

**América Latina frente a la
crisis internacional:
características institucionales
y respuestas de política**

**Lucas Ronconi
Federico Marongiu
Daniela Dborkin
Gabriel Filc**



Serie Avances de Investigación nº 45

Madrid, septiembre de 2010

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>



© CeALCI- Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Publicación electrónica
ISSN: 1885-9135

América Latina frente a la crisis internacional: características institucionales y respuestas de política

Financiador: Fundación Carolina

Autores: Lucas Ronconi, Federico Marongiu, Daniela Dborkin y Gabriel Filc

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Índice

Resumen ejecutivo	6
1. Motivación y marco metodológico	7
2. La crisis en América Latina: impacto y medidas adoptadas	10
La situación previa.....	10
Los canales de transmisión de la crisis internacional	13
Las respuestas de política en los países seleccionados	17
3. Argentina	19
La situación previa a la crisis.....	19
El impacto de la crisis	22
El proceso de formulación de políticas públicas	24
La formulación de políticas en tiempos de crisis.....	26
Conclusiones.....	32
4. Brasil	34
La situación previa a la crisis.....	34
El impacto de la crisis	36
El proceso de formulación de políticas públicas	38
La formulación de políticas en tiempos de crisis.....	40
Conclusiones.....	45
5. Chile	47
La situación previa a la crisis.....	47
El impacto de la crisis	50
El proceso de formulación de las políticas públicas	51
La formulación de políticas en tiempos de crisis.....	52
Conclusiones.....	56
6. Colombia	58
La situación previa a la crisis.....	58
El impacto de la crisis	61
El proceso de formulación de políticas públicas	62
La formulación de políticas en tiempos de crisis.....	63
Conclusiones.....	67
7. México	69
La situación previa a la crisis.....	69

El impacto de la crisis	73
El proceso de formulación de políticas públicas	75
La formulación de políticas en tiempos de crisis.....	76
Conclusiones.....	81
Conclusiones.....	83
Bibliografía	88
Listado de abreviaturas	94
Acerca de los autores	97

Índice de cuadros, gráficos y figuras

Cuadro 2.1. América Latina. Variación del PIB 2006-2009 (en porcentaje).....	12
Cuadro 2.2. Evolución del riesgo país en las principales economías de América Latina (valor del EMBI para cada país). En puntos básicos	16
Cuadro 2.3. Esquema de las políticas implementadas como respuesta a la crisis internacional.....	18
Cuadro 3.1. Argentina. Indicadores económicos (2009)	23
Cuadro 4.1. Brasil. Indicadores económicos (2009).....	37
Cuadro 5.1. Chile. Indicadores económicos (2009)	50
Cuadro 6.2. Colombia. Indicadores económicos (2009).....	61
Cuadro 7.3. México. Indicadores económicos (2009)	74
Gráfico 2.1. Variación anual del PIB de América Latina, en porcentaje (2001-2008)	10
Gráfico 2.2. Tasa de desempleo en América Latina en porcentaje (2000-2008)	11
Gráfico 2.3. Pobreza e indigencia en América Latina, en porcentaje (2000-2008)	11
Gráfico 2.4. Índice continuo de <i>commodities</i> 2000-2009 (índice: base 1967=100)	12
Gráfico 2.5. Precio internacional del petróleo, en dólares por barril. Promedio Brent-Dubai-WTI ..	14
Gráfico 2.6. Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB (2007)	15
Gráfico 2.7. Evolución del riesgo país en América Latina (promedio del EMBI para las principales ocho economías de la región). En puntos básicos	16
Gráfico 3.1. Argentina. Variación anual del PIB (en porcentaje)	19
Gráfico 3.2. Argentina. Resultado del comercio exterior, en millones de dólares (2001-2008)	20
Gráfico 3.3. Argentina. Exportaciones e importaciones, en millones de dólares (2001-2008)	20
Gráfico 3.4. Argentina. Administración Central. Resultado primario y global, en porcentaje del PIB (2001-2008)	21
Gráfico 3.5. Argentina. Pobreza e indigencia, en porcentaje (2001-2008).....	22

Gráfico 3.6. Argentina. Tasa de desempleo urbano, en porcentaje (1990-2007)	22
Gráfico 3.7. Argentina. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB	32
Gráfico 4.1. Brasil. Variación anual del PIB, en porcentaje (2004-2008)	34
Gráfico 4.2. Brasil. Tasa de desempleo urbano, en porcentaje (1990-2008)	35
Gráfico 4.3. Brasil. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1990-2008).....	35
Gráfico 4.4. Brasil. Resultado Primario y Global, en porcentaje (2001-2008)	36
Gráfico 4.5. Brasil. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB	45
Gráfico 5.1. Chile. Variación anual del PBI en porcentaje (2001-2008)	47
Gráfico 5.2. Chile. Resultado de la cuenta corriente, en millones de dólares (2001-2008)	48
Gráfico 5.3. Chile. Tasa de desempleo abierto, en porcentaje (1990-2008)	48
Gráfico 5.4: Chile. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1990-2006)	49
Gráfico 5.5. Chile. Resultado primario y global, en porcentaje del PIB (2001-2008).....	50
Gráfico 5.6. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB	56
Gráfico 6.1. Colombia. Variación anual del PIB, en porcentaje (2001-2008).....	58
Gráfico 6.6. Colombia. Tasa de desempleo urbano, en porcentaje (1999-2008).....	58
Gráfico 6.7. Colombia. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1991-2008)	59
Gráfico 6.8. Colombia. Variación anual del Índice de Precios al Consumidor, en porcentaje (2001-2008)	60
Gráfico 6.9. Colombia. Resultado primario y global, en porcentaje (2001-2007).....	60
Gráfico 6.6. Colombia. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB	67
Gráfico 7.10. México. Variación anual del PIB, en porcentaje (2001-2008).....	69
Gráfico 7.11. México. Variación anual de exportaciones e importaciones, en porcentaje (1991-2008)	70
Gráfico 7.12. México. Saldo de la balanza comercial, en millones de dólares corrientes (1990-2008)	70
Gráfico 7.4. México. Resultado primario y global, en porcentaje (2000-2008).....	71
Gráfico 7.5. México. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1984-2008).....	72
Gráfico 7.6. México. Tasa de desempleo urbano, el porcentaje (1989-2008)	73
Gráfico 7.7. México. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB	81
Figura 1. Las políticas de financiamiento	84
Figura 2. Características temporales de las políticas	86

Resumen ejecutivo

La presente investigación tiene como objetivo evaluar la capacidad de respuesta de diferentes países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) ante los impactos negativos generados por la crisis económica y financiera internacional desatada en septiembre de 2008. En particular, el trabajo explica de qué modo el proceso de formulación de políticas –determinado por el conjunto de instituciones básicas, el funcionamiento de las instituciones políticas y las características de los actores– afecta tanto a la calidad de las políticas adoptadas como a la velocidad de respuesta a la crisis.

El espectro de medidas analizado se limitó a dos grupos. En primer lugar, se estudiaron aquellas vinculadas con la política fiscal, es decir, las políticas tributarias y de gasto sectorial, gasto en infraestructura y gasto social-laboral. En segundo lugar, se examinaron las reformas institucionales que alteraran la interacción de los distintos actores con poder de decisión ante la crisis.

En este sentido, se detectaron comportamientos similares entre los países estudiados que, si bien presentan matices, permiten establecer patrones comunes en la respuesta a la crisis. Un primer aspecto al que se enfrentaron todos los países fue la posibilidad de financiamiento de las políticas contra cíclicas. A grandes rasgos, se pueden identificar tres opciones a las que recurrieron los países. Por un lado, el aumento del déficit público con el consiguiente endeudamiento. Dado el contexto de restricción generalizada de acceso al crédito como consecuencia de la crisis, esta opción se encontraba limitada. En segundo lugar, la opción de recurrir a fondos contra-cíclicos –probablemente la más deseable– se vincula necesariamente a decisiones de políticas públicas tomadas en el pasado. La última opción consiste en recurrir a recursos extraordinarios mediante reformas de carácter institucional.

En cuanto al tipo de políticas adoptadas, si bien en todos los países estudiados se optó por una combinación de aumento de gastos y reducciones impositivas, el protagonismo de estas acciones varió en cada caso. Diversos factores institucionales previos, como las rigideces presupuestarias, la existencia de estabilizadores automáticos, la configuración de la política social preexistente o la existencia de planes nacionales de desarrollo impactaron no solo en el paquete de políticas adoptadas, sino también en la velocidad de respuesta y en ciertas características de las medidas planteadas por el IPES 2006 (como su adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y orientación al interés público).

1. Motivación y marco metodológico

La presente investigación tiene como objetivo evaluar la capacidad de respuesta de diferentes países de América Latina ante los impactos negativos generados por la crisis económica y financiera internacional desatada recientemente. En particular, la principal pregunta que guiará el trabajo es: ¿de qué modo el proceso de formulación de políticas –determinado por el conjunto de instituciones básicas, el funcionamiento de las instituciones políticas y las características de los actores- afecta tanto a la calidad de las políticas adoptadas como a la velocidad de respuesta a la crisis?

La idea de crisis como la conjunción de peligro y oportunidad se ha extendido últimamente, fundamentada en la idea de que los caracteres chinos que la expresan plantean la conjunción de estos dos conceptos. La idea, si bien errada en lo que hace al conocimiento del idioma chino, aparece como atractiva, alentadora, lo cual explica en parte su gran difusión.

Esta concepción de crisis como oportunidad genera a su vez una serie de interrogantes. Si se ha de pensar en los países de América Latina y sus reacciones ante la crisis ¿fue ésta vista como una situación de peligro ante la que solamente era posible reaccionar con medidas de corto plazo, o fue considerada una ventana de oportunidad para impulsar políticas más estructurales? ¿Son distintas las dinámicas del proceso de formulación de políticas públicas durante estos episodios respecto de períodos de crecimiento normal y tienen algún impacto particular sobre las características de las medidas adoptadas?

Este trabajo tiene como objetivo proponer ciertas respuestas a estas preguntas o al menos permitir plantear más adecuadamente estos interrogantes. Concretamente, se intenta desarrollar la problemática de la capacidad de respuesta de los países ante la crisis a la vez que brindar un esquema que permita esquematizar qué políticas fueron adoptadas en la Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México y en qué condiciones tuvieron lugar las decisiones. La elección de los países responde a que se ubican a lo largo de todo el espectro cubierto por el ranking definido por el *Policy Index* elaborado por Tommasi (2006) a la vez que el acceso a información detallada sobre sus iniciativas de política resulta factible. De este modo, la selección nos permite analizar países que exhiben heterogeneidad en lo referente al marco institucional aún cuando deja afuera casos interesantes de la región donde la centralidad de las remesas es clave para su desarrollo.

El espectro de medidas analizado se limitó a dos grupos. En primer lugar, se estudiaron aquellas vinculadas a la política fiscal, es decir, las políticas tributarias y de gasto sectorial, gasto en infraestructura y gasto social-laboral¹. En segundo lugar, se examinaron las reformas institucionales que alteraran la interacción de los distintos actores con poder de decisión ante la crisis. Nuestro énfasis en las políticas fiscales se basa en que otras políticas macroeconómicas de fomento de la demanda agregada, tales como la política monetaria, tienden a perder su efectividad en tiempos de crisis como el actual (Spilimbergo et al., 2008). Además, en la región los impactos de la crisis se concentraron fundamentalmente en la caída de la demanda agregada externa y en los términos de intercambio y muy poco en los mercados financieros (García 2010).

La metodología de relevamiento de información, se ha centrado en el análisis de fuentes primarias y secundarias de información, así como en entrevistas realizadas con funcionarios de organismos públicos y expertos. Dentro de las políticas relevadas, se evaluaron ciertas

¹ Estas categorías son utilizadas por CEPAL (2010).

características clave, siguiendo la metodología planteada en el IPES 2006 (en el trabajo original, a dichas dimensiones de las políticas públicas se agregan la estabilidad y la eficiencia, las cuales no serán tenidas en cuenta en el presente estudio debido a que su horizonte temporal impide establecer conclusiones al respecto):

- **Adaptabilidad:** la medida en la cual las políticas pueden ajustarse cuando fallan o cuando cambian las circunstancias. En este sentido, los países con políticas poco adaptables no podrán responder adecuadamente a los shocks, o pueden quedarse atrapados en políticas inadecuadas durante períodos prolongados.
- **Coordinación y coherencia:** en primer lugar, el grado en que las políticas son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación; en segundo lugar, el grado en que son coherentes con políticas conexas, coherencia que tiene que verificarse tanto con medidas contemporáneas como con aquellas que tienen efectos intertemporales. La falta de coordinación suele reflejar la naturaleza poco cooperativa de las interacciones políticas. Esta falta de coordinación puede ocurrir entre diferentes entidades del gobierno central, entre entidades del gobierno central y los niveles regional o municipal, o incluso entre agentes que operan en diferentes etapas del proceso de formulación de políticas.
- **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación:** una política puede estar muy bien diseñada, pasar sin cambio alguno por el proceso de aprobación y aun así ser totalmente ineficaz si no se implementa y se aplica efectivamente. La calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas en un país determinado dependerán en gran medida del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades.
- **Orientación al interés público:** el grado en que las políticas procuran promover el bienestar general. Esta dimensión está directamente vinculada a la desigualdad, sobre todo porque quienes se ven favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser miembros de la elite, que detentan el poder económico y político para inclinar las decisiones de políticas en su favor.

En este sentido, un punto esencial para poder identificar las políticas públicas que apuntan a combatir los efectos de la crisis internacional y medir la velocidad de respuesta consiste en definir claramente el momento en el que comienza. Pese a que se reconoce que dadas las especificidades de cada país la magnitud de los impactos negativos y el momento en el cual éstos aparecen puede variar, no es menos cierto que resulta muy complicada su identificación. Por tal motivo, se considerará como momento inicial -común para todos los países- al punto en que estalla la crisis internacional con la caída de Lehman Brothers a mediados de septiembre de 2008.²

Posteriormente, se establecen en este documento vínculos entre el tipo de respuesta aplicada por cada país -descritas en la primera etapa del análisis- y la especificidad de sus condiciones institucionales. Las características institucionales a considerar son las que se desprenden del enfoque metodológico planteado por Spiller, Stein y Tommasi (2003), denominado 'Proceso de Formulación de Políticas Públicas' (PFPP). El mismo esencialmente propone el vínculo entre los

² De todos modos, también se observará el momento en que cada país comenzó a experimentar signos de desaceleración, en particular para países como México, en donde los efectos de la crisis en Estados Unidos comenzaron a sentirse con bastante anterioridad.

mecanismos institucionales, sistemas políticos y de incentivos con las características de las políticas públicas.

Nos interesan en particular aquellos factores que facilitan o dificultan la adopción de políticas de emergencia ante la crisis, que constituyen el punto central del análisis. En el primer caso se debe analizar el PFPP en su totalidad, ya que la eficiencia y estabilidad de las democracias presidencialistas se ven en gran medida influidas por la forma en que se resuelve la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Payne et al. 2006). Sin embargo, para el segundo conjunto de políticas nos interesa particularmente el funcionamiento del proceso presupuestario y de la burocracia. El primero debido a la necesidad de redireccionar y canalizar una gran cantidad de recursos. El segundo, por su papel clave ante el requerimiento del diseño, implementación y coordinación de una batería de políticas públicas en un tiempo reducido.

Finalmente, como plantean Stein y Tommasi (2003), el proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política (esto es, el proceso de formulación de políticas) tiene un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar porque siempre se adopten en favor del interés público.

El trabajo que a continuación se presenta se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una breve síntesis del impacto de la crisis internacional en América Latina. Aquí se parte de las características que la región presentó en los años previos a la crisis y se hace especial énfasis en los canales de transmisión por medio de los cuales estos países se hicieron eco de la caída en la actividad económica mundial. Además, se incluye a grandes rasgos el tipo de políticas adoptadas por cada uno de los países incluidos en este estudio.

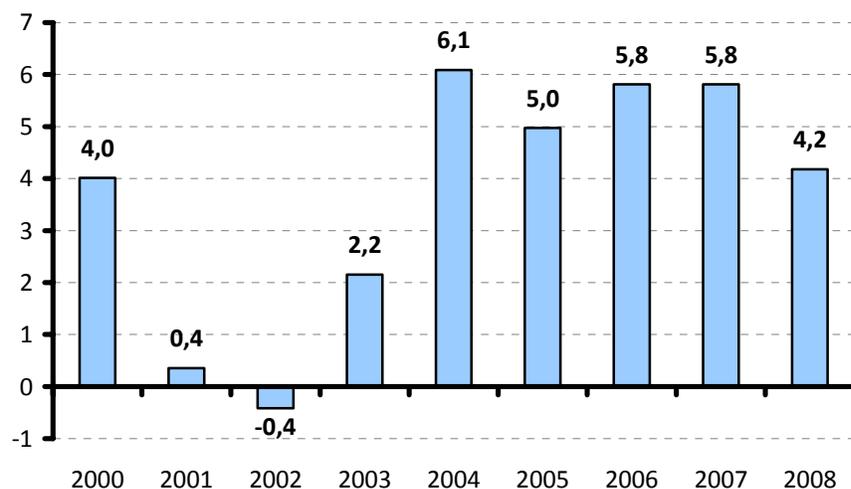
A este capítulo inicial le siguen los estudios de los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En cada uno de ellos se analizará con mayor profundidad tanto la situación previa como el impacto de la crisis en los principales indicadores económicos y sociales. Más adelante en cada uno de los capítulos, se sintetizan las principales características del PFPP y luego se estudia el proceso que se siguió en cuanto a la toma de decisiones de política pública en el transcurso de la crisis internacional. Aquí se coloca especial énfasis tanto en las características de las medidas adoptadas como en la vinculación de las mismas con el contexto institucional de cada país. Por último, el capítulo final procura extraer las conclusiones principales de todas las experiencias analizadas.

2. La crisis en América Latina: impacto y medidas adoptadas

La situación previa

Con anterioridad a la crisis, América Latina evidenció un crecimiento anual promedio de su producto del 4,8% para el período 2003 – 2008. Sin embargo, ya en este último año comenzaron a evidenciarse las consecuencias de la crisis internacional, con una reducción en la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) latinoamericano a un 4,2%, luego de haber alcanzado valores cercanos al 6% en los años previos.

Gráfico 2.1. Variación anual del PIB de América Latina, en porcentaje (2001-2008)

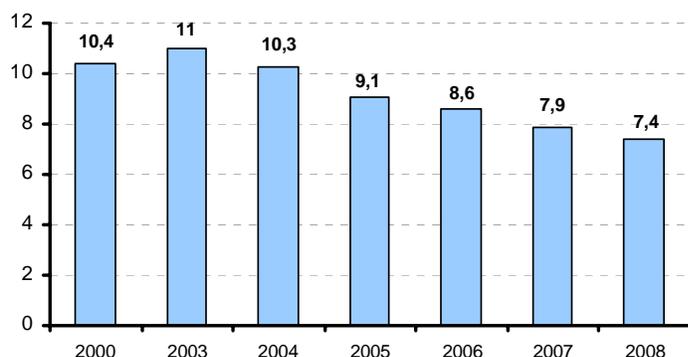


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.

Así como se observó un período previo de elevado crecimiento del producto, también se evidenció un aumento del producto por habitante a tasas considerablemente elevadas entre 2003 y 2008. En este sentido, el aumento promedio del PIB per cápita durante dicho período se produjo a una tasa superior al 3% anual. El período previo a la crisis se caracterizó también por una fuerte disminución en los niveles de desempleo en toda la región, así como por el descenso de los niveles de pobreza e indigencia.

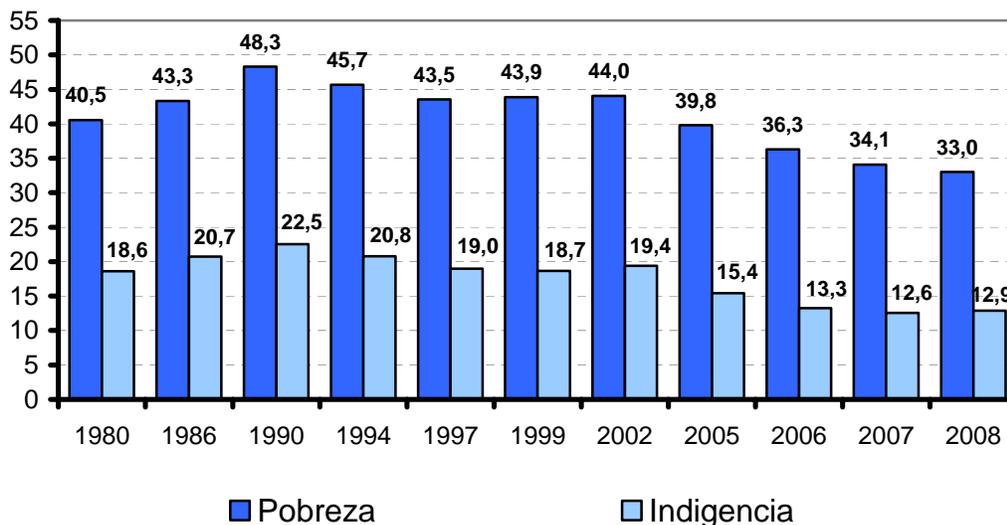
La tasa de desempleo en la región se ubicó a fines de 2008 en el 7%, habiendo alcanzado en 2003 el 11% (**Gráfico 2.2**). Aunque debe destacarse que pese al fuerte descenso en el desempleo, la caída en la informalidad laboral ha sido considerablemente menor, mostrando una tendencia a la generación de puestos de trabajo informales considerable. Al mismo tiempo, la pobreza, que en el año 2003 alcanzaba al 44,3% de los habitantes de la región, se redujo hasta el 33% en el año 2008. Por su parte, la indigencia se redujo desde el 19,1% al 12,9% en el mismo período (**Gráfico 2.3**).

Gráfico 2.2. Tasa de desempleo en América Latina, en porcentaje (2000-2008)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

Gráfico 2.3: Pobreza e indigencia en América Latina, en porcentaje (2000-2008)

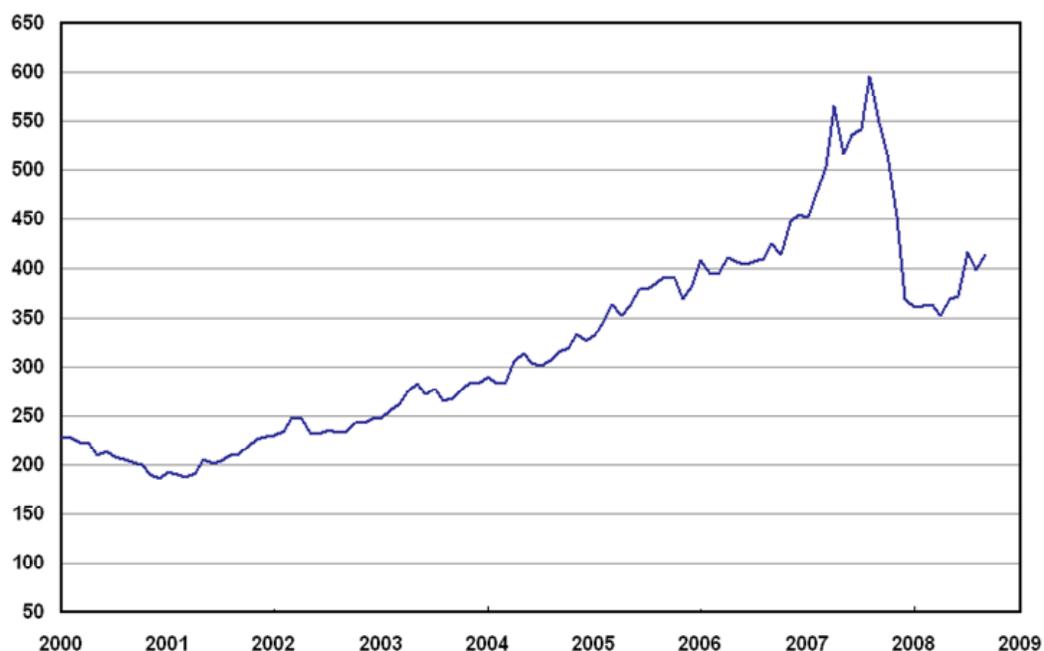


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

Al mismo tiempo, la coexistencia de recuperación en la actividad económica y de elevados precios internacionales de las materias primas, permitieron a los países de la región la obtención de un resultado superavitario en su balanza comercial. Estos factores a su vez permitieron una clara mejoría en la situación fiscal de los países de la región, los cuales pasaron a obtener resultados positivos en los balances del sector público.

El elevado crecimiento de las economías latinoamericanas en el período 2003-2008 coexistió a su vez con incrementos en los precios locales, impulsados por los aumentos en los precios internacionales, así como por la fuerte recuperación en la demanda interna que se encontraba hasta entonces fuertemente deprimida.

Gráfico 2.4. Índice continuo de *commodities* 2000-2009 (índice: base 1967=100)



Fuente: Reuters.

En el siguiente cuadro se detalla la variación anual del PIB para los países de América Latina.

Cuadro 2.1. América Latina. Variación del PIB 2006-2009 (en porcentaje)

América Latina y el Caribe				
Producto Interno Bruto (Tasas Anuales de Variación)				
	2006	2007	2008	2009
Argentina	8,5	8,7	6,8	0,9
Bolivia	4,8	4,6	6,1	3,4
Brasil	4	6,1	5,1	-0,2
Chile	4,6	4,6	3,7	-1,5
Colombia	7,1	6,3	2,7	0,8
Costa Rica	8,8	7,9	2,8	-1,1
Cuba	12,1	7,3	4,1	1,4
Ecuador	4,8	2	7,2	0,4
El Salvador	4,2	4,3	2,4	-3,5
Guatemala	5,4	6,3	3,3	0,6
Haití	2,3	3,3	0,8	2,9
Honduras	6,6	6,3	4	-1,9
México	4,8	3,4	1,5	-6,5
Nicaragua	4,2	3,1	2,8	-1,5
Panamá	8,5	12,1	10,7	2,4
Paraguay	4,3	6,8	5,8	-3,8
Perú	7,7	8,9	9,8	0,9
Rep. Dominicana	10,7	8,5	5,3	3,5
Uruguay	7	7,5	8,5	2,9
Venezuela R. B.	9,9	8,2	4,8	-3,3
América Latina	5,8	5,8	4,2	-1,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

Los canales de transmisión de la crisis internacional

De acuerdo a datos de CEPAL (2010b), producto de la crisis internacional la región de América Latina y el Caribe sufrió una reducción del 1,9% del PIB. De todos modos, el impacto no fue similar en todos estos países, con algunos de ellos experimentando aumentos de su actividad económica aunque significativamente menores a los registrados en los años anteriores. Entre los países incluidos en este estudio, los más afectados fueron México (con una caída del 6,5% del PIB) y Chile (con una disminución del 1,5%). (Ver **Cuadro 2.1**)

La crisis internacional ha tenido diversos canales mediante los cuales se transmitió a los países de América Latina. En casi todos los países de la región estos mecanismos han funcionado con variada intensidad, permitiendo que los desequilibrios internacionales se repliquen en mayor o menor medida en las economías nacionales.

Los canales por los cuales la crisis se ha derramado hacia América Latina han sido:

Caída en la demanda externa

La fuerte disminución en la actividad económica de los países desarrollados impactó notablemente en el producto de las economías latinoamericanas a través de una fuerte disminución en la demanda de exportaciones originarias de la región. La mayor disminución de la demanda provino de países como los Estados Unidos y China. También impactó la baja en la demanda de los países de la Unión Europea.

El comportamiento de baja en la demanda se venía observando, para el caso de los Estados Unidos, ya desde 2007. Si bien sus importaciones se mantenían estables, esto se debía a que, en un contexto de claro incremento en los precios internacionales de las materias primas y del petróleo, el ajuste se realizaba por cantidades. Una vez que los precios comenzaron a descender se hizo más notoria esta tendencia a la disminución de importaciones por parte del país del Norte. Las economías más afectadas por este fenómeno fueron la mexicana y las de América Central y el Caribe.

Asimismo, muchos de los países en los cuales el turismo representa una fuente importante de divisas percibieron también una fuerte caída en su producto debido a la disminución de turistas provenientes de países desarrollados. Esto resulta equivalente a una retracción en la demanda de los países centrales. En países como los del Caribe, los ingresos del turismo alcanzan hasta un 20% del PIB total de la región.

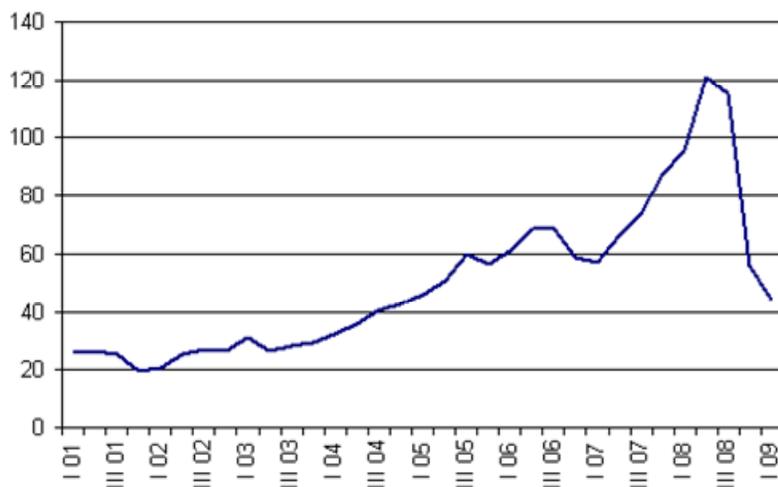
Por su parte, los mercados de América del Sur, que se encontraban más diversificados en sus principales demandantes, sufrieron en menor medida el impacto de la contracción de la economía norteamericana. El incremento en los precios internacionales permitió que en 2007 la evolución de las exportaciones fuera todavía positiva, atenuando los impactos de la crisis hasta bien entrado el año 2008. Asimismo, las exportaciones hacia China que tuvieron una más tardía contracción, debido a su magnitud, representaron otra característica atenuante del proceso de contagio de la crisis internacional.

Debe remarcarse que en América Latina existen países cuyas exportaciones hacia países desarrollados superan el 10% o 15% del PIB, con lo cual una contracción en la demanda de importaciones de dichos países implica una fuerte caída en la producción de estos países exportadores. Es el caso, por ejemplo, de México y Costa Rica.

Caída en los precios de las materias primas y productos básicos

La caída en los precios internacionales de productos primarios, combustibles y materias primas experimentada a partir de mediados de 2008 es otro factor que ha impactado en las economías de América Latina. A través de este canal, la disminución en el ritmo del crecimiento mundial se traslada a las economías periféricas, deteriorando fuertemente sus términos del intercambio. El máximo alcanzado por la mayoría de los precios de commodities se dio a fines de junio de 2008. En los meses posteriores se evidenció un fuerte derrumbe, coherente con la disminución en la demanda por parte de los países desarrollados. Uno de los productos con mayor caída ha sido el petróleo, afectando particularmente a economías como la de Venezuela y la de México, exportadores netos del combustible. El precio del petróleo a fines de 2008 era exactamente el mismo de inicios de 2005, es decir, previo a la fase más pronunciada de ascenso del precio de dicho combustible.

Gráfico 2.5. Precio internacional del petróleo (en U\$S por barril). Promedio Brent-Dubai-WTI



Fuente: Ministerio de Economía de Argentina – Indicadores Económicos.

Tal como puede apreciarse en el gráfico anterior, luego de una leve baja en el tercer trimestre de 2008 se evidencia una fuerte caída en el cuarto trimestre del mismo año. El precio del petróleo en el primer trimestre de 2009 era de U\$S 44,2 por barril, nivel apenas superior a los U\$S 42,6 del cuarto trimestre de 2004.

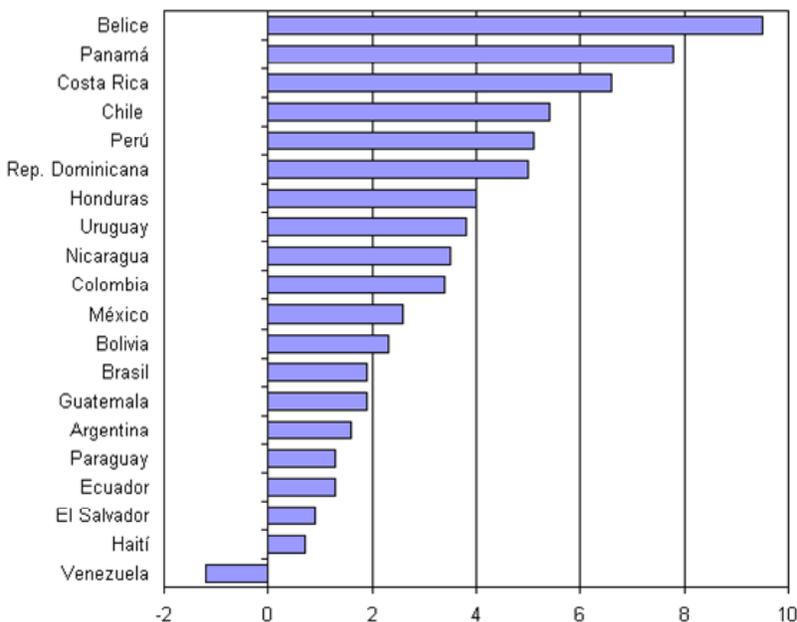
Una evolución similar tuvieron la mayoría de los productos primarios y combustibles a partir de la segunda mitad de 2008. Un claro ejemplo es el de los metales, cuyos precios a fines de 2008 estaban a los niveles de fines de 2005. Si bien los alimentos han evidenciado caídas de precios importantes, dichas bajas han sido menores a las de metales y combustibles. Un ejemplo es el precio del trigo, el cual en el primer trimestre de 2009 estaba en niveles similares a los del tercer trimestre de 2007.

Impacto sobre la inversión

Otro canal muy importante por el cual se transmitieron los efectos de la crisis ha sido el de la inversión. Más específicamente el de la inversión extranjera directa, factor que resulta

extremadamente importante en algunos países de América Latina y el Caribe. En el siguiente gráfico podemos observar la proporción del PIB de cada país que representaba la inversión extranjera directa en el año 2007.

Gráfico 2.6: Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB (2007)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, sobre la base de estimaciones oficiales.

Tal como puede apreciarse, en países como Belice o Panamá la inversión extranjera directa tiene una importancia muy importante en lo referente al producto total, con lo cual la retracción de ésta tiene consecuencias muy importantes para la economía del país. Con la crisis internacional se produjo una fuerte disminución de la inversión que los países desarrollados realizaban en las economías emergentes, con el consiguiente impacto en las economías más dependientes de ésta.

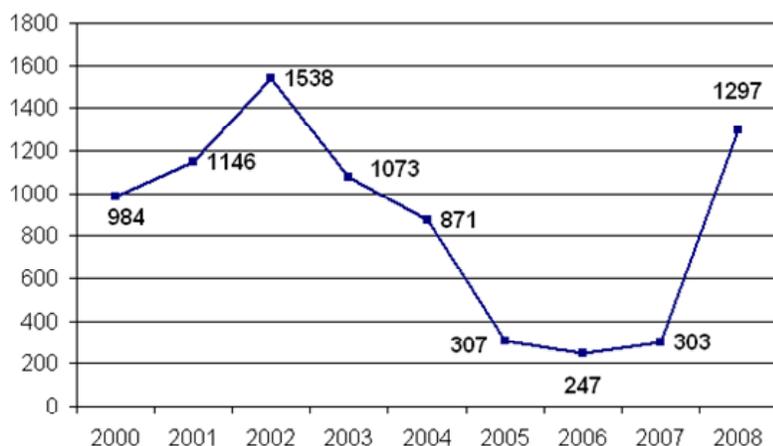
Contagio financiero

Uno de los canales donde más velozmente se transmitieron los efectos de la crisis fue el mercado financiero. Habiéndose originado el clímax de la crisis en dicho mercado en los Estados Unidos, los efectos rápidamente se contagiaron al resto del mundo. Un episodio extremadamente relevante en este contexto fue la caída del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008. A partir de ese momento se observa una fuerte reversión en los flujos de capitales financieros hacia países en desarrollo, entre ellos los de América Latina.

Asimismo, el episodio de contagio financiero implicó también fuertes caídas en los valores de las bolsas mundiales, así como en los mercados de títulos públicos. Esto resulta evidente en la fuerte caída en las cotizaciones de dichos títulos en los mercados de valores. Este hecho se encuentra íntimamente relacionado con la evolución del riesgo país en los países de América Latina. Tal como se aprecia en el **Gráfico 2.7**, luego de un fuerte descenso en el riesgo país entre 2003 y 2006 para el promedio de países, se observa un leve incremento en 2007 y un fuerte aumento en 2008. Los valores de riesgo país de 2008 para las principales economías latinoamericanas fueron

superiores a los de 2003, aunque todavía inferiores a los evidenciados en 2002. En el siguiente análisis por país pueden advertirse las diferencias entre las distintas naciones.

Gráfico 2.7. Evolución del riesgo país en América Latina (promedio del EMBI para las principales ocho economías de la región). En puntos básicos



Fuente: J.P. Morgan

Cuadro 2.2. Evolución del riesgo país en las principales economías de América Latina (valor del EMBI+ para cada país). En puntos básicos

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	766	4404	6303	5626	4703	504	223	409	1697
Brasil	749	911	1445	468	382	311	196	222	417
Chile	157	152	125	84	66	80	83	151	336
Colombia	693	568	645	435	332	238	151	195	474
Ecuador	3744	1186	1796	840	690	669	920	614	4720
México	392	308	323	199	166	126	98	149	362
Perú	513	472	621	318	220	206	120	178	509
Venezuela	856	1163	1042	613	411	318	185	506	1862

Fuente: J.P. Morgan

El contagio financiero resultó evidente también en el mercado cambiario. La existencia de posiciones especulativas, con anterioridad a la crisis, que apostaban a la apreciación de las monedas de los países latinoamericanos y su posterior retirada implicaron fuertes presiones a la depreciación de las monedas de dichos países.

En economías como las latinoamericanas, con elevados niveles de endeudamiento, y con necesidad de refinanciar dichas deudas, la crisis en los mercados financieros y el incremento en el riesgo país llevó a un notorio encarecimiento del financiamiento internacional. Asimismo, las distorsiones en los mercados financieros provocaron también incrementos en las tasas domésticas, con lo cual el crédito local se vio también afectado. Particularmente perjudicadas resultaron las

pequeñas y medianas empresas domésticas que debieron necesariamente financiarse en el mercado interno, notoriamente encarecido a partir de mediados de 2008.

Las respuestas de política en los países seleccionados

Como anteriormente se mencionó, las economías que se analizan en esta investigación son Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Cada uno de estos países ha sido afectado por la crisis de manera particular y ha respondido a ella con diferentes políticas públicas, ajustadas a sus respectivos contextos. De manera general, las medidas llevadas a cabo se han concentrado en cinco ámbitos claramente delimitados: política fiscal, políticas sectoriales, políticas laborales y sociales, política monetaria y financiera y política cambiaria y de comercio exterior³.

Si bien en el presente trabajo se ahondará en el estudio de las políticas fiscales, sectoriales, laborales y sociales, cabe hacer mención a las medidas monetarias, financieras, cambiarias y de comercio exterior llevadas a cabo por los países. Esto facilitará la comprensión de todas las medidas como un conjunto cohesionado de respuestas ante un mismo fenómeno, y no la consideración de cada grupo de políticas como medidas aisladas y sin conexión.

Tal como puede apreciarse en el **Cuadro 2.3**, en materia monetaria y financiera, todos los países han decidido expandir la liquidez en moneda nacional, y además, tanto Argentina, como Brasil, Chile y Colombia han disminuido y/o flexibilizado el encaje bancario.

En el ámbito cambiario y de comercio exterior, Argentina, Brasil, Chile y Colombia han decidido ampliar la liquidez en moneda extranjera y financiar a exportadores. En el caso de Argentina, también ha optado aumentar los aranceles y restricciones a las importaciones en algunos productos, y en otros ha disminuido los aranceles, medida que también implementó Brasil y México. Por último, Colombia, México y Argentina también han gestionado créditos con las instituciones financieras internacionales.

Respecto a las medidas de política contempladas en este estudio, resalta que todos los países considerados han adoptado medidas fiscales relacionadas con disminuciones de impuestos o aumentos o anticipación del gasto en infraestructura, aunque, como se verá en los capítulos respectivos, el grado en que se utilizó cada una de estas acciones fue diferente. De igual modo, la mayoría de ellos adoptó políticas sectoriales (principalmente destinadas a la industria, Pymes y a vivienda) y, en mayor o menor medida, encararon acciones de política social y estímulo al empleo. En los capítulos correspondientes a cada país se analiza con mayor profundidad el tipo de medidas adoptadas por cada uno y sus respectivas características.

³ En el presente trabajo se seguirá principalmente el relevamiento y la clasificación de las políticas públicas realizada por CEPAL (2010).

Cuadro 2.3. Esquema de las políticas implementadas como respuesta a la crisis internacional

Medidas	País				
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México
Política monetaria y financiera					
Disminución y/o flexibilización del encaje bancario	X	X	X	X	
Provisión de liquidez en moneda nacional	X	X	X	X	X
Política fiscal					
Disminución de impuestos/Aumento de subsidios	X	X	X	X	X
Aumento y/o anticipación del gasto (infraestructura)	X	X	X	X	X
Política cambiaria y de comercio exterior					
Provisión de liquidez en moneda extranjera (*)	X	X	X	X	X
Aumento de aranceles o restricciones a las importaciones	X				
Disminución de aranceles		X			X
Financiamiento a exportadores	X	X	X	X	
Financiamiento multilateral	X		X	X	X
Políticas sectoriales					
Vivienda	X	X	X	X	X
Pymes	X	X	X	X	X
Agropecuaria	X	X	X		X
Turismo					X
Industria	X	X	X	X	X
Política laboral y social					
Estímulo al empleo	X	X	X	X	X
Programas sociales	X	X	X	X	X

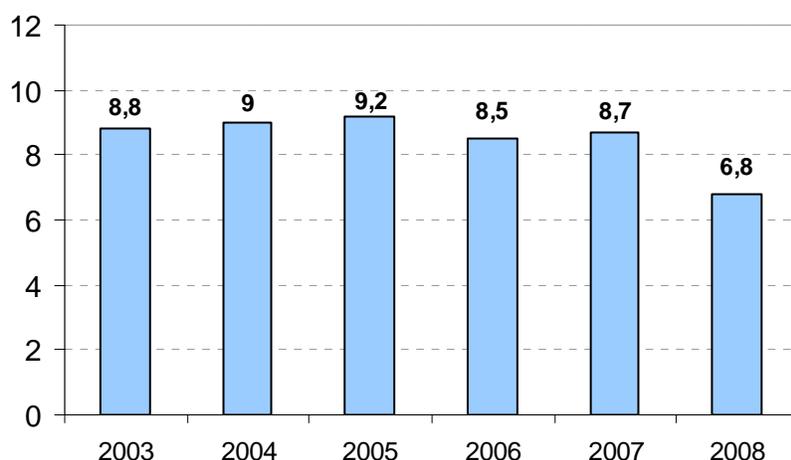
(*) No incluye a los bancos centrales que intervinieron vendiendo divisas en los mercados de cambio.
Fuente: CEPAL 2010 (actualizado por relevamiento propio).

3. Argentina

La situación previa a la crisis

Antes del impacto de la crisis internacional, la Argentina había registrado seis años consecutivos de elevado crecimiento de su economía. El promedio de crecimiento para el período 2003-2007 fue de 8,8% anual. Tal como puede observarse en el gráfico, los efectos de la crisis internacional se transmitieron a la economía argentina desde mediados de 2008, resultando esto en una disminución del crecimiento, el cual alcanzó en todo el año 2008 un 6,8%. Debe destacarse también que la actividad económica ya manifestaba signos de desaceleración desde el segundo trimestre de 2008, cuando se manifestaron los efectos del conflicto existente entre el gobierno y los productores rurales, iniciado en marzo de dicho año. Ya en el último trimestre de dicho año la economía creció a un ritmo del 4% interanual mostrando la fuerte desaceleración de la actividad.

Gráfico 3.1. Argentina. Variación anual del PIB (en porcentaje)

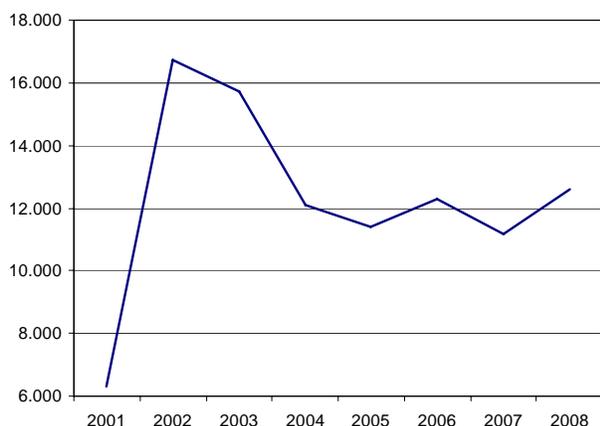


Fuente: Ministerio de Economía – Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

El período 2003-2007 se caracterizó por un notorio incremento en las exportaciones argentinas, en parte impulsadas por el alza de los precios internacionales de los productos agropecuarios, en particular de la soja. A partir de principios de 2008 dicha alza comenzó a revertirse, impactando fuertemente en las exportaciones agropecuarias de la Argentina.

Una de las bases de la recuperación argentina luego de la crisis de 1998-2002 fue el mantenimiento de una balanza comercial positiva a partir de 2003. Resultó importante para ello la fuerte depreciación de la moneda doméstica desde principios de 2002, que contribuyó no sólo al posterior incremento de las exportaciones, que superaron en 2008 los U\$S 70.000 millones, sino también al freno de las importaciones, lo cual redundó en los saldos positivos anteriormente mencionados, cuyo máximo fue de U\$S 16.720 millones en 2002, manteniéndose en un nivel promedio de U\$S 12.500 millones anuales en el período 2003-2008 (ver **Gráfico 3.2**).

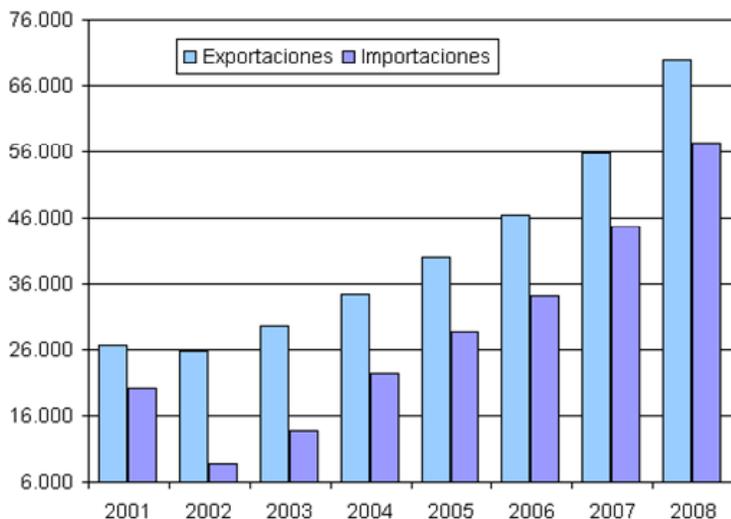
Gráfico 3.2. Argentina. Resultado del comercio exterior, en millones de dólares (2001-2008)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

En el siguiente gráfico puede apreciarse que, con posterioridad a la devaluación de 2002, las exportaciones permanecieron siempre por encima de las importaciones, aunque estas últimas tendieron a recuperarse más rápidamente a partir de 2003. Cabe remarcar que las exportaciones argentinas se componen en cerca de un 34% de manufacturas de origen agropecuario, 32% de manufacturas de origen industrial; 23% de productos primarios y 11% de combustibles y energía.

Gráfico 3.3. Argentina. Exportaciones e importaciones, en millones de dólares (2001-2008)



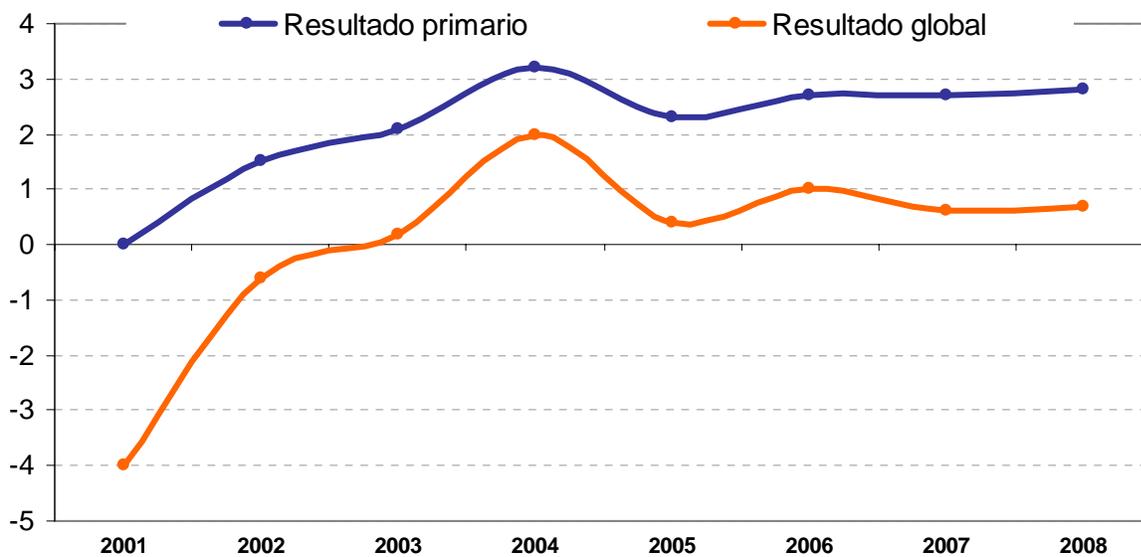
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Uno de los problemas que se manifestó en este período en la economía argentina fue la inflación. Ya a partir de mediados de 2006 se evidenció una tendencia a la aceleración en el alza de precios. Si bien el primer intento de control de precios realizado por el gobierno se plasmó en acuerdos con empresas, a partir de enero de 2007 se optó por una fuerte intervención en el

organismo nacional de estadísticas (INDEC), lo cual incrementó notoriamente el descrédito de las estadísticas relativas a precios, ingresos y pobreza.

Luego de la crisis de 2001-2002 la situación fiscal del país tuvo una mejora y hasta el año 2008, se observaron superávits tanto primario como financiero. En un hecho inédito en un país con una larga historia de déficit fiscal, el Sector Público Nacional ha registrado seis años consecutivos de resultados positivos. La existencia de superávit fiscal y de tasas de crecimiento cercanas al 9% ameritaba el cumplimiento de la ley 25.152 (o Régimen de Convertibilidad Fiscal de 1999), especialmente del artículo que obliga a la creación de un Fondo Anticíclico Fiscal, cuyo objetivo era acumular recursos en momentos de expansión económica, hasta un límite del 3% del PIB, que serían utilizados cuando se verificara una reversión del ciclo económico; y al sobrepasar ese 3%, los excedentes podrían utilizarse para cancelar deuda externa. Sin embargo, hasta el año 2005 se ingresaron recursos equivalentes a un 0,02% del PBI, y ya en los años 2006, 2007 y 2008, las respectivas leyes de presupuesto eximieron al gobierno de hacer los aportes correspondientes. Es así como en el nuevo momento de crisis (en 2008), Argentina no contó con estos fondos para equilibrar su situación en el caso de que empeorara.

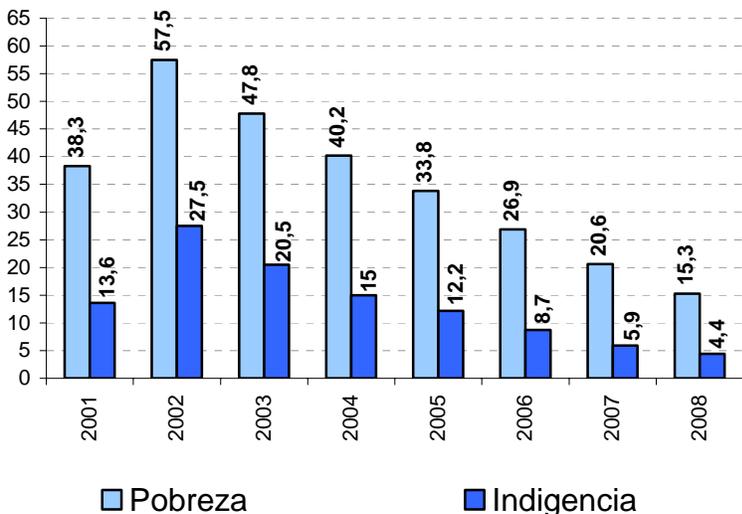
Gráfico 3.4. Argentina. Administración Central. Resultado primario y global, en porcentaje del PIB (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos CEPAL.

En cuanto a los indicadores sociales, Argentina ha mejorado notablemente en los últimos años. Desde el pico de 57,5% de pobreza y 27,5% de indigencia en 2002, ambos han ido disminuyendo hasta ubicarse en 2008 en 15,3% de pobreza y 4,4% de indigencia. Argentina ha sido el país de América Latina con mayores porcentajes de disminución anual de estos índices durante el período 2002-2008 y en 2009 era situada por la CEPAL como uno de los países con menores niveles de pobreza e indigencia del continente (junto con Chile, Uruguay y Costa Rica). A pesar de esto, Argentina no ha cumplimentado aún la meta de Desarrollo del Milenio que propone reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015 (como sí lo lograron Chile y Brasil). (CEPAL 2009c)

Gráfico 3.5. Argentina. Pobreza e indigencia, en porcentaje (2001-2008)*

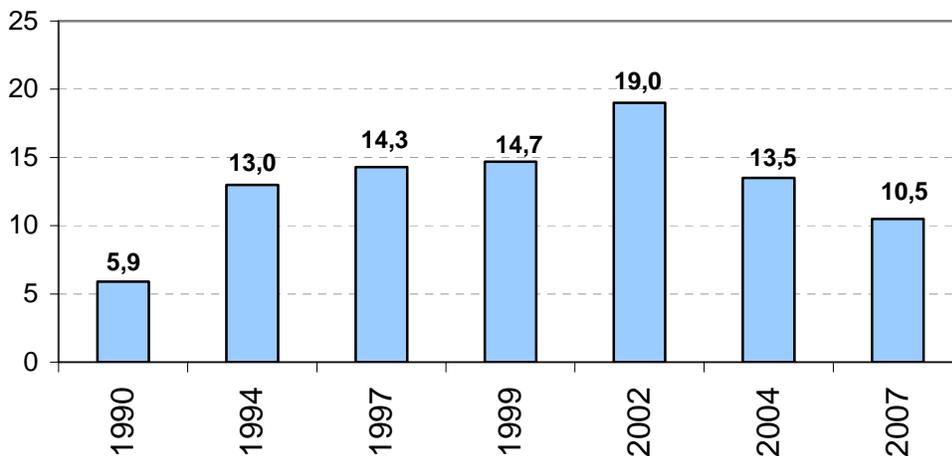


* Datos del segundo semestre de cada año. Aglomerados urbanos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Al igual que la pobreza, y la indigencia el desempleo también tuvo su pico máximo en 2002, cuando afectaba a casi el 20% de la población. Durante los años subsiguientes el índice se ha reducido a la mitad alcanzando en 2007 al 10,5%.

Gráfico 3.6. Argentina. Tasa de desempleo urbano, en porcentaje (1990-2007)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

El impacto de la crisis

Argentina experimentó una fuerte desaceleración en su ritmo de crecimiento, pasando de las tasas en niveles de entre el 6,8% y el 9% del período 2003-2008 a un crecimiento casi nulo en 2009. Debe remarcarse que las cifras oficiales acerca de producción y precios son fuertemente

cuestionadas en la Argentina debido a la intervención del organismo que elabora las estadísticas públicas (INDEC) a partir de 2007. Particularmente discutibles resultan las estadísticas referentes a la evolución de los precios en la economía argentina. Es por ello que mientras que las proyecciones oficiales muestran un leve incremento en la producción, otras fuentes muestran una caída superior al 2% respecto de 2008.

Cuadro 3.1. Argentina. Indicadores económicos (2009)

Indicador	Variación anual
PIB	0,9
PIB per cápita	-0,2
Índice de Precios al Consumidor	0,5
Exportaciones (volúmen)	-32
Importaciones (valores)	-32
Términos del intercambio	-4,8
Tasa de desempleo (puntos porcentuales)	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL (estimaciones oficiales).

Tal como sucedió con la mayoría de las economías latinoamericanas, uno de los principales canales a través de los cuales impactó la crisis fue el comercio exterior. Fundamentalmente, mediante la reducción de los precios internacionales de las materias primas y de la demanda internacional de productos exportables. Asimismo, en Argentina la extensa sequía en la zona pampeana tuvo un fuerte impacto en la producción, con un efecto negativo en los cultivos y en la producción agropecuaria. La cosecha en esta región disminuyó en casi 30 millones de toneladas en 2009 con el consiguiente impacto que esto tuvo en la producción total del país. Esto a su vez repercutió en la industria a través de la menor demanda de maquinaria y utilitarios.

Al mismo tiempo, la disminución en la demanda, primero internacional y posteriormente doméstica, hizo que la actividad industrial tuviera un fuerte descenso a fines de 2008 y principios de 2009. Con posterioridad, a mediados de este último año, se observó una nueva recaída en la actividad producto del impacto de la Gripe A H1N1 en la economía local, lo cual llevó a la suspensión de actividades en algunas industrias entre los meses de julio y agosto.

Claramente se observó en Argentina un impacto de la crisis en el último trimestre de 2008 y en la primera mitad del año, así como una posterior recuperación hacia fines de 2009. Los sectores más afectados fueron aquellos destinados a la producción de bienes, los cuales mostraron un descenso del 5% en los primeros nueve meses de 2009 respecto del mismo período de 2008. Los sectores productores de servicios, en cambio, mostraron un leve incremento del 0,2%.

En el canal financiero se observó un claro encarecimiento del crédito, que la Argentina necesitaba para refinanciar sus deudas. Es por ello que a fines de 2008 se decidió estatizar el sistema de previsión social (lo cual se analizará en mayor profundidad en la sección 4.4), con lo cual el sector público pudo utilizar parte de esos fondos para obtener deuda a un costo notoriamente menor al de los mercados privados.

En materia fiscal, el aumento del gasto primario no compensado con un aumento de los ingresos impactó en el resultado fiscal. Así, en el año 2009 se redujo el superávit primario de la Administración Central al 1,2% del PIB y reapareció por primera vez desde la crisis de 2002 de déficit financiero, que se ubicó en el 1% del PIB).

En lo que respecta al desempleo, si bien las cifras oficiales muestran un incremento, pasando de 7,3% de la población económicamente activa a finales de 2008 hasta 8,4% en el cuarto trimestre

de 2009, fuentes alternativas calculan que la tasa puede haber alcanzado el 10% durante este último año. El subempleo también ha mostrado un incremento en el período de crisis, pasando de un mínimo de 7,2% de la población económicamente activa en el primer trimestre de 2008 hasta un 10,6% en la segunda mitad de 2009. En cuanto a la pobreza, las cifras oficiales sostienen que la misma se ha reducido en 1,9 puntos porcentuales, alcanzando en 2009 al 13,2% de la población. Según fuentes oficiales, la indigencia también se ha reducido en 0,9 puntos porcentuales afectando a fines de 2009 al 3,5% de la población argentina. Sin embargo, consultoras privadas, sobre la base de estimaciones alternativas de la canasta básica, estiman que la tasa de pobreza en el año 2009 superó el 30% y la de indigencia el 11%⁴.

El proceso de formulación de políticas públicas⁵

En lo que constituye una constante en los países analizados, una característica clave del PFPP es el poseer un presidente fuerte. En este caso se complementa con ejecutivos subnacionales con gran peso en las políticas públicas como consecuencia del sistema federal y de un sistema electoral proporcional y de lista cerrada. Otra característica que resulta central para este estudio es la existencia de una burocracia con capacidades medias. Por último, en lo que se refiere a la política presupuestaria, debe destacarse la rigidez del gasto y la existencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal que establece límites al gasto y endeudamiento.

- **Presidente:** En la Argentina el Presidente tiene amplios poderes constitucionales. Si bien menores que aquellos existentes en otros países incluidos en el estudio como Brasil, Colombia y Chile, aún así son considerables. Estos consisten en la capacidad explícita de legislar por decreto y la posibilidad de vetar leyes aprobadas por el Poder Legislativo. En cuanto al primero de estos poderes, posee ciertas limitaciones ya que sólo puede utilizarse en circunstancias “excepcionales” o “de emergencia”. A su vez, la autoridad para emitir decretos está restringida también en cuanto a las áreas a las que puede aplicarse. Sin embargo, en la práctica al no ser taxativa la definición acerca de las condiciones de emergencia, lo que sucede es que los decretos de necesidad y urgencia cubren una amplia gama de temáticas y condiciones. Esto se ve posibilitado por el control que ha tenido el partido del presidente sobre la comisión parlamentaria que decide la validez de los decretos. A partir de 2010 este poder se puede ver sensiblemente disminuido ya que el oficialismo ha perdido la mayoría en el Congreso.

Por otra parte, el poder de veto presidencial es considerablemente fuerte en Argentina. Este poder no se limita al veto total de la ley sino que contempla también la posibilidad de un veto parcial. Si bien durante el período en que el partido gobernante tuvo mayoría en el Congreso este poder opera mayormente como un factor que incrementa la disciplina de la bancada oficialista, en el momento en que esa mayoría es perdida, adquiere otra relevancia. El Presidente tiene un papel predominante en PFPP en la Argentina. La preponderancia no se deriva sólo de los poderes formales mencionados anteriormente, sino también de los poderes derivados de su control del partido. Ese control le permite en gran medida dirigir la bancada oficialista en el Congreso.

- **Poder Legislativo:** El papel del Poder Legislativo en el PFPP argentino no ha sido tan preponderante como el de otros actores. Esta situación no es consecuencia únicamente de los

⁴ Según estimaciones de Ecolatina, Sel Consultores y Equis Consultores.

⁵ Esta sección se basa en Spiller y Tommasi (2003).

poderes legislativos del presidente que se mencionaron previamente. Existen también otros factores que influyen sobre la capacidad del Congreso de intervenir en el PFPP. Entre ellos se destaca el sistema electoral existente. El sistema electoral, donde los distritos electorales coinciden con las provincias y los legisladores son elegidos mediante listas cerradas y representación proporcional, se presta a que los líderes partidarios locales – generalmente gobernadores – adquieran mucha influencia. Esta influencia se expresa en el control que tienen en el armado de las listas y por lo tanto en la carrera de los legisladores. Otro aspecto que reduce la influencia del Congreso en el PFPP es la baja tasa de permanencia en el cargo de los legisladores argentinos. Esta situación genera pocos incentivos para especializarse o adquirir capacidades específicas políticas o legislativas. Por último, debe mencionarse que el poder de veto del Congreso está bastante restringido ya que requiere el voto de 2/3 de los legisladores presentes.

- **Gobiernos subnacionales:** como se mencionó anteriormente, los gobernadores tienen una gran influencia sobre el PFPP. Esto se debe a diversos factores. En primer lugar, gran parte de la gestión y financiamiento de la política social está descentralizada, por lo que la arena de decisión es en muchos casos sub-nacional. En segundo lugar porque los gobernadores y los líderes locales de los partidos son altamente influyentes con respecto a la carrera de los legisladores. Esta situación hace que muchas transacciones políticas clave ocurran bajo el influjo de los líderes provinciales de los partidos.
- **Burocracia:** si bien la burocracia Argentina alcanza niveles medios en los índices (Echeberría 2006) que en la región la ubican sólo detrás de Chile y Brasil, no es un actor independiente de peso en el PFPP. La rotación es relativamente alta lo que dificulta la especialización y profesionalización. Esto también ha debilitado los mecanismos de cooperación y coordinación entre las agencias y los distintos niveles del gobierno.
- **Otros actores relevantes:** existen otros actores que deben ser considerados en algunos de los PFPP sectoriales. Sindicatos, particularmente aquellos de maestros y trabajadores del estado, así como asociaciones empresariales tienen capacidad de influencia en determinadas arenas de las políticas públicas.
- **Proceso presupuestario:** el Poder Ejecutivo es claramente preponderante durante la etapa de ejecución que es la más relevante para este estudio. Esto se debe no sólo al uso estratégico de las proyecciones de ingreso y a la desigualdad en cuanto a capacidad técnica con el Poder Legislativo sino también por la discrecionalidad con la que cuenta en la práctica para realizar modificaciones durante la etapa de ejecución. Preponderancia del PEN, particularmente en la ejecución. Debe mencionarse también que la Argentina carece de un plan nacional de desarrollo.

Como argumentan Spiller y Tommasi (2003) en la Argentina el entorno de negociación política es problemático. Una suma de factores, entre los que se destacan los pocos incentivos para especializarse o adquirir capacidades específicas con que cuentan los legisladores; la gran influencia de los gobernadores y los líderes locales de los partidos sobre la carrera de los legisladores – y por lo tanto su papel central en la negociación política-; las carencias de la burocracia, ha llevado a políticas con cualidades deficientes, caracterizadas por inestabilidad, falta de coordinación –entre los distintos niveles del gobierno y entre los ministerios – y falta de cooperación entre los actores clave. Este marco se retroalimenta con los horizontes de planeación a corto plazo que adoptan tanto formuladores de políticas como grupos de interés. Dicho horizonte de planeación cortoplacista de los principales líderes políticos ha ocasionado una alta rotación en la burocracia, lo que ha dejado a la Argentina con débiles mecanismos de cooperación y coordinación

entre las agencias y los distintos niveles del gobierno, junto con un servicio civil estable y profesional inexistente.

La formulación de políticas en tiempos de crisis

Las principales medidas

La reacción del Estado ante la crisis ha sido la adopción en primer término de medidas para asegurar el financiamiento del sector público y posteriormente de una serie de políticas contracíclicas. Este conjunto de medidas, que no conviene caracterizar como paquete ya que se constituye de iniciativas impulsadas en distintos momentos de los años 2008 y 2009, está enmarcada dentro de una política general de mayor protagonismo del Estado en la regulación económica.

En la Argentina se impulsó una batería de iniciativas a lo largo de un período que comienza a fines de 2008 hasta finales de 2009. La medida alrededor de la cual orbita toda la estrategia del gobierno nacional de respuesta a la crisis es la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)⁶ mediante el cual se produce la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público⁷. La vinculación de esta medida con la crisis tiene dos dimensiones. En primer lugar, uno de los fundamentos para su creación fue la necesidad de proteger los ahorros de los trabajadores ante la crisis financiera internacional. En segundo lugar y primordialmente, estos fondos⁸ han tenido una gran importancia para el financiamiento de otras políticas. Esta medida fue aprobada por ley y obtuvo en el Congreso el apoyo de parte de la oposición, lo que requirió realizar algunos cambios al proyecto oficial.

La otra reforma de importancia orientada a incrementar los recursos del Estado para alimentar la política contracíclica también fue aprobada por ley. El “Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales” aprobado a fines de 2008 se materializa en una “ley omnibus” que incluye una moratoria tributaria (quita sobre los intereses de la deuda), facilidades para la promoción y sostenimiento del trabajo registrado para las Pymes (eliminación de las deudas previsionales acumuladas y de las consiguientes multas, infracciones y sanciones para los primeros diez trabajadores en negro que sean blanqueados) y un blanqueo y repatriación de capitales. Sin embargo, a diferencia del proyecto de reforma del sistema previsional, éste no logró el apoyo de ningún sector de la oposición. En cuanto a los resultados, si bien el blanqueo obtuvo mejores resultados que la moratoria, aún éste tuvo un menor alcance que el esperado.

En lo referido a infraestructura, se amplió el presupuesto existente para obra pública en US\$ 6.925 millones. Estas inversiones se estructuraron en torno a dos ejes, uno de infraestructura social y el otro de infraestructura económica-productiva. El primero comprende obras orientadas al

⁶ Ley 26.425: “Sistema Integrado Previsional Argentino”.

⁷ Esta norma absorbe el régimen de capitalización a través de un régimen público, solidario y de reparto. A partir de ese momento, el pago de las prestaciones se realiza mediante los recursos provenientes de los aportes y contribuciones previsionales, hechos por los trabajadores en actividad, junto a determinados impuestos recaudados por el Estado.

⁸ El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen previsional público fue creado en el 2007 a partir de la apertura de la libre opción entre el régimen de reparto y el de capitalización. Con el establecimiento del SIPA absorbió los recursos que integraban las cuentas individuales de los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización.

mejoramiento del hábitat como ser viviendas, extensión del servicio de agua potable y cloacas, escuelas y pavimentación de calles. En el segundo se concentran las obras vinculadas a infraestructura energética (incrementar capacidad de generación y transporte de energía eléctrica y gas), minería, comunicación y transporte (mantenimiento y extensión de la red vial).

Conjuntamente a la inversión pública en infraestructura habitacional, una de las iniciativas financiadas a partir de los fondos disponibles producto de la nacionalización del sistema previsional, ha sido un plan de préstamos hipotecarios a tasa subsidiada. El plan previó el aporte de aproximadamente US\$ 1.524 millones de recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para líneas de crédito para la construcción, ampliación, terminación o compra de viviendas nuevas o usadas. Este monto representa un 5% del total del Fondo de Garantías de Sustentabilidad y se había distribuido de la siguiente manera: aproximadamente US\$ 294 millones en 2009, US\$ 614 millones en 2010 y otros US\$ 614 en 2011. Sin embargo, en la práctica es difícil que alcance estas metas ya que en su primer año las escrituras efectivamente realizadas se ubicaron sensiblemente por debajo del número planeado.

Por su parte, la primera medida importante adoptada en el ámbito de las políticas laborales y sociales consistió en la ampliación, tanto en el tiempo como en su cobertura, de un programa ya existente desde el año 2002: el Programa de recuperación productiva (REPRO). Este programa se orienta a brindar a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual⁹ destinada a completar el sueldo de su categoría laboral mediante el pago directo por ANSES. En este programa aparece claramente el objetivo del Estado por mantener los niveles de empleo ya que para acceder a este beneficio las empresas deben probar que la continuidad de su funcionamiento está en riesgo a la par que deben comprometerse a no despedir personal. El monto aproximado en el que se expandió este programa fue de US\$ 127 millones.

La segunda iniciativa en el eje Laboral-Social, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, se desarrolló en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Este programa está dirigido a personas cuyo grupo familiar carece de ingresos laborales, de prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales. En la etapa inicial abarca aproximadamente a 100.000 titulares de los distritos más excluidos del conurbano bonaerense y cuenta con un presupuesto de US\$628 millones¹⁰. El Programa comprende una contraprestación que consiste en la ejecución de obras de mediana y baja complejidad.

Otra iniciativa relevante fue el pago extraordinario de entre US\$ 53 y US\$ 94 que se les otorgó a jubilados y pensionados con haberes mensuales menores a US\$ 400. La medida alcanzó a casi 5.000.000 de beneficiarios (aproximadamente 90% del total).

Por último, el programa más ambicioso desarrollado como respuesta a la crisis, al igual que el REPRO, ha quedado a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: la Asignación Universal Por Hijo (AUH). Esta política está orientada a universalizar las asignaciones familiares que se otorgan a los empleados que participan de la economía formal. Para ello otorga una prestación monetaria no contributiva a la mayoría de las familias que quedan fuera del esquema formal, es decir aquellas con trabajadores no registrados que ganen menos del salario mínimo, desocupados (que no perciban ninguna suma de dinero en concepto de Prestaciones Contributivas o no

⁹ La suma es no remunerativa, de hasta 600 pesos y por un plazo de hasta 12 meses.

¹⁰ Debe aclararse sin embargo que el programa absorbió a programas preexistentes por lo que este monto no implica un aumento del gasto en su totalidad.

Contributivas) o trabajadores del servicio doméstico (siempre que la suma de dinero percibida sea menor o igual al salario mínimo, vital y móvil). El programa obtiene los recursos para su financiamiento de la ANSES, a través de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. Si bien el monto de la prestación era originalmente de US\$47 por mes por hijo esta fue aumentada ocho meses después principalmente para preservar el poder adquisitivo del beneficio.

Respecto a las políticas sectoriales, consistieron en una serie de medidas orientadas a estimular la producción industrial y agropecuaria. Entre las primeras se destacan iniciativas vinculadas a fomentar el consumo y la producción mediante la asignación de líneas de crédito (US\$3.352 millones) a través de la banca privada, a bajo interés, orientados a estimular el consumo de bienes¹¹. La iniciativa vinculada a los créditos para automotores, y en menor medida aquella vinculada a electrodomésticos línea blanca, ha tenido que ser modificada reiteradamente - se relajaron los requisitos iniciales vinculados a la lista de modelos de automóviles y las especificaciones vinculadas a las líneas de financiamiento entre otros aspectos del plan - por no alcanzar el objetivo de demanda deseado¹².

En cuanto a las políticas de estímulo a la producción agropecuaria, además de contemplar líneas de créditos baratos (US\$ 495 millones) se implementaron diferimientos impositivos y reducción en los derechos de exportación a productos agropecuarios (diciembre de 2008 y enero de 2009). Estos últimos consistieron en la rebaja de 5 puntos en las retenciones aplicadas al trigo y el maíz y frutas y verduras a la mitad¹³.

Características y génesis de las medidas

Las reformas ante la crisis no se limitaron a un conjunto de políticas concretas. Entre los cambios institucionales adoptados, el más relevante consistió en la creación del Ministerio de Producción¹⁴ (actualmente de Industria y Turismo). Aun cuando la idea es que este organismo subsista una vez terminada la crisis, el objetivo de su creación ha sido jerarquizar institucionalmente el ámbito de promoción de la actividad económica y el desarrollo nacional en un momento en que el nivel de actividad se veía amenazado.

Si bien las políticas adoptadas abarcan una diversidad de sectores, existe un vínculo entre la mayoría ellas, al menos desde lo conceptual, en el sentido que se orientan a ampliar el papel del estado y reconocen la importancia del trabajo como articulador de la inserción social. Esta característica es reflejo de un cambio en la concepción del estado respecto de aquella que prevalecía durante la década de los noventa. En este sentido, los últimos años han sido de testigos en la Argentina de un proceso por el cual el tamaño del sector público ha aumentado. Esto se refleja

¹¹ Los fondos se asignaron con el siguiente detalle: heladeras y otros bienes del hogar (US\$ 1020 millones) automóviles (US\$ 874 millones), pequeñas y medianas empresas (US\$ 874 millones), campo (US\$495 millones), industria (US\$ 364 millones), camiones (US\$ 189 millones). En un segundo anuncio se asignaron créditos al turismo sin interés (US\$ 96 millones) y de bienes de consumo (US\$ 58 millones).

¹² Por ejemplo, el plan de financiamiento de automotores, se concretó el 5,2 por ciento de las 100.000 operaciones que tenía como meta la iniciativa en el primer año.

¹³ Trigo y maíz ahora tributan 23 y 20%, respectivamente. La retención para frutas y verduras fue reducida a la mitad (era de 10% para materias primas y de 5% para productos elaborados).

¹⁴ En Octubre de 2009 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y pesca pero esta decisión estuvo más ligada a la dinámica de la interacción entre el gobierno y el sector agropecuario que a la de la crisis.

tanto en el papel que ha adoptado en cuanto a proporcionar infraestructura como en lo referido a servicios sociales. Con respecto a la primera, una serie de re-estatizaciones en los sectores de agua, energía y transporte reforzaron el peso del Estado como actor relevante. Existió, asimismo, aún con notorias carencias, un movimiento hacia privilegiar la universalidad en el gasto social.

Esta nueva configuración en la provisión de bienes y servicios implicó cambios en los ejes de políticas públicas analizados. En lo que hace a las políticas sociales y laborales la caída del desempleo (y de la informalidad laboral) propició un incremento del gasto en funciones como la salud, asociada al sistema de contribuciones y aportes de la seguridad social, así como de una caída en el gasto de programas de transferencias a hogares que habían respondido al escenario de alto desempleo existente en el 2002. En lo referido a las políticas sectoriales el mayor intervencionismo propugnado por el Estado se tradujo en diversos programas entre los cuales se destacan una serie de iniciativas consistentes en subsidios cruzados a distintos sectores. Por su parte, el gasto público en infraestructura aumentó considerablemente como consecuencia del control público de una serie de empresas anteriormente privatizadas o concesionadas al sector privado.

Finalmente, no es posible explicar la relevancia adquirida por el Estado en estos sectores sin hacer referencia al considerable incremento de los ingresos del sector público. La presión tributaria aumentó durante la última década diez puntos porcentuales para ubicarse levemente por encima del 30% del PIB. Por lo tanto, la Argentina llegó a la crisis internacional en una situación de niveles históricamente altos en la presión tributaria.

El sistema presidencialista vigente en la Argentina, sumado a las potestades particulares que tiene el presidente, han favorecido un sistema que concentra la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo. A su vez, a partir de la crisis de 2001 se han sucedido diversos eventos que acentuaron el verticalismo característico de la política argentina. En primer lugar, la pérdida de poder de los gobernadores como consecuencia de una mayor disponibilidad de recursos por parte del gobierno nacional vis a vis los sub-nacionales. En segundo lugar, los cambios en la configuración de fuerzas en el Poder Legislativo¹⁵ reforzaron la renuencia del Poder Ejecutivo a discutir las reformas en el ámbito parlamentario. Por último, la sucesión en los últimos años de figuras poco relevantes en el cargo de Ministro de Economía, que era tradicionalmente era un *primus inter pares* entre los ministros, reforzaron el verticalismo al interior del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de todos estos fenómenos, la poca importancia de los espacios colegiados que caracterizaba a la política argentina se ha visto potenciada durante esta gestión.

Otros factores vinculados a la burocracia en la Argentina potencian la discrecionalidad y la concentración en la toma de decisiones. La Argentina es uno de los pocos países de la región que carece de un plan de desarrollo (Schack, 2008), aún cuando debe mencionarse que se han tomado pasos incipientes para modificar esta situación - a fines de 2004 se creó la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública en cuya órbita se elaboró un Plan Estratégico Territorial (PET)¹⁶.

¹⁵ Este nuevo escenario se hizo patente con el rechazo de la resolución 125 (que establecía un esquema de retenciones móviles) por parte del Senado en julio de 2008.

¹⁶ Este documento fue producto del trabajo conjunto entre la Subsecretaría y las áreas de infraestructura de los Gobiernos provinciales. El documento publicado a principios de este año incluye un diagnóstico de la situación actual, así como una "situación deseada" para cada provincia respecto a distintos tipos de infraestructura.

Por lo tanto, la crisis encuentra al país en un escenario de niveles elevados de gasto, una alta presión tributaria y una doble necesidad de financiamiento ya que a la requerida para poder tomar medidas contracíclicas se sumaba aquella vinculada a los pagos de vencimientos de la deuda. Ante esta situación, en octubre de 2008 la Presidenta Cristina Fernández dispuso la creación de un comité de crisis (Comité de Coordinación Económica)¹⁷. El objetivo del comité fue realizar un monitoreo permanente de la emergencia y recomendar medidas. Sin embargo, su funcionamiento fue interrumpido rápidamente una vez implementado el blanqueo de capitales y toda vez que el resto de las propuestas surgidas desde su seno - reducción de los subsidios y normalización del INDEC - fueron descartadas. Por lo tanto, los ámbitos de consulta a los que se recurrió fueron aquellos ya existentes tales como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil aún cuando tuvieron un papel secundario.

Pese a que la corta vida del Comité de Coordinación Económica reafirmó la preferencia por los mecanismos de decisión centralizados, la política central sobre la cual se podría construir el andamiaje financiero sobre el cual se sostendría la política contracíclica pasó por una instancia de debate en el Congreso. El diseño de la reforma no incorporó mucho del conocimiento generado por el mismo sector público corporizado en documentos como el Libro Blanco. Más aún, a pesar de tener entre sus objetivos el encontrar un alivio a la situación fiscal, la reforma no ha sido producto de un estudio formal cuidadoso que considere sus costos fiscales (Rofman 2009).

Luego de la reforma previsional, que implicó el traspaso de los activos que eran administrados por el sistema de jubilaciones y pensiones privado y el flujo de los aportes al sistema previsional, el gobierno se encontró con la posibilidad de impulsar medidas fiscales contracíclicas que no implicaran necesariamente la reducción de los tributos ni la reasignación del gasto. Ahora bien, la carencia de un plan de desarrollo sobre el cual estructurar la ampliación del gasto propició que las decisiones acerca de cuál política impulsar tuvieran que ser tomadas sobre la marcha. Teniendo en cuenta esta circunstancia, la concentración de poder en la toma de decisiones le confirió presteza al proceso de formulación de políticas desde el momento en que se opta por una determinada medida hasta la implementación. Sin embargo, como contrapartida posee la desventaja de los problemas de diseño producto del escaso debate que antecede a la decisión de la política, característica ésta que se manifiesta particularmente en aquellas medidas que no implican la continuidad o expansión de una política preexistente.

Estas diferencias entre la dinámica exhibida en aquellos casos en que la política era aplicada previamente y los que no pueden ser ejemplificadas con algunos casos particulares. En los casos en que se trabajó sobre programas preexistentes como el REPRO, la toma de decisiones fue rápida y la implementación parece haber sido exitosa¹⁸.

Luego se ubica una serie de casos -Argentina Trabaja y AUH- que si bien son políticas nuevas, operan sobre estructuras preexistentes donde los resultados son medianamente satisfactorios. El primer caso siguió la línea de un programa preexistente, el Programa de Inclusión

¹⁷ El Comité estaba integrado por el Jefe de Gabinete, el Ministro de Economía, el Presidente del Banco Central, el Presidente de la Comisión Nacional de Valores, el Secretario de Finanzas, el titular de la Anses, el titular de la AFIP, el superintendente de AFJP y el titular de Seguros.

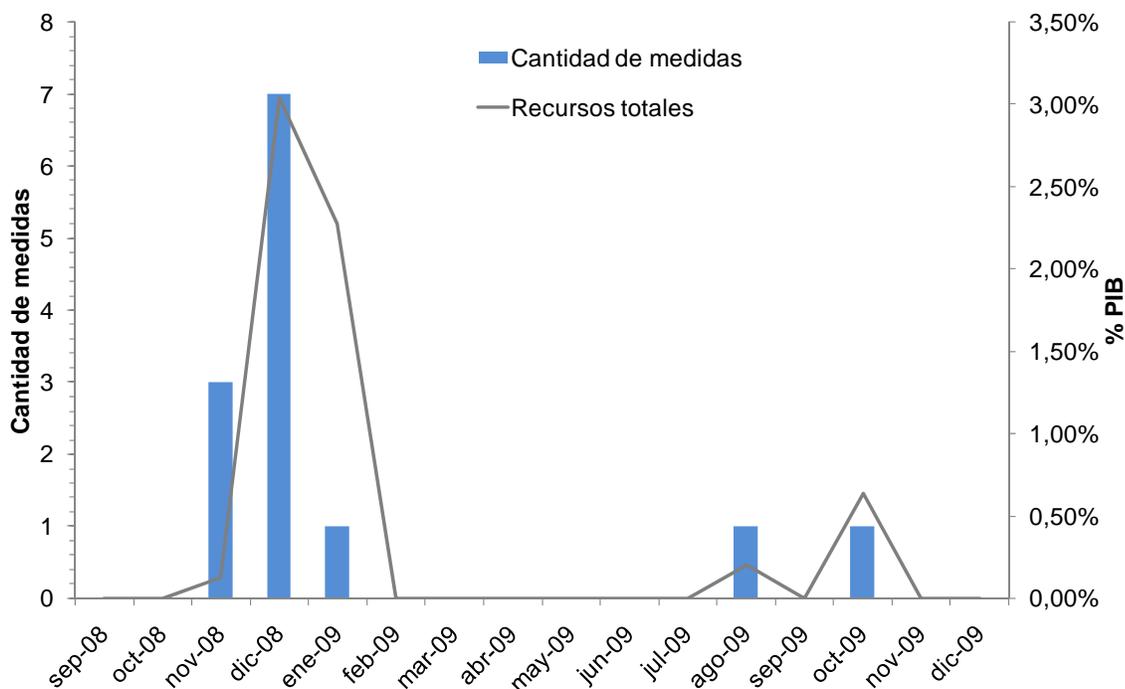
¹⁸ Asimismo, en el año 2008 se aumentó un 611% la cantidad de establecimientos incluidos en el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), en respuesta al nuevo escenario internacional.

Social, mientras que el segundo se desarrolló dentro de un marco institucional muy aceitado en el pago de beneficios como es la ANSES lo que permitió una rápida operacionalización. Sin embargo, ambos exhiben algunas carencias. El programa Argentina Trabaja, de acuerdo a relevamientos preliminares, ha logrado distribuir los fondos destinados a los beneficiarios, sin embargo, los recursos necesarios para desarrollar las obras se han demorado. Esto sugiere que se priorizó la transferencia monetaria a la población carenciada y su efecto en el sostenimiento de la demanda agregada más allá de no contar con la arquitectura institucional y los recursos que permitieran ejecutar las obras. Por el lado de la AUH, el poco tiempo destinado a su diseño implicó problemas menores en cuanto a su cobertura (por ejemplo, dejar fuera a quienes no estuvieran registrados en la ANSES) que seguramente serán enfrentados en posteriores reformas al programa.

Por último, cuando las iniciativas fueron más novedosas y requirieron de la coordinación de diversos actores, las desventajas de un sistema tan vertical de toma de decisiones, se hicieron más palpables. Casos como los créditos inmobiliarios o automotores no tuvieron el resultado esperado. Uno de los motivos a los que se atribuye el mal resultado es la poca coordinación con el sector privado –partícipe en el diseño y lanzamiento del plan-. Estos programas fueron lanzados sin el diseño adecuado generándose un proceso de prueba y error con diversas modificaciones al esquema inicial.

Como se observa en el Gráfico 3.7 las medidas estuvieron concentradas en diciembre de 2008. La principal explicación de ello es que las iniciativas de las leyes que proporcionaron el financiamiento (Creación del SIPA y Moratoria-Blanqueo) no habían sido aprobadas previamente. En cuanto a la participación de los distintos sectores, infraestructura, laboral-social y sectorial, fue relativamente homogénea. Mientras que de acuerdo a lo estipulado a los dos últimos se canalizarían recursos levemente superiores al 1% del PIB en el caso del segundo el monto alcanzaría el 2%. El resto de los recursos dirigidos a reactivar la economía están vinculados a otras medidas fiscales como el blanqueo de capitales.

Gráfico 3.7. Argentina. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2010), artículos periodísticos y diversas fuentes oficiales.

Conclusiones

La mayoría de las medidas adoptadas han sido de carácter transitorio y se han orientado a reactivar la demanda y mantener los niveles de empleo ante la perspectiva de una retracción de la economía; sin embargo, algunas de ellas exhiben otras características. Dos de las políticas que más recursos movilizaron, la reforma previsional y la AUH, implicaron cambios estructurales en la política social. Evidentemente, la crisis ha abierto una ventana de oportunidad que ha sido aprovechada por el gobierno.

Basándose de forma no estricta en el marco de canales múltiples¹⁹ el análisis de una de ellas permite observar ciertos patrones comunes en la forma en que fueron adoptadas las políticas. La creación del SIPA revela una situación en la que coinciden tanto la identificación de dos grandes problemas - necesidad de financiamiento, limitaciones del sistema previsional existente - con un

¹⁹ En forma muy simplificada, este marco conceptual plantea la existencia de tres canales: el reconocimiento de una determinada situación como un **problema**, una concepción ideológica del gobierno y preferencias de la población que condicionan la forma en que se enfrenta el problema desde la **política** y el cúmulo de ideas generadas por expertos que proporcionan las distintas opciones de **políticas públicas**. Las políticas públicas (o cambios en las políticas públicas) son entonces consecuencia de la apertura de ventanas de oportunidad generadas por la conjunción de la identificación de un problema, de la existencia de una concepción por parte de la sociedad y gobernantes acerca de cómo éste debe ser interpretado y de una serie de alternativas concretas para enfrentarlo.

marcado desencanto de la población respecto de las AFJP²⁰ y un gobierno que, desde lo ideológico ha sostenido la necesidad de un protagonismo activo del Estado en el devenir de la economía. Tal fue el grado de conjunción de estos canales que ésta fue una de las pocas medidas discutidas en el ámbito del Congreso y no sólo obtuvo cierto consenso, sino que ninguno de los legisladores que se opuso defendió al sistema vigente. El otro canal, el de la generación de alternativas de políticas públicas, tiene menos importancia²¹. El estilo poco cauteloso del gobierno sumado a la urgencia de una de las aristas del problema – necesidad de financiamiento – hace que no sea desde el canal de políticas públicas desde donde se impulsa una alternativa de acción sino desde la misma figura del presidente. Esta configuración de limitada cautela sumada al “poco caudal” del canal que genera las alternativas de políticas públicas, ha favorecido la presteza en la formulación y aprobación de la política aunque ha impuesto un costo potencial en términos de su funcionamiento a futuro.

En cuanto a las características de las políticas adoptadas, es posible establecer las siguientes conclusiones preliminares:

Dado que la mayoría de las políticas son transitorias son, consecuentemente, adaptables. Mención aparte merecen la reforma del sistema previsional y la AUH. En el primer caso obviamente esta reforma de características estructurales es rígida y no fue suficientemente estudiado el diseño para prever situaciones de posible desfinanciamiento en un futuro (Rofman 2009). En el segundo caso, al constituirse casi en un derecho, se prevé difícil toda reforma que busque la reducción en términos nominales del beneficio. Sin embargo, la caída en términos reales que está teniendo el beneficio le da al gobierno cierto margen de libertad en cuanto al monto del gasto en el mediano plazo.

La introducción de nuevos programas ha sido acompañada con ciertos problemas de coordinación. Aún cuando podría suponerse que menor cantidad de actores favorecerían la coordinación, en este caso procesos de formulación de política excesivamente jerárquicos parecen ser contraproducentes. En aquellas políticas en las que no se contaba con una estructura previa o se requería la participación de actores privados se han manifestado claros problemas de coordinación. Estos también se han hecho presentes en los casos en que, como en la creación del SIPA, la decisión ha sido tomada en forma urgente y sin ser alimentada por un análisis técnico previo.

El nivel de coordinación que alcanzan las políticas parece también afectar a la calidad de su implementación. Si bien es muy pronto para establecer conclusiones, como se dijo previamente aquellas que no presentan problemas de coordinación (AUH, REPRO) parecen tener mejor funcionamiento que las otras. Por último, tanto estos dos programas como el Argentina Trabaja pueden ser claramente considerados como orientados al sector público. Esto ocurre con todas aquellas políticas que tienen una incidencia directa sobre la preservación de las fuentes de trabajo. Otros casos, como las medidas orientadas al blanqueo de capitales, son más difíciles de evaluar.

²⁰ Aun cuando meses antes sólo un pequeño porcentaje de los cotizantes decidió pasar al sistema de reparto ante la posibilidad de traspaso abierta por el Estado.

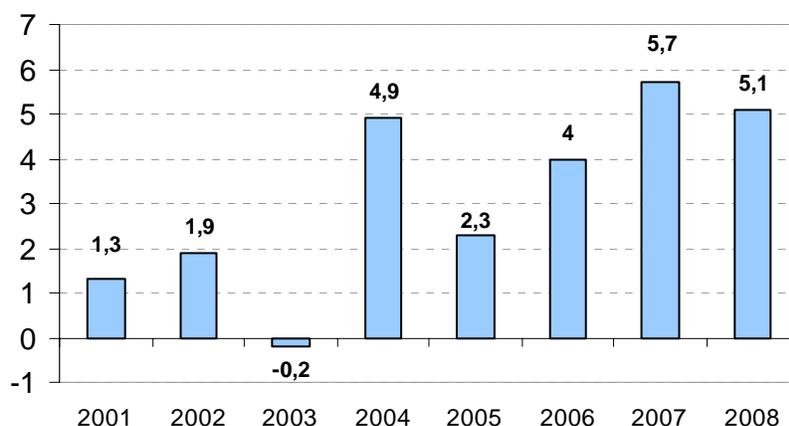
²¹ Una iniciativa importante para pensar alternativas de reforma al sistema previsional había sido el Libro Blanco, sin embargo éste no alimentó el proceso que llevó a la creación del SIPA.

4. Brasil

La situación previa a la crisis

Brasil experimentó un período de elevado crecimiento a partir del año 2004 que contrastó con el bajo crecimiento del período anterior (2001-2003). El promedio de crecimiento del PIB en el período 2004-2007 fue de 4,2%, cuadruplicando la performance del período 2001-2003. En los tres primeros trimestres de 2008 la economía brasileña continuó creciendo a tasas superiores al 6% anual, siendo dichas tasas incluso superiores a las evidenciadas en el año 2007. A partir del cuarto trimestre de 2008 se observó un fuerte descenso en la actividad económica que llevó a que el crecimiento anual total del PIB fuera menor al del año anterior, rondando el 5,1%.

Gráfico 4.1. Brasil. Variación anual del PIB, en porcentaje (2004–2008)

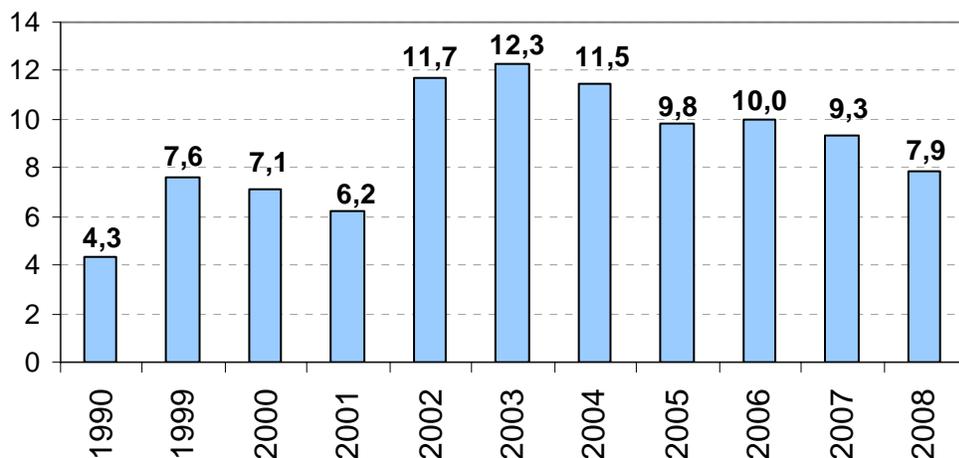


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La inflación minorista durante el período 2004 - 2007 fue, en promedio, de 5,2% anual, alcanzando un máximo de 7,6% en 2004. Esta es una clara muestra de que la evolución de los precios en Brasil se encuentra dentro de los parámetros normales de América Latina, sin mostrar niveles más elevados que el conjunto de países de la región. La tasa de inflación para todo 2008 fue de 5,9% manteniéndose dentro de los niveles presupuestados por el Banco Central a fines de 2007.

En lo que se refiere a las variables laborales, se puede observar desde 2003 un lento aunque constante proceso de reducción de la tasa de desempleo. Ésta era cercana al 8% de la población económicamente activa a fines de 2008. Debe destacarse que el proceso de disminución del desempleo en Brasil fue menor que en otros países de la región, ya que en los años previos a la actual crisis el país contaba con una tasa de desempleo considerablemente menor a la de otros países de América Latina.

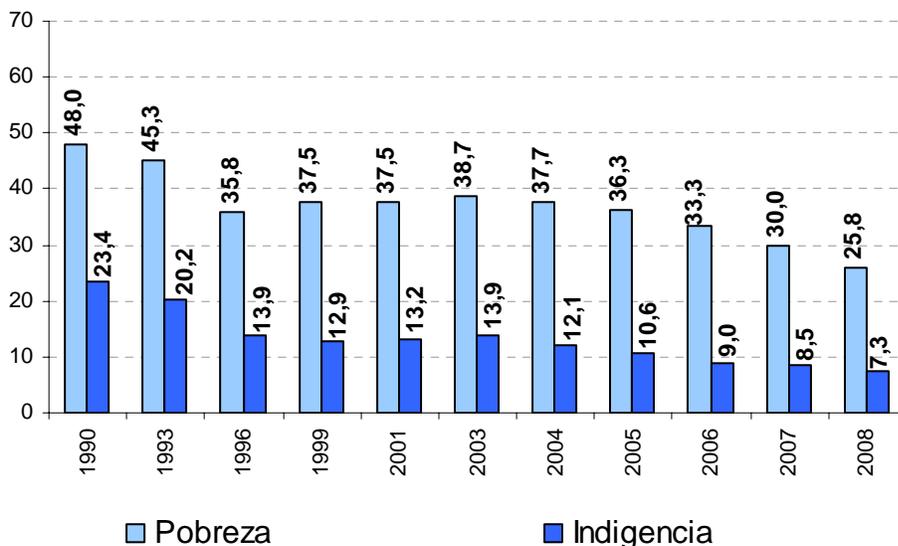
Gráfico 4.2. Brasil. Tasa de desempleo urbano, en porcentaje (1990–2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En materia social, Brasil es el segundo país de América Latina que ha logrado cumplir anticipadamente con la primera meta del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad el porcentaje de personas en situación de pobreza entre 1990 y 2015 (CEPAL 2009c). Como puede verse en el siguiente gráfico, en el año 1990, el país contaba con un 48% de personas en situación de pobreza, de las cuales 23,4 puntos porcentuales representaban a personas indigentes. Ya al finalizar 2008 la pobreza había descendido hasta el 25,8% y la indigencia hasta en 7,3%.

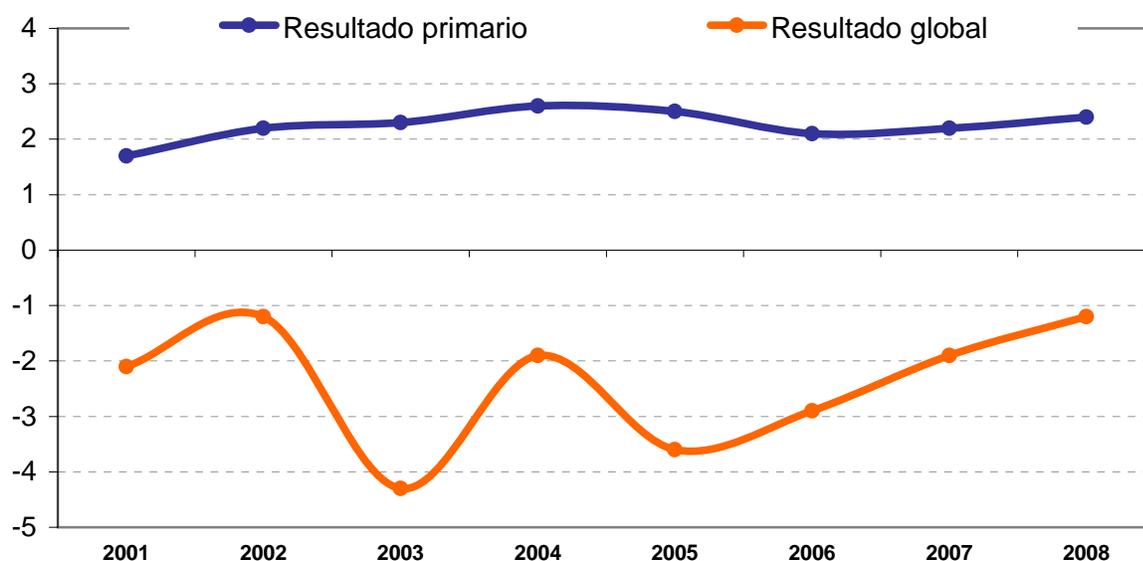
Gráfico 4.3. Brasil. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1990-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En lo que respecta al sector fiscal, si bien se continuó manteniendo resultados negativos, estos resultaron menores en el período 2001-2003 a los percibidos a principios de la década de 1990. Parte de este déficit fiscal total es explicado por la carga de intereses de la deuda de Brasil, ya que el resultado fiscal primario fue superavitario y cercano al 2% del PIB en promedio para todo el período 2001-2008, mostrando la tendencia a la mejoría en la situación fiscal respecto de años anteriores.

Gráfico 4.4. Brasil. Resultado Primario y Global, en porcentaje (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La moneda doméstica brasileña que mostraba una tendencia a la apreciación hasta mediados de 2008, que había desembocado en su menor valor respecto al dólar desde 1999, fue devaluada un 42% en octubre de 2008.

Hasta el tercer trimestre de 2008 se mantuvo la fuerte entrada de capitales evidenciada en años anteriores, tanto los destinados a inversión extranjera directa como aquellos para inversión financiera. A partir de dicha fecha comienzan a hacerse sentir los efectos de la reversión de capitales propia de la crisis internacional.

El impacto de la crisis

A partir del tercer trimestre de 2008 comenzaron a hacerse sentir los efectos de la crisis internacional en la economía brasileña. Ya a partir de octubre de dicho año se evidenció una fuerte salida de capitales vía reducción de inversión de carteras y vía remisión de utilidades al exterior.

Si bien durante los primeros tres trimestres de 2008 el PBI había tenido un aumento promedio de 6,6% respecto al mismo período del año anterior, el último trimestre de dicho año experimentó una variación del 0,8% respecto del mismo trimestre de 2007. Los primeros tres trimestres de 2009 han presentado una caída del producto de hasta 2,1%, sin embargo, a partir del último trimestre de este año hubo un repunte de la actividad económica, lo cual redujo el impacto inicial que había

tenido la crisis. Dada esta situación, para el total del año 2009 se observó una variación del -0,2% del PBI.

Al mismo tiempo la crisis generó fuertes dificultades para obtener créditos externos y esto afectó a su vez a los bancos brasileños, particularmente a los de menor envergadura, los cuales redujeron el financiamiento o encarecieron su costo. Según estimaciones de Cepal (2009) a fines de 2008 y principios de 2009 la oferta mensual de crédito a la agricultura se redujo un 38% respecto de un año antes; el crédito a las personas, un 22%, y el crédito comercial disminuyó un 12%. La reducción en la oferta de crédito a partir del tercer trimestre de 2008 impactó fuertemente en varios sectores productivos, los cuales debieron ajustar sus niveles de producción en consecuencia.

En cuanto al tipo de cambio, éste registró una devaluación nominal cercana al 50% durante las primeras semanas de la crisis. Sin embargo, en octubre de 2009 el real volvió al mismo valor que tenía previo a la crisis.

Otro canal en el cual se evidenciaron los efectos de la crisis en Brasil fue el comercio exterior. El valor de sus exportaciones en los primeros nueve meses de 2009 fue un 26% inferior al del mismo período de 2008. Esto se explica no sólo por la caída del 15% en el precio de las exportaciones brasileñas, sino también por una baja del 12,5% en el volumen de exportaciones. Debe remarcarse que gran parte de la caída en las exportaciones totales se debe a la baja en el valor de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados que resultó ser superior al 30% en el período mencionado anteriormente.

La caída en las exportaciones fue parcialmente contrarrestada en lo referente al saldo de la balanza comercial, por una disminución de mayor magnitud en las importaciones. En particular, se registró en los primeros nueve meses de 2009 un descenso del 31% en el total importado, explicado particularmente por la caída en la importación de combustibles que fue superior al 52% y por la de bienes intermedios (-32%)

Desde el tercer trimestre de 2008 a marzo de 2009 la tasa de desempleo se incrementó en 1,4 puntos porcentuales hasta alcanzar el 9%, lo cual resultó equivalente a la pérdida de 755 mil puestos de trabajo formales. A partir del segundo trimestre de 2009 comenzó una paulatina recuperación que llevó a que en el tercer trimestre del año se estuviera ante una generación neta de 300 mil puestos de trabajo. Debe remarcarse que el sector más afectado por la crisis fue la industria con una pérdida neta de puestos de trabajo cercana a los 300 mil. Al finalizar 2009 la tasa de desempleo mostró un valor de 8,1%, levemente superior al de 2008. Ya en los primeros cinco meses de 2010 se nota una recuperación de este indicador, siendo la tasa media de un 7,4%.

Cuadro 4.1. Brasil. Indicadores económicos (2009)

Indicador	Variación anual
PIB	-0,2
PIB per cápita	-1,1
Índice de Precios al Consumidor	4,3
Exportaciones	-22,7
Importaciones	-39,4
Términos del intercambio	-14,5
Tasa de desempleo urbano (puntos porcentuales)	0,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

En materia social, investigaciones del IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) sostienen que la crisis internacional no ha tenido efectos negativos en las tasas de pobreza. A diferencia del resto de los países latinoamericanos analizados en este trabajo, en Brasil la pobreza se ha reducido un 1,7% entre octubre de 2008 y marzo de 2009, lo que equivale a que 670 mil personas han salido de esta condición. Este estudio, además revela que también ha caído (un 2,5%) la tasa de pobreza entre los desempleados, a pesar de que el desempleo aumentó.

Pese a las dificultades evidenciadas a fines de 2008 y principios de 2009, la economía brasileña pudo recuperarse satisfactoriamente de la crisis, lo cual resulta evidente en el crecimiento del PIB durante el primer trimestre de 2010, respecto al mismo período de 2009. El mismo fue de 9%, lo que demuestra una veloz recuperación para el presente año.

El proceso de formulación de políticas públicas²²

El PFPP de Brasil comparte con el de la Argentina el carácter federal de su constitución y los pronunciados poderes que ostenta el presidente, que son aún mayores en este país. Sin embargo, el sistema electoral existente otorga un papel menos predominante a los gobernadores. Los aspectos del PFPP que interesan a este estudio se ven completados por una buena calidad de la burocracia, un proceso presupuestario caracterizado por una alta rigidez del gasto y la existencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal.

- **Presidente:** los poderes legislativos del presidente en Brasil se encuentran entre los más altos de América Latina tanto en relación a su capacidad de veto como de legislar por decreto. Otro tipo de poder “de acción” es el que le otorga un férreo control sobre el presupuesto sin que el Congreso tenga posibilidad de interferir. Este poder sobre la asignación de recursos, no sólo financieros sino también políticos, ha posibilitado que el presidente haya tenido históricamente gran capacidad para formar coaliciones, aun cuando sus poderes partidarios son menores como consecuencia de la fragmentación del sistema de partidos. De acuerdo a Alston et al. (2005), el principal incentivo del Presidente es mantener el cumplimiento de los objetivos de crecimiento económico, las oportunidades económicas y la reducción de la pobreza ya que en torno a estos ejes, consistentes en bienes públicos nacionales, construye su vínculo electoral. Históricamente, los fuertes poderes presidenciales han permitido al Presidente implementar la mayor parte de su agenda política.
- **Gobiernos subnacionales y sistema electoral:** en Brasil, a pesar de existir un régimen federal, los gobernadores no tienen tanta influencia sobre el PFPP como en la Argentina. Sus intereses, a diferencia de los del presidente, no están centrados en la provisión de bienes públicos nacionales sino que se centran en unidades políticas más acotadas. Su menor relevancia se explica mayormente por el sistema electoral y de partidos vigente en Brasil. Esto hace que no sólo no sean actores de veto desde un punto de vista institucional formal, sino que su poder político para bloquear iniciativas del Poder Ejecutivo nacional sea menor que el de gobernadores en otros países. La Constitución sí les otorga sin embargo diversas potestades a los estados sub-nacionales junto con autonomía tributaria, fiscal y administrativa. La preferencia en materia fiscal federal de los gobernadores es un mayor gasto, particularmente en infraestructura, concentrado en su jurisdicción. Los gobernadores pueden influir indirectamente sobre las arenas de política a nivel nacional. De acuerdo a Alston et al. (2005) los canales mediante los que pueden lograrlo es

²² Esta sección se basa en Alston et al. (2005).

mediante actividades de cabildeo respecto de temas puntuales que afecten a los estados subnacionales – ej. política tributaria – a influir sobre el nombramiento de funcionarios públicos.

- **Poder Legislativo:** a pesar de la preponderancia del Presidente en el PFPP, el sistema electoral – representación proporcional pero con listas cerradas y desbloqueadas – permite que los legisladores tengan un papel más relevante que en otros países. Este sistema electoral, a su vez hace que los miembros del Congreso en general se preocupan más por la redistribución de recursos a sus votantes, lo que centra su interés en la redistribución geográfica. A pesar de que estos intereses no están alineados con los del Presidente, existe un espacio para la negociación que históricamente ha prevalecido. Si bien el sistema electoral genera incentivos a que los legisladores actúen autónomamente, otros factores operan en el sentido contrario. Las reglas de funcionamiento del Congreso, los poderes del presidente y su capacidad de imponer premios y castigos, crean incentivos a la disciplina partidaria y al encolumnamiento en una coalición en torno al presidente. Esta combinación de instituciones es de acuerdo a Alston et al. (2005) lo que explica porque pueden coexistir partidos débiles en la arena electoral con partidos fuertes en el Congreso.
- **Burocracia:** Alston et al. (2005) consideran que la burocracia es un actor institucional clave en el PFPP en Brasil. Aún cuando el nivel general de la burocracia ha sido bueno – los índices de calidad burocrática son los más altos de América Latina (Echeberría 2006)- han existido islas de eficiencia al igual que en otros países. Una de las reformas que se consideran más importantes durante la administración de Cardoso fue la extensión de la profesionalización fuera del núcleo central de los ministerios de economía, planificación, finanzas e infraestructura. El funcionamiento de los ministerios de los sectores sociales, en particular el Ministerio de Salud y Educación, también fue profesionalizado. Los conocimientos técnicos de los funcionarios de jerarquía son buenos. Ellos están asegurados por exámenes de ingreso altamente competitivos y la formación posterior por medio de las escuelas de servicio civil. Otro factor que explica el nivel razonable de conocimientos técnicos en la burocracia federal de Brasil es el nivel de salarios competitivo.
- **Proceso presupuestario:** entre las características relevantes para este estudio se destaca la rigidez del proceso presupuestario de Brasil. La rigidez es consecuencia de la asignación específica de los ingresos tributarios y de la canalización automática del gasto. Sin embargo, el Poder Ejecutivo tiene algún nivel de discrecionalidad para afectar la ejecución del presupuesto. También debe mencionarse que en el caso de Brasil existe un plan nacional de desarrollo. Este plan está coordinado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión.

En resumen, también en Brasil priman los fuertes poderes presidenciales a la hora de poner en acción el proceso de formulación de políticas, aún cuando otros actores tienen poder de veto. Como se mencionó anteriormente, la conexión electoral del Presidente se basa en el cumplimiento de los objetivos de crecimiento económico, las oportunidades económicas y la reducción de la pobreza. En contraposición, los miembros del Congreso en general se preocupan más por la redistribución de las ganancias a sus electorados. Como dijimos anteriormente, existe un espacio para negociar políticas a largo plazo entre los dos actores de mayor peso (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) toda vez que difieren tanto en su poder como en sus preferencias.

La formulación de políticas en tiempos de crisis

Las principales medidas

Si bien las primeras medidas tomadas por Brasil se dirigieron a estabilizar el sistema financiero y cambiario, cuando los efectos de la crisis comenzaron a sentirse con más fuerza en el sector real de la economía se lanzaron medidas fiscales y sectoriales para estimular la economía. Las políticas adoptadas por Brasil para hacer frente a la crisis internacional se centraron principalmente en la inyección de crédito en el mercado y en las reducciones impositivas para estimular la actividad económica. A diferencia de otros países, en los que los paquetes de medidas anticíclicas incluían fuertes incrementos del gasto y la creación de nuevos programas, en el caso de Brasil el impulso fiscal se centró fuertemente en la disminución de la carga tributaria y en el financiamiento a las empresas a través de los bancos públicos.

De este modo, en diciembre de 2008 se redujo el impuesto a las transacciones financieras (IOF) para las operaciones de crédito directo al consumidor. Al mismo tiempo, se redujo de manera temporal la alícuota del Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) para el sector automotor, aunque esta medida fue luego extendida tanto en plazo como sectores. Así, esta iniciativa que en un principio se extendería hasta el mes de abril, se extendió primero hasta el mes de junio, luego hasta septiembre y finalmente hasta comienzos de 2010. En cuanto a los productos que fueron alcanzados, a los automóviles incluidos inicialmente se sumaron los sectores de bienes de capital, electrodomésticos y de materiales para la construcción. Según datos de la *Receita Federal*, estas reducciones temporales de impuestos tuvieron un costo aproximado equivalente al 0,25% del PIB. En materia impositiva, también a finales de 2008 se introdujeron cambios en el impuesto a la renta. En este caso, se incorporaron dos nuevos tramos en el centro de la escala de alícuotas del impuesto (7,5% y 22,5%)²³, cambio que benefició a la clase media y se estima inyectó en la economía el equivalente al 0,2% del PIB (Barbosa 2010).

Por otra parte, como se mencionó al principio, Brasil estimuló fuertemente el acceso al crédito, tanto a través de la modificación de regulaciones del Banco Central (por ejemplo, disminuyendo los encajes bancarios) como del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). En este último caso, en una de las principales medidas el Tesoro autorizó una nueva línea de crédito para esta institución (de aproximadamente US\$47.400 millones, 3,3% del PIB), que a su vez anunció la flexibilización en los requisitos de acceso a los préstamos para las firmas. Los bancos públicos (Caja Económica Federal, Banco de Brasil y *Nossa Caixa*), también desempeñaron un rol importante, ofreciendo crédito suplementario para bienes de consumo durable, construcción, compra de vehículos, financiamiento de pequeñas empresas y agricultura.

Así, las iniciativas sectoriales vinculadas a la industria, las PyMEs y el sector agropecuario se concentraron fuertemente en medidas de incentivo al crédito. A las mencionadas anteriormente, pueden sumarse el aumento de la capacidad de endeudamiento de Petrobras junto al BNDES por US\$5.250 millones (0,4% del PIB), la concesión de un crédito con recursos del Fondo de Protección al Trabajador para las empresas de autos usados por hasta US\$550 millones (0,04% del PIB) y la creación de un fondo de garantía para PYMES por US\$2.200 millones (0,13% del PIB)

En cuanto al sector vivienda, en el mes de marzo, el Gobierno Federal lanzó uno de los principales programas de este período con el objetivo de estimular la actividad en este sector y al

²³ Previamente, el impuesto a la renta en Brasil tenía sólo 3 alícuotas: 0%, 15% y 27,5%.

mismo tiempo disminuir el déficit habitacional. El programa *Minha Casa, Minha Vida*, a desarrollarse en un plazo de tres años, tiene como meta la construcción de un millón de unidades, a ser distribuidas de acuerdo al nivel de ingreso.²⁴ El financiamiento, equivalente al 1,1% del PIB, se divide principalmente entre el Gobierno Federal (60%) y el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) (22%).

En cuanto a la política social y laboral llevada a cabo en este período, resaltan principalmente dos medidas. Por un lado, se mantuvieron los aumentos del salario mínimo previamente estipulados para 2009 y 2010 (12% y 8,9% respectivamente). Dado que el 60% de los beneficios de la seguridad social y el seguro de desempleo se encuentran vinculados al salario mínimo, esta política permitió incrementar las transferencias a los hogares (Barbosa 2010). Por el otro lado, como consecuencia de la crisis se decidió ampliar el seguro de desempleo para los trabajadores despedidos a partir de diciembre de 2008 por dos meses adicionales (tradicionalmente se extiende de tres a cinco meses). De acuerdo a los anuncios oficiales, esta medida tendría un costo máximo de US\$ 56 millones (equivalentes al 0,007% del presupuesto total para 2009). También puede resaltarse, en un contexto en donde las medidas de ampliación del gasto público fueron limitadas, que los gastos previstos para otros programas sociales, como el Bolsa Familia (equivalente al 0,4% del PIB), se mantuvieron o incrementaron.

Un punto aparte lo merece el PAC, en donde se decidió ampliar la totalidad de los recursos destinados al programa - a ejecutarse hasta 2010- en un 28% respecto del monto inicial estipulado en 2007, permitiendo así incluir nuevas obras y acelerar el ritmo de ejecución de las ya previstas. De acuerdo a datos de Cepal (2010b), el gasto público en inversión aumentó un 20,8% -manteniendo el ritmo de expansión de los últimos años- debido a los proyectos del PAC, con un monto de US\$14.600 millones (6% del total de los gastos primarios del gobierno federal y 1% del PIB). Si a estos recursos se agrega la inversión de las empresas estatales, la inversión pública representó en 2009 casi 3% del PIB.²⁵

Características y génesis de las medidas

Un primer punto a resaltar es que, en la mayor parte de las acciones tomadas para enfrentar la crisis, sobresale la participación de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. En este sentido, los medios más utilizados para tomar las medidas fueron las Medidas Provisorias (instrumento que permite al presidente dictar leyes que luego tienen que ser confirmadas por el Congreso Nacional en un plazo de 120 días) y resoluciones de los otros dos organismos.

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el contexto de la crisis puede ilustrarse con la aprobación del Presupuesto de la Unión para el ejercicio 2009. Dado que se había elaborado previamente al inicio de la crisis de septiembre de 2008, en el debate en el Congreso se aprobaron ciertas reasignaciones - principalmente aumentando las inversiones públicas en US\$ 3.900 millones y preservando el presupuesto del PAC-, y se decidió recortar el presupuesto total en US\$4.250 millones (equivalentes a 0,6% del monto total). Sin embargo, al momento de la sanción del presupuesto por parte del Presidente y previendo que podría hacer falta un recorte aún mayor, se decidió postergar este recorte a la espera de una estimación más certera de los recursos con los

²⁴ Los subsidios y beneficios varían según se trate de familias con ingresos de hasta tres, entre tres y seis y entre seis y diez salarios mínimos.

²⁵ Balance 3 años del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), Casa Civil, Presidencia de Brasil, febrero de 2010.

que contaría el gobierno nacional. En el mes de enero, el Gobierno Federal, a través del ministro de Planificación y Presupuesto, se anunció que el recorte al presupuesto se estimaba en US\$16.000 millones. Finalmente, la reducción anunciada en el mes de marzo se ubicó en los US\$ 11.100 millones (1,2% del presupuesto total).

Adicionalmente, dada la reducción prevista en los ingresos producto tanto de la desaceleración de la actividad económica como de las políticas tributarias adoptadas, el Gobierno Federal tuvo que someter a consideración y aprobación por parte del Congreso la reducción de la meta fiscal prevista de acuerdo a regla fiscal vigente, por lo que para 2009 se redujo el resultado primario previsto de 3.8% a 2.5% del PIB. Esto tuvo que ser ante la inexistencia en la regla fiscal brasileña de un mecanismo de salvaguarda que prevea el curso de acción en situaciones de crisis.

Otro aspecto en el que vale la pena profundizar es en el tipo de políticas adoptadas y su vinculación tanto con los programas preexistentes como con las características del presupuesto federal y del sistema tributario. En particular, pueden abrirse tres grandes interrogantes: 1) ¿Por qué se decidió que la principal política fuera la reducción de ingresos y no el aumento o una mayor reestructuración de las erogaciones?; 2) ¿Por qué se optó disminuir el IPI y no otros impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado? y; 3) ¿Cómo se vinculan los sectores beneficiados con las reducciones impositivas con la estrategia de desarrollo industrial de Brasil?

Respecto al primer punto, la respuesta principal debe buscarse en la rigidez que presenta el presupuesto, vinculada, tal como se mencionó en la descripción del proceso de formulación de políticas, a la asignación específica de los ingresos tributarios y a la canalización automática del gasto. La Constitución de 1988 determina que al menos 18% de todos los impuestos se gasten en desarrollo y mantenimiento de la educación, que una serie de contribuciones sociales se destine a la seguridad social y también estipula las transferencias automáticas a estados y municipios. En consecuencia, los recursos de libre disponibilidad pasaron de representar más de 50% de los ingresos totales a aproximadamente el 20% (Alston et al). Así, si bien el Presidente cuenta cierta discrecionalidad para reformular el presupuesto en el transcurso de su ejecución, dada la urgencia que imprimió el rápido avance de la crisis, esta alternativa de política no fue tan factible para el caso brasileño. En este sentido, las reestructuraciones y ampliaciones programáticas fueron limitadas y asociadas a iniciativas consideradas clave (seguro de desempleo, vivienda, PAC).

En cuanto a las reducciones de impuestos indirectos, cabe preguntarse por qué se optó por reducir temporalmente el IPI (cuya recaudación en 2008 fue equivalente al 1,32% del PIB) y no el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), un impuesto al valor agregado equivalente al 7,62% del PIB, cuya disminución podría tener un mayor impacto en el consumo básico de las familias en la medida en que grava a una mayor cantidad de bienes (entre los que se encuentran aquellos de la canasta familiar) y no sólo los industriales. Además de las consideraciones respecto a la velocidad de respuesta de los distintos sectores de la economía ante reducciones tributarias, el punto clave aquí es la estructura federal de Brasil. Dado que el ICMS es un impuesto estatal, se encontraba fuera del alcance directo del Gobierno Federal como instrumento anticrisis, requiriendo acuerdos entre los gobiernos estatales que hubieran llevado más tiempo lograr.

En este sentido, vale la pena revisar la relación entre los distintos niveles de gobierno en el transcurso de la crisis económica. En primer lugar, debe destacarse que las decisiones de política contracíclica estuvieron concentradas principalmente en manos del gobierno central y que, salvo algunos casos aislados, no hubo medidas anticrisis por parte de los estados. En segundo orden, dadas las reducciones tributarias dispuestas por el Gobierno Federal para hacer frente a la crisis y

la caída en la actividad económica, los estados vieron disminuir sus recursos, dado que de acuerdo a la Constitución, parte de los dos principales impuestos federales (IPI y el impuesto a la renta) se transfieren a los estados y municipios. Así, luego en el primer trimestre de 2009 recibieron un 11,2% menos de ingresos de esta fuente que en el mismo período del año anterior por lo que, tras una protesta de gobernadores y alcaldes, el Gobierno Federal puso a disposición de estados y municipios varios mecanismos de financiamiento, como la concesión de 20 años para la cancelación de las deudas con la seguridad social y la garantía de las transferencias presupuestarias regulares a pesar de las caídas en la recaudación (Kucinski 2009, Barbosa 2010).

En cuanto al tercer aspecto, resulta interesante vislumbrar en qué medida los sectores beneficiados por las medidas anticrisis se vinculan con la estrategia de desarrollo industrial preexistente, plasmada tanto a través de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) lanzada en el año 2003, como en el Plan de Desarrollo Productivo (PDP), de 2008. En este sentido, como apuntan Cárdenas y Rasteletti, muchas de las industrias que para Brasil son estratégicas fueron protegidas durante la crisis y, dado que los bienes de capital fueron identificados como una de los sectores estratégicos en el PITCE, es posible argumentar que la reducción del IPI a estos productos fue consistente con su estrategia de industrialización. Por su parte, en cuanto a los autos y electrodomésticos –otros sectores beneficiados por la disminución del IPI-, también se trata de sectores que pueden vincularse a la estrategia de modernización industrial previamente establecida. Sin embargo, la reducción impositiva para los materiales de construcción no estaría tan vinculada a la estrategia industrializadora (Cárdenas y Rasteletti). Además debe destacarse que la identificación de sectores estratégicos también fue de utilidad al momento de canalizar el crédito para ayudar a las firmas en los sectores considerados estratégicos, como en el caso de Petrobrás para el financiamiento vinculado a energía e infraestructura.

Un punto importante reside tanto en la medida en que las acciones anticíclicas se basaron en programas o políticas preexistentes y en las características temporales de las medidas, es decir, si se trataron de instrumentos transitorios o bien de políticas de carácter permanente. En esta dirección, Barbosa (2010) divide las políticas contracíclicas brasileñas entre aquellas acciones estructurales tomadas previamente que hicieron que Brasil esté mejor posicionado para encarar la política anticíclica, las medidas temporales que Brasil tomó como consecuencia de la crisis y aquellas medidas estructurales que Brasil tomó a partir de la crisis.

Entre las primeras, se ubican por un lado programas preexistentes vinculados a la protección social y las transferencias de ingresos a las familias, con los beneficios de la seguridad social, el programa Bolsa Familia y el seguro de desempleo, además de la política de aumentos programados del salario mínimo. El PAC también se encuentra dentro de esta categoría, dado que, además de mantener los recursos previstos, permitió identificar aquellas obras donde era posible acelerar la ejecución e inyectar por esta vía mayores recursos. La política industrial recién mencionada y desarrollada en los años previos a la crisis también se incluye dentro de esta categoría, dado que permitió reconocer fragilidades y encarrilar esfuerzos de financiamiento de una manera más rápida.

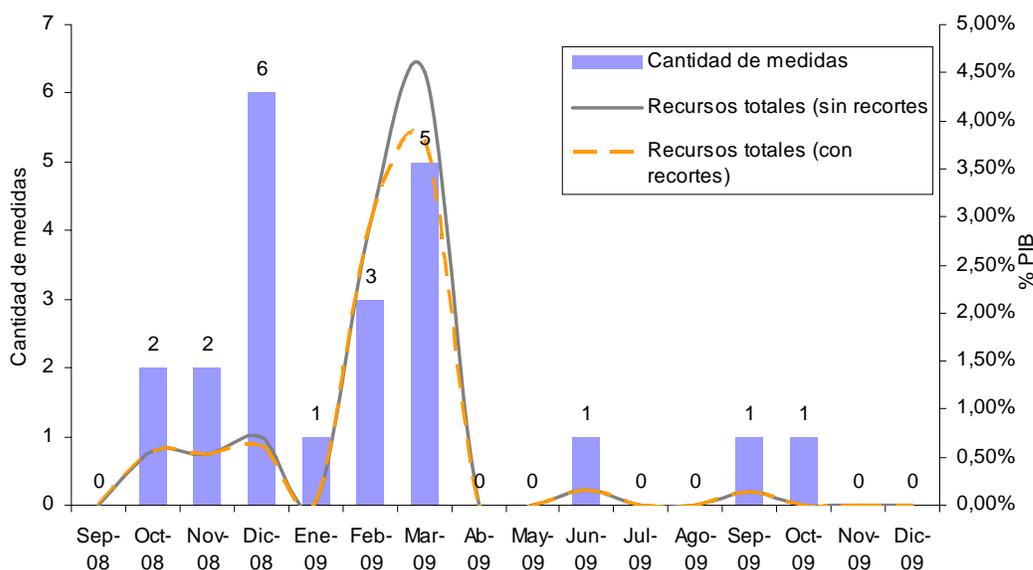
Las medidas de reducciones de impuestos se ubican en el segundo grupo, dado que se trató de medidas de duración limitada en el tiempo, lo mismo que la extensión del seguro de desempleo, las transferencias adicionales a estados y municipios y el aumento de los créditos por parte de los bancos públicos. Finalmente, un tercer grupo dentro del grupo de medidas tomadas en el transcurso de la crisis pero cuya duración trasciende este período –convirtiéndose en medidas de carácter permanente- se registran principalmente las modificaciones al impuesto a la renta y el nuevo plan de vivienda (Barbosa 2010).

Otro aspecto interesante de evaluar respecto a las políticas anticrisis es la secuencia con la que se adoptaron. El gráfico 5 muestra la cantidad de medidas que se tomaron mes a mes desde el inicio de la crisis internacional en septiembre de 2008 hasta fin del año siguiente, así como también los montos totales de recursos involucrados mensualmente en términos del PIB. Se han mostrado por separado (en la línea punteada) los montos con y sin recortes presupuestarios, para poder contar con la dimensión tanto de las medidas que inyectaron recursos en la economía como de aquellas que actuaron en sentido opuesto.

Tal como puede observarse, en los primeros meses posteriores a la crisis, las medidas fiscales, sectoriales y laborales/sociales (es decir, las incluidas en este estudio) fueron menos (dado que las primeras respuestas actuaron más sobre el sector monetario y financiero), y recién en el mes de diciembre se encuentran en mayor cantidad, con las modificaciones impositivas y al presupuesto. Sin embargo, debe resaltarse que en el mes de febrero, a pesar de encontrarse un monto de medidas menor al de diciembre, el monto involucrado fue significativamente superior (2,93% del PIB), lo que se relaciona a los anuncios de mayores recursos para el PAC en los años 2009 y 2010²⁶. Finalmente, se observa que en el mes de marzo hubo tanto una mayor cantidad de políticas como de recursos involucrados (4,5% del PIB), ya que en este mes se concentran tres de las principales acciones: la autorización del Tesoro de una nueva línea de crédito para el BNDES (3,3% del PIB), la extensión de las reducciones impositivas (0,05% del PIB) y el lanzamiento del programa de vivienda (1,1%). Si se toman en cuenta los recortes presupuestarios anunciados también en este mes, los recursos involucrados en las medidas tomadas en este mes disminuyen al 3,8% del PIB, pero igual siguen siendo superiores. En síntesis, se observa que las medidas se concentraron principalmente durante los primeros 6 meses siguientes al estallido de la crisis, con los mayores montos involucrados en los meses de febrero y marzo. Luego, estas medidas fueron menores, y en su mayoría a sectores específicos y vinculadas también a medidas que ya se habían implementado (extensión de las reducciones del IPI en septiembre).

²⁶ A los efectos de este estudio, sólo se tomaron las medidas correspondientes al período 2008-2009, por lo que respecto a los aumentos de recursos anunciados para el PAC, se estimó para 2009 el 50% del valor anunciado.

Gráfico 4.5. Brasil. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB



Nota: No incluye Fondo Soberano. En cuanto al anuncio de incremento de recursos para el PAC en febrero de 2009 (que correspondían a dos años) se asignó sólo 50% del monto anunciado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2010), artículos periodísticos y diversas fuentes oficiales.

Conclusiones

Al estudiar el caso brasileño de respuesta de medidas a la crisis, puede observarse una combinación de objetivos de corto y largo plazo, en donde la urgencia de la crisis y la necesidad de reactivar rápidamente la economía dio lugar a medidas temporales (como las reducciones del IPI) pero que sin embargo se vinculaban de alguna manera a políticas de largo plazo existentes en el país. Adicionalmente, pudo aprovecharse en cierta medida la “oportunidad” de la crisis para tomar decisiones de carácter más permanente y que se vinculan a necesidades previas, como la reforma del impuesto a la renta (de manera de hacer más progresiva la tributación) o la implementación de un plan de vivienda (a fin de avanzar hacia la resolución del déficit habitacional).

Por otra parte, surge también que las características institucionales del país moldearon de alguna manera las políticas a adoptar, delimitando por sus propias peculiaridades el campo de acción. Así, por un lado, las rigideces del proceso presupuestario y las limitaciones para reasignar velozmente una gran masa de recursos estimularon que el impulso fiscal estuviera dado en mayor medida que en otros países por el lado de la disminución de la carga impositiva. Al mismo tiempo, la estructura federal del país delimitó el tipo de impuestos a utilizar para reactivar la economía, así como también implicó la necesidad de acuerdos con gobernadores y alcaldes. En el mismo sentido, la Ley de Responsabilidad Fiscal implicó una rigidez más a superar, dada la falta de salvaguardas para que no sea operativa en situaciones de crisis hizo necesaria la intervención del Congreso Nacional para reformular las metas previstas.

En cuanto a la adaptabilidad de las políticas anticrisis, las reducciones impositivas fueron susceptibles de extensiones y ampliaciones, y luego pudieron ser removidas, constituyéndose en

una de las claves para la pronta inyección de recursos en la economía. Las políticas orientadas al estímulo del crédito también pueden pensarse en este sentido, dado que fueron temporales y resultaron funcionales al sostenimiento de las empresas en momentos de crisis.

En cuanto la coordinación y coherencia de las políticas, puede pensarse que la estructura programática preexistente, constituyó un punto de partida sobre el cual Brasil pudo encarar sus acciones anticrisis. En este sentido, ciertas políticas sociales previas permitieron mantener las acciones en estos sectores en el momento de la crisis y colocar recursos en manos de las familias de una manera rápida, a pesar de las limitaciones presupuestarias para avanzar en la creación de nuevos programas. Además, la identificación previa de prioridades permitió proteger ciertas áreas, como los programas de ciencia y tecnología y el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC).

Por otra parte, la elaboración previa de planes de desarrollo e industriales permitió aproximar de manera más rápida los sectores a beneficiar, aunque pudo haber existido cierto *trade off* entre los objetivos de reactivación en el corto plazo y de avanzar de acuerdo a la estrategia de desarrollo en el largo plazo. En este sentido, pueden no haberse respetado todos los sectores considerados estratégicos e incluirse algunos que no habían sido establecidos previamente como prioritarios, pero considerados importantes para otorgar un rápido estímulo a la economía (como el caso de la reducción del IPI a los materiales de construcción).

Finalmente, en cuanto a la orientación al interés público de las medidas, las principales medidas que apuntan este sentido son el programa destinado a la construcción de vivienda *Minha Casa, Minha Vida* que apunta al problema de déficit habitacional y va dirigido principalmente a los sectores más vulnerables, así como también – aunque en menor magnitud – la extensión del seguro de desempleo.

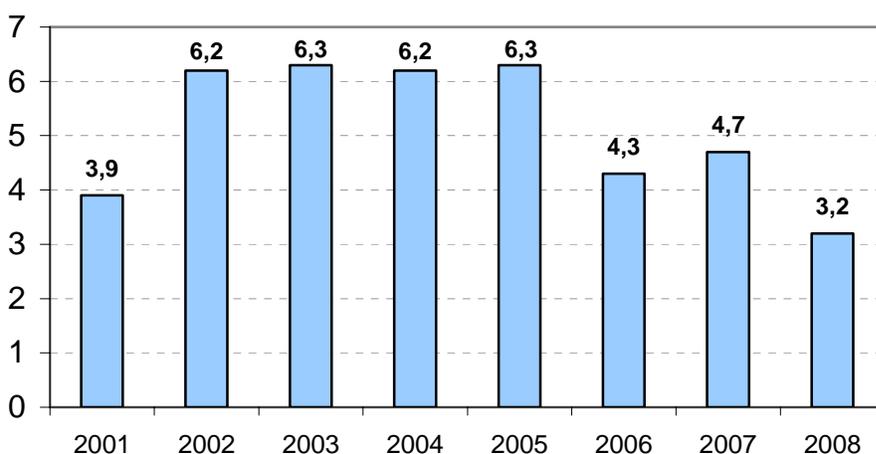
5. Chile

La situación previa a la crisis

Con anterioridad a la crisis internacional, Chile ha sido uno de los países de América Latina que ha evidenciado un período más prolongado de crecimiento. De hecho, la tasa de variación del PIB chileno ha sido constantemente positiva desde el año 2000, es decir, con posterioridad a la leve recesión de 1999 que se manifestó en una caída del producto de 0,9% en dicho año. En comparación con otros países de América Latina, Chile ha mostrado una evolución positiva más sostenida.

En el Gráfico 5.1 puede observarse la variación del PIB a partir de 2001 y resulta evidente que el crecimiento en el período previo a la crisis ha resultado elevado. La tasa promedio de crecimiento anual en el período 2002-2007 ha sido de 5,7% y se observa que han existido en varios años variaciones superiores al 6%.

Gráfico 5.1. Chile. Variación anual del PBI en porcentaje (2001-2008)



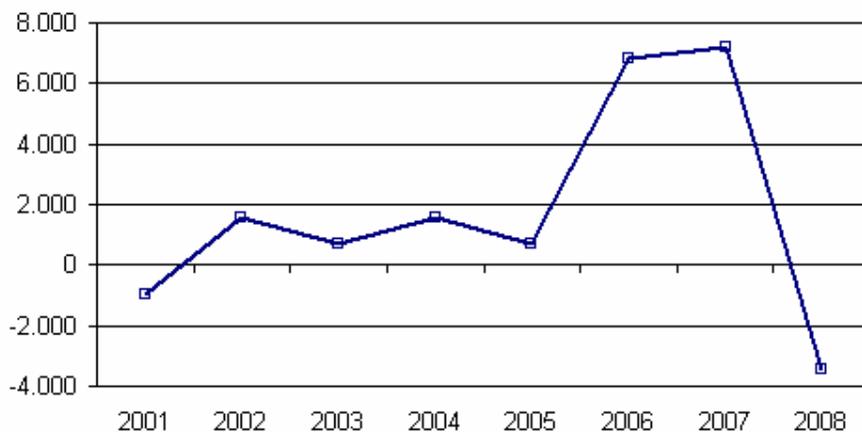
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

En el período previo a la crisis, Chile evidenció un incremento en los precios, particularmente en el año 2007 cuando se sintió en los precios locales el impacto del aumento de los precios internacionales, de los productos primarios y de los combustibles, alcanzando el Índice de Precios al Consumidor una variación anual superior al 7%. La inflación de este año representó un fuerte contraste con los años inmediatamente anteriores en los cuales la variación anual de precios minoristas estuvo entre un 2% y un 3,5%. Este incremento en la inflación implicó un refuerzo en la política de metas de inflación del Banco Central de Chile cuyo objetivo se encontraba puesto en mantener la inflación en valores entre el 2% y el 4% anual. La principal medida adoptada por las autoridades monetarias fue el alza de la tasa de interés, la cual pasó de niveles cercanos al 5% anual en 2007 a 8,25% en septiembre de 2008.

Pese a los primeros coletazos de la crisis internacional, las exportaciones chilenas continuaron creciendo en 2008, aunque a una tasa muy inferior a la evidenciada en el período 2001-2007 (con excepción del año 2004 en el cual se tuvo una caída en las exportaciones de bienes y servicios). Mientras que las exportaciones se incrementaron en 2008 sólo un 0,7%, en los tres años anteriores lo

habían hecho a un ritmo promedio anual del 26,4%. A su vez, las importaciones no sólo no disminuyeron su ritmo de crecimiento, sino que lo incrementaron en 2008. Mientras que entre 2005 y 2007 se habían incrementado a un ritmo promedio del 22% anual, en 2008 lo hicieron a una tasa del 27,9%. En parte este incremento en las exportaciones explica el posterior saldo negativo de la cuenta corriente chilena, la cual había tenido resultados ampliamente positivos desde 2002.

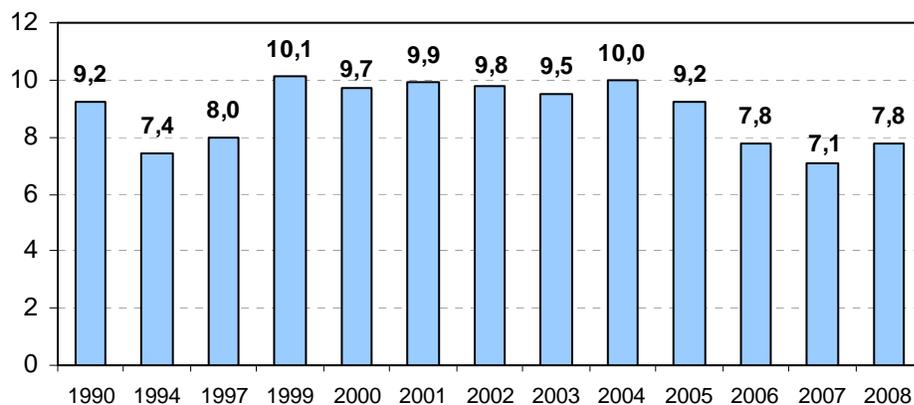
Gráfico 5.2. Chile. Resultado de la cuenta corriente, en millones de dólares (2001-2008)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de estimaciones oficiales.

La disminución en el ritmo de crecimiento de la economía chilena tuvo su contrapartida en la interrupción de la tendencia descendente de la tasa de desocupación. Dicha tasa había pasado del 10% de la población económicamente activa en el año 2004 hasta 7,1% en el momento previo a la crisis. A partir de la retracción de 2008 dicha tasa sufre un leve incremento alcanzando un 7,8%.

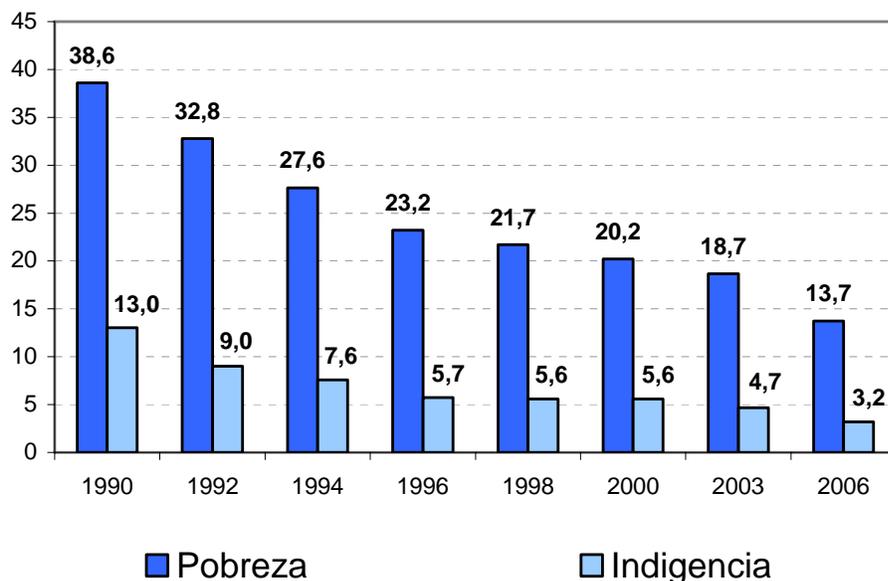
Gráfico 5.3. Chile. Tasa de desempleo abierto, en porcentaje (1990-2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por su parte, la mejora de algunos indicadores sociales en los últimos años ha sido considerable. En 1990, Chile contaba con un índice de pobreza superior al 38%, y la indigencia alcanzaba el 13%. Luego de 16 años, en 2006, la pobreza había retrocedido casi 25 puntos porcentuales ubicándose en el 13,7%, y la indigencia disminuyó 10 puntos al situarse en el 3,2% (Gráfico 5.4). Esto convirtió a Chile en el primer país latinoamericano en haber cumplido anticipadamente la primera meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio N° 1 establecida en el año 2000, que implicaba reducir a la mitad el porcentaje de personas en situación de pobreza entre 1990 y 2015 (CEPAL 2009c). Vale la pena aclarar, que existen organizaciones no gubernamentales que sostienen que la cifra oficial de pobreza en el país no es correcta, dado que el método de medición (por canasta de satisfacción de necesidades básicas) no está actualizado, y los datos se calculan en base a patrones de consumo de 1987-1988. Para estas Organizaciones (por ejemplo el Centro de Estudios Públicos o la fundación para la Superación de la Pobreza), en 2006 la pobreza en Chile afectaba al 26% de la población, y no al 13,7% como sostienen las cifras oficiales.

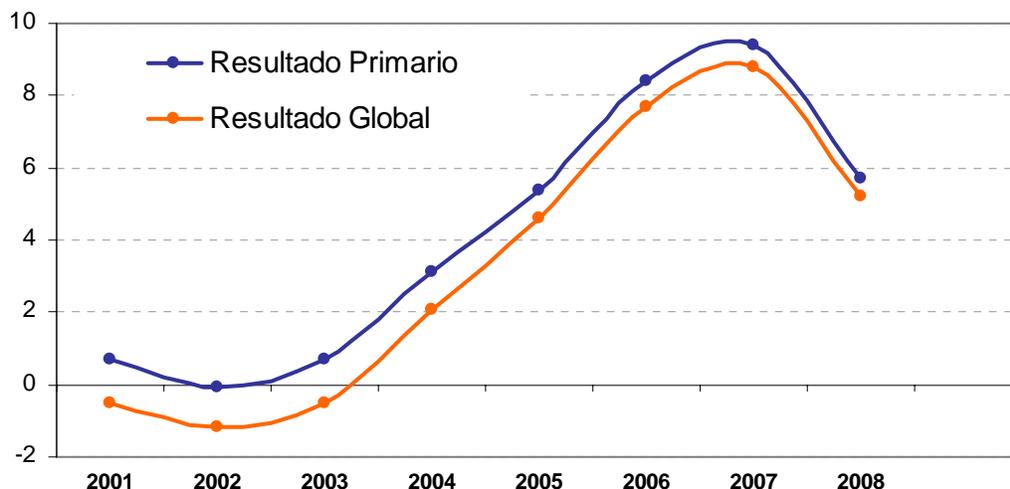
Gráfico 5.4: Chile. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1990-2006)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Finalmente, en el terreno fiscal, debe destacarse que Chile ha mostrado un muy buen desempeño en el período previo a la crisis, con un superávit total del 3% del PIB en promedio para el período 2001-2007, lo que se vincula a la regla de balance estructural. Resulta remarcable que en el año 2007, dicho superávit haya sido alcanzado el 8,8% del PIB, aunque en 2008 desciende al 5,2% evidenciando las primeras señales de la crisis.

Gráfico 5.5. Chile. Resultado primario y global, en porcentaje del PIB (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El impacto de la crisis

Como ha sucedido con el resto de los países de América Latina, la crisis mundial ha impactado en la producción chilena. Tal como se puede observar en el siguiente cuadro, la caída en las exportaciones durante el año 2009 ha sido del 5%, mientras que las importaciones han tenido una baja del 19%, reflejando la disminución en la actividad económica, la cual fue de 1,5% para todo el año. La contracción de las importaciones reflejó una fuerte disminución en la demanda interna de bienes durables y de capital utilizados como insumo en la producción, como así también en la baja de importaciones de combustibles (cuyo precio disminuyó sensiblemente respecto de 2008).

Cuadro 5.1. Chile. Indicadores económicos (2009)

Indicador	Variación porcentual anual
PIB	-1,5
PIB per cápita	-2,8
Índice de Precios al Consumidor	-1,4
Exportaciones	-5
Importaciones	-19
Términos del intercambio	-2,4
Tasa de desempleo abierto (puntos porcentuales)	1,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

La reducción en las exportaciones fue compensada por una disminución aún mayor en las importaciones. Esto permitió revertir en parte el déficit de cuenta corriente que había mostrado Chile en 2008 y obtener un resultado superavitario de U\$S 2.908 millones, equivalente a casi 2% del PIB. Debe destacarse que, a diferencia de lo sucedido con otros países de América Latina, los flujos

de inversión extranjera directa hacia Chile continuaron, aunque en menor medida, lo cual permitió obtener un resultado positivo en la cuenta capital y financiera del balance de pagos del país.

La caída en la producción tuvo como correlato una fuerte contracción en la demanda interna, que se situó entre un 9% y un 10% durante todo 2009 y un descenso de casi el 20% en la inversión bruta fija. Asimismo, la crisis trajo aparejado un fuerte incremento en el desempleo que alcanzó un máximo de 10,8% en el segundo trimestre de 2009. Ya en el tercer trimestre del año se evidenció una recuperación de la actividad con lo cual la tasa descendió hasta el 9,7%.

Luego de casi dos décadas de mejora continua de los indicadores sociales, la crisis internacional provocó un aumento de la pobreza, que alcanzó al 15,1% de la población, así como la indigencia, que afectó en 2009 al 3,7% de la población chilena.

Por último, si bien durante 2009 la política fiscal continuaba orientada a lograr superávit, las políticas contracíclicas aplicadas y la reducción de los ingresos tributarios (en un 23,2%), generaron un déficit equivalente al 4,5% del PBI. La deuda total chilena (interna y externa) pasó de un 5,2% del PBI a representar un 6,3% (11.095 millones de dólares).

Debe remarcarse que, de forma similar a lo ocurrido con la mayoría de los países de América Latina, se ha evidenciado en Chile una reversión en la tendencia descendente de la actividad económica hacia el segundo semestre de 2009. Esto se debe principalmente al incremento del gasto público, a condiciones internas crediticias favorables y a un mejor ambiente externo (por el dinamismo de las economías emergentes de Asia). Según la CEPAL, para 2010 se esperaba un crecimiento de la economía chilena de 4,5%; sin embargo, debido al terremoto ocurrido en el país a fines de febrero de este año, se reprogramaron las proyecciones y se estima que el crecimiento se fijará en torno al 4%.

El proceso de formulación de las políticas públicas²⁷

Chile es junto con Colombia el país donde el presidente tiene mayores poderes. Esto se debe a que la constitución es unitaria lo que determina mucha centralización en la toma de decisiones. Otro aspecto clave de su PFPP es la existencia de un sistema bipartidista con partidos programáticos. Por último, el alto nivel de su burocracia y la existencia de una ley de superávit estructural terminan de delinear el escenario en el cual se toman las decisiones de política como respuesta a la crisis internacional.

- **Presidente:** si bien los poderes legislativos del presidente en Chile no son los más altos de América Latina, en la práctica, al ser un sistema unitario su preponderancia en el PFPP es mayor que la observada en otros países. De hecho, de acuerdo a Aninat et al. (2005), una de las principales características del PFPP en Chile es el contar con un Poder Ejecutivo muy poderoso. El Presidente de la República tiene el control de casi monopolio sobre la agenda legislativa, con la propuesta y poder de veto que le convierten en un regulador de facto del PFPP.
- **Partidos políticos:** Dado que el Estado chileno es unitario, los gobiernos sub-nacionales no son un actor de peso. En Chile, sin embargo, los partidos políticos alcanzan una relevancia inédita en los otros países analizados. El sistema de partidos está constituido por coaliciones estables

²⁷ Esta sección se basa sobre Aninat et al. (2005).

estrechamente unidas, una a la izquierda y la otra a la derecha. Este sistema de partidos está fuertemente determinado por el sistema electoral binominal. Estas coaliciones, a diferencia de lo observado en otros casos son fuertemente programáticas.

- **Burocracia:** La burocracia chilena se encuentra junto a la brasileña entre las más capacitadas y eficientes de la región (Echeberría 2006). La burocracia chilena se caracteriza por el hecho de que a pesar de existir una participación política en la designación de los funcionarios, presenta un grado considerable de profesionalidad. Este se alcanza gracias a una combinación de prácticas orientadas a la gestión por resultados y asociadas a un componente variable de retribución.
- **Proceso presupuestario:** Las decisiones presupuestarias en Chile están claramente centradas en el Poder Ejecutivo. No sólo tiene preponderancia durante la etapa de ejecución como ocurre en otros países, sino que las posibilidades de reformar el proyecto de presupuesto por parte del Congreso son muy limitadas durante la etapa de aprobación. Otro aspecto importante del proceso presupuestario chileno en relación a este estudio es la existencia de una ley de superávit estructural. Si bien en otros casos las Leyes de Responsabilidad Fiscal pueden constituir un corcé que dificulte la implementación de políticas anticíclicas, esta norma funciona en los hechos como un estabilizador automático. Por último se debe mencionar que Chile carece de un plan nacional de desarrollo o similar.
- **Otros actores relevantes:** Las Fuerzas Armadas siguen siendo un actor relevante. Para este análisis es de particular interés el hecho de que un porcentaje de los recursos públicos están asignados específicamente a las Fuerzas Armadas.

Para concluir, de acuerdo con Aninat et al. (2005) la característica clave del PFPP en Chile es que el sistema de partidos reduce el conjunto de facto de los tomadores de decisiones. Este factor, asociado a la estabilidad de los actores relevantes posibilita que el sistema chileno se organice en torno un conjunto relativamente pequeño de decisores políticos que interactúan en forma iterada, facilitando la cooperación. La existencia de una burocracia relativamente eficiente permite una aplicación eficaz de las políticas que se ponen en marcha.

La formulación de políticas en tiempos de crisis

Las principales medidas

Al tratarse de una economía abierta y pequeña, la crisis se ha hecho sentir con fuerza en la economía chilena, que en 2009 tuvo una contracción del 1,9% (después de México, Chile ha sido el país más afectado dentro del grupo de países incluidos en este trabajo). Al igual que en otros países, si bien las primeras medidas fueron dirigidas a estabilizar los mercados financieros, luego se aplicaron importantes paquetes dirigidos al sector real de la economía. Producto de todas estas medidas y del ciclo económico (con la caída del precio del cobre), en 2009 se registró una caída real de la recaudación del 23,2% y un aumento del gasto público del 16,2%. Así, el déficit del sector público se ubicó en el 4,5% del PIB, correspondiente a un déficit estructural equivalente a un 0,9% del PIB (CEPAL 2010b).

El caso chileno muestra un mix entre la utilización de reducciones tributarias y de ampliaciones del gasto para estimular la economía, así como también se encuentran medidas generales y otras dirigidas a sectores específicos. En este sentido, el principal programa anticíclico encarado por Chile fue el *Plan de estímulo fiscal*; un conjunto de medidas lanzado en enero de 2009 (cuyas acciones totalizaron US\$4.000 millones, equivalentes al 2,8% del PIB), que incluyó acciones

en todos estos frentes, que se fueron desarrollando a lo largo de todo el año y que también se fueron complementando con otros paquetes de incentivos anunciados posteriormente.

Dentro de las medidas impositivas incluidas del *Plan de estímulo fiscal*, se ha realizado una devolución anticipada del impuesto a la renta de las personas naturales y la eliminación del impuesto de timbres y estampillas para 2009, de manera de reducir el costo de los créditos. También se han reducido de manera transitoria (en 15% para las PYMES y en 7% para las empresas de mayor tamaño) los pagos provisionales mensuales que las empresas deben hacer sobre la base de sus utilidades anteriores. De acuerdo a estimaciones oficiales, el costo de estas medidas alcanzaría aproximadamente 1% del PIB (US\$1.455 millones). Dentro de las políticas fiscales incluidas en este paquete se encuentra un aporte extraordinario al Fondo Común Municipal por US\$41 millones (equivalentes al 0,03% del PIB).

En cuanto a las políticas de infraestructura, el plan de estímulo incluyó, por un lado la capitalización a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) por el equivalente al 0,7% del PIB, a fin de estimular su plan de inversiones. Por el otro, se incrementó en más de US\$700 millones (0,5% del PIB) el presupuesto destinado a obras de infraestructura respecto del incluido inicialmente en el Presupuesto del año 2009. Esta mayor inversión pública contempló principalmente la ampliación de programas ya existentes en el área de vivienda y la creación de un nuevo plan destinado a la construcción, así como también la inversión en obras de infraestructura vial urbana y rural y en obras de riego.

Este primer plan de estímulo con el que Chile hizo frente a la crisis internacional también incluyó medidas sociales y laborales. Dentro de estas acciones, una de las más importante fue el bono otorgado en el mes de marzo equivalente a US\$70 dólares por carga familiar para los hogares con ingresos menores a US\$730. Así, se apuntó a beneficiar a más de 1.700.000 familias, entre las que se incluyen las beneficiarias del programa Chile Solidario y del Subsidio Único Familiar y trabajadores del sector público y privado que ya recibían asignaciones familiares. El costo de esta medida, que en agosto fue reiterada y ampliada, ascendió en total a aproximadamente US\$600 millones (0,35% del PIB). Posteriormente, se adelantó el cronograma de implementación de la reforma previsional, estipulando para septiembre de 2009 el aumento de la cobertura al 50% de las pensiones solidarias que estaba previsto para mediados de 2010 e incrementando en un 25% el tope máximo del Aporte Previsional Solidario (pasando aproximadamente de US\$210 a US\$260).²⁸

En el área laboral, otra medida relevante se vincula con el estímulo al empleo formal de los jóvenes, cuya tasa de desempleo es superior a la de los adultos. Así, se otorgó un subsidio a los trabajadores de baja remuneración entre 18 y 24 años equivalente al 20% de su salario, a la vez que a los empleadores que los contratan se les otorgó el 10%. Por su parte, se impulsó el Acuerdo Nacional de Empleo, Capacitación y Protección Laboral (plan Pro-empleo) un programa de 6 medidas entre los que se encuentran créditos tributarios por los gastos de formación en que incurran los empleadores con la condición de mantener la dotación a abril de 2009. De manera alternativa, se permite al trabajador y al empleador acordar una licencia voluntaria para capacitación por cinco meses al 50% del salario (con un tope máximo de US\$320 dólares). Adicionalmente, se extendieron los beneficios del Seguro de Cesantía para los contratos temporales, se ampliaron en 20 mil los cupos para trabajadoras de baja calificación profesional que

²⁸ La Pensión Básica Solidaria se entrega a toda persona sin derecho a pensión mayor de 65 años mientras que el Aporte Previsional Solidario es un suplemento para las jubilaciones inferiores.

estén desocupadas o que hayan realizado un microemprendimiento y se introdujo un mecanismo para la evaluación y reconocimiento de aprendizajes previos. En conjunto, todas estas medidas alcanzaron un costo aproximado de US\$330 millones, equivalentes al 0,2% del PIB.

Otro importante grupo de medidas se llevó a cabo mediante la iniciativa Pro-crédito, un conjunto de 20 acciones que buscó incentivar el acceso al crédito tanto de consumidores como de Pymes. Por un lado, se tomaron medidas para apoyar microemprendimientos, a través del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), con incremento en los recursos para capital semilla y para duplicar la cantidad de beneficiarios del Programa Apoyo al Emprendimiento. También se triplicaron los recursos para el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), para facilitar operaciones de crédito a microempresarios de mayor vulnerabilidad. De manera adicional, se amplió a tres años el plazo para la renegociación de deudas tributarias y se suspendieron los embargos por moras a quienes reprogramen sus deudas tributarias. En conjunto, estas medidas representaron el 0,04% del PIB. Otras medidas del paquete Pro-crédito también tendieron a estimular el financiamiento bancario y no bancario, con el aumento del 80% al 90% de la cobertura a créditos hipotecarios para vivienda con subsidio estatal y la ampliación del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape), permitiendo además de manera temporal el acceso a empresas de mayor tamaño. A estas medidas dirigidas a estimular el crédito se suma también la capitalización de Banco Estado para aumentar créditos a familias de sectores medios y financiar a Mipymes y la capitalización a la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) también para el financiamiento a Pymes.

Características y génesis de las medidas

Un punto central de la política anticíclica chilena es la existencia de la regla de balance estructural y del fondo anticíclico. Estas instituciones, vigentes desde el año 2001, dotaron de un mecanismo de estabilización automática a la economía de este país. Dado que en durante las crisis económicas los ingresos son menores a los de compatibles con el producto de tendencia, el resultado efectivo tiende a disminuir automáticamente en estos momentos, dando así un impulso fiscal a la economía. Así, esta regla permite ahorrar en tiempos de crecimiento y utilizar estos fondos cuando la economía se encuentra en su fase descendente²⁹. En este sentido, durante el año 2009 la política fiscal se orientó al equilibrio estructural, y la política anticíclica se financió con retiros del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) que alcanzaron los US\$9.277 millones (CEPAL 2010b).

En cuanto a la respuesta institucional a la crisis, un primer punto a destacar es que se crearon distintas instancias tanto para la implementación y coordinación de las medidas como para su seguimiento y control. En particular, se creó un comité de empleo e inversión a cargo del seguimiento de los programas de inversión pública y de las metas de generación de empleo propuestas con el plan de estímulo fiscal. Esta instancia estuvo liderada por el Ministro del Interior y contó con la participación del Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos, y los ministros de Vivienda, Trabajo, Agricultura, Economía, Planificación, Minería y Energía. Producto del

²⁹ Rodríguez Cabello, J., Tokman Ramos, C., Vega Carballo, A., "Structural Balance Policy in Chile", Estudios de Finanzas Públicas, Oficina de Presupuesto, Ministerio de Finanzas de Chile, diciembre de 2007.

Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral, también se constituyó una comisión de seguimiento compuesta por trabajadores y empresarios.

Respecto al modo en que se adoptaron las políticas anticrisis, un rasgo distintivo de las medidas chilenas es la gran cantidad de acciones que se aprobaron por ley, a diferencia de otros países analizados, en donde la utilización de decretos presidenciales tuvo una mayor preponderancia. De este modo, la mayor parte de las medidas incluidas en el Plan de Estímulo Fiscal (como las rebajas impositivas, el bono solidario, el aporte extraordinario al Fondo Común Municipal y el subsidio para trabajadores jóvenes) como las medidas que permitieron inyectar capital en Codelco, en el Banco Estado y en FOGAPE, fueron aprobadas por el Congreso. De todos modos, si bien la participación del Poder Legislativo fue importante, el impulso de las medidas provino del Poder Ejecutivo, y las medidas más importantes fueron aprobadas de manera relativamente veloz.³⁰ En cuanto a otros actores del PFPP, puede destacarse también el involucramiento de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (Conapyme) y de la Central Única de Trabajadores (CUT) en la firma del Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral.

En cuanto al tipo de medidas adoptadas, resaltan las acciones destinadas a incentivar el acceso al crédito de las empresas, principalmente las Pymes. Esta estrategia fue consistente con las políticas llevadas a cabo por Chile con anterioridad, donde a pesar de no contar con un plan explícito (como otros países que cuentan con planes de desarrollo o planes industriales) en los años previos a la crisis se había puesto énfasis en la promoción de este sector (Cárdenas y Rasteletti). Puede observarse además el apoyo a Codelco en el mismo sentido, dado que una de las principales medidas anticrisis (equivalente al 25% del Plan de Estímulo Fiscal) estuvo vinculada a un sector clave de la economía chilena. En este sentido, la consistencia de las medidas sectoriales adoptadas por Chile con las políticas previas surge también cuando se observa que no se trató de políticas nuevas, sino de ampliación de programas o fondos de garantías preexistentes.

Por el contrario, las medidas tomadas en el sector social aparecen como novedosas, con el bono solidario, el subsidio a trabajadores jóvenes y los incentivos a la capacitación de los trabajadores como medidas que surgieron con la crisis, y que no se encontraban antes en desarrollo. La excepción en este aspecto la constituye el adelanto en el ritmo de implementación de la reforma previsional, en donde se trabajó sobre una reforma que ya había sido instaurada con anterioridad a la crisis internacional. Como contraposición de las medidas sectoriales, sobresale también que las medidas tomadas en el área social fueron de menor magnitud: de acuerdo al relevamiento realizado, las principales medidas sociales fueron equivalentes al 0,6% del PIB, mientras que las sectoriales superaron el 2,4% del PIB.

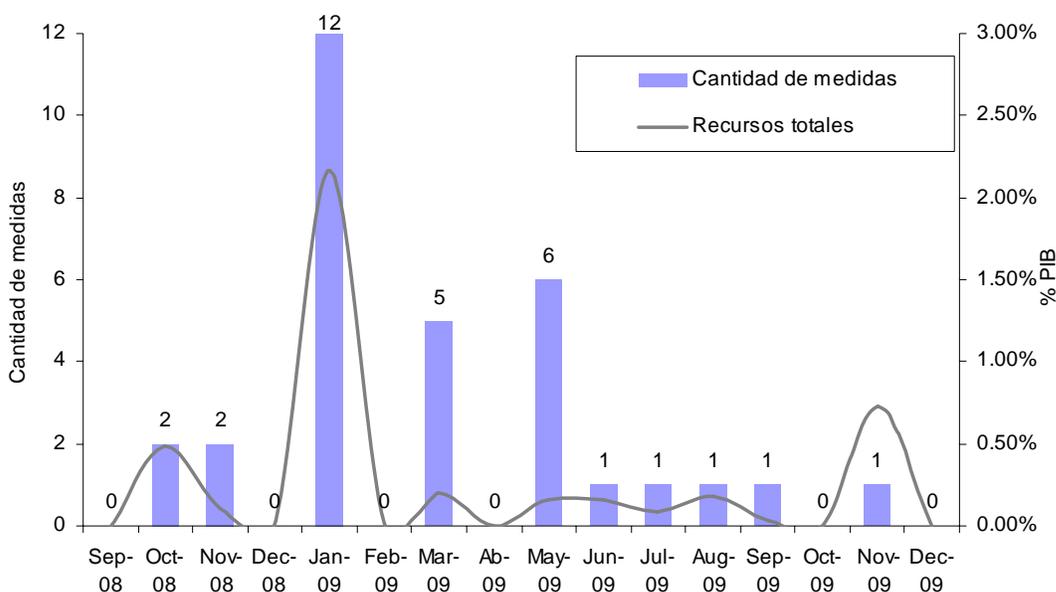
Otro punto que puede observarse es la permanencia o no de las medidas adoptadas, como medio para vislumbrar si la crisis pudo ser utilizada de algún modo como oportunidad para avanzar hacia medidas más estructurales o si por el contrario las acciones encaradas se vincularon más al corto plazo y a la urgencia por incentivar la actividad económica. En el caso de Chile, el segundo parece ser el caso, con la mayor parte de las medidas siendo transitorias y con pocas

³⁰ Por ejemplo, el Plan de Estímulo Fiscal (el principal paquete de medidas anticíclicas) fue elevado al Congreso el 7 de enero de 2009 y fue promulgado por la Presidente Michelle Bachelet el día 20 el mismo mes (Ley 20.326). Sin embargo, la capitalización a Codelco recién se aprobó en noviembre de 2009.

políticas diseñadas para permanecer más allá de la crisis (la principales excepción fue el subsidio a los trabajadores jóvenes)³¹.

En cuanto a la secuencia de las medidas adoptadas, el **Gráfico 6** muestra una gran concentración en el mes de enero, tanto en cantidad de medidas como en el monto de las mismas. Esto se debe al anuncio del Plan de Estímulo Fiscal, aunque algunas de sus medidas fueron implementadas a lo largo del año, como el bono social de los meses de marzo y agosto. Los meses de marzo y mayo también fueron intensos en cuanto a medidas (aunque de magnitud inferior) en particular debido al lanzamiento del plan Pro Crédito y Pro Empleo explicados anteriormente. En este sentido, puede vislumbrarse que las primeras medidas adoptadas se orientaron a la infraestructura e incentivos a las empresas, mientras que las medidas sociales-laborales (con la excepción del bono social anunciado a comienzos de año) se adoptaron varios meses después del inicio de la crisis, cuando los efectos sobre los indicadores sociales ya se hacían sentir.

Gráfico 5.6. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2010), artículos periodísticos y diversas fuentes oficiales.

Conclusiones

Como se mencionó anteriormente, la existencia de la regla de balance estructural permitió a Chile contar con los recursos necesarios para poder encarar las medidas anticíclicas necesarias para afrontar la crisis financiera internacional. Si bien la existencia de este tipo de mecanismos no aporta en sí misma indicios sobre el tipo de políticas que un país adoptará en situaciones de crisis, es claro

³¹ Si bien la reforma previsional también es de carácter permanente, la misma había sido adoptada con anterioridad a la crisis económica.

que sí es un indicador acerca de la capacidad de encarar acciones anticíclicas. Asimismo, la existencia de un fondo de estas características permite dar mayor continuidad a las políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de contar con los recursos, el primer y principal paquete de estímulo fiscal se registró recién en el mes de enero, es decir, cuatro meses después del estallido de la crisis.

Ahora bien, ¿cómo se presentaron las medidas chilenas en cuanto a las características de adaptabilidad, coherencia y coordinación y orientación al interés público? Respecto a la primera, debe recordarse que en su gran mayoría fueron transitorias, es decir, se concibieron para ser aplicadas sólo durante la crisis y, en este sentido, no parece haberse utilizado la crisis para avanzar en reformas estructurales. De este modo, en su mayoría se trataron de medidas adaptables al ciclo, al ser posibles de encarar por una vez, extender si es que la coyuntura hacía necesario profundizarlas (como en el caso del bono social) o bien eliminar cuando se recupera el ritmo de crecimiento económico.

En cuanto a la coordinación y coherencia de las medidas, un ejemplo interesante lo constituyó el bono social pagado en los meses de marzo y agosto. Si bien se trató de una medida nueva, debe reconocerse que tuvo particular importancia y estuvo en sintonía con la política de protección social preexistente, actuando como complemento de programas ya vigentes (como el Chile Solidario o el Subsidio Único Familiar). En este sentido, fue importante además la estructura aportada por los programas previos, dado que permitió a través de sus bases de beneficiarios llegar a la población objetivo de manera rápida. De todos modos, el basarse en esta estructura también pudo haber ocasionado que familias que no se encontraban registradas y pertenecían a la población objetivo de la medida se hayan quedado sin el beneficio.

Las medidas sectoriales, que estuvieron vinculadas fuertemente al incentivo a las Pymes a través del estímulo al crédito parecen también haber tenido relación con las prioridades demostradas antes de la crisis (Cardenas y Rasteletti). Un ejemplo interesante de coherencia se observa con el sistema previsional, dado que se aprovechó una reforma estructural realizada el año anterior para hacer frente a la crisis, acelerando tanto los plazos que se habían estipulado tanto para aumentos de cobertura como de beneficios.

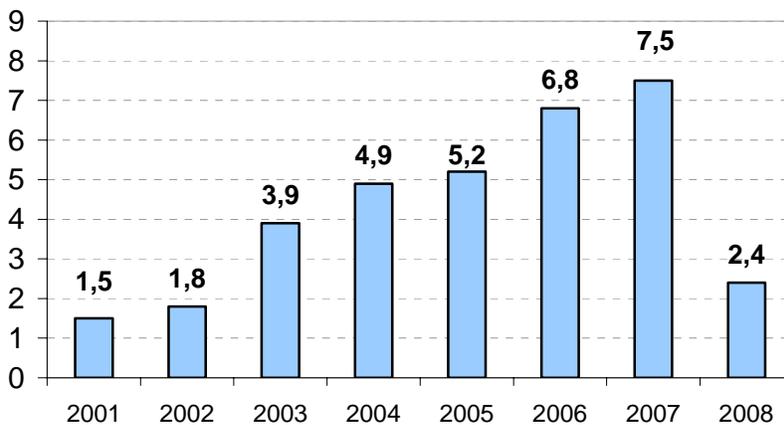
Finalmente, en cuanto a la orientación al interés público de las medidas, esta característica se encontró presente en las distintas políticas sociales, tanto en el bono social como en el subsidio a trabajadores jóvenes y en las medidas contenidas en el Acuerdo Nacional de Empleo, Capacitación y Protección Laboral. Sin embargo, un punto a profundizar es la incidencia en la distribución del ingreso de las reducciones impositivas encaradas en el *Plan de Estímulo Fiscal*, dado que se redujeron transitoriamente impuestos a la renta y a los timbres y estampillas y no impuestos relacionados con el consumo de bienes y servicios, cuya reducción (dependiendo de cómo sea implementada) podría tener un mayor impacto en los sectores de más bajos recursos de la población.

6. Colombia

La situación previa a la crisis

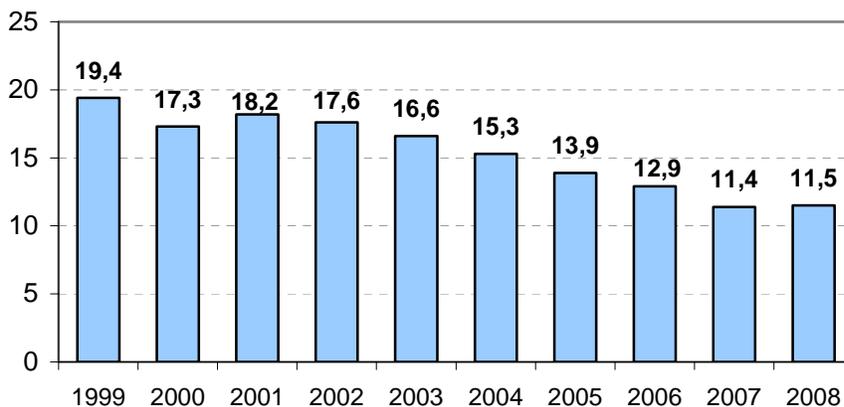
La actividad económica en Colombia se incrementó notoriamente en el período 2003-2008 en comparación con los años previos en los cuales el crecimiento anual de la economía era inferior al 2%. La desaceleración del crecimiento en Colombia comenzó a manifestarse en el primer trimestre de 2008, es decir, previamente a lo ocurrido en países como la Argentina o Brasil. Pese a ello, la economía continuó durante dicho año con crecimiento y con importante dinamismo en sectores como la minería, el agro y el transporte. La inversión privada y el consumo continuaron en crecimiento durante 2008, pero a tasas menores a las del período 2003-2007.

Gráfico 6.1. Colombia. Variación anual del PIB, en porcentaje (2001-2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

Gráfico 6.6. Colombia. Tasa de desempleo urbano, en porcentaje (1999-2008)

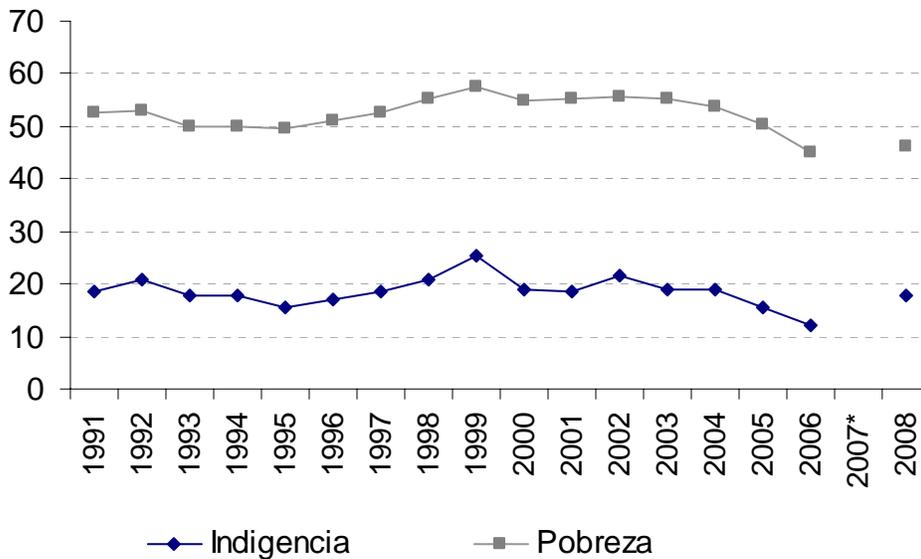


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), UNLP.

En el período previo a la crisis la tasa de desempleo urbano había estado claramente vinculada con la aceleración del crecimiento, ya que a partir de 2001 se observa una marcada disminución, pasando del 18,2% de la población económicamente activa al 11,4% en 2007. Esta tendencia a la disminución se interrumpe ya en 2008, aunque no se observa un notorio incremento en los niveles de desempleo. Para dicho año la tasa de desocupación alcanzó el 11,5% de la población económicamente activa.

En el siguiente gráfico puede verse que en las últimas dos décadas, Colombia ha tenido altos niveles de pobreza (cercaos al 50% del total de la población) y de indigencia, entre el 15 y el 20%. Sin embargo, hacia 2006 se había logrado una reducción importante de ambos indicadores; con un descenso de más de diez puntos porcentuales desde 1999. No se tienen cifras de 2007 dado que en ese año se aplicaron correcciones a los métodos de medición oficial de estas variables.

Gráfico 6.7. Colombia. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1991-2008)

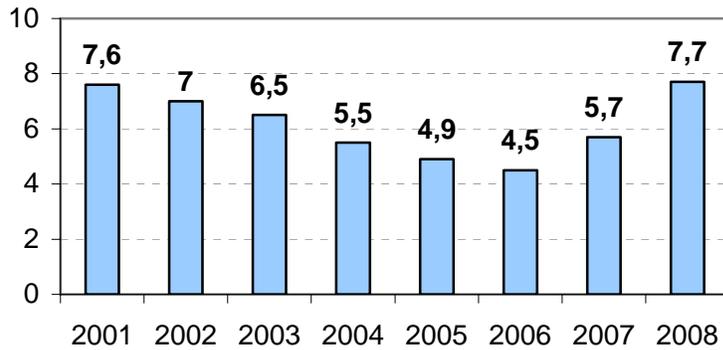


* No se tienen cifras de 2007 dado que en ese año se aplicaron correcciones a los métodos de medición oficial de estas variables.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), UNLP.

Una de las preocupaciones esenciales de las autoridades económicas colombianas en el período previo a la crisis fue la inflación. Mediante diversas políticas se había logrado disminuir la tasa de crecimiento de los precios minoristas a niveles cercanos al 4,5% anual en 2006. Particularmente ha tenido relevancia el sistema de metas de inflación que lleva a cabo el Banco de la República de Colombia, el cual impuso una banda de entre 3,5% y 4,5% anual para el incremento en los precios al consumidor. A partir de 2007, debido al incremento en los precios internacionales de los productos primarios comenzaron a hacerse sentir fuertemente las presiones inflacionarias. En dicho año, la inflación minorista superó ampliamente el tope impuesto por las autoridades monetarias, alcanzando un 5,7% anual. Durante la primera mitad de 2008 los precios continuaron su escalada con lo cual la inflación minorista para todo el año alcanzó el 7,7%, pese a la desaceleración en el segundo semestre.

Gráfico 6.8. Colombia. Variación anual del Índice de Precios al Consumidor, en porcentaje (2001-2008)

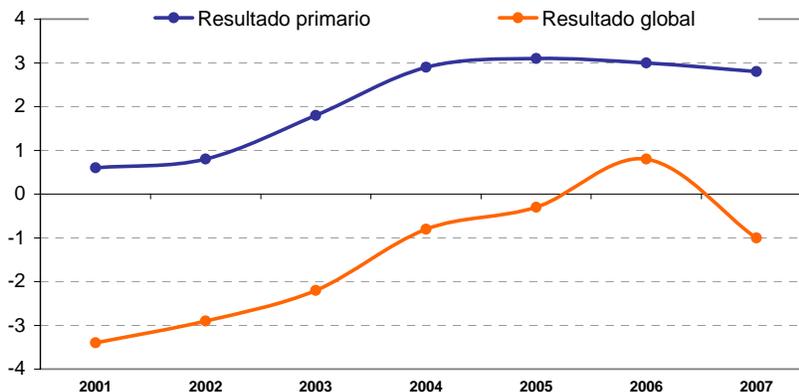


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

La política monetaria estuvo en línea con el control de la inflación y es así como se procedió paulatinamente a incrementar la tasa de interés en busca de detener el pasaje de los incrementos en los precios internacionales a los precios domésticos. Es así como la tasa pasó en menos de un año del 6% al 9,5%. Sin embargo, los elevados precios internacionales, sumados a la fuerte demanda de productos colombianos por parte de Venezuela, China y la India hicieron que no se pudiera alcanzar la meta inflacionaria pautaada por el Banco de la República.

Respecto a la situación fiscal, desde 2001 las cuentas colombianas han presentado superávit primario, aunque el resultado total ha sido deficitario en la mayor parte de este período. En materia de deuda, la misma representaba en 2001 el 51,6% del PIB. Esta relación fluctuó hasta un máximo del 58,4% en 2002 y en 2008 se ubicó en un 45,1% del PIB. De este valor, 31,5 puntos porcentuales representan deuda interna.

Gráfico 6.9. Colombia. Resultado primario y global, en porcentaje (2001-2007)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El impacto de la crisis

Si bien Colombia ha sido afectada por la crisis internacional, el impacto en el producto no ha sido demasiado fuerte, ya que la caída en el primer semestre de 2009 fue del 0,5% respecto del mismo período de 2008 pero la economía terminó el año creciendo un 0,8%. Asimismo, las proyecciones oficiales para el año 2010 muestran un crecimiento del PIB cercano al 3,5%, impulsado principalmente por un aumento del consumo privado. Entre los sectores más afectados por la crisis durante 2009 se encuentran la industria (-5,9%), el comercio (-2,3%) y la agricultura (-0,4%).

Cuadro 6.2. Colombia. Indicadores económicos (2009)

Indicador	Variación anual
PIB	0,8
PIB per cápita	-1,1
Índice de Precios al Consumidor	3
Exportaciones	-12,7
Importaciones	-17,1
Términos del intercambio	-14,5
Tasa de desempleo urbano (puntos porcentuales)	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La caída en la producción tuvo su correlato en un incremento del desempleo, fundamentalmente el urbano, que pasó del 11,5% de la población económicamente activa en 2008 a una tasa del 13% a fines de 2009 y al 13,7% en junio de 2010. El incremento en el desempleo fue parcialmente compensado por la implementación de políticas contracíclicas por parte del gobierno, las que se analizarán más adelante. Asimismo, como menciona Cepal (2009c), en Colombia tiene relevancia el incremento de la oferta laboral en tiempos de crisis ya que en momentos de caída en la actividad, con caída en los ingresos, se produce un mayor ingreso de trabajadores potenciales debido a que más miembros de la familia buscan obtener un empleo. En este sentido, si bien la tasa de ocupación ha aumentado (pasando del 51,9% en 2008 al 53,9% en 2009) se observó un estancamiento del trabajo asalariado y un crecimiento del cuentapropismo y del empleo informal.

Por su parte, un estudio del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), reveló que la pobreza y la indigencia se han reducido durante 2009, alcanzando el primero una baja de medio punto porcentual (45,5%) y el segundo, una reducción de 1,4 puntos porcentuales (16,4%). Parte de la mejora en la indigencia se relaciona con que en 2009 la tasa de inflación de precios de alimentos fue menor a la tasa de inflación general.

La caída en las exportaciones de Colombia en 2009 tuvo en gran parte su explicación en la contracción en la demanda mundial, fundamentalmente de los Estados Unidos (cuya demanda hacia los productos colombianos se redujo un 8,5%), así como en las restricciones comerciales implementadas por Venezuela para los productos colombianos (que significaron una caída del 33,5% de las ventas a ese país durante el año 2009). Asimismo, también fueron afectadas por el descenso de los precios del petróleo respecto de los valores vigentes con anterioridad a la crisis. A su vez, la disminución en las importaciones se explica por la disminución en bienes de capital, así como en material necesario para el transporte, ítems relacionados con la producción de bienes exportables y de consumo interno. El primer semestre de 2010 mostró una mejora en el panorama comercial colombiano, con un aumento de las exportaciones del 26,6% respecto al mismo período del año anterior. Asimismo, la recuperación de algunos de los precios internacionales de los

productos exportables de Colombia ha permitido que sectores como la minería recuperen los niveles anteriores al impacto de la crisis internacional.

En lo que se refiere a la cuenta capital y financiera, la crisis impactó fuertemente en las inversiones extranjeras en el sector petrolero. Sin embargo, esta caída ha sido parcialmente compensada por un incremento en las inversiones en el sector minero, particularmente en aquellos relacionados con las obras de infraestructura financiadas con gasto público.

En cuanto al impacto de la crisis en materia fiscal, a fines de 2008 el gobierno nacional central registró un déficit equivalente al 2,3% del PIB y ya en 2009 el déficit pasó a ser del 4,1% del PIB. Esto se debe a que durante la crisis el gobierno colombiano decidió poner en práctica una política contracíclica destinada a mantener el nivel de gasto programado (principalmente programas de infraestructura, sociales y de estímulo productivo) y así evitar una caída de la demanda.

El proceso de formulación de políticas públicas³²

El PFPP colombiano está caracterizado por uno de los presidentes con más poderes. Esta configuración, acompañada por el carácter unitario de la organización política colombiana, le otorga un papel sumamente preponderante en el PFPP. El nivel de la burocracia que aplica las políticas públicas se encuentra por encima de la media de América Latina. Por último debemos mencionar que, en lo referido al proceso presupuestario, posee tanto una Ley de Responsabilidad Fiscal como un plan de desarrollo nacional.

- **Presidente:** junto a su par brasileño, el presidente colombiano es aquel que mayores prerrogativas institucionales posee entre los casos estudiados. Esto lo convierte claramente en el actor principal del PFPP. Además de los amplios poderes de veto y decreto, el Presidente puede controlar la agenda legislativa mediante el uso de peticiones de urgencia. Estas peticiones le permiten priorizar cierto proyecto de ley en la agenda del Congreso al darle 30 días para aprobar o rechazar la ley. También debe destacarse que la reforma constitucional de 1991 tuvo como consecuencia el incremento del número efectivo de partidos lo que disminuyó en los hechos el poder partidario del presidente. A pesar de esto los presidentes han logrado conformar coaliciones mayoritarias.
- **Poder Legislativo:** al igual que otros Poderes Legislativos de la región, el colombiano se caracteriza más por su capacidad de reacción que de acción. La combinación de un Poder Ejecutivo poderoso con un sistema electoral sumamente personalista, delegan implícitamente la agenda nacional en manos del presidente y sus ministros (Cárdenas 2005). Sin embargo, el Congreso sí constituye un actor de veto relevante en el PFPP. A partir de la reforma de la Constitución de 1991 se ha dificultado la aprobación de leyes como consecuencia del incremento en el número efectivo de partidos mencionado anteriormente. Esta situación de un Congreso más fragmentado ha incrementado los costos de transacción para la aprobación de leyes lo que en la práctica se traduce en diferencias entre los proyectos y las normas finalmente aprobadas.
- **Gobiernos subnacionales:** cómo era de esperarse, el papel de los gobernadores en el PFPP es menos relevante al que se observa en países federales. Esta diferencia es tal que, a pesar de ser

³² Esta sección se basa en Cárdenas M. et al. (2005)

electos y no designados, actúan en la práctica del juego político como agentes de los legisladores (Cárdenas 2005). Esto es exactamente inverso a la situación observada en países como Argentina y Brasil. Existen excepciones en los casos de los departamentos y ciudades más grandes.

- **Burocracia:** la calidad de la burocracia en Colombia se ubica por debajo de la Chilena y levemente por encima de la Argentina. A pesar de eso, ciertas aéreas clave, vinculadas estrechamente con este estudio como el Departamento Nacional de Planeación, han sido ocupadas por personal altamente calificado. Aún cuando personal altamente profesionalizado haya formado parte de ministerios en otras áreas, su influencia ha sido mucho menor que en la económica.
- **Otros actores relevantes:** en Colombia existe otro actor de peso en el PFPP. A partir de la reforma Constitucional de 1991, la Corte Constitucional surgió como un actor relevante. Su posibilidad de revisar constitucionalmente las leyes la ha potestades de veto dificultando los intentos por modificar el statu quo.
- **Proceso presupuestario:** al igual que ocurre en otros países analizados, el presidente cuenta con un nivel considerable de discrecionalidad en el proceso presupuestario. Este poder se asienta en su capacidad de modificar el presupuesto durante la etapa de ejecución. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el presupuesto es relativamente rígido, aún cuando el presidente tiene mayor control sobre la porción flexible. Por último, Colombia cuenta con un plan nacional de desarrollo que establece políticas, objetivos, lineamientos, estrategias, metas cuantificadas e indicadores. Este instrumento está coordinado por el Departamento Nacional de Planeación.

Para concluir, aun después de haber perdido ciertos poderes como consecuencia de la reforma constitucional, el presidente sigue siendo el actor de mayor peso en el PFPP de Colombia. Pero la aparición de mayor cantidad de actores asocia a este fenómeno ha incrementado los costos de la transacción política. A su vez, la Constitución establece límites a la política dejando ciertos aspectos de las políticas públicas fuera de la discusión cotidiana. Esas rigideces se trasladan al presupuesto tornándolo en un instrumento muy poco flexible.

La formulación de políticas en tiempos de crisis

Las principales medidas

Las medidas fiscales adoptadas por Colombia en el transcurso de la crisis internacional pueden dividirse en distintas categorías. Por un lado, se registraron acciones de política tributaria tendientes a disminuir los impuestos a la renta y al patrimonio. Por el otro, se puso un gran énfasis en la inversión en infraestructura, principalmente en los sectores de energía y transporte. Adicionalmente, se registran medidas destinadas a ampliar y fortalecer programas sociales y laborales ya existentes. El mayor aumento del gasto público (13,6%) respecto de los ingresos (2,8%) producto tanto de las políticas tributarias aplicadas como del menor crecimiento económico, repercutió en el incremento del déficit del Gobierno Nacional Central, que pasó de 2,3% del PIB en 2008 a 4.1% en 2009³³ (CEPAL 2010b).

³³ CEPAL (2010B), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010.

En este sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2010, explica que la estrategia adoptada consistió en permitir la caída de los ingresos tributarios respecto a los que se habían proyectado, protegiendo al mismo tiempo el gasto aprobado para 2009 (que se había estimado a mediados de 2008, es decir, previo al estallido de la crisis) y dejando que se elevara el déficit del Gobierno Nacional Central. En efecto, si bien a comienzos de 2009 se dispuso -a través de un decreto presidencial³⁴- aplazar gastos por el equivalente al 2,2% del presupuesto inicial, el gasto finalmente apropiado fue similar al original.³⁵³⁶ Adicionalmente, según explica el MFMP 2010, se reorientó el gasto público hacia “sectores con alto impacto en el crecimiento y el empleo, así como a programas sociales, infraestructura y apoyo productivo”. Y finalmente, se adoptó una estrategia de financiamiento que permitió, hacia mediados de 2009, que el Gobierno logre financiar el déficit de ese año.

Una primera consideración que debe realizarse se vincula a las reducciones impositivas, dado que debe aclararse que no se trató de una política desarrollada a causa de la crisis, si no de medidas que ya estaban previstas desde la reforma tributaria sancionada en el año 2006. Estas disposiciones preveían que la reducción de la tasa del impuesto a la renta del 34% al 33%, la disminución del impuesto al timbre del 1% al 0,5% y la reducción del número de cuotas del impuesto al patrimonio entren en vigencia en enero de 2009. Así, si bien resultaron coincidentes con la crisis económica internacional, habían sido aprobadas tiempo antes en el contexto de un plan más amplio que, además de la reducción gradual de la alícuota marginal sobre el impuesto a la renta desde el 35%, incluyó un aumento de los beneficios sobre la liquidación del gravamen (Lozano 2009).

En el mes de enero de 2009, cuando el impacto de la crisis internacional ya se había empezado a sentir en la economía colombiana (con una caída de la actividad económica del 1,1% interanual en el último trimestre de 2008 y del 1,6% respecto al trimestre anterior), el Gobierno Nacional impulsó la que sería la principal medida anticíclica por la magnitud de los montos involucrados: US\$27.500 millones destinados a financiar obras de infraestructura, equivalentes al 10,7% del PIB. Sin embargo, debe aclararse que del total de este monto, 42% estaría en manos del sector público, mientras que el 58% se dejaría en manos del sector privado. Los sectores más favorecidos fueron minas y energía (con US\$13.900 millones), vivienda (US\$5.700 millones), transporte (US\$4.000 millones), telecomunicaciones (US\$1.900 millones) y agua (US\$1.400 millones).

Asimismo, de los recursos correspondientes al sector público, sólo se previó financiar el 25% con recursos del presupuesto nacional, mientras que más de la mitad se mantuvo a cargo de empresas del estado, principalmente Ecopetrol, con US\$6.400 millones destinados a la inversión en hidrocarburos. De los recursos a cargo del Presupuesto Nacional, se dirigió al sector Transporte, mientras que el resto se destinó a los otros sectores. A estos fondos destinados a infraestructura debe agregarse la creación de un fondo con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), por más de US\$500 millones.

³⁴ Decreto de Aplazamiento Nro. 4 del 2 de enero de 2009.

³⁵ A diciembre de 2008, el Departamento Nacional de Planeación había ajustado la meta de crecimiento de 2008 al 3,5% y de 2009 al 3% y en enero de 2009 organismos internacionales preveían que la economía colombiana crecería al 2%, por lo que se preveía que los ingresos estimados originalmente serían insuficientes para financiar el gasto previsto.

³⁶ Dado que durante el ejercicio se realizaron algunas adiciones, principalmente vinculadas a donaciones (equivalentes al 1,1% del presupuesto inicial) el presupuesto final apropiado resultó similar al aprobado (99%), aunque la ejecución representó el 90%.

Además de las medidas mencionadas anteriormente, vale la pena destacar algunas otras, principalmente sectoriales. Por un lado se impulsaron estímulos al sector vivienda, con garantías de crédito para el mejoramiento de viviendas populares y la reducción de las tasas de interés de los créditos para compra de vivienda, medidas con un costo de aproximadamente US\$ 350 millones. Por el otro, se encuentran medidas dirigidas a las PYMES y la industria: una de las principales se vinculó con las deducciones en el pago de los aportes parafiscales para aquellas PYMES nuevas, por lo que sólo pagarán el 25% del total de aportes en el primer año de funcionamiento, el 50% en el segundo y el 75% en el tercero³⁷. Otra iniciativa importante se dirigió al sector automotor y de electrodomésticos, con el financiamiento de la compra de automóviles de baja gama y electrodomésticos de producción nacional, con cupo de US\$200 millones. La justificación de esta medida radicó en contrarrestar la desaceleración de la actividad económica y en evitar despidos en estos sectores.

Además del plan de infraestructura, el plan anticíclico anunciado en enero de 2009 incluyó, aunque en montos mucho menores, ampliaciones en los beneficiarios de programas sociales, principalmente el Familias en Acción (alcanzando a más de 2,5 millones de familias), adultos mayores, restaurantes escolares y los planes de capacitación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). De todos modos, comparativamente, los montos destinados a estas ampliaciones de programas fueron muy inferiores a los recursos involucrados en el área de infraestructura (aproximadamente 0.2% del PIB)³⁸.

Características y génesis de las medidas

¿Cómo fue el proceso por el que se adoptaron las medidas anticrisis? ¿Qué papel jugaron las instituciones colombianas en el diseño e implementación de la política anticíclica? Un primer aspecto a resaltar en Colombia es la conformación a finales del mes de abril de 2009, es decir, luego de cuatro meses de anunciada las principales medidas anticrisis, de un organismo exclusivo para el seguimiento de este tema. Dependiendo directamente del presidente, la Alta Consejería Presidencial para la Política Anticíclica fue creada con el objetivo de coordinar todas las políticas encaminadas a contrarrestar la crisis económica, trabajando junto con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

Así, de acuerdo al decreto 1353 de 2009, dentro de las funciones de este organismo se encuentran la de apoyar al Presidente en el diseño, formulación, difusión y promoción de programas para consolidar la estrategia anticíclica, y coordinar, hacer seguimiento y evaluar la acción de las entidades estatales que desarrollen acciones relacionadas con este tema. De este modo, realiza informes de seguimiento mensuales, en el que se publican los avances en el cumplimiento de las metas de cada uno de los ejes de la política anticíclica. A su vez, dentro de esta Consejería, las políticas anticíclicas se estructuraron bajo cuatro ejes: inversión en infraestructura, red de apoyo social, confianza inversionista y financiación.

En línea con la conformación de un organismo bajo la órbita presidencial, debe destacarse que en el impulso de las principales medidas, así como en el seguimiento de las metas alcanzadas,

³⁷ Los aportes parafiscales consisten en un impuesto del 9% a la nómina de las empresas y se destinan al financiamiento de las cajas de compensación familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). No se ha encontrado información respecto al costo fiscal de esta medida.

³⁸ Para calcular los montos involucrados en estas medidas se tomó la variación en los presupuestos ejecutados de estos programas entre los años 2008 y 2009.

resalta el protagonismo casi exclusivo del Poder Ejecutivo (a través del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación y bajo la coordinación de la Alta Consejería), en donde la mayor parte de las medidas se aprobaron por decreto. Esto resulta consistente con lo mencionado cuando se analizó el PFPP, en donde se explicó que el presidente cuenta con un nivel considerable de discrecionalidad en el proceso presupuestario y con un rol preponderante en la formulación de políticas públicas.

Otro rasgo interesante de evaluar es la vinculación de las políticas adoptadas para enfrentar la crisis con las instituciones y programas preexistentes. Es decir, en qué medida las acciones propuestas fueron novedosas o se basaron en políticas ya vigentes. Además, dado que Colombia cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo como la base para las acciones del gobierno, resulta interesante observar si las medidas tomadas para hacer frente a la crisis internacional encuentran vinculación con los lineamientos allí establecidos.

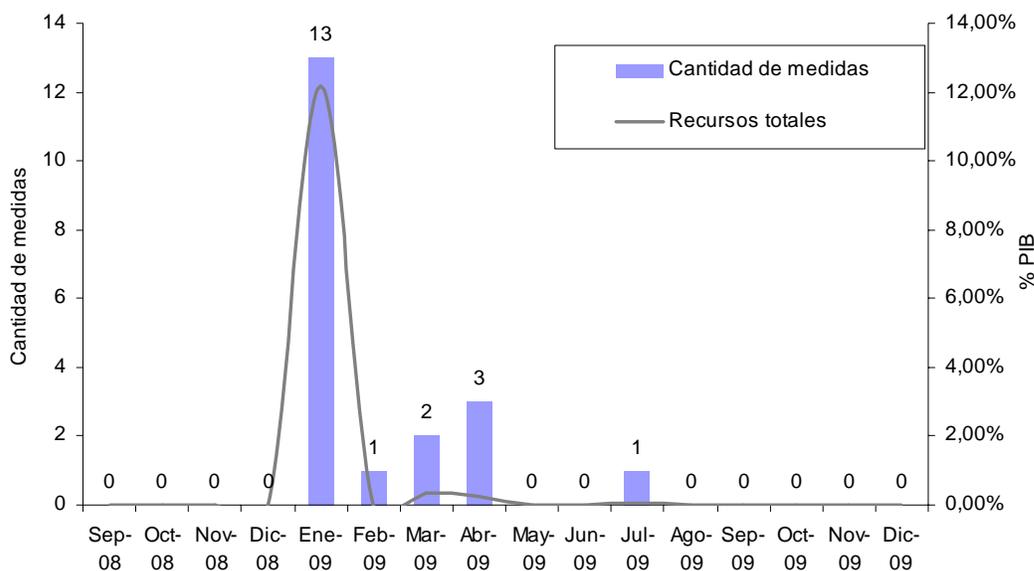
En este sentido, las políticas de infraestructura, centrales en la estrategia anticíclica colombiana, sobresalen por tratarse principalmente de la aceleración de obras ya previstas o que se estaban llevando a cabo, y por la alta participación del sector privado en su financiamiento (60%). Al respecto, un punto en discusión es si, justamente por tratarse de obras que ya estaban planeadas y presupuestadas, deben o no considerarse como política explícita para combatir la crisis (Lozano 2009). Por otra parte, puede pensarse que justamente por haberse tratado de acciones ya estipuladas, fue más fácil su puesta en marcha y utilización efectiva para estimular la economía colombiana, así como la coordinación con el sector privado para llevarlas adelante. Al mes de diciembre la ejecución de los recursos públicos previstos alcanzó el 87%, liderada por los sectores de minas y energía, transporte y vivienda³⁹. Además de resultar más fácil su implementación por tratarse de obras ya previstas, el énfasis en el sector de infraestructura en general, y en aquella relacionada con el transporte en particular, concuerda con una de las prioridades de política del Gobierno Nacional a fin de incrementar la competitividad de la economía colombiana y conectar las regiones más apartadas mejorando la infraestructura vial. Así, se estaría aprovechando la política anticíclica para atender el atraso del país en este rubro.

Una mención aparte merecen las medidas de incentivos sectoriales. Cárdenas y Resteletti (2009) explican que si bien durante la crisis el gobierno enfatizó la necesidad de proteger el sector exportador (en línea con la importancia adjudicada al sector a través del Plan Estratégico Exportador), la principal respuesta a la crisis a través de la inversión en infraestructura, planes sociales y expansión del crédito a pequeñas y medianas empresas no buscaron beneficiar de manera directa a los sectores definidos como de principal interés en promover (industria farmacéutica, textil, servicios empresariales, servicios de software e Internet, entre otros). De manera contrapuesta, mencionan que una de las políticas adoptadas (las líneas de crédito para el sector de la construcción) no resulta consistente con la estrategia de desarrollo descrita en el Plan de Desarrollo, dado que “un rol más dinámico del sector vivienda y construcción no es parte de los objetivos mencionados en ese documento” (Cárdenas y Resteletti, 2009). En este mismo sentido, el informe de Fedesarrollo de marzo 2009 cuestiona la política de financiamiento a los bienes durables (automóviles y electrodomésticos) por el modo poco claro en que se seleccionaron los sectores y por contradecir el esfuerzo que se venía realizando de fomentar el transporte masivo en las principales ciudades del país.

³⁹ “Informe de Seguimiento de la Política Anticíclica. Resultados al 31 de diciembre 2009.” Mateo Restrepo Villegas, 17 de febrero de 2010.

Finalmente, en el Gráfico 5 puede observarse la secuencia y magnitud (en términos del PIB) de las políticas anticíclicas adoptadas desde el inicio de la crisis internacional y a lo largo de todo el año 2009. Tal como puede observarse, las medidas fiscales, sectoriales y laborales/sociales (aquellas consideradas en este estudio) se concentraron a comienzos del año 2009, con 13 medidas anunciadas que representaron aproximadamente 12% del PIB. De todos modos, debe aclararse que casi 11 puntos se vinculan a la inversión en infraestructura anunciada como parte de la política anticíclica, e incluye recursos tanto del sector público como del privado. También en este mes se contabilizaron las reducciones impositivas que entraron en vigencia en ese momento (0,5% del PIB) y las acciones del plan relacionadas con ampliaciones de planes sociales preexistentes (el 0,5% restante). En los meses posteriores, si bien se registran políticas, las mismas son menores tanto en monto como en cantidad. En el mes de marzo, resalta la línea de crédito para automóviles y electrodomésticos así como también la creación del fondo de infraestructura, mientras que en abril se concentraron las acciones sobre el sector vivienda.

Gráfico 6.6. Colombia. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB



Nota: No incluye el monto correspondiente a la reducción del impuesto sobre la nómina para micro, pequeñas y medianas empresas en sus tres primeros años de funcionamiento por no contarse hasta el momento con la información correspondiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2010), artículos periodísticos y diversas fuentes oficiales.

Conclusiones

Como pudo observarse en los apartados anteriores, la principal política anticíclica del gobierno estuvo dada por la inversión en obras de infraestructura, planteando una movilización de recursos tanto por parte del sector público como privado, en donde se le confirió a este último un alto grado de participación. Si bien uno de los cuestionamientos a esta estrategia radicó en el

sentido de oportunidad de este tipo de medidas en momentos de difícil acceso al crédito (Fedesarrollo 2009), el alto porcentaje de ejecución de estos programas (87% por parte del sector público y 82% por parte del sector privado)⁴⁰ parecería indicar un relativo éxito de estas acciones. Asimismo, el hecho de que se haya tratado de obras que ya estaban previstas y presupuestadas podría haber facilitado los mecanismos de coordinación con el sector privado para su implementación.

En cuanto a la coherencia de las acciones encaradas por Colombia para hacer frente a la crisis con sus políticas de largo plazo, por un lado se mencionó que la inversión en infraestructura y en ciertos sectores en particular, como transporte, se condice con las prioridades establecidas previamente. Por el otro, también se explicó que, en materia de incentivos sectoriales, no hubo un esfuerzo directo orientados a aquellos establecidos como estratégicos, así como también algunas políticas (incentivos a la compra de automóviles) parecieron entrar en contradicción con políticas preexistentes (incentivo al transporte masivo). Así se observa una tensión entre los objetivos de corto y largo plazo, en donde se eligieron sectores (construcción, automóviles y electrodomésticos) que se estimó tendrían un efecto más rápido en la reactivación económica aunque no necesariamente estaban en plan anterior.

En cuanto a las características de adaptabilidad de las políticas contra-cíclicas colombianas, un rasgo importante es la temporalidad de las principales medidas adoptadas. Esto puede vincularse con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con la necesidad de adecuarse a las metas allí previstas. Así, las medidas que se adoptaron tuvieron principalmente carácter transitorio y se concentraron en el año 2009. Si bien en 2010 se estima que el déficit del sector público se mantendrá, de acuerdo a las proyecciones esto se relaciona con los menores recursos tributarios producto del menor crecimiento registrado en 2009 y no tanto por la expansión del gasto público, que se estima crecerá al mismo ritmo que la economía.

Finalmente, en cuanto a la orientación al interés público de las acciones contra-cíclicas, sobresale en la política social y de empleo encarada durante la crisis la expansión de programas preexistentes por sobre la generación de nuevas iniciativas. Si bien los montos destinados a estas iniciativas fueron muy inferiores a los destinados al plan de infraestructura, debe destacarse que dentro de este último se incluye inversión en sectores como vivienda y agua potable y saneamiento básico, que puede estimarse tendrán un mayor impacto en la población de menores recursos.

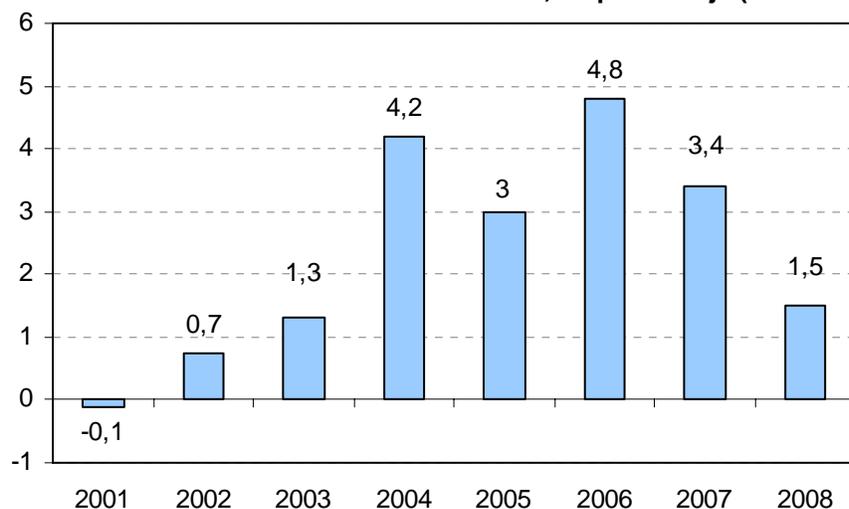
⁴⁰ Idem nota anterior.

7. México

La situación previa a la crisis

México es el país de América Latina en el cual las consecuencias de la crisis económica se manifestaron de manera más temprana, debido a su fuerte relación con los Estados Unidos de Norteamérica. La actividad económica en México creció a un ritmo del 3,7% promedio anual desde la crisis de 1995. Pueden distinguirse al menos tres fases en la evolución del producto en el período 1996-2007. En primer lugar, una fase de recuperación y expansión con posterioridad a la crisis, que puede delimitarse entre 1996 y 2000. Posteriormente una fase de bajo crecimiento entre 2001 y 2003. Y finalmente una nueva etapa de crecimiento a partir de 2004 hasta 2007, con tasas de entre el 3% y el 4% anual. Ya en 2008 se observa una fuerte desaceleración del crecimiento, fruto de los efectos de la crisis internacional originada en los Estados Unidos comenzó a tener sobre la economía mexicana a mediados de dicho año.

Gráfico 7.10. México. Variación anual del PIB, en porcentaje (2001-2008)

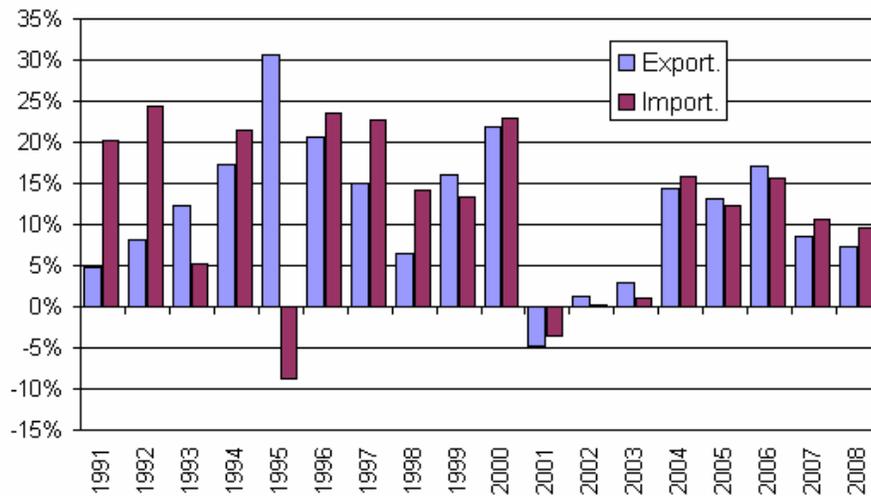


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

La actividad en México se caracteriza por una fuerte dependencia de las exportaciones que realiza a los Estados Unidos (casi el 80% de las exportaciones totales son hacia este país). Las exportaciones mexicanas que en los tres años previos a la crisis crecieron a un ritmo promedio del 17% anual, comenzaron un fuerte proceso de desaceleración ya a partir de 2007, aunque todavía se mantuvo un ritmo de crecimiento del 8,7% en dicho año y de 7,2% en 2008.

Aunque las importaciones comenzaron a desacelerar su crecimiento también en 2007, no lo hicieron de forma tan veloz como las exportaciones, con lo cual el resultado de la balanza comercial y de la cuenta corriente empeoró considerablemente desde dicho año. Mientras que el valor promedio del déficit de cuenta corriente en el período 2001-2006 fue de cerca de US\$ 10.191 millones anuales, en 2007 se evidenció un resultado negativo superior a los US\$ 16.000 millones y en 2008 superior a los US\$ 24.000 millones. En el siguiente gráfico se observan las variaciones anuales de importaciones y exportaciones para México.

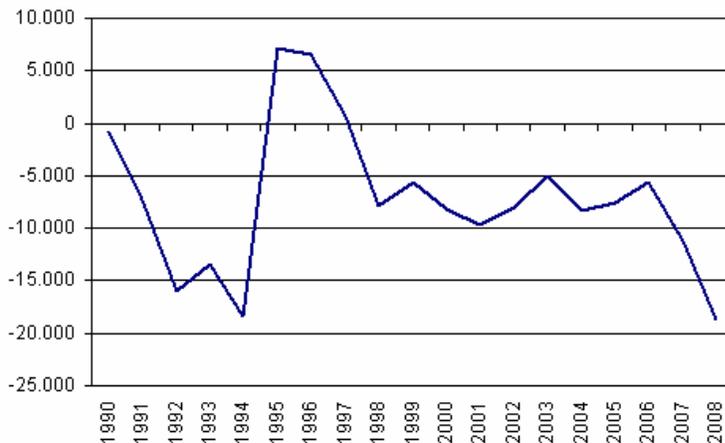
Gráfico 7.11. México. Variación anual de exportaciones e importaciones, en porcentaje (1991-2008)



Fuente: Fondo Monetario Internacional – Estadísticas Financieras Internacionales.

Debe remarcarse que el resultado negativo de la balanza comercial mexicana no se debe únicamente a los efectos de la crisis. La balanza comercial mexicana ha mostrado un saldo deficitario durante la mayor parte de las últimas dos décadas (con excepción del período 1995-1997 posterior a la devaluación del peso mexicano).

Gráfico 7.12. México. Saldo de la balanza comercial, en millones de dólares corrientes (1990-2008)

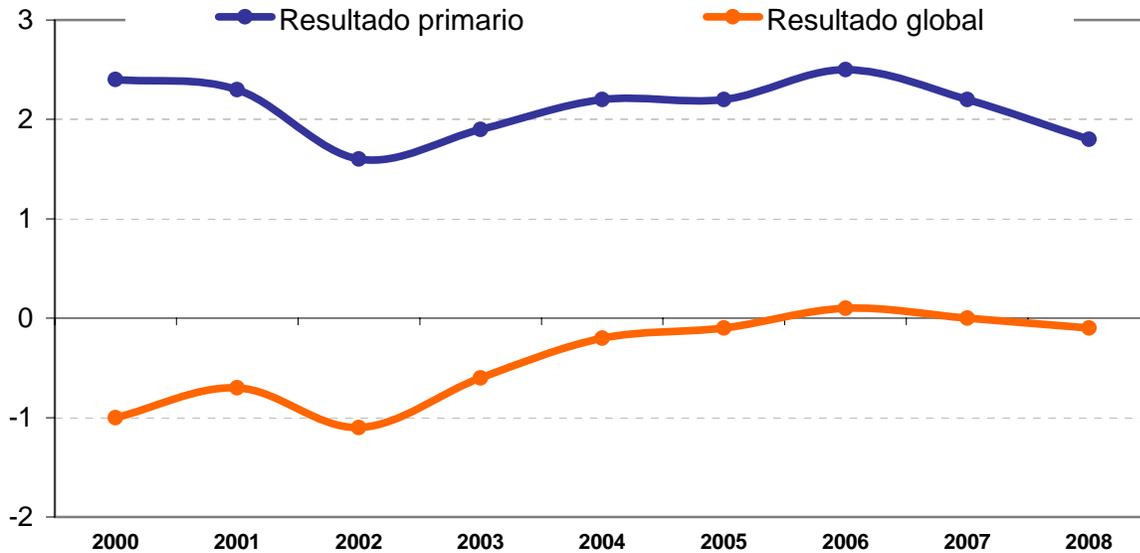


Fuente: Fondo Monetario Internacional – Estadísticas Financieras Internacionales.

En lo que respecta a los niveles de inflación en México, estos han sido bajos desde la década de los noventa. Resulta destacable el régimen de metas de inflación llevado a cabo por el Banxico que ha permitido un notorio incremento de la credibilidad en la política monetaria y cambiaria llevada a cabo por los sucesivos gobiernos. Pese a ello, la inflación minorista que en el período 2001-2007 rondó el 4% anual, se incrementó en 2008 hasta superar el 6,5% para todo el año.

Hasta el año 2008, México ha logrado mantener resultados primarios positivos aunque el resultado total ha sido deficitario hasta 2005. Recién en 2006 logra tener superávit global (del 0,1% del PIB). En el siguiente gráfico puede verse que en 2008 vuelve a notarse el impacto de la crisis, y se genera un déficit primario del 0,4% del PBI (lo que representó una caída de 2 puntos porcentuales) y un déficit total del 2,3%. En materia de deuda del sector público, la misma no ha representado valores mayores al 27% del PBI en el período 2000-2007. Sin embargo, en 2008 alcanzó el 35,2%.

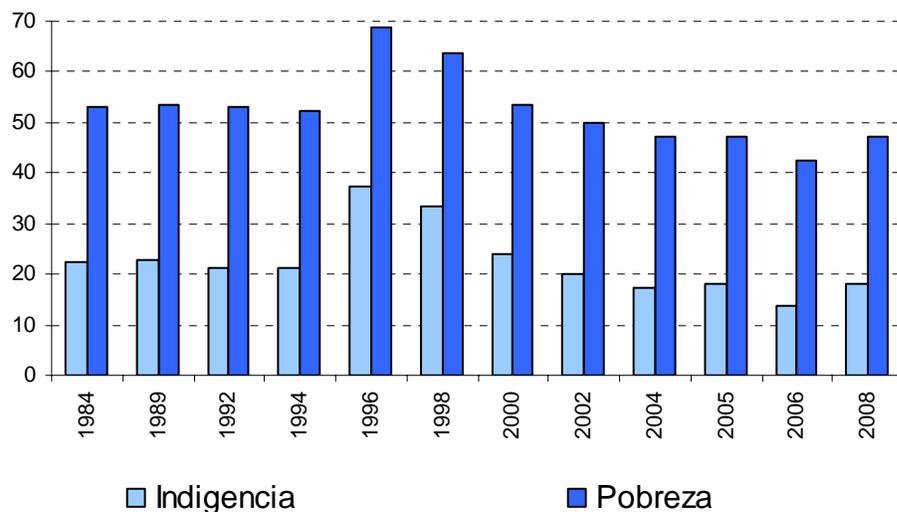
Gráfico 7.4. México. Resultado primario y global, en porcentaje (2000-2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

Otro aspecto que debe ser desarrollado es la pobreza, que ha sido relativamente alta en las últimas décadas, alcanzando sus picos máximos luego de la llamada “Crisis del Tequila” de 1994-1995 (con tasas que alcanzaron el 69% de población bajo la línea de pobreza en 1996). Desde ese pico, el indicador comenzó a mejorar notablemente hasta llegar en 2006 a un 42,6%. Sin embargo, ya en 2008 (año en que se desata la crisis internacional) la pobreza afectaba al 47,4% de la población mexicana. La indigencia acompañó las variaciones de los índices de pobreza del país en este período, alcanzando su pico más crítico en 1996 (con más del 37% de la población viviendo por debajo de la línea de indigencia), y logrando una recuperación importante luego de diez años, en 2006, cuando las personas indigentes representaban un 13,8% de la población total. Como puede verse en el siguiente cuadro, y al igual que la pobreza, en 2008 la indigencia volvió a ascender alcanzando un 18,2% de la población.

Gráfico 7.5. México. Pobreza e indigencia, en porcentaje (1984-2008)*



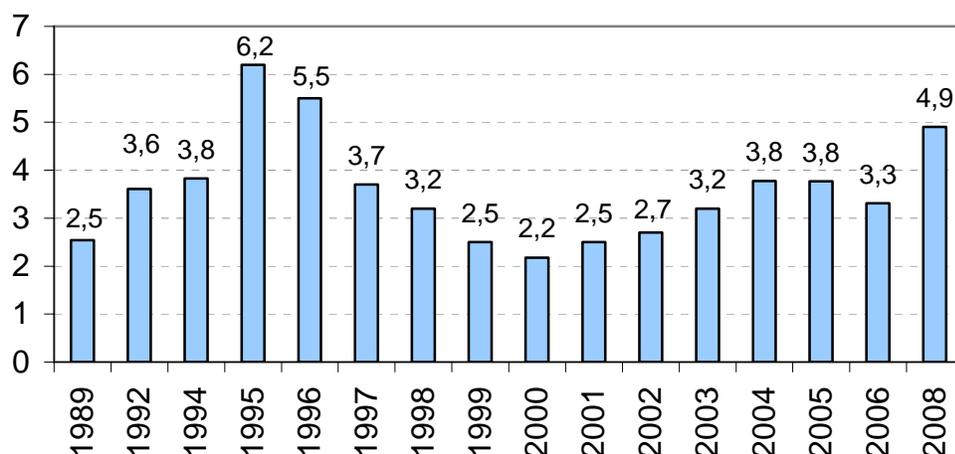
* Faltan datos de 1986, 1988, y 1990.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), UNLP.

Por su parte, el desempleo (urbano) ha sido llamativamente bajo. En las últimas dos décadas se ha mantenido por debajo del 5%, salvo en 1995 y 1996, que como consecuencia de la crisis económica la tasa subió al 6,2% y 5,5% respectivamente. En 2008, puede apreciarse un nuevo aumento alcanzando el valor del 4,9% de la población económicamente activa (PEA). Si se comparan los índices de desempleo de México con los de otros países (industrializados y no industrializados), se observa que los mexicanos son en promedio, sustancialmente más bajos. Según Liquitaya Briceño, esto no se debe a que el desempeño de la economía y el mercado de trabajo mexicanos son más eficientes que la del resto de los países, o que haya un error en la forma de medición de la tasa⁴¹. Los bajos índices de desempleo mexicano se explican, a criterio del autor, por los altos niveles de pobreza. Esto quiere decir que sin recursos opcionales como un seguro de desempleo otorgado por el Estado y con ausencia de cualquier tipo de ahorro, las familias pobres aumentan su esfuerzo laboral y se emplean y autoemplean en trabajos marginales e informales de todo tipo. Las bajas tasas de desempleo observadas reflejan los escasos niveles de ingreso de las familias mexicanas que carecen de recursos económicos para financiar largos periodos sin trabajar.

⁴¹ De hecho, la metodología de medición de la tasa de desempleo en México se ajusta a las recomendaciones de la OIT. Incluso, México es uno de los países que sitúa el límite de la PEA en la edad más baja, incluyendo dentro de ella a personas desde los 12 años, mientras que, por ejemplo, en Francia, España y Estados Unidos, el límite inferior es de 16 años, en Alemania de 15 y en Italia de 14. Esto eleva el número de personas que se consideran dentro de la PEA, y por lo tanto, debería representar un sesgo hacia el aumento de la tasa.

Gráfico 7.6. México. Tasa de desempleo urbano, el porcentaje (1989-2008)*



* Faltan datos de 1990, 1991, 1993 y 2007.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPAL y del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), UNLP.

El impacto de la crisis

Pese a evidenciarse una fuerte desaceleración en el crecimiento de la economía mexicana desde 2007, ésta entró técnicamente en recesión a partir de finales de 2008. Durante 2009, México fue uno de los países de América Latina con mayor reducción de su PBI, con una caída de -6,7% respecto a 2008.

En la primera mitad de 2009 los efectos de la crisis internacional sobre la producción mexicana se intensificaron, mostrando ésta una caída del 9,2% respecto del mismo período de 2008. En el tercer trimestre de 2009, si bien el impacto fue menor, la caída de un 6,5% aún fue considerable. Debe destacarse el profundo efecto negativo que la crisis tuvo en la industria mexicana, la cual tuvo caídas interanuales constantes desde mayo de 2008 hasta septiembre de 2009. Una de las industrias que sufrió los peores efectos de la crisis fue la automotriz. Esto resulta relevante ya que la producción de dicha industria representa casi el 3,5% del PIB mexicano y casi el 25% de las exportaciones totales. En los primeros nueve meses de 2009 la producción en dicha industria se contrajo un 35%, afectando a las exportaciones de automotores, las cuales disminuyeron en un porcentaje similar. También debe remarcarse el impacto que la crisis tuvo sobre sectores como el comercio y la construcción que mostraron importantes caídas en la actividad. Asimismo, la disminución en la inversión durante 2009 respecto de 2008 fue de un 11% aproximadamente.

Otro punto a destacar es que a partir de mayo de 2009 la economía mexicana se vio nuevamente afectada debido a la aparición en su territorio de la epidemia de gripe AH1N1. Dicha epidemia implicó una fuerte disminución en los flujos de turismo, así como la paralización de la actividad en algunas ciudades, impactando todo esto en la actividad económica y profundizando aún más los efectos negativos que se observaban a partir de la crisis internacional.

La caída en la producción tuvo su reflejo en un incremento en la tasa de desempleo urbano, la cual se encontraba en niveles cercanos al 4,9% de la población económicamente activa en 2008 y se elevó hasta el 6,8% en 2009.

Cuadro 7.3. México. Indicadores económicos (2009)

Indicador	Variación anual
PIB	-6,7
PIB per cápita	-7,7
Índice de Precios al Consumidor	-2
Exportaciones	-21,4
Importaciones	-23,1
Términos del intercambio	-14,5
Tasa de desempleo urbano (puntos porcentuales)	1,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.

A la variación negativa en su tasa de ocupación urbana (-1,9%) se sumó una caída de los ingresos reales del conjunto de los ocupados, lo que incluye a los asalariados y a los trabajadores independientes. A pesar de este impacto, las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sostienen que a mayo de 2010 la tasa de desocupación urbana retrocedió hasta posicionarse en 5,05% del total de la población económicamente activa.

Por otra parte, según un informe de la CEPAL sobre el impacto de la crisis internacional en las economías latinoamericanas, México es el país de esta región que presenta el mayor incremento de sus niveles de pobreza e indigencia durante el primer semestre de 2009. Según proyecciones de SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social de México) entre 2009 y 2010 caerán en situación de pobreza 6.662.477 personas, lo que llevará a esa condición a más de la mitad de la población del país (52,8%). En cuanto a la indigencia, las mismas proyecciones calculan que para 2010 habrá un 24,3% de población mexicana que no tendrá los suficientes ingresos para cubrir la canasta básica de alimentos.

Si bien los indicadores mencionados anteriormente son para el total de la población, vale aclarar que el sector rural del país es quien presenta la situación más crítica. Se estima que para 2010, dos de cada tres personas que habiten en el campo serán pobres, y de ellas, el 40,8% será indigente. En el ámbito urbano, las tasas descienden hasta alcanzar al 44,9% en situación de pobreza y 15% en situación de indigencia. Estos niveles son muy similares a los experimentados por el país durante la crisis económica de 1995.

En el canal del comercio exterior se evidenció en 2009 una fuerte reducción tanto en las exportaciones como en las importaciones. Mientras que las primeras se redujeron en un 21% durante el año, las segundas lo hicieron un 23%, mejorando levemente el saldo de la balanza comercial respecto del año anterior.

En lo que respecta a la política monetaria, a partir de octubre de 2008 México comenzó a depreciar la moneda doméstica en respuesta a la crisis. La depreciación real realizada en dicho mes fue del 16%. Asimismo, en todo 2009 la depreciación fue de cerca de un 18% respecto de los valores de 2008. Debemos destacar que existieron presiones fuertes a una mayor depreciación, lo cual obligó al Banco de México a intervenir numerosas veces en el mercado cambiario. Asimismo, el crédito obtenido con el Fondo Monetario Internacional de US\$ 47.000 millones resultó necesario para contener la depreciación de la moneda doméstica.

En materia fiscal hubo una caída en términos reales de los ingresos presupuestarios totales del sector público (-6,5%). La misma intentó ser compensada por el recorte de los gastos aprobados originalmente (este recorte no afectó a los programas sociales dado que se mantuvieron gracias al

aumento de los ingresos no recurrentes). Sin embargo, los recortes incidieron en el gasto presupuestario real, que se elevó un 2,2% en 2009 y conllevaron un incremento del déficit del 0,1% del PBI en 2008 al 2,3% en 2009. Por su parte, CEPAL menciona que el nivel endeudamiento mexicano tuvo un aumento, aunque no fue considerable, debido a que en un contexto marcado por la crisis financiera internacional, las autoridades optaron por evitar un uso mayor de esta herramienta y una ampliación del déficit fiscal, pese a que estas medidas podrían haber aumentado la efectividad de la política contracíclica.

El proceso de formulación de políticas públicas⁴²

Al igual que en el resto de la región México cuenta con un presidente fuerte. Sin embargo, no alcanza los niveles de preponderancia sobre el PFPP observados en otros países del estudio. A pesar de ser un país federal los gobernadores no alcanzan el nivel de influencia que tienen en la Argentina. En ese sentido, el PFPP en México está más cercano al de Brasil, donde los legisladores tienen un peso considerable. Por último, la etapa priísta dejó como herencia un conjunto de corporaciones que aún pueden manifestar su poder en el ámbito de las políticas públicas. A continuación se describen las características centrales de los principales actores del PFPP:

- **Presidente:** Actualmente el presidente en México no tiene el poder de antaño cuando el PRI era el partido hegemónico. De acuerdo a Lehoucq (2005) la constitución Mexicana hace del presidente un guardián del statu quo en materia de políticas públicas más que un promotor del cambio ya que su capacidad de legislar por decreto es limitada. Sin embargo sus poderes de veto son considerables lo que le otorga cierto margen de negociación con el Congreso.
- **Poder Legislativo:** La característica que define principalmente el rol que el Poder Legislativo tiene en el PFPP es la prohibición de la reelección de los legisladores. Esta limitación ha inhibido el desarrollo de un Congreso centrado en la elaboración de políticas públicas.
- **Gobiernos subnacionales:** El proceso de democratización en México también fortaleció el papel de los gobernadores en el PFPP. A pesar de ser un régimen federal, previamente el papel de los gobernadores estaba limitado por los líderes partidarios. Con la descentralización de los servicios de salud, educación y seguridad pública los gobernadores ganaron peso en el PFPP. La consecuencia de estas reformas y prueba de la influencia creciente de los gobernadores es el hecho de que en los últimos actos electorales ex gobernadores se han ubicado entre los candidatos más importantes.
- **Burocracia:** La burocracia mexicana es aquella que de acuerdo al Informe sobre servicio civil (Echeberría 2006) peor desempeño muestra en los índices. Parte de sus problemas se deben a la pesada herencia de la hegemonía priísta. La gran dependencia de la coyuntura política ha hecho que en lugar de invertir en capacidades de gestión, los miembros del servicio civil se organizaran para proteger sus trabajos (Lehoucq 2005).
- **Proceso presupuestario:** Un aspecto clave del proceso presupuestario en México es la existencia de un Plan nacional de desarrollo. Esta herramienta potencialmente brinda un marco preexistente para la coordinación de políticas intersectoriales. El plan opera bajo la órbita de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

⁴² Esta sección se basa en Lehoucq F. et al. (2005).

En síntesis, al fin de la hegemonía priista abrió el juego político a la vez que permitió la aparición de nuevos actores con capacidad de veto. Esta situación, de acuerdo a Lehoucq et al. (2006) disminuyó la coordinación y coherencia de las políticas públicas. Consecuentemente, algunas de las políticas centrales fueron delegadas a cuerpos no vinculados con los partidos políticos. Aún así, tanto el presidente como el Congreso, como las corporaciones son protagonistas centrales del PFPP.

La formulación de políticas en tiempos de crisis

Las principales medidas

México ha adoptado medidas relevantes tanto en el ámbito de la política tributaria como en el de la infraestructura, la política laboral y la social. Como se mencionó anteriormente, dada su cercanía y estrechos vínculos con Estados Unidos, la crisis de liquidez desatada ya en 2007 comenzó a hacer sentir sus efectos en México más temprano que en las otras economías analizadas en este trabajo. De este modo, ya en febrero y marzo de 2008 el gobierno mexicano lanzó el Fondo Nacional de Infraestructura y el Programa de Apoyo a la Economía (PAE), este último consistente en diez medidas para impulsar la actividad productiva, la inversión y el empleo. Estas acciones se profundizaron en el mes de octubre de 2008 (luego de la caída de Lehman Brothers) con el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE) y en el mes de marzo de 2009, con el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar (ANFEFE). De manera adicional, en el mes de mayo se tuvieron que adoptar nuevas medidas para paliar los efectos de la Gripe A (H1N1), que tuvo a México en el epicentro y causó un freno adicional a la actividad económica, principalmente en el sector turismo. A continuación se analizarán las principales políticas implementadas y el proceso por el cual las mismas fueron adoptadas.

En primer lugar, el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), anunciado el 6 de febrero de 2008, se enmarca en el contexto del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012, que establece objetivos, estrategias, metas y acciones para mejorar la infraestructura del país. El FONADIN, un fideicomiso público constituido en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), se instituyó primero con recursos por 40 mil millones de pesos, pero a través de este instrumento se apunta a canalizar 270 mil millones de pesos en cinco años. Se espera que contribuya al financiamiento y evalúe proyectos de inversión en cuatro áreas prioritarias: 1) carreteras, caminos y puentes; 2) agua, riego, drenaje y saneamiento; 3) ferrocarriles, puertos, aeropuertos, transporte urbano e interurbano, y 4) medio ambiente, manejo de residuos, gestión de recursos naturales y generación de energía renovable.

En cuanto al PAE, se trató de un primer paquete de medidas económicas para enfrentar la desaceleración que venía sufriendo México desde 2007. Las acciones tomadas en marzo de 2008 se vincularon por un lado con reducciones tributarias, de aranceles y de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para las empresas y, por el otro, se incluyeron aumentos del gasto público, como el aumento de US\$60 millones en el presupuesto al Sistema Nacional de Empleo y en US\$900 millones en el presupuesto de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Adicionalmente, se realizó una reducción en las tarifas eléctricas y se incrementó el financiamiento para la banca de desarrollo. Así, en conjunto, las medidas apuntaron a la inyección de liquidez tanto a los hogares como a las empresas, de manera tal de incentivar la generación de empleo y estimular la inversión. En conjunto, estas medidas involucraron aproximadamente US\$5.500 millones (0,5% del PIB) de los cuales el 55% se relacionan con financiamiento y crédito impulsado por la banca de desarrollo y el

45% restante con el costo fiscal asociado a los aumentos del gasto público y las reducciones impositivas.

El empeoramiento de la situación financiera mundial seis meses después hizo necesaria una nueva intervención gubernamental. Así, a comienzos del mes de octubre el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso Nacional correcciones acerca de las estimaciones macroeconómicas incluidas en el Paquete Económico 2009, sobre la base de las cuales la Secretaría de Crédito y Hacienda Pública había elaborado el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 presentado un mes antes. De esta manera, se revisaron a la baja las estimaciones de crecimiento económico para 2008 y 2009 (de 2,4% a 2% para 2008 y de 3% a 1,8% para 2009), del precio del petróleo (de US\$80.3 por barril a US\$75) y del tipo de cambio (MX\$11,2 por dólar para 2009 contra MX\$10,6 proyectado inicialmente). Todas estas modificaciones en los supuestos macroeconómicos afectaron consecuentemente la estimación de los ingresos, con una disminución de aproximadamente US\$2.600 millones (1% del total de ingresos estimados originalmente).

Dado que de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el presupuesto debe ser equilibrado, la disminución de los ingresos proyectados implicaba una necesaria reducción del gasto en el mismo monto. Para evitar esa situación en un contexto de crisis económica en el que resultaba necesario implementar una política contracíclica, junto con la revisión de los supuestos macroeconómicos el Gobierno Federal se puso a consideración del Congreso una propuesta de reforma de la LFPRH en lo referido a los Proyectos de Inversión Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS), proyectos en los cuales las erogaciones necesarias para financiar obras energéticas se realizan después de recibidas y ya en funcionamiento, y se financian con el flujo de recursos que las mismas generen. De acuerdo a la iniciativa de reforma, se propuso eliminar el esquema PIDIREGAS en el caso de PEMEX, y que las inversiones de esta empresa se excluyan del balance presupuestario, lo que liberaría recursos por US\$6.200 millones (0,65% del PIB).⁴³ Adicionalmente, se propuso la utilización del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIPEMEX) para la construcción de una nueva refinería. La generación adicional de gasto impulsada por la reforma ascendería a los US\$7.100 millones (0,74% del PIB). Asimismo, se reformó la regla de balance presupuestario, permitiendo de manera excepcional incluir un déficit del 1.8% del PIB.

El objetivo de estas reformas fue utilizar estos recursos tanto para no disminuir el gasto previsto por las peores perspectivas macroeconómicas, como para destinar US\$4.200 millones adicionales para la inversión en infraestructura (FUNDAR, 2008). Estas medidas se incluyeron en el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (PICE), presentado al mismo tiempo que las revisiones de los supuestos y de la reforma a la LFPRH. Entre las principales medidas incluidas en este programa se encontraron la ampliación del gasto público, principalmente en infraestructura (vivienda, hospitalaria, educativa, vial, urbana y de transporte) y el incremento del financiamiento a través de la banca de desarrollo y el FONADIN. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda de México, los recursos involucrados en este paquete de medidas representaron el 0.7% del PIB.

⁴³ A grandes rasgos, se propuso una reforma integral al esquema de inversión de PEMEX que incluyó eliminar el esquema PIDIREGAS, convertir en deuda pública el pasivo PIDIREGAS y excluir la inversión de PEMEX de la meta de balance presupuestario.

El agravamiento de la crisis financiera y el deterioro adicional de las perspectivas económicas produjo que a inicios del año 2009 fuera necesario tomar nuevas medidas. Así, el 7 de enero de 2009 se firmó el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo (ANFEFE), suscrito por el Poder Legislativo Nacional, sectores productivos y los poderes ejecutivos estatales y federal. Además de tener algunas medidas de infraestructura, este paquete de medidas incluyó un mayor énfasis en la ayuda a los hogares y trabajadores. Las 25 políticas incluidas en este programa se enmarcaron en cinco pilares: 1) apoyo al empleo y a los trabajadores; 2) apoyo a la economía familiar; 3) apoyo a la competitividad y a las PYMES; 4) inversión en infraestructura para la competitividad y el empleo y; 5) acciones para promover un gasto público transparente, eficiente y oportuno.

Entre las principales medidas adoptadas en el marco de los dos primeros pilares se encuentran la implementación del Programa de Preservación de Empleo, la extensión de la cobertura médica y maternidad de la seguridad social para quienes perdieron su empleo, el congelamiento del precio de las gasolinas y la reducción del 10% del precio del gas licuado de petróleo y apoyos directos a familias para la renovación electrodomésticos. En cuanto al tercero, se apuntó a otorgar un mayor financiamiento a las PYMES, se redujeron tarifas eléctricas industriales, se aumentaron los créditos directos e impulsados por la banca de desarrollo. En cuanto a la infraestructura, en este caso se apuntó a acelerar el Programa Nacional de Infraestructura, se otorgaron recursos adicionales a PEMEX y a las entidades federativas, y se incrementó el financiamiento del Banco Nacional de Obras y del FONADIN para proyectos de infraestructura con participación privada.

Según explica la Secretaría de Hacienda, a diferencia del PICE, para impulsar esta iniciativa se utilizaron recursos excedentes del cuarto trimestre de 2008, por lo que la implementación del programa no modificó la estimación original del Congreso Nacional respecto del déficit fiscal previsto para 2009. El costo fiscal de esta medida ascendió a los US\$6.500 millones (0,7% del PIB), al tiempo que adicionalmente incrementa el crédito y las garantías otorgadas por la banca nacional de desarrollo en más de US\$14.400 millones (1,65% del PIB) para apoyo a PYMES y adquisición de viviendas (CEPAL 2009d).

Un cuarto grupo de políticas estuvo vinculado, en mayo de 2009, con la crisis desatada por la Gripe A (H1N1), que afectó con particular fuerza a este país. Si bien estas medidas no se relacionan directamente con la crisis mundial, al vincularse con una crisis simultánea y dentro del período bajo estudio en esta investigación, se ha decidido incorporar también estas acciones al presente análisis. Las medidas tomadas en este contexto fueron tanto fiscales como financieras y de carácter general (para el conjunto de la economía) como de apoyos específicos para los sectores más perjudicados. Así, por un lado se realizaron reducciones tributarias, como el descuento del 20% en las cuotas patronales del IMSS y el descuento de los pagos mensuales del Impuesto sobre la Renta (ISR) de los pagos excedentes del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Por el otro, se apuntó a ciertos sectores de la economía que resultaron más perjudicados por el alerta epidemiológico, como el hotelero, gastronómico y de esparcimiento, con incentivos a las entidades federativas para que realicen reducciones de los impuestos a la nómina (a cargo de los estados) e incrementos en el financiamiento. Asimismo, se otorgaron estímulos a las empresas de aviación y se creó un fondo

para la promoción turística. En total el costo fiscal de estas medidas y las acciones de financiamiento involucraron recursos por casi US\$ 2.200 millones, equivalentes al 0,25% del PIB.⁴⁴

Características y génesis de las medidas

Al analizar las medidas adoptadas por México, resulta útil explorar distintas dimensiones. Por un lado, vale la pena recordar algunos de los puntos mencionados en el apartado correspondiente al proceso de formulación de políticas públicas (PFPP) ya que en las políticas adoptadas durante la crisis pueden encontrarse algunas características tanto de continuidad como de ruptura con el modo en que habitualmente se toman las decisiones de política pública. Además, resulta interesante vincular las políticas tomadas para hacer frente a la crisis con ciertas instituciones vigentes previamente. Finalmente, ciertas características de las medidas adoptadas, como su permanencia en el tiempo (es decir, si se trata de medidas transitorias o que perdurarán más allá de la crisis económica) y si se trata de acciones nuevas o preexistentes, pueden dar indicios acerca del aprovechamiento o no de la crisis como ventana de oportunidad para introducir medidas de carácter más estructural.

En principio, resulta interesante destacar que la iniciativa del Gobierno Federal fue preponderante en las políticas públicas adoptadas, que, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estuvo a cargo del impulso de los principales programas. De todos modos, vale la pena recordar que, a diferencia de lo ocurrido en otros países, el Poder Ejecutivo dio intervención al Congreso en el inicio de la crisis, al reformular los supuestos macroeconómicos sobre los cuales se había elaborado la Iniciativa de Ley de Ingresos 2009 y solicitar la revisión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 tan sólo tres semanas después de la caída de Lehman Brothers.

Además de la necesidad de contar con mayores recursos, la intervención al Poder Legislativo puede vincularse con la necesidad de dotar de mayor credibilidad al presupuesto, dado que con el estallido de la crisis y el rápido impacto que causó en México, las proyecciones previamente realizadas quedaron rápidamente desactualizadas. Por otra parte, la intervención dada al Poder Legislativo en el comienzo de la crisis no puede separarse de la reforma realizada al esquema de inversión de PEMEX. En este sentido, puede pensarse esta iniciativa de reforma también como una oportunidad -en un año en el que la reforma energética se encontraba en debate parlamentario- para mantener en la agenda de discusión un tema estructural, ejerciendo una presión más fuerte al Congreso Nacional dada la necesidad de liberar recursos para encarar las medidas anticrisis. (Fundar 2008).

En cuanto al segundo gran paquete de medidas anticrisis, el ANFEFE, fue un acuerdo nacional celebrado por los titulares del Poder Ejecutivo Federal y de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, el Poder Legislativo Federal y organizaciones sociales, empresariales y obreras. Sin embargo, en este caso si bien se observa que se buscó el apoyo de los distintos sectores a fin de robustecer las medidas anunciadas, el impulso estuvo dado por el Gobierno Federal y las medidas implementadas se encontraron principalmente a su cargo.

Aunque de manera más limitada, pueden observarse intentos de otros actores por incidir en las políticas anticíclicas, especialmente de gobernadores y legisladores. Así, en los meses de enero y

⁴⁴ No se tuvieron en cuenta los US\$ 775 millones contabilizados por la Secretaría de Hacienda mexicana correspondientes a la menor recaudación de impuestos producto de la caída en la actividad económica.

febrero de 2009 se realizó en el Senado el foro “México ante la crisis: qué hacer para crecer?”, un debate con especialistas locales e internacionales, con el objetivo de analizar la crisis en curso y debatir alternativas posibles. Posteriormente, en marzo de 2009, dos meses después del anuncio del ANFEFE, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en su XXXVI Reunión Ordinaria, solicitó tanto al Ejecutivo Federal como al Congreso a que se agilice la ejecución del Presupuesto 2009 y a que se consideren “las medidas necesarias (...) que redunden en mayores oportunidades para que el pueblo mexicano pueda afrontar esta emergencia económica”.

Respecto a las instituciones preexistentes en donde operan las políticas anticrisis, no puede dejar de mencionarse el Plan Nacional de Desarrollo, que sirvió de marco para el desarrollo del Programa Nacional de Infraestructura. Tal como se mencionó anteriormente, las primeras medidas adoptadas por México se relacionaron con la inversión en infraestructura, con la implementación del FONADIN primero y del PICE después, que en su mayor parte consistió en gasto en infraestructura. Ex ante y sin avanzar en una evaluación de la implementación de las medidas (algo que va más allá del objetivo de este estudio)⁴⁵, puede pensarse que contar con este tipo de marco institucional, con áreas de inversión prioritarias ya definidas y mecanismos para la evaluación de proyectos de inversión, pudo haber resultado para México un punto de partida más fácil desde el cual inyectar recursos en la economía para hacer frente a la crisis internacional.

Un aspecto interesante de destacar se relaciona con las políticas sociales encaradas como consecuencia de la crisis. En este aspecto, lejos de encontrarse programas nuevos, el énfasis parece haber estado puesto en la estructura de programas vigentes, ampliando programas preexistentes en lugar de avanzar hacia nuevas iniciativas. Por ejemplo, en el marco del ANFEFE, dentro de las acciones destinadas al apoyo al empleo y los trabajadores, la única iniciativa nueva que se encuentra es el Programa de Preservación de Empleo, mientras que resto de las acciones se vincula a extensiones de planes preexistentes, como el Programa de Empleo Temporal, la atención médica del Seguro Social para desempleados o el Fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo.

Si bien puede pensarse que esta opción se vincula a la decisión de respaldarse en la red de programas sociales preexistentes, el monto claramente inferior destinado a los planes sociales respecto a los involucrados en los programas de infraestructura y sectoriales abre el interrogante acerca de la prioridad de los planes sociales como herramienta para enfrentar la crisis económica. De hecho, al analizar la evolución del gasto funcional, se observa que el presupuesto ejercido destinado a Desarrollo Social prácticamente mantuvo constante su participación en el total (55,9% en 2008 y 55,5% en 2009) mientras que el área de Desarrollo Económico pasó de representar 30,1% en 2008 a 36,8% en 2009. La variación real de esta segunda área también fue mucho mayor, con un aumento del 29,3% en el presupuesto ejercido entre 2008 y 2009, mientras que Desarrollo Social sólo vio aumentar sus recursos un 5,2% ⁴⁶.

En cuanto a la secuencia de políticas, el Gráfico 7 muestra cómo fue la adopción de las medidas a lo largo del tiempo en México respecto a las políticas fiscales, sectoriales y laborales/sociales. Debe aclararse que se han tomado los montos totales involucrados en la medida, es decir, no sólo los de financiamiento público sino también el mayor financiamiento de

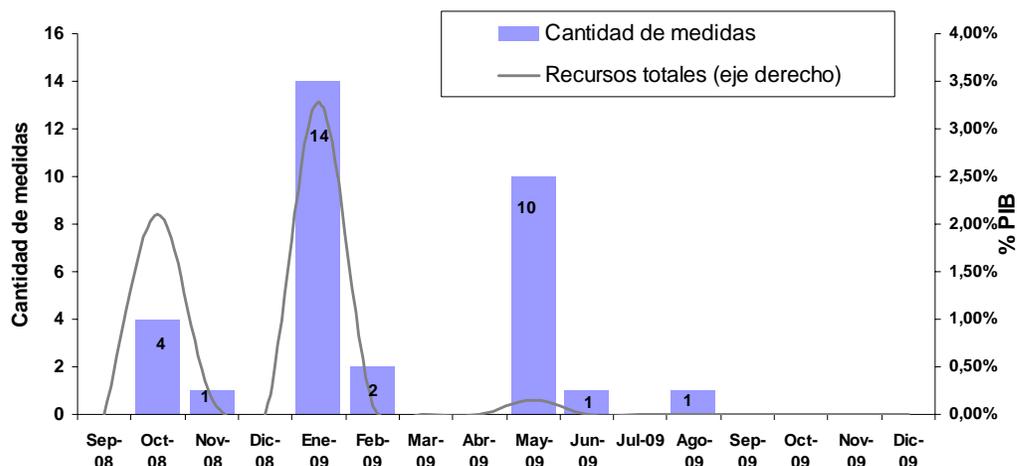
⁴⁵ De acuerdo con el análisis de Fundar sobre el 4º informe trimestral de la SHCP, se registraron importantes sub-ejecuciones en distintas partidas del gasto público, incluidos programas de infraestructura. http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/files/jx9kvh7g44k2i7ut.pdf.

⁴⁶ “Clasificación Funcional del Gasto Público” Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, sobre la base de datos de la SHCP.

los bancos de desarrollo y, en el caso en que corresponda, los recursos estimados con los que contribuiría el sector privado. Esto es así porque no se está evaluando los costos fiscales de las medidas, sino la capacidad de movilización de recursos a partir de las medidas de política pública.

Tal como allí se aprecia, se registró un primer impulso inmediatamente después de la crisis, concentrado en pocas medidas (el PICE) que implicaron montos equivalentes al 2,1% del PIB. Una nueva serie de políticas, enmarcadas en el ANFEFE y de monto aún más significativo, se encuentra a comienzos de 2009. En los restantes meses se observan pocas medidas anticrisis, con la excepción de aquellas vinculadas a la Gripe A (H1N1) en el mes de mayo. De todos modos, en comparación con los recursos involucrados en las mediadas anteriores, éstas resultaron mucho menos significativas.

Gráfico 7.7. México. Cantidad de medidas por mes y monto total como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL (2010), artículos periodísticos y diversas fuentes oficiales.

Conclusiones

La crisis internacional hizo sentir con más rapidez su impacto en la economía mexicana que en los otros países analizados en este estudio. Además, se trata del país con mayor caída del producto, producto de su cercanía y vínculos comerciales con Estados Unidos. Ya desde comienzos del año 2008, cuando se evidenciaban signos de desaceleración de la actividad económica, comenzaron a tomarse las primeras medidas. Así, puede pensarse que el rápido impacto y profundidad de la crisis moldeó de alguna forma tanto el tipo de respuesta de política anticíclica como el modo en que se tomaron las medidas, como la decisión inicial de centrarse en obras de infraestructura y la necesidad de la rápida intervención que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuvo que dar al Congreso de la Unión a fin de liberar los recursos necesarios para el Programa de Impulso al Crecimiento y el Empleo.

Sin embargo, más allá de las urgencias, es posible analizar cómo las políticas encaradas por México responder a las características de adaptabilidad, coordinación y coherencia, y orientación al interés público a fin de extraer ciertas conclusiones preliminares. Respecto a la primera, resalta tanto la transitoriedad de la mayor parte de las medidas como el apoyo en políticas y programas ya existentes, lo que repercute en la posibilidad de adaptación de las medidas. La excepción en este sentido la representa la reforma más estructural al esquema de inversión de Pemex. Además, a lo

largo del período de crisis, con el agravamiento primero de la coyuntura internacional y luego con el brote de gripe, se fueron incorporando nuevas acciones a las previstas inicialmente.

Respecto a la coordinación y coherencia, como se mencionó anteriormente, la inclinación por las obras de infraestructura parecería coherente con ciertas instituciones preexistentes, como el Plan Nacional de Infraestructura. Así, puede pensarse que el contar con este tipo de plan hizo que la respuesta de política (además de poder encararse de una manera más rápida) resulte consistente con los objetivos y estrategias de más largo plazo. Además, se vislumbra cierta continuidad entre los primeros planes (principalmente el FONADIN y el PICE) siendo medidas que fueron dirigidas principalmente al sector de infraestructura. Sin embargo, la sub-ejecución que se registró posteriormente (algo que no es nuevo en el caso de México), plantea el interrogante acerca de si pudo haber habido problemas de coordinación y si los marcos institucionales preexistentes son suficientes para garantizar el éxito de las medidas en contexto de crisis, o bien si las mismas carencias de los “períodos” normales ponen en riesgo la efectividad de las mismas.

Finalmente, en cuanto a la orientación al interés público de las medidas encaradas, el ANFEFE fue el paquete de medidas que más contempló esta característica, ya que allí se incluyó la mayor parte de las medidas sociales. Sin embargo, como anteriormente se mencionó, estas iniciativas fueron de menor magnitud y principalmente estuvieron vinculadas a la ampliación de programas preexistentes.

Conclusiones

En la presente investigación se han analizado las respuestas de política que distintos países de América Latina tuvieron ante la crisis internacional desatada en septiembre de 2008. En este sentido, se han detectado comportamientos similares que, si bien presentan matices, permiten establecer patrones comunes en la respuesta a la crisis. Las primeras iniciativas compartidas por los países estudiados –vinculadas a los sectores monetario, financiero y de comercio exterior–, quedan fuera del alcance del estudio propuesto. Por su parte, la segunda serie de medidas –en las que se centró esta investigación– estuvo vinculada a la problemática fiscal. Aquí se encuentra un primer aspecto a resolver por todos estos países: ¿cuál era la posibilidad de financiar políticas fiscales expansivas o contra-cíclicas?

La situación respecto a la posibilidad de conseguir los recursos necesarios para encarar las políticas contra-cíclicas mostraba heterogeneidades. A grandes rasgos se pueden identificar tres opciones a las que recurrieron los países⁴⁷. En primer lugar, el aumento del déficit público con el consiguiente endeudamiento. Dado el contexto de restricción generalizada de acceso al crédito como consecuencia de la crisis, esta opción se encontraba limitada. En segundo lugar, la posibilidad de recurrir a fondos contra-cíclicos, que aparece probablemente como la más deseable, se vincula necesariamente a decisiones de políticas públicas tomadas en el pasado. Por último, la opción *sui generis* ha consistido en recurrir a recursos extraordinarios mediante reformas de carácter institucional.

Como se observa en la **Figura 1**, los países incluidos en este estudio se ubican en distintas posiciones respecto a las alternativas planteadas. En el caso de Chile, la existencia de la regla de balance estructural y los cuantiosos fondos que se habían acumulado, permitieron que el FEES fuera el principal sostén de la política contra-cíclica. Brasil y Colombia, por su parte, centraron el financiamiento de las políticas en el aumento de su deuda pública. México y la Argentina utilizaron como principal estrategia la liberación de recursos extraordinarios.

Los casos de la Argentina y México son particularmente interesantes desde el punto de vista del análisis de políticas públicas. En ambos casos la crisis abrió una ventana de oportunidad para impulsar reformas que en mayor o menor medida se encontraban en sintonía con intenciones precedentes de los gobiernos. De este modo, ante la necesidad de liberar recursos para financiar los programas contra-cíclicos se adoptaron cambios de naturaleza estructural.

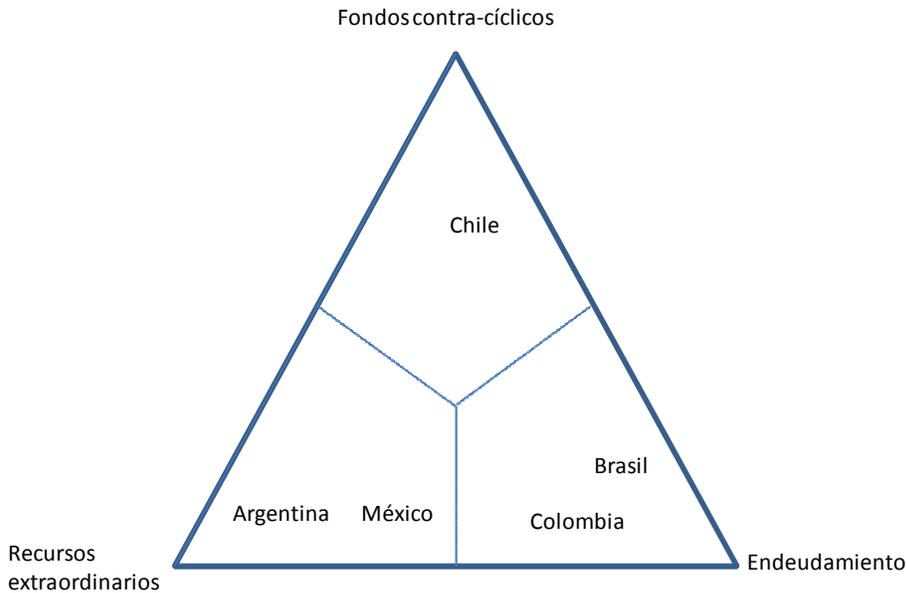
En Argentina, la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) eliminó el régimen de capitalización y unificó el sistema en un régimen previsional público. Si bien la justificación de esta medida se vinculó con la protección de los ahorros de los trabajadores ante la crisis financiera, estos fondos fueron cruciales para el financiamiento de la política contra-cíclica del país.

En México, la necesidad de liberar recursos para encarar el primer programa contra-cíclico luego de la caída de Lehman Brothers llevó a que, junto con modificaciones a las estimaciones del Paquete Económico 2009, se presentara una iniciativa de modificación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta propuesta planteó la modificación del esquema de inversión de PEMEX eliminando el esquema de Proyectos de Inversión Productiva con Impacto

⁴⁷ No estamos considerando el impuesto inflacionario debido a que la discusión, de público conocimiento, acerca de la calidad de las mediciones de la evolución del índice de precios en la Argentina dificultan su estimación.

Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) y excluyendo esta inversión del balance presupuestario. De este modo, ante los menores recursos estimados en el nuevo contexto internacional, no fue necesario recortar el presupuesto previsto y se pudo reorientar el gasto hacia las nuevas medidas.

Figura 1. Las políticas de financiamiento



Fuente: Elaboración propia.

Una vez establecido el modo de financiamiento de las políticas contra-cíclicas y delineado el espacio fiscal existente, se abre otra instancia decisoria que refleja nuevas diferencias entre los países. Aún cuando en todos ellos se optó por una combinación de aumento de gastos y reducciones impositivas, fue distinto el protagonismo que tuvo cada una de estas acciones en cada caso. Esta no es la única heterogeneidad que aparece. También difieren en cuanto al tipo de tributos que se decidió modificar y los sectores a los que se dirigió el aumento de las erogaciones. Un aspecto determinante para definir estas decisiones está dado por la conformación preexistente del gasto.

Existen diversos condicionantes de la estructura del gasto que pueden facilitar o dificultar la adopción de políticas contra-cíclicas. En primer lugar, las rigideces presupuestarias, vinculadas a asignaciones específicas o disposiciones legales que establecen gastos mínimos en determinados sectores, pueden obstaculizar la posibilidad de estructurar el gasto de forma tal que se atiendan las necesidades que surgen en el momento de la crisis. De hecho, en el caso brasileño, este aspecto se encontró entre los determinantes para que gran parte de la estrategia de estímulo de la economía pasara por la baja de impuestos⁴⁸.

⁴⁸ Otro motivo para ello fue el hecho de que la alta presión tributaria sugería que la industria respondería rápidamente a los estímulos tributarios.

Por otra parte, en economías más desarrolladas un pilar fundamental sobre el cual se construye la política contra-cíclica son los estabilizadores automáticos. Si bien desde el lado de los ingresos los países de la región logran hacer funcionar estos mecanismos, desde el lado del gasto la situación es distinta. La baja formalidad que presentan las economías en América Latina atenta contra la extensión de los programas de seguro de desempleo, que son el mecanismo de estabilización automática por excelencia.

Otro factor relevante a la hora de evaluar la posibilidad de impulsar políticas contra-cíclicas es la configuración de la política social. Aspectos como la experiencia previa y el desarrollo institucional de esta área parecen influir en las alternativas efectivas que se les presentan a los países (García 2010). En este sentido, los países incluidos en este estudio se caracterizan por mostrar una base de programas sociales⁴⁹ sobre la cual pudieron estructurar una respuesta desde este sector. Esto permitió que en líneas generales la estrategia pasara por la ampliación de programas preexistentes y no tanto por la generación de políticas novedosas, algo que requiere una mayor cantidad de tiempo y coordinación. Asimismo, cuando se implementaron nuevos planes, la capacidad de gestión ya instalada permitió una más fácil operacionalización⁵⁰.

Un elemento interesante que también repercute en la forma en que los países encarar acciones contra-cíclicas es la existencia o no de Planes Nacionales de Desarrollo (presentes en Brasil, Colombia y México). A grandes rasgos, puede concluirse que estos instrumentos no sólo facilitan la respuesta de política al permitir contar con prioridades ya definidas sino que también abren la puerta a una mayor consistencia de la respuesta con la estrategia de largo plazo (aunque no garantizan el éxito en su implementación). Si bien la simple existencia de estos instrumentos no implica que las políticas adoptadas en tiempos de crisis se adecuen a ellos, en mayor o menor medida los países estudiados se han apoyado en esas herramientas. Por ejemplo, -como se observó anteriormente- tanto México como Colombia centraron sus esfuerzos en la ampliación del gasto en infraestructura, con medidas generalmente vinculadas a las prioridades preestablecidas. En el caso de Brasil, los sectores beneficiados por las medidas sectoriales se vinculan a la estrategia de desarrollo industrial preexistente plasmada tanto en la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) como en el Plan de Desarrollo Productivo. De todos modos, también se encuentran ejemplos en donde la urgencia por estimular la economía y por atender las necesidades que surgieron con la crisis impulsaron que se destinen recursos a sectores o actividades que no habían sido contemplados como prioritarios en la estrategia de desarrollo de largo plazo.

Todos los aspectos recién mencionados (rigideces presupuestarias, importancia de los estabilizadores automáticos, base de programas sociales preexistente, planes nacionales de desarrollo) impactan no sólo en el tipo de política adoptada sino también en la velocidad con la cual se pudo implementar la respuesta. Asimismo, un punto central en este aspecto se encuentra dado por el tiempo requerido para habilitar el financiamiento. En este sentido, varios países de América Latina tienen reglas fiscales o presupuestarias con sesgos procíclicos (García 2010) que fue necesario modificar para poder aumentar los déficits previstos. A pesar de ello, al menos en los

⁴⁹ La mayor parte de estos países contaban al inicio de la crisis con importantes programas sociales. Entre ellos se destacan los Programas de Transferencias Condicionadas como Chile Solidario (Chile), Oportunidades (México) Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción (Colombia) y la experiencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la Argentina.

⁵⁰ Por ejemplo, en el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina (AUH), las capacidades institucionales de la ANSES fue clave en su institucionalización.

casos estudiados, los tiempos parlamentarios para introducir estas reformas fueron relativamente cortos y no demoraron la aplicación de las políticas contra-cíclicas, como ocurrió en México o Brasil.

La dimensión temporal de las políticas contra-cíclicas se manifiesta también en la permanencia o no de las acciones con un horizonte mayor a la superación de la contracción de la actividad económica. También se evidencia en la alternativa de utilizar políticas preexistentes o introducir nuevas medidas. Esto permite observar dos características: 1) el grado en que las políticas contra-cíclicas plantean continuidades con las políticas anteriores y 2) el grado en que estas acciones son utilizadas para encarar nuevas políticas estructurales. A modo ilustrativo, la **Figura 2** muestra estos aspectos en las principales medidas relevadas.

Figura 2. Características temporales de las políticas

	Nuevas	Preexistentes
Transitorias	Bono Familiar (CH)	LRF (MX y BR) Gasto en infraestructura (todos) Disminución de alícuotas impositivas (todos)
Permanentes	Reforma Previsional (AR) AUH (AR) Minha casa minha vida (BR) Subsidio a trabajadores jovenes (CH)	Reforma PEMEX (MX) Reforma al impuesto a la renta (BR)

Fuente: Elaboración propia.

Tal como puede apreciarse, del estudio de los distintos países surgen distintas combinaciones de ambas clasificaciones, aunque la mayor parte se trata de políticas transitorias basadas en programas preexistentes. Dentro de esta categoría entran principalmente las reducciones temporales de impuestos (Brasil, Chile), la ampliación de programas de infraestructura (Colombia, México), la extensión tanto en tiempo como en beneficiarios de programas sociales ya presentes (Colombia, México, Argentina) y el estímulo al crédito para distintos sectores de la economía (Brasil, Chile, Colombia). Aunque en menor cantidad, pero generalmente de relevancia en el marco de las políticas contra-cíclicas de sus respectivos países, también se encuentran medidas nuevas y de carácter permanente. Ejemplos de estas políticas son la creación de nuevos programas sociales (Argentina, Chile), programas de acceso a la vivienda (Brasil) y la Reforma Previsional en Argentina.

Un último aspecto que puede analizarse es la continuidad o no durante los períodos de crisis de las prácticas prevalcientes respecto de la formulación de políticas públicas. Hay distintos mecanismos que pueden operar en una transformación de este tipo. Por ejemplo, las crisis podrían generar cambios estructurales que lleven a modificaciones en la estructura de incentivos que

afectan el peso relativo de los actores. O bien, las urgencias temporales presentes en estas situaciones podrían privilegiar aquellos procesos jerárquicos de toma de decisiones por sobre los colegiados.

En el estudio de las experiencias incluidas en esta investigación no parecen encontrarse situaciones del primer tipo. Por el contrario, se evidencia en algunos casos una profundización de algunos aspectos del presidencialismo vinculadas a la centralización de la toma de decisiones. En todos los países analizados la mayor parte de las medidas contra-cíclicas fueron impulsadas por el Poder Ejecutivo, y en casi todos ellos (con la excepción de Chile) los instrumentos más utilizados fueron los decretos presidenciales.

Aún cuando se tuvo o se decidió recurrir a procedimientos colegiados (por ejemplo, la participación del Congreso en la aprobación de las medidas contra-cíclicas) la aprobación de las medidas resultó relativamente sencilla y en algunos casos con apoyo hasta de sectores opositores. En este sentido, puede pensarse que actuar como actor de veto en un momento de crisis conllevaría un mayor costo. Aún más, dado que la participación del Congreso ha sido generalmente necesaria en aquellos casos en que se requería la aprobación de mecanismos de financiamiento que permitieran implementar medidas ulteriores, la urgencia y la posibilidad de terminar bloqueando toda posible respuesta a la crisis habría incrementado aún más el costo de oponerse a estas leyes.

Como se mencionó anteriormente, esta circunstancia fue utilizada en algunos casos como una ventana de oportunidad por los Poderes Ejecutivos para impulsar medidas cuyos efectos excedían el ámbito de la crisis. Tanto la Argentina con la reforma previsional y la AUH como México con la reforma del esquema de inversión de PEMEX o Brasil con la reforma del impuesto a la renta ejemplifican esta situación. Sin embargo, se abre el interrogante de qué resultados trae el haber tomado en este contexto decisiones que tienen consecuencias en el largo plazo.

Bibliografía

Abeles M. (2009): "El impacto de la crisis internacional en la economía argentina", en *Revista de Trabajo*, Año 5, N°7.

Aguilar Méndez P. C. (2009): "Perspectivas de la pobreza para 2010", CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria), Dirección de Evaluación de Políticas Públicas Rurales. DEPPR/REP_025/09, Noviembre de 2009, Ciudad de México.

Alston L., Melo M., Mueller B. y Pereira C. (2005), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*, Research Network Working Paper #R-509, Inter American Development Bank.

Amar B., Dervis K. y Ocampo J. (2008): "Responding to the Financial Crisis: An Agenda for Global Action", Prepared for the Global Financial Crisis Meeting organized by the Friedrich Ebert Foundation and the Initiative for Policy Dialogue of Columbia University.

Aninat C., Landregan J., Navia P. y Vial J. (2005): "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile", Research Network Working Paper #R-521, Inter American Development Bank.

Banco Central de la República Argentina (2008-a): "Informe de inflación - 2do trimestre", Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2008-b): "Informe Monetario - 2do trimestre", Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2009-a): "Informe de inflación - 1er trimestre", Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2009-b): "Informe de inflación - 2do trimestre", Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2009-c): "Informe de inflación - 3er trimestre", Buenos Aires.

Banco Central do Brasil (2007-a): "Boletim do Banco Central - Relatório anual 2007", Brasilia.

Banco Central do Brasil (2007-b): "Relatório de Inflação" - Vol. 9 , N°4 , diciembre 2007, Brasilia.

Banco Central do Brasil (2008-a): "Boletim do Banco Central - Relatório anual 2008", Brasilia.

Banco Central do Brasil (2008-b): "Relatório de Inflação" - Vol. 10 , N°4 , diciembre 2008, Brasilia.

Banco Central do Brasil (2009-b): "Relatório de Inflação" - Vol. 11 , N°4 , diciembre 2009, Brasilia.

Banco de la República de Colombia (2007): "Comportamiento de la balanza de pagos de Colombia. Enero-Septiembre 2007"; diciembre 2007; Bogotá.

Banco de la República de Colombia (2008): "Informe sobre Inflación. 4to trimestre 2007"; abril 2008; Bogotá.

Banco de la República de Colombia (2009-a): "Comportamiento de la balanza de pagos de Colombia. Enero-Septiembre 2009"; diciembre 2009; Bogotá.

Banco de la República de Colombia (2009-b): "Informe sobre Inflación. 1er trimestre 2009"; abril 2009; Bogotá.

Banco de México (2007): "Informe de Inflación - 4to trimestre", enero de 2008, México D.F.

Banco de México (2008): "Informe sobre la política monetaria del primer semestre de 2008", septiembre 2008. México D.F.

Banco de México (2009-a): "Informe de Inflación - 1er trimestre", abril 2009, México D.F.

Banco de México (2009-b): "Informe de Inflación - 2do trimestre", octubre 2009, México D.F.

Banco de México (2009-c): "Informe de Inflación - 3er trimestre", octubre 2009, México D.F.

Banco de México (2009-d): "Informe sobre la política monetaria del primer semestre de 2009", septiembre 2009. México D.F.

Barbosa, N. (2010): "Latin America: Counter-Cyclical Policy in Brazil: 2008-09", *The Berkeley Electronic Press*, Vol. 1, Issue 1. Article 13, 2010.

Cárdenas M., Junguito C. y Pachón M.(2005): "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution", Research Network Working Paper #R-508, Inter American Development Bank.

Cárdenas M., y Rasteletti A. (2009): "Do Productive Development Policies Have a Role in Stimulus Packages?", mimeo.

CEPAL (2006): "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, diciembre.

CEPAL (2007): "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, diciembre.

CEPAL (2008): "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, diciembre.

CEPAL (2009): "Estudio Económico de América Latina y el Caribe en 2008-2009", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, octubre.

CEPAL (2009-b): "La actual crisis financiera internacional y sus efectos en América Latina y el Caribe", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

CEPAL (2009-c): "Panorama Social de América Latina 2009", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, noviembre.

CEPAL (2009-d): "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2009", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, diciembre.

CEPAL (2010): "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009" Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. 31 de enero de 2010, Santiago de Chile.

CEPAL (2010-b): "Estudio Económico de América Latina y el Caribe en 2009-2010", Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Julio de 2010, Santiago de Chile.

Centre for Inclusive Growth (2009): "How does the Financial Crisis affect Developing Countries?".

Cowen T. (2009): "A Simple Theory of the Financial Crisis; or, Why Fischer Black Still Matters", CFA Institute.

De Gregorio, José (2009): "Chile frente a la recesión mundial de 2009"; Banco Central de Chile, Santiago de Chile.

De Gregorio, José (2009): "Presentación de los informes de política monetaria y de estabilidad financiera ante la Comisión de Hacienda del Honorable Senado de la República"; Banco Central de Chile, Santiago de Chile.

Echebarría K. (Editor), (2006): Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.

Eslava M.y Meléndez M. (2009): "Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia" IDB Working Papers N°102.

Fullbrook E. (Editor) (2009-a): CRASH: Why it happened and what to do about it (Vol. I)

Fullbrook E. (Editor) (2009-b): CRASH: Why it happened and what to do about it (Vol. II)

García G. (2010): "La efectividad de la política fiscal en LAC y la crisis internacional: lecciones y desafíos", Presentación Diálogo Regional de Políticas-PRODEV, mayo de 2010, Banco Interamericano de Desarrollo.

Ghosh A., Chamon M., Crowe C., Kim J., y Ostry J. (2009): "Coping with the Crisis: Policy Options for Emerging Market Countries", IMF Staff Position Note.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2009): "Tercer Informe de Gobierno", Presidencia de la Nación, México D.F.

Griffith-Jones S. y Ocampo J. A. (2009): "The Financial Crisis and its Impact on Developing Countries", International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper 53. Brasilia, IPC-IG.

Hallerberg M., Scartascini C., Stein E. (2009): *Who Decides de Budget?*, Harvard University Press.

IMF (2009): "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis", IMF Staff Position Note.

IMF (2009): "An immediate, potent and coordinated response to the world economic crisis: the view from Chile and Latin America".

INEGI (2008): "Indicador Mensual de la Inversión Bruta Fija en México", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México D.F.

Izquierdo A. y Talvi E. (2009): "Dilemas de política económica en tiempos sin precedentes: Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

Kucinski B. (2009): "La rápida respuesta de Brasil a la crisis global" en Las federaciones y la crisis económica, *Revista Federaciones*, noviembre-diciembre 2009, Volumen 8, nro 2, Foro de Federaciones.

Larraín Bascuñán F. (2008): "Cuatro millones de pobres en Chile: actualizando la línea de Pobreza", Centro de Estudios Públicos, Publicación N°109, Santiago de Chile.

Lehoucq F., Negretto G., Aparicio F., Nacif B., Benton A. (2005): "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico", Research Network Working Paper #R-512, Inter American Development Bank.

Liquitaya Briceño J. D. (2005): "El desempleo urbano y los ciclos de la producción en México", *Revista Denarius*, Vol. 11 N°1 pp. 231-261.

Lozano, I. (2009): "Caracterización de la Política Fiscal en Colombia y Análisis de su Postura Frente a la Crisis Internacional", Borradores de Economía N°566, Banco de la República de Colombia, Mayo de 2009, Bogotá.

Machinea J. (2009): "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica", *Revista CEPAL* 97.

Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

Scartascini, C., y M. Olivera (2003): "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics." Design Paper #2 for the Red de Centros Project "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes." Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

Payne M., Zovatto D., Mateo Diaz M. (2006): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pluralidad y Consenso, "Comparativo de medidas adoptadas a nivel internacional para enfrentar la crisis económica".

Pochmann M. (2009): "Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano" IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Rio de Janeiro, maio de 2009.

Reyes Tepach, M. (2009): "El impacto de la recesión económica de México en la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal durante el primer semestre del 2009".

Rial Noemí (2009): "La crisis mundial y la experiencia argentina" en **Revista de Trabajo**, Año 5, N°7.

Rofman, R., Fajnzylber, E., Herrera, G. (2009): "Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile" Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N°4, Banco Mundial, Buenos Aires.

Shack Nelson (2008): "Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto", Documento de Trabajo Banco Interamericano de Desarrollo.

Spilimbergo, Symansky S., Blanchard O. y Cottarelli C. (2009): "Fiscal Policy for the Crisis", IMF staff position note.

Spiller, P. and M. Tommasi (2003): "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics and Organization*.

Spiller, P., E. Stein, and M. Tommasi (2003): "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework." Design Paper #1. Inter-American Development Bank.

Spiller, P., Stein, E. and Tommasi, M. (2008): "Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction." In: E. Stein and M. Tommasi, editors. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policy*. Cambridge, United States: Harvard University Press.

Subsecretaría de Coordinación Económica (2009): "Reacciones de Política Económica Frente a la Crisis Internacional", Nota Técnica correspondiente al Informe Económico, N°69.

Taylor J. (2008): "The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong".

Torrero Mañas A. (2008): "La crisis financiera internacional", Documentos de trabajo 08/2008 del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá.

Urbiztondo S., Cristini M., Moskovits C. y Saiegh S. (2009): *The Political Economy of Productivity in Argentina*, IDB Working Papers N°102.

Velasco, Andrés (2009): "La respuesta de Chile a la inestabilidad global", Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

World Bank (2009 a): Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads, Washington D.C.

World Bank (2009 b): 'Swimming against the Tide: How Developing Countries are Coping with the Global Crisis'. Paper prepared for the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. World Bank.

World Bank (2009-a): 'Swimming against the Tide: How Developing Countries are Coping with the Global Crisis'. Paper prepared for the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Horsham, United Kingdom, 13-14 March. Washington, DC, World Bank.

World Bank (2009-c): Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads, Washington D.C.

Funcionarios y expertos consultados:

Argentina: Juan Manuel Abal Medina, secretario de la Función Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros. Emilia Roca, subsecretaria de Políticas de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Daniel Heymann y Oscar Cetrángolo (CEPAL, Buenos Aires).

Brasil: Geraldo Julião Junior y Martim Ramos Cavalcanti, Ministerio de Planeamiento.

Chile: Alberto Arenas de Mesa, ex director de Presupuestos de Chile. Jorge Rodríguez, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Colombia: Carlos Alberto Díaz Rueda, Alta Consejería Presidencial para la Política Anticíclica.

México: Dr. Rodrigo Barros Reyes Retana, director general adjunto de Análisis de Políticas Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Almudena Suárez, directora general adjunta de Relaciones Internacionales y Proyectos Especiales, Secretaría de Desarrollo Social. Gabriel Farfán Mares. Ricardo Cantú, EGAP (Instituto Tecnológico de Monterrey).

Bases de datos consultadas

Argentina: Ministerio de Economía; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC); Banco Central de la República Argentina; Ministerio de Producción; Ministerio de Trabajo; Administración Nacional de la Seguridad Social; Ministerio de Agricultura.

Brasil: Banco do Brasil; Ministerio da Fazenda; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundación Getulio Vargas; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Chile: Banco Central de Chile; Instituto Nacional de Estadísticas; Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Centro de Estudios Públicos (CEP).

Colombia: Banco Central de la República de Colombia; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ministerio de Protección Social; Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

México: Banco de México; Secretaría de Economía; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Para el caso de las estadísticas que provienen de organismos internacionales, hemos utilizado las siguientes fuentes: Fondo Monetario Internacional - Estadísticas Financieras Internacionales; Fondo Monetario Internacional - World Economic Outlook; Fondo Monetario Internacional - Balance of Payments Statistics; Banco Mundial - World Development Indicators; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - CEPALSTAT; Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Medios de comunicación consultados

Argentina: *Clarín*, *La Nación* y *Página 12*.

Brasil: *O Globo* y *Folha do Sao Paulo*.

Chile: *El Mercurio* y *La Tercera*.

Colombia: *El Tiempo*, *El Espectador* y *Revista Semana*.

México: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*.

Listado de abreviaturas

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina).

AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Argentina).

ANFEFE: Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo (México).

ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social (Argentina).

AUH: Asignación Universal por Hijo (Argentina).

BANOBRAS: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (México).

Banxico: Banco Central de México.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BNDES: Banco Nacional de Desarrollo (Brasil).

CAF: Corporación Andina de Comercio.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CODELCO: Corporación Nacional del Cobre (Chile).

CONAGO: Conferencia Nacional de Gobernadores (México).

CONAPYME: Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (Chile).

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción (Chile).

CPC: Confederación de la Producción y el Comercio (Chile).

CUT: Central Única de Trabajadores (Chile).

EMBI: Emerging Markets Bond Index.

FEES: Fondo de Estabilización Económica y Social (Chile).

FEIPEMEX: Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos.

FGS: Fondo de Garantía de sustentabilidad (Argentina).

FGTS: Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (Brasil).

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FOGAPE: Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Chile).

FONADIN: Fondo Nacional de Infraestructura (México).

FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Chile).

IETU: Impuesto Empresarial a Tasa Única (México).

IMSS: Instituto Mexicano de Seguridad Social.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina).

ICMS: Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (Brasil).

IOF: Impuesto a las transacciones financieras (Brasil).

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil).

IPES: Informe de Progreso Económico y Social (BID).

IPI: Impuesto a los Productos Industrializados (Brasil).

ISR: Impuesto sobre la Renta (México).

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (México).

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo (Colombia).

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

PAC: Programa de Aceleración del Crecimiento (Brasil).

PAE: Programa de Apoyo a la Economía (México).

PDP: Plan de Desarrollo Productivo (Brasil).

PEA: Población económicamente activa.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

PEMEX: Petróleos Mexicanos.

PET: Plan Estratégico Territorial (Argentina).

PFPP: Proceso de Formulación de Políticas Públicas.

PIB/PBI: Producto Interno Bruto.

PICE: Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (México).

PIDIREGAS: Proyectos de Inversión Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (México).

PITCE: Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (Brasil).

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas.

REPRO: Programa de Recuperación Productiva (Argentina).

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social de México.

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia).

SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica (Chile).

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

SIPA: Sistema integrado Previsional Argentino.

Acerca de los autores

Lucas Ronconi: investigador asociado de CIPPEC. Licenciado en Economía, Universidad de San Andrés (UDESA). Magíster en Desarrollo Económico, Universidad de Yale. Doctor en Políticas Públicas, Universidad de California, Berkeley.

Federico Marongiu: licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Doctorando en Economía, Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Historia Económica, Universidad de Buenos Aires.

Daniela Dborkin: coordinadora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía, University College London (UCL).

Gabriel Filc: coordinador del Programa de Política Fiscal. Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Economía, Universidad de San Andrés (UDESA).

Estefanía Casadei colaboró con la elaboración de este documento.

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º
Edif. Germania
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es