

El banco del sur: ¿Oportunidades reales para el desarrollo y autonomía financiera?

UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA FISCAL*

MARGARITA MARÍA ESCOBAR PEREIRA¹
margaritaescobar@gmail.com

ABSTRACT

Last december 9, the presidents of Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay and Venezuela subscribed the constitutive act for the *Banco del Sur*, which represents a multilateral financial institution dedicated to offer financing to regional development programs. Once analyzed its viability in the Southamerican socioeconomic background, the conclusion was that, *however this has been a valid initiative that can improve de reduction of de international subjugation, it is not enough to create real opportunities for development and financial autonomy in the continent*. Specially because the region has deep structural socioeconomic problems that no isolated macroeconomic measure can represent determining effects for the development process unless a coordinated program with the rest of policies may be adopted; also because the financial dependence on the external sector is not derived from the lack of Southamerican banking but on the impossibility to canalize resources for financial development by the continent nations; and because although that absence was the answer, the way in which the bank's initial

capital financing is stated, is not coherent with the economic reality of its members, and its financing and functions are not self sustainable at a long term.

Key words: financing, autonomy, development, region, macroeconomics, resources, sustainable.

RESUMEN

El pasado 9 de diciembre, los presidentes de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela suscribieron el acto constitutivo del denominado Banco del Sur, institución financiera multilateral destinada a financiar los programas de desarrollo de Suramérica. Del análisis sobre su viabilidad en el contexto socioeconómico de la región se dedujo que *no obstante ser una iniciativa valida capaz de contribuir a reducir la dependencia del sector externo, no es suficiente para crear oportunidades reales para el desarrollo y la autonomía financiera del continente*. Lo anterior, por las siguientes razones: i) porque la región cuenta con profundas fallas estructurales de naturaleza socioeconómica respecto de las cuales ninguna medida macroeconómica aislada puede tener efectos determinantes

en el proceso de desarrollo salvo que se implemente dentro de un programa coordinado con el resto de políticas que influyen en él; ii) porque la dependencia financiera del sector externo no deriva de la ausencia de una institución de crédito regional sino de la imposibilidad que presentan las naciones del continente para movilizar recursos que puedan destinar a la financiación del desarrollo; y, iii) porque aun si esa fuera la causa de la dependencia externa, la forma en que está planteada la financiación del capital inicial del Banco del Sur no es coherente con la realidad económica de sus socios, y su financiación y las funciones que le son atribuidas no lo hacen auto sostenible a largo plazo.

Palabras claves: financiación, autonomía, desarrollo, región, macroeconomía, recursos, sostenible.

INTRODUCCIÓN

El pasado 9 de diciembre, en la Casa Rosada de Buenos Aires, el presidente del país anfitrión, junto con los de Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay² y Venezuela suscribieron el acto fundacional del denominado Banco del Sur que fue creado como pilar institucional de la integración financiera que se impulsa en el seno de la UNASUR (Unión Suramericana de Naciones)

El acta constitutiva de esta institución no da cuenta, extensamente, de sus características ni de las reglas sobre su funcionamiento; se limita a plantear, en líneas generales, sus objetivos: financiar el desarrollo económico y social de los países miembros con el fin de fortalecer la integración, reducir las asimetrías entre los miembros, promover una distribución equitativa de las inversiones y fungir como fuente alternativa de crédito

para los Estados suramericanos con el fin de disminuir su dependencia del sector financiero externo.

En el contexto económico y social del continente y en el ámbito más amplio del mercado mundial, la creación de una institución suramericana que busca promover y *financiar* el desarrollo e *independizar* las economías del continente genera grandes expectativas que efectivamente llaman al análisis sobre su viabilidad y la de sus objetivos. Este, precisamente, es el objeto del presente estudio el cual se aborda, no desde una estricta visión financiera, sino desde la óptica de la política macroeconómica, en general, y desde la política fiscal, en particular. Esta forma de abordar la temática trata responde a la siguiente consideración: si el Banco del Sur pretende ser una banca de desarrollo que busca hacer posible la autonomía financiera de la región, es menester realizar un examen detallado del escenario macroeconómico en que operará y de las condiciones actuales de las políticas públicas que inciden en la problemática que el banco intenta solucionar.

Particular interés merece analizar la política fiscal como factor determinante de la distribución de la riqueza y del desarrollo económico, y la infraestructura sobre la cual se definen los términos de intercambio de las economías regionales para establecer, a su turno, si los esfuerzos de constituir una banca multilateral suramericana pueden coadyuvar a la consecución de los tan anhelados fines de financiar el desarrollo del continente y de alcanzar su autonomía financiera. El análisis sobre la viabilidad y la autosostenibilidad del banco desde la óptica financiera queda por tanto, relegado a una breve mención que no se puede soslayar pero sobre la cual no se hace particular énfasis

por escapar al interés central del presente estudio.

En este orden de ideas, este documento indaga, a partir del estudio de la problemática del financiamiento del desarrollo de la región y de su tradicional dependencia del sector externo, si el Banco del Sur puede constituir o no una alternativa real para el desarrollo y la autonomía financiera de la región.

1. ¿QUÉ ES EL BANCO DEL SUR?

Dentro del marco de la declaración de Quito del 3 de mayo de 2007, en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, suscribieron el pasado 9 de diciembre el acta constitutiva del Banco del Sur, creado como una institución de crédito regional, encargado de fortalecer la integración financiera del continente e impulsar el desarrollo económico de los países miembros; se espera que en el acto reglamentario se le asigne personería jurídica de derecho público internacional³.

Según se desprende del acta de constitución del banco, su principal objetivo es financiar el desarrollo económico y social de los Estados miembro de la región con el fin de fortalecer la integración, reducir las asimetrías existentes entre ellos y promover una distribución equitativa de las inversiones.

Sin embargo, como se observa, se trata de objetivos muy amplios para cuyo alcance existen distintas vías o funciones que el banco puede desempeñar. Precisamente, en torno a las funciones de la Institución, existe discrepancia entre los Estados que suscribieron el acto constitutivo. Mientras

que para Argentina, Venezuela y Ecuador, el banco debe cumplir la especial función de financiar los proyectos de desarrollo de vocación social (derechos fundamentales como la salud, la educación, etc.) para Brasil, la inversión del Banco del Sur debe estar orientada a financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía regional, especialmente en los tópicos que atañen al mejoramiento de la competitividad de los aspectos tecnológicos y científicos en el ámbito industrial y, de otra parte, al mejoramiento de los mercados de capitales.

En realidad, las distintas orientaciones no son incompatibles, por el contrario, son complementarias y necesarias para el objetivo del desarrollo sostenible. Sin embargo, el fundamento político de una y otra tendencia, incluidas aquellas que se encuentran en el medio, determinan funciones sustancialmente diferentes⁴, a saber:

Argentina y Venezuela propugnan por un nuevo concepto de banca multilateral regional muy cercano a los bancos de inversiones y de desarrollo nacionales que, libre de condicionamientos de índole neoliberal, como las del FMI, BM y BID, financie (no necesariamente con dineros reembolsables) proyectos sociales y económicos; a su turno, a la luz de los planteamientos de estos gobiernos, el banco puede fungir como fondo de estabilización de las balanzas de pagos de los Estados miembro como mecanismo de protección frente a las fluctuaciones de los mercados internacionales.

Ecuador, en una posición menos radical, considera que la UNASUR requiere una infraestructura financiera multilateral compuesta por un banco regional, un fondo de estabilización y una unión monetaria. A la banca le correspondería la función principal de financiar, mediante préstamos y garantías,

proyectos de inversión social y económico para el desarrollo; al fondo de estabilización, la de compensar las balanzas de pagos de los Estados miembros y a la unión monetaria, la de facilitar el intercambio comercial intraregional y estabilizar las economías.

Brasil, en el otro extremo, considera que el Banco del Sur, en su calidad de institución crediticia, debe cumplir con las funciones de captar y colocar recursos, explotar el desarrollo de los mercados de capitales de la región, financiar los proyectos de innovación industrial y promover los sectores de infraestructura, energía y comercio.

Dado que aun no se conoce el reglamento operativo del banco, ni por ende sus funciones específicas, sus competencias ni las operaciones que puede realizar, el presente documento asume las anteriores posiciones como "posibles" funciones que el banco puede desarrollar, sintetizándolas así: i) operar como banco de desarrollo para el financiamiento de proyectos estructurales de la región, proyectos sociales y eliminación de asimetrías entre países miembros; ii) operar como banca multilateral para la captación y colocación de recursos a nivel intraregional sin condicionamientos de índole neoliberal para la concesión de créditos; iii) otorgar garantías y avales a los créditos adquiridos por el sector privado y público de la región para la realización de proyectos de desarrollo; iv) obrar como fondo de estabilización de las balanzas de pago de los países miembros de la región para los eventos de fluctuaciones desfavorables del sistema de cambios; v) operar como agente financiero y depositario de títulos valores de las reservas internacionales, de ahorros/excedentes financieros públicos, fiduciario de recursos para proyectos públicos regio-

nales; vi) prestar asesorías técnicas al sector financiero público y privado de la región.

Respecto de la función de otorgamiento de créditos es importante anotar que el objetivo fundamental de los países signatarios del acta constitutiva de la entidad, es consolidar, en cabeza del Banco del Sur, una opción de financiamiento alternativa a entidades multilaterales como el BM, el FMI, y el BID, entre otros. La propuesta de constituir esta fuente alternativa es, según la motivación de sus creadores, avanzar en la consecución de la autonomía financiera de la región.

Para que el Banco del Sur constituya realmente una alternativa diversa a las otras bancas multilaterales, sus creadores han considerado fundamental establecer que: el destino de los recursos que desembolse el nuevo ente regional debe ser, exclusivamente y a diferencia de las demás bancas multilaterales⁵, los programas de desarrollo de la región; los créditos desembolsados no podrán estar sujetos a condiciones de adopción de políticas o reformas económicas (o de cualquier otra índole que incidan directamente en la economía, v.gr., política laboral, tributaria, etc.); no existirá, como sucede en FMI y en el BM, una relación proporcional entre el capital aportado y los derechos de voto.

Sobre este último aspecto se ha propuesto, con el beneplácito de la mayoría de países miembros, que cada socio tenga un voto en la toma de decisiones del banco, independientemente del capital que aporte. El órgano decisorio, a su turno, será el Consejo Ministerial, integrado por los Ministros de Hacienda (o economía) de los países miembros de la UNASUR, en cuyo seno las decisiones se tomaran por mayoría absoluta.

En relación con las fuentes de financiación del capital inicial, los países han sugerido que los recursos fundacionales provengan de aportes de capital realizados por los Estados miembro; de préstamos otorgados por los socios a favor del banco, los cuales en todo caso, no pueden depender de bonos emitidos en los mercados de capitales regionales o del norte; impuestos globales comunes establecidos por los países miembros, cuya recaudación sería transferida al Banco del Sur, tales como la Tasa Tobin⁶, impuestos sobre las ganancias repatriadas por las transnacionales, de protección al medioambiente, etc.; y donaciones. En adelante, el Banco del Sur podría financiarse, además, con captaciones del ahorro interno regional y, de decidirse finalmente que puede contraer deuda en el mercado de capitales, con emisiones en mercados financieros internacionales⁷.

Sobre esta última posibilidad, sin embargo, no hay acuerdo entre los socios, ya que algunos, como Ecuador, consideran que la adquisición de créditos en el mercado de capitales internacional puede constituir un riesgo innecesario para la Banca Suramericana. Aunque con tales transacciones el banco pueda obtener una alta calificación de riesgo y, en consecuencia, pueda obtener mayores préstamos y otorgar más créditos en la región, los miembros consideran que el capital suramericano no debe transarse en los mercados de riesgo porque con él se arriesgan también los proyectos de desarrollo.

2. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN LATINOAMÉRICA

El financiamiento del desarrollo en América del Sur no constituye un tema exclusiva-

mente "financiero" que se circunscriba al escenario de los mercados bancarios y de capitales. Si bien actualmente es aceptado que el sector financiero puede llegar a jugar un papel importante en el desarrollo económico de las naciones (ya que por intermedio suyo se puede maximizar la multiplicación de recursos, no solo en el ámbito público sino también, y fundamentalmente, en el privado), también lo es que, en su origen, el tema incumbe principalmente a la política macroeconómica, a la política fiscal y a los presupuestos públicos de los Estados, a cuyo cargo se encuentra la satisfacción de las necesidades públicas del bienestar general.

En efecto, aunque a través del sector financiero y, adicionalmente, de la tributación se puedan movilizar ingresos para el desarrollo, solo mediante una política de gasto, coherente con aquella de ingresos, monetaria y cambiaria, es posible distribuir adecuadamente la riqueza en general, y para el desarrollo, en particular. En este sentido, abordar la problemática de la financiación del desarrollo latinoamericano implica adoptar una visión global de política económica dentro de la cual se analicen no solo las posibles fuentes de recursos de financiación sino también, y fundamentalmente, su interdependencia con otros recursos, su administración, gestión y erogación.

Lo anterior, que es válido para cualquier escenario a nivel mundial, es aun más cierto en las economías suramericanas. El problema de la financiación, que por antonomasia atañe a la escasez de recursos, depende del funcionamiento de la economía. Dado que Suramérica presenta graves y profundas fallas económicas estructurales, abordar la problemática de la financiación para su desarrollo requiere una visión económica global que no pierda de vista las aludidas

fallas estructurales, las cuales se describen a continuación.

En el ámbito comercial, los países de suramericanos⁸, no cuentan con sistemas productivos con potencial suficiente para industrializar el mercado, sus exportaciones dependen de materias primas y, a pesar de tener diversas ventajas comparativas, la ausencia de la capacidad de transformación no genera una interdependencia comercial capaz de incentivar la integración de los mercados. Los bajos y distintos niveles de consumo, y la ausencia de redes de transporte físico y telemático disminuyen los canales de comercialización. La concentración de la riqueza y los inadecuados sistemas de propiedad impiden el aprovechamiento de las ventajas del intercambio comercial. El deterioro de los términos de intercambio de estas economías se incrementa por las políticas comerciales proteccionistas de los países desarrollados y, a nivel interno, la inadecuada estructura de las finanzas públicas en la región, constituye un obstáculo para el crecimiento económico⁹.

Por cuanto concierne a las finanzas públicas, la política fiscal de la región, después de la liberalización económica (1990's), se caracteriza por ser tanto procíclica como volátil. Dado que el crecimiento económico, y dentro de éste, los componentes de ahorro, inversión y demanda dependen de la variación en los términos de intercambio, la volatilidad que tales variables presentan, por depender a su vez del comportamiento de los precios de las materias primas en el mercado internacional, se transmite también a las bases gravables, tanto en la imposición directa como en la indirecta, y redundando con la misma inestabilidad en el gasto público. Adicionalmente, a raíz del aumento del déficit fiscal y de la deuda pública, cuyo origen

incontestable deriva del fallido sistema de sustitución de importaciones y del Estado de Bienestar, las normas tributarias han quedado expuestas a constantes reformas y ajustes en las que, desafortunadamente, prima un interés financiero; el objetivo de incrementar el recaudo ha sacrificado los principios de eficiencia y equidad y la coherencia de los sistemas¹⁰.

En contra de los enunciados de equidad, la región presenta una preferencia importante por la imposición indirecta sobre la directa. Esta última, dado el descenso de los niveles de ahorro e inversión, el incremento del movimiento de capitales, la competencia fiscal dañosa, la escasa rentabilidad de los sectores con mayores ventajas comparativas (agrícola y minero) y el correspondiente detrimento de los sectores más productivos (manufacturas e industrias), ha restado participación en los erarios públicos. La pérdida de estos ingresos y de aquéllos correspondientes al comercio exterior, que además se ha visto agravada por las prácticas evasivas y elusivas facilitadas por la liberalización financiera, ha sido reemplazada por la imposición al consumo, los gravámenes a la seguridad social y el gravamen a las transacciones financieras. Adicionalmente, debido a la inadecuada regulación de los elementos del impuesto sobre la renta, el gravamen tiende a ser fundamentalmente regresivo y no estimula la formación de capital, es un impuesto esencialmente corporativo y la escasa imposición personal se ha desplazado hacia las rentas laborales. A lo anterior se debe agregar que la informalidad de muchos sectores y la ineficiencia de las Administraciones tributarias hacen muy difícil el recaudo¹¹.

En lo que concierne a la deuda pública, Latinoamérica ha presentado, por más de 50

años, una constante dependencia del crédito externo que, como fenómeno, encuentra su origen en la desafortunada errada interpretación del modelo proteccionista que adoptó la región a finales de los años 60's. Este modelo, denominado por su mentor, RAÚL PREBISH, como "sustitución de importaciones" significó en el ámbito comercial, una anulación de la libre competencia, la prohibición de las importaciones y el subsidio desmesurado a las producciones nacionales; en el de las finanzas públicas, se tradujo en un irrestricto e ineficaz crecimiento del Estado y del gasto público (en especial en partidas de subsidios, financiamiento y servicio a la deuda); un sistema tributario, que además de haber generado una dependencia fiscal arancelaria, se tornó abiertamente regresivo; y a nivel macroeconómico, la monetización del aumento del déficit fiscal que se generó con el incremento del tamaño del Estado, llevó a la región a alcanzar los índices más altos de inflación de toda su historia. América Latina desembocó en la que fue conocida como su "década perdida": un triste periodo de estancamiento en su proceso de desarrollo caracterizado por grandes flagelos económicos que empeoraron sus condiciones de retraso e injusticia social. Las constantes de la crisis fiscal, la hiperinflación, la desestimulación del ahorro y la inversión, y la excesiva concentración de la riqueza condenaron a estos países a desviar los fines de la atención pública a la única tabla de salvación: la deuda externa.

Aunque el escenario así descrito pusiera en evidencia la urgente necesidad de replantear el modelo de desarrollo, la adopción de la apertura económica, a inicios de los 90's, en el marco del Consenso de Washington y bajo los programas de asistencia financiera del FMI y de ajuste estructural del Banco

Mundial, no lograron mejorar la vulnerabilidad económica del continente ni su esclavitud al financiamiento externo.

Si bien los países latinoamericanos optaron por modificar sus instituciones jurídicas y sus políticas macroeconómicas para acoger, dentro del sistema de liberalización comercial, postulados neoliberales como el aumento de ahorro público mediante la reducción del gasto, la ampliación de la base tributaria, la eliminación de los subsidios y la privatización, el aumento del ahorro con el fortalecimiento de las entidades financieras, la eficiencia económica con la eliminación del intervencionismo en materias como regulación de precios, control de divisas, y condiciones de financiación; y la flexibilización de las regulaciones laborales para promover la movilidad del factor trabajo y el estímulo de la oferta para fomentar la producción; lo cierto es que la deuda pública no disminuyó. Al sacrificio social que había asumido la región para pagarla, se sumó el problema de la volatilidad del crecimiento de la región debido a la vulnerabilidad que empezaron a experimentar estas economías frente a los choques externos.

La recomendación de devaluar la moneda para incrementar las exportaciones, junto con la liberalización de los regímenes de cambio, causaron un efecto distinto al esperado¹². Como sucede todavía, las exportaciones de la región son muy concentradas y, dada su especialización en materias primas, su consumo depende de otros procesos de producción que son normalmente externos¹³. Al iniciarse la apertura económica, la demanda externa no compensaba las importaciones de la región y el exceso de éstas sobre las exportaciones condujeron al descalabro de las balanzas de pagos.

Tampoco produjo beneficios la política de la restricción del circulante como mecanismo para reducir la inflación: el control del encaje bancario y de las tasas de interés encarecieron la inversión productiva y afectaron ampliamente el empleo; la devaluación, sin un sector exportador fuerte y, en cambio, con una alta demanda de importaciones incrementó los precios internos y con ello la inflación.

Sumado a la anterior, la liberalización del mercado de divisas y la liberalización financiera¹⁴, generaron un masivo movimiento de capitales que, coadyuvado por la volatilidad del tipo de cambio, fue desembocando en crisis cambiarias, monetarias y financieras que se transmitieron por parte de los países de la región y que implicaron un costo muy alto para los presupuestos públicos y para la economía y la sociedad en general¹⁵.

Disminuyeron también los índices de demanda, empleo y consumo, no solo por la conjunción de la falta de inversión y la alta inflación sino también por la ausencia de medidas compensatorias para garantizar alternativas a los sectores que, dentro de la nueva ola de la libre competencia, sucumbieron ante la competencia con importaciones de mejor calidad y precio.

La escasez de recursos derivada del deterioro en todos los sectores se manifestó en el mantenimiento de la deuda externa, en la continua suscripción de acuerdos extendidos con el FMI. El neoliberalismo no dio frutos en relación con la vulnerabilidad de las economías suramericanas.

Ya en lo que toca con el sector financiero, es importante anotar que si bien el acceso al financiamiento es un aspecto fundamental del proceso de desarrollo de las economías emergentes, en la región es característica la

ausencia de sistemas de financiamiento de fácil acceso.

La importancia del acceso a la financiación en las economías emergentes, se debe a que la misma está directamente involucrada con los niveles de inversión¹⁶. Algunos autores indican que las bajas tasas de inversión en Latinoamérica responden a la dificultad de encontrar financiación por la falta de profundidad de los sistemas financieros que en ella se encuentran. A su turno, la falta de profundidad responde a la escasa especialización del mercado de capitales que es aún muy débil: en su mayoría las instituciones financieras de la región son bancarias, se especializan en otorgar créditos de consumo a corto plazo, y pueden restringir voluntariamente la destinación y los montos de los préstamos. El mercado de capitales (bonos y acciones) por su parte, está limitado al sector público y las empresas más grandes de la región, que son las únicas que cuentan con acceso a financiación internacional. Esta estructura, como se ve, castiga a los más vulnerables, el sector agrícola, las personas de menores ingresos y las PYMES quienes ven más restringido el acceso a la financiación.

Frente al atraso industrial, el déficit fiscal y el aumento de la deuda pública, la región ha buscado refugio en la inversión extranjera directa que ha sido adoptada por estos países como estrategia industrial complementaria a los programas de liberalización comercial. Sin embargo, aunque en sus inicios tuvo la virtualidad de generar ciertos progresos en este campo¹⁷, lo cierto es que sus frutos han sido limitados.

Las limitaciones para el aprovechamiento de la IED, responden, en primer lugar, a la incapacidad de las empresas nacionales de absorber las externalidades positivas de la misma. En segundo, a la presencia de de-

bilidades en las políticas y las instituciones creadas para generar inversión y desarrollo productivo. Y en tercer lugar, y de manera especial, a la composición de la inversión y su escaso potencial multiplicador: desde la apertura económica, a inicios de los años 90's, hasta el año 2001, la IED recibida en Suramérica comprendía, mayoritariamente, privatizaciones. Desde 2004 en adelante, las inversiones, principalmente provenientes de la Unión Europea, son destinadas a la búsqueda de mercados tanto de servicios como de manufacturas y a la explotación de recursos naturales. Ello responde, según estudios de la CEPAL, a la adopción de políticas "pasivas"¹⁸ en el ámbito de inversión, las cuales, introducidas dentro de un inadecuado sistema fiscal, han desatado una guerra fiscal entre los países de la región que constituye, actualmente, una de las principales causas de la pérdida de bases gravables en el continente y, por ende, de la disminución de recursos en el sector público.

Para finalizar la descripción general de estas economías, es importante señalar que según diversos estudios¹⁹, Latinoamérica es la región que presenta los índices más altos de pobreza extrema a nivel mundial. El conjunto de las circunstancias descritas, al cual algunos autores²⁰ identifican con el nombre de "estructuras económicas y de política macroeconómica de carácter interno", corresponde sólo al 40% del origen de la inequidad; el 60% restante proviene de la desigualdad internacional.

En este último ámbito, la inequidad se genera porque la inserción internacional determina la especialización en el comercio, con consecuencias en avances tecnológicos, mercados laborales, y distribución de la propiedad que las estructuras económicas

internas de la región no están preparadas para asumir y que se traducen en mayor acumulación de la riqueza. Si al aún vigente desequilibrio de los términos de intercambio se suma la presencia de políticas proteccionistas del mundo desarrollado frente a las exportaciones de la región, las posibilidades de reducir la inequidad, como se ve, son mucho más reducidas.

Hoy por hoy es ampliamente aceptado que el crecimiento económico no significa distribución del ingreso. Y es igualmente reconocido que si bien sin crecimiento no hay riqueza por distribuir, sin distribución se desacelera y limita los alcances del crecimiento²¹. La interdependencia de ambos factores (crecimiento económico y distribución de la riqueza) reclama la presencia de instrumentos que tiendan a mantenerlos y estimularlos simultáneamente para poder alcanzar el bienestar general. En un ambiente de inequidad extrema como el que presenta la región, cualquier esfuerzo por incrementar la competitividad económica será infructuoso si ello no se acompaña de instrumentos eficaces de distribución de riqueza²². Como se observa, los alcances económicos de la inequidad, que es en sí misma indeseable, son mas que perversos.

La anterior descripción económica pone de presente que, en efecto, como lo señalan los informes y documentos de los actos políticos de la constitución del Banco del Sur, la región requiere con urgencia, de un lado, incrementar sus recursos e ingresos para estabilizar sus economías y financiar el desarrollo disminuyendo la vulnerabilidad de sus países y, de otro y como consecuencia de esta primera necesidad, eliminar su dependencia del sector externo, para incrementar su disponibilidad económica y su fluidez.

3. EL BANCO DEL SUR: ¿OPORTUNIDADES REALES PARA EL DESARROLLO Y LA AUTONOMÍA FINANCIERA?

Agotada la exposición sobre los objetivos del Banco del Sur y el contraste con el contexto en el que surge se aborda, a continuación se presenta el análisis sobre su viabilidad, del cual se anticipa que, en el sentir de quien escribe este documento, se trata de una iniciativa válida que, no obstante contribuir a la disminución de la dependencia que sufren hoy las economías suramericanas respecto del sector externo, no es suficiente para crear oportunidades reales para el desarrollo y la autonomía financiera del continente.

Los argumentos sobre los que se esgrime la anterior afirmación son los siguientes:

a. *Si la iniciativa del Banco del Sur no se acompaña de medidas tendientes a corregir las fallas estructurales de las economías suramericanas, la financiación de proyectos de desarrollo no tendrá efectos trascendentales de largo plazo y la autosostenibilidad financiera será momentánea.*

Aunque el Banco del Sur nace en el seno de una integración de naciones, y en torno a su creación se recordó y puso de presente, reiteradas veces, esa motivación, su constitución parece no haber sido adoptada, simultáneamente, con la implementación o proyección de creación de otros instrumentos multilaterales que involucren las políticas macroeconómicas de los demás Estados ni, mucho menos, la coordinación de las distintas políticas y distintas variables que la política macroeconómica comprende.

Si el Banco del Sur es una institución multilateral, constituida dentro del marco de un proceso de integración, que tiene por objetivo financiar proyectos de desarrollo y

eliminar los problemas de asimetrías entre los países de la región, la proyección de tales programas así como la financiación y el funcionamiento del banco, debe guardar cierta coherencia con las políticas económicas de los países involucrados. Si tales funciones no guardan coherencia con las políticas de gasto de cada uno de los países miembros de la integración y, a su turno, las políticas económicas de estos no guardan coherencia entre ellas, la efectividad de los objetivos del Banco del Sur puede quedar en entre dicho.

Lo anterior porque las políticas cambiarias, monetarias, fiscales y de comercio internacional, dentro del gran género de la política económica, no son autónomas sino interdependientes; y a su turno, la política económica de un Estado integrado a otros, en el seno de un proceso de integración, depende de la evolución de las economías de estos. Así, si del Banco del Sur depende la financiación de los proyectos de inversión social o económica en la región, la consecución de las metas en ellos planteados depende de la forma en que el gasto público y las políticas cambiaria y monetaria domésticas coadyuven a esos fines, y de la coherencia que con ellos guarde el sistema tributario del país receptor de la inversión, además de la coherencia que se requiere entre las políticas de este país y de los otros países miembros.

Tanto la financiación de programas de inversión de orden regional como los que promueve Brasil, así como los de desarrollo social que defienden Argentina, Venezuela y Ecuador, requieren reglas de juego claras sobre las formas en que intervienen las legislaciones y las economías de cada Estado en tales inversiones, porque de lo contrario es muy factible que las medidas adoptadas

en el seno de la integración financiera encuentren obstáculos para su realización en las políticas internas de los miembros.

Esto no quiere significar que las metas del Banco del Sur estén atadas a una estricta coordinación de las políticas macroeconómicas de sus miembros. Lo que se busca es poner de presente que para alcanzar los anhelados logros de desarrollo y autonomía financiera del continente se requiere y aplaude la iniciativa de crear una institución de dicha naturaleza pero la misma, por sí sola, no es suficiente para estos fines. Suramérica requiere superar sus fallas económicas estructurales y a superarlas están llamadas todas las políticas que conforman la macroeconomía y todas las políticas macroeconómicas de los países que se integran en la UNASUR.

La región no se puede permitir, nuevamente, adoptar un modelo de desarrollo que involucre todas sus variables económicas sin tener presente su interdependencia. Así como hoy es evidente que liberalizar las transacciones financieras internacionales y ofrecer al mismo tiempo beneficios tributarios en la imposición directa reduce significativamente los ingresos públicos, y con ello las posibilidades de desarrollo, también es evidente que la autonomía financiera del continente no depende exclusivamente de una banca propia y que los proyectos que ésta financie no llegarán a buen término salvo que se den en un contexto integralmente mejorado.

Una muestra evidente de esa urgente necesidad es la práctica que se viene surtiendo, actualmente, en el seno de los grandes grupos de integración que existen en la región (MERCOSUR y CAN), dentro de los cuales se desenvuelve un proceso de coordinación

macroeconómica, en virtud del cual, en medio de un foro de intercambio y dialogo de sus experiencias y perspectivas, los Estados miembro adelantan una evaluación y proyección de sus metas macroeconómicas. Aunque debido a su reciente creación el proceso no ha generado frutos específicos, es indudable que el seguimiento que a través de él se realiza, en el estudio de todas las variables económicas públicas, les permite adoptar a estos países medidas "comunitarias" que orienten a cada país y al conjunto de la integración a la consecución de sus metas de desarrollo.

Aunque el modelo de referencia para adoptar este proceso fue el de la Unión Europea, dentro de la cual, vale anotar, la coordinación macroeconómica se surtió principalmente para la constitución de la unión monetaria y del sistema financiero europeo, en Suramérica, la búsqueda de la coordinación surgió como respuesta a los perjuicios que había causado la adopción de políticas fiscales, comerciales, cambiarias y monetarias aisladas las unas de las otras como si fueran independientes.

El panorama económico y social de la región pone de presente que medidas aisladas no son eficaces para lograr el desarrollo ni, mucho menos, la independencia financiera de estos países. La creación de un banco autónomo y propio destinado a financiar el desarrollo de la región es apenas pertinente, (mas aun durante la coyuntura económica que favorece a los países suramericanos) pero ello no es óbice para no alertar sobre el hecho de que la eficacia de sus funciones depende, sustancialmente, de la creación de otras herramientas de política económica que propicien un contexto idóneo para el desarrollo.

b. *La dependencia financiera del sector externo no deriva de la inexistencia de una banca suramericana sino de la imposibilidad que presentan las naciones del continente para movilizar recursos que puedan destinar a la financiación del desarrollo. Buscar un financiamiento alternativo en un banco regional, si bien reduce la dependencia de las imposiciones internacionales, no resuelve la problemática de la financiación para el desarrollo.*

Como se expuso en el numeral 2, la región se caracteriza por un alto índice de vulnerabilidad económica derivada de la dependencia de sus economías al comercio de materias primas y del consecuente deterioro de sus términos de intercambio. Dado que son economías siempre expuestas a choques externos y cuyas balanzas de pagos se ven siempre amenazadas por el desenvolvimiento del comercio internacional, la vulnerabilidad frente a la especulación cambiaria es más arraigada que en otras economías y afecta directamente la evolución de la deuda pública externa.

Aunque dentro de estos países ya se han implementado medidas de disciplina fiscal para controlar y disminuir la deuda pública, la falta de coherencia interna de sus sistemas tributarios, la inflexibilidad del gasto público a la baja, los altos índices de inequidad y la tendencia de implementar políticas económicas y fiscales procíclicas hacen imposible la movilización de recursos para atender inversiones en desarrollo económico e incluso, para cancelar el servicio y saldo de la deuda.

La movilización de los recursos a la que aquí se hace referencia reviste trascendental importancia en lo relativo a la posibilidad de implementar políticas macroeconómicas anticíclicas para reducir la vulnerabilidad económica de la región.

En el sector público se requiere generar un mayor ingreso fiscal disponible²³ para reducir la tendencia del gasto público al alza en las partidas que no son de carácter social y para disminuir las erogaciones destinadas al crédito externo. Esto último, fundamentalmente, para incrementar el ahorro público en la región, y para reducir la dependencia de sus economías al financiamiento externo.

En el sector privado, por su parte, se requiere remodelar el sector financiero para orientarlo al servicio del desarrollo. Si bien en los años 90's, a la luz de los enunciados neoliberales, se debían desregularizar las actividades financieras internas a través de la liberalización de las tasas de interés sobre préstamos y depósitos, se aconsejaba disminuir exigencias respecto de depósitos, finalizar el crédito dirigido, facilitar el ingreso en el mercado de nuevas empresas, eliminar los controles de los flujos de capital y suprimir los tipos de cambios múltiples, entre otras, hoy tales medidas no son congruentes con las necesidades socioeconómicas de la región.

Los altos riesgos de la liberalización financiera inciden perversamente en la economía y en las condiciones sociales del continente: la limitación del acceso al financiamiento de las clases más vulnerables desestimula el ahorro privado y la inversión, y la falta de especialización, estabilidad y seguridad del sector incita a los grandes ahorradores (el sector público y las compañías) a ahorrar en el exterior con la obligada consecuencia de que la colocación de esos recursos beneficia a mercados y economías distintas a las suramericanas. Todo ello sin contar que, a raíz de la desregulación, desaparecieron las condiciones legales en que

los bancos debían otorgar los créditos y con ello se generó un auge de préstamos sin gestión de riesgos y altos niveles de cartera vencida que llevaron a la quiebra a varias instituciones bancarias y que el presupuesto público tuvo que entrar a salvar, sacrificando la inversión productiva y social. Esos presupuestos, en la mayoría de países suramericanos, se están solventando desde 1998 gracias a los ahorradores y clientes bancarios a quienes el Estado ha llamado a "salvar" el sistema financiero con el pago de un impuesto a las transacciones bancarias que, además de regresivo, evidentemente desestimula el uso del sistema financiero.

Las limitaciones para movilizar recursos en el sector público y en el privado evidencian suficientemente que la autofinanciación de las naciones suramericanas es una posibilidad todavía muy lejana. Aunque el endeudamiento y el déficit fiscal no son en sí mismos perjudiciales para la consecución de los fines públicos, sí lo son cuando, como en el caso latinoamericano, los mismos se destinan a gastos de funcionamiento estatal y no a inversión. La coyuntura económica actual ha favorecido la disminución de la deuda pública latinoamericana pero, salvo que se adopte un programa coordinado de todas las políticas para erradicar las causas que la originan, los créditos públicos que otorgue el Banco del Sur no serán más que una nueva alternativa para aumentar una deuda que, lejos de destinarse inversión, seguirá alimentando finanzas públicas insanas, máxime si, como se ha anunciado, los créditos otorgados por esta institución no estarán sujetos a condiciones de carácter fiscal ni económico.

La iniciativa de una banca suramericana, se insiste, es de absoluto recibo siempre que, acompañada de instrumentos y herramien-

tas propias de las otras políticas que conforman la macroeconomía, tienda a corregir las fallas estructurales de las economías de la región. La necesidad de financiar el déficit fiscal acudiendo a deuda externa será reiterada en los países suramericanos mientras sus economías no sean capaces de producir, por sí mismas, excedentes en sus balanzas de pagos y equilibrios fiscales derivados de la presión tributaria. Como se explicó anteriormente, la dependencia del sector externo de la región deriva de su imposibilidad para movilizar recursos la cual, a su turno, tiene origen en el deterioro de sus términos de intercambio y en la incoherencia de sus sistemas fiscales.

Es de destacar, sin embargo, que en el sector privado es un gran mérito del Banco del Sur ofrecer una alternativa para la financiación de proyectos que, por las limitaciones del sector financiero doméstico, no encuentran eco en el sector bancario ni en el mercado de capitales. Empero, también en este aspecto se hace énfasis en la necesidad de coordinar las demás políticas públicas pues nada se obtiene si el Banco regional financia ahorradores que con pequeñas inversiones pueden generar crecimiento económico y los sistemas cambiarios, monetarios y fiscales los castigan en el ámbito nacional.

En conclusión, si bien la constitución de un banco suramericano constituye una alternativa de financiamiento para los países suramericanos, su objetivo de generar autonomía financiera en la región no es plausible en tanto no se corrijan las fallas que imposibilitan a sus países para movilizar recursos.

c. Aunque el banco fuera la solución real al problema del subdesarrollo en Suramérica, la forma en que se encuentra planteada la financiación de su capital

inicial no es coherente con la realidad económica de sus socios, y su financiación y las funciones que le son atribuidas no lo hacen auto sostenible a largo plazo

De acuerdo con cuanto quedó establecido en el acta de constitución del banco, una de las fuentes de financiación de su capital inicial la constituyen las contribuciones de cada Estado socio. Varios de los países, y entre ellos como líder Venezuela, han considerado importante que tales contribuciones correspondan a las reservas internacionales hasta hoy administradas por sus gobiernos o bancas centrales.

La razón fundamental para invertir este importante activo en el Banco del Sur, según lo esgrimen los países partidarios de esta posición, repara en el hecho de que actualmente los Estados suramericanos invierten sus reservas en los mercados de capitales internacionales y son estos, y no los países en vías de desarrollo, quienes se benefician del producto de la colocación de la inversión.

Aunque hasta al momento no se conoce el reglamento del banco, los documentos publicados sobre su funcionamiento permiten deducir que no existe claridad sobre las políticas de otorgamiento de créditos en general y, en particular, sobre quienes y bajo qué condiciones pueden llegar a ser deudores. De hecho, algunos países han sugerido que el banco, en ejercicio de su función de inversionista del desarrollo, debe otorgar algunos créditos que tengan el carácter de no reembolsables. De otra parte, ningún socio se ha opuesto a que los prestamos y garantías que otorgue la institución no estén condicionadas a ningún tipo de requisito vinculado con políticas económicas, aunque sea evidente que de esta forma la inestabilidad de una economía puede afectar el cumplimiento de sus obligaciones crediticias sin

que el banco pueda reparar en el riesgo y en la calidad de su deudor.

Si bien es cierto que por tratarse de un Banco de Desarrollo *por y para* naciones suramericanas no tendría sentido la imposición de condiciones del orden de aquellas que establecen las organizaciones multilaterales dominadas por los países del "primer" mundo, también lo es que por un afán de políticas "anti-imperialistas" no se pueden poner en riesgo las reservas internacionales de las ya afligidas economías suramericanas. No parece coherente que economías tan vulnerables como las regionales, cuyas balanzas de pagos están expuestas a coyunturas comerciales internacionales y su inestabilidad se reproduce y transmite en sus respectivas reservas, inviertan estas últimas en un banco que, en principio, parece presentar un alto riesgo financiero.

En este sentido, la falta de claridad de las políticas y condiciones de otorgamiento de créditos y la posibilidad de que el banco realice inversiones no reembolsables, sobre todo con las reservas internacionales que en principio deben colocarse en activos de bajo riesgo y alta liquidez, hace dudar mucho sobre el autosostenimiento del banco a largo plazo.

Igualmente, si se establece que una de las fuentes de financiación del Banco del Sur sea la emisión de bonos en el mercado internacional se tendría que favorecer a los tenedores de estos con altas tasas de interés ya que el recorrido financiero y crediticio de la entidad es nulo y el manejo político que se le pueda llegar a dar podría reflejar un riesgo significativo para la inversión en estos activos. De lo contrario, si se determina que el banco no puede realizar emisiones en el mercado internacional se correría el riesgo de que su única fuente de financiación, o

por lo menos la más importante, fueran los mismos países socios, cuya inestabilidad y prioridades en términos de gasto perjudicarían el desarrollo y buen funcionamiento financiero de la entidad.

Sumado a lo anterior, es importante considerar la propuesta de algunos de los países miembros orientada a sugerir que el Banco del Sur cumpla funciones de fondo de estabilización, es decir, de fuente de compensación de los desequilibrios en las balanzas de pagos de los socios, ya que tal operación implica erogaciones de fondos en eventos coyunturales que obligan al banco a actuar y que, por consiguiente, sacrifican su eficiencia en el manejo de los recursos financieros. Este sacrificio a largo plazo puede ser muy significativo para la sostenibilidad del banco.

Se debe precisar, finalmente, que la dependencia del Banco del Sur a los aportes de capital de Venezuela y la financiación que este país hace a las otras economías de la región (caso Argentina con la adquisición de Bonos Públicos de ese país durante el 2007), refleja otro riesgo sustancial dada la incertidumbre actual en los precios y las reservas de petróleo que Venezuela tenga y la volatilidad del recurso en el futuro. El banco no puede depender de las ideologías políticas coyunturales, debe ser una institución profesional y técnica libre de influencias políticas.

4. CONCLUSIONES

El Banco del Sur, creado como institución fundamental de la arquitectura financiera de la UNASUR para financiar los programas de desarrollo de la región, eliminar sus asimetrías y cumplir las funciones de un fondo de estabilización, no parece ser viable en el

contexto socioeconómico suramericano. En efecto, no obstante ser una iniciativa válida capaz de contribuir a reducir la dependencia del sector externo, no es suficiente para crear oportunidades reales para el desarrollo y la autonomía financiera del continente.

En primer lugar, porque la región presenta profundas fallas estructurales socioeconómicas en medio de las cuales ninguna medida macroeconómica aislada puede tener efectos determinantes en el proceso de desarrollo salvo que se implemente en un programa coordinado con el resto de políticas que influyen en él.

Segundo, porque la dependencia financiera que experimenta la región respecto del sector externo no deriva de la ausencia de una banca suramericana sino de la imposibilidad que presentan las naciones del continente para movilizar recursos que se puedan destinar a la financiación del desarrollo.

Y, tercero, porque aun si fuera una institución viable en términos de generación de desarrollo y de consecución de autonomía financiera, la forma en que está planteada la financiación del capital inicial del Banco no es coherente con la realidad económica de sus socios, y su financiación y las funciones que le son atribuidas no lo hacen auto sostenible a largo plazo.

Finalmente, es de considerar que la institución no puede estar basada en consideraciones de índole política. La financiación del desarrollo suramericano y de su autonomía financiera no es una temática coyuntural; por la urgencia y la magnitud de los problemas de equidad en el ámbito socioeconómico las labores que se emprendan para corregir los errores estructurales no pueden estar atadas a la corriente política del gobernante de turno de los países socios. El desarrollo, la eliminación de la pobreza y

la autonomía de los pueblos suramericanos es una meta estructural que compete a toda la sociedad, a todas las autoridades, a todos los gremios y trabajadores, y a toda la clase política, con independencia de su partido o inclinación.

El Banco del Sur debe existir, pero debe ser profesional, técnico, y comprometido con sus objetivos, independientemente de las tendencias políticas preponderantes. Su sostenibilidad depende, precisamente, de su trascendencia sobre las ideologías y de la coherencia con que se desenvuelva en relación con las demás áreas de la macroeconomía, pues aisladamente no será más que un paliativo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BARREIX A. y VILLELA L., *Los desafíos de política tributaria relacionados con la integración económica regional*, BID, Buenos Aires, 2003, pp. 7-15
- BARREIX A., ROCA J. y VILLELA L., *Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la CAN*, (Departamento para el desarrollo internacional del Reino Unido) DFIDI, BID, CAN, mayo 2006.
- CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2005-2006*, Santiago de Chile, septiembre de 2006.
- CEPAL, "Políticas activas para atraer inversión extranjera", en: *La inversión extranjera en América y el Caribe*, 2005, Santiago de Chile, mayo 2006.
- Eckaus R.S., "Alcuni insegnamenti dell'economia dello sviluppo per i paesi dell'Europa meridionale e orientale", en: *La nuova Europa-I, Mercato unico ed unificazione monetaria tra i paesi della CEE*, Editore SIPI, Roma, 1991.
- GÓMEZ SABAINI J., "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en: *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2006.
- LERDA J.C., *Mobilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina: Posibilidades, limitaciones y desafíos*, ESAF, Ministerio de hacienda, Brasil, diciembre 2002.
- PLAZAS VEGA M.A., en: *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, Tomo I, libro I, parte primera, capítulo V, Segunda Edición, Editorial Temis, Bogotá, 2005.
- SÁNCHEZ GÓMEZ M., *Coordinación Macro-fiscal en Procesos de Integración Experiencias y Desarrollos Posibles en Latinoamérica*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2006, pp. 15-22. CEPAL, "La integración regional en América Latina y el Caribe. Evolución reciente", en: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*.
- Sistema Económico Latinoamericano, SELA. Análisis de la dinámica macroeconómica y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional. Situación actual y Perspectivas en Materia de Coordinación Macroeconómica. SELA, Caracas: 2005.
- STALLINGS B., *Financiamiento para el desarrollo de América Latina desde una perspectiva comparada*, CEPAL, Chile, julio 2006.
- TOUSSAINT E., *Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur*, CADTM, 2007, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=51176>
- * Contexto: Revista de Derecho y Economía, n.º 26, 2008, pp. 107 a 126.
- 1 Abogada egresada de la Universidad del Rosario de Bogotá, especialista en derecho tributario, profesora de Derecho de la Hacienda Pública de la misma universidad, y becaria de la Universidad de Génova, Italia para la estancia de investigación de finanzas públicas en procesos de integración económica.
 - 2 Uruguay suscribió el acta de constitución del Banco del Sur, el 10 de diciembre de 2007.

- 3 De acuerdo con el cronograma de integración la suscripción del reglamento de funcionamiento del Banco debía llevarse a cabo el pasado 15 de marzo de 2008, la reunión fue aplazada y aun no se conoce el respectivo proyecto o borrador.
- 4 Sobre las posiciones asumidas por los países signatarios en relación con las funciones del Banco del Sur, véase: Toussaint E., *Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur*, CADTM, 2007, <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=51176>
- 5 En opinión de los creadores del Banco del Sur, esta entidad tampoco puede guardar similitudes con la Corporación Andina de Fomento, CAF, en su condición de institución financiera multilateral apoya la atención financiera de las políticas sociales y ambientales del sector público y privado de la subregión. En este sentido, la CAF es la principal fuente de financiamiento de los países miembros de la CAN, los cuales, incluida Venezuela, gozan de la condición de accionistas. Adicionalmente, cuenta con la participación, en la condición de socios de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, Méjico, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y 15 bancos privados de la región. Sin embargo, aunque cuenta con una cartera significativa, sus créditos se dirigen, preponderantemente, a los países de la subregión andina y no a la financiación de proyectos regionales.
- 6 La tasa TOBIN es un hipotético impuesto sobre el flujo de capitales en el mundo, que fue propuesto por el economista y premio Nóbel de la misma especialidad (1981), JAMES TOBIN, en 1971.
- 7 Cfr. TOUSSAINT E., *ibídem*.
- 8 Para una visión general de las economías suramericanas véase: CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. 2005-2006*, Santiago de Chile, septiembre de 2006.
- 9 Se trata de las fallas estructurales socioeconómicas suramericanas que la doctrina neoestructuralista denomina "problemas endógenos de América Latina". Las raíces de este fenómeno son de vieja data y si bien se han visto progresos con los distintos modelos de desarrollo que se han implementado en la región, los beneficios de los mismos han sido pocos frente a los perjuicios que ha provocado su errada implementación. El primero de tales modelos fue el *régimen de sustitución de importaciones y promoción de la industrialización interna*, auspiciado por la CEPAL e implementado desde los años 60's hasta inicios de los 90's en toda la región. Siguiendo sus enunciados, este modelo implicó

la implementación de políticas proteccionistas a nivel de comercio exterior y de subsidios y otras medidas propias del Estado de bienestar a fin de consolidar la industria nacional. Sin embargo a pesar de sus loables intenciones, su indebida implementación significó un estancamiento en el proceso de desarrollo de estas economías caracterizado por grandes flagelos que empeararon sus condiciones de retraso e injusticia social, entre los cuales los mas significativos fueron la crisis fiscal, la hiperinflación, la desestimulación del ahorro y la inversión, y los excesivos índices de deuda pública y concentración de la riqueza. A inicios de los 90's, en el marco del Consenso de Washington y bajo los programas de asistencia financiera del FMI y de ajuste estructural del Banco Mundial, los países latinoamericanos optaron por modificar sus instituciones jurídicas y sus políticas macroeconómicas para acoger los postulados neoliberales de la globalización y en especial, aquellos monetaristas profesados por el FMI. Sin embargo, en menos de diez años de implementación, la reestructuración de corte neoliberal empezó a mostrar nefastas consecuencias: al sacrificio social que había asumido la región para pagar la deuda externa que le legó la sustitución de importaciones se sumó el problema de la volatilidad del crecimiento de la región debido a la vulnerabilidad que empezaron a experimentar estas economías frente a los choques externos. Los beneficios de la liberalización han sido insuficientes y, al contrario, no solo han aumentado las desigualdades sociales, y consolidado las fallas estructurales a que aquí se ha hecho mención sino que además, al incrementar la vulnerabilidad de las economías suramericanas, han implicado la falta de competitividad de las mismas. Sobre el modelo de sustitución de importaciones y sus efectos en las economías latinoamericanas véase: TALERO J. "El pensamiento cepalino: estructuralismo y regulación del desarrollo", y VILLAREAL R. "La contrarrevolución monetarista: teoría, política económica e ideología del neoliberalismo", citados por PLAZAS VEGA M.A., en: *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, t. 1, libro I, parte primera, cap. V, 2.ª ed., Editorial Temis, Bogotá, 2005. Sobre las condiciones en que se adoptó el liberalismo comercial y financiero en Latinoamérica, véase: STALLINGS B., *Financiamiento para el desarrollo de América Latina desde una perspectiva comparada*, CEPAL, Chile, julio 2006. Sobre los postulados neoliberales en Latinoamérica véase: PLAZAS VEGA M.A. cit., t. 1, libro I, parte primera, cap. V, 2.ª ed.

- BARREIX A. y VILLELA L., *Los desafíos de política tributaria relacionados con la integración económica regional*, BID, Buenos Aires, 2003, pp. 7-15. Sobre las fallas estructurales socioeconómicas de América Latina véase: SUNKEL O. y ZULETA G., "Neoliberalismo versus Neoestructuralismo", citados por PLAZAS VEGA M.A., cit., t. 1, libro 1, parte primera, cap. V, 2.ª ed.
- 10 Sobre el interés financiero de las reformas tributarias en América Latina véase: LERDA J.C., *Mobilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina: Posibilidades, limitaciones y desafíos*, ESAF, Ministerio de hacienda, Brasil, diciembre 2002. GÓMEZ SABAINI J., "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", en: *Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas*, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2006, pp. 39-116.
- 11 Sobre los efectos de la liberalización comercial y financiera en los sistemas impositivos latinoamericanos véanse: GÓMEZ SABAINI J., cit. SÁNCHEZ GÓMEZ M., *Coordinación Macro-fiscal en Procesos de Integración Experiencias y Desarrollos Posibles en Latinoamérica*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2006, pp. 15-22. CEPAL, "La integración regional en América Latina y el Caribe. Evolución reciente", en: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, pp. 157-180.
- 12 Especial papel jugó aquí la tendencia monetarista del FMI que endilgaba a la inflación la causa de todos los males de las economías latinoamericanas y que proponía, para su solución, una política cambiaria de devaluación que, acompañada, de una restricción del circulante, permitieran aumentar las exportaciones al tiempo que reducir los altos niveles de inflación.
- 13 Sobre la incidencia de las falencias del sistema productivo latinoamericano en los perjuicios de la liberalización, el SELA sostiene "la vulnerabilidad tradicional se ha presentado porque desde la apertura se generó un deterioro en el saldo de la cuenta corriente de las balanzas de pago derivado del deterioro del sector externo por el incremento de las importaciones y la imposibilidad de aumentar las exportaciones por la precariedad de las empresas nacionales según quedaron al finalizar el sistema de sustitución de importaciones". Sistema Económico Latinoamericano, SELA. Análisis de la dinámica macroeconómica y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional. Situación actual y Perspectivas en Materia de Coordinación Macroeconómica. SELA, Caracas: 2005.
- 14 Para el Sistema de Estudios Latinoamericanos, SELA, la principal fuente de vulnerabilidad de la región la constituye la liberalización financiera. En efecto, según se explica en un estudio reciente, en relación con este sector la liberalización no implicó un incremento significativo del ahorro nacional ni de la inversión doméstica y, al contrario, sí significó un gran costo social. En la primera fase de su evolución, a partir del año 1991 y hasta el año 1997, la región experimentó un importante crecimiento (incluso superior al de los países desarrollados) que dependió fundamentalmente de los flujos de capital externo; sin embargo ello no significó un resultado positivo a largo plazo porque, al ser haber sido, en su mayoría, inversiones de portafolio y emisiones de obligaciones en mercados financieros, o el fruto de privatizaciones que se realizan por una sola vez, incrementan los índices de volatilidad del tipo de cambio, del movimiento de capital y, con ello, de la economía en general. Tan es así, que de presente lo ponen las crisis financieras de los años 1998-2002 (fruto también de la incidencia de las crisis asiática y rusa de 1997-1998, crisis monetarias y financieras que afectaron a los países de la región latinoamericana por contracción de flujos externos que precipitó la desaceleración de la financiación). Crisis que marcaron lo que se denominó "la media década perdida de América latina" por sus efectos en la productividad y crecimiento económico de la región. En este sentido, según el SELA, la principal fuente de vulnerabilidad de las economías es la exposición al sector externo, a la volatilidad y al contagio de los financiamientos del mercado. Véase: Sistema Económico Latinoamericano, SELA, *ibídem*.
- 15 Una de las principales causas de que la liberalización financiera y cambiaria hubiera desembocado en tales crisis fue el inadecuado contexto en que fueron adoptadas. En el caso específico de la liberalización financiera, el hecho de que la misma se hubiera dado al tiempo que la apertura de la cuenta de capital antes de que los sistemas bancarios internos fueran suficientemente fuertes fue trágico porque acrecentó la vulnerabilidad de la región y creó canales de contagio. Cfr. STALLINGS B., *ibídem*.
- 16 Cfr. STALLINGS B., *ibídem*.
- 17 En inversiones extranjeras el consenso de Washington significó, en América Latina, un aumento considerable de IED, pasando de 20.000 millones

- de dólares en el año 1996 a 70.600 millones \$USD en 2001, la razón fundamental fue la ola de privatizaciones. CEPAL, "Políticas activas para atraer inversión extranjera", en: *La inversión extranjera en América y el Caribe*, 2005, Santiago de Chile, mayo 2006, pp. 31-35.
- 18 Se entiende por políticas pasivas de atracción de IED, aquellas políticas generales que buscan ofrecer ciertas garantías y beneficios de carácter legal, en el campo tributario y laboral y, algunas veces con acuerdos de estabilidad jurídica, pero que carecen de un proceso de planeación, programación y proyección en virtud del cual la inversión se seleccione y oriente hacia el sector que mejor pueda aprovecharlo en términos de multiplicación de la productividad (no se estudia la capacidad de absorción del sector y no se orienta a determinado fin coordinado con los planes de desarrollo). Por oposición, las políticas activas, de cuyo uso se han valido principalmente los países asiáticos con excelentes resultados, se caracterizan por dar prioridad a las IED que, dentro del marco del plan de desarrollo y coherentemente con el los fines en él planteados, según su calidad y potencial multiplicador en el sistema productivo y según la posibilidad de absorción del sector, puedan servir a los objetivos de modernización de la producción. Se conocen como políticas activas de focalización de IED, aquellas que cuentan con unos objetivos específicos y que normalmente se acompañan de la creación de condiciones favorables para su atracción tales como la disponibilidad, costo y calidad de los factores de producción. En relación con las instituciones, América Latina adolece de mecanismos y organismos de promoción de inversiones, los pocos que se encuentran son relativamente nuevos, no cuentan con personal suficientemente capacitado y sus presupuestos son tan exiguos que el alcance de sus funciones es muy corto. Dada esta composición, la IED recibida por los países de la región no ha producido un efecto multiplicador importante: La inversión que está orientada a la búsqueda de recursos naturales crea pocos enlaces con actividades de procesamiento que puedan integrarse a la economía del país; la que llega en búsqueda de mercados da origen a operaciones industriales de mayores costos que no son competitivas a nivel internacional y ponen en riesgo a las industrias nacionales a las que pueden desplazar. A raíz de todo ello, la IED en Suramérica no ha jugado un papel importante en la expansión de la participación de la región en el mercado externo. Véase: CEPAL, "Políticas activas para atraer inversión extranjera", cit., pp. 51-72.
- 19 Aunque se admite que no es un indicador absoluto, los coeficientes de Gini de la distribución del ingreso para la región, en el año 2000, según fuente del Banco Mundial (2005) son (x100), en la CAN: Bolivia 55.9, Colombia 55.8, Ecuador 54.3, Perú 47.7, Venezuela 45.5. Y en el MERCOSUR: Argentina 50.4, Brasil 57.2, Paraguay 54.9, Uruguay 42.5. Véase: BARREIX A., ROCA J. y VILLELA L., *Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto publico social en los países de la CAN*, (Departamento para el desarrollo internacional del Reino Unido) DFIDI, BID, CAN, mayo 2006, pp. 11
- 20 BARREIX A., ROCA J. y VILLELA L., *Política Fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto publico social en los países de la CAN*. cit., pp. 6-8.
- 21 Aunque no es absolutamente aceptado, algunos economistas admiten que la inequidad desfavorece el crecimiento y que, por el contrario, en un contexto de reducida desigualdad se acelera el proceso de crecimiento económico. Véase: BARRO, "Inequality and Growth in a Panel of Countries", 2000, HELPMAN "The Mystery of Economic Growth", Friedman "The Moral Consequences of Economic Growth, 2005", citados por BARREIX A., ROCA J. y VILLELA L., cit., pp. 9-10.
- 22 Sobre la cohesión social como requisito para el desarrollo económico véase: ECKAUS R.S., "Alcuni insegnamenti dell'economia dello sviluppo per i paesi dell'Europa meridionale e orientale", en: *La nuova Europa-I, Mercato unico ed unificazione monetaria tra i paesi della CEE*, Editore SIPI, Roma, 1991, pp. 149-157.
- 23 La importancia del ingreso fiscal disponible, entendido como los ingresos tributarios netos después de gastos en seguridad e intereses a la deuda pública, radica en la posibilidad que este índice presenta para la atención del gasto público social y el aumento de la maniobrabilidad presupuestal de los gobiernos. Si se tiene en cuenta que la región tiene la mayor inequidad en el mundo, resulta apenas evidente que en las finanzas públicas latinoamericanas, donde la regla son las rentas atadas antes que la disponibilidad presupuestal (como debería ser la excepción) el incremento del ingreso fiscal disponible es fundamental para la lucha por la erradicación de la pobreza extrema. Sobre el comportamiento del ingreso fiscal disponible en los países andinos véase BARREIX A., ROCA

J. y VILLELA L., *Política Fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la CAN*, cit., pp. 13-15.