir un régimen de partidos sobre esta base, especialmente si existe un sistema electoral muy abierto a la creación de nuevos partidos, con límites muy bajos para que un partido llegue al Congreso y con listas electorales abiertas. Este tipo de sistema electoral favorece la personalización de la política electoral, que ha sido frecuente en varios países Latinoamericanos y permiten un régimen

poco representativo, como el clientelismo.³ El populismo es la imagen especular del clientelismo, aunque está basado en una relación muy similar entre el gobierno y los individuos. No obstante, como lo plantea Laclau, el populismo está basado en un profundo clivaje de la sociedad, en su división en sectores absolutamente incluidos y beneficiados y otros absolutamente excluidos, representados por un liderazgo carismático. Este último representa a los individuos del pueblo desposeído⁴ sin mediaciones, sin necesidad de partidos y organización social. Los individuos aislados tienen una relación afectiva con él. En ocasiones, una vez establecido el régimen populista, el propio gobierno estimula la organización social y organiza a la sociedad de manera poco autónoma, e intenta convertirlo en un régimen corporativo; aunque pocos han logrado este pasaje de manera tan eficaz, como el mexicano. Está, por último, otro régimen con poca institucionalización de los partidos y alto nivel de representatividad, que he denominado *democracia orgánica*. Este es un régimen basado en la representación nacional, étnica, o tribal. Existen pocos ejemplos nacionales de este régimen, que podemos considerar como adecuados. Quizá un país como Afganistán, que se gobierna a nivel nacional con base en la organización de clanes es un caso. Las otras situaciones que podríamos asimilar a este tipo son locales: las regiones o las localidades que se gobiernan con base en los usos y las costumbres comunitarias, por ejemplo algunas de las comunidades indígenas del Sur de México, en Oaxaca.

El caso de México en perspectiva comparada

El régimen partidista

¿Cómo nos sirve este esquema para entender el caso mexicano en un contexto comparativo? La primera de las dimensiones que definen a los regímenes partidistas es la institucionalización de los partidos. Por razones evidentes, el régimen de partido hegemónico, el autoritarismo priísta, fue

³ Es cierto que esta era una de las características del sistema electoral de Brasil, que sin embargo está cambiando, básicamente por el fortalecimiento del PT, que es un partido más moderno, no clientelar. Recientemente se ha modificado la legislación electoral y se ha fijado un porcentaje mínimo para tener una representación en el Congreso, del 2% de los votos y en por lo menos 9 unidades de la federación. Página web: eleicoes.uol.com.br/2006/reportagens/clausula.jhtm

⁴ En la definición romana de la plebe.

un régimen muy estable. El régimen era estable por la relación especial entre el PRI y la sociedad. El PRI logró erigirse en el abanderado de los ideales de la Revolución mexicana y construir un entramado social con base en el fortalecimiento de los sindicatos y en el reparto agrario durante la presidencia de Cárdenas (1934-1940). Fue una alianza entre el Estado y los grupos populares, que derivó cada vez más en una relación corporativa-clientelar, de intercambio entre favores y apoyo político. De esta manera, la sociedad fue subordinada a los partidos; los actores que cuestionaban este arreglo eran marginados o reprimidos. De esta manera, si bien es cierto que la sociedad estaba organizada, lo estaba bajo las reglas y el dominio del Estado, no era autónoma (BIZBERG, 1999, 2003).

La democratización mexicana se produce básicamente por la vía electoral. Y en esa transformación, los partidos políticos de oposición, el PAN y el PRD, así como las organizaciones de la sociedad civil que luchan por mayor transparencia en las elecciones y la creación de instituciones independientes del Estado que las vigilen, son los protagonistas principales. Este proceso por el que pasa nuestro país, en el cual un partido hegemónico es derrotado por la oposición, se parece más al proceso por el que pasan algunos países comunistas que a la democratización de los países de América Latina. En estos últimos, los militares son obligados a regresar a sus cuarteles y retornan los partidos anteriores a los golpes (Chile, Uruguay, Argentina) o se crean nuevos (Brasil). En la mayoría de los países de Europa del Este, el nuevo escenario partidista comprende una serie de nuevos partidos políticos que surgen en el proceso de democratización y un partido post-comunista.

Mientras que en la mayoría de los países de América latina y en algunos de Europa Central y del Este, esta situación ha dado lugar a un régimen partidista muy volátil y personalizado (Brasil, Perú, Ecuador y Polonia. En otros países (Chile, la República Checa, Hungría, y en cierta medida en Argentina) ha surgido un régimen de partidos políticos bastante consolidados. A Chile lo gobierna una coalición desde hace 17 años. Argentina ha sido gobernada por los partidos Unión Cívica Radical⁵ y justicialista desde que retornó a la democracia.

En lo que se refiere a la dimensión de institucionalización, el régimen

⁵ Durante la presidencia del depuesto De la Rúa, el partido radical gobernó en alianza con el FREPASO.

partidista mexicano parece bastante estable. Existen tres partidos solidamente establecidos, que han dominado la escena partidista desde hace varias décadas. Los tres son partidos con reglas relativamente bien establecidas. El antiguo partido dominante es un partido importante, aunque ha caído al tercer lugar en número de diputados en el Congreso, aún gobierna 17⁶ de los estados y la mayoría de los municipios. Los otros dos partidos principales, el PAN y el PRD, tienen respectivamente 67 y 19 años. Por su parte, el electorado ha sido bastante estable hasta el momento actual, el índice de volatilidad electoral es del 16,9%, relativamente baja si se la compara con otros países de América Latina: el promedio para el continente es del 23,2%, algunos países como Bolivia, Guatemala, Perú, Venezuela, están a niveles mayores del 30%, e incluso del 40% en el caso de Perú (PNUD, 2004, p. 71). Esto parece reflejar el hecho de que existe un núcleo duro de electores para cada partido y que las elecciones se deciden por aquellos que no son sus simpatizantes, como es el caso en las democracias consolidadas. En gran medida, los ciudadanos mexicanos son capaces de reconocer las diferencias entre los distintos partidos y candidatos. Por otra parte, la ley electoral establece un límite inferior relativamente elevado para que los partidos obtengan el registro definitivo (2% de la votación) y consigan una representación en el congreso, lo que evita la fragmentación del sistema de partidos y su personalización.

Existen, no obstante, algunos signos que apuntan hacia una posible des-institucionalización del régimen partidista. Hay, por un lado, una transferencia constante de personal político entre los partidos, sobretudo del PRI al PRD, pero también del PRI al PAN. Esto se ha producido en respuesta a no ser electo por su partido como candidato para un puesto político. No obstante, en México no se produce aún la deserción masiva de diputados como sucede en Brasil o en las nuevas democracias de Europa Central.

Uno de los mayores problemas de los regímenes partidistas en Latinoamérica y de algunas de las nuevas democracias se refiere a la segunda de las dimensiones con las que definimos los regímenes de partido: la representatividad. Como lo hemos dicho, en muchos países de América Latina, los partidos se crean para apoyar las ambiciones políticas de un personaje. En los países de Europa Central y del Este, algunos de los partidos

⁶ Hay en total 31 estados y un distrito federal, que también elige a su jefe de gobierno por votación universal.

surgen con base en clivajes étnicos y demandas nacionalistas. Mientras que el personalismo contribuye a dificultar la rendición de cuentas y, en muchos casos, crea partidos poco representativos. En el segundo, si bien existe un grado importante de representatividad, los partidos representan una especie de guerra civil larvada. Muchos de los autores que estudian los partidos de las nuevas democracias en los países de Europa del Este plantean para consolidar su régimen de partidos hace falta que éstos reflejen las divisiones de la sociedad, más que las divisiones étnicas o nacionales (O'DWYER, 2004, p. 549).

Por un lado, las nuevas democracias se enfrentan a la misma problemática que domina la vida política de las viejas democracias, el declive del conflicto central de la sociedad industrial: entre trabajadores y empresarios y la falta de surgimiento del nuevo régimen basado en los conflictos que caracterizan a la sociedad de la información. Pero a lo que también se hace referencia es a la falta de arraigo del sistema político en la sociedad, por la debilidad de la organización autónoma de ésta.

A pesar de ello, es posible decir que en algunas nuevas democracias se ha creado un régimen de partidos relativamente representativo de los sectores sociales centrales. Es posible afirmar que el régimen de partidos chileno es uno de los pocos en el continente que ha logrado representar a uno de los sectores que apoyó el rompimiento del orden institucional en ese país y en otros de América latina; las clases empresariales y medias altas (BARRETT, 2000, p. 24; ANGELL, 2004, p. 14). Por el lado de la izquierda, el último gobierno de la coalición en Chile, así como el actual, han defendido la idea de corregir el modelo liberal para equilibrar el modelo a favor de las clases populares (RÍOS, 2005). El PT brasileño también es un partido de izquierda que intenta corregir los desequilibrios del sistema liberal (CARDIM DE CARVALHO, 2005).

En el caso mexicano, es posible que se esté desarrollando un régimen de partidos en torno a dos partidos con proyectos distintos, que representen a diferentes sectores de la sociedad. En este tenor, la actual polarización del régimen de partidos mexicano puede tener como efecto que el PAN se defina más claramente como el partido que representa a los sectores más favorecidos por el modelo de apertura. Con el PRD se identificarían los

sectores perdedores de la apertura. El PRI, en tanto partido catch-all podría disolverse entre estas dos opciones si sigue perdiendo las elecciones.

No obstante, esto no quiere decir que no existan problemas de representatividad en los países que hemos citado. Por ejemplo, en Chile, el sistema electoral binominal no permite que entren pequeños partidos al Congreso, con lo que ha aumentado el porcentaje de votos sin representación (JOIGNANT, LÓPEZ, 2005, p. 67) así como la no-inscripción de los jóvenes (HUNEEUS, 2005, p. 80; OLAVARRÍA, 2003). En México, el umbral inferior del sistema electoral permite el surgimiento de pequeños partidos que encarnan intereses más estrechos, pero el hecho de que se permitan las coaliciones entre partidos, permite la reproducción de pequeños partidos con poca representatividad, que no sobrevivían por sí solos el umbral del 2% de votos.

Por otra parte, la actuación del Congreso en los últimos años, en especial durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), ha dado la impresión de que los partidos se conducen con base en intereses de corto plazo, contribuyendo a construir una mala imagen de los partidos. Como lo planteó Weber, instituciones que no tienen responsabilidad comienzan a actuar de manera irresponsable (citado por O'DONNELL, 1996, p. 86). En el antiguo régimen mexicano, el Congreso estuvo totalmente subordinado a la presidencia. Es difícil hacer la transformación de esa situación a la actual en la que el Congreso tiene facultades significativas.

De esta manera, para consolidar el régimen de partidos, el PRI tendría que transformarse en un verdadero partido y abandonar su comportamiento como un partido de Estado que esta momentáneamente fuera del poder. Al PRD le falta transformarse en un partido con una estructura nacional y un programa coherente; en la actualidad es más un frente de movimientos sociales, en el que cada corriente mantiene distintos proyectos, intereses y dirigencias, que en muchas ocasiones están incluso enfrentadas entre sí; que se nota especialmente a la hora de elegir candidatos (PROUD'HOMME, 2005; COMBES, 2004). Esto demuestra que el PRD no ha hecho lo que hizo el PT con las organizaciones que lo crearon, fundirlas en una estructura institucional nacional; que eventualmente le permitió tener una presencia

y ganar elecciones nacionales⁷ (TRIGUBOFF, EBERHARDT, MARTIN, 2006; WERNECK VIANNA, 2001).

Por otra parte, el creciente intercambio de personal político entre los principales partidos puede llevar a la confusión del electorado y a un vacío de representatividad del régimen de partidos mexicano. Hemos visto como se han borrado las diferencias ideológicas entre el sector del PRI que acusa a los gobiernos “tecnocráticos” de De la Madrid (1982-88), Salinas (1988-94) y Zedillo (1994-2000) de haber traicionado los fundamentos ideológicos del partido y el PRD. Por otro lado, hemos visto el acercamiento entre los tecnócratas del PRI y el PAN.

La sociedad civil

Finalmente, es necesario analizar el arraigo de los partidos políticos en la sociedad. Es bastante claro que México siguió la vía de las transiciones que fueron controladas por las elites gubernamentales salientes. La transición nunca escapó de las manos de las elites autoritarias, quienes lograron mantenerlo al nivel electoral. Nunca se organizó una oposición social fuerte que pudiera modificar esta situación, extender las transformaciones al nivel social, descarrilar el proyecto gubernamental, como sucedió en Polonia y Brasil.

De hecho, en México, el proceso de liberalización nunca rebasó la dimensión electoral. El gobierno siempre logró canalizar las fuerzas políticas y sociales por esta vía y a controlar el espacio social. Fue capaz de impedir la emergencia de un movimiento de la sociedad civil. De esta manera, las transformaciones del régimen político mexicano fueron más controladas que negociadas. El gobierno mexicano tuvo la capacidad de mantener el control de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil por la vía de los sindicatos, las organizaciones campesinas y otras organizaciones populares. Con ello logró desmovilizar o dismantelar cualquier tendencia que hubiera implicado el desarrollo de la sociedad civil de manera autónoma y fuera de la dimensión electoral.

Dos momentos claves de esta capacidad del gobierno mexicano : 1. La

⁷ Y, en efecto, el PRD aún no tiene presencia en todo el país: por ejemplo: su votación es escasa en el Norte y Occidente del país.

forma en la que manejó y desmanteló al movimiento sindical independiente, mediante la reforma electoral de 1977 y 2. La forma en que marginalizó al movimiento social alrededor del zapatismo y al propio movimiento zapatista, con las reformas de 1994 y luego 1996.

Durante la primera mitad de la década de los setentas, gran número de sindicatos lograron independizarse del control de las grandes centrales oficialistas⁸, en un amplio movimiento de rechazo al sindicalismo controlado por el Estado, con el beneplácito del gobierno de Echeverría (1970-1976). El sexenio siguiente, el de López Portillo (1976-1982), fue el primer momento en el que se desmanteló a la sociedad civil. En esa época se revirtieron los efectos del movimiento de insurgencia sindical, por medio de la reforma política de 1977, en la que se planteó a la izquierda que la vía para su acción era la de los partidos políticos y que era ilegítimo actuar al interior de las organizaciones sociales. La vía electoral fue abrazada por la mayoría de los grupos de izquierda, lo que si bien es cierto comenzó a debilitar electoralmente al PRI y contribuyó a la democratización por la vía electoral. Por otra parte, debilitó al sindicalismo independiente, que fue en gran parte recuperado por el sindicalismo oficialista (BIZBERG, 2004).

Otro momento clave en el que la democratización fue encauzada hacia la vía electoral sucedió en 1994. En torno al zapatismo, que para mediados del año ya había abandonado la vía armada y se había volcado hacia la organización de la sociedad civil, se estaban aglutinando un importante número de organizaciones civiles, muchas de ellas surgidas a partir del sismo de 1985. No obstante, después del asesinato de Colosio y ante la cercanía de unas elecciones que parecían implicar graves peligros para el país, se negocia una reforma política que ciudadaniza al IFE y que le quita parcialmente al gobierno el control de las elecciones. A partir de este momento se planteó una disyuntiva a las organizaciones de la sociedad civil, seguir construyendo un frente para la organización independiente de la sociedad civil en torno al zapatismo o luchar por una mayor transparencia y el control ciudadano de las elecciones. La creación de Alianza Cívica, quien tomó el liderazgo de esta segunda opción, comprometió a gran parte de la sociedad civil por la vía electoral y marginó al zapatismo. Finalmente, esta cuestión en torno al cual

⁸ En especial de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que forma parte del PRI.

se aglutinaron las asociaciones de la sociedad civil se agotó cuando triunfó el movimiento, una vez que se dio la ciudadanización completa del IFE con la reforma electoral de 1996 y la alternancia en el poder de la presidencia en el año 2000. Por otra parte, muchas de las asociaciones civiles fueron descabezadas cuando el Partido de la Revolución Democrática conquistó el gobierno de la ciudad de México en 1997 y cuando el Partido Acción Nacional ganó la presidencia de la República, como consecuencia de la integración de muchos de los cuadros de las asociaciones civiles al gobierno del Distrito Federal y a la Secretaría de Desarrollo Social Federal (OLVERA, 2003).

Aunque estos dos momentos contribuyeron de manera fundamental a que se diera una transformación política sin rupturas en México, contribuyeron a que esta se produjera casi exclusivamente en el ámbito electoral, que la democratización se limitara a la alternancia en la presidencia de la República. Aunque este logro es considerable, tuvo como efecto que las principales organizaciones de la sociedad civil: sindicatos, organizaciones campesinas, y otras organizaciones populares, quedaran sometidas a los viejos liderazgos, que siguen practicando las viejas formas de control clientelar.

Aún si esta situación tuvo como efecto que la oposición política tomara ventaja de la reciente debilidad del PRI, esto no sucedió a nivel de las organizaciones sociales, que estuvieron y siguen estando en su gran mayoría bajo control de este partido. Por ello, a pesar de que hubo una alternancia en la presidencia de la República en el 2000, la situación de la mayoría de las organizaciones sociales prácticamente no se ha modificado

Son bastante evidentes las consecuencias sobre la posibilidad de afirmar la democracia de acuerdo a las dimensiones que se definieron anteriormente. Por una parte, al lograr canalizar la democratización casi exclusivamente por la vía electoral, se limitó de manera importante el desarrollo autónomo de la sociedad civil. A pesar de que en los últimos años han surgido gran cantidad de asociaciones no gubernamentales dedicadas a numerosas causas (VERDUZCO IGARTÚA, 2005), el sindicalismo autónomo es bastante limitado en comparación con al peso del sindicalismo vinculado al PRI. La mayor de las organizaciones sindicales autónomas, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) agrupa a alrededor de 500,000 trabajadores, alrededor

del 10% de la población sindical mexicana⁹. Además, el sindicalismo autónomo está dividido y lleva a cabo una política gremialista, orientada hacia el interior de las empresas, que tiene como consecuencia aislarlo de los sindicatos de los sectores que más han sufrido con la apertura económica, así como de otras organizaciones populares. Todo ello, limita considerablemente su capacidad de acción (BENSUSÁN, 2005, p. 130). En el caso del ámbito campesino, las organizaciones autónomas son aún menos numerosas (RUBIO, 1996). Por su parte, las organizaciones que dejaron el PRI y se aliaron al PRD conservan muchas de las mismas características corporativas y clientelares. A pesar de que la política social del PRD refleja una relación innovadora entre el gobierno y los sectores más pobres de la población, en lo que respecta a la relación con las organizaciones que representan a estos sectores, mantiene una relación en la que la política prima por encima del fortalecimiento de la sociedad civil (ZERMEÑO, 2004) y que puede considerarse como netamente clientelar.

De esta manera, si vemos a la democratización mexicana en una perspectiva comparada, se parece más al caso chileno en la que se desmovilizó al movimiento de pobladores para preparar el plebiscito que derrotó a Pinochet, que a la democratización brasileña en la que el sindicalismo jugó un papel fundamental y logró renovarse totalmente, al grado de que fundó un partido profundamente enraizado en la sociedad civil. El hecho de que la democratización brasileña implicó una profunda transformación de la sociedad civil, explica que el PT, partido que surge con base en el dinamismo y la modernidad del sindicalismo, haya logrado inventar el presupuesto participativo, para intentar transformar la política brasileña, destruyendo la que ha sido su base principal desde el periodo varguista: el clientelismo (ABERS, 2000; ARVITZER, 2002; GOIRAND, 2002; KOWARICK, SINGER, 1997).

Consideraciones finales

Para estas consideraciones finales, es necesario regresar al esquema de los regímenes de partido y a las variables que los definen. Los distintos regímenes

⁹ Este cálculo de ambas cantidades es muy discutible. No obstante, no existen datos alternativos verdaderamente confiables.

partidistas dependen tanto del nivel de institucionalización de los partidos, de la representatividad del sistema partidista y del grado de organización de la sociedad civil. En América Latina tenemos claramente dos casos contrastantes. En Brasil hay una fuerte organización de la sociedad civil que se congregó en torno al nuevo sindicalismo, a las numerosas organizaciones sociales que intervinieron en la discusión de la Constitución de 1988 y en el Partido de los Trabajadores (CHAVES TEXEIRA, DAGNINO, ALMEIDA SILVA, 2002). Esto ha dado lugar a varias formas de democracia participativa en ese país. Pero, cómo es bien sabido, el régimen de partidos políticos brasileño ha sido débil y aún está poco consolidado, a pesar de que parecen estarse arraigando dos bloques partidistas estables: el PT y el PSDB. En contraste, la democratización por la vía electoral en México ha dado lugar a un régimen de partidos políticos que parece relativamente estable¹⁰, aunque fuertemente cuestionado en su representatividad. Por el otro lado, existe una sociedad civil relativamente débil, en la medida en que las principales organizaciones populares (sindicatos, organizaciones campesinas) son poco autónomas y representativas de los actores políticos y el sector de las ONG's parece estarse debilitando. En términos del esquema de regímenes partidistas, mientras que Brasil se ubica entre un régimen clientelar y la democracia participativa, con tendencia a avanzar hacia esta última, México se halla entre el corporativismo y la partidocracia.

La pregunta de hacia donde va a avanzar el régimen partidista mexicano depende de varias cuestiones. Es posible plantear tres distintos escenarios: 1. Es posible que se consolide el régimen de partidos en México y que se avance hacia una democracia más representativa, si dos de los partidos políticos principales, el PRI y el PRD, rebasan su crisis actual y sus divisiones internas y logran transformarse y renovar sus vínculos con las organizaciones sociales. Parece que el régimen de partidos de Brasil está avanzando en esta dirección, en la medida en que la propia sociedad civil está influyendo en la consolidación e institucionalización del régimen de partidos. La solidez y disciplina del PT y su enraizamiento en la sociedad civil han influido en este proceso. El régimen partidista mexicano podría avanzar en un proceso similar

¹⁰ A pesar de la crisis por la que están pasando los partidos en la actualidad, a raíz de las tan contestadas elecciones de 2006.

al brasileño, aunque de signo contrario porque va de los partidos hacia la sociedad civil. La actual estabilidad del régimen de partidos mexicano podía entonces evolucionar hacia su eventual transformación y consolidación, lo que a su vez podría llevar al fortalecimiento de la sociedad civil. No obstante, este es un escenario poco probable dada la poca voluntad política que han mostrado los tres partidos políticos principales para llevar a cabo acciones que le den mayor autonomía a la sociedad civil.

Los dos escenarios más probables son: 2. el de la estabilización del régimen, a pesar de que los partidos políticos están poco arraigados en la sociedad civil. Esto sería posible si logra gobernar de manera eficaz, como nos lo demuestra el caso chileno. Un régimen político puede conservarse mientras el gobierno sea eficiente en términos económicos y tenga los mecanismos para tomar en cuenta los intereses de los grupos que no tienen representación política, entre ellos los sectores más marginados de la sociedad. Esto permite que el gobierno les responda con base en políticas sociales que reconozcan sus necesidades más imperiosas, como lo ha hecho el partido socialista chileno desde la administración de Lagos. 3. Pero también es posible que la falta de organización de la sociedad civil agrave la crisis del régimen de partidos. Y que esta falta de canales para la expresión de las demandas sociales, este vacío de representación, lleve a los individuos a sentirse atraídos por las soluciones populistas; lo que ya ha sucedido en varios países de América Latina, tanto en el pasado, como en el presente.

Referencias Bibliográficas

- ABERS, Rebeca. *Inventing local democracy: glassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- ANGELL, Alan. *Party change in Chile in comparative perspective*. Universidad de Oxford, 2004. manuscrito.
- ARVITZER, Leonardo. Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre. En: DAGNINO, Evelina. (Coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Brasil: Unicamp-FCE, México, 2002.
- BARRETT, Patrick S. Chile's transformed party system and future of democratic Stability. *Journal of Latin American Studies and World Affairs*, v. 42, n. 3, otoño. 2000.
- BENSUSÁN, Graciela. Renovación sindical y democracia: los límites de la alternancia. En: AZIZ, Alberto; SÁNCHEZ, Jorge Alonso (Coord.). *El estado mexicano: herencias y cambios. Sociedad civil y diversidad*. Tomo III. México: CIESAS-Porrúa, 2005.
- BIZBERG, Ilán. La transformation politique du Mexique: fin de l'ancien régime et apparition? Du nouveau. *Critique Internationale*, Paris, n. 19, Presses de Sciences Po, abril. 2003.
- _____. Las transformaciones del poder político en México. *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, v. 61, n. 3, 1999.
- _____. Auge y decadencia del corporativismo mexicano. En: BIZBERG, Ilán; MEYER, Lorenzo. *Una historia contemporánea de México*. Tomo 1. Transformaciones y permanencias. México, Océano, 2004.
- CARDIM DE CARVALHO, Fernando. *Lula's government in Brasil: a new left or the old populism?* Manuscrito sometido a la revista Tiers Monde, 2005.
- CHAVES TEXEIRA, Ana Claudia; DAGNINO, Evelina; ALMEIDA SILVA, Cecília. La constitución de la sociedad civil en Brasil. En: DAGNINO, Evelina (Coord.). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Brasil: Unicamp-FCE, México, 2002.

- COMBES, Hélène. Élections internes et transition démocratique. Le cas du Parti de la révolution démocratique au Mexique. *Problèmes d'Amérique Latine*, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Geoeconomie, n. 54, otoño. 2004.
- COPPEDGE, Michael. The evolution of Latin American Party Systems. En: MAINWARING, Scott; VALENZUELA, Arturo. *Politics, Society and Democracy*, Westview Press, Boulder, 1998.
- DIAMOND, Larry; LINZ, Juan J.; Seymour Martin, LIPSET. *Democracy in developing countries: comparing experiences with democracy*. Lynne Rienner, Boulder, 1995.
- GOIRAND, Camille. La démocratie participative au Brésil: les expériences de budgets municipaux participatifs. *Cahiers du GELA.IS*, Paris, n. 2, L'Hartmattan, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Droit et démocratie*. Entre faits en normes. Paris: Gallimard, 1997.
- HUNEEUS, Carlos. Chile: a system frozen by elite interests. *Electoral System Design*, Stockholm, IDEA, Handbook Series, 2005.
- JOIGNANT, Alfredo; LOPEZ, Miguel Angel. Le comportement électoral au Chili: paradoxes et présomptions sur la continuité ou la rupture de l'orientation du vote. *Problèmes d'Amérique Latine*, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie, n. 56, primavera. 2005.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. Transitions: Brazil. En: GARRETÓN, Manuel Antonio; NEWMAN, Edward. *Democracy in Latin America*. (Re) constructing political society. Tokio-NY-Paris: UN University Press, 2001.
- KOWARICK, Lucio.; SINGER, Andre. La experiencia del partido de los trabajadores en la alcaldía de San Pablo. *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid, n. 15, abril. 1997.
- LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

- MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. (Eds.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. California: Stanford University Press, 1995.
- MAINWARING, Scott. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*. The case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, julio. 1998.
- _____. Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, n. 144, jul./ago. 1996.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transitions from authoritarian rule*. Tentative conclusions about uncertain democracies. Baltimore and London: Johns Hopkins, 1986.
- O'DWYER, Conor. Runaway state building. How political parties shape states in postcommunist eastern Europe. *World Politics*, n. 5, julio. 2004.
- OLAVARRÍA, Margot. Protected neoliberalism, perverse institutionalization and the crisis of representation in postdictatorship Chile. *Latin American Perspectives*, n. 132, sept. 2003.
- OLVERA, Alberto Javier. Movimientos sociales prodemocráticos y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica. En: OLVERA, Alberto Javier. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina*: México. México: Univ. Veracruzana y FCE, 2003.
- PROUD'HOMME, J.-F. Le parti de la Révolution Démocratique: une institutionnalisation difficile. *Problèmes d'Amérique Latine*, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie, n. 55, invierno. 2004-2005.

- PNUD. *La Democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. N.Y.: PNUD, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam. Some problems in the study of the transition to democracy. *Working Papers*, Washington, n. 61, Wilson Center (Latin American Program), s/fecha.
- RÍOS, Guillermo Larrain. Croissance rapide et inégalités extrêmes au Chili. *Problèmes d'Amérique Latine*, Institut Choiseul pour la Politique Internationale et la Géoeconomie, n. 56, primavera. 2005.
- RUBIO, Blanca. Las organizaciones independientes en México: semblanzas de las opciones campesinas ante el proyecto neoliberal. En: GRAMONT, H. C. *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México: UNAM y Plaza y Valdez editores, 1996.
- TIRONI, Eugene; AGÜERO, Felipe. Chili: quel avenir pour le nouveau paysage politique? *Problèmes d'Amérique Latine*, Paris, La Documentation Française, n. 35, oct./dec. 1999.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Flammarion, 1981.
- TOURAINÉ, Alain. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Fayard, 1994.
- TRIGUBOFF, Matias; EBERHARDT, Maria Laura; MARTIN, Alessandro. *Los partidos de izquierda en el cono sur: el Partido de los Trabajadores, el Frente Amplio y el Partido Socialista de Chile en perspectiva comparada*. Manuscrito presentado en LASA. Puerto Rico: 2006.
- VERDUZCO IGARTÚA, Gustavo. Las organizaciones solidarias en México. En: BIZBERG, Ilán; MEYER, Lorenzo. *Una historia contemporánea de México*. Tomo 2. México: Actores, Océano, 2005.

- WELDON, Jeffrey. Mexico: democratization through electoral reform. En: REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew. *Electoral System Design*. Stockholm: IDEA, Handbook Series, 2005.
- WERNECK VIANNA, Luiz. La izquierda y los quince años de la transición en Brasil. *Estudios Sociológicos*, n. 55, enero/abril. 2001.
- ZERMEÑO, Sergio. La participación ciudadana bajo los gobiernos peredistas del Distrito federal (1997-2003). En: ZICCARDI, Alicia. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM, 2004.

Industrialización y Políticas Económicas en Venezuela

Catalina Banko*

Resumen: En el presente artículo nos proponemos analizar el proceso de industrialización en Venezuela, tomando en cuenta las políticas adoptadas para promover este sector desde los años cincuenta y, de manera especial, a través del modelo de Sustitución de Importaciones en el siguiente decenio. Asimismo, se estudiarán los obstáculos confrontados por la industria en el transcurso de los años ochenta y, posteriormente, con la adopción del programa de estabilización macroeconómica en 1989 y el impacto de la apertura comercial en la producción manufacturera nacional.

Palabras-clave: Venezuela, Industrialización Sustitutiva, Proteccionismo, Mercado Interno, Competitividad.

Abstract: This article examines the industrialization process in Venezuela, taking into consideration the economic politics adopted since the 50's and, specially, the import-substitution industrialization model in the following decade. Furthermore, some emphasis is placed on the obstacles faced by the industry over the course of the 80's and, later, with the neoliberal economic program and its impact on the national manufacturer production.

Keywords: Venezuela, Import-Substitution Industrialization, Protectionism, National Production.

* Profesora de la Escuela de Economía y de la Maestría de Historia de América Contemporánea de la Universidad Central de Venezuela. Investigadora del CELARG (1988-1992). Colaboradora de revistas especializadas nacionales y extranjeras. E-mail: catalinabanko@hotmail.com e catalinabanko@cantv.net. Recibido em 21/04/07 e aceito em 24/05/07.

Introducción

A inicios del siglo XX, la economía venezolana estaba aún sustentada en los cultivos de café y cacao para la exportación. Debido a la especificidad de este género de explotación agrícola no se generaban encadenamientos productivos que permitieran propagar efectos dinamizadores en el conjunto de la economía y, al mismo tiempo, tampoco era posible aumentar considerablemente la producción debido a la restringida demanda mundial. Profundas deficiencias estructurales obstaculizaban el desarrollo agrícola y manufacturero, entre las cuales sobresalían: la segmentación de los mercados, la escasa circulación monetaria, la limitada inversión de capitales, las dificultades del transporte y el atraso técnico, a lo que se agregaba la ausencia de un sector capitalista sólido, la inestabilidad política y las recurrentes crisis económicas mundiales.

Se trataba de una economía que no generaba suficientes ingresos para ser dirigidos a la ampliación de la producción agrícola e industrial. Sin embargo, gracias a los efectos de la explotación petrolera en la expansión de los ingresos fiscales y del gasto público, comenzaron a manifestarse algunas transformaciones en el marco del aumento de la demanda de mercancías y servicios para el mercado interno, tendencia que fue tomando impulso a partir de la década de los cuarenta.

En el presente artículo nos proponemos analizar el proceso de industrialización en Venezuela, tomando en cuenta las políticas adoptadas para promover este sector desde los años cincuenta y, de manera especial, a través del modelo de Sustitución de Importaciones en el siguiente decenio. Asimismo, se estudiarán los obstáculos confrontados por la industria en el transcurso de los años ochenta y, posteriormente, con la adopción del programa de estabilización macroeconómica en 1989 y el impacto de la apertura comercial en la producción manufacturera nacional.

Los primeros pasos en el camino hacia la industrialización

A partir de 1936 se introdujeron importantes cambios económicos al conformarse un nuevo perfil de la acción estatal. La creación en 1937 del Banco Industrial de Venezuela favoreció el impulso de las manufacturas,

aunque dirigido en su mayor parte al financiamiento de pequeñas empresas¹. A través del Plan Trienal (1938-1941) se esbozaron los lineamientos del primer programa económico puesto en práctica en Venezuela, además de constituir el punto de partida de la aplicación concreta de políticas sociales, principalmente en las áreas de educación y salud.

Con base en la nueva concepción en torno al papel del Estado, el Plan Trienal ofrecía una propuesta de modernización económica mediante el fomento de la producción agrícola e industrial, objetivo que debía evolucionar en estrecha relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de las “masas” y su educación. Se proyectó el fomento de ramas industriales destinadas al consumo interno para reducir así la salida de divisas en concepto de importaciones de artículos manufacturados.

Durante la Segunda Guerra Mundial, a consecuencia de la restricción de las importaciones y de la limitada oferta mundial de artículos manufacturados, se hizo perceptible la presencia de condiciones favorables para promover la industria. Paralelamente a la ampliación de las plantas fabriles ya existentes, fueron creadas numerosas empresas pertenecientes a rubros no explotados hasta esos años. A pesar de las dificultades derivadas de la escasez de maquinarias e insumos, el proceso de industrialización se extendió durante los años de la contienda mundial, gracias al aporte de créditos por parte del Estado y al incremento de las inversiones privadas.

Por entonces, se abrió una intensa discusión en torno a los alcances de la intervención económica del Estado y a la exigencia de implantar medidas de carácter proteccionista. En este contexto, se comenzaron a trazar políticas orientadas al fomento del sector industrial, conceptuado como el eslabón fundamental en la estrategia de modernización de la estructura productiva.

A juicio de Ernesto Peltzer (1965, p. 136-146), el principal objetivo de la industrialización debía estar encaminada a la mejora de la organización industrial y la elevación del rendimiento per cápita². Por tanto, estimaba conveniente utilizar el capital necesario para aumentar el rendimiento de las unidades productivas hasta el máximo que aconsejaran las condiciones generales de la economía, a través de un alto grado de capitalización por

¹ La mitad del capital del Banco Industrial de Venezuela fue suscrito por el gobierno y la otra mitad por accionistas particulares.

² Ernesto Peltzer se desempeñó desde 1940 como jefe del Departamento de Estudios del Banco Central de Venezuela.

unidad de mano de obra, en vez de propiciar su “dispersión en multitud de establecimientos industriales”.

En 1946 fue creada la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), organismo destinado a otorgar financiamiento a las iniciativas privadas que pudieran contribuir al desarrollo de la producción interna tanto agrícola como industrial. Mientras se incrementaban las exportaciones petroleras, la economía experimentó un acelerado ritmo de crecimiento que se tradujo en la expansión de las inversiones privadas y públicas, así como también en la introducción de capitales extranjeros en agricultura y minería (CASTILLO, 1985, p. 36-46).

Crecimiento acelerado del sector manufacturero

En el contexto de las transformaciones económicas durante la segunda posguerra, la Organización de las Naciones Unidas promovió la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Su primer estudio tuvo como objetivo el examen de la evolución de la economía latinoamericana desde los años treinta, lapso en que la industrialización se caracterizó por la lentitud de su crecimiento, limitado en gran parte a las ramas de textiles y alimentos (CEPAL, 1949, p. 1-18). A fin de imprimir mayor impulso a este proceso se consideró indispensable que el Estado asumiera un rol activo a través de la implementación de programas destinados a elevar la productividad agrícola e industrial e irradiar los efectos del desarrollo económico en el conjunto de la sociedad (CEPAL, 1949, p. 11-12).

Los lineamientos formulados por la CEPAL tuvieron gran influencia en diversos países del continente. En el caso venezolano, se observó la intensificación de la acción del Estado en materia económica, tendencia que se había iniciado, como ya lo señalamos, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial y prosiguió luego en los años de la posguerra. Precisamente, en la década de los cincuenta se puso en práctica el *Nuevo Ideal Nacional*,³ denominación que recibió la doctrina del régimen perezjimenista, que propiciaba el “reacondicionamiento gradual” del territorio nacional “en todos

³ El *Nuevo Ideal Nacional* fue la doctrina adoptada por el régimen perezjimenista. Tras el golpe militar de 1948, el gobierno fue asumido por una Junta que en el año 1952 entregó la presidencia a Marcos Pérez Jiménez, quien fue derrocado el 23 de enero de 1958.

sus aspectos físicos, para hacerlo más apto a la civilización contemporánea”. A partir de un esquema desarrollista y bajo un sistema político autoritario, se promovió la creación de sistemas de vialidad, infraestructura de uso agrícola, industrias básicas, electrificación, transporte y telecomunicaciones, obras turísticas, planes de vivienda, edificaciones escolares y unidades hospitalarias (CASTILLO, 1990, p. 157-159).

En el *Nuevo Ideal Nacional* se atribuía gran relevancia al desarrollo de la industrialización, que sería impulsada tanto por el sector privado como por el público. El Estado asumió la dirección de la petroquímica, siderurgia, teléfonos, electricidad y diversos servicios. También se proyectaron planes para incentivar la agroindustria, concretamente en los casos del maíz, arroz y azúcar, a fin de garantizar el abastecimiento de los principales productos de consumo interno. En un entorno económico de gran dinamismo, gracias a la expansión del gasto público y de las inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras, se manifestaron sustanciales cambios con el aumento de la población urbana y la ampliación de los estratos medios de la sociedad.

A fin de acelerar el crecimiento manufacturero, el Ministerio de Fomento creó en 1955 la Dirección de Planificación Industrial y Comercial para coordinar “el desenvolvimiento económico industrial y comercial, con la producción agrícola, pecuaria y minera”. La protección debía estar orientada al apoyo de las industrias de “mayor consumo de materias primas nacionales” o de productos “esenciales y de primera necesidad” (MINISTERIO DE FOMENTO, 1955, XVI).

El efecto dinamizador del conjunto de políticas aplicadas en esa década tuvo resultados alentadores en breve tiempo. Mientras el incremento del PIB fue de 9,3% entre 1950 y 1957, a la industria manufacturera le correspondió un crecimiento de 11,3% (BCV, 1990). Si examinamos la evolución de algunas ramas industriales en el mismo período, podemos apreciar las siguientes tendencias: alimentos 8,8%, bebidas 4,9%, tabaco 4,7%, artículos de cuero 11,8%, industria de madera 10,8%, textil 15,5%, prendas de vestir 23,6%, caucho 18,9%, papel 31,2%, maquinarias 5%, minerales no metálicos 11,4% y productos metálicos 29,2%. Las industrias básicas de hierro y acero, recientemente creadas, presentaron entre 1955 y 1957 un alza de 80,5% (BCV, 1990).

El Estado “promotor” y el modelo de sustitución de importaciones

En 1958, tras la caída del régimen perzjimenista, fue creada la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), organismo que tenía como objetivo trazar los lineamientos de las políticas económicas para cada período presidencial. En el Plan Cuatrienal (1960-1964)⁴ se formuló de manera precisa el concepto de desarrollo económico que habría de materializarse mediante el impulso de la industrialización y modernización de la agricultura, todo ello bajo la acción promotora del Estado. Con relación a las manufacturas se propuso la aplicación de medidas de protección arancelaria y el otorgamiento de créditos al sector privado. Por su parte, el progreso de la productividad agrícola habría de lograrse mediante la asistencia técnica y financiera, paralelamente a la eliminación del latifundio, aspiración que formaba parte de la Ley de Reforma Agraria dictada en 1960.

El desarrollo industrial, según las argumentaciones del Ministerio de Fomento, se caracterizaba por sus efectos multiplicadores en la economía mediante la utilización de materias primas nacionales, tanto agrícolas como mineras, a la vez que extendía las oportunidades de empleo y contribuía a la elevación del ingreso nacional y a su distribución más equitativa. Se evaluaba que la industria contaba con algunos factores favorables: la existencia de un mercado interno que podría ampliarse progresivamente, la disponibilidad de capitales nacionales y extranjeros y de abundantes fuentes de energía. Sin embargo, era indispensable superar algunos obstáculos, tales como: la fuerte competencia de los productos extranjeros, la falta de un eficiente sistema de transporte, la escasez de mano de obra calificada y la inadecuada organización de gran número de empresas (MINISTERIO DE FOMENTO, 1959, p. 44-45).

Desde el año 1959, la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento se consagró a la tarea de promover dicho sector, considerado el factor clave para el “desarrollo económico” del país. Las políticas dispuestas a tal fin contemplaban el financiamiento a bajo costo, la asistencia técnica, la protección arancelaria y la exoneración de impuestos para la introducción de insumos y bienes de capital necesarios para la industria. Este apoyo se

⁴ El Plan Cuatrienal (1960-1964) fue el primer plan económico diseñado por Cordiplan, organismo que fue creado en 1958.

complementó con el otorgamiento de subsidios directos en algunos casos, como el de la industria lechera. Por su parte, la siderurgia y la petroquímica quedaron bajo la dirección del Estado, dado que se estimaba que los capitales privados no estarían en condiciones de afrontar las grandes inversiones requeridas para poner en funcionamiento dichas empresas (MINISTERIO DE FOMENTO, 1959, p. 498-499).

Como resultado de las medidas adoptadas se apreciaron signos favorables en breve tiempo. Entre 1961 y 1964, el Producto Industrial se elevó en 9,1%, ocupando un lugar destacado los textiles: 13,2%, prendas de vestir: 5,3%, alimentos: 9,1%, tabaco: 6,7%, industrias básicas hierro y acero: 88,7% y materiales de transporte: 15,7%. Poco después, la aparente pujanza de la industria comenzó a detenerse y, entre 1965 y 1969, su crecimiento fue solamente del 4.9%. La situación específica de los rubros antes mencionados era la siguiente: textiles: 4.2%, prendas de vestir: -1,3%, alimentos: 3,1%, tabaco: 3,6%, industrias básicas de hierro y acero: 10,9% y materiales de transporte: 8,5%.

La desaceleración del ritmo de desarrollo industrial obedecía a las limitaciones del mercado interno, tanto por su reducido tamaño como por la desigual distribución del ingreso. Por otra parte, el proteccionismo, herramienta primordial para la etapa de despegue, se había convertido en un factor que, a mediano plazo, estaba frenando las posibilidades de expansión del sector, ante la ausencia de incentivos para multiplicar las inversiones y elevar la competitividad.

Cordiplan elaboró en 1966 la II Encuesta Industrial, en cuyos resultados se aprecia que la capacidad utilizada promedio de la industria fabril resultó ser de sólo el 60%. En las ramas tradicionales ese aprovechamiento estaba restringido al 58% y en las intermedias llegaba al 67%. Las industrias mecánicas registraron una utilización de la capacidad instalada del 48% (CORDIPLAN, 1970, p. 292-295).

Esta problemática fue analizada en el IV Plan de la Nación (1970-1974). El estancamiento de la evolución industrial fue atribuido a la persistencia de un modelo económico sujeto todavía a la utilización de la renta petrolera para financiar la inversión, a lo que se agregaba el deterioro crónico de los términos de intercambio. En este marco, el crecimiento económico no

había incidido positivamente en la distribución del ingreso y de la riqueza social, marginando del mercado a amplios estratos de la población, con lo que quedaba conformado un “perfil de demanda de bienes y servicios poco propicio al desarrollo económico” (CORDIPLAN, 1970, p. 183-184). Estos conceptos reflejaban la preocupación gubernamental ante las limitaciones estructurales del modelo de industrialización diseñado, cuya reactivación sólo sería posible si se incentivaban las exportaciones. Precisamente, con el objetivo de extender los mercados se aceleraron las negociaciones para la integración de Venezuela al Pacto Andino.

Sin embargo, a pesar de las deficiencias evidenciadas en el proceso de industrialización, es menester subrayar su destacada contribución a la diversificación económica, además de los avances aportados en materia tecnológica, el aumento del empleo productivo y la capacitación de mano de obra. Según datos de Cordiplan, la industria manufacturera había acrecentado su participación en el PIB del 9% en 1950 a 14,9% en 1960 y al 20,2% en 1969. Entre 1960 y 1969 las industrias intermedias pasaron de 31,6% a 33%, y en el caso de las mecánicas el incremento fue de 9% a 13,9%. Sin embargo, todavía la integración del sector manufacturero no era catalogada como satisfactoria, ya que se requería de la importación de grandes volúmenes de insumos y bienes de capital, a la vez que las exportaciones de productos industriales no derivados del petróleo tenían escasa significación. A fin de corregir tales deficiencias, en el IV Plan se proyectó la conformación de una industria más dinámica, para lo cual sería “necesario el aumento del valor agregado a los productos fabricados en el país, mediante la producción de bienes intermedios y de bienes de capital y la concurrencia a mercados más amplios que el mercado nacional” (CORDIPLAN, 1970, p. 291).

En el marco de tales políticas, entre 1970 y 1973, el Producto Industrial subió en 7.5%. Algunas ramas manufactureras presentaron en dicho período los siguientes índices: alimentos 6,3%, textiles 6,6%, prendas de vestir 2,7%, tabaco 8.8% e industrias básicas 16,6%.

El proceso de industrialización en crisis

La situación económica venezolana cambió de manera significativa a partir del *boom* petrolero de 1973 que posibilitó un incremento extraordinario

de los ingresos fiscales. En este contexto, el V Plan de la Nación (1975-1979) proyectó ambiciosos programas para el desenvolvimiento del aparato productivo, principalmente en las áreas de petroquímica, siderurgia, aluminio y electricidad.

Con respecto a los objetivos del V Plan de la Nación, Purroy (1982, p. 284) señala que las inversiones públicas ya no eran de carácter complementario como en la década anterior, ya que el Estado se transformó “en el *agente* por antonomasia del proceso de acumulación”. Bajo este esquema, la estrategia de desarrollo industrial se dirigió hacia la participación directa del sector público en la propiedad y dirección de empresas, el establecimiento de una nueva política proteccionista, el otorgamiento de incentivos fiscales para la producción interna y las exportaciones (CORDIPLAN, 1975, p. 116-118).

El Estado se propuso aportar el 53,1% del total de las inversiones brutas, proporción muy superior al 31,9% planteado en el IV Plan. Excluyendo la electricidad, el 94% de las inversiones se centró en petróleo, siderurgia y aluminio (PURROY, 1982, p. 283-284). Entre las empresas que contarían con una elevada participación del Estado, se encontraban Sidor, Aluminios del Caroní (Alcasa), Venalum y el Astillero de Puerto Cabello. También se diseñó el programa metalmeccánico para la rama automotriz y la fabricación de tractores agrícolas y motores (CORDIPLAN, 1975, p. 115-123).

Entre 1973 y 1976, la producción manufacturera subió en 11,1%, gracias a las vastas inversiones públicas y a la mayor utilización de la capacidad instalada, al tiempo que la demanda interna subió a una tasa del 16% anual. Esta brecha se amplió a partir de 1977, año en que el Producto Industrial aumentó en 4,8% y la demanda interna en 21,4%. En 1979 el 32% de la demanda fue cubierta mediante importaciones. Nuevamente comenzó a detenerse el ritmo de crecimiento, ya que en el lapso 1977-1979, el Producto Industrial evolucionó a una tasa de 4,5%. (CORDIPLAN, 1981, p. 104-106).

Algunas ramas, con mayor capacidad para crear empleo, presentaron signos sumamente desalentadores, como es el caso de las fábricas textiles y de prendas de vestir que, entre 1977 y 1979, sufrieron una caída de 5,7% y 3%, respectivamente. Este fenómeno se explica por las importaciones indiscriminadas, dada la apreciación de la moneda venezolana y su elevada

capacidad de compra en el exterior. Incluso, las industrias básicas de hierro y acero cayeron en 3.1% en los años mencionados, las cuales eran reputadas como uno de los puntales del programa de desarrollo.

Paradójicamente, en tiempos de “bonanza fiscal” se acentuó la vulnerabilidad de la economía venezolana cada vez más dependiente de las exportaciones de hidrocarburos. En la medida en que los recursos internos eran insuficientes para cubrir la magnitud de las inversiones proyectadas, fue necesario acudir al financiamiento externo. Inmediatamente, cuando los precios petroleros comenzaron a descender, quedaron al desnudo las limitaciones estructurales del modelo, ya que no era posible sostener planes de inversión con estancamiento del ingreso petrolero y creciente déficit en la balanza de pagos.

Las múltiples disposiciones de carácter proteccionista no parecieron tener efectos positivos y, más bien, se fue conformando una industria “ineficaz” que operaba con altos costos y no tenía capacidad exportadora. Desde el punto de vista del empleo, muchas de las industrias instaladas tenían un alto componente tecnológico por lo que absorbían una reducida proporción de mano de obra.

A pesar de los lineamientos establecidos por Cordiplan, no existían entes administrativos que coordinaran adecuadamente el desarrollo industrial. Con frecuencia se superponían las funciones de distintos organismos dependientes del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, por lo que se dispersaban muchas de las iniciativas adoptadas y no se alcanzaban los niveles de eficiencia indispensables y, menos aún, la adecuada integración entre ramas industriales (PURROY, 1982, p. 99-101).

Al iniciarse el gobierno de Luis Herrera Campíns (1979-1984), los síntomas del colapso del modelo rentista petrolero estaban ya aflorando con fuerza. La nueva administración planteó la necesidad de estimular la competencia mediante la eliminación de los controles de precios y la reducción de la protección arancelaria. A fin de corregir los desajustes económicos, se proyectó la reducción de la inflación a través de la contracción de la liquidez monetaria y la demanda interna, conjuntamente con el saneamiento de las finanzas públicas. Esta política se constituyó en el primer intento de implementar un plan de ajuste macroeconómico en Venezuela.

Las medidas propuestas se aplicaron de manera desarticulada y fueron abandonadas a inicios de los ochenta, en el contexto de un transitorio pero significativo incremento de los precios petroleros. Sin embargo, hacia 1982 los desequilibrios se profundizaron ante la magnitud del déficit y la proximidad de los vencimientos de la deuda externa, cuyo peso se estaba convirtiendo en una carga insostenible, rasgo común en la mayoría de los países latinoamericanos. La fuga de divisas contribuyó entonces en forma determinante a empeorar la situación económica, que en 1983 desembocó en una grave crisis cambiaria, marcando el fin de la estabilidad monetaria que había caracterizado a la economía venezolana hasta ese momento.

La situación en los primeros años de la década fue dramática, tal como se observa en la evolución del PIB: 1980: -1,9%, 1981: -0,3%, 1982: 0,6% y 1983: -5,6%. Por su parte, el Producto Industrial cayó también por primera vez en el año 1981 en 2% y en 1983 en 1,6%. En la rama textil y la de prendas de vestir se reflejó una baja del 5,1% y del 3,1%, respectivamente.

Esta declinación obedecía, no sólo a una crisis de carácter coyuntural, sino a la incidencia de diversos factores, entre los que sobresalían el exceso de protección y la escasa competencia que no se traducían en estímulos para la búsqueda de eficiencia y calidad en la producción. A ello se unían insuficiencias en el mercado de trabajo, un inadecuado abastecimiento de materias primas y otros insumos, el déficit de servicios e infraestructura pública y la débil “capacidad de gestión empresarial en algunos sectores” (CORDIPLAN, 1985, p. 107).

En medio de una profunda recesión económica, Jaime Lusinchi asumió la presidencia para el período 1984-1989. Este gobierno también se orientó en un primer momento al diseño de una política de ajuste para reducir el déficit mediante la contracción del gasto público. Sin embargo, era difícil atenuar los efectos de la crisis industrial, ya que tanto la inversión pública como la privada se redujeron significativamente entre 1983 y 1984, al tiempo que se originó un alza de los costos de producción a causa de la devaluación. Se dificultaron, además, los suministros oportunos de materias primas e insumos importados y surgieron dificultades de acceso a fuentes de financiamiento para la ampliación de las actividades manufactureras. Sin embargo, los programas sociales de carácter compensatorio y el plan

nacional de mantenimiento de obras de infraestructura lograron neutralizar los factores que incidían en la reducción de la demanda agregada real (BCV, 1984, p. 156, p. 172-173).

Héctor Malavé Mata (2002, p. 29) señala que, desde los años ochenta, “el mayor riesgo de la economía venezolana consistía en su persistente subordinación a un modelo de crecimiento que no era capaz de forjar una acumulación autónoma sin el concurso del gasto público financiado con los aportes fiscales del petróleo”. En ese marco, el modelo de Sustitución de Importaciones se convirtió en inviable, ya que cuando se dispuso de grandes recursos para el financiamiento de las inversiones industriales, la economía ya no tenía capacidad de “crecer sin importar cuantiosamente, ni capaz de exportar en la medida de contribuir a un balance comercial favorable”.

Los desequilibrios económicos se fueron profundizando de manera acelerada, al tiempo que los intentos iniciales de aplicar programas de ajuste habían sido abandonados en 1986, con el propósito de poner en práctica planes de expansión del gasto fiscal. Debido a las cuantiosas erogaciones del gobierno, el Producto Industrial aumentó en 5,7%, con una reanimación de la rama de textiles en 6,9% y la de prendas de vestir en 6,6%, que anteriormente habían sufrido caídas pronunciadas. Sin embargo, el gasto público indiscriminado y el desorden administrativo durante el quinquenio presidencial de Jaime Lusinchi condujeron a un verdadero colapso económico, que en 1988 se tradujo en elevados niveles inflacionarios, caída de las reservas internacionales y agigantamiento del déficit fiscal.

Estabilización macroeconómica y apertura comercial

Frente a los alarmantes signos económicos, apenas iniciada la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez en 1989⁵, se decidió poner en práctica un nuevo programa de ajuste, después de haber suscrito una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional para refinanciar la deuda externa. Con la nueva política adoptada, denominada “Gran Viraje”, se pretendía disminuir el papel del Estado en la economía por medio de la liberación de precios y de las tasas de interés, junto a la instauración de la flexibilidad

⁵ El presidente Carlos Andrés Pérez fue separado de su cargo en el año 1993 por decisión de la Corte Suprema de Justicia, asumiendo la presidencia provisional Ramón J. Velásquez hasta febrero de 1994.

cambiaría del bolívar. Asimismo el gobierno se propuso reducir el déficit fiscal por medio de privatizaciones, el recorte del gasto público y la eliminación de subsidios y protecciones arancelarias al sector privado (MALAVÉ MATA, 1996). Se trató del tercer intento consecutivo - y el más importante - de imponer políticas de ajuste, las cuales habían sido rápidamente abandonadas en las administraciones anteriores.

El simple anuncio del nuevo plan económico y el aumento de las tarifas de los servicios públicos, especialmente de los precios de la gasolina, provocaron el estallido social del 27 de febrero de 1989. Este fue el primer llamado de atención a los partidarios del monetarismo. Debido a la reacción de la población, y por temor a futuras protestas, el gobierno puso en práctica de manera parcial algunas de las reformas propuestas.

En mayo de 1989 se estableció la normativa para la nueva política comercial de Venezuela, en la que se contemplaba la reforma gradual del arancel de aduanas. De acuerdo a tales disposiciones, se eliminarían los impuestos específicos y se fijarían aranceles que irían disminuyendo en los años sucesivos (LUCAS, 2006, p. 156).

Asimismo, se planteó con insistencia la aplicación de un programa de “reconversión” de las industrias para adaptarlas a las nuevas condiciones de la globalización de los mercados. Con tal fin, sería necesario poner en práctica un conjunto de “incentivos de carácter fiscal, tributario y financiero para apoyar aquellas empresas en proceso de reconversión” (LUCAS, 2006, p. 157). Sin embargo, tal propuesta debió enfrentarse a un cúmulo de obstáculos, ya que se trataba de una iniciativa que requería de inversiones extraordinarias para alcanzar adecuados niveles de competitividad en el mercado internacional. A pesar de que se creó el Fondo Venezolano de Reconversión Industrial y Tecnológica y fueron presentados diversos proyectos que apuntaban a tal objetivo, dicho programa no pasó del plano declarativo mientras persistían los signos de estancamiento.

En 1989, el PIB cayó en 8,3% y el Producto Industrial en 14,4%, lo que representó una de las crisis más profundas del sector hasta ese momento. Ello se reflejó en el caso de los textiles con una baja del 13,2% y de 9,4% en prendas de vestir. Otros rubros que hasta el momento se habían comportado de manera relativamente estable sufrieron también un fuerte impacto:

alimentos: -4,7%, calzado: -6,8%, bebidas: -18,3%, industrias básicas de hierro y acero: -11,2% y minerales no metálicos: -17%, entre otros.

Los datos precedentes evidencian el dramático desplome de la industria, a consecuencia de la caída de la demanda, altos índices de inflación, elevadas tasas de interés y alzas en los costos de servicios en general, a lo que se sumó el impacto de la introducción de multiplicidad de productos del extranjero. La situación se agravó por los recortes presupuestarios de PDVSA (la compañía estatal del petróleo) y las industrias básicas de Guayana, lo que incidió negativamente en la marcha de las empresas manufactureras privadas vinculadas con aquellas corporaciones. A ello se agregó la ausencia del tradicional apoyo del Estado en cuanto a las compras de artículos manufacturados venezolanos (CONSEJO DE ECONOMÍA NACIONAL, 1992, p. 20-21).

Después de un período de incremento de las exportaciones petroleras, se retornó a una situación de declive de los ingresos derivados de la explotación de hidrocarburos y, por tanto, del gasto público. Gerardo Lucas (2006, p. 161) calcula que entre 1989 y 1993 el Producto Industrial creció apenas en un promedio anual de 1,3%. La apertura comercial tuvo graves efectos para la industria nacional, que ya venía experimentando sucesivas caídas desde 1980.

Al respecto, Gustavo Linares Benzo (2003, p. 376-377) afirma: “La Administración eliminó los aranceles en productos manufacturados importados en un noventa por ciento, al mismo tiempo que los permisos especiales para la exportación, y simultáneamente reestructuró el sistema aduanero, disminuyendo los aranceles desde más de treinta y cinco por ciento en 1988, a menos de doce por ciento en 1992”.

La situación de la industria no presentó síntomas de mejoría en los años posteriores. El control de cambios establecido entre 1994 y 1995 significó un duro golpe para las manufacturas que no pudieron resistir la competencia de las importaciones y el ascenso constante de los costos de producción. Por otra parte, las altas tasas de interés dificultaron el acceso a las fuentes de financiamiento, lo que generó la contracción de las inversiones. Todo ello estaba enmarcado, como agravante, en un clima inflacionario que afectaba profundamente a la industria, tanto por el aumento de los costos como

por la disminución de la demanda. Como resultado de estas tendencias se exteriorizó, entre 1994 y 2000, una profunda crisis del sector industrial (LUCAS, 2006, p. 168-169). Gran número de empresas se vieron obligadas a cerrar sus puertas, mientras muchas de ellas eran absorbidas por firmas transnacionales. Prosiguió así el proceso de “desnacionalización, producto de la entrada de capital extranjero en forma de adquisiciones, fusiones, alianzas y asociaciones entre empresas” (MALAVÉ, 2003, p. 258).

La crisis industrial se caracterizó por la desaparición de gran número de pequeñas y medianas empresas que no estaban dotadas de tecnologías adecuadas para afrontar la competencia. La liberalización económica golpeó de manera contundente a la débil industria venezolana, con evidentes repercusiones negativas en el proceso de formación de capital y la capacidad de producción.

Humberto García Larralde (2001, p. 38, p. 45) afirma que el desempeño de la actividad manufacturera en la década de los noventa presentaba claros signos de crisis con bajos niveles de inversión y “creciente obsolescencia en equipos”, factores que atentaban contra la pretendida competitividad del sector, al tiempo que se registraba un extraordinario incremento de las importaciones en el contexto de las políticas de apertura comercial y la consiguiente elevación de la competencia externa, a lo que se unían la sobrevaluación de la moneda y la disminución de la productividad.

Conclusiones

Desde su etapa inicial, el desenvolvimiento de la industria venezolana ha estado asociado a la acción promotora del Estado. Esta tendencia adquirió mayor fuerza a partir de los años cincuenta con el reforzamiento del papel empresarial del Estado. El gasto público se convirtió así en el motor de la economía, a la vez que la producción manufacturera llegó a tener una estrecha dependencia de la capacidad expansiva de dicho gasto. Mientras la industria estuvo orientada hacia el mercado interno, aunque limitado en tamaño y capacidad de consumo, logró crecer y alcanzar cierto desarrollo. Al modificarse las condiciones económicas internacionales, en el marco del proceso de globalización, ese sector no tuvo capacidad de adaptación frente a los nuevos requerimientos del mercado exterior, debido a su baja

productividad, lo que generó la desaparición de gran número de empresas y la caída de la inversión privada.

El impacto de la liberalización económica fue demoledor para la industria venezolana, la cual había nacido y crecido al calor de la protección estatal. Paralelamente, las medidas de ajuste generaron una disminución de la capacidad adquisitiva y del consumo que se reflejó en la caída del producto industrial y en una elevada capacidad ociosa.

La problemática del sector industrial constituye motivo de honda preocupación por su estrecha vinculación con la creación de empleo y con la posibilidad de diversificar la estructura productiva y la generación de una economía menos dependiente de la renta petrolera. Asimismo, dicha actividad ha aportado a lo largo de muchas décadas una experiencia enriquecedora en materia de avances tecnológicos, formación de recursos humanos e incorporación de conceptos asociados a la idea de “sembrar el petróleo”.

La recuperación de la industria venezolana implica la adopción de cambios estructurales en el contexto de un modelo de desarrollo económico sostenible en el tiempo, para lo cual se requiere redefinir el rol del Estado en la economía. En tal sentido, es fundamental el incremento de las inversiones, la elevación de la productividad, el logro de niveles aceptables de integración entre las distintas ramas industriales, la articulación de las acciones de los organismos públicos y la adopción de estrategias que, por un lado, superen las limitaciones del tradicional modelo sustitutivo y, por otro, tomen en cuenta las nuevas condiciones del mercado internacional.

Referencias Bibliográficas

- ABARCA, Karelys; MAYORCA, Eliana. *Evolución de las formas de acumulación del capital en la industria venezolana durante la década de los noventa*. Caracas, 2001. Tesis (Grado) - Escuela de Economía, Universidad Central de Venezuela, 2001.
- ARAUJO, Orlando. *Situación industrial de Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1968.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. BCV. *Informe Económico*. Caracas: 1984.
- _____. *Series estadísticas de Venezuela en los últimos cincuenta años*. Caracas: 1990.
- BAPTISTA, Asdrúbal. Un buen número: una buena palabra. *Venezuela Siglo XX. Visiones y Testimonios*, Caracas, Fundación Polar, 2002.
- CASTILLO, Ocarina. *Agricultura y política en Venezuela 1948-1958*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1985.
- _____. *Los años del buldozer: ideología y política 1948-1958*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1990.
- CEPAL. *Estudio económico para América Latina*. New York: Naciones Unidas, 1949.
- CONINDUSTRIA. *Directorio Industrial 2004*. Caracas: 2005. Internet.
- CONSEJO DE ECONOMÍA NACIONAL. *Informe Anual*. Caracas: 1992.
- CORDIPLAN. *Planes de la Nación*. Caracas: 1960-1995.
- GARCÍA LARRALDE, Humberto. Desarrollo industrial y tipo de cambio real. El caso venezolano. *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, n. 3, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. INE. *Indicadores de la fuerza de trabajo*. Caracas: 2000-2003.

- LINARES BENZO, Gustavo. Regulación y economía: juntas y bien revueltas. *Venezuela siglo XX. Visiones y Testimonios*, Caracas, Fundación Polar, 2003.
- LÓPEZ OBREGÓN, Clara; RODRÍGUEZ, Francisco. La política fiscal venezolana 1943-2001. *Reporte de Coyuntura Anual 2001*, Caracas, OAEF, 2002.
- LUCAS, Gerardo. *Industrialización contemporánea en Venezuela. 1936-2000*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2006.
- MALAVÉ MATA, Héctor. *Las contingencias del bolívar*. El discurso de la política de ajuste en Venezuela 1989-1993. Caracas: Fondo Editorial Fintec, 1996.
- _____. La trama funesta del petróleo. *Nueva Economía*, Caracas, n. 17, 2002.
- MALAVÉ, José. El teatro de los negocios: formas, prácticas, actores. *Venezuela Siglo XX. Visiones y Testimonios*. Caracas, Fundación Polar, 2003.
- MAZA ZAVALA, D. F. Cómo administrar contradicciones. Ajustes económicos en Venezuela. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 88, 1987.
- MINISTERIO DE FOMENTO. *Memoria*. Caracas: 1948-1970.
- MINISTERIO DE TRABAJO. *Memoria*. Caracas: 1960-1974.
- OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICA. OCEI. *Indicadores de la fuerza de trabajo*. Caracas: 1965-1999.
- ORTEGA, Guillermo; NÓBREGA, Tobías. El epílogo de la Agenda Venezuela. *Nueva Economía*, Caracas, n. 12, 1999.
- PELTZER, Ernesto. *Ensayos de economía*. Caracas: Banco Central de Venezuela, 1965.
- PURROY, Manuel. *Estado e industrialización en Venezuela*. Valencia: Vadell Hermanos Editores, 1982.
- RODRÍGUEZ CAMPOS, Manuel. *Pérez Jiménez y la dinámica del poder (1948-1958)*. Caracas: Ediciones Eldorado, 1991.
- SILVA MICHELENA, Héctor. Rumbos y contrastes del Plan 2001-2007. *Nueva Economía*, Caracas, n. 17, 2002.

SUÁREZ FIGUEROA, Naudy. *Programas políticos venezolanos de la primera mitad del siglo XX*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 1977.

VALECILLOS, Héctor. *Estadísticas socio laborales de Venezuela*. Series históricas 1936-1990. Caracas: Banco Central de Venezuela, 1990.

O Investimento Direto Externo Espanhol na América Latina: Determinantes e Impactos

Santos Miguel Ruesga Benito,
André Moreira Cunha,
Marcos Tadeu C. Lélis e
Julimar da Silva Bichara*

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar as causas e efeitos dos investimentos estrangeiros diretos (IDE) espanhóis na América Latina. Entre o começo dos anos 1990 e 2000, foi notório o movimento de internacionalização das empresas espanholas para o espaço econômico latino-americano; representando cerca de 1/5 dos fluxos de IDE que se direcionaram para a América Latina. Esta proporção foi maior nas economias sul-americanas. Através de uma análise de dados em painel para 11 países da região no período 1993 - 2003, encontraram-se evidências de que os investimentos espanhóis que se direcionaram para a América Latina foram determinados por uma interação entre os assim-chamados *push-factors* - no caso, o tamanho da economia espanhola - e os *pull-factors* (tamanho das economias latino-americanas, abertura comercial e privatizações).

Palavras-chave: Investimento Direto, Espanha, América Latina.

Abstract: The objective of this article is to analyze the causes and effect of the Spanish foreign direct investments (FDI) in Latin America. Between 1990 and 2000, the movement of internationalization of the Spanish companies to the Latin American economic representing around 1/5 of the total FDI flows to Latin America. This ratio was higher in the South American economies. Through an analysis of panel data for 11 countries of the region in the period 1993 - 2003, the evidences show that the Spanish investments had been determined by an interaction enter the push-factors - the size of the Spanish economy - and pull-factors (the size of the Latin American economies, the trade opening and the privatizations).

Keywords: Foreign Direct Investment, Spain, Latin America.

* Santos Miguel Ruesga Benito, Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Autónoma de Madrid. *E-mail:* ruesga@unam.es. André Moreira Cunha, Professor do Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *E-mail:* amcunha@hotmail.com. Marcos Tadeu C. Lélis, Doutorando do PPGE/UFRGS, Professor da Unisinos. *E-mail:* mcaputi@uol.com.br. Julimar da Silva Bichara, Professor Titular Interino, Universidad Autónoma de Madrid. *E-mail:* jsbichara@hotmail.com. Recebido em 01/06/07 e aceito em 02/07/07.

Introdução

Uma das características centrais do processo de globalização econômica tem sido a ampliação da mobilidade de capitais entre as economias. A literatura recente¹ tem procurado avaliar os impactos da liberalização financeira sobre as economias receptoras de capitais, com ênfase para a experiência dos países em desenvolvimento. No plano teórico sugere-se que há canais pelos quais a liberalização financeira tenderia a estimular as economias receptoras em termos de um maior crescimento da renda. O canal direto implicaria a ampliação da poupança mobilizável para a realização de investimentos. Assim, a liberalização financeira permitiria o aprofundamento dos mercados financeiros domésticos e, assim, mais investimentos e amortecimento das flutuações nos padrões de consumo. Os canais indiretos seriam aqueles pelos quais a eficiência econômica e a qualidade das instituições poderiam ser aprimorados pela abertura aos capitais forâneos. Isto porque, junto com os recursos financeiros viriam novas tecnologias, capacidade de gestão, e imposições por estabilidade macroeconômica e institucional. Em paralelo aos argumentos teóricos, as evidências empíricas da realização plena destes efeitos positivos ainda não permitem que se chegue a uma conclusão inequívoca sobre os feitos da liberalização financeira sobre os países em desenvolvimento. As avaliações empíricas (PRASAD et al., 2003) não têm gerado resultados suficientemente robustos para que se possa estabelecer uma relação de causalidade entre liberalização financeira e crescimento e/ou estabilidade macroeconômica. Pelo contrário, a experiência das últimas três décadas vão no sentido contrário: a ampliação da absorção de poupança externa, em última instância determinada por ciclos financeiros exógenos às economias receptoras, tem estado associada à instabilidade macroeconômica.

Nestes marcos gerais costuma-se tratar o caso dos investimentos diretos estrangeiros (IDE) como uma modalidade de financiamento mais virtuosa, tanto por seus efeitos diretos, quanto indiretos. É por isso que o presente trabalho se propõe a estudar as causas e efeitos dos investimentos estrangeiros espanhóis na América Latina. Trabalha-se esse recorte – os investimentos espanhóis – pois foi notório o movimento de internacionalização das empresas espanholas para o espaço econômico latino-americano. Entre o começo dos

¹ Ver, por exemplo, Rodrik (1998), Cepal (2002a), Prasad et al. (2003), World Bank (2005), OECD (2002), Machinea e Vera (2006).

anos 1990 e 2000, cerca de 1/5 dos fluxos de IDE que se direcionaram para a América Latina se originaram na Espanha. Esta proporção foi maior nas economias sul-americanas ou entre as principais economias latino-americanas. Tal fato ganha mais relevância quando se considera que houve uma aceleração na entrada de IDE na região, de modo que o estoque de IDE com respeito ao PIB passou de 9% nos anos 1980 para 32% no começo do século XXI. Empresas controladas por capitais espanhóis tornaram-se líderes em diversos setores das economias latino-americanas.

Estruturou-se o trabalho da seguinte forma. Inicia-se com uma avaliação sobre as tendências recentes de reformas estruturais, participação do IDE e desempenho macroeconômico na América Latina. Posteriormente analisa-se a presença dos capitais espanhóis na região e se faz uma breve revisão sobre a literatura que procura avaliar os impactos do IDE sobre as economias receptoras. Na seqüência faz-se um exercício econométrico para avaliar os determinantes do investimento direto espanhol na América Latina e seus impactos sobre crescimento, investimentos, exportações, produtividade e emprego das economias hospedeiras. Com respeito às causas identificou-se que o movimento de entrada de investimentos espanhóis pode ser explicado pelo tamanho das economias de origem e destino e pelo processo de privatização na região. Este resultado vai ao encontro de parte da literatura, especialmente de estudos setoriais. Por outro lado, não foi possível estabelecer uma relação robusta entre os investimentos espanhóis e o desempenho do lado real das economias latino-americanas. Interpretou-se estes resultados à luz de trabalhos anteriores que sugerem que quando há uma maior concentração do IDE em setores de não-comercializáveis gera-se um impacto tênue sobre variáveis macroeconômicas que avaliem crescimento, exportações, etc. Seguem as considerações finais.

Reformas estruturais, IDE e desempenho macroeconômico na América Latina

A partir da segunda metade dos anos 1980 e, de forma mais intensa, ao longo dos anos 1990, os países latino-americanos experimentaram um conjunto intenso de reformas econômicas e institucionais. O modelo de

desenvolvimento centrado nos mercados internos e com forte participação do Estado, herdado do período nacional desenvolvimentista, deu lugar a um novo arranjo baseado na liberalização comercial e financeira, na desregulamentação dos mercados e nas privatizações. Em geral, o crescimento dos anos 1990 foi superior ao verificado na “década perdida” dos anos 1980². As exportações cresceram em termos nominais e os países da região absorveram um volume recorde de investimento estrangeiro. A inflação alta e crônica foi debelada e, no início do século XXI, a situação fiscal da maioria dos países do continente era relativamente mais favorável. Todavia, o período de adaptação à globalização econômica e de reformas pró-mercado não garantiu o alcance de uma trajetória sustentada e robusta de crescimento com estabilidade macroeconômica. As crises financeiras foram recorrentes, o que comprometeu o desempenho geral das economias.

No plano comercial a intensa abertura veio acompanhada de alterações expressivas nos regimes aduaneiros e proliferação de acordos de comércio (multilaterais, regionais e bilaterais). Machinea e Vera (2006) estimaram que, para o conjunto da região, a tarifa média para o *status* de nação mais favorecida caiu de cerca de 100% na década de 1980, para 24% nos anos 1990 e para menos de 10% em 2004. O coeficiente de abertura comercial³ teria passado de 7,8% na média do período 1980-1983 para 23% na média 2003-2005. Entre 1990 e 2004, o volume físico de exportações na América Latina cresceu a uma taxa anual de 8,5%, um ritmo superior ao das seis décadas anteriores e só superado pelas economias asiáticas (MACHINEA, VERA, 2006, p. 8). É bem verdade que tal ritmo foi superior no México e América Central, do que na América do Sul, onde as maiores economias, Argentina e Brasil, tiveram uma performance inferior à média continental (CEPAL, 2004). Apesar disso, os anos 1990 foram marcados pelo predomínio de déficits em conta corrente, dado o forte incremento nas importações de bens e serviços e a ampliação no pagamento de rendas. Os modelos de estabilização baseados na adoção de âncoras cambiais, e as subseqüentes apreciações das

² A Cepal (2004) estimou em 3,2% o crescimento médio anual dos anos 1990, contra os 1% dos anos 1980. Cabe registrar, todavia, que o crescimento no período desenvolvimentista (1950-1980) foi de 5,5%. Entre 1980 e 2002 a média anual foi de 1,9%. Em termos per capita a diferença entre o boom desenvolvimentista e a estagnação do último quarto de século é ainda mais marcante: 2,7% contra 0,1%.

³ O somatório de exportações e importações como proporção do PIB, a preços constantes de 1995.

moedas domésticas, em um contexto de forte liquidez externa (até 1997) e intensa abertura financeira, implicaram em forte dependência na absorção de poupança externa (WORLD BANK, 2005).

Os principais países da região experimentaram ciclos curtos de euforia com a entrada de investimentos diretos e em portfólio, seguidos de crises financeiras, no que ficou conhecido como processos de “*sudden stop*”, ou como analisado pelo FMI, de dinâmica “*feast or famine*”. As estruturas produtivas e de comércio exterior seguiram fortemente dependentes de setores produtores e processadores de *commodities* primárias e industriais. Tal fato ganhou relevo quando se compara o desempenho das principais economias emergentes da América Latina com os países Asiáticos. Assim, neste item analisaremos as características mais gerais da entrada de capitais estrangeiros nesse novo período de internacionalização. Em uma perspectiva histórica mais ampla é importante lembrar que os investimentos diretos que se enraizaram nos países latino-americanos no período anterior à etapa atual globalização econômica, buscavam, via de regra, contornar as barreiras (*tariff jumping*) ao comércio consolidadas no imediato pós-guerra. Tais investimentos, ditos “horizontais”, visavam atender aos mercados internos em um mundo de forte protecionismo. Nos últimos anos, em função dos processos de redução dos custos de transação no comércio internacional (forte queda nos impostos de importação, barreiras não-tarifárias, custos de transporte, comunicações e outras operações de logística) e de aumento na eficiência dos processos de conexão eletrônica das atividades econômicas, foi possível às empresas transnacionais levarem ao limite seus processos de reestruturação produtiva. As diversas etapas dos processos produtivos foram realocadas espacialmente, permitindo a exploração das vantagens locais específicas de cada país, em especial: recursos naturais, custos de mão de obra, proximidade dos principais mercados consumidores, estabilidade macroeconômica e institucional, etc. Assim, no ciclo mais recente de *boom* de IDE os investimentos “verticais” viabilizaram esse padrão de divisão internacional do trabalho intra-grupos, por alguns denominada de redes hierarquizadas de valor. Cérebro (tecnologia, gestão estratégica, finanças, etc.) e corpo (montagem e distribuição dos produtos aos consumidores finais) puderam se separar, ainda mais, em uma economia efetivamente globalizada. Nos investimentos do tipo “horizontal”

o tamanho dos mercados locais tende a ser a variável mais importante. Esse fator pode ser relativizado com os investimentos “verticais” (MACHINEA, VERA, 2006).

No caso particular dos países da América Latina, os investimentos do tipo “vertical”, especialmente na indústria, permitiram uma maior vinculação das unidades produtivas locais das empresas transnacionais com suas redes de comércio internacional, o que implicou na solidificação nos vínculos entre comércio (exportações e importações) exterior e investimento direto. Trata-se de uma mudança com o padrão anterior de estratégias que enfatizavam o pleno atendimento dos mercados locais protegidos. Por outro lado, no setor de serviços, predominaram estratégias mais próximas o estilo “horizontal”, na medida em que o foco na exploração dos mercados locais, sobrepôs-se à lógica de integração em redes globais de comércio intra-grupo. Aqui os vínculos entre comércio exterior e IDE são menos robustos (MACHINEA, VERA, 2006).

As diferenças explicitadas anteriormente entre investimentos “horizontais” e “verticais” são relevantes quando se analisa a experiência espanhola recente de investimentos na América Latina. Isto porque a concentração em setores de “não comercializáveis”, como os serviços financeiros e telecomunicações, ou mesmo em setores onde há interfaces de comércio internacional, como em energia (produção e distribuição de energia elétrica e petróleo e gás), sugere a possibilidade de vínculos frágeis entre a maior presença do capital espanhol no continente e o desempenho de alguns agregados macroeconômicos, como as exportações e o resultado em conta corrente do balanço de pagamentos. É importante lembrar que os investimentos localizados no setor de serviços podem gerar uma pressão adicional por divisas (para viabilizar a remessa de lucros, dividendos e outros tipos de rendimentos associados à propriedade de ativos produtivos e financeiros) sem a contra-partida de uma oferta adicional equivalente de moeda conversível. Potencialmente podem ocorrer desequilíbrios de pagamentos internacionais derivados do perfil de internacionalização das economias hospedeiras, a despeito da maior ou menor qualidade de sua gestão macroeconômica e de suas instituições.

Partindo-se da análise dos investimentos na economia mundial, é possível se perceber que no período 1990-1999 os fluxos médios de entradas de

investimento direto externo (IDE)⁴ atingiram o montante de mais de US\$ 400 bilhões por ano, um valor quatro vezes superior ao verificado entre 1980 e 1989⁵. Tanto em termos absolutos (em dólares correntes), quanto em termos relativos (como proporção do PIB das economias receptoras) verificou-se uma intensa aceleração nos fluxos de IDE nos anos 1990. No final dessa década tais fluxos ultrapassaram a casa de um trilhão de dólares, o equivalente a mais de 4% do PIB mundial. Desde o início dos anos 1970, os países desenvolvidos vêm concentrando mais de 2/3 dos fluxos recebidos. A década de 1990 foi a que experimentou uma maior participação relativa dos países em desenvolvimento. Ainda assim, é interessante notar que as entradas de IDE como proporção da renda desses dois conjuntos de países apresentam um padrão de comportamento semelhante. Vale dizer, se ao longo das décadas de 1970 e 1980, tanto nas economias avançadas quanto nas regiões periféricas as entradas de IDE oscilaram na ordem de 1% do PIB. É somente nos anos 1990 que, nos dois grupos de países, tal proporção atinge níveis três ou quatro vezes superiores àquela média histórica.

O aumento nos fluxos de IDE fez com que o estoque de capital estrangeiro crescesse fortemente ao longo das últimas décadas, em todas as regiões. Neste sentido o caso latino-americano merece destaque, na medida em que, no período 2000-2004, a América Latina se tornou a região onde o estoque de investimentos diretos apresenta o maior peso relativo quando se compara o porte das economias hospedeiras. Tal proporção, de cerca de 30% do PIB, é 50% superior à média internacional de 20% do PIB. Nas últimas duas décadas (especialmente nos anos 1990) a entrada de IDE nos países asiáticos foi superior, em termos relativos, às entradas verificadas na América Latina (gráfico). Ainda assim, o estoque de investimentos estrangeiros como proporção da renda atingiu valores relativos mais elevados na América Latina no início do século XXI. Tal fato deve estar refletindo o maior ritmo de crescimento das economias asiáticas, de modo que para um mesmo volume de investimento como proporção do PIB, a taxa de crescimento da renda foi maior na Ásia. Lembre-se que nos últimos vinte e cinco anos, enquanto a América Latina vem crescendo abaixo da média mundial (que vem oscilando

⁴ De agora em diante, salvo explicitação em contrário, todos os dados de IDE referidos são sobre as entradas de capitais.

⁵ Estimativas com base nos dados dos World Investment Reports da Unctad (www.unctad.org).

entre 3% e 4% ao ano), os países asiáticos vêm se expandindo a taxas médias duas ou três vezes superiores.

Investimento espanhol na América Latina: literatura e evidências

A literatura⁶ tem destacado que as empresas espanholas tiveram um papel extremamente ativo como fontes de investimento direto externo para os países latino-americanos nos anos 1990. Tais investimentos se concentraram em alguns setores-chave, especialmente em serviços, e foram liderados por poucos grandes grupos. Mais especificamente, no setor de serviços financeiros com os grupos Santander Central Hispano (SCH) e Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), no setor de telefonia, com o grupo Telefônica de Espanha, e no setor de energia com os grupos Repsol-YPF, Endesa, Iberdrola e Unión Fenosa. O marco inicial desse processo foi a aquisição das empresas nacionais de telefonia da Argentina e Chile, no ano de 1990, ainda que a maior parcela dos investimentos tenha ocorrido na segunda metade da década. Há pelo menos dois conjuntos de determinantes para a onda de aquisições e investimentos espanhóis na América Latina. O primeiro reflete os elementos externos às economias receptoras, mas internos à economia espanhola (“*push factors*”), bem como as reorientações estratégicas dos principais grupos econômicos do país. Ao longo dos anos 1980 e 1990 a Espanha também experimentou um processo de adaptação a uma ordem internacional marcada pela globalização econômica e pela redefinição do papel do Estado na economia. Ademais, a adesão à União Européia acelerou os desafios de reestruturação institucional e econômica. Os grupos espanhóis vislumbraram no espaço econômico latino-americano a oportunidade de sua internacionalização, dado que, na Europa, a presença de rivais melhor posicionados, como os grupos alemães, italianos e franceses, limitaria seu potencial de crescimento.

Paralelamente os países latino-americanos realizavam programas de privatização e desregulamentação de suas economias, criando ativos vendáveis em diversos setores econômicos previamente dominados por empresas estatais ou por empresas privadas nacionais de menor porte relativo que suas

⁶ Dos vários trabalhos que vêm analisando os investimentos espanhóis na América Latina, destacamos Cepal (2002a, 2006), Sánchez Díez (2002), Ruesga e Bichara (2004), Casilda Béjar e Calderón (2000), Casilda Béjar (2003), Chislett (2003) e Ruesga e Bichara (2004).

congêneres nos países avançados. Junte-se a isso a finalização dos processos de renegociação da dívida externa e a consolidação da estabilidade monetária, após anos (ou décadas) de descontrole inflacionário. A liberalização comercial e financeira e as reformas nos marcos legais que antes caracterizavam o modelo de “substituição de importações” representaram a conformação de um ambiente de negócios mais atraente aos investidores estrangeiros. Assim, esse segundo conjunto de elementos representaria os chamados “*pull factors*” na determinação dos fluxos de investimento.

Menos analisado tem sido a participação recente do capital espanhol nos países latino-americanos, nos marcos de um ciclo de crescimento liderado pelas exportações de *commodities* (que se inaugura em 2003) e após a digestão das crises financeiras que marcaram o final dos anos 1990 e o começo do século XXI. Neste novo momento os investimentos espanhóis perderam espaço relativo. Ademais as empresas estatais e privadas nacionais, localizadas nos setores produtivos mais estimulados pelo novo *boom*, parecem estar retomando um papel de maior relevo no quadro produtivo e comercial regional. Não se pode desconhecer que os setores econômicos privilegiados pelos investimentos espanhóis – serviços bancários, telefonia e energia – com exceção do segmento de petróleo e gás, não estão na linha de frente do novo ciclo de crescimento dos países latinos inaugurado em 2003. Assim, de acordo com a Cepal (2006, p. 7) no período 1996-2000, os EUA responderam por cerca de 35% do IDE (fluxos de entrada), seguido da Espanha, com uma proporção de 23%. Já entre 2001-2005 os EUA consolidaram sua posição com quase 40% do IDE. A Espanha recuou sua participação para 6%, proporção inferior aos 12% do segundo principal investidor, a Holanda (CEPAL, 2006, p. 7).

Na mesma linha, o tradicional informe anual da Cepal “La Inversión Extranjera em América Latina y Caribe” traz um mapeamento do desempenho das 500 maiores empresas não-financeiras em atuação no continente e das 200 maiores empresas exportadoras. Na sua edição mais recente (Cepal, 2006) verifica-se que, para dados do ano de 2004, as 500 maiores empresas apresentaram um faturamento equivalente a 46% do PIB da região, ao passo que as 200 maiores exportadoras responderam por 58% do total exportado pelos países da região. Nos dois casos temos importante amostra

do tecido empresarial que conforma a estrutura econômica latino-americana, representado pelos maiores grupos empresariais – estatais, privados nacionais e estrangeiros. A Cepal (2006) sugere uma mudança no “mapa empresarial” na América Latina, quando se compara o período de liberalização e *boom* de entrada de investimentos estrangeiros, na década de 1990, com o novo ciclo de crescimento do início do século XXI. Se, ao longo dos anos 1990, a participação das transnacionais no total das vendas das 500 maiores cresceu de cerca de 30% para mais de 35% e, nas exportações das 200 maiores exportadoras, de cerca de 25% para quase 40%, entre 2000-2004 as empresas privadas locais e as estatais ampliaram sua participação no faturamento e exportações. Em 2004 as privadas locais atingiram 47%, as estatais 24% e as transnacionais 29% do faturamento – o que revela uma queda expressiva frente ao auge experimentado na segunda metade dos anos 1990, quando as estrangeiras chegaram a participar com 40%, em 1999, e 36%, em 2000. Quanto às exportações a queda da participação das estrangeiras foi ainda mais pronunciada, bem como intenso foi o incremento na participação relativa das empresas estatais. A Cepal aponta que a estagnação das vendas das filiais de empresas estrangeiras localizadas no México seria a principal causa daquela queda relativa, ao passo que o *boom* das commodities explicaria a estabilidade da participação das estatais e o crescimento das privadas locais.

O desempenho das 500 maiores em 2004 refletiu a recuperação da economia mundial. Pela primeira vez o faturamento total excedeu a casa de um trilhão de dólares (mais especificamente, US\$ 1,1 trilhão). Houve um crescimento de 29% sobre o ano de 2003, depois da estagnação no período 2000-2002. É importante notar que três países – Argentina, Brasil e México – concentraram cerca de 85% das vendas das empresas transnacionais em operação na América Latina. Não à toa essas mesmas três economias vêm respondendo por mais de 2/3 da renda total da região. Em 2004 um pouco mais de 50% do estoque de investimento direto externo e mais de 60% do somatório dos fluxos de entrada de IDE entre 1990 e 2004 estavam concentrados nas três grandes economias do continente⁷. Em 2004, as exportações das 200 maiores atingiram a marca de US\$ 256 bilhões. As maiores empresas exportadoras foram as estatais petroleiras, as

⁷ Estimativas dos autores com base nos dados dos Anexos Estatísticos da Unctad (2005a).

filiais de empresas transnacionais localizadas no México, especialmente as norte-americanas GM, Delphi, HP, Lear e GE, e as alemãs Daimler-Chrysler e Volkswagen, e a filial brasileira das empresas norte-americanas Cargill e Bunge.

Tome-se agora o conjunto das 50 maiores empresas transnacionais não-financeiras em operação na América Latina. Em 2004 esse universo faturou US\$ 259 bilhões – 12% acima do montante de 2003. As empresas dos EUA responderam por 45% daquele faturamento, seguidas das empresas espanholas, com 14%. A participação espanhola cresceu dois pontos percentuais frente aos dados de 2003 (ainda que siga bem abaixo do auge verificado no final dos anos 1990) em função de dois fatores fundamentais: (i) a aquisição, por parte do grupo Telefônica de Espanha, das operações da BellSouth no continente; e (ii) o aumento das vendas dos grupos Endesa e Iberdola, com este último entrando no mercado mexicano no ano de 2004. Ainda em 2004, o setor financeiro seguiu sob a liderança dos espanhóis Santander Central Hispano (SCH) e Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) e do norte-americano Citicorp. O período de recuperação da economia latino-americana fez com que os 250 maiores bancos no continente experimentassem uma expansão de seus ativos em 30% e dos lucros em 69% sobre os dados de 2003, (CEPAL, 2006). Conforme destacado anteriormente, e tomando por base os dados da UNCTAD (2005a), é possível se perceber que Argentina, Brasil e México responderam por mais de 60% dos fluxos de entrada de IDE no período 1991-2004. Nestes países a Espanha se tornou um importante investidor no ciclo de privatizações dos anos 1990. Assim, de acordo com estimativas da Cepal (2006) para os fluxos acumulados entre 1996 e 2005, a participação espanhola foi de 14% no Brasil, 10% no México e 44% na Argentina. No Chile tal participação foi de 30%, na Colômbia de 18% e na Venezuela de 8%.

O período 1992-2000 concentrou a maior parte dos investimentos europeus na América Latina, o que coincidiu com a fase inicial de liberalização econômica e reformas estruturais no continente. A Cepal (2002b) estimou em US\$ 144 bilhões os fluxos de IDE europeus acumulados naquele período, dos quais a metade (US\$ 72 bilhões) se originou na Espanha. Este país concentrou seus investimentos através dos grupos Telefônica de Espanha,

Santander Central Hispano (SCH), Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Repsol-YPF, Endesa, Iberdrola e Unión Fenosa. Note-se que, enquanto entre 1990 e 1994 a Grã-Bretanha liderou os investimentos europeus na América Latina, com 40% do total, seguido da Espanha com 16%, no período 1995-2000 a Espanha tomou a dianteira com 44% dos investimentos contra os 13% da Grã-Bretanha.

Efeitos macroeconômicos do Investimento Direto Externo na América Latina

Desde o nascimento da economia política, especialmente nos trabalhos de Adam Smith e David Ricardo, a literatura econômica⁸ vem destacando que as situações de livre comércio seriam superiores às de autarquia. No plano do comércio exterior isso implicaria na existência de uma associação positiva entre o grau de abertura comercial⁹ e o crescimento econômico, o que justificaria a defesa de políticas de liberalização comercial. A partir do final dos anos 1980 as políticas de reforma estrutural nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, foram inspiradas, dentre outras coisas, por esse tipo de perspectiva teórica, aliada à interpretação sobre os determinantes do sucesso do modelo de desenvolvimento dos países asiáticos (WORLD BANK, 1993). Tais políticas, consagradas no assim-chamado “Consenso de Washington”, foram amplamente adotadas pelos países em desenvolvimento (RODRIK, 2005). Todavia, com resultados que não traduziram o otimismo original de seus defensores, as políticas liberalizantes vêm sendo questionadas como capazes de *per se* garantir trajetórias sustentáveis de desenvolvimento (WORLD BANK, 2005). Não à toa autores influentes vêm questionando a “consenso” do *mainstream* da economia acerca dos efeitos dos processos de liberalização comercial (RODRIGUEZ, RODRIK, 2000; WINTERS, 2004). Não se nega que a integração à economia internacional seja uma situação superior ao “fechamento”. Por outro lado, enfatiza-se que há mais de um tipo legítimo de regime de comércio ou de políticas (ou estratégias) de integração capazes de potencializar os benefícios potencialmente gerados

⁸ Rodriguez e Rodrik (2000) e Winter (2004) fazem uma ampla revisão da literatura.

⁹ Capturado por indicadores como exportações/PIB ou exportações mais importações sobre o PIB. É bastante comum a associação entre o crescimento das exportações e a expansão da renda.

pelo acesso a mercados ampliados e fontes alternativas de tecnologia e outros ativos produtivos.

Esse tipo de questionamento se amplia quando há a inclusão dos fluxos financeiros (BHAGWATI, 1998). A literatura convencional¹⁰ sugere que a abertura financeira traz benefícios diretos e indiretos para receptores e fornecedores de capital. Estes últimos podem ampliar seu retorno (ajustado pelo risco) e diversificar as carteiras de investimento ao direcionar seus recursos para os países em desenvolvimento. Seria natural esperar um retorno médio dos investimentos superior nos países onde há escassez relativa de capital – por isso mesmo seriam “em desenvolvimento” ou “emergentes” – do que nos países avançados, onde aquele é mais abundante. Na perspectiva dos tomadores de recursos haveria benefícios diretos com a “integração financeira” pois o acesso à poupança externa permitiria o aprofundamento dos mercados financeiros domésticos e, com isso, a viabilização de investimentos produtivos. Com estes seria possível assegurar níveis mais elevados de crescimento econômico. Além do capital, os investimentos estrangeiros costumam ampliar o acesso das economias hospedeiras a novas tecnologias e capacidades gerenciais. Ademais os países interessados em captar poupança externa deveriam perseguir políticas macroeconômicas e arranjos institucionais capazes de transmitir segurança aos investidores estrangeiros, o que, nos termos dessa perspectiva teórica, contribuiria para a estabilidade econômica e política. Estes seriam os benefícios indiretos da liberalização financeira¹¹.

Assim, tanto na dimensão comercial, quanto na financeira, não parece haver consensos robustos quanto aos efeitos das estratégias de liberalização econômica sobre as economias em desenvolvimento. Há especificidades institucionais no modo como os países formulam suas estratégias de integração, bem como especificidades históricas (econômicas e geopolíticas)

¹⁰ Ver Rodrik (1998), Prasad et al. (2003) e World Bank (2005).

¹¹ O trabalho de Prasad *et al.* (2003) diferencia “liberalização financeira” (ou abertura da conta capital) de “integração financeira”. O primeiro termo se refere a aspectos normativos capazes de garantir a livre mobilidade de capitais, vale dizer a aquisição de ativos financeiros e de dívida no exterior por parte de residentes, bem como a aquisição de ativos financeiros e contratação de dívida nos mercados locais por parte de não residentes. Já a integração financeira traduziria o movimento efetivo de capitais. Assim, um país poderia ter uma legislação liberalizante sem atrair poupança externa, como no caso de muitos países africanos, ou, no extremo oposto, uma legislação mais restritiva, porém atraindo grandes volumes de capitais, como no caso da China.

que condicionam o ambiente internacional quando dos períodos de maior ou menor interação entre as economias locais e a economia mundial.

Os estudos específicos¹² sobre os determinantes e os efeitos da liberalização econômica dos países latino-americanos no período de reformas estruturais domésticas e de globalização no plano externo – ou seja, a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 – têm sugerido que: (i) as exportações cresceram relativamente mais entre os países que mais avançaram em suas estratégias liberalizantes; (ii) os investimentos diretos estrangeiros parecem estar positivamente associados ao aumento das exportações e à aceleração do crescimento econômico¹³; (ii) ainda assim, os países da região, com exceção do Chile, não lograram atingir uma trajetória sustentável e robusta de crescimento econômico; (iv) houve intensa instabilidade financeira e recorrentes crises bancárias, cambiais e “gêmeas”. Tais fatos estilizados sugerem que se interpretar com cautela e de forma a respeitar as experiências individuais dos países latino-americanos as evidências acerca dos efeitos da maior participação do capital estrangeiro na região, mesmo quando se enfatiza a modalidade de investimento direto estrangeiro.

A literatura especializada¹⁴ sugere o IDE pode afetar de forma positiva o crescimento econômico. Além de ser uma fonte relativamente mais estável de financiamento externo, o investimento direto aporta novas tecnologias, capacidades gerenciais e canais de acesso a mercados externos (finais, para os bens de consumo, e de insumos). Na modalidade *greenfield investment* o IDE significa novas unidades produtivas sendo instaladas, o que criaria empregos e renda adicionais nas economias hospedeiras. Adicionalmente, quanto mais integradas as unidades das empresas transnacionais com o tecido produtivo previamente existente nos países hospedeiros, maiores seriam

¹² Há uma vasta literatura teórica e empírica sobre esse tema. Sugerimos aqui balanços recentes que organizam o debate e fornecem evidências atualizadas, tais como Cepal (2002a, 2004, 2006), Unctad (2004, 2005b), Machiena e Vera (2006) e World Bank (2005).

¹³ Trata-se aqui da comparação entre os anos 1990 com a “década perdida” dos 1980. Já a comparação com o período desenvolvimentista (entre as décadas de 1950 e 1970) ou a comparação da performance latino-americana com a asiática, revelam que a trajetória dos países região, com exceção do caso chileno, foi decepcionante (CEPAL, 2004; WORLD BANK, 2005).

¹⁴ Os World Investment Reports publicados anualmente para Unctad (www.unctad.org) são uma referência obrigatória para os interessados na atualização das evidências empíricas e evolução das percepções teóricas e de política econômica acerca da questão dos investimentos externos e estratégias de empresas transnacionais. Uma revisão atualizada da literatura está disponível em OECD (2002) e Machiena e Vera (2006).

os efeitos de transbordamento (*spill-over effects*). A própria concorrência entre empresas transnacionais e locais poderia estimular essas últimas a acelerar seus processos de capacitação tecno-produtiva, na medida em que houver uma elevação dos padrões de qualidade nos produtos e processos introduzidos pelas transnacionais. A intensidade daqueles efeitos dependerá fortemente das características específicas do investimento estrangeiro – se horizontal ou vertical – e da natureza dos setores econômicos¹⁵ envolvidos na absorção dos investimentos (seu grau de complexidade e encadeamento com outras atividades econômicas). Assim, a formação de enclaves de empresas transnacionais em setores que estabelecem poucos encadeamentos para trás e para frente – por exemplo, o processamento de recursos naturais visando os mercados externos – pode gerar efeitos líquidos negativos para o conjunto da economia (MACHINEA, VERA, 2006).

Ao longo das últimas décadas, os investimentos diretos vêm apresentando uma contribuição crescente no montante total de investimentos das economias hospedeiras. Tal proporção é particularmente maior nos países latino-americanos. Todavia, em linha com a tradicional argumentação de Feldstein e Horioka (1980), essa modalidade de poupança externa pode ter uma contribuição marginal no total dos investimentos domésticos realizados. É importante lembrar que estudos empíricos¹⁶ de análise transversal vêm encontrando relações positivas condicionais entre IDE e crescimento, onde o primeiro tenderia a estimular o segundo a partir do momento em que os países hospedeiros são capazes de preencher alguns requisitos prévios, tais como: um nível mínimo de renda por habitante, um certo padrão prévio de desenvolvimento humano, especialmente em educação, um maior grau de abertura comercial e de profundidade dos mercados financeiros.

Em uma outra dimensão, os efeitos potenciais do investimento direto exterior sobre o comércio internacional não podem ser assumidos como óbvios *a priori*. Investimentos do tipo “horizontal”, que enfatizam o atendimento dos mercados locais, quer no padrão de industrialização por substituições de importações que vigorou entre os anos 1950 e 1970, quer na

¹⁵ Alfaro (2003) encontrou evidências de que os IDE no setor primário tem um efeito negativo sobre o crescimento. Na indústria ele teria um impacto positivo e no setor de serviços o resultado seria ambíguo. A autora fez uma análise cross-section no período 1981-1999 em uma amostra de 47 países.

¹⁶ OECD, Hansen e Rand (2004) e Machinea e Vera (2006) revisam a literatura pertinente.

localização dos investimentos nos setores de “não comercializáveis, como nos anos 1990, tendem a ter poucos vínculos diretos com o comércio exterior. No caso da “substituição de importações” o IDE poderá estar substituindo as importações prévias sem, obrigatoriamente, implicar em uma especialização exportadora. Tal padrão tenderia a reduzir o grau de abertura comercial. Por outro lado, o IDE “vertical”, que vincula de forma mais estreita os países hospedeiros com redes internacionais de produção, está mais associado a uma ampliação do comércio exterior (MACHINEA, VERA, 2006).

Neste sentido, um estudo recente da OCDE (OECD, 2002) encontrou vínculos positivos entre IDE e comércio exterior¹⁷ para as economias avançadas sem, contudo, estabelecer uma evidência robusta de causalidade. No plano teórico seria de se esperar a causalidade no sentido do IDE para o comércio exterior, na medida em que os países hospedeiros tenderiam a se apropriar das facilidades de pertencer a redes de produção previamente internacionalizadas, reduzindo os custos de acesso aos mercados externos. Um esforço mais amplo foi realizado por Aizenman & Noy (2005), que fizeram uma análise de dados de painel para 83 países entre os anos 1982 e 1993. Os autores separaram dois grupos de países – desenvolvidos e em desenvolvimento – com o intuito de verificar eventuais especificidades associadas ao grau de desenvolvimento dos países e o tipo de investimento direto, se horizontal ou vertical. Para os países em desenvolvimento foi possível encontrar um resultado inicial aparentemente contra-intuitivo, qual seja: os fluxos de comércio no passado afetariam positivamente os investimentos no presente. Já entre os países desenvolvidos não foi possível estabelecer esse mesmo padrão de relacionamento entre aquelas duas variáveis. Adicionalmente, esse mesmo trabalho encontrou uma relação positiva e significativa entre o IDE realizado no passado e comércio exterior no presente para os dois grupos de países. Essa segunda relação foi mais robusta que a primeira.

Dada esta breve revisão de evidências e relações teóricas esperadas, realizamos no próximo item vários exercícios econométricos voltados a encontrar evidências sobre determinantes e efeitos do investimento direto espanhol nas economias latino-americanas.

¹⁷ A proxy utilizada foi o coeficiente de abertura comercial (exportações mais importações dividido pelo PIB) na média do período 1995-2000. Para o IDE foi utilizada uma média dos fluxos de entradas e saídas naquele mesmo período.

Determinantes do IDE espanhol e seus impactos macroeconômicos na América Latina

A presente seção busca avaliar os condicionantes macroeconômicos do investimento estrangeiro direto espanhol (IDEs) em direção a América Latina entre os anos de 1993 e 2003. Ademais demarca-se a relação deste agregado com as seguintes variáveis macroeconômicas: taxa de investimento, exportações, produtividade e taxa de desemprego. Para isso, dispõe-se de uma amostra de 11 países¹⁸ delimitadas no período já citado.

Tem-se, portanto, a mesma unidade de corte transversal (no caso, países) acompanhada em vários anos (1993 a 2003), ou seja, qualificam-se dados combinados, observações repetidas para o mesmo conjunto de unidades seccionais. Essa particularização propicia a utilização de modelos estatísticos estruturados sobre as hipóteses de dados em painel. Estes tipos de modelos oferecem um número de vantagens quando comparados com modelos de *cross-section* puro ou série de tempo, destacando-se o benefício de que o número de observações é muito maior em modelos estatísticos de dados em painel (BALESTRA, 1992, p. 22). Para o caso do estudo desenvolvido a vantagem torna-se presente, uma vez que se trabalha com onze países, os quais são o corte do modelo (*cross-section*), observados durante onze anos, indicando um total de 121 observações.

De maneira geral, pode-se delimitar um modelo de dados em painel da seguinte maneira:

$$y_{it} = \beta^k \cdot x_{it}^k + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

sendo,

y_{it} = o valor da variável dependente para a unidade seccional i no tempo t

x_{it} = o valor da k -ésima variável explicativa para a unidade seccional i no tempo t

ε_{it} = o valor do resíduo para unidade seccional i no tempo t .

Todavia, o resíduo, para o caso de dados em painel, é explicitado como segue:

$$\varepsilon_{it} = \alpha_i + v_{it} \quad (2)$$

Onde, α_i denota um efeito individual não observado e v_{it} representa o

18 Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

outro termo não observado do resíduo. Apesar de se definir α_i como um componente do resíduo individual, isto é, pertinente para cada país e fixo ao longo do tempo, pode-se individualizar esse componente como um termo do intercepto. Assim, ao escolher como modelar o intercepto tem-se a possibilidade de optar por: i) intercepto comum (um mesmo valor para todos os *cross-section*), ii) intercepto com efeito fixo (valores diferentes para cada *cross-section*), e iii) intercepto com efeito aleatório (da mesma forma do intercepto com efeito fixo, valores diferentes para cada *cross-section*). É na escolha de como definir o intercepto que se reside as principais hipóteses sobre o termo α_i e sua interação com as variáveis explicativas (x_{it}^k) do modelo proposto.

A preferência de se trabalhar com intercepto comum leva à hipótese de que não existem individualidades entre as unidades seccionais. Isto é, o investidor espanhol não observa diferença entre os países da América Latina ao definir o destino das suas inversões, o bloco latino-americano seria o mais importante. As opções interceptos com efeitos fixo ou aleatório levam a definição de diferença de comportamento do IDEs para as unidades transversais. Entrementes, tem-se a alternativa de modelar o termo não observado, α_i , via efeito fixo ou efeito aleatório. A consideração que se faz na especificação de efeito fixo é de que α_i é correlacionado com alguma variável explicativa do modelo proposto, ou seja, $cov(\alpha_i, x_{it}^k) \neq 0$. Já para a situação estruturada sob a hipótese de efeito aleatório não se espera uma correlação entre α_i e uma das variáveis explicativas, $cov(\alpha_i, x_{it}^k) = 0$.

Alguns exercícios que se utilizam da estrutura estatística de dados em painel apresentam, em geral, os resultados empregando-se tanto modelos de efeito fixos quanto modelos de efeito aleatório. Segundo Arellano e Bover (1990, p. 9) este tipo de especificação caracteriza-se como um mal entendido, fruto, basicamente, das primeiras aplicações de dados em painel. A escolha de se trabalhar com efeito fixo já pré-supõe uma relação entre α_i e as variáveis explicativas oposta a opção de efeito variável, onde, esta definição parte de conjecturas econômicas ou estatística sobre o comportamento da variável explicada do modelo, levando em consideração um termo não observável¹⁹.

19 Pode-se delimitar a alternativa entre efeito fixo e aleatório em modelos de dados em painel partindo-se do teste estatístico de Hausman, porém, o resultado encontrado é simplesmente um indicador, não se caracterizando como definitivo (JOHNSTON, DINARDO, 1997, p. 458).

Apresentado alguns pontos com respeito aos fundamentos teóricos dos modelos estatísticos de dados em painel, descreve-se as variáveis que serão empregadas no exercício de determinação do IDEs.

(A) Investimento estrangeiro direto espanhol (IDEs) – utilizou-se esta variável em dólares estadunidenses (US\$) a preços de 2000. Como os dados originais estão denominados em dólares, foi utilizado o deflator da formação bruta de capital, subitem máquinas e equipamentos, da economia estadunidense. Além disso, aplicou-se uma transformação logarítmica nos dados originais. A fonte de dados brutos do IDEs foi *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio - Secretaria de Estado de Turismo y Comercio - Registro de Inversiones Exteriores e International Financial Statistic Database* – FMI.

(B) Renda dos países da América Latina (Y^{al}) – caracteriza-se esta variável em US\$ a preços de 2000. A Y^{al} , teoricamente, influencia o IDEs de maneira positiva, vale dizer: espera-se que quanto maior o tamanho da economia do país receptor (ou hospedeiro) maior será o fluxo de investimentos estrangeiros absorvidos. Fez-se uma transformação logarítmica neste indicador. Este agregado apresentou como fonte de dados brutos o *World Development Indicators 2005* – Banco Mundial.

(C) Grau de abertura dos países da América Latina (CC^{al}) – o grau de abertura é obtido ao se dividir a soma da exportações e importações de mercadorias e serviços não fatores pelo valor do produto interno bruto (PIB). Dessa forma, esta variável encontra-se em índice. Espera-se que quanto maior o CC^{al} maior será o fluxo de investimento espanhol. Os dados brutos foram coletados a partir do *World Development Indicators 2005*.

(D) Inflação média dos últimos cinco anos dos países da América Latina (In^{al}) – a inflação, no caso desse trabalho, é a variação dos preços ao consumidor em unidades percentuais, sendo caracterizada como uma *proxy* do nível de estabilidade do país. Isto é, quanto maior este indicador, maior a incerteza econômica da região, diminuindo o potencial de absorção de inversões estrangeiras. Ao se empregar a média dos últimos cinco anos tem-se o objetivo de uma observação de mais longo prazo. Ademais, esta média foi construída partindo-se de uma média aritmética simples, pois, não se acredita que os agentes econômicos, no momento da decisão de investimento, trabalhem com médias geométricas. Como fonte de dados brutos para o In^{al} tem-se *World Development Indicators 2005*.

(E) Renda da Espanha (Y^e) – este agregado encontra-se em US\$ a preços de 2000. Teoricamente a relação entre Y^e e o IDEs é positiva, ou seja, quanto maior o tamanho da economia de origem dos investimentos maior será este fluxo, sendo que, apresenta-se este agregado em logaritmo. A fonte de dados para a renda espanhola foi *World Development Indicators 2005*.

(F) Taxa de absorção interna dos países da América Latina (AB^{al}) – sabendo que a absorção interna é simplesmente a soma do consumo total e do investimento de cada país, o AB^{al} indica o nível de atividade econômica interno de cada região, sendo construído a partir de valores em US\$ de 2000. Trabalha-se com o número índice da taxa de variação não com o seu valor percentual. Nota-se que o AB^{al} caracteriza-se como uma variável diferente do tamanho da economia da região. Espera-se que seu efeito sobre o IDEs seja positivo²⁰. A fonte dos dados brutos é o *World Development Indicators 2005*.

(G) Taxa de absorção interna da Espanha (AB^e) – as observações assinalada para AB^{al} continuam valendo para a AB^e, porém, agora especifica-se o país de origem do investimento.

Definidas as variáveis utilizadas, suas respectivas fontes e os sinais esperados, tem-se a seguinte equação a ser estimada:

$$IDEs_t = \beta_0 + \beta_1 Y_{it}^{al} + \beta_2 Y_{it}^e + \beta_3 AB_{it}^{al} + \beta_4 AB_{it}^e + \beta_5 CC_{it}^{al} + \beta_6 IN_{it}^{al} + \varepsilon_t \quad (3)$$

É importante salientar que na equação (3) o termo de intercepto é definido como um único para todos os países (β_0). Com efeito, neste primeiro momento, imagina-se que não há diferença de comportamento dos fluxos de investimentos direto espanhóis entre os países da América Latina.

A Tabela 1 apresenta uma primeira aproximação para os determinantes do IDEs voltado para a América Latina. Constata-se que as únicas variáveis estatisticamente não significativa, quando se considera um nível de significância de 5%, são a AB^e e a IN^{al}. Com relação ao parâmetro associado a variável que representa o grau de abertura das economias latino-americanas, este apresentou um sinal não esperado, isto é, uma maior abertura comercial menor o fluxo de entradas de investimento direto espanhol. Ademais, AIC

20 Os efeitos das exportações sobre o nível de atividade econômica podem ser captados pela dinâmica do multiplicador dos gastos autônomos. Além do que, a variável CC^{al} captura as relações econômicas externas de cada país.

representa o critério de informação de *Akaike* e CSC indica o critério de *Schwarz*, a estatística *Durbin-Watson* (DW) indicou autocorrelação serial nos resíduos.

Tabela 1 - Resultados estatísticos da expressão (3) - Intercepto comum (OLS)

VARIÁVEL	β_k	Desvio-padrão	p-valor
constante	-71,41	17,45	0.000
Y ^{al}	1,275	0,131	0.000
Y ^e	11,778	3,099	0.000
AB ^{al}	10,953	2,822	0.000
AB ^e	-0,806	9,303	0.931
CC ^{al}	-0,834	0,423	0.051
IN ^{al}	-0,025	0,022	0.264

R²: 0,6458

AIC: 2,3385

CSC: 2,5003

Antes de buscar qualquer correção no modelo representado pela equação 3 deve-se testar se o comportamento do IDEs caracterizado de forma diferente para cada unidade seccional e entre os anos. Para isso, incluíram-se, primeiramente, variáveis *dummies* especificadas para cada país e, logo depois, para cada ano, testando, em seguida, a sua significância estatística conjunta. O resultado do teste em conjunto é exposto na Tabela 2.

Tabela 2 - Teste de significância em conjunto para as *dummies* por país e nos anos

Estimador	Estatística-F	p-valor
Intercepto comum (OLS) – <i>dummies países</i>	3,13	0,001
Intercepto efeito fixo – <i>dummies anos</i>	3,09	0,002

O resultado da estatística-F indica a rejeição da hipótese nula, neste caso não se rejeita a significância conjunta das *dummies* por país para o estimador com intercepto comum, isto é, estas em conjunto são diferentes de zero. Portanto, pode-se afirmar que, estatisticamente, existem diferenças no comportamento do IDEs entre os países. A consequência desse resultado é a necessidade de estimar o intercepto da equação 3 com valores diferentes para cada *cross-section*. Como já apresentado anteriormente, é importante definir

a relação entre o componente não observável α_i e as variáveis explicativas do modelo já formulado para o IDEs. Tem-se como hipótese que existe uma correlação entre α_i (indicado como, por exemplo, institucionalidade dos países da região) e AB^{al} , ou IN^{al} , ou, então a própria Y^{al} , logo, emprega-se estimadores de efeito fixo²¹.

Com respeito à significância conjunta das *dummies* anuais, rejeita-se a hipótese de que estas em conjunto são diferentes de zero, com um nível de significância de 5%. Isto é, constata-se que, estatisticamente, existem alterações no comportamento do IDEs entre os anos. Motivado por este resultado inclui-se uma variável binária que representará os anos em que os fluxos de investimento voltado para as privatizações tiveram um valor expressivo. O corte para caracterizar esta expressividade é dado no momento em que este agregado representa mais que 10% do movimento total do investimento estrangeiro de cada país. Com efeito, assinalam-se variáveis *dummies* individualizadas para cada região. Ademais, a fonte de dados utilizada para os valores anuais de privatização dos países da América Latina foi o relatório *Privatization Toolkits – Private Sector Development – The World Bank Group*.

Dessa forma, a nova estrutura é representada na expressão 4, onde DU^{al} indica a variável binária para os anos de forte entrada de inversões espanholas direcionadas para privatizações.

$$IDES_{it} = \beta_{0i} + \beta_1 Y_{it}^{al} + \beta_2 Y_t^e + \beta_3 AB_{it}^{al} + \beta_4 AB_t^e + \beta_5 CC_{it}^{al} + \beta_6 IN_{it}^{al} + \varepsilon_t \quad (4)$$

Ao testar a presença de heterocedasticidade nos resíduos do modelo estatístico representado pela expressão 4, rejeita-se a hipótese de igualdade entre estes, a um nível de significância de 5% para três especificações propostas (Tabela 3).

²¹ Acredita-se que existe diferença na institucionalidade de cada país, no entanto, ao longo do tempo as mudanças institucionais ocorreriam de maneira bastante suave. Ademais, dado este resultado, todos os próximos exercícios estatísticos empregaram o estimador de efeito fixo.

Tabela 3 - Teste de igualdade de variância para o modelo representado pela expressão 5

Metodo	Estatística-F	p-valor
Bartlett	37,695	0.000
Levene	3,876	0.000
Brown-Forsythe	3,075	0.002

Esta resposta indica uma forte tendência de não se ter uma distribuição homocedasticidade nos resíduos. Objetivando a ponderação dessa implicação, incluí-se uma matriz de White para os termos do *cross-section*. A Tabela 4 expõe os resultados estatísticos do modelo representado pela expressão 4, considerando a questão da heterocedasticidade.

Tabela 4 - Resultados estatísticos da expressão 4 – Estimador de efeito fixo e matriz de White no cross-section.

VARIÁVEL	β_k	Desvio-padrão	p-valor
Constante	-58,64	21,384	0,007
Y ^{al}	4,344	2,229	0,054
Y ^e	6,787	3,464	0,052
AB ^{al}	2,939	1,881	0,121
AB ^e	1,651	11,68	0,887
CC ^{al}	1,634	0,769	0,036
IN ^{al}	-0,037	0,034	0,285
DU ^{al}	0,299	0,144	0,040

R²: 0,7514

AIC: 2,2174

CSC: 2,6333

Pela estatística R² e o AIC tem-se, nessa nova formatação, um melhor ajuste no modelo que busca demarcar os condicionantes macroeconômicos do IDEs voltado para a América Latina. Ademias, a estatística de DW não revela a presença de autocorrelação nos resíduos. As variáveis que apresentaram significância estatísticas foram as seguintes: Y^{al} com sinal positivo, quanto maior a economia da região latino-americana maior a entrada de inversões espanholas; Y^e com relação positiva com IDEs, o tamanho da economia da Espanha influencia de maneira direta os fluxos de investimento em direção a América Latina; CC^{al} caracterizado com uma correlação positiva com os

investimentos espanhóis, ou seja, quanto maior a abertura comercial do país, maior a entrada de investimento direto espanhol; por fim, a *dummy* de privatizações, DU^{al} , com sinal positivo, os anos de privatização influenciaram de forma positiva na explicação do IDEs.

Ressaltam-se dois pontos logrados pelos resultados estatísticos: (1) o nível de atividade interno dos países latino-americanos ou da Espanha não foi estatisticamente relevante no processo de atração de investimento direto espanhol; (2) a inflação média dos últimos cinco anos dos países da América Latina, também, não obteve significância estatística na determinação do IDEs. Estas duas respostas acabam por indicar que nem fatores relacionados com a conjuntura econômica do momento, e nem condições associadas com a estabilidade das economias receptoras foram relevantes na internacionalização das empresas espanholas. Esta última resposta pode estar associada ao processo e reestruturação das economias latino-americanas, apresentando-se como uma nova perspectiva para as economias da região. Com efeito, toda a instabilidade ocorrida nos períodos anteriores acaba obtendo pouca importância.

Além do que, a pouca importância para variáveis conjunturais (AB^{al} e AB^e) e de estabilidade econômica (IN^{al}), tornando relevantes fatores ligados à estrutura das economias (Y^{al} , Y^e , CC^{al}) e ao processo de privatização da América Latina (DU^{al}), fato que vai ao encontro de parte da literatura sobre a dinâmica de internacionalização das economias espanholas em direção à América Latina²². Este movimento foi impulsionado, basicamente, pelas transformações derivadas do processo de globalização produtiva agregada à internacionalização das economias europeias. Assim, no momento de consolidação da União Europeia, foi fundamental as empresas espanholas adquirirem força econômica visando a sua sobrevivência. O processo de privatização das estatais dos países latino-americanos criou a janela de oportunidade para investimentos capazes de elevar a escala produtiva dos grupos espanhóis.

Em resumo, os condicionantes macroeconômicos do IDEs para a América Latina nos anos 1990 foram o tamanho das economias de origem

²² De acordo com esta hipótese, os push factors teriam precedência na explicação do boom de IDEs na América Latina. Ver, por exemplo, Cepal (2002a, 2006), Sánchez Díez (2002), Casilda Béjar e Calderón (2000), Casilda Béjar (2003), Chislett (2003) e Ruesga e Bichara (2004).

(Espanha) e receptoras (a grandeza do mercado interno) e o grau de abertura comercial (bens e serviços) destas. Este movimento teve como pano de fundo a dinâmica das privatizações ocorridas nesta região, além da necessidade de internacionalização da economia espanhola.

Já definidos os determinantes macroeconômicos do investimento direto espanhol na América Latina, coloca-se a questão de como estas inversões influenciaram a dinâmica interna das regiões receptoras. Em um primeiro momento busca-se uma relação entre o IDEs e a taxa de investimento dos países latino-americanos. As variáveis utilizadas neste exercício são identificadas a seguir:

(A) Taxa de investimento das economias latino-americanas (I^{al}): representa a participação da formação bruta de capital no PIB de cada país da América Latina, em termos percentuais. Este agregado teve como fonte de dados brutos o *World Development Indicators 2005*, base de dados construída pelo Banco Mundial.

(B) Taxa de crescimento real da renda das economias latino-americanas (TY^{al}): esta taxa de crescimento foi construída partindo do agregado em moeda nacional²³, utilizada em valores percentuais. Espera-se uma relação positiva entre a I^{al} e esta variável, uma vez que, a aumento no nível de atividade impulsiona a formação bruta de capital. A fonte de dados brutos da TY^{al} foi o *World Development Indicators 2005*.

(C) Taxa de inflação dos países latino-americanos (INF^{al}): Diferentemente da variável que especificava o comportamento dos preços no exercício do IDEs, para a determinação do I^{al} a alternativa foi utilizar-se da taxa de inflação anual. Crê-se que a dinâmica da formação bruta de capital não se expressa da mesma maneira que os fluxos de investimento direto estrangeiros. A sensibilidade da I^{al} com relação à estabilidade interna do país é menor, pois, o conjunto de alternativas do investidor nacional é menor. Por fim, a expectativa é de que exista uma relação inversa entre o I^{al} e a INF^{al} . Novamente, a fonte de dados brutos para este agregado foi o *World Development Indicators 2005*.

(D) Taxa real de juros dos países da América Latina (TX^{al}): Emprega-se a taxa nominal de juros descontada pelo índice de preço ao consumidor. Sendo que,

²³ A opção por trabalhar em moeda nacional, diferente do exercício de determinação do IDEs, foi movida pelo fato de que o I^{al} é um agregado da economia nacional dos países latino-americanos.

teoricamente, a relação sugerida é inversa entre a TX^{al} e a I^{al} . A fonte de dados brutos para a taxa rela de juros foi o *International Financial Statistic Database* – FMI.

Ainda utilizou-se do IDEs como condicionante da taxa de investimento dos países latino-americanos. Salienta-se que para este exercício excluí-se o ano de 1993, visto que, há uma troca de moeda na economia brasileira a partir do ano de 1994, causando distorções na taxa de juros real desta região. Com efeito, a expressão que se busca delimitar é apresentada a seguir:

$$I_{it}^{al} = \beta_{i0} + \beta_1 TY_{it}^{al} + \beta_2 TX_{it}^{al} + \beta_3 INF_{it}^{al} + \beta_4 IDEs_{it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

Não é possível rejeitar a hipótese de presença de heterocedasticidade nos resíduos do modelo estatístico representado pela equação acima (Tabela 5). De mais a mais, tem-se a presença de autocorrelação serial nos termos não observáveis²⁴.

Tabela 5 - Teste de igualdade de variância para o modelo representado pela expressão 5

Metodo	Estatística-F	p-valor
Bartlett	28,393	0,001
Levene	4,8611	0,000
Brown-Forsythe	3,4872	0,001

Incluí-se, portanto, um termo auto-regressivo de 1ª ordem e uma matriz de White no *cross-section*. Os resultados dessa nova especificação são apresentados na Tabela 6.

²⁴ Este tipo de resultado é comum em dados de painel, uma vez que, especifica-se dados de corte, potencial causador da heterocedasticidade, associado à série de tempo, motivando uma probabilidade de autocorrelação residual.

Tabela 6 - Resultados estatísticos da expressão 5 – Estimador de efeito fixo e matriz de White no cross-section.

VARIÁVEL	β_k	Desvio-padrão	p-valor
Constante	17,19	1,414	0,000
TY ^{al}	0,341	0,078	0,000
TX ^{al}	6,830	3,956	0,088
INF ^{al}	0,001	0,001	0,329
IDEs	0,253	0,307	0,410
AR(1)	0,639	0,121	0,000

R²: 0,8076

AIC: 4,3816

CSC: 4,8010

A estrutura estatística indicada na Tabela 5 apresenta o termo auto-regressivo estatisticamente significativo e com sinal positivo. Somando-se a isso, tem-se dificuldades em rejeitar a hipótese nula da estatística-t, a um nível de 5%, associada aos parâmetros da TX^{al}, INF^{al} e IDEs. Por conseqüência, a única variável, além do termo AR, que apresentou relevância estatisticamente na explicação das variações na taxa de investimento foi o nível de atividade²⁵. Pode-se imaginar que o IDEs, de alguma forma, estaria influenciando a atividade econômica dos países receptores e, de maneira indireta a I^{al}. No entanto, como foi observado anteriormente, não se atingiu robustez estatística para a relação entre IDEs e AB^{al}, dificultando esta afirmação.

Além de apresentar a influência do IDEs em direção a taxa de investimento dos países da América Latina, pretende-se demarcar como essas inversões influenciaram as vendas externas das regiões receptora de inversão. Para isso, faz-se uso das seguintes variáveis:

(A) Exportações de bens e serviços das economias latino-americanas (EX^{al}): este agregado representa as vendas externas dos países selecionados na amostra trabalhada em valores constantes (US\$) de 2000. A fonte de dados brutos para as EX^{la} foi o *World Development Indicators 2005*.

(B) Importações mundiais de bens e serviços (IM^{al}): esta variável representa a

²⁵ Esta conclusão é reforçada no trabalho de Blomstrom, Lipsy e Zejan (1996) para um painel com 101 países.

demanda mundial por bens e serviços latino-americanos. Não diferente da formatação das EX^{al} as IM^{al} encontram-se em US\$ constantes de 2000, tal que, a fonte de dados brutas dessa variável também foi o *World Development Indicators* 2005. Espera-se uma relação positiva entre as EX^{al} e a demanda mundial.

(C) **Índice da taxa de câmbio real das economias da América Latina (CA^{al}):** a taxa de câmbio real foi obtida ao se multiplicar a taxa de câmbio nominal pela relação preços internacionais e preços internos de cada país. O preço internacional foi caracterizado pelo índice de preço ao atacado da economia estadunidense, por sua vez, para os preços internos utilizou o índice de preço ao consumidor de cada país. Com a taxa de câmbio real obtida, com base fixa igual a 100 no ano de 1994 para todos os países, opera-se, ainda, uma transformação logarítmica. A fonte de dados brutos para estes agregados foram: *World Development Indicators* 2005 e o *International Financial Statistic Database* – FMI. Teoricamente a relação entre CA^{al} e vendas externas é positiva, ou seja, quanto menor esta taxa menor as vendas externas da região.

(D) **Taxa de absorção interna dos países da América Latina (AB^{al}):** empregou-se este agregado com a mesma especificação do exercício de delimitação das variáveis macroeconômicas que influenciaram o IDEs. Neste caso, não se tem convicção da relação entre EX^{al} e o nível de atividade interno da regiões. Ao se atingir uma relação negativa conclui-se que as vendas externas ocorriam em momentos de desaquecimento do mercado interno. Já para a situação inversa, as EX^{al} dinamizam a economia interna da região.

O IDEs também foi aproveitado como balizador das EX^{al} , sendo que, da mesma maneira do exercício empregado para a I^{al} , serviu-se dos anos de 1994 até 2003. Este fato foi provocado, novamente, pela alteração do padrão monetário na economia brasileira, causando distorções no valor da taxa de câmbio real. Segue, portanto, a estrutura a ser estimada:

$$EX_{it}^{al} = \beta_{i0} + \beta_1 CA_{it}^{al} + \beta_2 IM_{it}^{al} + \beta_3 AB_{it}^{al} + \beta_4 IDEs_{it} + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

Dois problemas foram encontrados nas respostas estatísticas da expressão 6. A estatística DW indica a presença de autocorrelação serial nos resíduos e tem-se dificuldades em não rejeitar a hipótese de heterocedasticidade (Tabela 7).

Tabela 7 - Teste de igualdade de variância para o modelo representado pela expressão 6

Metodo	Estatística-F	p-valor
Bartlett	28,393	0,001
Levene	4,8611	0.000
Brown-Forsythe	3,4872	0,001

Visando solucionar o problema da autocorrelação nos resíduos foi necessário incluir na estrutura da equação 6 dois termos autoregressivos (AR(1) e AR(2)), indicando a presença de autocorrelação de segunda ordem nos termos não observáveis. Já a ponderação da heterocedasticidade foi obtida da mesma maneira aplicada anteriormente, incluí-se uma matriz de White nos termos do *cross-section*. O produto estatístico dessa nova caracterização é apresentado na Tabela 8.

Tabela 8 - Resultados estatísticos da expressão 6 – Estimador de efeito fixo e matriz de White no *cross-section*

VARIÁVEL	β_k	Desvio-padrão	p-valor
constante	4,424	1,8699	0,020
CA ^{al}	0,016	0,0502	0,745
IM ^{al}	0,441	0,1492	0,004
AB ^{al}	-0,001	0,0004	0,892
IDEs	0,001	0,0059	0,963
AR(1)	1,114	0,0918	0,000
AR(2)	-0,386	0,1002	0,001

R²: 0,9972

AIC: -3,7258

CSC: -3,2472

O dois termos autoregressivos são significativos estatisticamente, o primeiro apresenta uma relação positiva com as EX^{al} e o segundo o contrário²⁶. Ademais, somente as IM^{al} caracterizam como estatisticamente relevante na explicação das variações das vendas externas das economias latino-americanas. Ou seja, não se obteve uma relação segura entre o IDEs e as EX^{al}.

Já particularizada a relação estatística entre o IDEs, as exportações e a taxa

²⁶ Este comportamento indica um padrão cíclico na dinâmica da série das EX^{al}.

de investimento das economias latino-americanas, busca-se individualizar a afinidade entre IDE e a produtividade do trabalho. Para tanto, utilizou-se cinco variáveis no modelo econométrico proposto:

(A) Produtividade das economias latino-americanas (PRO): a série deste agregado não se encontra de maneira direta. Neste sentido, para alcançar seu valor, partiu-se da série do PIB em US\$ de 2000 juntamente com a série da população efetivamente ocupada. A simples divisão do produto pela população ocupada mostra o valor produzido por trabalhador, identificando a produtividade do trabalho na região. As fontes de dados brutos das duas séries formam: *World Development Indicators* 2005 e a *Comisión Económica para América Latina y Caribe* (CEPAL).

(B) Taxa de crescimento real da renda das economias latino-americanas (TY^{al}): as mesmas considerações anteriormente apresentadas para esta variável continuam valendo. Acredita-se em uma relação positiva entre a produtividade e a TY^{al}, uma vez que, a elevação do nível de atividade induz uma melhor ocupação dos fatores de produção.

(C) Grau de abertura dos países da América Latina (CC^{al}): esta variável, agora empregada no exercício de demarcação da produtividade das economias latino-americanas, foi produzida da mesma forma anterior. Aguarda-se uma relação positiva entre o CC^{al} e a produtividade, pois, uma maior abertura comercial possibilita a importação de equipamentos mais baratos e, também, de produtividade mais elevada.

(D) Investimento estrangeiro direto total (IDT): não diferente do formalizado para a série do IDE, emprega-se o deflator da formação bruta máquinas e equipamentos da economia estadunidense, estabelecendo o IDT em US\$ de 2000. Com respeito à relação desta variável e a PRO esperasse-se que se torne positiva. Isto é, quanto maior participação do capital estrangeiro nas economias da região latino-americana maior seria seu nível de produtividade, dado que se incorporariam novas tecnologias de regiões mais avançadas.

Da mesma maneira do exercício implementado para EX^{al} e para a I^{al}, usou-se o IDEs como variável que poderia explicar as PRO dos países já selecionados, onde, os anos em estudo permaneceram entre 1994 e 2003. As observações já apontadas para a relação entre o IDT e a PRO conservam-se para ao caso do IDEs. Ou seja, espera-se uma relação positiva entre a PRO

e o IDE. Assim, a aproximação a ser estimada é identificada da seguinte forma:

$$PRO_{it} = \beta_{i0} + \beta_1 TY_{it}^{al} + \beta_2 CC_{it}^{al} + \beta_3 IDT_{it} + \beta_4 IDEs_{it} + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

Novamente, na formulação econométrica caracterizada anteriormente tem-se problemas de autocorrelação residual e heterocedasticidade (Tabela 7)

Tabela 9 - Teste de igualdade de variância para o modelo representado pela expressão 7

Método	Estatística-F	p-valor
Bartlett	41,926	0,000
Levene	3,912	0,000
Brown-Forsythe	2,274	0,019

O problema da variância não constante dos resíduos foi minimizado pela imposição de uma matriz de *White* no *cross-section* do modelo. Lembrando que este mesmo procedimento foi implementado nos exercícios anteriores. Já a questão da autocorrelação residual foi solucionada com a aplicação de dois termos AR. Por conseqüência, as novas estatísticas são oferecidas na Tabela 10.

Tabela 10 - Resultados estatísticos da expressão 7 – Estimador de efeito fixo e matriz de *White* no *cross-section*.

VARIÁVEL	β_k	Desvio-padrão	p-valor
Constante	3,935	0,0249	0,000
TY ^{al}	0,002	0,0003	0,000
CC ^{al}	-0,005	0,0183	0,786
IDT	-0,010	0,0047	0,033
IDEs	0,001	0,0010	0,301
AR(1)	1,407	0,1426	0,000
AR(2)	-0,559	0,1197	0,000

R²: 0,9991

AIC: -6,2963

CSC: -5,8177

Dois agregados macroeconômicos, no modelo estabelecido, influenciaram a PRO dos países selecionados para este exercício. O primeiro deles teria

sido o nível de atividade, estruturando-se com sinal já esperado. O outro agregado que se tornou significativo para explicar as variações da PRO das economias da América Latina foi o IDT, mas diferente o imaginado, esta variável apresenta uma relação negativa com a PRO, isto é, a elevação do IDT ajudou a diminuir a PRO da região. Este resultado, adicionado a não significância estatística do IDEs, leva a crer que esta relação entre IDT e a PRO seja espúria, pois a parcela majoritária do investimento direto externo (inclusive o espanhol) na América Latina, para os anos da amostra trabalhada, foi direcionado para o setor de serviços. De forma distinta do observado no setor industrial, existe uma dificuldade em estabelecer, de modo preciso, o comportamento da produtividade do trabalho no setor de serviços. Neste sentido, prefere-se desconsiderar a relação encontrada entre o IDT e a PRO. Salienta-se, ainda, o comportamento dos termos AR, recomendando um comportamento cíclico para os ganhos de produtividade. Assim, pelos motivos já expostos não se obteve uma relação estatística robusta entre o IDEs e a produtividade das economias latino-americanas.

As variáveis macroeconômicas utilizadas no exercício anterior serão as mesmas empregadas no exercício da taxa de desemprego. Por conseqüência, as observações feitas anteriormente continuam valendo. Por outro lado, uma objeção é importante ao se tratar da relação entre a taxa de desemprego e o grau de abertura das economias selecionadas, ou seja, pode-se esperar tanto uma relação positiva quanto uma negativa. Para o primeiro caso crê-se que a inserção das economias latino-americanas no comércio mundial teve um impacto positivo no emprego da região. Já para o segundo caso a abertura comercial gerou um aumento da taxa de desemprego nesta região. Ademais, a variável taxa de desemprego dos países da América Latina (TXD) teve como fonte de dados *Comision Económica para América Latina y Caribe* (CEPAL), medida em taxa percentual. Desde logo, a relação a ser estimada é indicada pela expressão 8, onde já são aplicadas diferenças de comportamento da TXD entre os países da amostra.

$$TXD_{it} = \beta_0 + \beta_1 TY_{it}^{al} + \beta_2 CC_{it}^{al} + \beta_3 IDT_{it} + \beta_4 IDEs_{it} + \varepsilon_{it} \quad (8)$$

Assim como nos outros exercícios, os problemas da autocorrelação

residual e da heterocedasticidade (Tabela 11) persistiram. Empregou-se o mesmo método de correção anteriormente utilizado.

Tabela 11 - Teste de igualdade de variância para o modelo representado pela expressão (13)

Método	Estatística-F	p-valor
Bartlett	31,6406	0,000
Levene	3,7477	0,000
Brown-Forsythe	2,8894	0,003

Já com as dificuldades apresentadas anteriormente superadas, nota-se que as variáveis explicativas que obtiveram relevância estatística na explicação dos movimentos da TXD dos países da América Latina foram a TY^{al} , o CC^{al} e o IDT, todas com sinal negativo (Tabela 12), uma elevação em qualquer uma delas proporciona uma queda na TXD. Semelhante aos outros exercícios, o IDEs não apresentou relação estatística com mais esta variável econômica, neste caso a TXD. Este resultado pode estar associado ao fato de que as inversões espanholas na região latino-americana voltaram-se, na sua maioria, para o processo de privatização. Por conseqüência, não há uma elevação significativa no nível emprego, pois, não ocorre uma ampliação do estoque de capital das economias e, por decorrência, uma ampliação no emprego.

Tabela 12 - Resultados estatísticos da expressão (11) – Estimador de efeito fixo e matriz de White no *cross-section*

VARIÁVEL	β_k	Desvio-padrão	p-valor
Constante	21.101	1.9944	0,000
TY^{al}	-0.126	0.0316	0,000
CC^{al}	-8.356	2.5593	0,020
IDT	-1.633	0.6404	0,013
IDEs	0.019	0.1908	0,920
AR(1)	0.669	0.0528	0,000

R^2 : 0,9246

AIC: 3,3750

CSC: 3,7944

Em síntese, as respostas estatísticas dos exercícios implementados nesta seção sugerem que:

(i) Os principais determinantes dos fluxos de investimentos espanhol em direção a América Latina foram o tamanho das economias da amostra (Espanha e as economias latino-americanas) e as reformas estruturais que levaram a uma ampliação da abertura comercial e ao processo de privatização ocorrido nesta região.

(ii) Este resultado vai ao encontro da parcela da literatura apurada anteriormente, para qual a internacionalização da economia espanhola respondeu a aspectos estruturais vinculados à dinâmica de integração europeia. As empresas espanholas vislumbraram no espaço econômico latino-americano criado pelas privatizações uma importante oportunidade de crescimento.

(iii) Por outro lado, o fato de os capitais espanhóis se concentrarem no setor de serviços, usualmente pela aquisição de ativos pré-existentes, parece explicar a ausência de relações estatísticas mais robustas entre as inversões espanholas e as variáveis macroeconômicas consideradas: investimento, exportações, produtividade e emprego. Mais uma vez, a literatura consultada sugere que tais resultados são esperados neste contexto de predomínio de investimentos em setores não-comercializáveis.

Considerações finais

Nos marcos da literatura analisada ao longo do presente trabalho, foi possível encontrar evidências de que os investimentos espanhóis que se direcionaram para a América Latina a partir dos anos 1990 foram determinados por uma interação entre os assim-chamados *push-factors* – no caso, o tamanho da economia espanhola – e os *pull-factors* (tamanho das economias latino-americanas, abertura comercial e privatizações). Os resultados o exercício econométrico do item 5 podem ser interpretados da seguinte forma: as privatizações criaram a oportunidade de inversão, que foi incorporada nas estratégias das corporações espanholas que, por sua vez, vinham experimentando estímulos positivos derivados do próprio fortalecimento da economia espanhola nos marcos da integração à União Europeia, bem como os limites potenciais ao seu próprio crescimento no espaço europeu. Por outro lado, não foi possível encontrar uma relação estatística robusta entre aqueles investimentos e o desempenho macroeconômico das economias latino-americanas em termos de crescimento da renda, exportações, formação bruta de capital, produtividade e emprego. Tal resultado também encontra respaldo na literatura, na medida em que os investimentos diretos espanhóis

se concentraram nos setores de bens não-comercializáveis. Os resultados encontrados nos levam a considerar que novas pesquisas são necessárias para aprofundar nossa compreensão sobre a importância dos fluxos de investimentos espanhóis na América Latina. Um desafio em particular seria de estabelecer análises setoriais que permitissem aferir com mais precisão os efeitos microeconômicos do IDE espanhol.

Referências Bibliográficas

- AIZENMAN, Joshua; NOY, Ilan. FDI and trade: two way linkages? *NBER Working Paper*, Cambridge-MA: National Bureau of Economic Research, n. 11403, 2005.
- ALFARO Laura. *Foreign Direct Investment and growth: does the sector matter?* Boston: Harvard Business School, 2003. Disponível em: <http://www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/docu01/paper14.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2006.
- ARELLANO, Manuel; BOVER, Olympia. La econometria de datos de panel. *Investigaciones Económicas*, Madrid, Fundación SEPI, v. 14, n. 1, p. 3-45, 1990.
- BALESTRA, Pietro. Introduction to linear models for panel data. In: MATYAS, Laszlo and SEVESTRE, Patrick (Ed.). *The econometrics of panel data: handbook of theory and applications*. Dordrecht and London: Kluwer Academic Publishers, 1992.
- BHAGWATI, Jagdish. The capital myth: the difference between trade in widgets and trade in dollars. *Foreign Affairs*, n. 77, p. 7-12, 1998.
- BLOMSTROM, Magnus; LIPSEY, Robert E.; ZEJAN, Mario. Is fixed investment the key to economic growth? *Quarterly Journal of Economics*, v. CXI, Issue 1, p. 269-276, Feb. 1996.
- CASILDA BÉJAR, Ramón. *La década dorada: economía e inversiones españolas en América Latina (1990-2000)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Colección de Economía, 2003.
- CASILDA BÉJAR, Ramón.; CALDERÓN, Alvaro. The spanish banks strategies Latin America. *Review of Cepal*, n. 70, 2000.
- CEPAL. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe, 2004.
- CEPAL. *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe, 2002a.

- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe, 2002b.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Caribe, 2006.
- CHISLETT, William. *Spanish Direct Investment in Latin America: challenges and opportunities*. Madrid-ES: Real Instituto Elcano, 2003.
- FELDSTEIN, Martin.; HORIOKA, Charles. Domestic saving and international capital flows. *The Economic Journal*, v. 90, p. 314-329, 1980.
- HANSEN, Henrik; RAND, John. *On the causal links between FDI and growth in developing countries*. Copenhagen: Institute of Economics, University of Copenhagen Development Economics Research Group (DERG), 2004. Disponível em: <http://www.econ.ku.dk/wpa/pink/2004/0430.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2006.
- JOHNSTON, Jack; DINARDO, John. *Econometric methods*. New York: McGraw-Hill, 1997.
- MACHINEA, José Luis; VERA, Cecília. Comercio, inversión directa e políticas productivas. *Serie Informes e Estudios Especiales*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, n. 16, 2006.
- OECD. *Foreign Direct Investment for Development: maximising benefits, minimising costs*. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002.
- PRASAD, Eswar; ROGOFF, Kenneth; WEI, Shang-Jin.; KOSE, Ayhan M. *Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence*. Washington-DC: International Monetary Fund, Sept. 2003.
- RODRÍGUEZ, Francisco; RODRIK, Dani. Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. *NBER Working Paper*, Cambridge-MA, National Bureau of Economic Research, n. 7081, 2000.
- RODRIK, Dani. Growth strategies. In: AGHION, Phillipe; DURLAUF, Steven (Ed.). *Handbook of economic growth*. Cambridge-MA: Elsevier, 2005.

- RODRIK, Dani. *Who needs capital account convertibility?* Harvard University, Feb. 1998. Disponível em: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>. Acesso em: 8 jan. 2005.
- RUESGA, Santos Miguel; BICHARA, Julimar Silva. Direct Spanish foreign investment in Latin America: determinants and company strategy. *Canadian Journal of Development Studies*, XXV, n. 2, p. 321-334, 2004.
- SÁNCHEZ DÍEZ, Ángeles. *La internacionalización de la economía española hacia América Latina*. Burgos-ES: Universidad de Burgos, 2002.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2004. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development, 2004.
- UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2005. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development, 2005b.
- UNCTAD. *World Investment Report*, 2005. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development, 2005a.
- WINTERS, Alan. Trade liberalization and economic performance: an overview. *The Economic Journal*, v. 114, p. 4-21, Feb. 2004.
- WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2001.
- WORLD BANK. *Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform*. Washington, DC: World Bank, 2005.
- WORLD BANK. *The east asian miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press, 1993.

O MERCOSUL: Reflexões sobre a Crise de seu Modelo de Integração e seu Relançamento

José Briceño Ruiz*

Resumo: Neste ensaio examina-se a atual crise do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O argumento central do trabalho é que as atuais dificuldades do Mercosul respondem em grande parte à falta de cumprimento das metas estabelecidas no Tratado de Assunção. No entanto, este fator não é suficiente para explicar a crise, pois esta obedece também às deficiências do modelo de integração predominante no momento da criação do Mercosul.

Palavras-chave: Mercosul, Integração Regional, Modelo, Crise.

Abstract: This paper analyses the current crisis of the Common Market of the South (MERCOSUR). Hereby, it is argued that current Mercosur's difficulties are the result of the failure to achieve the aims established in the Treaty of Asuncion. Nonetheless, this factor is not enough to explain current crisis, because this latter is also closely related to the deficiencies of the integration model predominant at the moment when Mercosur was set up.

Keywords: Mercosur, Regional Integration, Model, Crisis.

* Professor-Pesquisador do Centro de Estudos de Fronteiras de Integração (CEFI) da Universidade dos Andes, Venezuela. E-mail: bricenoj@ula.ve. Recebido em 01/06/07 e aceito em 15/06/07.

Num trabalho publicado em 1997, Aldo Ferrer descrevia o Mercosul como um processo que tinha em seu seio duas tendências ideológicas, uma que concebia esta iniciativa de integração como uma expressão do modelo neoliberal hegemônico naqueles dias na América Latina, e a outra que ainda lutava por defender algumas políticas estruturalistas que se tinham promovido desde meados da década de oitenta entre Argentina e Brasil.

Para Ferrer, se o Mercosul se enfocasse desde a perspectiva neoliberal do Consenso de Washington, seria uma área de preferências transitórias de intercâmbios na qual os mercados refletiriam, sem interferências do Estado, as forças centrípetas da geografia e a globalização mundial. Desde o enfoque da integração sustentável o Mercosul seria um projeto para criar uma zona preferente de comércio na qual os governos e os agentes sociais desenvolveriam estratégias e políticas ativas. O objetivo seria conseguir metas de desenvolvimento e equilíbrio intra-regional, inatingíveis somente com o jogo dos mercados.

Neste ensaio aceita-se este argumento de Ferrer. A partir dele se realiza uma reflexão sobre a evolução deste dilema na construção do Mercosul, examinando-se como isto afetou a construção de um modelo de integração diferente daquele proposto pelos Estados Unidos no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), nos tratados bilaterais de livre comércio e na colapsada Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Igualmente, neste trabalho analisa-se a forma como este dilema sobre o modelo de integração “mercosuliano” tem incidido na crise que este processo de integração atravessou depois da desvalorização do Real no Brasil em 1998. Esta crise levou a uma revisão do modelo de integração no seio do Mercosul, processo que foi acelerado com a ascensão ao poder na Argentina, no Brasil e no Uruguai, de governos com posições econômicas críticas às políticas predominantes na década passada e que inspiraram o processo de integração regional.

O nascimento e desenvolvimento do Mercosul: entre o Consenso de Washington e a integração sustentável

Asseverar que o Mercosul se originou no Tratado de Assunção é historicamente incorreto. Este acordo constituiu uma nova etapa num

processo de integração bilateral entre a Argentina e o Brasil que, a partir do segundo lustro da década dos anos oitenta, estava transformando o Cone Sul. A história remonta-se ao ano de 1985, quando no marco da democratização da região, os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney reúnem-se em Foz de Iguaçu e iniciam um esquema de integração bilateral que pode ser considerado como crucial no relançamento da integração latino americana, languescida após a crise da dívida em 1982. Em julho de 1986 subscreveu-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre a Argentina e o Brasil, que em seu início compreendeu 12 protocolos, posteriormente ampliados a 24.

O PICE não pode ser considerado como expressão de um modelo neoliberal de integração, pois as políticas econômicas dos governos de Sarney e Alfonsín distanciavam-se bastante da ortodoxia econômica (COSTA VAZ, 1993, p. 72). Estes governos promoveram programas heterodoxos como o Plano Austral e o Plano Cruzado, que tiveram um sucesso temporário em reverter o processo de inflação nos dois países, permitindo assim o desenvolvimento das iniciativas de integração bilateral. Para a Argentina, os protocolos subscritos eram parte de um conjunto de políticas de desenvolvimento industrial e de comércio exterior. Para o Brasil, ainda que o impacto da abertura argentina fosse muito menor, era importante estabelecer alianças estratégicas em setores como a energia nuclear, aeronáutica, indústria automotriz e alimentação (LAVAGNA, 1992, p. 82).

O PICE foi um programa baseado em princípios bastante diferentes aos que inspirariam a denominada integração aberta da década dos anos noventa. A graduação, flexibilidade, equilíbrio e simetria eram suas idéias reitoras, o que se materializou numa estratégia de integração paulatina por setores industriais cuja complementação dinâmica constituía o próprio núcleo do processo de integração (DE ALMEIDA, 2003, p. 77). Os acordos em matéria de complementação industrial assemelhavam-se mais ao velho projeto cepalista de uma integração gradual e seletiva que a “abertura” que propunha o neoliberalismo. Estes acordos eram parte de uma estratégia para procurar alternativas à ortodoxia que começava a se impor na região (LAVAGNA, 1992, p. 96). Laredo e Angelone (1996, p. 27) afirmam que o PICE foi uma tentativa de transcender os moldes neoliberais com a

finalidade de incrementar as margens de crescimento e autonomia regional, mediante a complementação industrial e a cooperação técnica, desarticulando paralelamente as hipóteses de conflito que prevaleceram entre a Argentina e o Brasil.

O PICE foi bem sucedido em seu início, especialmente em matéria comercial. Produziu-se um incremento substantivo no intercâmbio entre os dois países, revertendo a tendência para a queda que tinha ocorrido nos primeiros anos da década de oitenta. A Argentina, por exemplo, duplicou suas vendas para o Brasil e superou os Estados Unidos como o primeiro provedor desse país. Não se tratou somente de exportação de bens agrícolas, senão também de produtos industriais, dissipando assim os temores de uma especialização agrícola (DE ALMEIDA, 2003, p. 77). No entanto, o fracasso dos programas heterodoxos de Sarney e Alfonsín em meados de 1987, produziu uma crise interna que afetou o desenvolvimento do PICE. Em particular, os defases do tipo de mudança produziram movimentos cíclicos no comércio e uma política de aproveitar oportunidades em curto prazo que debilitou a capacidade de administrar a expansão do comércio e avançar o aprofundamento do processo.

Na sua última etapa, a integração bilateral experimentou mudanças qualitativas (STAHRRINGER, 1992, p. 61). Em seus inícios, o núcleo era o protocolo 2 sobre bens de capital e a complementação industrial e tecnológica. Assim, no PICE existiam acordos bilaterais sobre seis das sete indústrias mais dinâmicas e, como assevera Lavagna (1994, p. 249), propunha-se um acordo sobre a criação de um marco de investimentos privados em empresas binacionais e um fundo de financiamento de investimento em projetos conjuntos nestas indústrias. Isto se abandonou na fase final do PICE, quando se privilegiou a expansão comercial. Ao assinar o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1998, os governos da Argentina e do Brasil propuseram, como objetivo fundamental da integração bilateral, construir numa primeira etapa um espaço econômico em dez anos. No entanto, mantinham-se outras metas, como a harmonização de políticas aduaneiras, agrícola, comercial, industrial, de transporte e comunicações e a coordenação das políticas monetárias, fiscal e cambial.

Em 1990, os governos de Carlos Saúl Menem e Fernando Collor de Mello,

ambos favoráveis às políticas do Consenso de Washington, subscreveram a Ata de Buenos Aires, cujo objetivo foi o estabelecimento de um mercado comum, prévio ao aperfeiçoamento de uma zona de livre comércio através de uma redução geral, linear e automática dos impostos e a criação de uma união aduaneira. Para Roberto Lavagna (1992, p. 97), esta nova metodologia de integração ainda que não violasse a lógica de 1986, alterava a seqüência temporária e, portanto o resultado. Em outras palavras, o projeto de integração sustentável, para utilizar a expressão de Ferrer, que se iniciou em Foz de Iguaçu em 1985, foi abandonado de forma gradual a partir de 1988 e em 1990 foi substituído pela lógica do Consenso de Washington. Quando se cria o Mercosul em 1991, não podia ser nada além da expressão da estratégia que se tinha já imposto na região. Por isso, Paulo Roberto da Almeida aponta que as linhas básicas do Tratado de Assunção foram estabelecidas no acordo argentino-brasileiro de 1988 e na Ata de Buenos Aires de 1990. A respeito, assevera que quase todos os mecanismos, instrumentos, órgãos e em especial os calendários de liberalização eram essencialmente os mesmos daqueles acordos. Igualmente assevera que o Tratado de Assunção não é nada mais que uma reprodução *ipsi letteris* dos mecanismos estabelecidos na Ata de Buenos Aires (DE ALMEIDA, 2003, p. 6).

O Tratado de Assunção incorporou em quase a sua totalidade as recomendações do Consenso de Washington. Seus objetivos eram a inserção competitiva dos países nos mercados mundiais, a promoção de economias de escala e a ampliação do comércio e os investimentos. Para isso, se estabeleciam como instrumentos: 1) um programa de liberalização comercial linear, progressiva e automática, livre circulação de bens, serviços e fatores, 2) a coordenação das políticas macroeconômicas, 3) o estabelecimento de uma tarefa externa comum, 4) a adoção de acordos setoriais e 5) a regulação de um regime geral de origem, cláusulas de salvaguarda e solução de controvérsias.

No entanto, a diferença entre outras iniciativas de integração latino-americanas e o viés neoliberal de algumas políticas do Mercosul, estiveram justapostos a algumas formas de intervenção pública. Este híbrido respondeu menos às recomendações econômicas da receita do Consenso de Washington e mais aos interesses estratégicos do hegemom do processo regional: o Brasil.

Para Monica Hirst (1994, p. 316-317), em diferentes segmentos do

Estado e da sociedade brasileira, predominava uma visão que reclamava a construção de um novo projeto nacional, ainda que não existisse um consenso sobre o conteúdo do mesmo. Não obstante, ainda que se reconhecesse a obsolescência do modelo econômico vigente em meados dos anos oitenta, ao mesmo tempo propunha-se a necessidade de manter uma estrutura industrial complexa e diversificada. Mariana Vasquez (1998) coincide com este enfoque ao asseverar que para o Brasil este projeto excluiu desmontar seu plano de desenvolvimento nacional. Portanto, Brasília procurou evitar que o país e o Mercosul fossem submetidos totalmente à lógica do Consenso de Washington. O Brasil conservou as linhas centrais de seu projeto nacional, pois as reformas econômicas que promoveu não significaram o abandono de mecanismos de regulação, senão a vontade de escolher os meios mais adequados para implementar um modelo industrial que permitisse a participação das empresas brasileiras no novo contexto econômico internacional (VÁSQUEZ, 1998, p. 42).

Apesar de aplicar um programa de ajuste, inclusive o governo de Fernando Collor de Mello, manteve políticas intervencionistas de fomento e políticas setoriais de apoio ao setor privado como, por exemplo, os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento ao setor de bens de capital, as políticas setoriais em diversas manufaturas e o programa de desenvolvimento científico tecnológico. Collor também concedeu linhas de créditos para apoiar os empresários que ingressassem em programas de modernização tecnológica. Diferentemente do vasto programa de privatizações de Menen, Collor anunciou a privatização de somente um pequeno grupo de empresas, que incluía dez no setor petroquímico no lapso de três anos. O Brasil também criou um Fundo Nacional de Estatização e decidiu a colocação compulsória de certificados de privatização entre as entidades financeiras nacionais para investir em empresas que pudessem ser privatizadas. Do mesmo modo, a Constituição brasileira exclui ou restringe a presença de investidores estrangeiros na exploração do petróleo e outros setores estratégicos (STAHNINGER, 1992, p. 62).

Tudo isto evidencia que inclusive o governo brasileiro mais comprometido com as idéias neoliberais (Collor de Mello) não pôde deixar de aplicar medidas intervencionistas. Isto obedecia às pressões de fortes grupos

econômicos brasileiros que ainda demandavam proteção durante o processo de formação de preferências nacionais no processo de elaboração da política de integração. Inegavelmente, isso se refletiu no Tratado de Assunção, quando as preferências nacionais foram objeto de um processo de negociação inter-governamental, que resultou num texto final do acordo que incluiu políticas de abertura e liberalização comercial de forte inspiração neoliberal misturadas com medidas de comércio administrado no setor automobilístico.

Em conseqüência, o argumento do Mercosul como sinônimo de neoliberalismo é incorreto. É indiscutível que o Tratado de Assunção teve sérias deficiências que afetaram seu posterior desenvolvimento, como a existência de um déficit democrático ou de uma instituição bastante precária. No entanto, isto se relaciona mais com a dimensão política do processo do que com o modelo econômico. Também é verdadeiro que no Mercosul, especialmente os elementos vinculados ao enfoque do Consenso de Washington, tiveram grande importância durante o período de transição e até 1998, mas nestes anos nunca se considerou, por exemplo, derogar a política automobilística. Em outras palavras, o Mercosul não foi só mercado. A tradição intervencionista brasileira não o permitiu, apesar de Collor e de Menem. Em vez disso, foi um híbrido no qual ademais a intervenção não sempre se baseou na busca da idéia de solidariedade, o que explica seu pobre desempenho no tratamento das assimetrias ou a ausência de uma agenda social.

Além disso, o Mercosul é resultado de uma aliança entre a Argentina e o Brasil, na qual este último país teve uma forte liderança. Autores como Mario Carranza (2004, p. 328), assinalam que o interesse do Brasil no grupo regional se explica mais por razões estratégicas (fortalecer seu poder vis-à-vis Estados Unidos) que comerciais, e neste aspecto a aliança com a Argentina teve um papel fundamental. Andrés Malamud (2005, p. 425) coincide com este enfoque quando assevera que o Mercosul foi um dos componentes mais importantes da política exterior brasileira dos anos noventa, que foi ampliada desde meados dessa década ao tentar expandir o processo de integração ao resto de América do Sul. Esta dimensão estratégica é também uma variável fundamental para entender o modelo de integração do Mercosul.

A crise do Mercosul

O MERCOSUL foi criado num momento no qual existia um consenso entre os governos sobre a adoção de uma política de livre mercado e a liberalização comercial. Este consenso, não obstante, debilitou-se com a crise do Real em 1998 e desapareceu com o default argentino de 2001. Nos anos de consenso ideológico produziu-se um incremento significativo no intercâmbio comercial, como foi amplamente resenhado em diversos estudos. Assim, as exportações intra-Mercosul aumentaram de 9% em 1990 a 25% em 1998, ao mesmo tempo em que cerca de 95% do intercâmbio intra-regional estava livre de tarefas para fins da década dos anos noventa (BIDELEUX, 2005, p. 181). Mais importante ainda que este crescimento do comércio era a qualidade dos bens negociados, pois diversos estudos evidenciam que durante esses anos se produziu um incremento substantivo do intercâmbio de um conjunto de bens mais intensivos em tecnologia que não são objeto de comércio com o resto do mundo, apoiando assim um padrão de especialização intra-industrial (KOSACOFF, 2006, p. 87).

Do mesmo modo, o investimento estrangeiro cresceu de forma contínua durante a década dos anos noventa, permitindo ao Mercosul triplicar a participação nos fluxos totais a nível mundial - de 2% em 1990-1993 a quase 6% em 1997-1999 - (KOSACOFF, 2006, p. 87). No entanto, foi a crise que afetou a economia brasileira no final de 1998, que culminou com a desvalorização do Real no início de 1999, o que produziu um deterioro no cenário regional, sendo o detonante de um período de crise no Mercosul, a qual não tem sido superada. O efeito imediato da desvalorização do real foi a alteração da competitividade no interior do bloco comercial, afetando de forma significativa os ganhos na regionalização do comércio atingidos no período de transição. Esta situação agravou-se em 2001 devido a crise econômica argentina. Durante o primeiro semestre desse ano, Buenos Aires decidiu reduzir unilateralmente a zero os impostos para os bens de capital e incrementá-los para os bens de consumo ao máximo permitido pela Organização Mundial do Comércio (OMC - 35%). Meses mais tarde, Domingo Cavallo, designado Ministro de Finanças por Fernando de la Rúa, anunciaria as restrições aos depósitos bancários, o que se conheceria depois como o “corralito”, medida que aceleraria a crise que conduziria ao

mesmo abandono da presidência por de la Rúa em dezembro de 2001. O impacto desta crise sobre o Mercosul foi demolidor. Tão só a eliminação da convertibilidade produziu uma desvalorização técnica de 29% e outra real de mais de 70% que favoreceu a indústria argentina (BERNAL-MEZA, 2002, p. 11). Isto ocasionou uma diminuição do comércio intra-regional. As importações argentinas provenientes do Mercosul atingiram 25.280,49 milhões de dólares no ano 2000. Durante o ano da crise caíram a 21.001,44, para sofrer uma abrupta queda em 2002, quando chegaram a 8.991,00 milhões de dólares (LERMAN ALPERSTEIN, 2005, p. 367).

O ano 2003 esteve acompanhado por mudanças de governos na Argentina e no Brasil, desde então sob as conduções de Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva. Ambos os líderes chegaram ao poder com um discurso crítico ao modelo econômico aplicado na região desde a década dos anos noventa. Neste contexto, os dois presidentes decidiram promover uma Aliança Estratégica, expressão da qual foi o Consenso de Buenos Aires, subscrito por Lula e Kirchner no dia 16 de outubro de 2003. Neste, os Chefes de Estado se comprometeram a: a) incrementar o acordo e a cooperação política para impulsionar o projeto regional; b) incluir uma agenda social no MERCOSUL, c) implementar a união aduaneira e conformar o mercado comum, d) fortalecer a coordenação nas negociações internacionais e; e) promover a cooperação para garantir um espaço de segurança comum e de vigilância dos ilícitos na região (BIZZOZERO, 2003, p. 134).

Posteriormente, na cúpula de Assunção realizada em junho de 2003, aprovou-se o Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum, objetivo 2006. Este programa tem quatro eixos: a) um Programa Político, Social e Cultural; b) um Programa da União Aduaneira; c) um Programa de Base para o Mercado Comum; e d) um Programa da Nova Integração.

No entanto, no meio destes esforços para reestruturar o Mercosul, este processo experimentou uma nova crise derivada da “rebelião dos sócios de menor tamanho”, entenda-se Paraguai e Uruguai. Nestes dois países é cada vez maior a percepção de que o Mercosul foi um processo assimétrico que favoreceu fundamentalmente ao Brasil e à Argentina. Este mal-estar agravou-se devido ao confronto entre Argentina e Uruguai pela instalação de uma

fábrica de celulose na cidade de Fray Bentos. Segundo Buenos Aires, esta indústria teria graves conseqüências ambientais e violaria o regime comum de administração do Rio Uruguai (BRICEÑO RUIZ, 2006).

O interesse uruguaio em subscrever um tratado de livre comércio (TLC) com os Estados Unidos, o qual seria uma violação das normas do Mercosul, acentuou ainda mais a crise. Ainda que a proposta do TLC não se tenha materializado, Montevidéu já subscreveu em janeiro de 2007 um acordo marco de comércio e investimento com os Estados Unidos (conhecido como TIFA). Muitos temem que este seja o primeiro passo para o TLC, especialmente pelos temas que se incluem no anexo deste acordo, que são os mesmos que foram parte da negociação da ALCA e os TLC (propriedade intelectual, investimentos, serviços, compras governamentais). Este cenário pode se agravar se o Paraguai decide subscrever um TIFA com os Estados Unidos, aceitando a oferta recentemente feita pelo Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Thomas Shannon, em abril de 2007 (AGÊNCIA REUTERS, 27/04/2007).

A crise e o debate sobre o novo modelo

A crise que vive o Mercosul desde fins da década dos anos noventa obedece em grande parte ao dilema que existe no interior deste processo em torno do modelo de integração. Como se analisa na seção prévia, no período de hegemonia neoliberal o Mercosul avançou bastante em suas metas e foi capaz de estabelecer com sucesso o delicado equilíbrio entre as medidas liberais e intervencionistas. No entanto, após a crise do Real o deterioro do MERCOSUL foi evidente e os equilíbrios foram cada vez mais difíceis de se atingir.

Em primeiro lugar, é necessário assinalar que o Mercosul tinha uma evidente dimensão comercial expressa na liberalização das trocas, no estabelecimento de uma tarifa externa comum e na meta de liberalizar os fatores de produção para atingir um mercado comum. No entanto, diferentemente do modelo de integração profunda como a ALCA, no Mercosul a regulação do comércio de serviços e dos temas relacionados com o comércio, como a propriedade intelectual, as compras governamentais ou os investimentos, não se realizavam de acordo com os princípios liberais. Assim por exemplo,

no MERCOSUL se rejeitavam a liberalização indiscriminada nas áreas das telecomunicações, os serviços financeiros e as compras governamentais. Inclusive, o Protocolo de Colônia sobre Investimentos permitia aos Estados membros reservarem aos cidadãos do Mercosul a propriedade dos meios de comunicação, a participação em atividades de intermediação financeira e as compras governamentais (INFORME LATINOAMERICANO, 1997, p. 364). Certamente, este protocolo nunca foi ratificado pelas legislaturas nacionais, mas sua redação em termos tão diferentes da ALCA manifesta o desejo de optar por um modelo diferente ao promovido pelos Estados Unidos.

Apesar desta apreensão com relação à implantação de uma integração profunda, um fator que permite distinguir o Mercosul da ALCA, o grupo regional tem ainda uma série de insuficiências e pontos fracos. Victor Sukup (2005, p. 196) assevera que quatro das deficiências que confluíram no estancamento do Mercosul são as seguintes: a) a ideologia neoliberal predominante na Argentina, que impediu o desenvolvimento de qualquer estratégia industrial e de uma política exterior compatível com um projeto de integração regional, sustentado numa estratégia com forte conteúdo endógeno; b) a preferência por setores industriais tendentes a distorcer ainda mais o perfil da demanda ao privilegiar o consumo das capas de maiores rendas da sociedade, como se tem evidenciado pela prioridade que se deu ao setor automotriz; c) a comum sobrevalorização das moedas, e d) a ausência de uma estrutura institucional eficiente.

A questão industrial é evidentemente um dos aspectos que deve ser considerado na discussão de um novo modelo de integração para o Mercosul. Certamente, é necessário superar uma estratégia industrial só concentrada na indústria automotriz. É discutível o argumento de Sukup (2005) que a preferência por este setor gere uma distorção na demanda e só favoreça aos setores de maiores rendas, mas é indiscutível que o Mercosul precise de uma política industrial regional. Isto supõe resgatar a tradição prebischiana de converter a integração regional num mecanismo para a transformação produtiva da região. Neste sentido, o fim da era neoliberal na Argentina abriu um espaço para promover uma política industrial do Mercosul, um primeiro exemplo do qual foi a adoção do mecanismo de adaptação competitiva

(MAC), que permitiu a existência de intercâmbios comerciais entre a Argentina e o Brasil com salvaguardas, cotas e licenças não automáticas que impediam o fim da industrialização na Argentina (GARCÍA DELGADO, CHOJO, 2006, p. 128).

A adoção do MAC é apenas um primeiro passo, que tem ademais um âmbito bilateral, pois Paraguai e Uruguai não são partes deste mecanismo. Inclusive poderia conceber-se como um mecanismo provisório, que deve se substituir por uma verdadeira política industrial, na qual predomine uma visão estratégica que permita investimentos conjuntos de empresas e correntes produtivas que, por sua vez, facilitem a posteriori ascender com a escala adequada aos mercados internacionais. Este aspecto é fundamental, pois o papel de um empresariado nacional empreendedor é vital para o sucesso do Mercosul. Em conseqüência, este processo de integração deve promover a formação de correntes de valor agregado, alentando um jogo sumo positivo para promover a complementação, a incorporação tecnológica e a capacidade exportadora conjunta, considerando o Mercosul como um mercado interno ampliado (GARCÍA DELGADO, CHOJO, 2006, p. 129).

Outra das carências do Mercosul foi a incapacidade de atingir uma coordenação das políticas econômicas, um dos objetivos propostos no Tratado de Assunção. Esta foi uma das contradições maiores do desenvolvimento do Mercosul, já que depois do aparente consenso em torno das políticas neoliberais, os dois sócios maiores (Argentina e Brasil) foram incapazes de se coordenar em aspectos como a política industrial, monetária e cambial. Em torno da política industrial é bem conhecido o abandono de qualquer modalidade de intervenção nesta matéria por parte da administração Menem, enquanto o Brasil, inclusive nos anos de Collor, sempre manteve formas de apoio à indústria nacional. No caso da política cambial, a permanência durante quase uma década do mecanismo de caixa conversão na Argentina, impediu uma coordenação nesta matéria com Brasília, que apoiou a flutuação de sua unidade monetária. A crise argentina de 2001 e o fim da caixa de conversão criaram as condições para promover uma maior coordenação de políticas. Para que esta coordenação possa ser atingida é necessária a definição do modelo de integração que se deseja fomentar: trata-se de promover um MERCOSUL centrado na liberalização tarifária e a unificação de mercados? Ou a unificação das economias?

Outro problema crucial do Mercosul atual é a ausência de mecanismos para tratar as assimetrias existentes neste processo de integração. Este problema gerou a percepção, especialmente nos dois sócios de menor tamanho, de que os beneficiários do processo de integração foram Argentina e, especialmente, Brasil. No Paraguai e Uruguai reclama-se por ter pago os custos de participar na união aduaneira sem obter maiores vantagens, devendo padecer ademais as causas externas negativas da crise do Real e o default argentino, sem nem sequer existir uma instituição eficiente através da qual canalizar suas demandas. Um experto paraguaio afirma que no seu país percebe-se que o Mercosul conduziu os países pequenos a diminuir seu comércio com o mundo sem compensações (RODRÍGUEZ, 2001, p. 368). A criação de mecanismos para tratar as assimetrias que se possam gerar da integração entre sócios com diversos níveis de desenvolvimento econômico relativo é, porém, um reto para o Mercosul.

O tratamento do problema das assimetrias supõe um esforço conjunto para criar infra-estrutura regional, rodoviária, energética e telecomunicação que permita homogeneizar as condições econômicas e sociais, agindo como motores neo-keynesianos de emprego regional e impactando em áreas e populações que são hoje marginais nas políticas nacionais (GARCÍA DELGADO, CHOJO, 2006, p. 129).

A criação do Fundo de Compensação Econômica do Mercosul (FOCEM) em 2004 propõe-se contribuir a resolver as assimetrias existentes. Trata-se um pouco de imitar os Fundos Regionais da União Européia, que com a contribuição majoritária da Alemanha e da França fizeram o orçamento comunitário e foram chaves na redução das disparidades no interior do espaço integrado. Pelas teorias da Política Econômica Internacional, a contribuição majoritária da França e Alemanha a estes fundos constitui uma das cargas que têm que levar devido a seu papel de hegemon no seio da União Européia, carga que é recompensada mediante um sistema regional estável e em progresso (BRICEÑO RUIZ, 2006). O problema do Mercosul é que, por um lado, diferente da UE, não tem um orçamento próprio e as políticas comuns que se aprovam devem ser financiadas por cada um dos Estados membros (MEDEIROS, 2000, p. 304). Por isso o FOCEM, aprovado no ano 2004, tem um capital de início bastante limitado e será formado

com contribuições de cada país membro. Ainda que estas contribuições distribuam-se em proporção inversa ao tamanho das economias, o qual introduz um elemento de equidade, seu monto parece limitado. Por outro lado, o outro problema do Mercosul é que o Estado que pode desempenhar o papel de hegemom é Brasil, um país que se negou a assumir os custos de sua condição de líder do processo. No caso de uma política de redistribuição no Mercosul, é necessário não obstante reconhecer que o Brasil é um país com enormes assimetrias internas, especialmente entre o sul industrial e a região nordeste. Em conseqüência, para qualquer governo brasileiro será politicamente complexo justificar o envio de recursos para resolver problemas de regiões atrasadas de outros países, sem resolver primeiro os seus.

Uma das maiores limitações do Mercosul como modelo de integração é a ausência de uma agenda social. E isto é lógico de compreender, já que as forças sociais que participaram no processo de formação de preferências foram os empresários, especialmente aqueles com uma orientação internacional, e os Estados nação. Em conseqüência, no Tratado de Assunção só se propuseram objetivos comerciais, estando ausente qualquer objetivo de tipo social. Isto se expressou numa sorte de falta de dolentes do MERCOSUL no seio dos movimentos sociais e organizações não governamentais, que percebem ao grupo regional só como um esquema que favorece aos interesses dos setores produtivos. A ampliação da base social de apoio do MERCOSUL supõe a inclusão de uma agenda social neste esquema de integração. Não se trata, como acertadamente assinala Andrés Malamud (2005, p. 423), de dar ao Mercosul um “status épico” como instrumento preferido para objetivos sociais mais que meramente econômicos. Certamente não é o caso, pois a resolução dos problemas da pobreza ou da desigualdade não se dará de forma exclusiva pela integração regional, pois se tratam de dificuldades estruturais que requerem um grande esforço no interior de cada país. A integração regional, no entanto, pode fazer uma grande contribuição em sua solução. Neste sentido, não se deve esquecer que o produtivo está vinculado com o social. A defesa da indústria é a defesa do emprego e da distribuição da riqueza, pelo que é necessária uma maior coordenação da política em matéria de emprego, a melhora de sua qualidade e a diminuição da vulnerabilidade na construção da região. Trata-se então de desenvolver políticas pró-ativas,

orientadas à produção e ao emprego, no qual este último seja fomentado mediante investimentos em infra-estrutura, produção, tecnologia e recursos humanos (GARCÍA DELGADO, CHOJO, 2006, p. 129)

Desde a ascensão ao poder de Luiz Ignácio Lula da Silva no Brasil e de Néstor Kirchner na Argentina, estabeleceram-se medidas na direção de revisar o modelo hegemônico na década dos anos noventa. Reconhecendo que o Mercosul tem uma agenda comercial ainda inconclusa que não se deve abandonar, identificou-se a existência de novos temas que devem ser parte do processo de integração. Assim por exemplo, no Programa para a Consolidação da União Aduaneira, aprovado na Cúpula de Assunção de 2003, estabeleceu-se uma agenda na qual os velhos temas comerciais agora são parte de uma agenda maior. A agenda aprovada na capital paraguaia compreende quatro programas. O Programa Político, Social e Cultural propõe-se a outorgar uma maior preeminência ao Foro Consultivo Econômico e Social e à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, de maneira a ampliar a participação dos atores não governamentais e do Congresso. O Programa da União Aduaneira, por sua vez, inclui uma série de iniciativas para consolidar a união aduaneira, estabelecendo como data limite o ano 2006 para concluir o processo de convergência aduaneira. O Programa de Base para o Mercado Comum propõe cronogramas para a ratificação do Protocolo sobre Comércio de Serviços, conclusão do Acordo sobre Compras Governamentais e ratificação do Acordo sobre Residência de Nacionais, aprovado pelos Ministros do Interior durante o ano 2002. O Programa reitera a necessidade de examinar a conveniência e os requisitos para o estabelecimento de um mercado regional de capitais. Finalmente, o Programa da Nova Integração estabelece iniciativas relacionadas com a educação na região, como o reconhecimento mútuo de diplomas (não só para os efeitos acadêmicos), o desenvolvimento de programas de cooperação em ciência, tecnologia e integração produtiva, e a integração física (BOUZAS, 2003).

No entanto, existem riscos ante esta nova realidade. O primeiro deles é o de se criar uma nova série de objetivos sem se ter cumprido os ainda inconclusos, ou ao menos sem fazer um maior esforço para cumpri-los. Neste sentido, num recente artigo, Paulo Roberto de Almeida (2007) afirma que o MERCOSUL foi levado a efetuar uma “fuga para frente”, o que se explica

pela promoção de um número cada vez maior de iniciativas para compensar as tarefas não cumpridas em sua agenda corrente. De Almeida critica a criação de novos órgãos acessórios ou de redistribuição e a promoção de iniciativas setoriais nos campos político, social e cultural, sem coordenação entre eles. Esta dura crítica de Almeida, ainda que expresse a opinião de um setor acadêmico que concebe ao MERCOSUL só como um mecanismo de liberalização econômica (ALMEIDA, 2007, p.1), não obstante merece ser considerada porque recorda uma realidade do MERCOSUL: neste processo de integração existe uma agenda comercial inacabada. Assim, por exemplo, o Mercosul tem tarefas como o aperfeiçoamento da União Aduaneira (ainda imperfeita depois de uma década) e em particular a tarifa externa comum, a eliminação das exceções à zona de livre comércio e um maior esforço na coordenação das políticas econômicas. Estas metas devem cumprir-se e neste aspecto nos distanciamos de Almeida, pois isto não é obstáculo para avançar ao mesmo tempo num Mercosul produtivo e social, porque não são necessariamente excludentes.

Existe um segundo risco, derivado do fato que o Mercosul possa ter um destino similar aos outros processos de integração latino-americanos, como o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) no início da década dos anos setenta e o antigo Pacto Andino no final dessa mesma década e meados dos anos oitenta. Frente à suas insuficiências estas duas iniciativas de integração propuseram metas mais ambiciosas, que não puderam cumprir e depois se produziu uma estagnação do processo. Na teoria da integração isto se conhece, especialmente na escola neo-funcionalista, como processos de “spill back” e “spill around”. Explicando a crise do MCCA após o estalido da Guerra do Futebol entre El Salvador e Honduras, Phillipe Schmitter (1970) observou o desenvolvimento de um processo de “spill back”, isto é, uma regressão na integração regional pela qual as instâncias decisórias perderiam a capacidade que teriam adquirido para agir em determinados setores. Isto por sua vez provocaria um “spill around” ou um “efeito de encapsulamento”, descrito por Schmitter como uma mistura dos sintomas de desborde (spill over) e regressão (spill back) caracterizada pela proliferação de esforços independentes em matéria de coordenação regional, mas sem chegar a delegar a autoridade num ente coletivo único. Isto produziria uma regionalização de novos

campos de ação e o incremento das transações mútuas, porém sem gerar uma redefinição funcional das normas. Em outros termos, não se evoluiu para um processo político supranacional, nem também não se criou um sentido novo ou mais arraigado de lealdade comunitária (SCHMITTER, 1970).

Não se trata de assumir uma posição pessimista, mas no Mercosul pode-se observar um complexo cenário regional, no qual por um lado trata-se de modificar o viés neoliberal e comercial que caracterizou o bloco regional, mediante a introdução de certas políticas de redistribuição ou favorecendo formas embrionárias de integração produtiva. Apesar disso, não se avança e inclusive por momentos se retrocede nos temas pendentes da agenda e também não se estabelece uma instituição mais forte que seja capaz de manejar de forma bem-sucedida as causas externas negativas que geram a crescente interdependência. Isto é fundamental para examinar as possibilidades de sucesso de uma revisão do modelo de integração puramente centrado no comércio por um outro que também inclua metas produtivas e sociais. Para que este processo tenha sucesso é necessário um compromisso político a respeito dos atores regionais, mas especialmente se precisa que os atores atinjam um mínimo denominador comum sobre a agenda, estrutura institucional e políticas comuns. No entanto, as diferenças atualmente existentes entre vários sócios propõem interrogantes, ainda que não necessariamente insuperáveis, a este respeito.

Conclusões

O Mercosul atravessa na atualidade o enorme desafio de evitar que se consolide o retrocesso da integração regional (*spill back* em termos neofuncionalistas) ou que seja substituído por uma falsa percepção de esforços de relançamento da integração mediante a criação de novas metas sem cumprir metas prévias e sem criar instituições que permitam cristalizar os novos objetivos regionais. Se isto não se realiza, a erosão da credibilidade do Mercosul como processo de integração continuará. No entanto, para sair desta crise, é necessário propor a pergunta para que deve servir o Mercosul.

Autores como Roberto Bouzas (2003, p. 36) têm respondido. Para ele, o Mercosul deve ser um instrumento para melhorar o bem-estar através de um maior ritmo de crescimento econômico e de uma melhor inserção da região

na economia mundial. Neste sentido, Bouzas (2003) propõe uma agenda que deve prestar atenção a três áreas prioritárias. Em primeiro lugar, deveria-se melhorar as condições de acesso aos mercados, incluindo o estabelecimento de mecanismos para enfrentar situações especiais. Em segundo lugar, terminar de definir a política comercial frente a terceiros, seja mantendo a meta de criar uma união aduaneira ou optando por uma opção estratégica. Finalmente, estabelecer-se mecanismos de formulação e aplicação de regras que sejam mais efetivos (BOUZAS, 2003, p. 238-240).

Esta proposta de Bouzas (2003) pode-se resumir na frase “cumprir os compromissos contraídos”. Efetivamente, no Tratado de Assunção estabeleceram-se uma série de objetivos que ainda não se tem atingido de forma cabal. É verdade que se estabeleceu uma zona de livre comércio, com escassos regimes de exceção, mas a ausência de mecanismos para tratar situações de exceção (como a crise do Real ou o default argentino) provocou sérios retrocessos no regime de livre comércio. Exemplo disto foi a “Guerra de medidas unilaterais de salvaguarda” que se produziu em 1999 após a desvalorização do real. Igualmente, o Mercosul não pode pretender manter permanentemente seu particular status de “união aduaneira imperfeita”, pois isto não só tem incidência nas relações externas do grupo, mas também na estratégia produtiva da região. Igualmente, o déficit institucional é um problema estrutural que limitou sua capacidade de superar as crises do processo de integração. Em conseqüência, não é difícil coincidir com Bouzas o quanto a saída da crise do MERCOSUL exige tomar decisões sobre estes temas, que este autor descreve como “prosaicos” (BOUZAS, 2003, p. 241).

No entanto, o cumprimento desta agenda não será suficiente para garantir a saída da crise do Mercosul. De novo é válida a pergunta para que serve o MERCOSUL, e existem respostas muito diferentes àquela de Bouzas (MALAMUD, 2006, p. 5-6). Uma delas é que o MERCOSUL tem dois déficits fundamentais. O primeiro é a ausência de um mecanismo de integração produtiva e o segundo é o déficit da equidade. Isto é compreensível caso se tome em conta que o Tratado de Assunção se assinou na época de hegemonia do Consenso de Washington, que era pouco favorável a formas de intervenção pública na economia.

Estes dois déficits são tão responsáveis pela crise do Mercosul como o

não-cumprimento dos objetivos “prosaicos” do Tratado de Assunção. Boa parte dos conflitos recorrentes entre a Argentina e o Brasil nos últimos anos é resultado da ausência de ao menos uma coordenação da política industrial no seio do Mercosul. Em vez disso, a Argentina optou por uma política “anti-industrial” (FERRER, 2006, p. 14), enquanto o Brasil teve uma política mais pró-ativa. Isto gerou uma modificação da estrutura do comércio bilateral favorável ao Brasil que pôde incorporar um maior valor agregado e tecnologia em suas exportações. Quando em 1999 o Real é desvalorizado ou quando o novo governo de Kichner tentou promover um processo de re-industrialização, a ausência de uma política de integração industrial no Mercosul emerge com toda crueza.

A outra grande crise que atravessa o Mercosul, como o é o reclamo de Uruguai e Paraguai de uma mais justa distribuição dos benefícios do processo de integração, também não se relaciona com o cumprimento das metas do Tratado de Assunção, mas é resultado de uma das limitações mais notórias do modelo de integração que se adotou na década dos anos noventa: a ausência de mecanismos para tratar as assimetrias entre países e entre as regiões sub-nacionais dos membros do processo de integração.

Em conseqüência, a crise do Mercosul responde a uma dupla vertente. Por um lado, o não-cumprimento de metas comerciais e de coordenação de políticas que deveriam ter-se aplicado no final da década passada, e por outro lado, a necessidade de revisar o modelo de integração para avançar “além do comércio”. Neste sentido, apesar de seus limitados avanços, o Consenso de Buenos Aires e o Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum, incluem medidas adequadas para revisar o modelo de integração e relançar o Mercosul. No entanto, e este é um aspecto fundamental deste processo, se não existe um compromisso político pelos atores da região, estes esforços, em vez de conduzirem a um relançamento do Mercosul, poderiam levar a processos de “spill back” e “spill around”, repetindo assim a história de outros processos de integração latino-americanos em décadas passadas.

Referências Bibliográficas

AGENCIA EFE. 10 maio. 2006.

AGENCIA REUTERS. 27 abril. 2007.

BERNAL-MEZA, Raul. La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el MERCOSUR. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, Universidade de São Paulo, n. 2, 2002.

BIDELEUX, Robert. El MERCOSUR y la Unión Europea: ¿Cómo se comparan dos modelos de integración regional. In: BERNAL-MEZA, Raúl; KUMAR SAHA, Suranit (Edit.). *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 163-183.

BIZZOZERO, Lincoln. Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana. *Nueva Sociedad*, n. 186, julio./ago., p. 128-142, 2003.

BOUZAS, Roberto. ¿Puede sobrevivir el MERCOSUR? *Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, n. 23, p. 231-242, 2003.

BOUZAS, Roberto; DA MOTTA VEIGA, Pedro. La reunión cumbre de Asunción. ¿Hacia donde va el MERCOSUR? *Serie MERCOSUR*, n. 21, 12 ago. 2003.

BRICEÑO RUIZ, José. El MERCOSUR de cinco estrellas: reflexiones sobre los beneficios y costos del ingreso de Venezuela. In: LLAIRO, Monserrat; BRICEÑO RUIZ, José; BIZZOZERO, Lincoln. *Venezuela en el MERCOSUR*. Tres miradas, tres interpretaciones. Buenos Aires: CEINALDI, Universidad de Buenos Aires, 2006, p. 55-100.

CARRANZA, Mario. MERCOSUR and the end Game of the FTAA negotiations: Challenges and Prospects after the Argentine Crisis. *Third World Quarterly*, v. 25, n. 2, p. 319-337, 2004.

COSTA VAZ, Alcides. Neoliberalismo na América Latina: impacto e perspectivas para o regionalismo econômico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Nova Serie, Brasília, v. 36, n. 2, p. 67-79, 1993.

- DE ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2003.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto. *Sete teses impertinentes sobre o MERCOSUL*. 2007. Mimeo.
- FERRER, Aldo. *Integração regional e desenvolvimento na América do Sul*. Conferência organizada pelo Fórum de Integração Regional. Observatório Político Sul-Americano, Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro (IUPERJ), 28 abril. 2006.
- GARCÍA DELGADO, Daniel; CHOJO Martin. *Desarrollo e integración regional*. Hacia un modelo productivo social. Buenos Aires: FLACSO, Ediciones CICCUS, 2006, p. 119-138.
- HIRST, Mônica. La participación de Brasil en el proceso del MERCOSUR: evaluando costos y beneficios. In: ROJAS ARAVENA, Francisco; C. SMITH, William (Edit.). *El Cono Sur las transformaciones globales*. Santiago: FLACSO, North South Center, CLADDE, 1994, p. 315-331.
- INFORME LATINOAMERICANO. 5 ago. 1997.
- KOSACOFF, Bernardo. Ventajas competitivas y la integración de Argentina en el MERCOSUR. In: ALBERTI, Giorgio; LLENDERROZAS, Elsa; PINTO, Julio (Edit.). *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*. Buenos Aires: Prometeo Libros, Bononiae Libris, 2006, p. 73-98.
- LAREDO, Iris Mabel; ANGELONE, Juan Pablo. El neoliberalismo como sustento teórico del proceso de integración en el MERCOSUR. In: LAREDO, Iris Mabel (Comp.). *Estado, mercado y sociedad en el MERCOSUR*. Pautas para su viabilización. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 1996, p. 15-56.
- LAVAGNA, Roberto. Integración Argentina Brasil. Origen, resultados y perspectivas. In: BEKERMAN, Marta (Comp.). *MERCOSUR: la oportunidad y el desafío*. Buenos Aires: Editora Legasa S.A, 1992, p. 75-109.

- _____. Tres factores en la reestructuración hemisférica. In: ROJAS ARAVENA, Francisco; SMITH, William C. (Edit.). *El Cono Sur y las transformaciones globales*. Santiago de Chile: CLADDE, FLACSO, North South Center, 1994, p. 239-254.
- LERMAN ALPERSTIEN, Aida. La agonía del MERCOSUR. *Comercio Exterior*, México, v. 55, n. 4, p. 362-375, abril. 2005.
- MALAMUD, Andrés. *A neighborhood policy for South America?* Some critical notes. São Paulo: Specialist Paper, OBREAL EURALO, September. 2006.
- _____. MERCOSUR turns 15: between rising rhetoric and declining achievements. *Cambridge Journal of International Affairs*, v. 18, n. 3, p. 421-436, October. 2005,.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *La genèse du MERCOSUD*. Paris: L'Harmattan, 2000.
- RODRÍGUEZ, José Carlos. Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR. In: DE SIERRA, Gerónimo (Comp.). *Los rostros del MERCOSUR*. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 361-372.
- SCHMITTER, Philippe. A revised theory of regional integration. *International Organization*, n. 24, p. 836-865, autumn. 1970.
- SMITH, Peter. The politics of integration: concepts and themes. In: SMITH, Peter. (Ed.). *The challenge of integration: Europe and the Americas*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993, p. 1-14.
- STAHNINGER, Ofelia. Los acuerdos de integración Argentina-Brasil, Argentina-Chile en el marco del MERCOSUR y de un nuevo relacionamiento con Estados Unidos. In: LAREDO, Iris Mabel (Comp.). *La integración latinoamericana en el actual escenario mundial: de la ALALC-ALADI al MERCOSUR*. Rosario: Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 1992, p. 53-74.

- SUKUP, Victor. MERCOSUR, Unión Europea y 'modelos' económicos: perspectivas de una nueva inserción internacional. In: BERNAL-MEZA, Raul; KUMAR SAHA, Suranit (Edit.). *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 187-217.
- VAN KLAVEREN, Alberto. Las nuevas formas de concertación política en América Latina. In: MUÑOZ VALENZUELA, Herald; ORREGO VICUÑA, Francisco (Edit.). *La cooperación regional en América Latina*. Santiago: El Colegio de México-Universidad de Chile, 1986, p. 503-528.
- VAZQUEZ, Mariana. Hacia una integración estratégica en el Cono Sur. MERCOSUR: ¿Potencial y/o realidad? In: SOLANAS, Fernando; VÁZQUEZ, Mariana. *MERCOSUR: Estado, economía, comunicación y cultura*. Buenos Aires: Eudeba, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998.

O Desempenho Exportador do Chile: um Debate em Andamento

Luciano Mussa
Carlos Eduardo Carvalho*

Resumo: O artigo apresenta um panorama das principais questões ligadas ao desempenho das exportações no Chile nas últimas décadas. O objetivo principal é oferecer um quadro geral dos temas mais relevantes, em especial o debate sobre as relações entre sucesso exportador, crescimento econômico e incorporação de progresso técnico, além do papel do Estado no crescimento e diversificação das exportações. O vigoroso desempenho exportador do Chile deveria ter promovido o enobrecimento dos produtos e o desenvolvimento de atividades industriais de maior conteúdo tecnológico, mas não há evidências de que tal processo virtuoso tenha acontecido. O apoio persistente e diversificado do setor público às exportações desmente a visão simplificadora do Chile como exemplo de sucesso econômico promovido pelo mercado sem intervenção estatal.

Palavras-chave: Chile, Exportações, Crescimento, Progresso Técnico, Intervenção Estatal.

Abstract: The article presents a panoramic view of the main questions concerning Chilean exports performance in the last few decades. The main objective is to offer a general picture of the most important subjects, in special the debate on the relations between exporting success, economic growth and incorporation of technical progress, as well as the role of the State in the growth and diversification of the exports. Chile's vigorous exporting performance should have promoted the improvement of the products and the development of industrial activities with higher technological content, but there is no evidence that such virtuous process has happened. The persistent and diversified support of the public sector to the exports, contradicts the simplified vision of Chile as example of economic success promoted by the market without State intervention.

Keywords: Chile, Exports, Economic Growth, Technical Progress, State Intervention.

* Luciano Mussa é mestre em Economia pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP e Professor da Universidade Metodista. *E-mail:* luciano.mussa@bol.com.br. Carlos Eduardo Carvalho é Professor do Departamento de Economia da PUC/SP. *E-mail:* cecarv@uol.com.br. Recebido em 14/05/07 e aceito em 12/06/07.

O artigo é versão resumida da dissertação de Mestrado de Luciano Mussa “Um estudo sobre as exportações chilenas a partir das reformas liberalizantes dos anos 1970”, defendida em novembro de 2006, sob orientação do Professor Carlos Eduardo Carvalho. Agradecemos as críticas, comentários e sugestões de Maria Cristina Cacciamali, Patrícia Helena Fernandes Cunha e aos pareceristas anônimos da Revista Cadernos PROLAM/USP.

Introdução

O vigoroso desempenho das exportações é apontado como um dos principais fatores responsáveis pelo vigoroso crescimento da economia chilena a partir de meados da década de 1980. O fluxo de divisas gerado pelas vendas externas estimulou a economia, financiou o salto das importações e preservou o país das piores conseqüências das crises externas que afetaram a América Latina. Houve importante diversificação de produtos, de destinos e de empresas envolvidas. Quanto à indução de ganhos de produtividade e de incorporação de progresso técnico, contudo, os resultados são insuficientes. A ênfase em exportações deveria ter promovido o enobrecimento dos produtos e o desenvolvimento de atividades industriais de maior conteúdo tecnológico *hacia atrás y hacia adelante*, mas não há evidências de que esse processo virtuoso tenha acontecido em escala relevante.

Outra questão de grande interesse é o papel decisivo do Estado no sucesso exportador do Chile, com a criação de importantes instrumentos de fomento e apoio às empresas logo após o golpe militar de 1973 e com a orientação da política econômica para a ênfase exportadora, depois da gravíssima crise de 1981-83. O apoio persistente e diversificado do setor público às exportações desmente a visão simplificadora do Chile como exemplo de sucesso econômico devido à ausência de intervenção do setor público na economia.

O artigo apresenta um panorama das principais questões ligadas ao desempenho das exportações no Chile nas últimas décadas. O objetivo principal é oferecer um quadro amplo dos temas mais relevantes, em especial o debate sobre as relações entre sucesso exportador, crescimento econômico e incorporação de progresso técnico, bem como sobre o papel do Estado no desenvolvimento das exportações e das empresas exportadoras.

Além desta introdução e das notas finais, o artigo se divide em três seções.

A primeira faz uma resenha do debate sobre exportações e crescimento econômico, de modo a situar a indagação sobre a consistência do êxito chileno, em especial sobre a capacidade de induzir a incorporação de progresso técnico. A segunda seção traça um panorama geral das exportações chilenas nas últimas décadas, destacando alguns casos notáveis e a questão da incorporação de tecnologia. A terceira apresenta um panorama do quadro econômico e da ação estatal em prol das exportações e das empresas exportadoras, tanto nas políticas macroeconômicas quanto nos instrumentos de apoio.

Exportações e crescimento: algumas referências teóricas

Os diferentes enfoques teóricos sobre as relações entre exportações e crescimento econômico destacam três aspectos particularmente relevantes para a análise do caso chileno: a contribuição para a elevação da produtividade e a incorporação de tecnologia; a melhoria da posição cambial, ou seja, melhora no balanço de pagamentos e na capacidade de sustentação do fluxo de importações; e o estímulo à demanda agregada. Merece especial destaque o problema da incorporação de progresso técnico como critério para a avaliação dos efeitos do incremento das exportações, tendo em vista que o tipo de produto exportado influi muito no grau de crescimento da economia. Dito de forma simplificada, se as exportações são o motor do crescimento econômico, é desejável que o tipo de produto exportado seja o melhor possível - que gere mais divisas e, principalmente, que estimule o desenvolvimento tecnológico e a elevação da produtividade da economia.

As recentes teorias do crescimento dão grande importância ao conhecimento tecnológico e sua incorporação à atividade produtiva, como fator de crescimento econômico dos países, e há um consenso em torno do papel atribuído ao progresso técnico de cada país como fonte principal das assimetrias internacionais, expressas na divergência entre taxas de crescimento de longo prazo. Estas novas teorias trazem à discussão uma tese que foi central na concepção centro-periferia da visão inicial da CEPAL nos anos 1950, a tese do caráter bipolar do desenvolvimento econômico na economia internacional.

Tecnologia, crescimento, instituições

As versões tradicionais dos modelos de crescimento neoclássicos¹ partem de uma função de produção com rendimentos constantes de escala e rendimentos decrescentes de cada fator, que são capital e trabalho. O caráter decrescente da produtividade marginal do capital desestimula o investimento a partir do equilíbrio determinado pelo estado estacionário. Assim, na ausência de progresso técnico, a taxa de crescimento de longo prazo do PIB por habitante tenderá a zero. No longo prazo, o investimento servirá apenas para cobrir a depreciação do capital existente e equiparar a nova mão-de-obra adicionada à produção. Assim, se caracteriza um estado de crescimento estável (*steady-growth*), no qual o produto cresce no mesmo ritmo que a taxa da população ativa. No modelo de Solow, o crescimento sustentado ocorre apenas quando há progresso tecnológico; sem ele, a acumulação de capital entra na fase dos rendimentos decrescentes; na presença dele, as melhoras na tecnologia compensam os efeitos dos retornos decrescentes sobre a acumulação de capital (JONES, 2000, p. 30). O caráter exógeno refere-se justamente ao fato de que um ritmo de crescimento maior só será alcançado mediante uma mudança tecnológica exógena ao sistema.

Os novos modelos de crescimento endógeno neoclássicos destacam a inovação intencional. O modelo de Romer torna endógeno o progresso tecnológico ao introduzir a busca de novas idéias por pesquisadores interessados em obter lucros com novas invenções. Para Hounie et al. (1999), os modelos endógenos consideram que na realidade não existem oportunidades tecnológicas à disposição de todos, de forma homogênea, que possam levar à convergência. Assim, destaca-se a importância do efeito da difusão tecnológica.

Na ótica evolucionista, o processo de geração, adaptação e difusão do conhecimento se torna ainda mais complexo, devido ao caráter acumulativo do conhecimento tecnológico. O desenvolvimento institucional se torna chave e o progresso técnico assume a função de determinar a competitividade dos países, condicionando a taxa de crescimento de longo prazo mediante a demanda dos distintos bens. Hounie et al. (1999) citam o modelo de

¹ A referência básica é o trabalho de Solow (1956).

Verspagen², o qual dá especial relevância aos hiatos tecnológicos e às capacidades internas de aprendizado. Este modelo supõe uma assimetria de competitividade entre o norte e o sul. A menor competitividade do sul leva a um menor dinamismo da demanda e a um menor estímulo ao crescimento. O resultado global sobre o crescimento dependerá do sentido e da intensidade com que operem os efeitos competitividade e difusão tecnológica:

O progresso técnico nos países do sul é uma função não linear do nível inicial do hiato tecnológico. Até determinado ponto, a existência do hiato favorece o progresso técnico do sul mediante as possibilidades de imitação. Porém, se o hiato for muito grande, a difusão se torna mais difícil, pois a capacidade de imitar diminui com a distância em relação à capacidade tecnológica. (HOUNIE et al., 1999, p. 16)

Em tese, a abertura comercial tem alguns efeitos positivos: i) a maior interação das empresas locais com firmas e mercados externos permite um maior intercâmbio de tecnologia e práticas de administração; ii) ao estarem expostas a um maior grau de competição externa, as empresas locais têm que incrementar as eficiências técnicas, ou pelo menos reduzir as ineficiências; iii) gera maior especialização e aproveitamento das economias de escala, devido à expansão do mercado.

Em outras palavras, a intensidade da imitação depende das capacidades internas de aprendizagem, ou seja, de uma base institucional interna. Neste ponto, fica fácil perceber que as políticas públicas têm um papel importante nestes modelos. Os teóricos dos modelos agregados consideram a incidência do progresso técnico sobre a produtividade dos recursos e sobre a competitividade internacional, que condicionam a taxa de crescimento através da demanda efetiva. Isto significa que estes modelos supõem que a taxa de crescimento de longo prazo de um país será compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos associado às elasticidades-ingresso da demanda de exportações e importações, corrigidas pela disponibilidade de recursos internacionais para financiamento. Estas variáveis determinam o comportamento da demanda nos mercados interno e externo (HOUNIE et al., 1999, p. 16).

² Verspagen, B. *Uneven growth between interdependent economies*, Adershot, Reino Unido, Avebury, 1993.

Em suma, o modelo não considera a idéia otimista de que um hiato tecnológico conduziria, de maneira automática, a uma difusão tecnológica mais rápida. Esta convergência depende das capacidades institucionais e tecnológicas locais. Por outro lado, o valor estável do hiato não garante convergência das taxas de crescimento, se a diferença nos níveis de produtividade é mantida. Assim, o caminho para a convergência seria a aceleração do processo inovador autônomo no sul.

O papel da demanda e da restrição cambial

Diferentemente dos neoclássicos, cuja teoria do crescimento é orientada pela oferta, há uma outra visão alternativa que considera de fundamental importância a demanda por exportação como sendo o mais importante componente de demanda autônoma na economia aberta. Neste caso, o crescimento das exportações irá governar o crescimento de longo prazo da produção. Esta visão, originária do keynesianismo, procura analisar quais são as maiores restrições que podem prejudicar a demanda e assume que estas restrições de demanda geralmente agem antes das restrições de oferta, sendo portanto mais perigosas. Considera ainda que a teoria neoclássica ignora o fato de que o crescimento da produtividade também pode ser uma função da pressão da demanda na economia. Thirlwall (2002), um dos representantes dessa escola de origem keynesiana, acrescenta que as exportações diferem dos outros componentes de demanda por três importantes motivos:

Firstly, exports are the only true component of autonomous demand in an economic system, in the sense of demand emanating from outside the system. [...] The major part of consumption and investment demand is dependent on the growth of income itself. Secondly, exports are the only component of demand that can pay for the import requirements for growth. It may be possible to initiate consumption-led growth, investment-led growth or government expenditure-led growth for a short time, but each of these components of demand has an import content [...]. [...] The third important aspect of exports is that imports (permitted by exports) may be more productive than domestic resources because certain crucial goods necessary for development (such as capital goods) are not produced domestically. (THIRLWALL, 2002, p. 53-54)

Quando não há receitas geradas pelas exportações para pagar pelas importações, a demanda tem que ser restringida. Além disso, quando o equilíbrio no balanço de pagamentos é um requerimento de longo prazo, as exportações são bastante importantes. Problemas no balanço de pagamentos podem gerar restrição ao crescimento da demanda e, portanto, ao crescimento do produto:

In an open economy, the major constraint on the growth of demand (and therefore growth performance) is likely to be its balance of payments. At a theoretical level, it can be stated as a fundamental proposition that no country can grow faster than that rate consistent with balance of payments equilibrium on current account unless it can finance ever-growing deficits, which, in general, it cannot. (THIRLWALL, 2002, p. 66)

Se os fluxos de capital (que às vezes podem financiar eventuais déficits) são incluídos no modelo, pode-se dizer que todo país deve ter uma taxa de crescimento consistente com o seu balanço de pagamentos.

At the empirical (observational) level, the evidence for the proposition I am making is that many countries find themselves in balance of payments difficulties, and have to constrain growth, while the economy still has surplus capacity and surplus labour. (THIRLWALL, 2002, p. 67)

Conforme assinalam Hounie et al. (1999), a CEPAL vem incorporando as novas teorias de crescimento econômico em seus estudos, em especial as teorias evolucionistas, com grande destaque para a competitividade internacional, a incorporação de progresso tecnológico e do conhecimento, bem como a importância das exportações para a sustentação da demanda e da solvência externa. Vale ressaltar que estes itens se relacionam entre si.

Um crescimento a longo prazo só será sustentável à medida que uma economia for capaz de aumentar ou ao menos manter sua participação nos mercados internacionais, com crescimento simultâneo do nível de vida da população. O progresso tecnológico é, sem dúvida, chave neste processo. Uma inserção internacional depende também dos aspectos relacionados ao

conhecimento, como a contínua renovação da eficiência no uso dos recursos ou a capacidade de agregar valor aos bens e serviços produzidos. O rápido crescimento das exportações exige a diversificação dos bens e mercados, favorecendo os produtos mais dinâmicos, que em geral são os que contêm maior valor agregado e maior conteúdo tecnológico. A estrutura exportadora é outro elemento essencial para o aumento da produtividade e do produto no longo prazo. Isto envolve os sistemas produtivos, de transporte, de comercialização e de financiamento. As políticas públicas entram neste contexto com a função de corrigir imperfeições nos mercados de tecnologia e de capital humano.

Abertura comercial e pauta de exportações

Para o modelo de crescimento tradicional de Solow, o comércio irá afetar o nível de equilíbrio da produção agregada, mas não a taxa de crescimento. Com o desenvolvimento dos modelos de crescimento endógenos, essa visão foi alterada, a fim de mostrar os efeitos das políticas comerciais no crescimento econômico. Há algumas importantes vantagens dinâmicas do livre comércio que afetam a produtividade e o crescimento, mesmo no longo prazo.

Edwards (1993) cita o trabalho de Krueger³ que, usando dados de estudos individuais de países, testou econometricamente duas hipóteses: i) regimes mais liberais resultam em maiores taxas de crescimento das exportações; e ii) setor de comércio mais liberalizado tem um efeito positivo no crescimento agregado. No último caso, a abertura afeta positivamente o crescimento por dois canais. Primeiro, há efeitos diretos que operam via vantagens dinâmicas, incluindo maior utilização da capacidade e projetos de investimento mais eficientes. Segundo, há efeitos indiretos que operam através das exportações: economias mais liberalizadas têm um crescimento mais rápido das exportações e estas, por sua vez, resultam num crescimento mais rápido do PIB.

Hausmann, Hwang e Rodrik (2006) afirmam que a política governamental tem uma participação importante na definição da estrutura produtiva de um país, ao lado dos fundamentos, ou seja, capitais físico e humano, trabalho, recursos humanos e a qualidade geral de suas instituições. A análise dos

³ Krueger, Anne O. *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*. Cambridge, MA: Ballinger Pub. Co. for NBER, 1978.

autores é baseada no “custo de descoberta”:

An entrepreneur who attempts to produce a good for the first time in a developing country necessarily faces considerable cost uncertainty. [...] If the project is successful, other entrepreneurs learn that the product in question can be profitably produced and emulate the incumbent. In this way, the returns to the pioneer investor’s cost discovery become socialized. If the incumbent ends up with failure, on the other hand, the losses remain private. This knowledge externality implies that investment levels in cost discovery are sub-optimal unless the industry or the government find some way in which the externality can be internalised. (HAUSMANN, HWANG, RODRIK, 2006, p. 2)

Para os autores, alguns produtos comercializáveis são associados com níveis de produtividade mais altos, países que produzem mercadorias com maior grau de produtividade terão performance superior e o tipo de produto exportado influi na taxa de crescimento de um país, principalmente nos países de renda média. Países que exportam produtos associados com níveis de produtividade mais altos crescem mais rapidamente. O crescimento é o resultado da transferência de recursos das atividades com baixa produtividade para as de alta produtividade, identificadas pelo processo de custo de descoberta do empreendedor. Portanto, a política governamental necessária é a do subsídio para os empreendedores que investem em novas atividades, mas não para os seguidores, que já farão uso das externalidades geradas.

Palma (2005) também destaca a importância do tipo de produto exportado no crescimento econômico, além de analisar se a dinâmica regional é um componente importante da probabilidade de países menos desenvolvidos exportarem um ou outro tipo de produto. Sobre o primeiro ponto, o autor chega à conclusão de que as disparidades econômicas vinculadas ao tipo de produto exportado pelos países são substanciais, tanto com relação à oferta quanto à demanda. No que diz respeito à oferta, percebe-se que “alguns produtos de exportação parecem ter uma capacidade maior de gerar um crescimento do PIB induzido pelo comércio exterior do que outros”. Já sob a ótica da demanda, “a maior diferença surge do fato de a demanda internacional por algumas categorias de produtos (produtos com alto ou

médio conteúdo tecnológico e alguns produtos de origem natural em estágio avançado da cadeia de valor adicionado) ter crescido muito mais rapidamente do que a demanda por outros (produtos de baixo conteúdo tecnológico e produtos de origem natural com baixo grau de processamento)” (PALMA, 2005, p. 394).

Quanto à segunda questão, “existem evidências apontando para o fato de que a dinâmica regional pode ter um papel de destaque no perfil exportador dos países menos desenvolvidos” (PALMA, 2005, p. 395). Os dados analisados pelo autor sugerem que o crescimento muito superior do Leste Asiático, quando comparado com a América Latina, nas últimas décadas, “está diretamente associado a seu esforço continuado, tanto por parte do governo como do setor industrial, de agregar valor à oferta e adaptar à demanda externa sua pauta de exportação” (PALMA, 2005, p. 395).

Durante a segunda metade do século XX, os países do Leste Asiático elevaram maciçamente tanto seu percentual de exportações como de produtos manufaturados no PIB. Por contraste, a América Latina teve uma significativa redução da participação das exportações no PIB. Esta queda foi consequência da demanda fraca por produtos primários nos mercados da OCDE. Uma diferença importante entre as exportações da América Latina e do Leste Asiático encontra-se em seu diferente grau de competitividade, medido como a capacidade de elevar sua participação nas importações da OCDE. O problema das exportações latino-americanas parece ser cada vez menos de competitividade em seus produtos de exportação tradicionais, e cada vez mais um problema de incapacidade de se reinventar, ou seja, de se adaptar à demanda e aprimorar a oferta, de maneira a serem capazes de beneficiar-se mais efetivamente de um ambiente institucional e tecnológico em mudança permanente.

As estatísticas mostram que, entre 1963 e 2000, os produtos primários não petrolíferos “perderam em torno de três quartos de sua participação nas importações da OCDE, caindo de 41,1% para 10,6%. [...] Por contraste, as importações de máquinas e equipamentos mais do que dobraram sua participação em importações da OCDE durante este mesmo período (de 18,4% para 41%)” (PALMA, 2005, p. 41).

[...] num sentido ricardiano, a própria elevação da eficiência exportadora da região pode agir às vezes como um “gol contra”, porque a elevação de competitividade pode ajudar o crescimento do PIB – mas se for em detrimento dos termos de troca, pode não colaborar muito para a elevação do poder de compra deste crescimento do PIB (ou seja, o padrão de vida, que depende da produção interna mas também de seu poder de compra em relação às importações, pode até cair, já que em casos limite o crescimento doméstico pode ser mais do que compensado pela queda dos termos de troca) (PALMA, 2005, p. 420).

Rodrik (2001) enfatiza que comparações *cross-national* revelam que não há relação sistemática entre o nível de restrições tarifárias e não tarifárias impostas por um país e sua taxa de crescimento. Para exacerbar o argumento, compara Vietnã e Haiti para ressaltar que a integração com a economia mundial costuma ajudar, mas não é um pré-requisito para uma estratégia de crescimento de sucesso. No Vietnã o Estado tem forte participação na economia, há grandes restrições às importações, com altos impostos de importação (variando entre 30 e 50%) e o país não é membro da Organização Mundial do Comércio. O Haiti é membro da OMC, diminuiu os impostos de importação para um máximo de 15% e removeu todas as restrições quantitativas. Como se sabe, o Vietnã apresentou nos últimos anos taxas de crescimento acima de 8% ao ano, reduziu consideravelmente a pobreza e atraiu significativo montante de investimento externo, enquanto o Haiti estagnou e praticamente não recebe investimentos externos nem participa do comércio mundial.

Os tigres asiáticos combinaram comércio com políticas heterodoxas – subsídios para exportação, ligações entre importação e exportação, desrespeito à patentes e *copyright*, restrições ao fluxo de capitais (incluindo investimento direto estrangeiro). O autor argumenta que o mais influente mecanismo que relaciona comércio com crescimento nos países em desenvolvimento é que o capital de produção importado costuma ser significativamente mais barato que o produzido domesticamente. Portanto, políticas que restringem a importação de máquinas e equipamentos aumentam o preço dos bens de produção, reduzindo desta forma o nível de investimento real.

O autor conclui que as exportações são importantes pois permitem a

compra desses bens de produção. Entretanto, é igualmente verdadeiro que praticamente nenhum país se desenvolveu simplesmente abrindo sua economia ao comércio e investimento internacional. Desta forma, uma profunda liberalização do comércio não pode ser responsável em obter altas taxas de crescimento econômico e não merece a alta prioridade que geralmente recebe nas estratégias de desenvolvimento, por parte das organizações multilaterais.

As exportações chilenas

A orientação exportadora adotada pelo Chile nas últimas décadas procurou dar conta de dois desafios: (i) diversificar as exportações, tradicionalmente concentradas em produtos minerais, em especial o cobre, ampliando os itens exportados, os mercados de destino e o número de empresas exportadoras; (ii) induzir a incorporação de tecnologia e o progresso técnico a partir dos efeitos dos segmentos exportadores sobre o conjunto da economia, em especial seus fornecedores e prestadores de serviços. Esta seção discute os resultados obtidos nestes dois desafios.

Desempenho exportador e diversificação de produtos, empresas e destinos

Nas últimas décadas, o Chile tornou-se um país comercialmente aberto, com a relação exportação/PNB acima de 20% desde 1983 (Gráfico 1).

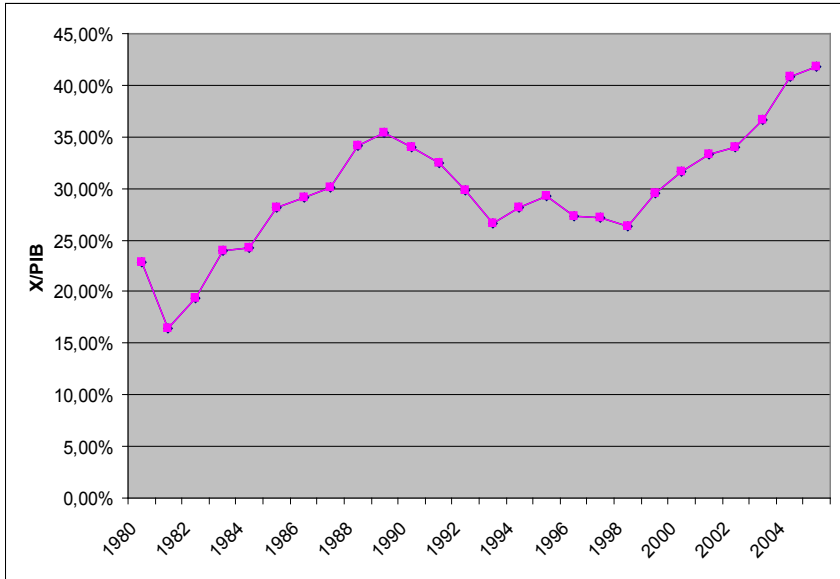


Gráfico 1 - Chile: exportações de bens e serviços em relação ao PNB (%) - 1980 a 2006
 FONTE: World Perspective Monde, 2007

Houve significativa diversificação nos últimos anos. Em 1968-73 a mineração (cobre, ferro, salitre, iodo, prata, ferromolibdeno) respondia por aproximadamente 87% do valor das exportações, sendo 76% do cobre, e nenhum outro setor tinha mais que 5%.⁴ Pouco depois da crise do início dos anos 80, essa situação já havia se modificado (GLAUSER, 1989, p. 165). Assim, em 1984-86 cinco setores geravam, cada um, mais de 5% do valor conjunto das exportações de bens e serviços não financeiros:

- i) Produtos do mar: com média de 10,2% (composto principalmente por pescados, mariscos e algas; suas conservas; farinha e azeite de pescado; e *agar-agar*);⁵
- ii) Frutas: com média de 8,8% (composta fundamentalmente por frutas frescas, secas e em conservas; seus sucos e preparados; e vinho);

⁴ Para uma análise da importância do cobre na economia chilena durante a ditadura, ver MELLER (1988).

⁵ "La capacidad extractiva pesquera se acrecentó en 11% durante 1974-80 y además hubo una serie de mejoras tecnológicas: métodos más modernos de prospección, mayor tamaño de los barcos, mejores programas operativos, etc." (VIGNOLO, 1983).

- iii) Florestais: com média de 7,9% (inclui madeiras; móveis e outras manufaturas de madeira; celulose, papéis, cartões e impressos; e outros produtos silvícolas);
- iv) “Outros serviços”⁶: com média de 6,9% (incluiu comissões pagas por empresas estrangeiras a casas comerciais e outros agentes econômicos chilenos; processamento e manutenção de bens; correios e telecomunicações; transporte e seguros; aluguel de imóveis; e os serviços de informática, pesquisas, consultoria, administrativos, culturais, esportivos e outros que não pertencem às outras categorias de serviços não financeiros); e
- v) Transporte internacional de bens: com média de 5,6% (constituído por fretes, seguros e serviços marítimos, portuários, de aeroportos, de locação de veículos e outros prestados a não residentes e relacionados com o transporte de bens).

Na Tabela 1 vê-se que, apesar da diversificação, as exportações chilenas continuam baseadas no uso intensivo de recursos naturais, mesmo no setor de manufaturas, que engloba diversos bens industriais (ALVAREZ, LEMUS, 2001).⁶

Tabela 1 - Exportações chilenas, itens selecionados, 2005 (USD)

Produto	Valor fob exportado em USD (milhões)	Participação sobre o volume exportado
Farinha de pescado	446	1%
Florestal e móveis de madeira	1.807	5%
Frutas (1)	2.138	5%
Moluscos e crustáceos	281	1%
Oxido y ferromolibdeno	3.261	8%
Papel e celulose	1.662	4%
Produtos químicos (2)	2.835	7%
Salmão e truta	1.657	4%
Vinho	882	2%

(1) O Chile é especializado na produção e exportação de diversas frutas como por exemplo, uva, maçã, pêra, kiwi, nectarina, pêssegos, etc.

(2) Os principais produtos são metanol (USD 611 milhões) e nitrato de potássio (USD 161 milhões).

FONTE: Banco Central do Chile

⁶ As preocupações com a preservação dos recursos naturais levou, na década de 1990, à criação de normas para o uso do meio ambiente e à promulgação da Lei 9.300, de *Bases del Medio Ambiente*, seguida por diversas regulamentações específicas (COCHILCO, 2004).

A Tabela 2 mostra o ritmo de crescimento do *quantum* das exportações por grandes setores selecionados. Nos quinze anos de 1986 a 2001, o crescimento cada vez mais forte do cobre contrasta com o declínio progressivo da taxa de expansão das exportações dos demais produtos, inclusive do setor não tradicional.

Tabela 2 - Chile: crescimento médio anual do quantum de exportações, 1961-2001, períodos selecionados

	1961-70	1971-73	1974-85	1986-89	1990-95	1996-2001
Cobre	3,9	-2,3	5,0	3,3	6,5	11,4
Não cobre	7,8	-8,5	15,8	13,1	11,2	7,0
Tradicional	nd	nd	nd	9,0	7,7	2,9
Não tradicional	nd	nd	nd	21,7	15,2	10,3
Total Exportações	4,9	-4,5	9,3	8,8	9,2	8,8

Nota: Exportações fob.

FONTE: Saéz (1991) para 1960-85; Banco Central de Chile para 1985-01 *apud* FFRENCH-DAVIS (2002a, p. 152).

Por outro enfoque, o Chile obteve grande êxito na década de 1990 na diversificação de produtos, abertura de novos mercados e ampliação do universo de empresas exportadoras:

Entre 1990 y 2002, el número de productos exportados aumentó de 2.300 a 3.750, el de mercados de destino se elevó de 129 a 158 y el de empresas exportadoras de 4.100 a 6.188. Estos indicadores de desempeño exportador son sustancialmente mejores que los de décadas anteriores (ÁLVAREZ, 2004, p. 124).

Ainda assim, as exportações continuam concentradas em poucos mercados, poucos produtos e em um número reduzido de empresas. A Tabela 3 mostra que 25 empresas eram responsáveis por quase metade das exportações em 2002; se adicionadas as empresas que exportam entre 10 e 100 milhões de dólares, menos de 4% das empresas concentravam 80% das exportações totais (ÁLVAREZ, 2004; MACARIO, 1998). Vale observar que o universo de pequenas empresas exportadoras é amplo: 3.656 empresas

exportaram até US\$ 100 mil e 1.483 empresas exportaram entre US\$ 100 mil e US\$ 1 milhão, em 2002.

Tabela 3 - Chile: empresas exportadoras por valor exportado - número e participação no valor ex portado, 2002

Valor exportado (dólares)	Nº de empresas	% de empresas	Exportações (milhões de dólares)	% das exportações
Menos de 100.000	3.656	59,8	78,2	0,4
Entre 100.000 e 1 milhão	1.483	24,2	540,9	3,1
Entre 1 e 10 milhões	757	12,4	2.474,8	14,2
Entre 10 e 100 milhões	197	3,2	5.773,7	33,1
Mais de 100 milhões	25	0,4	8.562,6	49,1

FONTE: ProChile (2002) *apud* ÁLVAREZ, 2004, p. 125.

Alvarez e Fuentes (2003) defendem que o Chile não se tornou uma economia menos industrializada depois da abertura, embora a composição da indústria manufatureira tenha se alterado em favor de setores intensivos em recursos naturais. Alvarez e Lemus (2001) destacam que houve bastante diversificação nas exportações (aumento do número de produtos exportados, mercados de destino e empresas exportadoras) até o fim dos anos 1980, mas com uma tendência ao aumento da concentração na década seguinte:

[...] durante los años noventa este proceso de diversificación ha ido aparentemente decayendo. Existe alguna evidencia al respecto, si se considera que la tasa de incorporación de nuevos productos y empresas exportadoras ha tendido a reducirse. Entre 1990 y 1994, las firmas exportadoras se incrementaron en un 42,5%, entre 1995 y 1999, aumentaron sólo en un 3,5%. Los productos exportados pasaron de aumentar en un 57,5% entre 1990 y 1994, a incrementarse en 3,9% entre 1995 y 1999 (ÁLVAREZ, LEMUS, 2001, p. 3).

Agosin (1999) fez um estudo econométrico para tentar explicar o aumento das exportações manufatureiras. Para tanto ele analisou, pelo lado da oferta, o papel de distintos fatores, como baixa nas tarifas de importação, depreciação do câmbio real e capacidade ociosa. A conclusão a que ele chega é que os fatores acima induzem mudanças positivas na oferta de exportações manufatureiras, mas não afetam a tendência na sua taxa de crescimento.

Além das alterações na pauta de exportações, houve mudanças também nos países de destino. Tradicionalmente, a União Européia foi o destino mais importante das exportações chilenas. Em 1970, por exemplo, sua participação foi de 61%; já em 1998 sua participação caiu bastante, absorvendo 28,2%. Com o passar do tempo, foram ganhando importância os mercados das Américas do Norte e Latina.

La composición de la canasta de las exportaciones chilenas varía notablemente según su destino geográfico. [...] en las exportaciones destinadas a países industrializados los recursos naturales procesados y en bruto tienen una participación mucho mayor que en aquellas dirigidas a los mercados de la región. En un mercado contraste, en 1998 las manufacturas constituyeron el 56% de las exportaciones totales de Chile a América Latina – bastante más que el 21% registrado en 1989. [...] La enorme importancia de los mercados latinoamericanos como destino de productos manufacturados puede resultar crucial para la expansión del volumen y calidad de las exportaciones chilenas. (FFRENCH-DAVIS, 2002a, p. 155-156)

Para Alvarez e Lemus (2001), apesar da incorporação de novos mercados, persiste a concentração em número reduzido de países e participação dos cinco mercados de destino mais importantes é sempre muito próxima a 50% (Tabela 4).

Tabela 4 - Participação por mercados de destino principais

Período	5 países	10 países	15 países	20 países	25 países
1960-1973	51,6	78,2	90,8	93,3	97,7
1974-1980	47,0	70,1	81,3	89,5	92,1
1981-1990	47,7	68,0	81,6	87,8	89,9
1991-1999	48,9	66,3	81,3	87,3	89,9

FONTE: Alvarez, Lemus, 2001, p. 12

Exportações e incorporação de progresso técnico: notas sobre três setores primários

A estratégia de crescimento com ênfase nas exportações enfatizou a necessidade de desenvolvimento das cadeias produtivas anteriores (insumos e equipamentos) e posteriores (produtos elaborados) nos recursos naturais (DÍAZ, 1996, p. 275-281). Enquanto as primeiras deveriam transformar o país em produtor relevante de insumos e equipamentos, com aumento da produtividade geral da indústria, as segundas induziriam a diversificação das exportações, com peso crescente produtos com maior valor agregado na pauta.

El principal desafío que presenta la dinámica exportadora es su persistente concentración en recursos naturales y productos derivados, lo que determina una mayor vulnerabilidad en la demanda, por la concentración en pocos rubros, la presencia de ciclos en sus precios y limitadas posibilidades de crecimiento sostenido en función de la elasticidad-ingreso de este tipo de productos. Asimismo, se vinculan a este tipo de productos preocupaciones ambientales, que resultan cada vez más sensibles en el ámbito del comercio internacional. En el proceso de la reestructuración de los últimos 30 años es posible, de todos modos, apreciar una reorientación de las exportaciones, desde los recursos naturales hacia productos con mayor elaboración” (SILVA, 2001, p. 11).

A produção de salmão em cativeiro, por exemplo, apresenta muitos *eslabonamientos hacia atrás* positivos, ao estimular indústrias produtoras de jaulas flutuantes, alimentos, redes de pesca, materiais de embalagem e serviços de transporte. Além disso, por empregar profissionais altamente qualificados (engenheiros, biólogos, etc.), contribui para a demanda nos setores de construção, educação e comércio na região produtora (AGOSÍN, 1999). Diaz (1996) concorda que a expansão das atividades primário-exportadoras continuará gerando impulsos industrializantes por *eslabonamientos* tanto *hacia adelante* (por exemplo: celulose, mas não necessariamente papel), quanto *hacia atrás* (por exemplo: estruturas metálicas, mas não necessariamente bens de capital).

O desenvolvimento de exportações primárias favorece a expansão de novas atividades produtivas, como serviços produtivos, por duas dinâmicas: (i) a interação entre escalas de produção e tamanho dos mercados externos favorece a redução de custo das indústrias situadas *hacia adelante*, o que explica sobretudo a expansão das *commodities* industriais; e (ii) a atividade primário-exportadora incrementa a demanda de insumos fornecidos por indústrias e atividades situadas *hacia atrás*, e pode fazê-lo em escala econômica viável. Para Diaz (1996) este fenômeno tem sido menos importante do que o anterior, mas facilitou a expansão da produção de equipamentos e bens de capital, bem como o desenvolvimento de serviços de engenharia para a produção mineral, pesqueira e florestal.

Ainda assim, Moguillansky (1999, p. 293) observa que, “inclusive en las ramas que hacen uso intensivo de recursos naturales, como el sector forestal o el minero, no se han desarrollado eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante para la fabricación de productos de mayor valor agregado”.

O cobre

Apesar de ter reduzido sua participação nas exportações chilenas, o cobre ainda é bastante importante para a economia do país, sendo o Chile o maior produtor mundial. A Tabela 5 traz a participação chilena na produção mundial de cobre durante o século XX.

Podemos dizer que o cobre está muito ligado ao desenvolvimento do Chile no século XX, já que se trata da principal riqueza do país.

En el período previo a 1970, el cobre representaba cerca del 75% de las exportaciones chilenas. En la primera mitad de la década del 50, la tributación al cobre constituía mas del 30% de la recaudación fiscal; en el año 1955 dicho porcentaje casi llega al 50%. En síntesis, el cobre generaba el 75% de las divisas y aportaba el 30% de los ingresos tributarios. Durante gran parte del siglo XX, las divisas constituían el cuello de botella del desarrollo económico; en consecuencia, el cobre constituía el principal mecanismo para financiar la adquisición de maquinarias y tecnología moderna. Además, si Chile no hubiera tenido cobre, los contribuyentes chilenos habrían tenido que experimentar un aumento de impuestos de

30% para financiar un gasto público similar al que hubo (MELLER, 2003, p. 2).

Tabela 5 - Participação chilena na produção mundial de cobre durante o século XX

Ano	Participação na produção total mundial (%)
1900	5,3
1910	10,2
1929	16,5
1938	17,5
1950	14,4
1960	12,6
1970	10,9
1980	13,8
1990	17,8
2000	36,4
2004	37,3

FONTE: Para 1900 a 2000, World Bank (1987), World Bureau of Metal Statistics apud MELLER, 2003, p. 4.; para 2004, Pro cobre, 2007

Durante os anos 1990 houve um aumento de empresas privadas na produção chilena de cobre, o que fez com que diminuísse a importância que a CODELCO tinha no passado, já que a mesma representava quase 85% da produção chilena de cobre em 1980; esta participação diminuiu a 33% em 2000. O espetacular crescimento econômico da China nos últimos anos tem contribuído para o aumento da demanda pelo produto, levando a cotação da *commodity* a níveis recordes nos mercados internacionais, o que tem ajudado países produtores como Peru e Chile. Em 2006 o cobre atingiu seu valor mais alto (acima de USD 8.000,00 a tonelada) desde que começou a ser negociado no mercado financeiro em 1870.

Atualmente a China é o maior consumidor no mundo de cobre, sendo responsável por 22% da demanda mundial. A previsão é de que a demanda chinesa continue alta nos próximos anos, pois é esperada uma segunda onda de urbanização. A demanda deverá ampliar-se ainda pela necessidade de reconstruir as cidades devastadas pelos furacões Katrina e Rita, nos Estados Unidos, e Stan, no México.

As atividades baseadas em recursos naturais podem ser relativamente

intensivas em conhecimento. Inclusive um setor como a mineração pode tornar-se um fenômeno de aprendizagem coletivo. A experiência norte-americana é interessante, tendo em vista que no final do século XIX e começo do XX a economia dos EUA era relativamente intensiva em recursos naturais. Assim, para que um país se desenvolva a partir de seus recursos naturais, o que interessa não é o tipo de recurso natural que ele possui, mas sim o processo de aprendizagem que é gerado através da exploração desse recurso natural.

Meller (2003, p. 23) assinala três elementos que favoreceram o desenvolvimento com uso intensivo da dotação de recursos naturais nos EUA:

- i) Un entorno legal acomodaticio y bastante liberal (siglo XIX); acceso abierto a la exploración, derechos de propiedad exclusivos para explotar un yacimiento descubierto, y el requerimiento de demostrar actividad productiva en el yacimiento para no perder el derecho de explotación.
- ii) Si bien ha habido en EEUU una rápida explotación hasta el agotamiento de muchos yacimientos de recursos naturales, la característica central de este proceso está fundamentalmente asociada al proceso continuo de aprendizaje, inversión, progreso tecnológico y reducción de costos generando de esta manera una notoria expansión mas que agotamiento de la dotación de recursos naturales del país.
- iii) El tercer elemento es la educación minera. EEUU se transformó en el país líder en ingeniería y metalúrgica. El desarrollo minero y petrolero constituyeron la base de una industria del conocimiento tecnológico. Ya a fines del siglo XIX, geólogos norteamericanos eran contratados como consultores en todo el mundo para prospección de petróleo y de yacimientos mineros. En realidad no es la geología (ni el capital financiero), sino que la inversión en conocimiento geológico lo que explica el dominio norteamericano en la producción mundial de petróleo. (MELLER, 2003, p. 23)

O setor florestal

O crescimento das exportações do setor florestal é interessante pois, apesar da abundância de recursos naturais existente no Chile neste setor, foi necessária uma política industrial para dar o grande impulso que a transformaria em uma indústria importante. A política industrial para este setor, que teve início em 1974, pode ser considerada como “o único caso que teve grande escala e grande êxito. Ela incluía incentivos especiais para o desenvolvimento do setor e um marco jurídico favorável à empresa privada e às exportações, que eliminava as restrições de liquidez ao investimento e favorecia a acumulação de capital humano específico no setor.”⁷ Além disso, entre 1975 e 1979, o Banco Central outorgou aos bancos comerciais e ao Banco del Estado uma linha de crédito especial para financiar projetos de desenvolvimento florestal, com condições vantajosas para as empresas pequenas. (AGOSIN, 1999, p. 95) A exportação de produtos florestais correspondia a menos de 0,5% do total antes de 1973 e atingiu 7,9% do total no início dos anos 1980.

Há muito tempo sabia-se que o Chile tinha vantagens comparativas na silvicultura. As condições do clima e do solo asseguram o crescimento rápido de certas espécies. Com base nesta dotação de recurso natural, durante os anos 1950 a Universidad de Chile e a Universidad Católica começaram a oferecer programas em engenharia florestal. Desta forma, quando o setor começou a desenvolver-se, a indústria já contava com um corpo significativo de especialistas. Quando as condições tornaram-se favoráveis, uma quantidade significativa destes profissionais transformaram-se em empresários (AGOSIN, 1999, p. 95).

O vinho

Outro produto cujo crescimento das exportações tem sido significativo é o vinho. Apesar de ser uma atividade tradicional no Chile, desde a época colonial, “os tipos de vinhos produzidos até meados dos anos 1980 não eram apreciados pelos consumidores dos países desenvolvidos. Era necessária

⁷ En 1974 se instituyó un subsidio de 75% del costo de plantación de árboles (Decreto Ley 701). Al mismo tiempo, la tierra privada plantada fue declarada inenajenable, se derogó la prohibición de cortar árboles de menos de 18 años, y se autorizaron las exportaciones de madera sin elaborar. Estos cambios legales hicieron posible y muy provechosa la integración vertical [...] (AGOSIN, 1999, p. 95).

uma mudança tecnológica em grande escala para que os vinhos chilenos pudessem ser vendidos no exterior.” (AGOSIN, 1999, p. 96) e também um efeito demonstração. “Em 1981 a firma espanhola de Miguel Torres adquiriu terrenos grandes no vale central (Curicó) e começou a produzir vinhos com a nova tecnologia. O sucesso desta firma fez com que outras empresas adotassem a mesma estratégia.” (AGOSIN, 1999, p. 96). Com a abertura econômica foi facilitada a importação de maquinários novos. Além disso, “em anos mais recentes investiram no Chile outras empresas grandes da Europa e Estados Unidos, como Rothschild, Larose Trintaudon, Grand Marnier, Roberto Mondavi y Christian Brothers).” Além disso, “vários vinhedos pequenos especializados estão fabricando produtos novos para o mercado de exportação e estão tentando vender seus vinhos a preços mais altos e com qualidade superior à das empresas tradicionais. Estes produtores, com menos capital que as empresas grandes, se apóiam nas associações de novos produtores de vinhos para colocar seus produtos no exterior.” (AGOSIN, 1999, p. 96). Em 2002 o vinho chileno já era exportado para mais de noventa países, de cinco continentes, superando a cifra de USD 600 milhões. Em um par de décadas, surgiram no Chile enólogos de prestígio mundial.

Apesar destes êxitos inquestionáveis, a indústria vinícola chilena enfrenta agora o desafio de consolidar as conquistas do que se chama muitas vezes de “etapa fácil” do esforço exportador e conseguir

mejorar la imagen del producto y priorizar la calidad por sobre la venta de volumen. Así mismo, para lograr un mayor liderazgo deberá transformar una actitud reactiva, por una proactiva, es decir, que se antepone a los ciclos y los remonta con la innovación. (...) existen algunas señales de amenaza a su competitividad. En primer lugar, Australia, su principal competidor en el mundo, le ganó terreno en los principales mercados de exportación de vino, teniendo un marketing mucho más agresivo y orientado a los segmentos de mercado de mayor precio. El menor valor por litro exportado de Chile, se explica porque la industria vende más del 80% del vino embotellado en los segmentos de más bajo precio. De hecho, Chile ganó mercados vendiendo a los precios más bajos por igual o mejor calidad. También se explica por el alto porcentaje vendido a granel, el que fue aumentando entre el 2000 y el 2005, casi alcanzando el 45%

del volumen total exportado. Chile también concentra las exportaciones de vinos embotellados en los segmentos de vinos corrientes y de mesa, en circunstancias que quedarse en los segmentos de bajo precio es un negocio arriesgado, por la extrema competencia en un mercado en que los analistas definen como de exceso de oferta y demanda decreciente. (MOGUILLANSKY, SALAS, CARES, 2006, p. 18).

A transição do Chile para a orientação exportadora

A abertura comercial e a desregulamentação do setor externo apareciam nas primeiras orientações de política econômica da ditadura, da mesma forma que a orientação exportadora com apoio ativo do Estado. Na política econômica, contudo, somente depois da grave crise de 1981-82 a defesa das exportações passou a ocupar lugar central, com a política de câmbio real estável e depreciado, em defesa da qual foram aplicados controle seletivos à entrada de capitais de curto prazo. Nesta mesma década, a abertura comercial multilateral e generalizada, com alíquota comercial baixa e comum para quase todos os produtos, foi acompanhada pela busca de acordos comerciais bilaterais com diferentes países e blocos econômicos. Ao longo de todo o período, foram mantidos e aperfeiçoados os instrumentos de intervenção estatal (incentivos, regulação, compras públicas), de grande relevo para a estratégia exportadora.

No final da década passada, os efeitos da crise asiática estimularam a reflexão sobre os limites dos êxitos alcançados:

Chile creció a tasas altas en los 90, siendo el sector exportador líder y motor del crecimiento. Esta evolución llevó a que en más de un producto —*commodities* basados en recursos naturales—, el país hoy lidere o esté entre los principales proveedores del mercado mundial. Esta constatación, lejos de llevar al país a la autocomplacencia, debiera conducirlo a impulsar un gran esfuerzo de innovación, en los productos, procesos y modelos de negocios de las industrias que hoy son líderes. Cabe destacar que países especializados en el procesamiento de recursos naturales, como los casos de Australia y Nueva Zelanda, han podido acceder a nuevos

mercados, copar nuevos nichos y superar la dependencia de los precios de los *commodities*, en base a la creación permanente de nuevos productos, comercialización de nuevos servicios y procesos (MOGUILLANSKY, SALAS, CARES, 2006, p. 7).

Esta seção está dividida em três partes: a primeira resume a política econômica ao longo destes trinta anos, a segunda apresenta e discute o papel decisivo do Estado no sucesso da orientação exportadora e a última apresenta elementos para a discussão das mudanças no setor produtivo chileno induzidas pela ênfase nas exportações.

A política econômica

Do ponto de vista da orientação para exportações, podemos dividir as décadas recentes em três períodos principais: i) implantação das reformas logo após o golpe militar de 1973; ii) da crise de 1981 até a recuperação, na segunda metade dos anos 1980, com recuos em algumas políticas liberalizantes e importante reorientação da política econômica, em especial no câmbio; iii) a partir dos últimos anos da década de 1980, quando se consolidou a orientação exportadora, com ampliação da abertura comercial e diversos acordos comerciais com blocos e países. Esta periodização não coincide com o desempenho macroeconômico do período mais relevante para a definição do modelo exportador (ver dados de 1974 a 1996 na Tabela 6), que mostra fortes oscilações nos principais indicadores até meados dos anos 1980.

Tabela 6 - Chile: indicadores macroeconômicos, médias anuais de períodos selecionados, 1974-1996

	74-75	76-79	80-81	82-83	84-85	86-89	90-93	94-96
1. Atividade econômica								
Crescimento do PNB	-6.2	7.4	6.7	-7.6	4.4	7.3	6.9	6.6
Investimento/PNB*	15.4	15.6	19.5	12.9	14.8	23.5	26.5	27.2
Taxa de desemprego*	13.5	13.8	10.9	18.6	12.2	5.3	5.9	5.7
2. Preços domésticos								
Inflação	358	69	20	22	25	18	18.0	8.7
Varição salário real	-4.1	14.3	8.8	-5.5	-2.1	2.6	3.9	5.1
Varição taxa de câmbio real.	83.0	1.4	-13.2	15.7	13.3	4.5	-2.8	-3.7
Taxas de juros real	15.9	43.9	24.8	25.1	11.1	8.9	11.1	9.9
3. Setor externo								
Termos de variação no comércio	-33.1	2.6	-3.5	-3.6	-5.4	7.3	-3.6	1.6
Varição do volume exportação	22.2	15.3	2.0	2.7	6.8	11.1	9.5	9.3
Balança comercial/PNB*	-2.0	-2.8	-10.3	2.7	2.8	4.5	-2.3	8.6
Conta corrente/PNB*	-5.2	-5.4	-14.5	-5.4	-8.3	-1.8	-4.8	0.1
Dívida externa/ Exportações*	3.1	1.6	3.1	4.0	4.6	1.7	1.6	1.1
4. Políticas macroeconômicas								
Superávit fiscal/PNB*	2.1	5.2	3.3	-1.2	-0.2	5.0	0.8	1.3
Crescimento do M1	260	112	31	6	23	37	28	19.7
Taxa de câmbio nominal	390	47	-	49	45	13	5	-0.8

* Referem-se aos valores correspondentes ao último ano do período.

Nota: Crescimento do PNB: refere-se à variação da média do PNB anual, medido a preços constantes de 1977 para o período 1976-85, e a preços constantes de 1986 para o período 1986-96.

FONTE: Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estatística (INE), Edwards⁸ (1984), Fontaine⁹ (1996, table 1) *apud* EDWARDS e LEDERMAN, 1998, p.58.

⁸ Edwards, Sebastian. 1984. *The Order of Liberalization of the External Sector in Developing Countries*. Princeton Essays in International Finance 156. Princeton University, Princeton, NJ.

⁹ Fontaine, Juan Andrés. 1996. *La construcción de un mercado de capitales: El caso de Chile*. Washington, DC: The World Bank.

Nos primeiros anos após o golpe militar de setembro de 1973, a economia chilena passou por profundas e drásticas mudanças estruturais, entre elas as aberturas comercial e financeira. Foram eliminadas quase todas as restrições comerciais (FFRENCH-DAVIS, 2002a) e o imposto de importação foi fortemente reduzido (Tabela 7). A política comercial era muito complexa até então:

Había 57 tasas arancelarias distintas, que iban desde cero a 220% (más sobretasas en varios artículos), muchas medidas no arancelarias (depósitos previos de importación, prohibiciones, contingentes, etc.) y un sistema de tipos de cambios múltiples con ocho precios para el dólar, el mayor de los cuales era 10 veces más alto que el más bajo. Este particular sistema de protección no respondía a ningún objetivo de desarrollo. (AGOSIN, 1999, p. 88)

Tabela 7 - Chile: alíquota de importação média (%) e taxa real de câmbio (1986=100), 1973-2001

Ano	Alíquota de importação média (%)	Taxa real de câmbio (1986=100)
1973	94,0	65,1
1974-79	35,3	73,2
1980-82	10,1	57,6
1983-85	22,7	79,1
1986-89	17,6	106,6
1990-95	12,0	99,5
1996-98	11,0	80,3
1999-2001	9,0	88,4

FONTE: Banco Central de Chile *apud* FFRENCH-DAVIS, 2002a, p. 145.

Havia uma intenção deliberada de acabar com o modelo de substituição de importações¹⁰, embora sem percepção clara quanto ao ritmo e às condições

¹⁰ “Entre muchas otras declaraciones que reiteran la orientación hacia afuera de las políticas económicas del gobierno Pinochet puede citarse las palabras de su ministro de Economía en una conferencia de prensa dada en febrero de 1985: ‘El crecimiento hacia afuera - movido por las actividades con capacidad de enfrentar ventajosamente los rigores de la competencia internacional - es un sello distintivo de la estrategia sustentada por el Supremo Gobierno ... El propósito es operar una profunda reconversión de nuestro sistema productivo, estimulando preferentemente las actividades conectadas a la exportación y, en general, a las productoras de bienes transables’” BCCH, *Boletín Mensual No. 684*, febrero de 1985 *apud* GLAUSER, 1989, p. 157

em que devia ser implantada a nova política.¹¹ A posição inicial de que o câmbio deveria ser desvalorizado para incentivar as exportações e favorecer o balanço de pagamentos levou a uma desvalorização forte em outubro de 1973 e seguiu-se um sistema de míni-desvalorizações (*crawling peg*) até janeiro de 1978, com duas pequenas valorizações em junho de 1976 e em março de 1977. Vale observar que a redução das alíquotas aumentou o nível de proteção efetiva à agricultura, pois antes o controle de preços agrícolas e a economia relativamente fechada que encareciam os insumos importados (EDWARDS, LEDERMAN, 1998). Esta situação ocorria também em outros setores em que as empresas dependiam de insumos importados.

A política cambial foi alterada em 1978. Com a orientação de ajuste monetário do balanço de pagamentos, a taxa de câmbio tornou-se a principal âncora contra a inflação. A taxa de desvalorização foi prefixada para um ano e em 1979 o peso foi atrelado ao dólar, o que provocou forte valorização do câmbio real até 1982 (EDWARDS, LEDERMAN, 1998).

Em trabalho sobre comércio exterior e crescimento no Chile, Agosin (1999) destaca que na área financeira, as reformas iniciadas em 1975 incluíram privatização de bancos, com redução das restrições à entrada no setor financeiro, ao lado de corte das taxas de encaixe bancário e eliminação de tetos máximos para os juros. Sem regulações prudenciais, o setor financeiro cresceu enormemente e as taxas de juros passaram de muito negativas a muito altas em termos reais.

A combinação entre abertura econômica abrupta e apreciação do peso levou à grave crise financeira e cambial de 1981, agravada pela crise da dívida externa em toda a América Latina em 1982, com a moratória mexicana. Com a desvalorização do peso e a quebra de muitos bancos e empresas, o PIB caiu 14% em 1982 e o desemprego atingiu 18,6% em 1983.

A crise induziu a revisão da ortodoxia neoliberal e a adoção de políticas pragmáticas. A geração de saldos comerciais positivos passou a ser um dos objetivos principais, para atender ao serviço da dívida externa. As medidas

¹¹ "Initially, however, the authorities had no precise idea about how deep and how fast the liberalization should be. In fact, only after Chile withdrew from the Andean Pact in December of 1977, did the chief of economic strategist, Minister Sergio de Castro, announced that the final goal was to reduce tariffs to a uniform rate of 10 percent by mid-1979. In explaining this change in tariff policy, de Castro pointed out that the prevailing differentiated tariff structure of rates between 10 percent and 35 percent generated an unjustifiable discriminatory situation". (EDWARDS, LEDERMAN, 1998, p. 4).

adotadas incluíram desvalorização do câmbio, incentivos às exportações (MOGUILLANSKY, 1999), flexibilização da política comercial, com aumento das alíquotas de importação para 35%, medidas *antidumping*, bandas de preços similares aos internacionais para os três produtos agrícolas principais (trigo, açúcar e oleaginosas), aperfeiçoamento do *drawback*, e outras (FFRENCH-DAVIS, 2002a, 2002b).

O ajuste na conta corrente foi rápido e as tarifas de importação foram reduzidas para 20% em junho de 1985 e para 15% em maio de 1988. (EDWARDS, LEDERMAN, 1998). O aumento inicial da alíquota de importação serviu para encorajar a produção interna de alguns produtos para competir com importados (FFRENCH-DAVIS, 2002b) e a redução posterior ajudou a conter a inflação¹² com a forte recuperação econômica, estimulada pelos juros reais moderados em termos reais, “favorecendo o investimento e a aquisição de tecnologia.” (AGOSIN, 1999, p. 90).

A mudança na política cambial teve papel decisivo, com a ênfase em taxa de câmbio real depreciada para favorecer as exportações:

Entre otras medidas, mediante la fijación de un tipo de cambio real elevado que mejoró apreciablemente la rentabilidad de la producción de bienes transables. En 1985, el tipo de cambio real subió un 25% por encima del ya elevado nivel que había alcanzado en 1984, volvió a subir un 13% en 1987 y se mantuvo en los tres años siguientes. Como consecuencia, en 1989 el tipo de cambio real era 1,9 veces el vigente al producirse el colapso de 1981-82. En este contexto, la proporción exportada del producto pasó de 23,7% en 1980 a 28,9% en 1989. (DAMILL, FANELLI, FRENKEL, 1994, p. 210).

O sistema de câmbio adotado após 1983 foi novamente o *crawling peg*:

Fundamentalmente, el Banco Central fijaba en el mercado oficial un precio de referencia para el dólar (llamada tipo de cambio acuerdo, TCA), con una banda de flotación inicialmente pequeña, que fue ampliándose

12 Em seu paper, Gregorio (2004), analisa o papel que o crescimento da produtividade teve na desinflação do Chile nos anos 1990. Ele conclui que o papel foi fundamental no combate à inflação e que o crescimento sustentável do Chile é resultado de boas políticas econômicas, assim como boas instituições.

cada cierto tiempo. El tipo de cambio “oficial” se devaluaba diariamente, de acuerdo con el diferencial entre la inflación interna y una estimación de la inflación externa. A ello se sumaron, en varias ocasiones, devaluaciones discretas, las que permitieron la notable depreciación real que se registró después de la crisis de 1982 (130% entre 1982 y 1988). (FFRENCH-DAVIS, 2002a, p. 147)

O governo não se limitou ao manejo dos instrumentos macroeconômicos tradicionais e adotou uma série de medidas de incentivo direto às exportações. A isenção de IVA exigia a emissão de muitos documentos e tinha custo financeiro para a empresa, que devia pagar o imposto para depois recuperá-lo. Na devolução simplificada, nas exportações de menos de 20 milhões de dólares todos os exportadores recebem um subsídio de 3%, 5% ou 10% sobre o valor da exportação, processo mais simples para exportadores pequenos e médios.¹³ Em 1994 o Estado pagou US\$ 150 milhões como *devolução simplificada* e apenas US\$ 26 milhões de dólares por isenção do IVA (AGOSIN, 1999).

O Estado também contribuiu para o estímulo às exportações não minerais, por meio das “Políticas de inversión extranjera directa”, um “programa de conversão da dívida em capital cujos objetivos eram diminuir a carga da dívida externa e, ao mesmo tempo, fomentar o investimento estrangeiro direto” (AGOSIN, 1999, p. 94) e que vigorou de 1985 a 1991. Para Ffrench-Davis (1990), o programa não tinha a neutralidade e o automatismo do regime de investimento estrangeiro direto e oferecia forte subsídio ao investimento estrangeiro direto: “Assim, as autoridades fizeram da necessidade uma virtude e impulsionaram uma política industrial com outro rótulo. [...] Por volta de 40% de todo o investimento direto estrangeiro durante o período mencionado acima foi realizado com conversão de dívida em capital”.

A equipe econômica que assumiu em 1990 manteve os princípios básicos da política comercial anterior. As tarifas de importação ficaram inalteradas até 1999 (média de 11%), sendo reduzidas progressivamente até atingirem

¹³ Agosin (1999, p. 93) afirma: “Aunque no ha habido estudios econométricos cuidadosos del impacto del reintegro simplificado en la aparición de nuevas exportaciones, no puede ser coincidencia que después de la introducción del sistema el número de productos manufactureros exportados, y sus valores, crecieran rápidamente.”

6% em 2003. (FFRENCH-DAVIS, 2002a).¹⁴ A novidade principal foram os acordos comerciais com diversos países: no âmbito da ALADI, acordos de complementação econômica com Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e com o Mercosul; acordos de livre comércio com Associação Européia de Livre Comércio, Mercado Comum Centro-Americano, Canadá, Coréia do Sul, União Européia e EUA (LOPES, CARVALHO, 2007).

Na política cambial, na maior parte dos anos 1990 o sistema foi o *crawling peg* com bandas, mas com intervenções notavelmente mais ativas. Do mesmo modo que outros países da América Latina, o câmbio tendeu a valorizar-se, principalmente durante a primeira metade da década, devido ao grande ingresso de capital externo e foram adotadas diversas medidas a fim de evitar uma apreciação excessiva:

En Chile se introdujeron significativos ajustes en la política cambiaria, para resistir la tendencia a la apreciación; así, el tipo de cambio, que estaba ligado sólo al dólar estadounidense, paso a depender de la trayectoria de una canasta de monedas, a fin de desalentar los flujos de capital especulativos que operaban predominantemente en dólares, y el Banco Central se involucró activamente en el mercado cambiario, incluyendo la intervención intramarginal (dentro de la banda). Además, se instauraron impuestos y requisitos de encaje a los créditos externos y depósitos en moneda extranjera, para encarecer su costo en el mercado interno con miras a morigerar la oferta de divisas ante la oleada de capital externo y reducir la significación de los flujos de corto plazo. (FFRENCH-DAVIS, 2002a, p. 151)¹⁵

Entretanto, essas medidas foram perdendo sua eficácia na segunda metade

¹⁴ Ello ha conllevado la eliminación de la regla simple consistente en aplicar un arancel uniforme a todas las importaciones incorporando una discriminación para un mismo tipo de bien según su país de origen. Se establecieron además categorías específicas de bienes con reducción arancelaria rápida, lenta, o mediana, y productos excluidos que constituyen excepciones para las preferencias. Estas medidas afectaron la competitividad de algunos sectores, pero también estimularon el incremento en la productividad (MOGUILLANSKY, 1999, p. 54).

¹⁵ Gregorio, Edwards e Valdés (2000), analisam a eficácia do controle de capital na economia chilena, examinando os efeitos na taxa de juros, na taxa de câmbio real e no volume e composição do fluxo de capital. Eles concluem que a evidência econométrica não mostra efeitos significativos no diferencial da taxa de juros no longo prazo, nem na taxa de câmbio real. Mas, houve uma mudança na composição do fluxo de capital em direção à uma maturação mais longa.

da década. Como consequência, entre 1995 e outubro de 1997, houve uma apreciação real de 16%, contribuindo para a elevação do déficit externo, que atingiu 5,7% do PIB no biênio 1996-1997. Com o advento da crise asiática, houve fuga de capitais, forçando a desvalorização, que foi evitada através do aumento de juros e do estreitamento da banda cambial. Finalmente, em setembro de 1999, o Banco Central decidiu deixar o câmbio flutuar¹⁶.

O papel do Estado

O Estado teve participação ativa no direcionamento da economia nas últimas décadas e fez uso de diversas políticas e instrumentos de apoio a atividades intensivas em recursos naturais e ao setor exportador. As políticas se iniciaram com a criação de mecanismos de ajuda aos devedores e aos bancos, para logo prosseguir com a reprivatização de empresas e do sistema financeiro, a correção dos preços relativos, geração de incentivos ao investimento estrangeiro, facilitação ao acesso dos investidores institucionais ao mercado de capitais e, finalmente, a promoção e o estímulo do setor exportador (MOGUILLANSKY, 1999). O Estado regulou de maneira efetiva a evolução dos mercados estratégicos (juros, câmbio, salário mínimo, bandas de preços agrícolas e tarifas públicas), visando provocar uma modificação estrutural dos preços relativos, a fim de criar um ambiente mais favorável para as empresas exportadoras (DIAZ, 1996, p. 275). Acrescenta-se que a reforma tributária de 1984 foi orientada para estimular o investimento (ver MARFÁN, 1984; CARVALHO, 1997).

Papel destacado coube à Codelco, a maior produtora de cobre do país e que permaneceu em poder do Estado. Além de importante fonte de divisas para o setor público, a Codelco operou como instrumento de política industrial com a “política de compras de insumos y bienes de capital a empresas nacionales, lo que favoreció la retomada del crecimiento del sector metal-mecánico” (DIAZ, 1996, p. 275).

Os principais investimentos foram efetuados em atividades chaves, como: i) as vinculadas aos setores dinâmicos das exportações: mineração e indústria (agroindústria, derivados da pesca e florestal); e ii) os setores de

16 Para uma análise do contexto econômico e do processo de adoção do regime de flutuação cambial com metas de inflação no Chile, ver Russo (2004) e Cunha (2006).

infraestrutura: energia, telecomunicações, infraestrutura viária, portuária e sanitária, que representam áreas fundamentais para o desenvolvimento da competitividade internacional.

Os beneficiados pelos incentivos do governo, foram

[...] en primer lugar, los que hoy se han transformado en los grandes grupos económicos, generando las condiciones y recursos básicos de la expansión. En segundo lugar, el capital extranjero, que tuvo una participación importante como coadyuvante, pero no como protagonista en este proceso. Los beneficios de la política de este período no se limitaron a estos agentes, sino que también alcanzaron a las grandes y medianas empresas, que pudieron desarrollarse en los espacios y actividades abiertas por los conglomerados, mientras que las pequeñas empresas [...] quedaron marginadas del proceso. (MOGUILLANSKY, 1999, p. 61)

Coube papel destacado ao ProChile, órgão de promoção de exportações subordinado à Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales – Direcon, do Ministério das Relações Exteriores. Criado em 1974, no contexto de mudança brusca para a abertura externa e ênfase nas exportações, o ProChile recebeu a missão de:

Perform studies and develop methods to guide and train entrepreneurs in – Using new information technologies – Organizing international trade fairs and business missions – Developing programs to help SMEs enter the global marketplace – Conducting national calls for proposals for export promotion programs [...] Among many other services, this network provides market data and makes it easier to establish business contacts. (PROCHILE, 2003)

O ProChile teve grande papel no aumento das exportações desde então e conta hoje com 13 escritórios no Chile e agências em 56 países.¹⁷ Os

¹⁷ Vale observar que órgãos de promoção das exportações são tão importantes que em alguns países, como os Estados Unidos, eles não estão limitados à esfera federal, tendo atuação também estadual: “All 50 U.S. states have offices to assist firms in selling goods and services abroad and the resources devoted to export promotion by states rose from USD 21 million to USD 96 million from 1984 to 1992” (BERNARD, JENSEN, 2001, p. 2).

escritórios no Chile têm a função de fornecer orientação e informação relevante e atualizada sobre os mercados internacionais. Além disso, proporciona assistência técnica e estratégica para a preparação e execução de Programas de Promoción de Exportaciones, e outras ações para o intercâmbio comercial.

O ProChile conta com a assessoria de especialistas em quatro áreas: i) departamento de alimentos; ii) departamento de indústrias; iii) departamento de serviços; e iv) departamento regional e pequenas e médias empresas. Como exemplo, os serviços prestados pelo departamento de alimentos engloba: i) informação sobre os instrumentos e ferramentas que oferece o ProChile; ii) apoio e orientação no processo exportador; iii) entrega de informação setorial; iv) guia para o desenho de estratégias de promoção de exportações e coordenação de agendas de reuniões no exterior; v) assistência na formulação de programas de promoção de exportações tanto para o Concurso Público como no Concurso para Internacionalización de la Pequeña Agricultura Campesina, bem como entrega de informação sobre a forma de operar dos mesmos; vi) guiar as pequenas e médias empresas para que possam ter acesso ao instrumento de internacionalização da pequena e média empresas; e vii) organização de programas institucionais de interesse estratégico setorial (com associações gremiais). O Prochile também contribui para a criação de reputação dos produtores locais no exterior, a chamada “criação da imagem do país no exterior”, através de meios de massa de comunicação nos mercados objetivos. Trata-se de propagar a marca “Chile” nos produtos exportados. Isso vai criando no exterior credibilidade para os produtos chilenos.

As empresas beneficiadas pelo ProChile exportavam mais, em valor médio e em número de produtos, e as empresas que exportavam a um número maior de mercados tinham uma probabilidade maior de usar os instrumentos do ProChile, o que demonstraria que estes instrumentos seriam utilizados por empresas com um grau maior de experiência exportadora. Por outro lado, empresas que estão localizadas na capital têm uma probabilidade mais baixa de participar, o que pode ser consistente com os esforços do ProChile em incorporar empresas de regiões aos mercados internacionais, ou pela própria natureza das vantagens comparativas do Chile, que é um país relativamente abundante em recursos naturais, os quais não estão localizados na capital. (ALVAREZ, CRESPI, 2000)

Durante o decênio de 1990, as atividades de promoção comercial patrocinadas pelo Estado foram intensificadas. Grupos de empresas foram estimulados a formarem associações, visando promover seus produtos e realizar em conjunto atividades que buscam um melhor conhecimento do mercado. O financiamento das atividades no exterior e os custos de administração destes “Comités de Exportación” são subvencionados em escala decrescente por um período máximo de seis anos (AGOSIN, 1999).

Ffrench-Davis (2002b) destaca a importância da Fundación Chile, instituição semipública voltada para assistência técnica a alguns projetos. A idéia era determinar quais atividades poderiam se beneficiar de novas tecnologias. Como qualquer empreendimento de capital de risco, esta Fundação registrou muitos fracassos, mas também muitos casos de sucesso, como o cultivo de salmões (AGOSIN, 1999). A partir de um projeto piloto de 1981 para o cultivo de salmões em jaulas, em água doce (tecnologia desenvolvida na Noruega e Suécia), houve a primeira produção comercial em 1986-1987, duplicando no período seguinte. No ano de 1988 o ciclo se completou, quando o projeto começou a gerar lucros e a Fundação vendeu o projeto a uma companhia japonesa¹⁸ de pescados e mariscos comestíveis. Nos anos 1990 a exportação de salmão se tornou uma das mais importantes (CEPAL, 1998).

Las exportaciones de salmón de cultivo eran insignificantes en 1986, y llegaron a unos 700 millones de dólares en 1998. Chile abastece hoy cerca del 15% del mercado mundial de salmónes y truchas cultivados y es actualmente el segundo exportador del mundo detrás de Noruega. La industria de salmón constituye una verdadera historia de éxito en la cual la adaptación y el desarrollo tecnológicos desempeñaron un papel dominante. (AGOSIN, 1999, p. 95)

Transformações no setor produtivo

A abertura comercial faz com que as empresas passem por profundas transformações e modifiquem comportamentos para sobreviver. No Chile,

¹⁸ Trata-se da Nippon Suisan, empresa japonesa que é uma das maiores empresas pesqueiras do mundo.

com a abertura econômica abrupta, a maioria das empresas passou por muitas dificuldades de adaptação.¹⁹

En el curso de los años 1973-87 la estructura productiva y el empleo manufacturero sufren modificaciones de importancia una vez que las bases sobre las que se construye la “nueva economía” ponen en pocos años en un lugar secundario el sector industrial, bajándolo de su pedestal de principal motor del desarrollo económico chileno. (GARCÍA, 1989, p. 102)

O empresariado chileno dos anos 1990 é bastante diferente do existente até a década de 1970. De acordo com Castillo e Alvarez²⁰ (1998 *apud* MOGUILLANSKY, 1999) a concorrência desencadeada com a abertura dos mercados levou a maioria das empresas a empreender aceleradas mudanças em três âmbitos decisivos: i) estilos de gestão: tendência à profissionalização dos grupos diretivos e gerenciais; ii) estrutura da organização: simplificação, maior flexibilidade da administração, descentralização e criação de centros de custos; e iii) o desenvolvimento de estratégias comerciais.

[...] ha surgido un empresariado industrial renovado, definiéndolo a partir de las siguientes características: una trayectoria más profesional que patrimonial; un espíritu empresarial más dinámico y menos rentista; una identidad social autónoma y cosmopolita; una concepción más pragmática y menos paternalista de la empresa y

¹⁹ Nos anos 80, aproximadamente 7.000 empresas fecharam suas portas no Chile (BENEVANTE, 1997).

“Entre 1974 y 1987 el crecimiento manufacturero tuvo un dinamismo que lo diferencia notablemente del resto de las actividades al ser uno de los sectores más afectados por la nueva política económica, mostrando un crecimiento promedio anual de apenas 0,6%; bajando su participación en el PGB desde 27,5% en 1973, a 21,2% en 1987, es decir, una participación casi igual a la que se daba a fines de la década de los años cincuenta, pero con efectos graves en el empleo, la capacidad empresarial, tecnológica y productiva, en la propiedad y en las inversiones (GARCÍA, 1989, p. 110). Um fato interessante é que, no período de 1978-1983 houve muitas quebras, que afetaram principalmente as empresas que, ao invés de adotarem estratégias defensivas, realizaram investimentos importantes em modernização tecnológica, basicamente mediante aquisição de máquinas e equipamentos no exterior, não podendo honrar suas dívidas ao mudar a política cambial e agravar-se o quadro recessivo. (CASTILLO, DINI, MAGGI, 1996).

²⁰ Castillo, Mario y Raúl Alvarez (1998). “El liderazgo en las grandes empresas en Chile”, *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, Wilson Peres (coord.), México, D.F. Siglo Veintiuno Editores.

de las relaciones laborales y una racionalidad económica expansiva. Esta imagen ciertamente contrasta con la expresión predominante del empresariado chileno, en relación con la empresa, que sigue reflejando una postura extremadamente ideologizada, propensa al rentismo, a la mantención de relaciones laborales atrasadas y a una visión global extremadamente provinciana. (MONTERO²¹, 1997 *apud* MOGUILLANSKY, 1999, p. 76)

O investimento estrangeiro direto (IED) no Chile passou de 1% do PIB em meados dos anos 1980 para 8% no final dos anos 1990, com forte concentração em produtos químicos e produtos metálicos e presença muito baixa nos setores têxteis, vestuário, calçado, madeira e móveis (ALVAREZ, 2002, p. 5). Este aumento foi impulsionado pelo programa de conversão de dívida externa iniciado na metade dos anos 1980:

La inversión extranjera directa no aumentó hasta 1987, pero desde entonces su crecimiento ha sido ininterrumpido. Cerca de 60% de todas las nuevas inversiones a través del régimen regular han ido al sector minero, en el cual Chile tiene claras ventajas comparativas. Otras políticas de inversión extranjera directa han tenido como resultado el estímulo de exportaciones no mineras. En 1985, las autoridades instituyeron un programa de conversión de deuda en capital cuyos objetivos eran disminuir la carga de la deuda externa y al mismo tiempo fomentar la inversión extranjera directa. Pero este canal para invertir en Chile no tenía la neutralidad y el automatismo del régimen de inversión extranjera directa. (...) el programa de conversión de deuda implicó un fuerte subsidio a la inversión extranjera directa (...); sin embargo, los proyectos tenían que ser aprobados caso por caso, con prioridad para las nuevas exportaciones. Así, las autoridades hicieron de la necesidad una virtud e impulsaron una política industrial con otro rótulo. Durante los años en que estuvo en operación (1985-1991), cerca de 60% de las inversiones efectuadas en virtud de este programa tuvieron por destino las manufacturas y la agricultura, en su mayoría en los sectores forestal

²¹ Montero, Cecilia (1997), *La revolución empresarial chilena*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Editorial Dolmen.

y de papel y celulosa. Alrededor del 40% de toda la inversión extranjera directa durante este período fue realizada con conversión de deuda en capital. (AGOSÍN, 1999, p. 93-94)

O Quadro 1 apresenta uma periodização do investimento privado no Chile de 1974 a 1988, período em que se desenvolveu e consolidou a atual estrutura produtiva ²²:

Diversos grupos econômicos, no final dos anos 1990, foram obrigados a se concentrar. Neste ponto tiveram grande importância as vantagens comparativas. Podemos dizer que atualmente a indústria chilena é muito mais madura do que há algumas décadas atrás. Além de competir em um ambiente bastante distinto, ela é mais ativa, próspera e exportadora. Essa indústria também é hoje uma importante usuária de serviços de manutenção e consertos, atividades de transporte, comunicação, serviços financeiros, comercialização, etc., contribuindo para aumentar a “complexidade” da economia. É sabido, entretanto, que alguns setores perderam participação (particularmente têxtil e metal mecânico) e outros ganharam (indústria vinculada com o processamento de recursos naturais):

No es casualidad entonces que los estudios sectoriales de la época [1973-1983] hablan correctamente de la desindustrialización, aunque el concepto a veces sobrepasó el límite preciso que debería tener – destrucción de experiencia y dismantelamiento de capacidad industrial – confundiendo incorrectamente con fenómenos de caída del producto y del empleo (DIAZ, 1996, p. 273).

22 Castilho, Dini e Maggi (1996), estudam, a partir de evidências empíricas, as novas estratégias competitivas que foram surgindo a partir dos anos 1980. Foram estudadas estratégias competitivas de 20 empresas, ilustrativas do universo de médias e grandes empresas.

Quadro 1 - Sínteses das fases do investimento privado no Chile no período 1974-1998

Período	Características do período	Respostas dos agentes
Fase I 1974-85 a) 1974-81 b) 1982-85	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilização - Reforma Estrutural - Privatizações - Crise dívida externa - Política de ajuste - Quebras de empresas privatizadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Racionalização da gestão - Redução de custos - Reorientação de ativos - Desarticulação grupos econômicos - Queda no investimento
Fase II 1986-89	<ul style="list-style-type: none"> - Reativação - Fortes incentivos estatais aos conglomerados - Orientação Externa - Nova fase de reformas - Re-privatizações - Regulação sistema financeiro 	<ul style="list-style-type: none"> - Reestruturação grupos econômicos - Ingresso de capitais estrangeiros com reconversão da dívida - Orientação exportadora - Modernização tecnológica - Forte aumento no investimento
Fase III 1990-95	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação no crescimento - Estabilidade macroeconômica - Diminuição incentivos públicos - Re-valorização cambiaría moderada 	<ul style="list-style-type: none"> - Investimento externo direto - Modernização tecnológica - Expansão de plantas - Internacionalização da produção - Forte dinamismo do investimento em setores processadores recursos naturais, infra-estrutura e construção.
Fase IV 1996-98	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilidade macroeconômica - Diminuição incentivos públicos - Melhor regulação serviços básicos privatizados - Re-valorização cambiaría significativa - Incorporação de agentes privados a novas áreas de infra-estrutura 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuição no esforço de investimento inversor em setores dinâmicos - Diminuição esforço investidor em setores de exportação - Venda de empresas de grupos econômicos a transnacionais - Reconcentração do capital em sectores de alta rentabilidade e baixo nível tecnológico

FONTE: Mogueillansky, 1999, p. 291

Notas finais

O desempenho das exportações chilenas contribuiu para o crescimento da economia, melhorou o balanço de pagamentos e ampliou a capacidade de importação de insumos e bens de capital. Contudo, não há evidências de que as exportações tenham estimulado o progresso tecnológico na escala esperada.

Houve importante diversificação das exportações, diminuiu muito a dependência em relação ao cobre e o país se tornou líder na exportação de produtos não tradicionais, como frutas frescas, produtos florestais, salmão em fazendas e produtos do mar. Aumentou muito o número de países de destino e de empresas exportadoras, mas as vendas estão concentradas ainda em poucos mercados, poucos produtos e em número reduzido de empresas. Os novos setores exportadores são ainda muito dependentes de recursos naturais e com reduzido valor adicionado, o que mantém a dependência frente às flutuações do preço das *commodities*.

La especialización en recursos naturales se ha convertido en un prolífico campo de discusión con respecto a las estrategias y políticas más aconsejables, puesto que a estas exportaciones se asignan varias características “no deseadas”. Entre tales características diversos analistas han hecho referencia a su bajo valor agregado y uso de tecnologías simples, vulnerabilidad a los *shocks* externos, pocos encadenamientos intersectoriales, salarios bajos, efectos ambientales no deseados y poca capacidad de generación de empleo. Diversos argumentos matizan estas apreciaciones, tanto con experiencias concretas en sentido contrario, como por la necesidad reconceptualizar o reevaluar algunos indicadores (...). De modo que, de esta discusión, surgen importantes elementos para la formulación de reorientaciones estratégicas, que eran necesarias antes de la crisis asiática y con mayor razón después de ella. (SILVA, 2001, p. 11)

A demanda internacional por algumas categorias de produtos com alto ou médio conteúdo tecnológico, e também por alguns produtos de origem natural em estágio avançado da cadeia de valor adicionado, tem crescido muito mais rapidamente do que a demanda por produtos de baixo conteúdo

tecnológico e produtos de origem natural com baixo grau de processamento. Apesar da abundância de recursos naturais que o Chile possui, o país deve tentar produzir e exportar produtos mais elaborados:

[...] as assimetrias existentes na estrutura das parcelas de mercado entre os produtos de demanda dinâmica e os de demanda lenta dificilmente podem ser creditadas passivamente ao fato de que a América Latina é mais rica em recursos naturais do que o Leste Asiático, e que “inesperadamente” esses produtos caracterizam-se por uma demanda fraca nos mercados da OCDE. (PALMA, 2005, p. 423)

A diversificação das exportações é também desejável por outras razões:

Al ascender por la “escala tecnológica” con la diversificación de las exportaciones una economía puede elevar sus salarios reales, con lo cual estimula aún más el crecimiento y mejora la distribución del ingreso. Pero éste no ha sido en absoluto el caso de la economía chilena en el último par de decenios. Aunque las exportaciones se han diversificado, con pocas excepciones, su contenido tecnológico sigue siendo muy poco sofisticado, y los salarios siguen siendo mucho más bajos que los de países industrializados avanzados. (AGOSIN, 1999, p. 82)

No que diz respeito ao desenvolvimento das indústrias *hacia atrás* y *hacia adelante*, para haver outros casos de sucesso como o dos salmões, é necessário que o desenvolvimento das exportações primárias favoreça a expansão de novas atividades produtivas. Por um lado a interação entre escalas de produção e tamanho dos mercados externos favorece a redução de custos das indústrias situadas *hacia adelante*. Isso explica sobretudo a expansão das *commodities* industriais. Por outro lado, a atividade primária exportadora incrementa a demanda por insumos que por sua vez favorecem o estabelecimento de indústrias e/ou atividades situadas *hacia atrás* a uma escala econômica viável. Para alguns autores, no Chile este fenômeno tem sido menos importante do que o anterior, mas facilitou a expansão da produção de equipamentos e bens de capital, bem como o desenvolvimento de serviços de engenharia para a produção mineral, pesqueira e florestal.

As exportações têm sido um dos fatores principais do crescimento econômico chileno, mas a diversificação para bens e serviços mais elaborados apresenta requisitos de política bem mais complexos, com maior articulação entre os setores privado e público.

O Estado teve participação ativa no crescimento da economia chilena, orientando os estímulos para o investimento em direção a determinados agentes e setores. Além disso, o Estado regulou de maneira efetiva a evolução dos mercados estratégicos (taxa de juros, taxa de câmbio, salário mínimo, bandas de preços agrícolas e tarifas públicas), visando provocar uma modificação estrutural dos preços relativos, a fim de criar um ambiente mais favorável para as empresas exportadoras. Entre os agentes mais beneficiados pelas ações do Estado destacam-se os grandes grupos econômicos, o capital estrangeiro e as grandes e médias empresas. Registre-se que, apesar da ampla privatização, a maior produtora de cobre do Chile, a Codelco, continua nas mãos do Estado e é importante fonte de recursos para o setor público.

Com o ProChile, o Estado tem conseguido promover a exportação de mercadorias e serviços, ajudando principalmente os pequenos e médios produtores, que têm dificuldade em obter informações adequadas sobre as tecnologias para produzir os serviços que podem ser vendidos no mercado externo, os canais de distribuição e comercialização nos mercados externos e os gostos do consumidor e as necessidades dos produtores nos mercados potenciais. Realmente, empresas beneficiadas pelo ProChile, em média exportam mais, tanto em valor quanto em número de produtos, em relação às empresas não beneficiadas. Além disso, os resultados do estudo indicam que a utilização dos instrumentos de promoção gera impacto positivo e significativo no número dos mercados de exportação.

Referências Bibliográficas

- AGOSIN, Manuel. Comercio y crecimiento en Chile. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, v. 68, p. 79-100, ago. 1999.
- ALVAREZ, Roberto. Desempeño exportador de las empresas chilenas: algunos hechos realizados. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, v. 83, p. 121-134, ago. 2004.
- _____. Inversión extranjera directa en Chile y su impacto sobre la productividad. Santiago, 2002.
- ALVAREZ, Roberto; CRESPI, Gustavo. Impacto de las políticas de fomento sobre el dinamismo exportador chileno. *El Trimestre Económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, v. 67 (4), n. 268, jul. 2000.
- ALVAREZ, Roberto; FUENTES, Rodrigo. Trade reforms and manufacturing industry in Chile. *Working Paper*, n. 210, May. 2003.
- ALVAREZ, Roberto; LEMUS, Anthony. ¿Se ha detenido el proceso de diversificación de las exportaciones chilenas durante los noventa? *Estadística y Economía*, Santiago de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), n. 21, jun. 2001.
- BANCO CENTRAL DO CHILE. Disponível em: http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_417.asp?m=BP_102&cf=A&ci=E. Acesso em: 15 jul. 2005.
- BANCO MUNDIAL. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 13 mar. 2006.
- BENEVANTE, José Miguel. Nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo industrial de América Latina. *Série Desarrollo Productivo*, Santiago, CEPAL, n. 44, 46 p., Jun. 1997.
- BERNARD, Andrew; JENSEN, Bradford. Why some firms export. *National Bureau of Economic Research (NBER)*, Cambridge, MA, Working Paper 8349, July. 2001. Disponível em: <http://www.nber.org/paper/w8349>.

- CARVALHO, Carlos Eduardo. Reformas tributárias recentes na Argentina, Chile e México: uma visão geral. In: MEYER, Arno (Org.). *Finanças públicas: ensaios selecionados*. Brasília: IPEA/FUNDAP, 1997, p. 305-365.
- CASTILLO, Mario; ALVAREZ, Raúl. El liderazgo en las grandes empresas en Chile, *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, Wilson Peres (coord.), México, D.F. Siglo Veintiuno Editores, 1998.
- CASTILLO, Mario; DINI, Marco; MAGGI, Claudio. Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile. In: _____. *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90. Buenos Aires: Alianza, 1996, 664 p.
- CEPAL. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- _____. *Anuário Estatístico*. Chile: 2004.
- COCHILCO. *Normativa ambiental del sector minero*. 2004. Disponível em: <http://www.cochilco.cl/desarrollo/nacional/normativa.asp> Acesso em: 01 nov. 2005.
- CUNHA, Patrícia H. F. *A transição do regime de bandas cambiais para o câmbio flutuante: a experiência do Chile nos anos 90*. São Paulo: PUCSP, Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, Texto para Discussão 01/06, 2006, 18 p.
- DAMILL, Mario; FANELLI, José M.; FRENKEL, Roberto. *Shock externo y desequilibrio fiscal*. La macroeconomía de América Latina en los Ochenta. Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile e México. Santiago: CEPAL, 1994, 264 p.
- DIAZ, Álvaro. Chile: la industria en la segunda fase exportadora. Trayectoria histórica y desafíos para los 90. In: _____. *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90. Buenos Aires: Alianza, 1996, 664 p.

- EDWARDS, Sebastian. *The order of liberalization of the external sector in developing countries*. Princeton Essays in International Finance 156, Princeton University, Princeton, NJ, 1984.
- _____. Openness, trade liberalization, and growth in developing countries. *Journal of Economic Literature*, v. 31, n. 3, p. 1358-1393, Sept. 1993.
- EDWARDS, Sebastian; LEDERMAN, Daniel. The political economy of unilateral trade liberalization: the case of Chile. *National Bureau of Economic Research (NBER)*, Cambridge, MA, Working Paper 6510, Apr. 1998. Disponível em: <http://www.nber.org/paper/w6510>.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Debty-equity swaps in Chile. *Cambridge Journal of Economics*, Salem, Massachusetts, Clearence Center, Inc., v. 14, n. 1, 1990.
- _____. El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile. *Revista de la CEPAL*, Chile, v. 76, p. 143-160, Apr. 2002a.
- _____. Export Dynamism and Growth since the 1980s. In: _____. *Economic reforms in Chile: from dictatorship to democracy*, Michigan, EUA: Michigan Press, 2002b, 263 p.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo; LEIVA, Patricio; MADRID, Roberto. La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas. *Estudios de Política Comercial*, Nueva York, UNCTAD, n. 1, 1991.
- FONTAINE, Juan Andrés. *La construcción de un mercado de capitales: el caso de Chile*. Washington, DC: The World Bank, 1996.
- GARCÍA, Rigoberto. Cambios industriales en Chile 1973-1987. In: _____. *Economía y política durante el gobierno militar en Chile, 1973-1987*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989, 294 p.
- GLAUSER, Kalki. Comercio exterior y cambio estructural. Chile, 1968-1986. In: _____. *Economía y política durante el gobierno militar en Chile, 1973-1987*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989. 294 p.

- GREGORIO, José. Productivity growth and disinflation in Chile. *National Bureau of Economic Research (NBER)*. Cambridge, MA, Working Paper 10360, Mar. 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/paper/w10360>.
- GREGORIO, Jose; EDWARDS, Sebastian; VALDÉS, Rodrigo. Controls on capital inflows: Do they work? *National Bureau of Economic Research (NBER)*. Cambridge, MA, Working Paper 7645, Apr. 2000. Disponível em: <http://www.nber.org/paper/w7645>.
- HAUSMANN, Ricardo; HWANG, Jason; RODRIK, Dani. What you export matters. *National Bureau of Economic Research (NBER)*. Cambridge, MA, Working Paper 11905, Mar. 2006. Disponível em: <http://www.nber.org/paper/w11905>.
- HOUNIE, Adela et al. La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. *Revista de la CEPAL*, v. 68, p. 7-33, agosto. 1999.
- JONES, Charles. *Introdução à teoria do crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000. 178 p.
- LOPES, Renata R; CARVALHO, Carlos E. Acordos comerciais bilaterais como estratégia de inserção regional e internacional do Chile. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 1., 2007, Brasília. *Anais...* Brasília: Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, 2007.
- MACARIO, Carla. *Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, Mexico and Venezuela*. Santiago: CEPAL, Série Desarrollo Productivo, n. 44, 40p. agosto. 1998.
- MACARIO, Carla. (Ed.). *Export growth in Latin America*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000.
- MARFÁN, Manoel. Nueva reforma tributaria. *Colección Estudios CIEPLAN*, Santiago de Chile, n. 13, jun. 1984.
- MELLER, Patricio. El cobre y la generación de recursos externos durante el regimen militar. *Collección Estudios CIEPLAN*, Santiago de Chile, n. 24, p. 85-111, jun. 1988.

- _____. El cobre chileno y la política minera. *Serie de Estudios Socio/Económicos*, CIEPLAN, n. 14, 54 p., enero. 2003.
- MOGUILLANSKY, Graciela. *La inversión en Chile: ¿en fin de un ciclo en expansión?* Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica, 1999. 361 p.
- MOGUILLANSKY, Graciela; SALAS, Juan C.; CARES, Gabriela. Capacidad de innovación en industrias exportadoras de Chile: la industria del vino y la agroindustria hortofrutícola. *Série Comercio Internacional*, Santiago, Cepal, n. 79, 65 p., 2006.
- PALMA, Gabriel. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do sudeste asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, p. 393-451, 2005.
- PROCOBRE, 2007. Disponível: em: http://www.procobre.org/procobre/acerca_del_cobre/economia_productores.html?cfA322F426=ECE3D006!YTQ5MTgwNjzZWN1cmVoZGF1dGg6SG4mKLXppaDBE3bKNexAmg.
- PROCHILE. 2003. Disponível em: http://206.49.217.77/servlet/NavigationServlet?page=articulo&id_section=710716D70000098005404081D2018DD&id_ficha_categoria=0 Acesso em: 02 mai. 2005.
- RODRIK, Dani. The global governance of trade as if development really mattered. *United Nations Development Programme*, out. 2001.
- RUSSO, Vanessa. *Adoção de regime de câmbio flutuante: notas sobre a experiência chilena*. 2004. 111 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.
- SAÉZ, S. *Indicadores de las exportaciones chilenas: 1950-89*. Santiago de Chile, Notas técnicas, n. 138, 1991.
- SILVA, Verónica. Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa. *Série Comercio Internacional*, Santiago, Cepal, n. 11, 76 p., 2001.

THIRLWALL, Anthony. *The nature of economic growth an alternative framework for understanding the performance of nations*. Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2002, 111p.

VIGNOLO, Carlos. *El crecimiento exportador y sus perspectivas bajo el modelo neoliberal chileno*. Santiago, CED, marzo. 1983.

WORLD PERSPECTIVE MONDE. Université de Sherbrooke, 2007.
Disponível em: <http://worldperspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=en&codePays=CHL&codeTheme=7&codeStat=NE.EXP.GNFS.ZS&compareMonde=1>