

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INSTITUTO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

REPUBLICA ARGENTINA

REVISTA
DE
ECONOMÍA Y ESTADÍSTICA



EDITORES EN JEFE

Alberto M. Díaz Cafferata

Ernesto Rezk

EDITORES ASOCIADOS

Hildegart Ahumada - Roland Eisen - Germán Calfat
Manuel Fernández López - Juan Carlos Lerda - Leonardo Letelier
Ana María Martirena Mantel - Alfredo Navarro
A. Humberto Petrei - Walter Sosa Escudero

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INSTITUTO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

REVISTA DE ECONOMÍA Y ESTADÍSTICA



Decana : Ana Karl de Vega
Vice-Decano : Héctor Nazareno

Editores en Jefe

Alberto M. Díaz Cafferata Ernesto Rezk

Coordinadora Académica
Hebe G. Morales de Marega

Coordinadora de Edición
Valeria Mones Ruiz

Vol. XLIII - Número 1 - Año 2005
Córdoba (República Argentina) - Ciudad Universitaria
Departamento de Impresiones y Publicaciones
Facultad de Ciencias Económicas

Las opiniones expresadas en los artículos firmados son propias de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de los editores. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida en su totalidad; sin embargo está permitido realizar copias impresas o digitales de manera parcial, exclusivamente para uso personal ó académico. Cualquier otra utilización con fines comerciales, para beneficio personal ó para incluir textos como componentes de otras obras requerirá la autorización y el pago de derechos.

Revista de Economía y Estadística

VOLUMEN XLIII Número 1

AÑO 2005

Índice

Responsabilidad Moral Colectiva. El estatus ontológico de las organizaciones y los límites de la comunidad moral MIGUEL ALZOLA	7
Después de Kahneman y Tversky; ¿Qué queda de la Teoría Económica? JUAN CARLOS DE PABLO	55
La pobreza en los hogares del Gran Córdoba: aplicación del modelo de regresión logística SILVIA OJEDA, LILIANA E. PEREYRA Y SONIA GONTERO	99
¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas? RAMIRO RUIZ DEL CASTILLO	123
Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la Provincia de Córdoba, Argentina MAURO MEDIAVILLA BORDALEJO	167
Observatorio de Política Argentina and Germany: trade and trade policy HANS-JÜRGEN FROESE	193

Esta edición se terminó de imprimir en la
Asociación Cooperadora de la
Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad Nacional de Córdoba
en el mes de septiembre de 2005



Responsabilidad Moral Colectiva. El estatus ontológico de las organizaciones y los límites de la comunidad moral

MIGUEL ALZOLA¹

The Prudential Business Ethics Center. Rutgers University, New Jersey.
Escuela de Graduados en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
malzola@pegasus.rutgers.edu

Resumen

El estatus ontológico y moral de entidades colectivas ha sido y es objeto de debate recurrente en filosofía, ciencias sociales, derecho y ética aplicada. Individualismo y colectivismo moral son las dos tesis clásicas que se ofrecen para justificar o descartar la consideración de las organizaciones como agentes morales. Lo que está en juego en última instancia es la discusión de la naturaleza misma y el concepto de organización como una entidad diferente de la sumatoria de los miembros que la componen. En este artículo se examina el debate sobre la agencia moral de las organizaciones presentando e interpellando los argumentos de ambas teorías y las implicancias teóricas, metodológicas y prácticas que emanan de esta discusión.

Abstract

The ontological and moral status of collective entities has been the object of an enduring debate in philosophy, social sciences, law and applied ethics. Moral individualism and moral collectivism are the two classical theses addressing the consideration of organizations as moral agents. Ultimately, what is at stake is the very nature and concept of organizations

as entities different from the aggregation of their individual members. The debate about corporate moral agency is reexamined in this article by presenting and evaluating the arguments of the two classic theories and the theoretical, methodological and practical implications of this discussion.

Palabras Claves: Business Administration. Social Responsibility. Corporate culture, Business Objectives of the Firm.

Clasificación JEL: M14, I21.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque existen antecedentes modernos en la consideración de instituciones como agentes morales – desde los seis sermones del Obispo Butler, hasta *La Paz Perpetua* de Kant – , desde el año 1979, cuando Peter French publicó su provocativo artículo acerca de la consideración de las organizaciones¹ como agentes morales, se ha intensificado la discusión acerca del estatus ontológico de la organización como objeto de estudio y sus repercusiones sobre el discurso moral, así como la adscripción de responsabilidades y derechos morales a las organizaciones, como si fueran personas. Las posiciones distan de ser pacíficas; aún en estos días los textos siguen separando a French y sus seguidores de los de la tradición “individualista”, que rechaza de plano toda aceptación en nuestra comunidad moral de otros “seres” que no sean seres racionales, de carne y hueso.

La importancia de esta discusión reside tanto en la validez de la estrategia argumentativa desplegada por ambas posiciones, como en las consecuencias de una y otra tesis para la definición de sujetos responsables de las acciones y de materias de responsabilidad en el ámbito de las operaciones económicas, uno de los campos más fértiles en el desarrollo de la ética aplicada en los últimos quince años.

¹ La versión original de este trabajo ha sido escrita en inglés. Aquí se traduce el sustantivo "corporation" como "organización" o "empresa", y el adjetivo "corporativo/a" como "organizacional" o "empresario" según sea el contexto. Se evitan "corporación" y "corporativo" por la pluralidad de significados que tienen en nuestro idioma. En cualquier caso, la posición que defiende la responsabilidad de las "corporations" hace referencia a entidades colectivas con organización formal, burocrática, que excede la denominación de "empresa" en castellano.

El propósito de este trabajo es la reconstrucción de la estructura argumentativa en favor y en contra de la incorporación de las organizaciones a nuestra comunidad moral, dimensionando las consecuencias de ambos tratamientos. En la primera parte de este artículo se presenta brevemente la historia de esta polémica en el campo de las ciencias jurídicas, como un antecedente valioso. Posteriormente se presentan por separado la tesis colectivista y la réplica individualista (también denominada “tradicionalista”), con sus respectivas ventajas y debilidades. Se incluye a continuación un anexo metodológico para describir los reduccionismos de ambas tesis para defender su caso. Finalmente, se analizan posiciones intermedias que han intentado recoger aquellos aspectos en los que se registran los mayores acuerdos, e integrar lo mejor de ambas tesis. Aunque no dé lugar a conclusiones categóricas favoreciendo una u otra de las tesis rivales, la evolución de la Administración y de sus disciplinas anexas como campo autónomo de estudios, exige incorporar los hallazgos de la literatura especializada en la consideración de los alcances de nuestra comunidad moral. En otras palabras, si tomamos seriamente las organizaciones como objeto de estudio y valoramos el conocimiento administrativo producido en los últimos cien años, estamos obligados a admitir las limitaciones de la tesis individualista en términos descriptivos y la necesidad de hallar criterios para mantener a las organizaciones como sujetos morales.

II. IMPORTANCIA TEÓRICA Y CONSECUENCIAS PRÁCTICAS: LA FUNDAMENTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA (RSE)

En las discusiones acerca de la responsabilidad moral empresaria, la estrategia discursiva es afirmar que las organizaciones que satisfacen criterios o categorías humanas califican como “personas morales”, esto es, están sujetas a deberes morales y son portadoras de ciertos derechos morales. Se supone que organizaciones y seres humanos son semejantes en lo que es relevante para adscribir responsabilidad moral. Pero para determinar si las organizaciones son personas morales es necesario tener una concepción de su naturaleza.

Es precisamente la determinación de la naturaleza de las organizaciones la que permite derivar el tipo de relaciones entre unidades individuales y colectivas, el grado de responsabilidad que la sociedad elige asignar a las organizaciones, la naturaleza de la satisfacción de esas responsabilidades por la organización y los límites mismos de nuestra comunidad moral.

Este debate debería ofrecer respuestas a algunas preguntas que están en la base de la consideración de la RSE como la responsabilidad moral de un sujeto colectivo, tales como: ¿Quién o qué es un agente moral?; ¿Respecto de quién o qué un agente moral debe tener cierto grado de consideración?; ¿La organización es ontológicamente distinta de los individuos que la componen?; ¿Las organizaciones tienen responsabilidades? Si la respuesta es afirmativa, ¿Respecto de quién? Finalmente, ¿Las organizaciones tienen derechos morales?; ¿Esos derechos morales son equivalentes a los de los individuos?

En la medida en que detrás de estas preguntas yace una de las fuentes para la fundamentación de la responsabilidad social empresaria – que constituye uno de los pocos temas de ética empresaria que tiene un lugar privilegiado en la agenda política y económica global – y que esa responsabilidad ha sido frecuentemente entendida como una responsabilidad moral del sujeto empresario, es que la discusión acerca de la agencia moral y de los límites de la comunidad moral reviste significativa importancia teórica y trascendentes consecuencias prácticas.

Este trabajo se concentrará en aportar algunas respuestas a las preguntas anteriores. El camino para ello será exponer las tesis colectivistas y cruzarlas posteriormente con los ataques que le dedican las tesis individualistas, para posteriormente examinar críticamente a ambas, tanto desde el punto de vista metodológico como desde la validez de la argumentación empleada y las consecuencias que ambas acarrearán.

III. REPLICANDO EL EXPERIMENTO JURÍDICO: DE LA PERSONERÍA FÍSICA A LA PERSONERÍA JURÍDICA

Para nuestro punto puede ser de utilidad revisar el tratamiento jurídico de la responsabilidad de las empresas, puesto que las ciencias jurídicas constituyen un antecedente valioso en el reconocimiento de derechos y obligaciones para sujetos “ideales”, diferentes de las personas de carne y hueso que son portadores primarios de esos derechos. Debería aclararse, de todos modos, que este ejercicio sólo tiene validez ilustrativa, puesto que el artificio de reconocer personalidad jurídica a la empresa no habilita *per se* a hacer un salto semejante en filosofía moral.

La historia del comercio registra en el reconocimiento de las sociedades comerciales un hito importante para la consolidación del capitalismo y

para la regulación de las formas jurídicas que podían tomar las empresas. De este modo aparecen las sociedades comerciales para aprovechar las ventajas de la asociación con fines económicos, manteniendo limitados los riesgos por las pérdidas, que es una consideración siempre presente a la hora de invertir dinero en actividades por naturaleza riesgosas.

El estatus legal de las organizaciones económicas ha evolucionado significativamente en el ordenamiento jurídico local así como en el nivel internacional. Desde la mirada original de comienzos del siglo XIX, como una entidad artificial creada para servir propósitos públicos, la empresa ha evolucionado a su forma actual de “entidad natural”, creada para servir intereses privados y que apenas necesita de oficinas y trámites burocráticos de habilitación para funcionar.

Un proceso semejante se advierte en la regulación del comercio en los Estados Unidos, como registra Wood (Wood y Logsdon, 2000). Con la expansión de las grandes empresas en los comienzos del siglo XX y la separación de la gestión del control de los propietarios – con la contratación de gerentes profesionales –, se generan las condiciones para exigir la responsabilidad social de las empresas a partir de la teoría de la entidad natural, que defiende la idea de que las organizaciones económicas tienen una existencia o estatus separable de sus accionistas y otros participantes. Por ello, “como cualquier otra persona natural, debe disfrutar de la libertad de actuar como un ciudadano socialmente responsable” (Millon, 1990, citado por Wood). Los defensores de los derechos de propiedad tradicionales rechazaron esta concepción de la empresa y propusieron una teoría de la agregación, por la cual una firma es meramente una acumulación de intereses financieros privados de individuos, que no tiene un estatus separado por sí misma, ni mucho menos estatus de ciudadano corporativo. La principal consecuencia práctica de esta posición es la restricción de las actividades de los gerentes a la persecución de ganancias para sus accionistas (Friedman, 1971).

Actualmente el derecho considera a las organizaciones como personas artificiales. Para el Código Civil Argentino y para la Ley de Sociedades Comerciales de nuestro país, las empresas son “personas de existencia ideal” o “personas jurídicas”. Claramente no son personas naturales: esto provee una base para la limitación de los derechos corporativos.

A continuación se presentan las tres concepciones sobre la naturaleza de la corporación que predominaron en la teoría legal angloamericana del siglo XX, para derivar desde allí sus implicaciones sobre la consideración de la responsabilidad moral de las organizaciones. Estas tres concepciones han

tenido desarrollos relacionados tanto en el terreno filosófico como en la literatura organizacional.

III.1. La empresa como una mera creación estatal

La primera y más antigua de estas concepciones es la Teoría de la Concesión que representa la definición legal estándar de la corporación como una persona artificial creada por una ley del estado: “Una empresa es una entidad ideal, invisible, *intangible*, y que existe solo frente a la ley. Siendo una mera creación legal, posee solamente aquellas propiedades que le fueran conferidas en su creación.” (Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S., 1819 en Phillips, 1992). Esta es la definición de la teoría de la concesión, la visión de que una corporación depende de una ley para su existencia y es sólo la creación de esa ley. El Estado es el que le da vida, por lo cual no tiene existencia real fuera de la ley y es concebida como una entidad artificial.

Aunque puede decirse que la teoría de la concesión puede ser útil para racionalizar la regulación legal de la mala conducta empresaria, esta postura no puede justificar la imposición de obligaciones morales a las organizaciones. Esto es lo que advierte Friedman en su célebre artículo publicado en el New York Times en 1970: “Qué significa decir que las empresas tienen ‘responsabilidades? Sólo los seres humanos pueden tener responsabilidades. Una empresa es una persona artificial y en este sentido puede tener responsabilidades artificiales, pero no puede decirse que las empresas como tales tengan responsabilidades, ni siquiera en ese sentido” (Friedman, 1970). En el contexto de esta teoría no hay lugar para la responsabilidad moral empresaria. Aunque pueda decirse que las organizaciones “actúan” a través de sus miembros esto es solamente para fines legales: no podrían crear las condiciones para una responsabilidad moral. Como ha escrito Velázquez “cuando la gente considera responsable a las empresas por sus actos tiene en mente agentes reales que ejercen causalidad física en el mundo independientemente de lo legal” (Velázquez, 1983).

III.2. Atomismo y corporación: la teoría de la agregación

La segunda concepción es la denominada Teoría de la Agregación, que apareció ante el creciente abandono de la Teoría de la Concesión que hicieron los especialistas en derecho que teorizaron acerca de las organiza-

ciones² y que tuvo su apogeo social y legal hacia fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. Esta era una época en la que la existencia de la empresa dependía de una concesión específica de la legislatura, que era concedida caso por caso. Las organizaciones – y consecuentemente las autorizaciones – eran relativamente pocas, en un momento histórico en el que las empresas eran creadas principalmente para servir fines públicos y su operación se ajustaba más o menos estrictamente al objeto social de sus estatutos³. En este ambiente era natural vislumbrar a las empresas como simples criaturas del estado. De todos modos, la emergencia de las grandes empresas sumada a la expedición de licencias masivas en el siglo XIX desactualizó la teoría, puesto que la concesión se transformó en un proceso mecánico en el que la discrecionalidad estatal fue minimizada y la creación de empresas fue un simple proceso burocrático.

Sobre el final del siglo XIX los teóricos dejarían de ver a las organizaciones como determinadas por la voluntad estatal y comenzarían a percibir las como el producto de acuerdos privados. Eso hizo surgir la Teoría de la Agregación, que tiene varias versiones, todas unidas por la visión de que los grupos en general, y las organizaciones en particular, no son más que una colección de unidades básicas más pequeñas. Esta suerte de reduccionismo ontológico era expresado por Robert Hessen de esta forma: *“Toda organización, cualquiera sea su forma legal, consiste sólo de individuos... el término ‘organización’ en realidad significa a grupo de individuos que se ligan en una forma particular de relación contractual con otros”* (en Phillips, 1992, 439). Además, las organizaciones así entendidas carecerían de toda propiedad que las unidades menores no poseyeran. De modo que el comportamiento del grupo es explicable a partir de las características de los integrantes del grupo. Naturalmente, no existe aquí una entidad empresaria separada, toda referencia es metafórica y alude a un concepto o a una construcción mental usada para clasificar diferentes tipos de relaciones entre los individuos. En algunas versiones de esta teoría, los componentes humanos descritos por los teóricos de la agregación no son personas de carne y hueso, sino los actores racionales maximizadores de beneficios de la teoría económica. Esta es la teoría de la corporación como

² Bratton, Jr., (1989).

³ Friedman, L. M. A History of American Law, 188-201 (2d paperback ed. 1985), citado en Werhane y Freeman, (1997).

nexo de contratos sustentada por economistas y especialistas en derecho, pero que también tiene su expresión organizacional⁴.

En resumen, la teoría de la agregación concibe a la firma como nada más que el producto de actores individuales, contratando libremente de acuerdo con sus propios cálculos de utilidad. Se describe a estos individuos como actores económicos racionales, desnudos de características humanas significativas. Este enfoque no puede soportar la imposición de responsabilidades morales a las empresas. Una entidad que no existe no puede actuar, ni formar intenciones, ni tener conocimientos o razones para conocer. Ciertamente las organizaciones tienen una especie de existencia “metafórica”, lo que no hace sino abonar la conclusión anterior, puesto que es imposible imponer responsabilidad moral a una metáfora.

Sólo los directivos, empleados u otros agentes pueden ser moralmente responsables de las infracciones empresarias. Por otra parte, esa responsabilidad debería dirimirse a la luz de los estándares normales que se aplican a las personas.

III.3. La Corporación Existente

Para el tiempo en que la teoría de la agregación se propagaba en el ámbito legal, los cambios en la economía americana erosionaban las bases de esa teoría. Con la aparición de las grandes empresas a finales del siglo XIX los individuos eran cada vez más insignificantes y los grupos parecían llamados a ser la nueva realidad. Hacia 1890 algunos autores introducen la idea de que las organizaciones son entidades reales y no meras colecciones de sus componentes humanos⁵. Así se generó la Teoría de la Entidad Real que desencadenó un intenso debate, extendido hasta fines de la década de

⁴ Desde el clásico *Organizations in Actions* de James Thompson, pasando por *Organizational Psychology* de Schein se admite esta perspectiva para la organización como un todo y especialmente para las relaciones de trabajo. Velázquez (2000) denomina a esta forma de ver la empresa como un nudo de contratos la “organización racional”. En derecho, ver Henry N. Butler, *The Contractual Theory of the Corporation*, *George Mason Law Review* 11, 99, 99-100 (1989).

⁵ Horwitz, M. *Santa Clara Revisited*, en Warren Samuels & Arthur Selwyn Miller (eds.), *Corporations and Society: Power and Responsibility* 20, 22 (1987).

1920 y reavivado con la irrupción de la teoría del nexo de contratos ya aludida. La teoría de la Entidad Real alega que las organizaciones son entidades existentes y reales, y no meras creaciones artificiales del derecho. Como tales, tienen propiedades separadas de sus miembros y exceden la sumatoria de sus partes.

En Derecho, Morton Horwitz ha dicho que la teoría de la Entidad Real ha tendido a legitimar la empresa de gran escala y a destruir bases especiales para la regulación estatal de las empresas derivadas de su creación por el Estado. La teoría es sin dudas consistente con nuestra época de managerialismo y gran empresa y con la correspondiente disminución del poder de los accionistas, que supone la separación de la propiedad del control de la empresa.⁶ Dado que la teoría “libera” a la dirección de las demandas exclusivas de los accionistas, tratándolos como agentes de una entidad empresaria diferente – y no como meros empleados o mandatarios de los propietarios –, les provee la oportunidad teórica de involucrarse en comportamientos socialmente responsables otrora vedados. Para determinar que las organizaciones tengan derechos morales, sin embargo, es necesario que ellas puedan actuar y puedan ser culpables, lo cual nos lleva a considerar qué clase de entidad describe la teoría de la Entidad Real.

Para algunos autores la consideración de las organizaciones como entidades reales no alcanza para que califiquen como personas morales. El jurista Arthur Machen es un exponente de la visión de las organizaciones como entidades reales: las palabras referidas a colectividades no significan lo mismo que las palabras que denotan la suma de los que componen la colectividad. Sin embargo, Machen también sostiene que las organizaciones concebidas como tales no son personales, porque no son seres racionales⁷. John Ladd (1970) también caracteriza a las organizaciones y otras organizaciones como entidades reales, describiéndolas como estructuras impersonales de toma de decisiones que se parecen a máquinas, pero niega que tengan responsabilidades morales porque el lenguaje de sus decisiones no contiene esos términos. Más recientemente y desde la teoría de la organización, Michael Keeley ha propuesto una teoría del contrato social de organizaciones que niega la teoría de la agregación y afirma la identidad independiente

⁶ Al respecto ver Drucker, Peter F., Cap. V, “El Gobierno de las Organizaciones”, (1999).

⁷ Arthur W. Machen, *Corporate Personality*, Harvard Law Review 24, 253, 258-66 (1911).

de las organizaciones. Empero, esa identidad es insuficientemente rica como para darle al grupo – o para reconocer en él –, intenciones, intereses, derechos y deberes propios.

Como veremos a continuación, algunos filósofos han aportado a la tesis de la organización como persona moral. El más renombrado ha sido Peter French, quien considera a las organizaciones como entidades reales. Asienta la agencia moral empresaria y la intencionalidad en los sistemas y estructuras de decisión que tienen todas las organizaciones, cuyas operaciones pueden describirse en términos de acciones e intenciones de la corporación. Ese trabajo, cuya argumentación se revisa más abajo, ha sido objeto de fuertes y reiterados ataques. Mientras tanto, corresponde observar que el principal punto de esas críticas es el planteo de que la responsabilidad moral requiere de un agente con una conciencia genuina, no uno cuya actividad pueda describirse meramente en términos intencionales.

En el campo del derecho, una salida para pulir la teoría de la Entidad Real justificando la exigencia de una responsabilidad moral a las organizaciones es provista por Horwitz: “No es ficción, ni símbolo, ni pieza de la maquinaria del Estado, ni un nombre colectivo para individuos, sino un organismo vivo, una persona real, con cuerpo y miembros y una voluntad propia. Puede desear por sí misma, actuar por sí misma. Ella desea y actúa a través de los hombres que son sus órganos así como el hombre actúa y desea a través de su mente, boca y manos. No es una persona ficticia, es *Gesamtperson*, y su deseos son *Gesamtwille*; es un grupo de personas y su deseo es colectivo” (Phillips, 1992, 441). Aquí las organizaciones son personas reales capaces de actuar. Por ser una persona con voluntad colectiva por sí misma, es en principio capaz de formar intenciones y de conocer o tener razones para saber de sus actos y consecuencias.

III.4. Crítica y Síntesis

La principal objeción que pueda hacerse desde nuestro presente de organizaciones vigorosas, es que la teoría de la concesión falla en describir lo que la corporación “es”, limitando su descripción a la soberanía del estado para otorgar concesiones. Intuitivamente uno podría concluir que esta es una descripción demasiado pobre acerca de la naturaleza de la corporación. Phillips invita a suponer que la sociedad en comandita XYZ califica como una persona moral en términos de su historia, miembros, estructura formal e informal, productos y servicios, ethos, etc. Entonces, si la teoría de la

concesión proveyera una descripción completa de la corporación, XYZ dejaría de ser moralmente responsable por sus acciones en el minuto mismo en que es incorporada y habilitada para funcionar (Phillips, 1992, 442).

Para la teoría de la agregación la corporación “es” ni más ni menos que la sumatoria de los miembros humanos que la constituyen. Sin embargo, la manera de considerar a esos individuos le crea un problema a la teoría: ¿“Cuáles” individuos “agrega” la teoría? ¿Son tomados tal como existían fuera de la organización, antes de sumarse a ella, o como son ahora dentro de ella? Además, ¿Se agrega la persona en su totalidad o, para decirlo de alguna forma, sólo las dimensiones “organizacionales” de esos individuos? Efectivamente, sería absurdo soslayar que en mayor o menor medida las organizaciones constituyen y forman a sus miembros, que en el presente son lo que son en parte por sus relaciones sociales, que incluyen su participación en organizaciones⁸. Cualquier persona actuando en común tiende a desarrollar rasgos de espíritu diferentes de los que tienen por sí mismos tomados separadamente. De manera que sin un método para determinar cómo cambian los individuos mientras interactúan, es realmente difícil describir a las organizaciones a partir de las características que tienen sus miembros antes de entrar a la firma. La alternativa de tomarlos tales como existen hoy dentro de la organización, sabiendo que ellos cambian cuando la organización cambia, sometería la identidad de la organización a una forma inconstante e indefinida. Si consideramos, por otro lado, que los individuos pertenecen al mismo tiempo a varias organizaciones, parecería que las unidades a ser agregadas no deberían ser seres humanos concretos sino sólo aquellos aspectos – que incluirían ciertas acciones y ciertos estados mentales de conciencia –, de los miembros individuales de la organización, que son relevantes para sus asuntos.

Tampoco la simplificación operada por el enfoque del “nexus-of-contracts” puede resolver estos problemas; aunque la consideración de actores racionales – que guiados por su autointerés privado tratan de maximizar sus ganancias – reduce significativamente la complejidad que supone para la teoría de la agregación definir “cuáles” agentes va a poner en la suma y “cómo” va a incorporarlos. A pesar de ello, deberá lidiar con el problema de que los miembros de un grupo experimentan ciertos cambios

⁸ Marvin Brown concibe las organizaciones concebidas como comunidades morales, que constituyen moralmente a sus miembros. Ver Brown, M. La ética en la empresa. Estrategias para la toma de decisiones, Editorial Paidós. (1992).

después de que se afilian a grupos: cambios tales como la subordinación a propósitos colectivos y la consecuente asunción de deberes percibidos como moralmente obligatorios que no pueden ser explicados a partir de la racionalidad autointeresada.

En el caso de la teoría de la Entidad Real, todo lleva a confirmar que la entidad tiene atributos diferentes de la suma de los atributos de sus miembros, tales como existen fuera de la colectividad. Ello no permite establecer si el total es mayor que la suma de sus partes o si es moralmente superior a sus partes. Una de las dificultades de la teoría de la Entidad Real es la de identificar una voluntad organizacional separada de la de sus integrantes. Otro problema es la caracterización anti-individualista a la que conduce: si los individuos no son más que células en un organismo, sus acciones reflejarán los imperativos colectivos. Así, la teoría de la Entidad Real constituiría una amenaza para la libertad humana, ya que se impondría de hecho a los individuos, determinando sus acciones y afectando su autonomía⁹. El temor presente aquí es el abuso de la entidad real que constituye la corporación, por parte de miembros o grupos dominantes.

Concluyendo, podría decirse que la teoría de la concesión ha perdido su valor descriptivo y que la teoría de la agregación presenta importantes dificultades para eximirse de reconocer una entidad organizacional diferente de la de sus miembros. La descripción de las organizaciones como sistemas que son entidades reales en sí mismas parece la más plausible y es la que aporta algunos de los elementos necesarios para mantener a la corporación moralmente responsable en algunas – pero no todas – sus acciones. El mayor desafío del que tiene que dar cuenta de manera concluyente la teoría de la Entidad Real es la justificación de la responsabilidad moral colectiva en los casos en los que ninguno de los miembros es responsable de manera individual. Pero esa no es una preocupación para los especialistas en organizaciones, que han supuesto que la suma de las partes es distinta del conjunto. Psicólogos sociales y teóricos del aprendizaje organizacional (Argyris, Senge, Schoon) han descubierto en sus experimentos que, en términos de aprendizaje, ciertos grupos exhiben coeficientes de desarrollo

⁹“*Toda asociación de hombres es legítimamente considerada como una entidad que posee ciertas características en sí misma, las cuales no pertenecen a los individuos con independencia de su membresía a esa asociación*”. Hobhouse, L. T. *The Metaphysical Theory of the State: A Criticism*, en Phillips, 1992).

intelectual superiores a la sumatoria de los IQ de los miembros de tales grupos.

IV. LA DEFENSA DE LA ORGANIZACIÓN COMO SUJETO MORAL

Presentado el tratamiento que el derecho ha dispensado a la personalidad jurídica de entidades no humanas, corresponde observar ahora de qué manera ha encarado esta problemática la ética, la administración y la ética en los negocios como disciplina.

¿Qué significa considerar a las organizaciones como agentes morales? Las organizaciones compartirían todos los derechos y obligaciones naturales de los humanos. Las organizaciones se avendrían a las reglas de la comunidad moral y se auto-regularían a través del razonamiento moral. Pero esta interpretación no está exenta de críticas. Una mirada opuesta describe a las organizaciones como carentes de intencionalidad y autonomía, y por ello incapaces de emplear reglas morales en sus decisiones. Como si fueran robots, ellas sólo pueden seguir ciertos pasos preestablecidos para alcanzar objetivos específicos. No pueden evaluar normas morales ni cambiar sus objetivos como pueden hacerlo los humanos. Por el contrario, se parecen más bien a máquinas. Esta lógica demanda mayor control social de los negocios a través de las funciones regulatorias del gobierno, de modo que estamos en presencia de un problema que es más de naturaleza política que moral.

A continuación se exponen las dos principales tesis sobre la agencia moral organizacional, de acuerdo con la trascendencia que han tomado en la discusión pública y la cantidad de citas bibliográficas que han obtenido los trabajos correspondientes. En primer lugar se resume la posición de Peter French sobre la agencia moral de las organizaciones y posteriormente se incluye el trabajo de Goodpaster de fundamentación de la responsabilidad organizacional.

IV.1. La Tesis de French

En su célebre artículo de 1979 “The corporation as a moral person”, French argumenta en favor de una teoría que acepte a las organizaciones en nuestra comunidad moral, con el mismo estatus que los residentes humanos y que trate las adscripciones de responsabilidad colectiva en las mismas condiciones que las individuales: *“las organizaciones deberían ser tratadas*

como personas morales de pleno derecho y por consiguiente pueden tener todos los privilegios, derechos y deberes como, en el curso normal de los acontecimientos, son acordados a las personas morales.”

French distingue dos tipos diferentes de adscripción de responsabilidad. El primero asigna la responsabilidad a alguien, o algo, mientras que el segundo involucra la obligación de dar cuenta. “Tener una responsabilidad” está entrelazado con la noción “tener una obligación de responder” y tener tal obligación parece implicar la existencia de una relación de autoridad. Las relaciones de responsabilidad moral se mantienen recíprocamente y sin acuerdo previo entre las personas morales. Para French la responsabilidad moral, a pesar de no ser contractual u opcional, no es una clase aparte sino una extensión de la responsabilidad ordinaria.

Para que una corporación sea tratada como un agente moralmente responsable, debe ser posible describir los actos de una colectividad como si fueran proyectados por la colectividad en sí misma. En nuestro caso la colectividad es una empresa o corporación. Si atribuir las intenciones a la corporación es sólo una forma rápida de atribuir las intenciones a las personas biológicas que componen, por ejemplo, sus cuerpos de directores, la redescipción de actos individuales como actos organizacionales no es posible, ya que en las bases metafísicas no habría modo de distinguir entre corporación y el agente. Por ello, French sostiene que las organizaciones poseen una Estructura de Decisiones Internas de la empresa (EDI), que es un dispositivo de redescipción que permite la predicación de la intencionalidad organizacional.

Lo que French debe mostrar es que tiene sentido decir que las organizaciones, y no simplemente la gente que trabaja en ellas, tienen razones para hacer lo que hacen. La posición tradicional mantiene que son los seres humanos (los dueños, los directores, o los gerentes) los que en realidad tienen razones empresarias y que las intenciones empresarias son siempre reducibles a intenciones humanas.

La EDI tiene dos elementos de interés: (1) un diagrama de flujos de responsabilidad que establece estaciones y niveles dentro de la estructura de poder corporativo y (2) las reglas de reconocimiento de las decisiones de la empresa (política empresarial). La EDI permite la transformación descriptiva de los actos de personas biológicas (las que ocupan posiciones en el organigrama) como actos corporativos exponiendo el carácter colectivo de esos eventos. French sostiene que “*El cuadro organizacional podría ser llama-*

do la gramática de la toma de decisiones organizacional. Lo que llamaré reglas internas de reconocimiento provee su lógica.”

Las reglas de reconocimiento son de dos clases. Una decisión organizacional es reconocida internamente no sólo por el procedimiento, sino por la política que establece. Por lo tanto, cada corporación crea una política general, que debe informar sus decisiones para que sean correctamente descritas como aquéllas propias de la corporación. Si la política presente es evitada, o violada, entonces debería establecerse si sigue siendo la política de la compañía; y si las acciones examinadas deberían ser atribuidas a la empresa. Cuando el acto corporativo es consistente con la implementación de la política organizacional establecida, entonces es apropiado describirlo como causado por una intención organizacional.

Quando los directores votan, en el marco de la EDI, también la corporación está decidiendo hacer algo: sin consideración de las razones personales que los ejecutivos tengan para votar como lo hacen, y aún si esas razones personales fueran inconsistentes con la política organizacional, la corporación obra por sus propias razones y los actos deberían ser atribuidos a ella. French aclara que *“La EDI permite redescripciones de eventos y atribuciones de la intencionalidad organizacional sin oscurecer los actos privados de los ejecutivos, directores, etc. Aunque el director X votó para apoyar la unión al cartel de la Gulf Oil Corporation porque fue sobornado para hacerlo, X no se unió al cartel: la Gulf Oil Corporation lo hizo. Consecuentemente, podemos decir que X hizo algo por lo cual debería ser considerado moralmente responsable, a pesar de que si Gulf Oil Corporation debería ser considerada responsable o no por haberse unido al cartel es una cuestión inconexa al que X haya aceptado un soborno”*.

Naturalmente, Gulf Oil Corp. no puede unirse al cartel a menos que X – o quien lo reemplace en la posición A en los cuadros de la organización – vote afirmativamente. Las organizaciones son colectividades que no actúan por sí mismas sino a través de representantes, pero ello no le quita su estatus metafísico y su condición de personas morales plenas.

IV.2. El Método de la Proyección moral de Goodpaster

Kenneth Goodpaster sostiene que las organizaciones no sólo pueden, sino que deben, tener conciencia y que el lenguaje de la ética tiene un lugar en el vocabulario de la empresa: las organizaciones no deben ser ni más ni menos responsables que las personas naturales.

“Es tiempo ahora de hacer un cambio teórico muy importante del individuo como unidad de análisis elemental a la organización, específicamente la moderna corporación de negocios. La motivación para este cambio viene del hecho ampliamente apreciado de que la corporación juega hoy un rol más significativo en las vidas y sustentos de los individuos que nunca antes en la historia. Instituciones públicas y privadas de muchas formas se han vuelto los actores primarios en la fase humana, reemplazando a los individuos como un emplazamiento de poder y responsabilidad. Pero nuestras categorías éticas y nuestra herencia de entendimiento moral no le han seguido el paso a este desarrollo. Se han enfocado casi exclusivamente en la persona individual (abstraída de las restricciones y oportunidades organizacionales) como el sujeto para la guía moral” (Goodpaster, 1982).

En el camino iniciado por French, Goodpaster manifiesta que *“las organizaciones son más que simples colectividades o grupos de personas sin estructura, como pasajeros de un tren. Las acciones y decisiones de las organizaciones no son usualmente una simple función de los valores de un solo manager. Aún si el CEO de una corporación a menudo debe, en su rol de líder, trabajar indirectamente en los esfuerzos de guiar la gran organización hacia sus objetivos. Factores internos como incentivos, investigación y desarrollo, relaciones laborales, y proceso de producción se combinan con factores externos como disponibilidad de recursos, regulaciones gubernamentales, y presiones competitivas hasta condicionar, si no determinar, las decisiones de hasta los más fuertes altos ejecutivos. Tener una conciencia en el manejo de una gran corporación no se traduce automáticamente en manejar una organización escrupulosa. Esto último requiere una “institucionalización” de ciertos valores, no simplemente la posesión de esos valores en una parte de la organización (aún si esa parte está en la cima de la jerarquía)”* (Goodpaster, 1984, 305-306).

El método que utiliza Goodpaster para justificar la necesidad de responsabilidades organizacionales es a través de la extrapolación del concepto de responsabilidad moral de las personas a las empresas, por medio del *principio de proyección moral*:

“Es apropiado no sólo describir a las organizaciones (y sus características) por analogía con los individuos, también es apropiado normativamente buscar y fomentar atributos morales en las organizaciones por analogía con aquellos que buscamos y fomentamos en los individuos.” (Goodpaster, 1984, 305-306).

Por “proyección moral” Goodpaster entiende la explicitación del ámbito moral o el punto de vista moral de las empresas. Existen tres usos del término “responsable”, tal como es usado a secas, sin el adjetivo “moral”: responsabilidad causal, del seguidor de reglas, y del tomador de decisiones. La responsabilidad causal subraya el factor de causalidad en cuanto a las consecuencias producidas por los propios actos y está normalmente referida a contextos jurídicos. La responsabilidad del seguimiento de reglas subraya de modo especial el respeto a las normas sociales y legales. La responsabilidad decisoria es la que responde a una posición del juicio moral y con ella se subraya la independencia de juicio de las personas. La característica distintiva de la responsabilidad moral reside en la tercera acepción de la responsabilidad individual.

El aspecto central de la responsabilidad decisoria reside en los procesos cognitivos del discurso moral del individuo, es decir, en la perspectiva del juicio moral que adopta. ¿Qué es lo que caracteriza a estos procesos en que se apoyan los juicios de las personas que se denominan “moralmente responsables”? ¿Cuáles son los rasgos distintivos de los procesos que les llevan a emitir juicios responsables? Goodpaster trata de responder a estas preguntas recurriendo al punto de vista moral: *“con la ayuda de literatura filosófica en el tema, descubrimos dos componentes principales del punto de vista moral, los que llamaremos racionalidad y respeto. Racionalidad incluye la persecución de los proyectos y propósitos de uno con cuidadosa atención en fines y medios, alternativas y consecuencias, riesgos y oportunidades. Respeto implica consideración de las perspectivas de otras personas en la persecución de los proyectos y propósitos racionales de uno. En palabras de Kant, respeto implica tratar a otros, especialmente partes afectadas, como fines y no meramente medios. Tomando “el punto de vista moral”, tiene un componente autodirigido (racionalidad) y un componente dirigido por otros (respeto). (Goodpaster, 1984, 301).*

Las personas “responsables” ponen en marcha la adopción de un punto de vista moral, desplegando un tipo especial de racionalidad y utilizando la máxima del respeto por los demás. El estudio de las similitudes entre las empresas y las personas en su modo de desarrollar los procesos cognitivos determinará las posibilidades de considerar a las organizaciones como personas morales. Para que se desarrolle tanto la responsabilidad individual como colectiva, los dos elementos de la responsabilidad, la racionalidad y el respeto por los otros, tienen que pasar de ser procesos cognitivos y afectivos a convertirse en realidad. Es decir, deben proyectar esa moral a la acción, lo que se concreta a través de cuatro etapas, que él denomina

percepción, razonamiento, coordinación e implementación o desarrollo de la decisión, y que son un intento de ofrecer un procedimiento para llevar la reflexión acerca de la responsabilidad moral organizacional a la acción organizacional. La conclusión de Goodpaster es que las organizaciones pueden desarrollar los procesos cognitivos necesarios en las personas de carne y hueso para tomar decisiones responsables¹⁰.

Goodpaster se acerca a French para explicar, desde el diseño de la estructura organizacional, que las organizaciones pueden tener razonamientos morales y que ellos se organizan de dos maneras diferentes. *“El proceso o actividad de razonamiento moral puede tener lugar tanto formal como informalmente. Informalmente, puede ser un tema de un conjunto tácito de valores o principios que hacen la “cultura” de una corporación. El razonamiento moral, en su aspecto informal, consideraría las alternativas en la toma de decisiones, con atención a las injusticias potenciales y a las consecuencias potencialmente perjudiciales para la actividad organizacional. El razonamiento moral se vuelve una característica organizacional más formal cuando se hace una provisión explícita, en el proceso de toma de decisiones, para la instrucción de premisas morales. Esto se instrumenta a través de códigos corporativos de ética, directivas de cumplimiento interno, incentivos específicos en relación con objetivos moralmente valiosos como acción afirmativa, salud de los trabajadores, seguridad del producto, verdad en publicidad, comités de control. La analogía organizacional con el razonamiento moral que esperamos de los individuos responsables, yace precisamente en aquellas áreas de estructura y estilo organizacional que contiene y modera las decisiones económicas claves”* (Goodpaster, 1984, 302-303).

La analogía con las personas para explicar y dar cuenta de la existencia de responsabilidad moral en las empresas, invita a atribuir características

¹⁰ *“La corporación responsable es, en general, racional y respetuosa de otros en la conducta de sus asuntos de negocios. Más concretamente, la corporación responsable manifiesta en su estructura organizacional, sus sistemas de control, sus prácticas de manufactura y venta, y sus esfuerzos de desarrollo del management, los cuatro elementos que hemos visto que son característicos de la responsabilidad: percepción moral, razonamiento moral, coordinación y sensibilidad en la implementación.”* (Goodpaster, 1984, 311).

morales a las organizaciones¹¹. Naturalmente, hay aspectos de la analogía en los que la corporación no es muy similar (como emociones, deseos, sentimientos, etc.). Pero la analogía es útil en otros, como en el campo de las intenciones, las decisiones, las acciones y la posibilidad de la existencia de racionalidad y respeto por los demás.

La responsabilidad moral empresarial, por ser una responsabilidad deliberativa colectiva, no puede ser entendida como la suma de responsabilidades individuales. Requiere apartarse del pensamiento puramente economicista o legalista de la empresa y abandonar el paradigma de decisiones organizacionales orientadas únicamente hacia el beneficio económico, pues la corporación posee un ámbito moral al que debe responder no sólo bajo criterios económicos o legales, sino también morales. Esta moralidad tiene que ver con los procesos mediante los cuales las empresas generan razones y toman decisiones en la empresa y posteriormente se las exigen, es decir, que la responsabilidad moral es una cuestión de auto-obligación más que de imposición externa, de acuerdo con la venerable tradición filosófica que remonta al menos a Kant.

Goodpaster intenta encontrar continuidades entre las posiciones más tradicionales del pensamiento filosófico acerca de la personalidad moral y su propia idea de responsabilidad moral empresarial: *“La similitud entre personas y organizaciones ha sido remarcada históricamente desde Platón, pasando por Hobbes hasta Freud, y es dada por sobreentendida en el management contemporáneo y la teoría organizacional, la ley y la contabilidad. La convicción parece ser no sólo que las organizaciones humanas tienen características que son significativamente similares a aquellas de sus arquitectos humanos, sino que aquellos arquitectos humanos tienen*

¹¹ *“La ‘mente’ de la corporación, por supuesto, es por lo menos tan inescrutable como la mente de los individuos cuando se trata del razonamiento moral. No debería sorprender que tales temas son difíciles de comprobar después del hecho. Una cosa que es clara, sin embargo, es que el razonamiento moral puede ser realzado en una organización por esfuerzos del management de alto nivel y cuadros de directores orientados a entender los marcos formales e informales que hacen y aquellos que deberían guiar la toma de decisiones. Como los individuos, las organizaciones pueden evolucionar y desarrollarse hacia etapas más maduras de razonamiento moral a medida que ellos se vuelven conscientes de su falta de adecuación.”* (Goodpaster, 1984, 308)

que aprender algunas cosas sobre sus propias vidas interiores mirando la dinámica de las organizaciones más grandes." (Goodpaster, 1984, 313).

Pero las semejanzas entre intenciones y razonamiento moral humanos y los que pueden atribuirse a las colectividades son desdeñadas por otros autores. A continuación se examina la resistencia tradicionalista.

V. LOS HUMANOS COMO HABITANTES EXCLUSIVOS DE LA COMUNIDAD MORAL

V.1. Los ataques de la tesis "corporativista"

La polémica desatada por el artículo de French desató reacciones adversas en diferentes comunidades disciplinarias. Ya vimos las reacciones que la Teoría de la Entidad Real ha tenido en el campo del derecho. Se presentan ahora las resistencias suscitadas en el área de la teoría económica y en filosofía moral.

Los trabajos más citados desafiando la tesis colectivista son los de Milton Friedman¹² y John Ladd¹³. Aquí presentaré la crítica de Richard Danley que, aunque menos difundida, tiene la ventaja de presentar objeciones a cada una de las proposiciones de French. También Manuel G. Velásquez ha desacreditado la tesis colectivista¹⁴. En sus distintas variantes, la tesis tradicionalista mantiene que sólo los individuos son sujetos de responsabilidad, nunca las organizaciones como tales.

¹² Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, Chicago y Friedman, M. (1970). *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, en Hoffmann, W. M. y Mills Moore, J. (Eds.) (1990). *Business Ethics*, New York, Mc Graw Hill (Segunda Edición).

¹³ Ladd, J. (1970) *Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organizations* in T. Donaldson /P.H. Werhane (eds.), *Ethical issues in Business. A philosophical approach*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1979, 3ª ed. 1988, 110-122 y Ladd, J. *Person and Responsibility, Ethical Concepts and Impertinent analogies* in H. Curtler (ed.) (1986). *Shame, Responsibility and the Corporation*, Haven, New York, 77-97.

¹⁴ Velasquez, M.G. (1983). *Why Corporations are not morally responsible for anything they do*, *Business & Professional Ethics Journal*, 2, 3, Spring, 1983, 1-18.

Milton Friedman – en su intento de delimitar el ámbito de la Responsabilidad Social Empresaria – se pregunta quién es responsable y a quién se le puede imputar responsabilidades. *“Los discursos sobre la “responsabilidad social de las empresas y sus negocios” se caracterizan por su imprecisión analítica y su falta de rigor. ¿Qué significa afirmar que las “empresas” tienen responsabilidades? Tan sólo la gente tiene responsabilidades. Una corporación es una entidad artificial y en este sentido puede tener responsabilidades artificiales, pero no se puede decir que las “empresas” tengan responsabilidades por sí mismas, ni siquiera en sentido abstracto. El primer paso para esclarecer la doctrina de la responsabilidad social de los negocios se basa, precisamente, en preguntar para quién y qué es lo que esto implica”* (Friedman, 1970).

Sólo los ejecutivos o propietarios, en tanto personas y como tales, pueden ser considerados sujetos de responsabilidad. Nunca una organización o entidad creada de modo artificial por las personas, como son las organizaciones. Su posición, por tanto es que únicamente de modo individual y personal se puede ser responsable y no se puede atribuir responsabilidad a las organizaciones o instituciones.

Friedman se dirige entonces a los directivos y ejecutivos como sujetos de la responsabilidad: son ellos los que tienen la obligación de dirigir las empresas siguiendo los deseos o intereses de sus propietarios que, al fin y al cabo, son quienes les emplean. En esta época ya estaba disociada y claramente diferenciada la propiedad de la gestión empresarial, y los ejecutivos se convierten en responsables frente a los propietarios; es decir, tienen una obligación fiduciaria con respecto a ellos¹⁵. Friedman niega de plano que la empresa tenga una RSE propia, es decir, niega que sus ejecutivos por el hecho de ser ejecutivos de empresas tengan que cumplir con una RSE

¹⁵ Respecto de las obligaciones fiduciarias de los directivos frente a los propietarios ver N.E. Bowie y R.F. Duska (1982). *Business ethics*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice, 2ªed. 1990, 70-72 (diferenciando tres obligaciones fiduciarias que los directivos tienen frente a los propietarios: obediencia, confidencialidad y lealtad; y señalando que los directivos tienen obligaciones fiduciarias especiales dependiendo de su rango o categoría dentro de la corporación). En la misma línea se puede confrontar con R.F. Duska, *Why be a Loyal Agent? A systematic Ethical Analysis*, en N.E. Bowie y R.E. Freeman (eds) (1992). *Ethics and Agency Theory. An introduction*, Oxford, Oxford University Press, 146-147.

concreta. Son los individuos, las personas de modo individual y voluntario, quienes son sujetos de responsabilidad social. Los directivos son responsables de la responsabilidad económica; fueron contratados, elegidos para tal fin, pero no son sujetos de la responsabilidad social como directivos, pues tal tarea corresponde a los funcionarios públicos y no a personas que no fueron elegidas democráticamente para tales fines. Así, Friedman realiza una separación taxativa entre los objetivos económicos y los objetivos sociales. No niega que cada persona pueda perseguir individualmente objetivos sociales, pero ello será a título personal e individual. En medio de una encendida retórica contra los primeros atisbos de lo que hoy es el movimiento por la RSE, Friedman denuncia una miopía, que consiste en confundir a los empresarios y a sus directivos con los funcionarios públicos y no tener en cuenta que los directivos tienen una obligación de satisfacer los intereses de aquellos que les han empleado. Los gerentes carecen de la legitimidad y la preparación necesarias para la producción de un bien social distinto de la rentabilidad de los accionistas. Considerar a los líderes empresariales como sujetos de la RSE es confundir los intereses de los propietarios empresariales con los de la sociedad. Además no sería admisible que fueran elegidos como lo son actualmente, si en verdad tuvieran que ocuparse de objetivos o fines sociales. En tal caso, deberían ser elegidos democráticamente.

El argumento de Friedman puede expresarse como sigue:

1. Una corporación es una entidad artificial: puede tener responsabilidades artificiales, pero no tiene responsabilidades propias.
2. Sólo las personas (los ejecutivos o propietarios) en tanto personas y como tales, pueden ser considerados sujetos de responsabilidad.
3. Esos sujetos responsables (ejecutivos y directivos) sólo son responsables frente a los propietarios (tienen una obligación fiduciaria con respecto a ellos).
4. Por tanto, la corporación como tal no tiene ninguna responsabilidad, es decir no tienen ninguna RSE.
5. Los ejecutivos y directivos en tanto tales – es decir, cumpliendo sus roles de ejecutivos y directivos para los propietarios – no pueden ni deben tener que cumplir con una RSE concreta. A lo sumo, como individuos, y de modo individual y voluntario, pueden ser sujetos de responsabilidad social.

En una línea semejante se expresa John Ladd. La diferencia entre ambos reside en que mientras Friedman se apoya en el principio de separación entre los objetivos sociales y económicos, Ladd prefiere la tesis de la separación entre moral y empresa como negación de la calidad de sujeto moral de la corporación.

Ladd argumenta, al igual que Friedman, que las empresas no pueden ser consideradas sujetos de responsabilidad, puesto que son los individuos los que actúan en ellas y, en todo caso, sólo a ellos se les puede considerar sujetos de responsabilidad. Bajo este enfoque se defiende que las empresas no pueden ser calificadas de agentes morales porque son miembros de una clase de “organizaciones formales” y por ello son incapaces de acomodarse a motivos morales. *“No es procedente pedir a las empresas que adapten su comportamiento a los principios ordinarios de moralidad. No podemos ni debemos esperar de las empresas ni de sus representantes oficiales (cuando actúen como tales) que sean sinceras, valerosas, consideradas o comprensivas, ni que tengan ningún tipo de integridad moral. Estos conceptos no forman parte del vocabulario de la empresa”* (Ladd, 1970, 119).

Ladd advierte que cuando se dice que las empresas “actúan racionalmente”, lo que en realidad se afirma es que esas empresas están actuando de acuerdo con las reglas formales que son consideradas por los participantes. Ello no supone proclamarlas agentes morales. *“Los conceptos éticos no pueden ser aplicados de modo directo a las organizaciones como si éstas fueran personas; esto no quiere decir que no puedan ser aplicados de modo indirecto a los individuos o a los grupos de individuos asociados con las organizaciones de algún modo u orden”* (Ladd, 1993, 236).

Por tanto, lo que viene a mantener su posición es que las empresas se encuentran dentro del dominio del lenguaje moral sólo de modo indirecto. Es decir, que sus acciones o políticas son susceptibles de recibir calificaciones tales como justas, correctas, morales, inmorales, etc., porque estas calificaciones se aplican a los individuos que trabajan o que están en relación con la empresa. Así pues, sólo de modo indirecto se pueden juzgar a las empresas como sujetos de responsabilidad. En abierta contradicción con Goodpaster que creyó probar que las organizaciones eran capaces de procesos de razonamiento moral análogos a los de los individuos, para Ladd no se pueden aplicar las nociones morales directamente a las organizaciones formales, porque el marco teórico lógico de la toma de decisiones organizacional excluye automáticamente la clase de razonamiento moral que demandamos de y atribuimos a los individuos cuándo éstos se involucran en deliberaciones morales, discusiones morales y tomas de decisiones morales¹⁶. En el último párrafo de su reconocido trabajo sobre teoría de la

¹⁶ “Desde el momento en que las organizaciones formales no pueden tener obligaciones morales, ellas no pueden tener responsabilidades morales, en el sentido de tener obligaciones hacia aquellos afectados por sus acciones por el poder que tienen. Las organizaciones tienen un gran poder, pero ninguna responsabilidad” (Ladd, 1970, 11).

acción, Alvin Goldman defiende una posición semejante al discutir la atribución de acciones y su correspondiente responsabilidad a las naciones.

Ladd afirma que las organizaciones no pueden ser agentes morales porque son más parecidas a máquinas que a los hombres: persiguen resultados concretos y no hay máquinas que evalúen y cambien sus propios objetivos. Alguien lo hace por ellas. Como mucho, por tanto, se puede entender la responsabilidad empresarial en términos de acción vicaria: las empresas pueden actuar sólo a través de las acciones de los seres humanos individuales (*“Cuando las organizaciones actúan, son los seres humanos quienes actúan”*). Una acción vicaria se define como aquella que es realizada por alguien, pero es atribuida a otro¹⁷. La estructura empresarial es tal que los papeles o roles son asignados y los deberes son delegados por la empresa, que sólo tiene vida a través de las acciones de sus trabajadores.

Dado que las acciones de las organizaciones no son más que la actuación de personas no se puede pensar que puedan tener o ser sujetas a las mismas obligaciones morales, derechos morales y responsabilidades morales. Bajo esta posición, el modo de entender la empresa no es ajeno al dominio o lenguaje moral, pero éste queda circunscrito al ámbito individual de los sujetos. Los individuos son los que tienen responsabilidades y obligaciones. En realidad, Ladd admite que es el papel o rol que ocupan el que les convierte en sujetos de distintas obligaciones y responsabilidades, puesto que la condición de director puede cambiar, pero será la persona que toma el cargo la que tendrá que responder por sus acciones. Las organizaciones no son personas sino organizaciones de personas.

¹⁷ En el derecho existe la figura jurídica del mandato, que hace las veces de la acción vicaria: un mandante encomienda a un mandatario que actúe por obra y cuenta del mandante. En tanto se trate de acciones comprendidas en los términos del mandato, las acciones del mandatario obligan y comprometen al mandante. Dicho de otra forma, el mandante es responsable por las consecuencias de los actos otorgados por el mandatario en el marco del contrato. Cuando el mandatario contrata a nombre del mandante, pero excediendo los límites del mandato, no hay representación, es decir, no hay vinculación directa entre el representado (titular del interés) y el representante (sujeto de la declaración de voluntad); salvo –claro está– que el mandante ratifique lo actuado en su nombre. No dándose esta circunstancia el contrato es nulo si la parte con quien contrató conoce los poderes dados al mandante (art. 1931, Cód. Civ.), quedando el mandatario obligado en forma personal ya que no hay eficacia directa. Ver Fontanarrosa, Rodolfo O. (1979). *Derecho Comercial Argentino*, Ed. Víctor de Zavallía, 1979, Tº I, Cap. XIX.

Cinco proposiciones sintetizan la tesis de Ladd:

1. La empresa es un miembro de la clase de organizaciones formales.
2. Las organizaciones formales deben, por definición, actuar exclusivamente para maximizar el logro de un conjunto de objetivos especificados, por ejemplo, el beneficio.
3. La maximización del logro de un conjunto de objetivos especificados descarta la posibilidad de actuar sobre la base de normas morales.
4. La capacidad para actuar sobre la base de normas morales es una condición necesaria para la agencia moral.
5. Las organizaciones no pueden ser agentes morales, sólo los individuos pueden serlo.

Velásquez (2000, 42-45) ha intentado resolver algunos de los problemas de la tesis de Ladd analizando las excepciones o casos en que el sujeto puede ser considerado no totalmente o no plenamente sujeto de responsabilidad. Estos casos excepcionales no implican que se convierta a la corporación en sujeto, sino más bien que se deberá considerar tal responsabilidad individual como disminuida o mitigada¹⁸. Siguiendo las condiciones básicas de la teoría de la acción para la consideración de las acciones voluntarias, Velásquez afirma que la responsabilidad moral, para ser considerada como tal, requiere que los actos que realiza el sujeto sean expresión de libertad y de conocimiento. En esta línea afirma que en ocasiones en las grandes organizaciones se realizan actos de cuyas consecuencias no se tiene el conocimiento suficiente, o se actúa bajo las órdenes de un superior. Pero esto no implica que la persona deje de ser responsable, sino que tal responsabilidad quedará mitigada o atenuada debido a la ignorancia de hechos que no podía conocer, o a la presión que puede ejercer un superior.

Ciertamente, esta no parece ser la solución más adecuada, máxime cuando concede parte de la pretensión de French y de Goodpaster: las excusas y excepciones que registra Velásquez podrían ser circunstancias normales de la acción individual en las organizaciones, donde es sabido que habitualmente no se opera en condiciones de certidumbre y en las que las relaciones son típicamente jerárquicas. Esta salida merece, una vez más,

¹⁸ Lo que no hace Velásquez es aclarar a expensas de quién la responsabilidad del individuo se mitiga. Por supuesto que podría ser a expensas de nadie, pero también podría serlo a expensas de la corporación, lo que comprometería su posición.

preguntarse, ¿a expensas de quién pierden responsabilidad los individuos cuya responsabilidad aparece mitigada?

V.2. Danley rechaza el argumento de French

En respuesta directa a la tesis de French, Danley despliega una batería de argumentos para descalificar la pretensión de atribuir intenciones a las organizaciones. Danley argumenta que los programas colectivistas de la clase representada por French perturbarían seriamente la lógica de nuestro discurso moral, conllevando la reducción de las personas biológicas al estatus de ciudadanos de segunda clase. Para los tradicionalistas, hablar de organizaciones que son responsables es simplemente una manera elíptica de hablar de ciertos individuos dentro de la corporación que son responsables.

La clave para dar algún sentido a las intenciones organizacionales es lo que French llama EDI, por el que algunos actos pueden ser descriptos de dos maneras diferentes. Uno es “el ejecutivo X haciendo Y” y el otro es “la Corporación C haciendo Z”. Es crítico para la posición colectivista que las dos descripciones sean distintas. Pero, sostiene Danley, ‘Y’ y ‘Z’ son lo mismo...

Adicionalmente, Danley advierte problemas en la EDI que merecen atención: (1) la realidad empresaria se desvía del organigrama: “¿*Mantendrá French que las decisiones hechas por los managers de la corporación que no conforman los cuadros organizacionales no son decisiones de la corporación?*” pregunta Danley. Un segundo problema es el estatuto corporativo: supongamos que “*el cuerpo de directores haya votado unánimemente involucrar a la corporación en alguna actividad ilegal. De acuerdo con el estatuto – una parte de la EDI – esto no es posible. Uno no podría describir tal acto como un acto corporativo. Las organizaciones nunca pueden actuar ilegalmente. A diferencia de la doctrina Agustiniiana que por ser hombre no es posible no pecar, en la doctrina de French parece ser que para la corporación no es posible pecar*”.

Si tomamos la posición de Danley como el canon individualista, la tesis para resistir la responsabilidad moral de las organizaciones tiene esta forma:

1. El colectivismo conlleva la reducción de las personas biológicas al estatus de ciudadanos de segunda clase.
2. El sentido de “responsabilidad” es más amplio que la idea de “causar que suceda”. Adscribimos la responsabilidad sólo si el

- evento o estado de los acontecimientos causado fue también intencionado por el agente, pero la corporación no tiene intenciones.
3. Decir que la “corporación C hizo Z” es reducible a decir que “los ejecutivos X, Y y Z votaron para hacer y”, porque y y z son lo mismo.
 4. La estructura CID tiene dos problemas: 1) no siempre se cumple cuando se toman decisiones: la realidad organizacional se desvía de ella; y 2) el estatuto corporativo por el que la corporación es autorizada a funcionar sólo contempla un objeto social lícito tal que, si el cuerpo de directores vota unánimemente involucrar a la corporación en alguna actividad ilegal, eso no podría describirse como un acto de la empresa: las organizaciones nunca actuarían – *per se* – ilegalmente.
 5. El sentido en que una corporación tiene intención es muy diferente al de una persona biológica teniendo intención.
 6. Las organizaciones no tienen calzones para patear, ni alma para condenar. Solo los individuos de la corporación pueden ser castigados.
 7. Un modelo alternativo para ver a la corporación es asimilarla a una máquina: los operadores y los diseñadores de la máquina son los verdaderos responsables de sus actos.

VI. ALGUNOS ASPECTOS METODOLÓGICOS EN LA DISCUSIÓN DE LA AGENCIA MORAL

Aunque no sea el principal objetivo de este trabajo y aunque este apartado no tiene pretensiones de exhaustividad en el terreno metodológico, conviene detenerse brevemente en el análisis de los trabajos de French y Goodpaster y en las respuestas individualistas de Friedman y de Danley, como una de las maneras de evaluar la validez de la argumentación.

Ambos grupos de autores apelan a un cierto tipo de reduccionismo que es el que condiciona las conclusiones. Así, mientras puede imputarse a la posición individualista un inequívoco individualismo metodológico, es posible reducir ambas tesis corporativistas, tanto la de la French como la de Goodpaster a una forma de definición por hipótesis que constituye una forma especial de reduccionismo que Klimovsky denomina “reduccionismo a la Nagel”.

	Corporativista	Individualista
Responsabilidad	Extensión de la noción de responsabilidad (Accountability)	No es responsabilidad causal (la causa de una acción).
Alcance de la responsabilidad	La acción debe ser deseada por el sujeto. El evento debe ser el resultado directo de un acto intencional del sujeto.	Las corporaciones no pueden tener "intenciones". Por tanto no pueden ser nunca responsables
Requisitos de la responsabilidad	El acto puede ser redescrito por su intencionalidad corporativa (no la de sus miembros). Para ello define un dispositivo EDI	Los actos de la corporación sólo pueden ser tomados por personas biológicas. Ellas son moralmente responsables.
Edi	Tiene dos elementos de interés: (1) un diagrama de flujos organizacional o de responsabilidad que delinea estaciones y niveles dentro de la estructura de poder corporativo y(2) las reglas de reconocimiento de las decisiones corporativas (política corporativa)	Las dos descripciones (la individual y la corporativa) son idénticas. La empresa se desvía de la EDI en la práctica. Los estatutos no contemplan actos ilegales. Por tanto, todo acto ilegal no sería corporativo. Es decir, la corporación nunca delinque
Condiciones de validez corporativa de las decisiones	Son dos: (1) que se cumplan los procedimientos previstos por la CID y(2) que la sustancia sea consistente con la política corporativa	Aunque la EDI cumpliera el papel que le asignan los corporativistas, en la práctica las decisiones nunca serían corporativas, ya que los managers actúan frecuentemente fuera de la EDI y el objeto social de la empresa es siempre lícito.
Motivación	Puede distinguirse las razones personales de los que toman las decisiones de las razones corporativas	Sólo existen razones, intenciones e intereses de personas biológicas que son las verdaderamente responsables
Agente	Puede describirse como alguien que hace algo por una razón	Entidades con particulares propiedades físicas y mentales
Consecuencias de la RMC	<ul style="list-style-type: none"> - Deslinda adecuadamente responsabilidades entre el nivel organizacional e individual - Concede a la corporación el status ontológico que le cabe. - Aporta una explicación más rica del comportamiento humano en grupos y organizaciones (empresas en este caso). 	<ul style="list-style-type: none"> - Perturba la lógica de nuestro discurso moral - Reduce las personas biológicas a ciudadanos de segunda clase - La corporación disfrutará de todos los beneficios sin cargar con las pérdidas - No se puede infligir castigo a la corporación (siempre paga una persona física) - Aunque la corporación sea responsable, ningún individuo lo será personalmente - No se puede "ir adentro" de la corporación a castigar a los responsables
Noción de organización	Tiene existencia real, más allá de la ficción jurídica. Es distinta de la sumatoria de sus miembros	Es una ficción legal. Sólo existen individuos: no existe una EDI ni existen puestos o roles. Modelo Alternativo: no son organismos, son máquinas. Por ello, el castigo debe dirigirse a sus diseñadores y operadores, que son los moralmente responsables

VI.1. Individualismo metodológico en las tesis individualistas

La defensa de la exclusividad humana en la comunidad moral es la resultante de dos fuerzas convergentes: la defensa del vocabulario moral tradicional – que se vería alterado con nociones de “intención” y de “responsabilidad” diferentes de las “clásicas” – y el ataque a una extensión de la condición de agente a entidades artificiales, que carecen de los dispositivos fisiológicos y psicológicos necesarios para cumplir con las condiciones establecidas por ese vocabulario moral. Esto es, la tesis individualista concibe la organización como un mero espacio jurídico, financiero y comercial en el que individuos egoístas y maximizadores de beneficios desarrollan negocios y toman decisiones. Mal podrían atribuirse razones o intenciones a esa ficción cuya única finalidad social es reducir los riesgos económicos derivados de la asociación, a través de la limitación de las pérdidas al patrimonio corporativo, sin proyectarse sobre la propiedad individual de sus dueños. Naturalmente, esa entidad artificial no puede ser objeto de responsabilidad moral ni podría integrarse a la comunidad moral constituida por seres humanos.

El individualismo metodológico es arquetípicamente representado por los economistas F. A. Hayek y Ludwig von Mises, aunque el propio Popper debería ser incluido en este extremo de la discusión. *“Para ellos la acción colectiva se puede explicar a partir de teorías cuyas hipótesis aluden a la acción individual de diversos agentes con sus creencias, fines y disposiciones típicas en un marco de interacción social y, por ende, las teorías individualistas serían las únicas con capacidad de reducir a todas las teorías cuyas hipótesis se refieren a la acción colectiva y a las entidades colectivas. El debate alrededor de los escasos – si no nulos – logros reductivos en una y otra dirección ha destacado el interés filosófico de muchas de las contribuciones pero, al mismo tiempo, la aparente esterilidad científica de la defensa del ideal reductivo en este tópico particular”* (Klimovsky, 1998, 207).

El pensamiento individualista acerca de la agencia moral organizacional parece participar de esta reducción, afirmando que todos los fenómenos sociales pueden ser explicados, en principio, a través de las características de los agentes individuales intervinientes. Friedman, con Popper y Hayek piensa en la sociedad como “sólo el nombre del conjunto de los individuos que la componen, ligados entre sí especialmente por un sistema de tradiciones homogéneas”. En esta línea se advierte una coincidencia del argumento individualista con la concepción de organización que mantiene, en el campo

del derecho, la teoría de la agregación, mencionada en el punto III.2 de este trabajo.

Tal como lo expresa Ricardo Gómez, para referirse genéricamente al individualismo metodológico, podría afirmarse que la posición individualista de la agencia moral presupone una ontología según la cual toda realidad, en particular todo conjunto o colectivo, es un mero agregado de elementos relacionados externamente. *“Lo importante es cómo se concibe la naturaleza de los elementos individuales y sus relaciones. Tales elementos individuales son lo que son independientemente de sus relaciones con la totalidad de los otros elementos. Las relaciones son todas relaciones entre tales individuos. Se excluye todo tipo de relación que cada uno de ellos pueda tener con el conjunto de los restantes elementos individuales”* (Gómez, 1995, 137).

Es la noción de organización la que determina el estatus ontológico que se le confiere y la que divide las aguas entre corporativistas e individualistas. La versión del individualista metodológico de la organización es la que sostiene la teoría del principal y el agente, en la que una corporación es entendida como nada más que un nexo contractual, una colección de humanos autointeresados actuando ya sea como principales o como agentes con respecto a cada uno de los otros. El principal contrata al agente para representar sus intereses en varios asuntos. En el escenario empresarial, los accionistas contratan directores y gerentes para tratar de maximizar el retorno de su inversión en la corporación. Los agentes, tales como son asumidos por esta teoría, sólo trabajan para sus principales por lo que esos agentes esperan personalmente ganar de esa relación. Una empresa no es sino el campo de juego financiero y contractual para un número de negocios individuales, y no tiene existencia independiente de esos negocios. El problema de agencia ha dominado la concepción de organización del individualismo y en términos prácticos consiste en crear un sistema de incentivos que pueda alinear el autointerés de los agentes con aquellos de sus principales – como hacer actuar a los gerentes en el mejor interés de los accionistas.

Más de cien años de Teoría de la Organización como disciplina, de asociaciones científicas y profesionales, de instituciones educativas, cursos de maestría y doctorados en management, no menos de 200 revistas especializadas, un conjunto de disciplinas como la antropología, la psicología, la sociología, las ciencias políticas y la administración confluyendo en la investigación de un objeto de estudios denominado “organización”, además de la experiencia de los que trabajan en organizaciones públicas y privadas, ame-

nazan la salud de la posición restringida de la agencia moral, por la cual las organizaciones son meros agregados de personas o simples contratos de sociedad firmados en beneficio de un reducido grupo de dueños para maximizar ganancias y distribuirlas periódicamente.

VI.2. El reduccionismo a la Nagel en la defensa corporativista

Pero también las tesis corporativistas han apelado a un cierto tipo de reduccionismo. Aquí se sostiene que tanto French como Goodpaster han empleado el reduccionismo “a la Nagel”. Además de los reduccionismos ontológico, semántico y metodológico típicamente presentados en los textos de epistemología, Nagel introduce un cuarto tipo de reduccionismo, que Klimovsky denomina “reduccionismo a la Nagel” en su homenaje (Klimovsky, 1998, 201). Consiste en formular una regla de correspondencia que vincule un concepto de una de las teorías o disciplinas científicas reducidas con conceptos de la otra disciplina, la reductora, es decir, definiciones por hipótesis. En definitiva, el reduccionismo “a la Nagel” consiste en hallar, para todo concepto de la ciencia que se desea reducir, una regla de correspondencia que lleve a algún punto de la ciencia reductora. Ello no elimina ni redefine el concepto dado, sino que se lo pone en paralelo con una situación ajena al campo del cual proviene. Ésta es una forma de reducción que respeta ante todo la autonomía de la teoría o de la disciplina inicial, ya que no la elimina completamente sino que la conserva. Podría afirmarse que French y Goodpaster han hallado en sus tesis una regla de correspondencia entre filosofía de la acción y teoría de la organización. En términos de Nagel, French intenta establecer una regla de correspondencia entre la estructura interna de toma de decisiones y la manifestación de la intencionalidad de la acción. Las disciplinas involucradas en esta reducción serían la teoría de la acción y la teoría de la organización, de manera que la definición por hipótesis tomaría la definición de intención a partir de los términos en los que se expresa el cumplimiento de la EDI en Administración.

De acuerdo con la teoría de la acción las acciones son moralmente relevantes sólo en la medida en que sean intencionales, donde los requisitos de la intencionalidad son el conocimiento inmediato y la voluntad del agente. A través de la teoría de la organización sabemos que las organizaciones emplean sistemas formales para tomar decisiones que la obliguen ante terceros, que se establecen sobre el principio de división del trabajo y de las responsabilidades, de manera que distintos tipos de decisiones serán tomadas por el correspondiente nivel de funcionarios responsables por esas

decisiones. Siguiendo los pasos de Nagel, French podría establecer dos proposiciones, una perteneciente a la teoría de la acción y la otra a la teoría de la organización:

A (teoría de la acción): “se cumplen las condiciones necesarias de conocimiento de las consecuencias y de expresión de la voluntad del agente para considerar intencional la acción”

B (teoría de la organización): “se han seguido los procedimientos establecidos para tomar decisiones organizacionales obligantes y el contenido de la decisión es consistente con las políticas empresarias”.

La forma de la definición por hipótesis es: A si y sólo si B, y supone un puente entre lo que sucede de un lado y otro. De un lado tendremos terminología de teoría de la acción (French basa su trabajo en las descripciones de “responsabilidad”, “agente” e “intención” de Austin, Anscombe y Davidson) y del otro, terminología administrativa (las definiciones de “organización”, “estructura organizacional”, “niveles”, “decisiones”, “políticas empresarias”, etc., son parte de cualquier manual de teoría de la organización, en la bibliografía se incluyen títulos de Drucker, Simon, Thompson y March, sólo por citar textos clásicos).

Es decir: “se cumplen las condiciones necesarias para considerar intencional la acción sí y sólo si se han seguido los procedimientos establecidos de toma de decisiones y las políticas empresarias”.

Una manera alternativa de expresar la regla de correspondencia de French sería la siguiente regla de correspondencia: “los actos de los individuos responsables de la corporación forman la intención de la corporación y se atribuyen a la misma si y sólo si los funcionarios que ocupan posiciones han respetado los mecanismos establecidos para tomar decisiones; y el contenido de esas decisiones es consistente con las políticas empresarias”.

¿Cómo es la regla de correspondencia en el principio de proyección moral de Goodpaster? Más allá de la intencionalidad de la acción, en la que parecería que Goodpaster coincide con French, la característica distintiva de la responsabilidad moral en Goodpaster es la tercera acepción del término “responsabilidad”, que es la responsabilidad decisoria, tal como se presenta en el punto IV.2. El aspecto central de esa responsabilidad reside en los procesos cognitivos del discurso moral del individuo o en la perspectiva del juicio moral que adopta. Así, si conoce qué es lo que caracteriza a estos

procesos cognitivos en que se apoyan los juicios de las personas que se denominan “moralmente responsables” podrá defender las capacidades de la corporación para emitir juicios responsables.

El punto de vista moral que adopta el agente tiene dos componentes: racionalidad y respeto. La proyección moral supone que para que se desarrolle la responsabilidad – sea individual o colectiva – los dos elementos de la responsabilidad, la racionalidad y el respeto por los otros, tienen que pasar de ser procesos cognitivos y afectivos a convertirse en realidad, proyectando esa moral a la acción. La proyección se realiza a través de cuatro etapas: percepción, razonamiento, coordinación e implementación. Entonces, las dos proposiciones con la que puede formularse una regla de correspondencia para el principio de proyección moral de Goodpaster se verían como sigue:

A (ética): “los agentes son moralmente responsables siempre que adopten el punto de vista moral en sus acciones”

B (administración): “las organizaciones toman decisiones siguiendo un proceso que comienza en la percepción (1), se continúa en el razonamiento (2) y la coordinación (3) y culmina en la implementación (4) de la decisión, desplegando en sus procesos de decisión y proyectando a la acción los principios de racionalidad y respeto”.

De un lado encontramos terminología filosófica y del otro, administrativa; sin embargo, no eliminamos la palabra “responsabilidad moral”. La regla de correspondencia sería entonces: “los agentes (corporativos) son moralmente responsables si y sólo si toman decisiones siguiendo un proceso que comienza en la percepción (1), se continúa en el razonamiento (2) y la coordinación (3) y culmina en la implementación (4) de la decisión, desplegando en sus procesos de decisión y proyectando a la acción los principios de racionalidad y respeto”.

Nótese que el armado de la regla mantiene la tesis de Goodpaster respecto de que adoptar el punto de vista moral es la condición de la responsabilidad moral, cualquiera sea la calidad del agente, esto es, ya sean seres humanos u organizaciones.

Finalmente, si la conclusión de Goodpaster es que las organizaciones pueden desarrollar los procesos cognitivos que realizan los humanos en sus decisiones podría plantearse la polémica acerca de la agencia moral organizacional en términos de la validez de la regla de correspondencia

empleada por Goodpaster para reducir conceptos de psicología a conceptos de teoría de la organización vinculados con las decisiones empresarias. Esta sería una manera original de exponer la polémica, que acompaña al programa de Klimovsky.

VII. LA NECESIDAD DE SOLUCIONES INTEGRADORAS

VII.1. Recapitulación y evaluación

Abstrayéndonos de los problemas metodológicos, hasta aquí podemos presentar sucintamente las dos tesis enfrentadas para justificar la aceptación o el rechazo de las organizaciones como personas morales.

Por un lado, la tesis colectivista en la versión de French y Goodpaster, mantiene que las organizaciones deben ser consideradas como personas morales plenas puesto que son portadoras de intenciones y pueden formar juicios moralmente responsables. Tomando la clasificación de las acciones de Aristóteles por la que se distinguen las acciones voluntarias o intencionadas de las acciones involuntarias, French sostiene que la razón deliberativa de la organización trasciende a los individuos que la componen y que la organización elabora razones para actuar por sí misma. Según Goodpaster las organizaciones pueden adoptar el punto de vista moral obrando con racionalidad y respeto por los demás. La forma en la que una organización manifiesta sus preferencias y en la que se hace efectiva su intención es través de la EDI. La EDI cumple el rol de redescibir las acciones de agentes individuales en acciones intencionales de la corporación y de transformar los deseos, intereses e intenciones personales de esas personas en intenciones empresarias. Esa EDI tiene dos componentes principales: el organigrama y las reglas de reconocimiento interno. Para que un acto sea moralmente imputable a la corporación, deberá haberse decidido mediante los mecanismos establecidos para formar decisiones (el requisito procedimental) y deberán ser decisiones compatibles con las políticas empresarias (requisito material). A través de sus procesos de decisión la organización puede adoptar el punto de vista moral. El reconocimiento de intenciones organizacionales acarrea la imputación del acto a la corporación y la exigencia de responsabilidad moral por ese acto. Empero, ello no diluye la responsabilidad individual de las personas de carne y hueso que realizaron el acto.

Si es cierto que puede contarse a favor de la tesis corporativista una descripción más apropiada de lo que la corporación “ES” y de la manera en

que funcionan los sistemas morales en su seno, también lo es que tiene problemas para justificar los criterios con los que reconoce agencia moral en las organizaciones – derivándola de presuntas manifestaciones de intencionalidad colectiva o de procesos cognitivos que podrían ser similares a los de los humanos que actúan de manera “moralmente responsable”, y que debe refinar y adaptar el catálogo de derechos y obligaciones morales para un sujeto moral físicamente diferente.

Frente a esta tesis, la posición individualista se resiste a admitir a las organizaciones como personas morales. Adoptando parte de los supuestos de la teoría de la concesión presentados en III.1, Friedman niega a la corporación una entidad diferente de la que ha sido autorizada para aumentar la rentabilidad de sus dueños. Ladd y Danley adoptan la concepción de organización de la teoría de la agregación del punto III.2 para enfatizar la artificialidad de las organizaciones. El individualismo resiste el reconocimiento de responsabilidades morales para “sujetos” que carecen de cuerpo y de alma, de brazos y de trasero, pues ellos no pueden actuar por sí mismos, no pueden arrepentirse, no pueden ser golpeados, etc. Sólo las personas de carne y hueso son verdaderamente responsables, y toda otra alusión a la corporación en tercera persona debe entenderse en sentido metafórico, puesto que la totalidad de sus actos son en última instancia reducibles a actos humanos. La EDI es otra de esas metáforas, para presentar como dos actos distintos lo que es una y sólo una decisión de una persona biológica. De ninguna otra forma pueden aplicarse los conceptos de “agente”, “intención” y “responsabilidad”.

Además de su individualismo metodológico y su antropocentrismo, el abroquelamiento de la tesis individualista en torno al uso moral del vocabulario moral lo libera de tener que lidiar con la adaptación de conceptos originalmente concebidos para la vida humana. Sin embargo, el énfasis en las características físicas de las organizaciones y en la reducción de la acción colectiva a rasgos individuales de las personas intervinientes, empobrece la descripción de la organización y conduce a decisiones erráticas e inconvenientes, por cuanto se mantiene al margen del funcionamiento del sistema. En buena medida, esta posición replica las limitaciones de la teoría de la agregación (punto III.2.), que resiste el reconocimiento de una existencia organizacional diferente de la de sus miembros.

VII.2. En busca de síntesis integradoras

En medio de las dos posiciones extremas, algunos autores han propuesto criterios intermedios para la consideración de la agencia moral organizacional.

Típicamente se han formulado tres importantes críticas a la tesis corporativista. La primera crítica enfatiza la falta de reconocimiento – en la tesis corporativista – de las diferencias físicas y espirituales que distinguen las personas de las empresas. Por ejemplo, las distancias que existen entre personas y empresas en términos de creencias, sentimientos y deseos. La segunda crítica tiene que ver con el propio concepto de agente moral involucrado, pues de su planteamiento parece desprenderse la idea de que la intención de una empresa no es la intención de sus accionistas o trabajadores. Este punto de vista sostiene que cualquier cosa que pueda actuar intencionalmente es un agente y que cualquier cosa que es un agente es un agente moral (irónicamente, Donaldson argumenta que, en tal caso, se podría utilizar ese argumento para decir que los gatos o los ordenadores podrían ser agentes morales, pues por ejemplo, el gato se comporta con la intención de comerse un ratón cuando lo persigue). Esta crítica afecta el planteamiento de French – que sostiene su concepción de la empresa como persona moral en la noción de intencionalidad – no tanto el de Goodpaster en tanto sitúa la moralidad del agente en la racionalidad deliberativa que le permite elaborar razones o juicios morales. La tercera crítica reside en una de las implicaciones, pues si se considera a las empresas moralmente análogas a las personas, entonces las empresas deberían tener los derechos que ordinariamente tienen las personas y deberían ser tratadas como fines en sí mismas. Pero aunque es plausible decir que las organizaciones deberían tener muchos de los derechos adscritos a las personas tales como el derecho a la propiedad, a hacer acuerdos y a obtener beneficios; no parece muy plausible que puedan tener derecho a voto o a beneficiarse de los servicios de Seguridad Social. Por otra parte, caracterizar a las organizaciones como fines en sí mismas contradice nuestras intuiciones respecto de que las organizaciones sirven intereses de individuos. Podemos eliminar una organización de una manera que no podemos eliminar una persona, especialmente cuando la organización deja de cumplir las funciones para las que ha sido creada.

Al respecto puede decirse que es la primera crítica la que resume las implicaciones para las dos posteriores puesto que, las diferencias en “la naturaleza” de las organizaciones respecto de los seres humanos necesaria-

mente determinan diferentes conceptos de “agente” y un catálogo diferente de derechos y obligaciones. En este aspecto, la afirmación de French invocando idéntico tratamiento para organizaciones y personas parece distorsionar el sentido de la analogía.

El propio Donaldson sostiene que la respuesta a la pregunta sobre si las empresas pueden ser consideradas sujetos morales debe dar cuenta de las diferentes concepciones de organización que existen en la teoría de la organización. Al respecto, alude a tres modelos:

- 1. El modelo de empresa como agente racional:** asume que las acciones empresariales son resultado de un proceso unificado en el que un acto es escogido cuando parece que será maximizador de los valores de la empresa. En este sentido, el modelo sugiere que la toma de decisiones sea racional; las empresas intentan perseguir conscientemente los valores tal y como lo hacen los seres humanos. De acuerdo con este modelo, la “mente” de la empresa podría consistir en la mente de sus altos ejecutivos y miembros del consejo de dirección, y presupone que los ejecutivos y sus miembros son capaces de consultar unos con otros con el objetivo de llegar a una decisión.
- 2. El modelo de la empresa como proceso organizacional:** niega que las decisiones empresariales sean el resultado de procesos de toma de decisiones unitarios. Este modelo admite que existen normas y principios implícitos o tácitos que entran en funcionamiento cuando se tiene que tomar una decisión. Aquellas normas y principios que alcanzan a ser formalizados forman parte de lo que se conoce como normas de procedimiento estándar.
- 3. El modelo de la empresa como egoísmo político:** ve el proceso de toma de decisiones en términos de decisiones de trabajadores individuales y de los intereses que ellos persiguen dentro de ella. La analogía de tal comportamiento con el modo de comportarse de los individuos en sociedad buscando encontrar sus intereses individuales en la sociedad, es la que da nombre a este modelo.

La posición de Donaldson al respecto es que la empresa y sus procesos de toma de decisiones no pueden verse ni explicarse sólo desde uno de estos modelos. En este sentido la pregunta correcta no es si la empresa es un agente moral o no sino cuándo es moral y cuando no lo es. En este sentido, trata de especificar condiciones de agencia moral, para concluir que diferentes tipos de agencia moral organizacional pueden distinguirse de acuerdo con el contexto: así, en las organizaciones “grandes” el

modelo de responsabilidad difiere significativamente del que tienen los agentes individuales¹⁹.

También Patricia Werhane admite que la acción colectiva en la corporación no puede reducirse a acciones individuales, lo que confiere a las organizaciones cierto estatus moral. Así, considera que las organizaciones pueden ser vistas como sistemas intencionales, porque exhiben comportamientos intencionales, pero les niega su carácter de portadoras de intenciones.²⁰

Richard de George, afirma que la característica principal de la empresa como sujeto o agente moral, es que es un sujeto colectivo que es actor moral pero no persona moral, pues el proceso de toma de decisiones y de mantenimiento de las reglas morales en determinados sentidos es distinto al de las personas. No tienen conciencia ni son fines en sí mismos, por eso no tienen los mismos derechos morales que tienen los humanos y las obligaciones morales que tienen son también diferentes de las de los humanos. El hecho de que una corporación exista y haya sido establecida para ciertos propósitos no es garantía de que debería existir o de que sus propósitos sean moralmente justificables.

Pero en la medida en que los fines corporativos no son inmorales y que los medios empleados para alcanzar esos fines no son inmorales, las organizaciones están alcanzadas por un amplio rango de reglas morales que afectan a las personas biológicas (De George, 1999, 196).

De George propone un estudio de la estructura de las colectividades que ayude a clarificar qué tipo o clases de acciones se realizan en ellas o

¹⁹ “Aunque las empresas grandes pueden ser agentes morales, son agentes de una clase diferente de la de los seres humanos. Una forma de entender esta diferencia es preguntarse cómo una empresa responsable difiere de un individuo responsable. La imagen de una empresa responsable, en contraste con la del individuo, debería hacer referencia al diseño estructural, a los flujos de información, a la rendición de cuentas interna y externa y a los mecanismos de control interpersonal. Esa empresa también, considerada como una unidad, debe saber más tanto práctica como teóricamente que el individuo responsable, aunque su capacidad para controlar su propio comportamiento sea menor” (Donaldson, 1982, 126–127).

²⁰ “Una organización es una entidad funcional diferenciada. Es un sistema intencional al cual uno puede adscribir agencia moral secundaria... Porque una empresa es capaz de acción secundaria es un agente moral secundario pero no es moralmente autónoma. Y las empresas, al igual que las personas, son y deberían ser moralmente responsables por las acciones dentro de su control, cuando hubieran podido actuar de otra manera.” (Werhane, 1985, 59).

a través de ellas con el fin de poder evaluarlas moralmente. Una primera característica de las colectividades es que ninguna empresa puede actuar a menos que lo haga a través de seres humanos. En segundo lugar, cuando las personas actúan por su capacidad oficial como agentes de una empresa, en virtud de su rol o posición, tienen dentro de la empresa la autoridad que su papel les otorga, y no actúan por ellas mismas. En este sentido, es importante subrayar que este hecho no disuelve la responsabilidad individual, pues aunque actúen dentro de su papel son también responsables. En tercer lugar, el modo en que la responsabilidad es asignada y asumida dentro de una empresa depende de un número de factores, uno de ellos es la EDI, pero no es el único. Esta estructura está creada y configurada por personas y estas personas podrían cambiarla para responder a exigencias morales (De George, 1986, 66).

La contribución más importante de De George se inscribe en la distinción de las organizaciones como actores morales y de los seres humanos como personas morales. Afirma que todos los actores morales están obligados a no dañar a los demás, por lo que las organizaciones están moralmente obligadas a no dañar a otros. Sin embargo, esbozando un criterio muy influyente en la comunidad de especialistas en ética organizacional, sostiene que las obligaciones positivas de las personas morales no son aplicables a las organizaciones, que tienen el rasgo de actividades estrictamente restringidas al cumplimiento de sus propósitos y actividades apropiadas. Sólo los seres humanos, capaces de simpatizar e identificarse con sus semejantes, tienen obligaciones positivas tales como benevolencia o caridad.

El denominador común de estas y otras posturas intermedias es la búsqueda del rescate de lo mejor de cada tesis, desarrollando una nueva, alejada de los extremos y que permita el mutuo enriquecimiento de ambas. Así, la aceptación de la analogía que propone Goodpaster en su principio de proyección moral debería interpretarse como una salida que permita identificar los actos de la corporación de los de los individuos a través de los cuales ella decide. Esta distinción, empero, no debería limitar la responsabilidad de los agentes humanos ni debería ser concebido como un mecanismo que determina las acciones individuales, reduciendo efectivamente a los individuos a agentes morales de segunda categoría. Así, es posible conservar las ventajas de contemplar la organización como algo más o como algo diferente de entidades artificiales, al tiempo que mantiene las diferencias que separan a las personas biológicas de las organizacionales. De la misma forma, es posible arribar a una solución intermedia entre el rechazo a las motivaciones morales de las acciones organizacionales que afirma Ladd y la plena

adopción de un punto de vista moral promovido por Goodpaster. Siguiendo la huella de French, pero en el camino trazado por Donaldson, debe avanzarse en la búsqueda de criterios que permitan establecer cuándo y bajo que condiciones las organizaciones resultan responsables por ciertos actos. Dicho de otra forma, la aceptación de las organizaciones en nuestra comunidad moral no será sin condiciones. Algunas veces serán consideradas agentes morales, mientras que en otros actos no les será conferida esa prerrogativa, la cual debería ser dirigida a enriquecer las adscripciones de responsabilidad, no a excusar actos inmorales invocando limitaciones a la autonomía individual por la determinación exógena de las acciones individuales.

Finalmente, el trabajo más intenso de estos esfuerzos integradores debería orientarse al desafío de profundizar la evaluación de las diferencias entre organizaciones y personas biológicas, para refinar las nociones morales que atraviesan el campo de vida humana y se proyectan sobre la vida económica de las organizaciones. Para distinguir cuáles deberes y derechos morales de los hombres pueden ser compartidos por las organizaciones y de qué manera y en qué grado se concretan.

VIII. CONCLUSIONES: AGENCIA LIMITADA, RESPONSABILIDAD MORAL ADECUADA

A esta altura seguramente el lector encuentra menos elementos para respaldar la tesis colectivista que para descartar la tesis individualista. Tanto por la validez empírica de los supuestos en los que se asienta, como por la pobre descripción de la organización a la que conduce y por las consecuencias que desencadena, la tesis individualista y sus antecesoras - la teoría jurídica de la agregación, la teoría del principal y el agente, y la teoría de la organización como nexo de contratos -, generan dudas y rechazos. Están unidas por su fuerte orientación antropocéntrica y por su inequívoco individualismo metodológico: el comportamiento del grupo se explica a partir de las características de los integrantes del grupo. Esa definición encuentra una fácil refutación en las disciplinas científicas que se han estructurado a partir del concepto de organización como objeto de estudio. El individualismo no puede lidiar con la abrumadora prueba experimental de que los seres humanos pueden ser exageradamente obedientes a la autoridad (como ha probado Milgram), incapaces de ayudar al necesitado cuando los restantes integrantes de su grupo no reaccionan (como lo confirman los hallazgos de Darley y Batson) y sensibles al adoctrinamiento y a los procesos de socialización

internos (como lo demuestran fenómenos tales como el “groupthink”). Pero, ciertamente, no es necesario dedicarse a la teoría de la organización o a la psicología social como profesión para tener acceso a la intuición de que quien ocupa posiciones en la organización se encuentra en ocasiones con un conflicto de valores entre sus convicciones personales y los imperativos del puesto que tiene. Sin perjuicio de la forma en la que esta tensión se resuelva, su mera contemplación nos pone de cara al enfrentamiento entre dos sistemas morales diferentes, el del puesto y el de la persona. Si es evidente que el de la persona es consistente con nuestro vocabulario moral y con la tesis individualista, los valores del puesto no pueden ser explicados a partir de los individuos que conforman la organización – pues están en conflicto con ellos – ni pueden sus actos reducirse enteramente a ellos. Porque las organizaciones trascienden generaciones enteras de personas biológicas y porque los cambios de nombres no alteran sustancialmente los caminos elegidos por la organización para relacionarse con su ambiente. Si existe una moral de ciertos puestos en las organizaciones – ciertamente muy valorada a la hora de reclutar personal, para que los valores de los postulantes sean coherentes con los del puesto que va a ocupar – bien podría pensarse que esa moral representa un orden moral diferente, que es independiente de las personas biológicas que transitoriamente ocupan esos cargos. Ese sería el espacio de la moral organizacional, más allá de las “infracciones semánticas” que esta analogía conlleve.

Un ejemplo sirve para ilustrar el caso. El destino final de las tesis individualistas metodológicas es la explicación de la acción colectiva a partir de características y conductas de los agentes individuales. De esta forma, el predicar la corrupción en una institución supone una referencia a la constitución moral de los sujetos involucrados: el PAMI y la ANSES estarían dominados por individuos moralmente desviados, la reciente quiebra de Enron y el fraude de Arthur Andersen podrían explicarse por las flaquezas de los directivos y de los individuos participantes de esas organizaciones, la corrupción en la policía bonaerense es primariamente atribuible a la desviación de los integrantes de la fuerza. A esta pobre descripción le siguen pobres consecuencias y recetas de política usadas como “soluciones”: cortar cabezas, desplazar de sus cargos a algunos funcionarios, pasar a retiro a las cúpulas, etc. Al cabo de unos meses algunos colegas de los funcionarios despedidos continúan con las prácticas que se entendía que desaparecerían mágicamente, como la rabia al matar el perro. El supuesto implícito de esta estrategia de saneamiento es que la acción colectiva desviada se explica por la desviación de los individuos que participan en ella. Esto es obvio en

alguna medida, pero la “realidad” de las organizaciones es menos simple y las soluciones a la acción colectiva menos mágicas de lo que nos gustaría. Por eso, la pintura de la organización que ofrece la tesis individualista es coherente, de racionalidad impecable y muy respetuosa en el uso del vocabulario moral, pero definitivamente es una pobre descripción de cómo funcionan los sistemas y de la manera en que pueden encararse los problemas de acción colectiva.

No obstante, las debilidades prácticas de la tesis individualista no deberían llevarnos acríticamente a la adopción de la tesis corporativista. Lo que está en juego aquí es no sólo la integridad de nuestro vocabulario moral, sino fundamentalmente la autonomía individual y el mantenimiento pleno de la responsabilidad moral individual, aún en aquellos casos en los que parecería que la organización determina el comportamiento de sus miembros. La discusión futura reside precisamente en esto. ¿Hasta qué punto el formar parte de organizaciones constituye y determina nuestros actos? ¿En qué medida disminuye nuestro libre albedrío? ¿Puede ser interpuesto como excusa para limitar nuestra responsabilidad moral por los actos realizados en nombre de la organización?

Mas allá de los extremos presentados aquí, las posiciones intermedias aportan criterios útiles y enriquecedores para lidiar con el problema de la acción colectiva en las organizaciones.

Una manera de concluir este trabajo es volviendo a las preguntas del capítulo 2, para hallar algunos criterios que nos permitan lidiar con esos problemas:

1. Por agente moral puede entenderse a todos aquellos sujetos que pueden considerar cursos de acción alternativos y justificar su elección con razones (pragmáticas, éticas o morales). Dicho de otra forma – y para evitar la analogía del gato de Donaldson – sus acciones o decisiones no son meras respuestas a estímulos externos sino que pueden dar razones de por qué optaron por un curso de acción determinado y no por otro. En este sentido un agente moral llega a ser considerado como tal porque es un participante en la configuración de prácticas constitutivas de responsabilidad moral y porque es responsable tanto de las acciones u omisiones de acción como de los resultados de las mismas.
2. Cuando se afirma que una corporación es un agente moral uno se aleja de pensarla como una máquina que responde a los estímulos exteriores sin razonar. Así, responde a las exigencias de la opinión

pública, las condiciones del mercado y los grupos de los consumidores reflexionando y deliberando sobre qué es lo que puede y debe hacer. Para ser considerado como agente moral, sea una persona biológica o una corporación, debe tener razones para hacer lo que hace y algunas de esas razones deberán ser morales. Obviamente las empresas no son exactamente como las personas pero tienen una estructura interna apropiada mediante la cual el agente moral puede usar razones morales para tomar sus decisiones.

3. Un proceso de toma de decisiones para ser calificado de moral deberá tener al menos tres elementos: la capacidad para usar razones morales en la toma de decisiones; la capacidad de que el proceso de toma de decisiones controle no sólo sus acciones organizacionales manifiestas sino también la estructura de políticas y reglas; y la garantía de respetar el libre albedrío de los miembros de la organización (para que las decisiones organizacionales obliguen a sus miembros es necesario que la pertenencia a la organización sea voluntaria). Los seres humanos son responsables moralmente no sólo de sus acciones, sino también del mantenimiento de sus capacidades morales. Por tanto, la agencia moral organizacional implica el mantenimiento de las facultades morales organizacionales, tales como ciertas políticas, reglas y procedimientos morales empresariales.
4. Si las organizaciones satisfacen estas dos condiciones entonces podrían ser calificadas de agentes morales, pero no como “personas morales” (los principios de libertad negativa y de igualdad proveen en conjunto la definición de persona como concepto teórico de la moralidad, que alcanza a todos los seres que tienen la capacidad virtual o actual de actuar racional y socialmente, “y estos son todos los seres humanos”²¹, Guariglia, 1998, 170). La organización es sujeto de responsabilidad moral plena y no simplemente un medio para realizar la responsabilidad moral individual.
5. Las organizaciones son sujetos de responsabilidad moral, pero siempre existe una responsabilidad compartida con la responsabili-

²¹ Parecería, de todas maneras, que el concepto de persona surge del principio de Universalidad en Guariglia, de tal suerte que no importan demasiado las reglas formales para la determinación de la calidad de persona: si la comunidad en un cierto momento confiriera la obligación de tener responsabilidad moral a la organización, sin perjuicio de que no cubra las exigencias biológicas, “será persona”.

dad de los individuos que la integran y que tienen primacía sobre la estructura organizativa. Por eso es que se habla de las organizaciones como sujetos colectivos, puesto que son los individuos los sujetos últimos de responsabilidad moral. En este sentido, las acciones que se llevan a cabo en las empresas son siempre actuaciones realizadas por individuos que actúan “vicariamente” por la organización, obligándola y haciéndola responsable por sus actos, como en el contrato de mandato.

6. Las organizaciones están conformadas por personas que las crean y personas que cooperan mutuamente para la obtención de los fines corporativos. Si es inteligible atribuirle intenciones, decisiones, y acciones a las burocracias organizacionales, y por consiguiente atribuirle racionalidad – o falta de esta – a aquellas intenciones, decisiones y acciones; también lo es que resulta inapropiado extender la analogía hasta hacer a las organizaciones equivalentes a los humanos que habitan en ellas. En consecuencia, la respuesta a las preguntas del punto II) demandan un esfuerzo adicional: tendremos un conjunto de derechos y obligaciones conferidos a las organizaciones como agentes morales no humanos, y tendremos también otro grupo de derechos y obligaciones reservados de manera exclusiva para las personas humanas, que son las personas morales por excelencia.
7. La expansión de la frontera moral para incluir a no humanos no tiene espacio en los enfoques éticos tradicionales. Empero, más allá del antropocentrismo y el individualismo metodológico de esas tesis, los trabajos de Peter Singer y Arne Naess, abogando por un cambio de una ética homo-céntrica a una bio-céntrica o eco-céntrica, podrían expandir los límites morales más allá de la exclusividad de intereses humanos. Este es el camino que ha inspirado a algunos estados para la sanción de la legislación protectora de algunas especies en extinción y para la protección del medio ambiente.

En definitiva, cualquier organización puede ser considerada como un agente moral, como un sujeto colectivo capaz de racionalidad y de regirse por criterios morales; en este sentido tiene la responsabilidad de integrar en sus procedimientos de toma de decisión reglas que posibiliten la deliberación y la toma de decisiones atendiendo no sólo a criterios legales y sociales sino también morales. Se afirma la posibilidad de atribuir a la empresa no sólo una responsabilidad legal o social, sino también moral. Pero ésta es no sólo una

responsabilidad de la organización como colectividad, sino también una responsabilidad moral de los hombres que la integran, pues ellos pueden y deberían cambiar los procedimientos y las políticas empresarias. La agencia moral empresaria no disminuye la responsabilidad individual sino que la intensifica, a partir del reconocimiento del fenómeno de la acción colectiva. Después de la serie de escándalos y bancarrotas que comenzaron con Enron, los eticistas de negocios comenzaron a reclamar de los directivos mayor responsabilidad individual en la elección de su lugar de trabajo. Pero la responsabilidad no se agota en “elegir bien”, sino que se extiende puertas adentro de la empresa. Goodpaster supo describir este rol crucial de los altos ejecutivos para movilizar las fuentes de influencia disponibles hacia el objetivo de institucionalizar la responsabilidad moral:

“Tales fuentes de influencia incluyen establecer metas, modificar las estructuras organizacionales, e introducir criterios de medición y refuerzo para las subunidades de negocios y para los individuos. Los altos ejecutivos deben verse a sí mismos, no como auxiliares de las grandes concentraciones de materiales y recursos humanos, sino también como arquitectos de instituciones responsables. Deben entender que su influencia se extiende a los procesos de percepción, razonamiento, coordinación e implementación discutidos anteriormente, tanto si el tema es seguridad del producto, salud de los trabajadores, protección ambiental o verdad en publicidad.” (Goodpaster, 1984, 321).

Finalmente, construir organizaciones moralmente responsables es una forma de contribuir a mantener a los miembros individualmente responsables, al quitarles la apelación a la coerción y la obediencia a la autoridad como excusas por la inmoralidad de sus actos.

IX. REFERENCIAS

- Alzola, M. y Santoro, M. (2005). Piercing the Moral Veil of the Corporation: Corporate Moral Agency and International Business Ethics? Society for Business Ethics, Annual Meeting 2005.
- Anscombe, G. E. M. (1991). *Intention*, Ediciones Paidós - Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona (*Intention*, Basil Blackwell Publisher, Oxford).
- Bowie, N. (1994). *French For The Masses*, Business Ethics Quarterly, Volume 4, Number 4, October 1994, 513-518.
- Bratton, Jr. (1989). “The ‘Nexus of Contracts’ Corporation: A Critical Appraisal”, *Cornell Law Review* 74, 407-433

- Carroll, A.B. (1987). *Social issues in management research: Experts' view, analysis and commentary* in *Business & Society*, 33, 1994, 5-29
- Danley, J. (1980). *Corporate Moral Agency: The Case for Anthropological Bigotry*, en Hoffman, M. (1990). *Business Ethics*, Mc Graw Hill.
- Davidson, D. (1992). *Mente, mundo y acción*, Ediciones Paidós - Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona (*The Myth of the Subjective. A Coherence Theory of Truth and Knowledge, Deception and Division Knowing One's Own Mind The conditions of Thought*, Proceedings and Addresses of the American Philosophical Association).
- Davis, K. (1960). *Can business afford to ignore social responsibilities?*, *California Management Review*, 2, 1960, 70.
- De George, R.T. (1987). *The status of Business Ethics: past and future*, *Journal of Business Ethics*, 6, 1987, 201-211.
- (1986). *Corporations and morality*, en Curtler, H. (ed.), *Shame, responsibility and the corporation*, Haven Publishing.
- (1999). *Business Ethics*, 5th ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Donaldson, T. (1982). *Constructing a Social Contract for Business*, en Donaldson, T. (1982). *Corporations and Morality*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- (1986). *Personalizing Corporate Ontology, The French Way* in H. Curtler (ed), *Shame, Responsibility and the Corporation*, 99-111
- (1989). *The Ethics of International Business*. New York,: Oxford University Press.
- Donaldson, T, Werhane, P. H. y Cording, M. (Eds.) (2002). *Ethical Issues in Business: A Philosophical Approach* (seventh edition), Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- Drucker, P. F. (1999). *Los desafíos de la administración en el siglo XXI*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- French, P. (1995). *Ethics and Agency Theory: A Review Article*, *Business Ethics Quarterly*, 5 (1995), 621-628.
- (1979). *The corporation as a moral person*, *American Philosophical Quarterly*, 16, 3, July 1979, 207-215.
- Friedman, M. (1970). *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, en Hoffmann, W. M. y Mills Moore, J. (Eds.) (1990). *Business Ethics*, New York, Mc Graw Hill (Segunda Edición).
- Gómez, Ricardo (1995). *Neoliberalismo y Seudociencia*, Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Goodpaster, K. (1982). *Can a Corporation Have a Conscience?*, *Harvard Busi-*

- ness Review 60, 1, 132–141.
- (1984). *The Concept of Corporate Responsibility*, en Regan, T. (1984) *Just Business: New introductory essays in business ethics*, New York, Random House, 292-323.
- (2000). *Conscience And Its Counterfeits In Organizational Life: A New Interpretation Of The Naturalistic Fallacy*, *Business Ethics Quarterly*, 10, 1, 203-220.
- Guariglia, O. (1996). *Moralidad, Ética Universalista y Sujeto Moral*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Kerlin, M. J. (1997). *Peter French, Corporate Ethics and The Wizard of Oz*, *Journal of Business Ethics*, 16: 1431–1438.
- Klimovsky, Gregorio e Hidalgo, Cecilia (1998). *La inexplicable sociedad*, A-Z Editora, Buenos Aires.
- Ladd, J. (1993). *Corporate mythology and individual responsibility*, en White, T. (1993). *Business Ethics. A Philosophical reader*, New York, Macmillan Publishing Company.
- McMahon, C. (1995). *The Ontological And Moral Status Of Organizations*, *Business Ethics Quarterly*, 5, 3, 541-554.
- Mills Moore, J. (1993). *International Reflections On Individual Autonomy And Corporate Effectiveness*, *Business Ethics Quarterly*, 3, 2, 1993, 197-204.
- Nash, R. F. (1989). *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*, Madison, Wis., The University of Wisconsin Press.
- Nesteruk, J. (1992). *The Moral Status of the Corporation: Comments On An Inquiry*, *Business Ethics Quarterly*, 2, 4, 461-464.
- Nielsen, R. P. (1993). *Organization Ethics From A Perspective Of Praxis*, *Business Ethics Quarterly*, 3, 2, 131-152.
- Nino, C. S. (1989). *Ética y derechos humanos*, 2º Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires.
- Phillips, M. (1992). *Corporate Moral Personhood And Three Conceptions Of The Corporation*, *Business Ethics Quarterly*, 2, 4, 435-454.
- Robbins, S. y Coulter, M. (1996). *Administración*, Prentice Hall Hispanoamericana, México D. F.
- Schudt, K. (2000). *Taming the Corporate Monster: An Aristotelian Approach to Corporate Virtue*, *Business Ethics Quarterly*, 10, 3, 711-724.
- Simon, H. (1978). *El Comportamiento Administrativo*, Aguilar Ediciones, Buenos Aires.
- Velasquez, M. (2000). *Ética en los negocios: Conceptos y casos*, Pearson Education, Prentice Hall.

- (1983). *Why Corporations are Not Morally Responsible for Anything They Do*, *Bus. & Prof Ethics J.*, 1, 1-6
- Weiss, J.W. (1994). *Business Ethics. A managerial, Stakeholder approach*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company.
- Werhane, P. H. and Freeman, R. E. (1997) (Eds.) *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*, Oxford, Blackwell Business.
- Werhane, P. H. (1985). *Persons, Rights, and Corporations*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Wood, D. and Logsdon, J. (2002). *Business Citizenship: From Individuals to Organizations*, Society for Business Ethics, The Ruffin Series, Special Issue N° 3.
- Zenisek, T.J. (1979). *Corporate Social Responsibility. A conceptualization based on organizational literature*, *Academy of Management Review*, 4, 1979.



Después de Kahneman y Tversky; ¿Qué queda de la Teoría Económica?

JUAN CARLOS DE PABLO¹

Titular de DEPABLOCONSULT, profesor de la Universidad de San Andrés y del UCEMA.

depablo@speedy.com.ar

Resumen

En Una mente brillante el decano de la facultad le dice a John Forbes Nash: "¿se da usted cuenta que esto contradice 150 años de teoría económica?". Además, desde que en 2002 el premio Nobel en economía le fue otorgado al psicólogo cognitivista Daniel Kahneman, más de un periodista sugiere que "lo poco que quedaba del análisis económico" tiene que ser tirado a la basura.

Con respecto al trabajo realizado por Kahneman (y Amos Tversky), el objetivo de este trabajo consiste en contestar interrogantes como los siguientes: ¿cuánto hay de cierto en la hipótesis periodística? ¿cómo debemos los economistas digerir sus hallazgos y sus propuestas? ¿qué debemos enseñar en las aulas?

Abstract

In A beautiful mind the Dean says to John Forbes Nash: "do you realise that this contradicts 150 years of political economy?". Besides, since in

¹ Una versión preliminar fue presentada en el Foro de Estudios Financieros, el 15 de julio de 2004.

2002 cognitive psychologist Daniel Khaneman got the Nobel prize in economics, journalists ask if there is any remaining worth in economic analysis. Referred to the work of Khaneman (and the late Amos Tversky), this paper answer questions like the following: is it true the journalist hypothesis? What economists should do with Khaneman's findings and proposals? What should we teach in the classroom?

I. INTRODUCCIÓN

“Muchos psicólogos parecen encontrar irracionalidad en todos lados, y muchos economistas parecen encontrar lo que destacan los psicólogos, como siempre irrelevante” (Smith, 2003).

“Cuando a comienzos de la década de 1970 me familiaricé con los supuestos psicológicos utilizados en el análisis económico, me encontré con que el ser humano implícito en dicho análisis es uno racional y autocentrado, y que sus preferencias no cambian. Me sorprendió mucho, porque como psicólogo profesional fui entrenado para no creer una palabra de todo esto... Entonces la distancia que había entre el análisis económico y la psicología era verdaderamente muy grande... Dicha distancia se ha achicado, pero no hay ninguna expectativa inmediata de que ambas disciplinas compartan un mismo enfoque sobre el comportamiento humano” (Kahneman, 2003)².

“Pegarle” a la teoría económica es un deporte mundial, que practican –entre otros- quienes fabrican películas o escriben diarios y revistas.

² A lo largo de esta monografía, los textos originales fueron subrayados *a piacere*.

En *Una mente brillante*, la edulcorada versión cinematográfica de la biografía de John Forbes Nash, basada en la obra que con el mismo título Sylvia Nasar publicó en 1998, en un bar ubicado en Princeton, Nash le dice a sus compañeros de estudio que “Adam Smith necesita una corrección, y que estaba equivocado”; y luego de leer una monografía suya, el decano de la facultad le dice a Nash: “¿se da usted cuenta que esto contradice 150 años de teoría económica?”, y tal como era de esperar, éste pone cara de tonto... creyendo que es así³.

Además, desde que en 2002 el premio Nobel en economía le fue otorgado al psicólogo cognitivista Daniel Kahneman, más de un periodista sugiere que “lo poco que quedaba del análisis económico” tiene que ser tirado a la basura.

Es fácil advertir que un comentario y otro constituyen impactantes exageraciones. Sólo a un director cinematográfico se le puede ocurrir que luego del par de monografías económicas escritas por Nash, hay que tirar a la basura toda la labor inspirada por *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith.

Pero ésta es solo una cara de la moneda. Este trabajo se pregunta por la otra cara. Específicamente, y con respecto al trabajo realizado por Kahneman, el objetivo es contestar interrogantes como los siguientes: ¿cuánto hay de cierto en la hipótesis periodística? ¿cómo debemos los economistas digerir sus hallazgos y sus propuestas? ¿qué debemos enseñar en las aulas?

Luego de “presentar en sociedad” a Kahneman y a Amos Tversky, más los economistas líderes de la denominada “economía de la conducta” (*behavioural economics*), el trabajo sintetiza lo que decía la teoría económica antes del aporte de los autores mencionados, en qué consiste dicho aporte, y por consiguiente cuál es el desafío que ahora se le plantea a la profesión.

³ En Nasar (1998) no hay nada parecido. En todo caso la autora sugiere que Nash le dio *contenido operativo* al planteo de Adam Smith. Es más, según Nasar, “Nash llegó a su idea esencial cuando era un estudiante no graduado en el Carnegie Institute of Technology, antes de llegar a Princeton, antes de asistir al seminario sobre teoría de los juegos dictado por Albert Tucker, y antes de leer von Neumann y Morgenstern (1944). Se le ocurrió mientras estaba sentado en el único curso de economía que tomó en su vida, dictado por Berthold F. Hoselitz... La teoría de los juegos lo llevó a Princeton, y no al revés”. Moraleja: al cine no hay que ir a aprender historia, economía o psicología; hay que ir a pasar un buen rato.

II. ¿QUIENES SON KAHNEMAN Y TVERSKY?

En 2002 el premio Nobel en economía fue compartido por Kahneman y Vernon Lomax Smith. Según la Academia de Ciencias de Suecia, Kahneman mereció el Nobel “por haber integrado percepciones de la investigación psicológica, dentro del análisis económico, especialmente el juicio humano y la decisión económica bajo incertidumbre”, mientras que Smith lo mereció “por haber desarrollado los experimentos de laboratorio como una herramienta útil para el análisis económico empírico, particularmente en el estudio de diversos mecanismos de mercado”.

Fueron premiados juntos por haber basado sus hallazgos en métodos experimentales, pero se trata de hallazgos de naturaleza diferente. Por eso, sin despreciar el aporte de Smith, de inmediato me voy a concentrar en el de Kahneman. En rigor, en el Kahneman y Tversky, dado que “pocos dudan que si Tversky estuviera todavía vivo [falleció en 1996], no hubiera compartido el Nobel con Kahneman” (Rabin, 2003).

Al galardonar a Kahneman, el Comité Nobel le proporcionó enorme publicidad, a un significativo esfuerzo llevado a cabo durante el último cuarto del siglo XX, por algunos psicólogos cognitivistas y un pequeñísimo número de economistas. “Tversky (y Kahneman) vienen batallando sobre estas cuestiones desde hace tiempo, con reconocimiento entre los psicólogos cognitivistas. A punto tal que aparecen en un libro de texto (Cognition), que Glass, Holyoak y Santa publicaron en 1979; y en la reseña interdisciplinaria que Connolly, Arkes y Hammond publicaron en 2000, aparecen reproducidos dos de sus artículos (‘Heuristics and biases’, publicado en 1974, y ‘Choices, values and frames’, publicado en 1984)... Hasta 1994, la influencia directa de sus investigaciones sobre el análisis económico, ha sido limitada. En buena medida porque como la referida investigación se centra en los desvíos del comportamiento, desde la racionalidad como es tradicionalmente concebida por los economistas, estos han generado un conjunto de argumentos para *descalificar* dicha investigación (argumentos psicológicos, económicos y metodológicos)” (Rabin, 1996). También cabe agregar que “*Tversky y yo planteamos nuestra investigación principalmente como una contribución a la psicología, y subsidiariamente al análisis económico*” (Kahneman, 2003a).

En su autobiografía, Kahneman (2002) apunta: “Nací en Tel Aviv, Israel, en 1934, donde mi madre estaba visitando a su familia. Mi domicilio regular era en París. Mis padres eran lituanos judíos, migrados a Francia a comienzos de la década de 1920, a quienes les había ido muy bien... La mudanza a Palestina [en alrededor de 1947] alteró por completo mi experiencia

de vida... A los 17 años, con alguna dificultad, decidí que sería psicólogo. Cuando tomé un test vocacional; psicología apareció al tope de las alternativas, y economía muy cerca... Estudié en la Universidad Hebrea de Jerusalén, donde en 1954 obtuve el Bachelor of Arts, especializándome en psicología y matemáticas”.

“Entre 1954 y 1956 estuve enrolado en el ejército, el primer año como jefe de pelotón, el segundo en el departamento de psicología del ministerio de defensa. Al obtener la baja, la Universidad Hebrea me otorgó una beca para doctorarme en el exterior, y volver y enseñar en su departamento de psicología. En enero de 1958 llegué a la Universidad de California, en Berkeley (UCLA), doctorándome en psicología en 1961. En la UCLA aprendí mucho, pero no fui adecuadamente entrenado para hacer investigaciones. Por consiguiente, inventé mi propio laboratorio” (Kahneman, 2002).

Desarrolló su carrera en el ámbito académico. Enseñó en la Universidad Hebrea a partir de 1961 (lecturer hasta 1966, senior lecturer entre 1966 y 1970, profesor asociado entre 1970 y 1973, y titular desde entonces y hasta 1978). En dicho año se trasladó a la Universidad de British Columbia, Vancouver, Canadá, y en 1993 pasó a la Universidad de Princeton, y a la Woodrow Wilson School of Public Affairs. Fue profesor visitante en las universidades de Michigan, Harvard, Cambridge (Inglaterra), el Instituto Canadiense para la Investigación Avanzada, y la Fundación Russell Sage.

Tversky, por su parte, nació en Haifa, Israel, en 1937. Peleó en las guerras de Medio Oriente de 1956, 1967 y 1973, obteniendo la mayor condecoración por valentía, en virtud de un episodio ocurrido en 1956. Estudió en la Universidad Hebrea de Jerusalén, donde se graduó en 1961, doctorándose 4 años más tarde, en psicología, en la universidad de Michigan.

Luego de pasar un año en Harvard regresó a la Universidad Hebrea, donde en 1972 fue nombrado profesor titular de psicología. En 1978 volvió a Estados Unidos, ingresando al departamento de psicología de Stanford. Falleció víctima de un cáncer.

“Lo conocí en 1957 [a Tversky], cuando él era teniente, paracaidista, que recién había rendido el examen de ingreso para el programa no graduado en psicología de la Universidad Hebrea... Entre 1968 y 1969 dicté un seminario para graduados sobre aplicaciones de la psicología a los problemas del mundo real. Se convirtió en un evento que cambió mi vida, porque le pedí a él, que dictara la clase sobre lo que estaba haciendo sobre juicio y decisiones, basada en un enfoque bayesiano. Amos y yo decidimos juntarnos para almorzar, para discutir nuestras corazonadas sobre la manera en la cual las probabilidades ‘realmente’ eran tenidas en cuenta” (Kahneman, 2002).

“Nos seguimos viendo y colaborando. La experiencia fue mágica. Había gozado el trabajo en colaboración antes, pero esto era algo diferente. Amos fue descrito por otros como la persona más lista que habían conocido. También era muy gracioso. En su presencia, también yo me volví gracioso. El trabajo que escribimos sobre la ‘ley de los pequeños números’ fue deliberadamente humorístico... También descubrí que él tenía una solución para cada dificultad que yo tenía al escribir... El prefería la noche, y yo la mañana, por lo que nos reuníamos para almorzar y por la tarde. Pasábamos horas simplemente hablando. Hablamos de todos los temas existentes bajo el sol... Tiramos una moneda para elegir el orden en que escribimos los apellidos en nuestro primer trabajo conjunto, alternándolo desde entonces... Todas nuestras ideas surgieron de un trabajo conjunto... Fuimos un equipo, y continuamos siéndolo durante bastante más de una década. El premio Nobel me fue otorgado por el trabajo que produjimos durante este período de intensa colaboración” (Kahneman, 2002).

“En 1978 nos encontrábamos en el máximo de nuestro esfuerzo conjunto, y totalmente entregados a nuestra colaboración. Durante algunos años logramos mantenerla, viéndonos semana por medio y hablándonos por teléfono varias veces por día, algunas veces durante horas. Así completamos el estudio sobre el encuadre. Pero en algún momento el ganso que había puesto los huevos de oro languideció, y nuestra colaboración menguó. Aunque este resultado ahora aparece como inevitable, fue una dolorosa sorpresa para nosotros. Tratamos durante años reavivar la magia que habíamos perdido, pero en vano... Estábamos intentándolo nuevamente, cuando él falleció. Cuando a comienzos de 1996 supo que le quedaban pocos meses de vida, decidimos editar conjuntamente un libro sobre toma de decisiones, que cubriera el trabajo conjunto realizado durante más de 20 años. El prefacio que escribí yo solo fue probablemente mi más dolorosa experiencia como escritor” (Kahneman, 2002)⁴.

⁴ “La gente que impacta no muere sola. Algo muere en todos los impactados. Amos impactó mucho... Hay menos inteligencia en el mundo, y menos gracia. Era la persona más libre que conocí, y podía ser libre porque también era uno de los más disciplinados. Amaba vivir. Se las arregló para morir como vivió – libre... De lejos, publicó más artículos en *Psychological Review* que cualquier otro en la historia de esa revista, que tiene más de cien años... Tenía un gusto perfecto en elegir temas de investigación, y nunca desperdiciaba tiempo en cuestiones que no fueran a tener importancia... Era único en encontrar una cuestión donde el terreno era fértil, y sacarle todo el jugo. Lo que hacía no necesitaba ser rehecho. Si había que extender el análisis o no, fue una fuente de frecuente, y en general productiva, tensión entre nosotros, a lo largo de 30 años”, afirmó el 5 de junio de 1966, al enterarse del fallecimiento de Tversky (reproducido en Kahneman, 2002).

. . .

Junto a la vida de estos dos psicólogos cognitivistas, corresponde mencionar la de un par de economistas: Richard H. Thaler y Matthew J. Rabin. Capaces, pero sobre todo corajudos, por haber dedicado sus talentos y esfuerzos al análisis de cuestiones bien alejadas del eje principal del análisis económico, como el denominado análisis económico de la conducta.

Thaler “explica su propia odisea intelectual a partir de un origen improbable, la Universidad de Rochester, donde se doctoró en economía a mediados de la década de 1970. Su departamento de economía era, para él, ‘el club de campo de la Universidad de Chicago’, un bastión de la creencia en la racionalidad económica y la eficiencia del mercado. Al investigar para su tesis sobre el valor monetario de la vida humana, dio un salto herético al realizar una encuesta, preguntándole a la gente acerca del valor que le asignaban a su propia vida. Encontrando, sorprendentemente, que cuando preguntaba cuánto habría que pagarle al encuestado, para que aceptara un aumento de 0,001 en la probabilidad de morir de manera inmediata, la respuesta típica era *varias miles de veces mayor* que el monto especificado por lo que estarían dispuestos a pagar por eliminar una equivalente probabilidad de muerte inmediata preexistente... Aunque no inmediatamente, esto despertó su interés por las anomalías” (Loewenstein, 1996).

“Se convirtió en el líder de los economistas guerrilleros que propugnan un nuevo enfoque (o la reavivación de uno viejo) que mira a la economía simplemente como un enfoque de las ciencias sociales, y por consiguiente se siente obligada a adoptar supuestos que son certificados científicamente por el resto de los científicos sociales, particularmente los psicólogos, pero también los sociólogos, los antropólogos, etc.” (Loewenstein, 1996). “El trabajo de integración de los distintos hallazgos fue realizado principalmente por Thaler, y un grupo de economistas jóvenes que se formó alrededor suyo, comenzando por Colin Camerer y George Loewenstein, seguidos por Rabin, David Laibson, Terry Odean y Sendhil Mullainathan... El texto fundamental de economía conductista fue el primer artículo de Thaler (1980)” (Kahneman, 2002). “Aunque no es el más conocido economista de fines del siglo XX, bien puede ser el más controvertido. Y esto es así porque le gusta argumentar, mostrando la *anomalía*. Las más conocidas fueron publicadas en el *Journal of economic perspectives*, y recogidas luego en *The winner’s curse*, publicado en 1992... A través de los trabajos de Kahneman y Tversky encontró la explicación para muchas de sus anomalías” (Loewenstein, 1996).

“En 1977-1978 comenzó la segunda amistad profesional más importante de mi vida, la que desarrollé con Thaler... un economista joven, bendecido por poseer una mente filosa e irreverente... Muy pronto nos hicimos amigos, y nos hemos influido fuertemente de manera mutua... En 1982 me encontré con Eric Wanner, un psicólogo que en ese momento era vicepresidente de la Fundación Sloan. Quería promover la integración entre la psicología y la economía... Uno de los primeros proyectos consistió en financiar la visita de Thaler a la universidad de British Columbia, donde yo estaba. Ese año fue uno de los mejores en mi carrera. El trío se completó con el economista Jack Knetsch. Formamos un buen equipo: la sabiduría y la imperturbable calma de Jack resistió el stress derivado del temperamento bullicioso de Dick, y mis obsesiones perfeccionistas e impacencias intelectuales” (Kahneman, 2002).

Rabin, ganador en 2001 de la medalla John Bates Clark, que cada dos años se otorga al economista más distinguido menor de 40 años, “adora los colores brillantes... Es simultáneamente muy serio con respecto a su investigación, y muy gracioso con respecto a todo lo demás... Es, además, una persona muy dulce y muy modesta (una prueba empírica de esto, es que se sentirá avergonzado al leer este artículo)... Antes de dedicarse a la cuestión de la equidad (*fairness*) [Rabin, 1993] trabajó en comunicación y señales. En ‘renuncia y renegociación’ introdujo los conceptos de *tentación* (la mayor ganancia de corto plazo, al hacer trampa frente a un acuerdo implícito) y *credibilidad* (si un jugador hace trampa, destruye su credibilidad)... Después de dedicarse a equidad, se orientó casi exclusivamente a la relación entre psicología y economía” (Camerer y Thaler, 2003).

III. LA TEORÍA ECONÓMICA HASTA ELLOS

Si Kahneman obtuvo el premio Nobel en economía “por haber integrado percepciones de la investigación psicológica, dentro del análisis económico, especialmente el juicio humano y la decisión económica bajo incertidumbre”; ¿qué decía al respecto la teoría económica, antes de él?

“En el análisis económico se desarrollaron, simultáneamente, dos clases de órdenes racionales: *la racionalidad constructivista y la racionalidad ecológica*. Ambas influyeron en el diseño e interpretación de los experimentos que se realizan en economía. La racionalidad constructivista deriva de procesos de razonamiento humano *deducidos concientemente*. La racionalidad ecológica emerge de la *evolución cultural y biológica*. La gente funciona en base a reglas sin poder articularlas, pero pudiendo descubrirlas.

Esta es la herencia intelectual de los filósofos escoceses... No se necesita que la gente piense en sí misma: *el punto que hicieron los filósofos escoceses es que la gente no tiene que ser buena para producir bienes*. Los mercados economizan en información, comprensión, racionalidad, número de agentes y virtud” (Smith, 2003).

Cuadro 1
Quien es Quien y Cuando

Período	Contexto de riesgo e incertidumbre	Contexto de Certeza
1738	Daniel Bernoulli y la paradoja de San Petersburgo	
1776		Adam Smith
Alrededor de 1870		Revolución marginalista
Década de 1930	Keynes, Shackle	Hicks, Allen, Samuelson
1952	Paradoja de Allais	
Década de 1960		Simon, Hirschman,
Leibenstein, Scitovsky		
Década de 1970	Kahneman, Tversky	
Década de 1980	Thaler, Rabin	

En el Cuadro 1 se ubican en el tiempo los aportes más importantes, clasificándolos según que se hayan formulado en contextos de riesgo e incertidumbre, por una parte, y de certeza por la otra. A pesar de que Kahneman se refirió principal (aunque no exclusivamente) a las decisiones bajo riesgo e incertidumbre, para clarificar la cuestión también será analizado en primer término el caso de las decisiones en un contexto de certeza.

III.1. Contribuciones analíticas en contextos de certeza

Adam Smith. “Los supuestos psicológicos fundamentales de *La riqueza de las naciones* son que los hombres, por su dependencia, aprecian las ventajas del intercambio, y por pensar en sí mismos, realizan dichos intercambios. El término ‘racionalidad’ no entra explícitamente en la discusión, y el concepto lo hace sólo para entender como el ser humano autocentrado juzga dónde están sus intereses... En materia de racionalidad, Smith tuvo una claridad y una consistencia que no siempre fue mantenida por sus sucesores... Para él

ser racional quiere decir *tener razones para hacer lo que se hace, no implica maximizar nada, o tener un único y consistente criterio de elección, como la utilidad...* La racionalidad de *La riqueza de las naciones* es la racionalidad del sentido común de todos los días. Es una *racionalidad de procedimientos...* Una teoría de la racionalidad acotada es necesariamente una teoría de la racionalidad en el sentido de procedimientos” (Simon, 1997).

Revolución marginalista. Lo que a comienzos de la década de 1960 aprendí en la facultad, surgió –según la versión convencional- de un esfuerzo realizado *un siglo después* de la publicación de *La riqueza de las naciones*⁵, modificado “hasta sus últimas consecuencias” medio siglo más tarde. Sintéticamente, la idea es la siguiente: para explicar por qué un ser humano, en cuanto consumidor, demanda determinadas cantidades de bienes, maximizo una función de utilidad (cardinal), sujeta a la restricción de presupuesto, es decir, al hecho de que la persona bajo consideración tiene determinado nivel de ingreso, y que los precios de los bienes son tales y tales. Con frecuencia el análisis no se plantea en términos de “equilibrio”, es decir, de explicar por qué es lo que es, sino de “estática comparativa”, en otros términos, de imaginar como sería lo que es, frente a cambios en las circunstancias, como una variación del ingreso del demandante, o del precio de alguno de los bienes. La principal inferencia de este análisis es que –salvo en el caso de la curiosidad de los bienes [Robert] Giffen-, la curva de demanda tiene pendiente negativa, es decir, existe una relación inversa entre el precio de un producto y su cantidad demandada. Ulteriores investigaciones probaron que los mismos resultados surgían utilizando una función de utilidad ordinal, es decir que basta con suponer “más” y “menos” utilidad, sin tener que decir en cuánto, y que ni siquiera eso, porque el mero supuesto de congruencia en las opciones implicaba que la función de utilidad era “revelada” observando las conductas.

⁵“Hasta hace poco tiempo, el relato convencional en los libros de texto de historia del pensamiento económico, era que un triunvirato de escritores ingleses y del continente [europeo], a comienzos de la década de 1870 había trazado la raya que separa la economía clásica, de la neoclásica: Carl Menger, Leon Walras y William Stanley Jevons. Habiendo Alfred Marshall codificado estas ideas en sus *Principios del análisis económico*, cuya primera versión se publicó en 1890... Tenemos dos objeciones a esta versión: la primera es que las *herramientas* de la economía neoclásica fueron inventadas *mucho antes* de 1870 (por al menos por una veintena de autores, de varias nacionalidades); la segunda es que el *método* de la economía neoclásica fue inventado *después*, porque el relato convencional subestima el aporte de Marshall” (Ekelund y Hébert, 2002). Cierto, pero a los efectos de esta monografía, podemos concentrarnos en la esencia del enfoque marginalista, más allá de la disputa referida a quienes fueron sus inventores.

Todo esto es muy conocido, como para que merite ser elaborado. Con nombre y apellido de sus autores, “para Jevons no era suficiente suponer que los agentes económicos no eran estúpidos; era importante analizar qué significaba para la unidad económica actuar conforme a su propio interés... *Con la ayuda de una unidad cardinal de utilidad*⁶, fue posible representar al agente racional como un simple maximizador de utilidad... John Richard Hicks y Roy George Douglas Allen, en su monografía clásica de 1934, sustituyeron la utilidad cardinal por la ordinal⁷... Paul Anthony Samuelson mostró la forma en la cual las preferencias podían ser deducidas de las opciones, con lo cual la racionalidad pasó a ser definida como *consistencia plena en la toma de decisiones*... *¿Por qué debe la inconsistencia [temporal] ser interpretada como un síntoma de irracionalidad? Esto resulta extraño, dado que la racionalidad está usualmente asociada con la adaptabilidad, y opuesta a la rigidez*” (Lagueux, 2004).

En su tesis doctoral, así como en la conferencia que pronunció cuando en 1970 recibió el premio Nobel en economía, Samuelson generalizó la aplicación de los principios de maximización y minimización. En sus palabras: “me propuse encontrar las propiedades claves y comunes, que existían en diversas porciones de la teoría económica... Las condiciones de equilibrio son equivalentes a la maximización (o minimización) de alguna variable” (Samuelson, 1947). “La propia denominación de la disciplina que cultivo, economía, sugiere economizar o maximizar... La maximización está en el fundamento mismo de nuestra disciplina” (Samuelson, 1970).

Sobre el impacto de Samuelson sobre el eje principal del análisis económico Mc Closkey (2002) es lapidaria, aunque no muy exagerada. En sus palabras: “*No preguntes cuánto, razonar implica preguntar si y por qué*... Tanto los departamentos de matemáticas, como los de filosofía, de las universidades, tienen una fascinación con el razonamiento deductivo, y un correspondiente aburrimiento por la inducción. No dan un comino por preguntar cuánto. Nada de hechos, por favor: somos filósofos. Nada de números, por favor: somos matemáticos... Desde 1947 la argumentación en favor del librecomercio se planteó en términos ‘samuelsonianos’, en honor del tercer premio Nobel en economía... Los economistas ignoran las institucio-

⁶ Inspirada en el enfoque utilitarista de Jeremy Bentham, cuyo “axioma fundamental” consistía en “hacer lo más feliz posible, a la mayor cantidad de gente posible”.

⁷ La utilidad cardinal volvió con la teoría de los juegos, de la mano de John von Neumann y Oskar Morgenstern.

nes y la historia, porque desde que el samuelsonismo ocupó el eje principal del análisis económico, se piensa irrelevante, una pérdida de tiempo, realizar investigación empírica en el campo de estudio que se analiza... Fue tal el impacto de Samuelson (1947) que en las revistas especializadas no hubo más lugar para incluir números... Samuelson, aunque un hombre espléndido y un fantástico economista (hablo en serio), es un símbolo de los teoremas cualitativos que carecen de sentido... Es justo calificar de samuelsonianos a los pecados del análisis económico moderno”.

. . .

Que el antedicho sea el eje principal del análisis económico, no quiere decir que haya sido el único enfoque. Por lo cual, siempre en el contexto de certeza, a continuación reseño algunos aportes alternativos significativos⁸. Específicamente, los realizados por Nicholas Barbon, Herbert Alexander Simon, Albert Otto Hirschman, Harvey Leibenstein y Tibor Scitovsky.

Nicholas Barbon. “Se ganó un lugar en la historia del pensamiento económico por *Discurso sobre el comercio*, publicado en 1690” (Vickers, 1987). “Su distinción fundamental, entre las necesidades del cuerpo y de la mente, recogió los debates médico-filosóficos de la época... Aunque no hizo mención explícita a dichos debates, enfatizó la fuerza de las necesidades de la mente para generar innovación y cambios... En materia de comercio ofreció ideas novedosas. Para él *las necesidades y los deseos humanos eran infinitos, y la ingeniosidad que liberan es la fuerza positiva que le da impulso al comercio, y a través de él, a nuevas ocupaciones y especializaciones...* Para Barbon el problema económico no es tanto el del uso eficiente de los recursos, cuanto el de entender que las capacidades humanas y las instituciones sociales crean nuevos recursos y valores... El comercio no florece si la tacañería y la frugalidad restringen las necesidades y deseos humanos. Los cuales son infinitos, y capaces de infinito refinamiento, vía experiencia, emulación y moda. El incentivo a obtener nuevos bienes representa la fuerza positiva que nutre el comercio... En particular la construcción, instalación y decoración de la casa, genera las mayores oportunidades para el comercio y el empleo... La prohibición de ciertas importaciones generaría demanda

⁸ Complementarios de los trabajos que se ocuparon de la “economía de la información”, como Stigler (1961) y Hayek (1978). Digo que son complementarios, para recalcar que no todos los problemas referidos a los procesos decisorios, se deben a la dificultad y los costos de conseguir información. Algunos, por ejemplo, tienen que ver con los objetivos propuestos por el agente económico, o con el costo “psíquico” del proceso decisorio.

local, si los bienes importados y los nacionales fueran sustitutos. Pero dicha prohibición mata la iniciativa basada en el deseo por las novedades, por los bienes raros. Claro que se pueden conseguir seda, sombreros y jamón ingleses, pero las preferencias se inclinan por el encaje flamenco, la seda y los sombreros franceses, y el jamón de Westfalia... además el comercio trae la paz, porque la producción y el intercambio resultan mejores medios que la guerra, para conseguir bienes... La vida en la ciudad tiene un efecto multiplicador sobre el crecimiento, porque facilita la proximidad y la emulación entre los consumidores, favorece la movilidad social y la diferenciación del ingreso, y el refinamiento de los gustos” (Bianchi, 2001).

“Su intuición básica es la siguiente: para que la elección se oriente al placer y la utilidad, tiene que haber permanentemente renovación, variación y novedades. El equilibrio, la clave del análisis económico moderno, no puede ser un punto de llegada para el consumidor. Los desvíos desde la posición de equilibrio parecen tener que ser sistemáticos y necesarios, aún para el mantenimiento de la satisfacción... Para los economistas modernos incluir la novedad en la función de utilidad parece resultar demasiado subversivo. Esta resistencia probablemente explique (parcialmente) por qué Barbon y Bernard Mandeville han sido tan ignorados” (Bianchi, 2001).

Herbert Alexander Simon. “La intuición y el razonamiento son formas alternativas de resolver problemas; la intuición se asemeja a la percepción; la gente a veces contesta una pregunta difícil respondiendo una más fácil; y el procesamiento de la información es con frecuencia superficial, porque las categorías son reemplazadas por prototipos. Todo esto estaba en nuestras mentes cuando con Tversky comenzamos a trabajar en 1969, y la mayor parte estaba en la mente de Simon desde mucho antes” (Kahneman, 2003a). Entonces prestémosle atención a Simon quien, por su labor, en 1978 también mereció el premio Nobel en economía.

“Mi objetivo principal es entender la racionalidad humana. *Contrariado por la inaplicabilidad de la teoría clásica de optimización a las realidades de la decisión pública*, me orienté hacia una teoría de la decisión basada en la tesis de que *la racionalidad humana está acotada (bounded rationality)*, según la cual debido a limitaciones en sus conocimientos y capacidad de procesamiento de la información, el ser humano busca niveles de *conformidad* en vez de *maximizar*” (Simon, en Blaug, 1999).

Origen. “Mi interés en la economía comenzó en 1935, como parte de mi interés en el proceso decisorio humano, y particularmente en *cómo los*

seres humanos enfrentan las complejidades, las incertidumbres⁹ y los conflictos de objetivos que se nos presentan diariamente en la vida personal y profesional... Perseguir mis objetivos me llevó a una búsqueda larga pero placentera, a través de un laberinto de posibilidades¹⁰. Para entender decisiones presupuestarias hay que entender las decisiones en general. Y para entender las decisiones en general, aún sus aspectos racionales, hay que estudiar el proceso decisorio, y más generalmente el proceso de pensamiento humano. Para hacerlo tuve que alejarme de mis estudios iniciales de ciencia política y economía, encaminándome hacia la psicología, la ciencia de la computación y la inteligencia artificial” (Simon, en Szenberg, 1992).

“La teoría de la racionalidad acotada surgió del estudio que realicé sobre recreación en Milwaukee, y la confirmé por lo que había descubierto analizando la incidencia impositiva en California” (Simon, 1991). Es decir, se trata de una *particular mirada, a partir de los hechos*. “Los años más importantes de mi vida, desde el punto de vista científico, fueron 1955 y 1956... En 1955, si bien no dejé mis preocupaciones con la administración y la economía, me concentré particularmente en la psicología del proceso humano de resolución de problemas, más específicamente, en *descubrir el proceso simbólico mediante el cual la gente piensa*. Rápidamente me convertí en un psicólogo conductista y en un científico de la computación... Inventamos un programa de computación capaz de razonar de manera no numérica... El 15 de diciembre de 1955 nació la *solución heurística de los problemas, realizada por computadora*, cuando pudimos demostrar cómo una computadora podía utilizar métodos heurísticos de búsqueda para solucionar problemas difíciles... El ajedrez se convirtió en una herramienta estándar en las ciencias cognitivas y la investigación de inteligencia artificial. *Nuestra investigación sobre el ajedrez se centró en como funcionaban los ajedrecistas, quienes en el mejor de los casos podían analizar 100 varian-*

⁹ A la luz de esto; ¿por qué incluyo el análisis de Simon dentro de los formulados en contextos de certeza? Porque aquí la idea de incertidumbre es diferente de la utilizada en los análisis incluidos en la otra columna del cuadro, es decir, aquellos planteados según la teoría de las probabilidades.

¹⁰ “En diciembre de 1970 visité Argentina, donde hice una cosa que no había hecho nunca, y que tampoco hice después: solicitar una entrevista con una celebridad. Durante una década había admirado las historias de Jorge Luis Borges, y estaba intrigado por el rol que los laberintos jugaban en ellas. Conversamos, luego de lo cual concluí que no había ningún modelo abstracto en la base de sus obras. El escribió historias, no creó modelos” (Simon, 1991).

tes frente a una posición difícil" (Simon, 1991).

Idea central. "El ser humano concreto tiene *capacidades muy limitadas para conocer y computar*" (Simon, 1997). "Mi tesis doctoral deriva de dos principios básicos: los seres humanos sólo pueden lograr una racionalidad acotada, y como consecuencia de sus limitaciones cognitivas, tienden a identificarse con subobjetivos" (Simon, 1991). "El *aprendizaje*, en el sentido de reacción a las consecuencias percibidas, es la principal forma en que se manifiesta la racionalidad" (Simon, 1978).

"La toma de decisiones abarca cuatro fases principales: encontrar ocasiones para tomar una decisión, hallar posibles cursos de acción, elegir entre distintos cursos de acción y evaluar las selecciones pasadas... Los ejecutivos y su personal invierten una gran parte de su tiempo revisando el ambiente económico, técnico, político y social, para identificar nuevas condiciones que exigen nuevas acciones. Probablemente empleen aún más tiempo, individualmente o con sus asociados, tratando de inventar, diseñar y desarrollar posibles cursos de acción para manejar situaciones donde se necesita una decisión. Invierten una pequeña fracción de su tiempo en elegir entre acciones alternativas ya desarrolladas para enfrentar un problema identificado y ya analizado en función de sus consecuencias, y una porción moderada de su tiempo evaluando los resultados de acciones pasadas como parte de un ciclo que se repite, que conduce una vez más a nuevas decisiones. Las cuatro fracciones sumadas representan la mayor parte de la tarea de los ejecutivos" (Simon, 1977).

"En la solución de problemas, el pensamiento humano es regido por programas que organizan multitud de procesos simples de información, en secuencias ordenadas y complejas que responden y se adaptan al ambiente de la tarea y a los datos que se extraen de ese ambiente a medida que se desarrollan las secuencias... *El secreto de la solución de problemas consiste en que no hay secretos*: se realiza a través de complejas estructuras de elementos simples y familiares" (Simon, 1977).

"*Búsqueda y satisfacción* son dos conceptos centrales en la teoría de la racionalidad acotada. Quien tiene que tomar una decisión se forma una idea acerca de lo que *aspira*. En cuanto lo encuentra, termina la búsqueda. Este modo de selección se denomina *satisfactoriedad*... La importancia de la teoría de la búsqueda y la satisfactoriedad, es que permite mostrar cómo se toman de hecho las decisiones, a partir de esfuerzos razonables en materia de computación, usando información muy incompleta, sin necesidad de hacer

lo imposible... llevar adelante el procedimiento maximizador... *Apenas se introducen pequeñas complicaciones en una situación de opción, el alejamiento de la conducta con respecto a las predicciones de la teoría de la utilidad subjetiva esperada es evidente.* La gente no se comporta ni siquiera como si maximizara... *Los fundamentos microeconómicos de la teoría clásica de la firma no tienen nada que ver con la realidad.* No describen ni remotamente los procesos que los seres humanos utilizan para tomar decisiones en situaciones complejas... En pruebas de laboratorio, los comportamientos se apartan significativamente de lo que sugiere la hipótesis de la utilidad esperada subjetiva” (Simon, 1979). “Los principios para la búsqueda eficiente de la ‘satisfización’ son fundamentalmente diferentes de los necesarios para encarar una estrategia maximizadora” (Baumol, 1979).

“No conozco ningún desarrollo sistemático de una teoría de la información y comunicación, que considere a *la atención*, y no a *la información*, como *el recurso escaso*” (Simon, 1978). Y sin embargo “*hoy en día el problema* para el procesador humano de la información, tanto en el interior como en el exterior de una organización, consiste en *seleccionar* las comunicaciones que desea atender, provenientes del gran aluvión informativo que lo zarandea... *Todo el concepto de lo que significa saber se ha transformado.* En la era anterior a la computadora una persona sabía algo cuando lo había almacenado en su memoria, en forma tal que pudiera localizarlo sobre la base de datos apropiado... Actualmente la tarea crítica no consiste en generar, almacenar o distribuir información, sino en *filtrarla* de modo que los requerimientos de procesamiento sobre los componentes del sistema, humanos y mecánicos, no superen en gran medida sus capacidades” (Simon, 1977)¹¹.

“Cada vez resulta más claro que el mecanismo de precios es *sólo uno* aunque muy importante de los medios que los humanos pueden utilizar, y utilizan, para adoptar decisiones racionales en contextos de *incertidumbre y complejidad*. Estamos comenzando a entender cuáles otros mecanismo existen, y cómo se utilizan” (Simon, 1962). “Como la racionalidad tiene que ver con encontrar formas de lograr los fines, tiene que incluir una teoría sobre los fines y otra sobre los medios, o al menos como surgen unos y otros” (Simon, 1997). “*Nuestro pensamiento no se guía por la realidad, sino*

¹¹ Era racional, en la época de Abraham Lincoln, caminar 13 millas para juntarse con un libro, porque en esa época sobraba el tiempo y faltaban los libros. Ahora ocurre exactamente lo contrario. Palabra más, palabra menos, afirmó más de una vez Simon.

por nuestras teorías sobre la realidad” (Simon, 1987). “No hay que confundir la lógica con el pensamiento humano” (Simon, 1991).

“Supuestos de racionalidad son componentes esenciales de virtualmente todas las teorías sociológicas, psicológicas, políticas y antropológicas que conozco, *pero no en la versión que utiliza el análisis económico*, según la cual el hombre racional es un *maximizador, que no se conforma con nada menos que con lo mejor* [de lo posible, es decir, con el óptimo]... En mi opinión, casi todo el comportamiento humano tiene un gran componente racional, pero en sentido *lato*, no en el sentido estricto de los economistas; el análisis económico de ninguna manera debe circunscribirse a la definición restringida de racionalidad; y el análisis económico se ha preocupado con los *resultados* de la elección racional, más que con el *proceso* decisorio... La *teoría de las expectativas racionales* salta sobre los problemas, en vez de solucionarlos. No le interesa *cómo* se adoptan las decisiones, sino *qué* decisiones se adoptan” (Simon, 1978).

Implicancias en las empresas. “Con una estructura jerárquica, la complejidad de una organización, tal como se la visualiza desde cualquier posición particular en su seno, se torna casi independiente de su tamaño total. *Un gerente, con prescindencia de que su responsabilidad total sea grande o pequeña, interactúa íntimamente con unos pocos subordinados, unos pocos superiores y unos pocos gerentes coordinados*” (Simon, 1977). “En situaciones complejas probablemente exista una considerable distancia entre el contexto real de una decisión, y su percepción por parte de los actores. Antes de que apareciera la computadora era muy difícil para los gerentes de las empresas, prestarle atención a todas las variables relevantes que afectaban sus decisiones. La computadora cambió la forma en la cual los ejecutivos pudieron tomar sus decisiones” (Simon, 1978). “En *Comportamiento de la administración* mostré que el proceso decisorio es el núcleo de la administración, y que el lenguaje de la teoría de la administración debe surgir de la lógica y la psicología de la elección humana” (Simon, 1979).

Implicancias en el gobierno. “Un gobierno moderno es como una computadora. Lo mismo que el ser humano, actúa secuencialmente, *atendiendo las cuestiones de a una por vez*. Cuando la agenda se llena, la vida pública comienza a aparecer más y más como una sucesión de crisis” (Simon, 1978). “La política se puede analizar desde el punto de vista del procesamiento de la información, *resultando casi sinónimo del enfoque decisorio al estudio de los procesos políticos*... Para entender la política tenemos que entender cómo es que las cuestiones reciben *la atención de*

la gente, y se convierten en parte de la agenda activa... El factor escaso ahora es el tiempo... [Por eso] la escasez de atención se convierte en la clave principal de cómo se hace la política en un estado moderno... Cualquiera teoría política tiene que incluir una teoría de la atención, [porque] el proceso político está fuertemente constreñido por la limitación de la atención humana, por el hecho de que el cerebro humano sólo puede ocuparse de una cuestión, y con poca información, por vez” (Simon, 1987).

Albert Otto Hirschman. *Strategy.* “El desarrollo es mucho más difícil de lo que a veces se cree... El desarrollo no depende tanto de saber encontrar las combinaciones óptimas de recursos y factores de producción dados, como de conseguir, en función del proceso, aquellos *recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados...* La tensión del desarrollo no se encuentra tanto en la pugna entre la ganancia y los costos conocidos, como en la pugna entre *la meta y la ignorancia y desconocimiento del camino que conduce a esa meta...* La planeación del desarrollo consiste principalmente en ir implantando sistemáticamente una serie de proyectos que aceleren el paso... El *recurso escaso*, e imposible de economizar en los países en vías de desarrollo, es *la capacidad de tomar nuevas decisiones de inversión*” (Hirschman, 1958). “La idea que hay detrás del desarrollo desequilibrado es la de maximizar los procesos decisivos inducidos” (Hirschman, 1995). “Para ser efectivo, el proceso de crecimiento tiene que comenzar a empujones... Estoy totalmente en desacuerdo con la doctrina del ‘crecimiento equilibrado’, propuesta por Paul Narcyz Rosenstein Rodan, Ragnar Nurkse, William Arthur Lewis y Scitovsky... Mi crítica principal es que la teoría fracasa como teoría del *desarrollo...* Su aplicación requiere precisamente montos enormes de aquellas capacidades cuya oferta es muy limitada en los países subdesarrollados” (Hirschman, 1958).

Journeys. “Está basado en el estudio de tres casos: el Nordeste de Brasil, la reforma agraria en Colombia y la inflación en Chile... El capítulo 4 se denomina ‘Resolución de problemas y hechura de la política económica: ¿un estilo latinoamericano?’... Idealmente se pueden definir dos formas de atacar los problemas. En uno el diagnóstico induce la propuesta, y en otro la propuesta antecede al diagnóstico. El primero es típico de las sociedades más desarrolladas, el segundo –subproducto de la ansiedad– es más típico de los ‘recién llegados’, los países en vías de desarrollo. En estos últimos los responsables de la política económica tienen fuertes motivaciones para actuar, al comienzo simplemente para tratar de pacificar la protesta... *Los pseudo conocimientos frecuentemente bloquean los procesos de aprendizaje*” (Hirschman, 1963). “Acuñó el término *fracasomanía*” (Wilber y Jameson,

1992), “una insistencia casi patológica de calificar a las políticas pasadas como inadecuadas o condenadas al fracaso, y una insistencia casi mórbida de pensar que los que se llevaron a la práctica fueron esfuerzos tibios y parciales” (Meldolesi, 1995). Hirschman (1971) ilustra el punto con la siguiente historia: “durante una reciente visita a una capital de América Latina quería tomar contacto con X, un historiador económico que había regresado de Europa hacía algún tiempo. Cenando en la casa de un sociólogo le pregunté si conocía a X. Lo conocía muy bien. Le pregunté si tenía su número de teléfono. No lo tenía, pero seguramente que lo conseguiría, preguntándole a un amigo. Pero el amigo no estaba en la casa. Pregunté si por casualidad el número no podría estar en la guía telefónica, pero me respondieron que la guía sólo lista a personas emigradas o muertas. Luego apareció un economista, a quien le pregunté por el número de teléfono. Me respondió que X debía estar muy ocupado, y que sería difícil encontrarlo. Al otro día, en mi hotel, encontré una guía telefónica. X figuraba, lo llamé, y hablé con él sin ninguna dificultad”.

“Development (H, 1967) completa una trilogía, iniciada con *Strategy* (H, 1958) y continuada con *Journeys* (H, 1963)” (Hirschman, 1995). “Los proyectos de desarrollo son una partícula privilegiada del proceso de desarrollo... Ninguno de los proyectos estudiados careció de problemas serios... Rápidamente me quedó en claro que *todos los proyectos son un permanente enfrentar problemas, y que la única distinción válida parece ser entre cuando se vencen las dificultades más o menos exitosamente, y cuando no...* Analicé once proyectos financiados por el Banco Mundial, ubicados en Ecuador (autopistas), El Salvador (energía eléctrica), Etiopía (telecomunicaciones), India (desarrollo múltiple del valle de un río), Italia (irrigación), Nigeria (ferrocarriles), Pakistán (industria), Perú (irrigación), Tailandia (irrigación) y Uruguay (ganado)... Dedicué entre dos y cinco semanas a la inspección *in situ* de cada proyecto... Mi esposa participó activamente en los preparativos y en las entrevistas, durante el viaje escribió un diario el cual, junto con las notas de las entrevistas, resultó invaluable a la hora de escribir... Lo redacté en Nueva York, entre febrero y julio de 1966” (Hirschman, 1967); “recolecté tantas historias fascinantes que el relato muchas veces oscureció el análisis” (Hirschman, 1995); “en Pakistán, la Industrial Development Corporation instaló una planta de pulpa y papel, que se abastecería con la enorme cantidad de bambú existente en la zona... A comienzos de la década de 1960 el bambú comenzó a florecer, lo cual implicaba la inutilidad de la planta... Se organizó un programa para desarrollar nuevas variedades de bambú, que crecieran más rápidamente... En diversas formas,

esto lo verifiqué en varios de los proyectos analizados... La *clave* es la combinación de amenazas inesperadas a la ganancia y existencia misma del proyecto, y la aparición de alternativas también inesperadas en el momento de adoptarse la decisión... Estamos delante de un principio general de la acción: *la creatividad siempre nos sorprende... La única manera de que aflore la creatividad, es frente a un desafío concreto... Este es el principio de la mano escondida* (hiding hand)... El ser humano encara problemas que *cree* que puede resolver, encuentra luego que las dificultades son mayores a las esperadas en el momento de tomar la decisión, pero como ya comenzó ataca las dificultades inesperadas... a veces con éxito... Como consecuencia del principio de la mano escondida, *los aversos al riesgo a veces encaran acciones objetivamente riesgosas...* El principio de la mano escondida es esencialmente uno que *induce la acción a través del error, el error de subestimar las dificultades...* El principio actúa fundamentalmente a través de la ignorancia de la ignorancia, de las incertidumbres y de las dificultades” (Hirschman, 1967).

“En *Development* Hirschman trató de explicar por qué los ferrocarriles nigerianos funcionaban tan mal, en comparación con el transporte terrestre... Un comentarista sugirió que subyaciendo la explicación de Hirschman debía haber supuestos ocultos. Así se gestó *Exit* (H, 1970)” (Wilber y Jameson, 1992). *Exit and voice*. “*Exit* es un libro no premeditado, subproducto de un hecho que ví en los ferrocarriles de Nigeria... Tuve que explicar por qué dichos ferrocarriles funcionaban tan mal, frente a la competencia de los camiones, aún en el caso de cargas de gran volumen y poco valor, donde tenían ventaja comparativa. Mi respuesta fue que la disponibilidad de una alternativa disminuía, en vez de aumentar, la presión para modificar el funcionamiento de los ferrocarriles. En este caso, la *salida* era un elemento nocivo para el cambio. Otro ejemplo es el de las escuelas públicas y privadas en Estados Unidos... Queja alude a la pretensión de cambiar, en vez de escapar, de una realidad insatisfactoria” (Hirschman, 1970); “la queja no es nunca fácil, y hasta puede ser peligrosa” (Hirschman, 1987); “la falta de sensibilidad a la salida por parte de las empresas u oficinas públicas tiene que ver con que su financiamiento no depende de la generación de sus propios ingresos... La *queja* es la única alternativa que tienen los consumidores insatisfechos, cuando la salida no es una opción. Ejemplos: la familia, la tribu, el Estado, la Iglesia” (Hirschman, 1970).

Harvey Leibenstein. “Las personas, no las familias, pueden tener objetivos. De la misma manera, los individuos, y no las empresas, pueden tener obje-

tivos... Por eso arrancaremos con el análisis del comportamiento individual, para ver cómo emerge el resultante comportamiento interpersonal... *El análisis del esfuerzo es un elemento central en mi teoría...* La ineficiencia X existe y es cuantitativamente *mucho más importante* que la ineficiencia debida a la mala asignación... La ineficiencia X se debe a cuatro razones: eficiencia motivacional individual, eficiencia motivacional dentro de las unidades de producción, eficiencia motivacional externa, y eficiencia en el uso de insumos fuera de los mercados... Existe una *relación variable* entre las cantidades de los insumos y la producción, porque los contratos laborales son incompletos, la función de producción ni está especificada ni es conocida, no todos los insumos se compran en el mercado, y la *utilización efectiva depende de la presión motivacional*, y de otros factores motivacionales. Las economías no operan en la frontera de posibilidades de producción, sino *muy dentro de ella*... Postulado clave: la gente se comporta como quiere, se comporta como siente que debe, o mezcla en su comportamiento ambos elementos... Como consecuencia de la ineficiencia X, sólo en casos extremos se minimizan los costos, se maximizan los beneficios, o se optimiza la tasa de cambio tecnológico... La teoría convencional de la producción trata a los insumos humanos y no humanos de manera simétrica. No estoy de acuerdo. En el mercado *laboral se compra tiempo de un ser humano. Pero esto no es sinónimo de servicios laborales. La clave está en el esfuerzo con que se aplican... El esfuerzo, como dije, es una variable...* Áreas internas: situaciones en las cuales se puede mejorar, pero no vale la pena a los ojos del decisor... El concepto de áreas internas está relacionado con el de inercia humana... El monopolio provee un refugio para que los individuos cambien su nivel de esfuerzo de equilibrio, mientras que esto no ocurre en condiciones de competencia... En condiciones monopólicas no hay necesidad de abaratar los costos, para que la empresa sobreviva y crezca... *La competencia crea más presión e incentivos que el monopolio...* La motivación no se compra en el mercado: el desafío del gerente consiste en motivar para inducir a la gente que trabaja con él (o con ella) a elegir las mejores alternativas en el ambiente laboral” (Leibenstein, 1976).

Tibor Scitovsky. “¿Qué hace un organismo cuando todas sus necesidades están satisfechas, y todo su disconfort eliminado? La respuesta original, nada, ha probado ser equivocada. Porque luego de un tiempo, el confort perfecto genera aburrimiento, y entonces el organismo busca la estimulación... *Confort y disconfort* tienen que ver con el *nivel* de excitación, mientras que el *placer* deriva de los *cambios* en el nivel de la excitación... En muchas comunidades muy pobres, de casi todos los países del mundo,

con frecuencia las familias se endeudan para organizar una fiesta de casamiento. Lo cual horroriza a los economistas de los países ricos... La conducta evidencia que el placer de una buena comida, para aquellos que rara vez pueden acceder a ella, es tan grande que supera la necesidad biológica de supervivencia... *Comer genera placer, haber comido genera confort*. Esforzarse por comprar un aire acondicionado genera placer, gozar de su funcionamiento genera confort. Por eso la satisfacción de una necesidad genera simultáneamente placer y confort. Pero el mantenimiento permanente del confort elimina el placer, porque con la excitación permanentemente en su nivel óptimo, no puede haber cambios en la excitación hacia el óptimo (el mismo conflicto que se genera entre velocidad y aceleración). Lo cual plantea un dilema: tenemos que optar entre placer, con cierto sacrificio de confort, y más confort, con cierto sacrificio del placer” (Scitovsky, 1976).

III.2. Contribuciones analíticas en contextos de riesgo e incertidumbre

Luego de haber reseñado las contribuciones planteadas en un contexto de certeza, corresponde hacer lo mismo con aquellas referidas a contextos de riesgo e incertidumbre, la línea principal –aunque no exclusiva– desarrollada en los trabajos de Kahneman.

Cronológicamente, esto implica comenzar por la denominada *paradoja de San Petersburgo*. Nicolás Bernoulli le planteó cinco problemas al matemático Pierre Rémond, el último de los cuales es un juego, que consiste en tirar una moneda al aire hasta que salga una cara. El número total de tiradas determina el premio, que es igual a “2, elevado a la n”. Ejemplo: si al tirar la primera vez sale cara, el premio es de \$ 2 y termina el juego; si la primera vez sale ceca y la segunda cara, el premio es de \$ 4 y termina el juego; y así sucesivamente. ¿Cuánto estaría alguien dispuesto a pagar, por participar en él?

Daniel Bernoulli, primo de Nicolás, nació en 1700 en Holanda y falleció en Suiza 82 años después. En 1725 viajó a Rusia, para hacerse cargo de una cátedra de matemáticas en San Petersburgo, donde permaneció hasta 1733. En 1738 publicó su solución al problema mencionado (el original, escrito en latín, fue publicado en el volumen V de *Papers of the Imperial Academy of Sciences in Petersburg*, y –luego de ser traducido al inglés– fue publicado en *Econometrica* en 1954. Por el lugar donde fue dado a conocer públicamente, a esta cuestión la literatura especializada la denomina “la

paradoja de San Petersburgo”). “El matemático suizo Gabriel Cramer (1704-1752) generó una respuesta muy similar a la mía” (Bernoulli, 1738).

Se trata de un planteo nítido –no sorprendentemente, dado que era matemático–, publicado ¡38 años antes que *La riqueza de las naciones!* En sus palabras:

“Desde que los matemáticos comenzaron a estudiar la medida del riesgo, hubo acuerdo general sobre la siguiente proposición: *los valores esperados son computados multiplicando cada ganancia posible por el número de veces en las que puede ocurrir, dividiendo la suma de tales productos por el número total de casos*” (Bernoulli, 1738). Este principio parece intuitivamente muy plausible. ¿Por qué el casino paga con 1 ficha a otra que acertó, apostada a “color”, pero con 2 fichas a otra que acertó, apostada a “docena” o a “columna”? Porque las probabilidades de acertar son, respectivamente, 0,5 y 0,33.

Pero resulta que cuando este aparentemente plausible principio se aplica al caso en consideración, se obtienen los siguientes resultados:

Tirada número	Probabilidad	Premio	Valor esperado
1	$\frac{1}{2}$	\$ 2	\$ 1
2	$\frac{1}{4}$	\$ 4	\$ 1
3	$\frac{1}{8}$	\$ 8	\$ 1

etc. (La probabilidad de que el juego termine en la primera ronda es $\frac{1}{2}$, si la moneda sale cara. El premio es \$ 2, así que el valor esperado, que resulta de multiplicar ambos términos, es \$ 1. La probabilidad de que el juego termine en la segunda ronda es $\frac{1}{4}$, porque se necesita que en la primera tirada salga ceca, y en la segunda cara. El premio es \$ 4, de manera que el valor esperado también es \$ 1).

En base a lo que según los matemáticos era el criterio acordado, el valor esperado del juego es... *infinito*, no obstante lo cual; ¿quién está dispuesto a pagar infinito por participar? “Aunque el valor esperado del juego es infinito, cualquier persona razonable estaría feliz de vender su participación en él, por 20 ducados” (Bernoulli, 1738). Porque si alguien apuesta “infinito” y la primera vez sale cara, “gana” *menos* infinito más \$ 2.

“Esta regla debe ser descartada, porque la determinación del *valor* de un ítem no debe estar basada en su *precio*, sino en la *utilidad* que genera...

[Por consiguiente] planteo la siguiente hipótesis, completamente nueva: *si la utilidad de cada posible ganancia esperada es multiplicada por el número de veces en las que puede ocurrir, dividiendo la suma de tales productos por el número total de casos, se obtiene la utilidad media [la expectativa moral], y la ganancia que corresponde a esta utilidad será igual al valor del riesgo bajo análisis...* Es altamente probable que un aumento en la riqueza, por insignificante que parezca, siempre resultará en un aumento de la utilidad que será *inversamente proporcional* a la cantidad de bienes que ya se poseen” (Bernoulli, 1738).

. . .

Dentro del eje principal del análisis económico, bajo condiciones de riesgo la respuesta de Daniel Bernoulli se convirtió en “la” respuesta; no obstante lo cual –antes de Kahneman- se habían planteado objeciones. Específicamente, a continuación nos ocuparemos de las formuladas por John Maynard Keynes, George Lennox Sharman Shackle, Ludwig Maurits Lachmann y Maurice Allais.

John Maynard Keynes. “En la práctica, en general tenemos sólo ideas muy vagas sobre las consecuencias más directas de nuestras acciones... *Nuestro conocimiento del futuro es fluctuante, vago e incierto...* También el tiempo es moderadamente incierto. Pero sobre el precio del cobre o la tasa de interés dentro de 20 años, como de la obsolescencia que genera una nueva invención, o la posición de los dueños de los activos en el sistema social en 1970, no existe ninguna base científica sobre la cual podemos realizar algún cálculo de probabilidades. *Simplemente, no sabemos...* *Acuso a la teoría económica clásica de utilizar técnicas atractivas y educadas, que ignoran el hecho de que sabemos muy poco de lo que ocurrirá en el futuro...* ¿Por qué alguien, en su sano juicio, conservaría riqueza bajo la forma de dinero? Porque el dinero es el barómetro de la desconfianza de nuestros cálculos y convenciones referidas al futuro... No sorprende que la inversión fluctúe fuertemente a lo largo del tiempo. Porque depende de la propensión a atesorar, y de las opiniones que los tenedores de activos tienen del futuro” (Keynes, 1937).

George Lennox Sharman Shackle. “En *La teoría general* Keynes intentó formular una teoría racional en un campo de la conducta en el cual, por su naturaleza, sólo puede ser semirracional... *La inversión es una actividad irracional, o una no racional.* Este es el mensaje de *La teoría general*, y es la única porción que Keynes se tomó el trabajo de clarificar cuando en Keynes (1937) quitó del medio los fastidiosos detalles derivados de la incom-

preensión de sus críticos, e intentó una penetración final de sus mentes. En *La teoría general* Keynes todavía estaba explorando, en el artículo que publicó un año después se había clarificado... Una teoría de la desocupación es, necesariamente, la consecuencia del desorden. El referido desorden es el que deriva de las expectativas inciertas, *el esencial desorden de la condición humana real, que contrasta con la convencionalmente pretendida*. El mundo en el cual la *empresa* es necesaria y posible, es *el mundo de la incertidumbre*. La empresa es riesgo, el riesgo es ignorancia, mientras que el equilibrio, en cambio, es la prohibición efectiva de la ignorancia... El zorro sabe muchas cosas, el erizo sabe una sola, pero importante. Lo que Keynes sabía es la existencia de un futuro incierto y desconocido... El dinero agranda significativamente el poder dañino de la incertidumbre, y vivimos en un mundo incierto y monetario... La incertidumbre que explica la existencia de la tasa de interés no tiene que ver con la solvencia o la honestidad de los deudores, sino que deriva del hecho de que el prestamista entrega dinero hoy, a cambio de una suma futura *desconocida* (porque no sabe, a ciencia cierta, cuándo la va a recuperar, ni qué va a poder comprar con ella)... *Conocimiento del futuro es una contradictoria combinación de términos...* El futuro no sólo es desconocido para el hombre, sino que está indeterminado” (Shackle, 1967).

Ludwig Maurits Lachmann. “Shackle atacó el paradigma neoclásico allí donde es más vulnerable: el supuesto referido al conocimiento de los agentes económicos. Toda la acción económica tiene que ver con el futuro, pero *el futuro es desconocido, aunque no inimaginable...* En cada mente, la imagen del futuro tiene una forma diferente, y por eso divergen las expectativas... y existen los mercados de activos... Según Shackle, *se elige entre pensamientos, porque siempre es tarde para elegir entre hechos...* En el moderno enfoque austriaco, el problema del conocimiento ocupa un lugar central... El mundo de la economía de mercado es un *mundo caleidoscópico*, uno en el cual el flujo de información impacta sobre la decisión humana... Para Mises *la economía no tiene que ver con las cosas, sino con los seres humanos, sus significados y sus acciones*. La acción deriva del pensamiento... Para Mises no hay ni estabilidad ni seguridad en la evolución de los eventos humanos... Sólo hay una constante en la acción humana: prefiere lo más a o lo menos valioso... No hay duda de que se va gradualmente hacia el equilibrio de largo plazo... Pero en una sociedad caleidoscópica las fuerzas que tienden al equilibrio operan *lentamente*, particularmente cuando el stock de capital es durable y específico, y por consiguiente son siempre sorprendidas por cambios inesperados, antes de que hubieran podido operar. Los

mercados marshallianos individuales pueden, durante un cierto tiempo, llegar a su equilibrio. El sistema económico nunca lo logra... Un modelo donde los planes individuales, consistentes en sí mismos, nunca tienen tiempo para hacerse consistentes con los de los demás, resulta útil para explicar algunas características de nuestro mundo” (Lachmann, 1976).

“Según Lachmann, una característica sobresaliente de la era capitalista era el cambio rápido y acelerado, con el cual las unidades económicas no sólo son confrontadas sino más bien *bombardeadas*” (Lewin, 2003). “Sostenía que ‘vivimos en una sociedad *caleidoscópica*, donde momentos de orden, seguridad y belleza, se entremezclan con súbitas desintegraciones y un torbellino que nos transportan a otra estructura... ‘El mercado no es un mecanismo de relojería’” (Garrison, 1987). “Los beneficios de la economía de mercado dependen de la habilidad con la cual genera, y digiere, los cambios... Las expectativas difieren entre los distintos individuos porque el futuro es desconocido y desconocible. Le gustaba decir que ‘es imposible predecir’, queriendo significar que ‘*la predicción precisa de todo es imposible*’. *La acción se basa en el conocimiento, de modo que las futuras acciones dependerán del conocimiento que tengamos en el futuro. Para conocer el futuro deberíamos saber ya lo que vamos a saber en el futuro, una contradicción en sí misma*” (Lewin, 2003). “El proceso, según Lachmann, no viene determinado por cambios en la riqueza, sino por cambios en el conocimiento... Las expectativas generan un desafío único, porque no son ni exógenas ni endógenas” (Garrison, 1997). “Estaba en contra de los modelos de equilibrio, como construcciones artificiales que dejan de lado las condiciones esenciales en las cuales se desarrolla la actividad económica: el tiempo, la ignorancia y la incertidumbre, postura cercana de la desarrollada por Shackle” (Garrison, 1987).

Maurice Allais. Sobre el origen de la paradoja que lleva su nombre, el ganador del premio Nobel en economía 1988 dice lo siguiente: “cuando leí *La teoría de los juegos*, que en 1944 publicaron John von Neumann y Oskar Morgenstern, su ecuación básica de comportamiento [que deriva de maximizar la utilidad esperada, a la Bernoulli] me pareció totalmente incompatible con las conclusiones a las que yo había arribado *en 1936*, intentando definir una estrategia razonable para un juego con repetición, con expectativa matemática positiva... Esto me llevó a diseñar algunos *contraejemplos*, uno de los cuales, formulado *en 1952*, se volvió famoso como ‘*la paradoja de Allais*’” (Allais, 1987).

El ejemplo numérico utilizado por Allais es inmejorable, y por consiguiente nada mejor que reproducirlo. Enfrenta a una persona con las siguientes alternativas: A) consiste en ganar \$ 100 con certeza, y B) consiste en ganar \$ 500 con una probabilidad de 10%, \$ 100 con una probabilidad de 89% y nada con una probabilidad de 1%. Luego que la persona decidió, la enfrenta con otras dos alternativas: C) consiste en ganar \$ 100 con una probabilidad de 11%, y nada con una probabilidad de 89%; y D) consiste en ganar \$ 500 con una probabilidad de 10% y nada con una probabilidad de 90%. Luego que la persona volvió a decidir, Allais compara la consistencia entre las dos decisiones.

Para ubicar al lector hay que destacar lo siguiente: la alternativa C) fue generada a partir de la A), quitándole 89% de probabilidad a los \$ 100, otorgándose los a los \$ 0; y la alternativa D) fue generada a partir de la alternativa B)... ¡haciendo exactamente lo mismo! Pues bien, si esto es así, si la persona prefirió la alternativa A a la B, entonces tendría que preferir la alternativa C a la D (y viceversa, quien prefiriera la B a la A, tendría que preferir la alternativa D a la C). Porque, como dije, $C = A$ menos algo, y $D = B$ menos “el mismo algo”, y si esto es así, cualquier elección consistente de las alternativas tiene que mantener los ordenamientos antedichos. Pues bien, cuando Allais sometió a un conjunto de personas las referidas alternativas, encontró que *en la mayoría de los casos* la gente prefería la alternativa A a la B, pero también la alternativa D a la C.

“Mucha investigación empírica se hizo desde entonces, y en general confirma los resultados de mis experimentos iniciales¹²... Prestarle atención exclusivamente a la ganancia esperada en cada alternativa implica ignorar un elemento psicológico básico frente al riesgo, el de la distribución de la utilidad alrededor de su expectativa matemática... La formulación neobernoulliana, que sólo le presta atención a la esperanza matemática de la utilidad cardinal, deja de lado el aspecto específico que plantea el riesgo... La paradoja de Allais no se reduce a un mero contraejemplo, de valor puramente anecdótico, basado en errores de juicio, como sugieren algunos autores. Es, fundamentalmente, un principio que ilustra la necesidad de tener en cuenta *no solamente la esperanza matemática* de la utilidad cardinal, sino también *su distribución* alrededor del promedio” (Allais, 1987). “La paradoja sólo lo es en apariencia y corresponde sencillamente a una realidad psicológica muy profunda, *la preferencia por la seguridad hasta el punto de la certeza*” (Allais, 1989).

¹² Grandmont (1989) reseña los experimentos confirmatorios.

Las críticas a Bernoulli fueron coronadas por el “mazazo” que le pegó Kahneman (2003). En sus palabras: “a la proposición según la cual los decisores evalúan los resultados por la utilidad de las diferentes posiciones de activos [multiplicadas por sus probabilidades], la denominé *el error de Bernoulli*”. “¿Por qué, si es tan incompatible con la evidencia, el modelo duró casi 300 años? Porque asignarle utilidad a la riqueza es un aspecto de la racionalidad, y consiguientemente compatible con el supuesto general de racionalidad en la teoría económica” (Kahneman, 2003a).

IV. EL PLANTEO DE KAHNEMAN Y ASOCIADOS

“Al registrar entre mis cosas encontré un pequeño saco que contenía algunos granos. Precizando el saco para otro uso, antes de las grandes lluvias sacudí su contenido a un lado de la empalizada, y me olvidé... Un mes más tarde ví surgir de la tierra unos tallos verdes, pero mi asombro fue inmenso al notar poco después que las plantas echaban 10 o 12 espigas, que reconocí ser de cebada... Podéis imaginar como habré cuidado aquellas espigas, que recogí a su debido tiempo”. Este relato, perteneciente a *Robinson Crusoe*, es mi ejemplo preferido para mostrar lo que quiere decir estar alerta. Porque Crusoe no plantó cebada, sino que limpió un saco que contenía semillas. Pero observando tiempo después el crecimiento de las plantas, dijo “oia”. Estaba alerta. Un tonto las hubiera ignorado, o cortado, porque estropeaban el jardín que había del otro lado de la empalizada. Los avances requieren un hecho novedoso, y un ser humano alerta que dice “oia”.

Kahneman es un buen ejemplo de ser humano alerta. Su enfoque no es axiomático, sino inductivo. Sus hallazgos no son teoremas, sino sistemáticas verificaciones empíricas. Así describe su inicio: “en 1954 ingresé a las fuerzas armadas como subteniente, y luego de un memorable año como jefe de pelotón, fui transferido a la oficina de psicología de las Fuerzas de Defensa de Israel... Participé en la evaluación de candidatos para entrenamiento de oficiales. Utilizando métodos diseñados por los ingleses durante la Segunda Guerra Mundial, buscábamos identificar caracteres: verdaderos líderes, seguidores leales, jactanciosos sin contenido, etc. La verdad es que, vía las entrevistas, no podíamos hacerlo. Recibíamos información de la escuela donde ingresaban los futuros oficiales, la cual decía que *nuestra habilidad para predecir la performance era insignificante*. Me impresionó la absoluta falta de conexión entre la información estadística y nuestro trabajo, por lo cual acuñé el término: ‘la ilusión de la validación’. Fue la primera ilusión cognitiva que descubrí... También surgió claramente nuestro

deseo de realizar predicciones muy precisas, en base a una muestra muy pequeña de comportamiento... Como aprendí años más tarde, enseñando estadística, *la idea de que las predicciones deben ser menos nítidas que la información en la cual se basan, es fuertemente contraintuitiva*” (Kahneman, 2002).

“La experiencia intelectualmente más excitante mientras estuve en Berkeley no ocurrió en la facultad, sino en la Austen Riggs Clinic de Stockbridge, Massachusetts, donde estudié con David Rapaport, quien sostenía que la teoría psicoanalítica tenía elementos válidos de una teoría de la memoria y el pensamiento, los cuales estaban incluidos en el capítulo 7 de la *Interpretación de los sueños* de Sigmund Freud, el cual estudié como si se tratara de un texto talmúdico. Años después publiqué un libro sobre *atención y esfuerzo*, que contiene una teoría de la atención como un recurso escaso... En Riggs nos reuníamos cada viernes, para evaluar a pacientes que habían pasado un mes en observación. El día anterior recibíamos la información, luego discutíamos entre nosotros y por último al paciente se le realizaba una entrevista grupal. Uno de los viernes la reunión se hizo como siempre, a pesar de que el paciente se había *suicidado* en la noche anterior. En una discusión notablemente abierta y honesta, surgió la contradicción entre el sentido profundamente retrospectivo de la inevitabilidad del evento, y el hecho obvio de que el mismo no había sido anticipado. Esta es otra ilusión cognitiva que debía ser entendida (lo fue luego, a través del ‘efecto *hindsight*’ [percepción tardía de lo que se debía hacer])” (Kahneman, 2002).

“Mi primera investigación realmente exitosa fue en la universidad de Michigan, en 1965, cuando en presencia de estados fuertemente emocionales, inducidos por la hipnosis, observe que cuando a un conjunto de personas les leían un conjunto de números, y se les pedían que los repitieran, sus pupilas se dilataban cuando les leían los números, y se contraían cuando los repetían” (Kahneman, 2002).

“Entre 1871 y 1972, Amos y yo estuvimos en el Oregon Research Institute. Fue, de lejos, el año más productivo de mi vida... Luego de lo cual escribimos lo que habíamos aprendido sobre tres heurísticos del juicio (representatividad, disponibilidad y capacidad de relacionar). Lo publicamos en *Science*, con un efecto curioso: un artículo empírico sobre psicología, fue tomado en serio por algunos filósofos y unos pocos economistas... No habíamos anticipado ese resultado... Con el tiempo advertí lo afortunado que fuimos, al no haber pretendido, deliberadamente, desafiar al modelo racional, porque el impacto hubiera sido menor... Como consecuencia del debate que se desarrolló, expliqué cuidadosamente que *la investigación sobre heurísticos*

sólo refuta una concepción no realista de la racionalidad, la entendida como coherencia integral” (Kahneman, 2002).

. . .

Antes de reseñar los hallazgos realizados mediante experimentos (consistentes en someter a un conjunto de seres humanos, a optar entre diferentes alternativas), que resultan incongruentes con la versión maximizadora de la racionalidad, corresponde explicitar una *diferencia fundamental*: la que existe *entre el proceso decisorio como tal, y el análisis del respectivo proceso decisorio*. Podemos, a través de una prolijísima desagregación, realizar un exhaustivo análisis de porqué el arquero atajó el penal, Pepa se enamoró de Juan y el país x fue a una guerra. Pero; ¿qué tiene eso que ver con el proceso decisorio que siguieron el arquero, Pepa y el presidente del país x?

Si existiera la “Organización Mundial para la Adecuada Toma de Decisiones”, y me contratara para diseñar un “buen” proceso decisorio, sugeriría el siguiente: 1) los hechos; 2) ¿son un problema, a juicio de quién?; 3) ¿a qué se deben los hechos calificados como problemas?; 4) ¿qué se puede hacer al respecto?; y 5) toma de decisiones. El orden no es casual. Primero siempre los hechos; porque los recursos son escasos, sólo nos ocupamos de aquellos hechos que constituyen un problema; por último, buscamos la explicación causal de lo que observamos, para poder actuar en consecuencia. Y además el esquema opera de manera secuencial, porque como digo no vale la pena investigar hechos que no constituyan problemas, y porque es difícil actuar sobre una realidad que no se puede explicar causalmente. Pero, repito; ¿es así como elegimos cuadro de fútbol, profesión y pareja matrimonial? El análisis del proceso decisorio debe ser frío, pero no al punto de “enfriar” el objeto de estudio.

“La idea de que los agentes económicos necesitan contar con toda la información para decidir, deriva de un *error de introspección*: como teóricos necesitamos toda la información para calcular el equilibrio competitivo. Pero ésta no es una teoría que explica cómo la información, o su ausencia, le posibilita o le impide a los agentes económicos llegar a tal equilibrio. Es una afirmación que dice, sin evidencia, que cada agente es un constructivista, exactamente de la misma manera que nosotros somos teóricos... Los estudios muestran que el ser humano coopera en los intercambios `personales`, aún entre jugadores anónimos. Mi hipótesis para explicar esto es que *la conducta humana deriva de una mezcla desconocida de la evolución biológica y cultural, donde la biología provee una función*

abstracta que define el potencial, y *la cultura* moldea las formas emergentes que observamos. Los experimentos muestran cómo el contexto social resulta relevante en el comportamiento decisorio interactivo que observamos; debido al carácter autobiográfico de la memoria, y al modo en el cual la experiencia codificada dentro de cada uno de nosotros, interactúa con la observación sensorial presente, para crear la memoria” (Smith, 2003). “El pensamiento, a diferencia de la lógica, tiene lugar en algún lugar intermedio entre la conciencia y la inconciencia” (Richardson, 2000).

. . .

A través de múltiples experimentos, realizados con la colaboración de muchísimas personas, Kahneman, Tversky, Thaler, Rabin, etc., identificaron un conjunto de comportamientos incompatibles con la versión maximizadora de la racionalidad. “Nos importan los cambios, no solamente los niveles... Sobrerreaccionamos a los cambios, particularmente a las pérdidas... La gente exagera la duración de las sensaciones de ganancias y pérdidas... La gente actúa de manera autocentrada, pero no siempre... *La relevancia de los sesgos en las preferencias es obvia en cuanto nos quitamos el sombrero de economista y pensamos como seres humanos...* Entre los experimentalistas, el debate sobre si existen desvíos sistemáticos y cuantitativamente significativos, de la hipótesis de interés centrado en sí mismo, está terminado” (Rabin, 2001).

Los principales hallazgos son los siguientes:

Efecto encuadre. “Descubrimos que *los objetos sujetos a elección son representaciones mentales, no estados objetivos del mundo*. De ahí surgió el concepto de encuadre... Amos y yo pasamos 1977-1978 en el Centro de Estudios Avanzados de Stanford, donde completamos el correspondiente estudio... El efecto encuadre revela una limitación fundamental de la mente humana” (Kahneman, 2002). “La misma ‘realidad’, la porción de la derecha de la figura ‘IB’, es identificada como ‘B’, cuando aparece entre ‘A’ y ‘C’, y como ‘13’ cuando aparece entre ‘12’ y ‘14’” (Kahneman, 2003a)... “La percepción *depende del marco de referencia...* y la evaluación intuitiva de los resultados también... Se denomina invarianza al supuesto de que las preferencias no son afectadas por variaciones inconsecuentes en la descripción de los resultados. Pues bien, la invarianza es violada por los efectos encuadre... Los efectos encuadre no son una curiosidad de laboratorio, sino *una realidad omnipresente*” (Kahneman, 2003a).

Efecto certeza. “El ser humano le otorga demasiada importancia a los resultados ciertos, con respecto a aquellos que son meramente probables (el mejor ejemplo del efecto certeza es la denominada *paradoja de Allais*)” (Kahneman y Tversky, 1979).

Efecto reflexión. “Aparece cuando el decisor enfrenta no sólo ganancias sino también *pérdidas*. El efecto implica que la aversión al riesgo frente a alternativas con ganancias, implica la preferencia por el riesgo frente a alternativas con pérdidas (ejemplo: el ser humano prefiere perder \$ 4.000, con probabilidad 0,8, a perder \$ 3.000 con seguridad). El efecto reflexión fue percibido por Markowitz y por Williams” (Kahneman y Tversky, 1979). “Cambiano los signos de todos los resultados de un par de juegos, casi siempre cambiaba la preferencia, de aversión al riesgo a búsqueda de riesgos. Ejemplo: ambos preferimos \$ 900 seguros, a \$ 1.000 con probabilidad 0,9; pero preferimos perder \$ 1.000 con probabilidad 0,9, a perder \$ 900 seguro. Esto había sido observado por Raiffa y Williams, pero el nuestro fue el primer intento de extraer las respectivas conclusiones” (Kahneman, 2002). “La mayor parte de la gente rechaza un juego con iguales probabilidades de ganar o perder, a menos que la ganancia posible sea al menos el doble de la pérdida posible” (Kahneman, 2003a).

“La respuesta a las pérdidas es consistentemente mucho más intensa que la respuesta a la correspondiente ganancia, con un quiebre de la función de valor en el punto de referencia... Este es, en mi opinión, la contribución más útil que hicimos al proceso decisorio. Aversión a las pérdidas ayuda a explicar porqué se seca el mercado inmobiliario durante mucho tiempo, cuando los precios bajan, y porqué se prefiere tanto el status quo” (Kahneman, 2002). “Luego de analizar la función de valor, Tversky y Kahneman plantearon una actitud del ser humano frente al riesgo, basada en cuatro actitudes: *aversión al riesgo por las ganancias, y búsqueda de riesgos de alta probabilidad; búsqueda de riesgos para las ganancias y aversión al riesgo para las pérdidas de baja probabilidad*” (Rabin, 2003).

Ley de los pequeños números [por oposición a la ley de los grandes números]. “Kahneman y Tversky demuestran que el ser humano subestima la importancia de la información de base, al formarse una composición de lugar [ejemplo: cuando le describen a una persona, y le preguntan si es ingeniero o portero, la gente ignora que en la comunidad a la que pertenece hay 10 ingenieros y 1.000 porteros, y por consiguiente es mucho más probable que –independientemente de la “pinta”– la persona sea portero. Otro ejemplo: le preguntan a la gente cuál es la probabilidad de que en un hospital, 66% de los pibes nacidos en un día sean varones. La respuesta no

puede ignorar el tamaño del hospital: en uno grande la probabilidad es pequeña, ya que en grandes muestras la mitad de los nacidos son varones y la mitad mujeres; en un hospital pequeño es más probable. Pues bien, según Kahneman y Tversky la gente responde sin prestarle atención a este hecho]. La principal implicancia es que, al evaluar a un analista financiero, la gente no diferencia entre “suerte” y “sabiduría”. *Leemos demasiado en los desvíos desde el promedio*” (Rabin, 1996). “La ‘ley de los pequeños números’ apunta a un conjunto de errores que probablemente sean importantes en el análisis económico” (Rabin, 2003). “La ‘ley’ describe la tendencia humana a llegar rápidamente a conclusiones, a partir de muestras pequeñas. Es ilustrada por la ‘falacia del jugador’, la creencia equivocada (e irresistible) a pensar que si en una ruleta varias veces seguidas salió rojo, ello *aumenta la probabilidad de que salga negro* y por consiguiente aumentan las apuestas a negro” (Camerer y Thaler, 2003).

Efecto dotación. “Identificado por Thaler en 1980, dice que en cuanto una persona posee un bien, lo valora más que antes de poseerlo” (Rabin, 2003). “Efecto que ilustra con el caso del dueño de una botella, quien no estaría dispuesto a venderla por menos de \$ 200, pero al mismo tiempo no estaría dispuesto a pagar más de \$ 100 por reponerla” (Kahneman, 2002).

Equidad. “Para analizar la cuestión de la *equidad* inventamos los que luego se denominaron *juegos ultimátum* y *dictador*. Después supimos que antes que nosotros los habían inventado Werner Guth y sus colegas. Recuerdo que me quedé muy cabizbajo cuando lo supe, y mayor fue mi depresión cuando supe cuán importante llegó a ser el juego del ultimátum” (Kahneman, 2002). “En experimentos para testear el dilema del prisionero, aproximadamente la mitad de quienes responden coopera... En el juego del ultimátum, en el cual uno de los jugadores ofrecer dividir cierta cantidad de dinero en dos pedazos, y el otro lo único que puede hacer es tomar la porción que el otro le asigna, o quedarse sin nada, ofrecimientos inferiores a 20% son generalmente rechazados, aún cuando la suma total sea sustancial... La respuesta de Rabin para explicar esto, consistió en incorporar la *equidad* a la función de utilidad del individuo (‘Incorporando equidad en teoría de los juegos y análisis económico’, publicado en 1993 en el *American economic review*). La idea es que la gente no es ni autocentrada ni altruista, todo el tiempo. Más bien *practica la equidad recíproca: son amables para quienes son amables con ellos, y desconsiderados con quienes los hieren*”. El juego denominado *Gallina* es el mejor ejemplo para contrastar equidad y egoísmo puro” (Camerer y Thaler, 2003). “La gente contribuye al

financiamiento de los bienes públicos más de lo que se puede explicar en términos de autointerés” (Rabin, 2003).

Efecto aislamiento. “Para simplificar entre alternativas, con frecuencia el ser humano ignora componentes comunes de las distintas alternativas, y le presta particular atención a los elementos distintivos. Esto puede generar inconsistencia con respecto al comportamiento de la utilidad esperada, porque diferentes descomposiciones de las alternativas pueden generar cambios en la alternativa elegida” (Kahneman y Tversky, 1979).

Descuento cuasi-hiperbólico. “Descubierto por David Laibson, sostiene que entre poco hoy o mucho mañana, la gente prefiere poco hoy; mientras que entre poco dentro de 30 días y mucho dentro de 31, la gente prefiere esta última alternativa” (Camerer y Thaler, 2003).

Maximización versus monto fijo. “Camerer (1997) estudió a los taxistas de Nueva York, quienes alquilan los coches por un monto fijo por día, quedando para ellos el resto de la recaudación. La estrategia maximizadora consistiría en trabajar más horas en días buenos, debidos a la lluvia o a grandes convenciones, y menos horas en días en los cuales no hay trabajo. Encontró que los taxistas tienen como objetivo lograr cada día una suma similar, y por consiguiente trabajan mucho más en días malos que en días buenos” (Mullainathan y Thaler, 2000).

Contabilidad mental. “Es otro de los principios descubiertos por Thaler. Según este principio la gente adopta decisiones de manera separada, y luego trata de juntarlas. Ejemplo: una pareja maneja a través de una nevada para asistir a un partido de básquet porque ya había pagado las entradas, aunque se hubiera quedado en la casa si las entradas se las hubieran obsequiado” (Kahneman, 2002).

. . .

“Las investigaciones de Kahneman y Tversky sugieren, a través de muchas vías importantes, que *el análisis económico tradicional no ha comprendido el comportamiento humano*. Dichas investigaciones proporcionan material para mejorar el análisis económico” (Rabin, 2003). Específicamente, a continuación reseño la *prospect theory*, que Kahneman y Tversky desarrollaron en 1979, así como la síntesis del pensamiento del primero de los autores mencionados, expuesto en su conferencia Nobel.

Según la Academia Sueca de Ciencias, Kahneman y Tversky (1979)

encabeza el índice de “citación” de los publicados en *Econometrica*. “Este trabajo describe varias clases de problemas de elección, analizados vía la respuesta de estudiantes y profesores universitarios, a problemas de elección hipotéticos, en investigaciones realizadas en universidades de Estocolmo, Michigan e Israel, en las cuales las preferencias violan de manera sistemática los axiomas de la teoría del comportamiento basado en la utilidad esperada. Por lo cual creemos que este último enfoque no es un modelo descriptivo adecuado, y proponemos uno alternativo, para aplicar a la decisión bajo riesgo” (Kahneman y Tversky, 1979).

“*Prospect theory* es un nombre que *no tienen ningún significado*. Publicamos el trabajo en *Econometrica*. La elección fue importante; si lo hubiéramos publicado en *Psychological review* hubiera tenido poco impacto en el análisis económico. Pero no nos guiamos por el impacto sobre el análisis económico. *Econometrica* era el journal que había publicado los mejores artículos sobre toma de decisiones, y aspirábamos a estar en esa compañía. *Prospect theory* era una teoría formal, y por eso impactó al análisis económico” (Kahneman, 2002).

¿Cuál es la idea? “*Prospect theory* distingue *dos fases* en el proceso de elección: una primera etapa, de edición, y una segunda de evaluación... La primera etapa tiene que ver con el análisis preliminar de las alternativas, la segunda con la evaluación propiamente dicha. La función de la primera fase consiste en la organización y reformulación de las opciones, para simplificar el subsiguiente proceso de evaluación y elección. La edición se realiza a través de la *codificación, combinación, segregación y cancelación* de las alternativas. Muchas anomalías se presentan en la etapa de edición... Una cuestión central de la teoría de la búsqueda es que analiza el valor en términos de los *cambios* en la riqueza o el bienestar, más que en sus *niveles absolutos*. En rigor, el valor depende del nivel de referencia del bien en consideración, y también del cambio con respecto a dicho nivel de referencia... En la teoría de la búsqueda el valor de cada evento es multiplicado por una ponderación decisoria. *Dicha ponderación no surge de un análisis probabilístico*: no surge de ninguna ley de probabilidades y no debe ser interpretado como una medida del grado de convencimiento. Los ponderadores decisorios miden el impacto que los eventos tienen sobre la deseabilidad de las búsquedas” (Kahneman y Tversky, 1979).

Por su parte la conferencia Nobel “presenta un tratamiento unificado de la apreciación intuitiva y la decisión. *Las ideas principales son las siguientes*: la mayoría de las apreciaciones y las decisiones se realizan de

manera *intuitiva*, y las reglas que las gobiernan se basan principalmente en *analogías visuales*... El razonamiento se realiza de manera deliberada y con esfuerzo, mientras que los pensamientos intuitivos parecen aflorar en la mente de manera espontánea, sin búsqueda o cálculo consciente, y sin esfuerzo... La gente no está acostumbrada a pensar de manera rigurosa, y con frecuencia se contenta con un juicio plausible que rápidamente aparece en su mente... La percepción depende del encuadre... La importancia del encuadre no es una curiosidad de laboratorio, sino una realidad muy frecuente... La utilidad no puede ser separada de la emoción, y las emociones se despiertan en los cambios... *La característica más importante del ser humano no es que razona pobremente, sino que con frecuencia actúa de manera instintiva*; y el comportamiento no está guiado por los cálculos que se pueden realizar, sino por lo que se ve en el momento en que se tiene que tomar la decisión” (Kahneman, 2003a).

“Mi trabajo con Tversky se planteó a través de tres canales separados de investigación. El primero exploró los *heurísticos* que la gente utiliza, y los sesgos que ello implica, en varias situaciones de toma de decisiones bajo incertidumbre; el segundo tiene que ver con la *prospect theory*, un modelo de decisión bajo riesgo; y el tercero con los efectos encuadre y sus implicancia para los modelos basados en agentes racionales... En general los heurísticos resultan muy útiles, pero algunas veces generan errores severos y sistemáticos. Los tres principales son la representatividad, la disponibilidad y el anclaje, con los cuales se explica una docena de sesgos sistemáticos en las decisiones bajo incertidumbre” (Kahneman, 2003a).

“Razonamos cuando calculamos cuánto es 17 por 258, intuimos cuando reímos al leer que ‘Bill Clinton es tímido’. El razonamiento es deliberado e implica esfuerzo, la intuición parece aflorar espontáneamente a la mente, sin esfuerzo... La gente no está acostumbrada a pensar sistemáticamente, con frecuencia se contenta con confiar en una idea plausible que rápidamente le vino a la mente... Una propiedad clave de los pensamientos intuitivos es que vienen a la mente espontáneamente, como las percepciones (*percepts*). El término técnico para describir la facilidad con la cual estos contenidos mentales llegan a la mente es *accesibilidad*. Para entender la intuición, debemos entender porqué algunos pensamientos son accesibles y otros no” (Kahneman, 2003a).

“Luego de realizar muchos experimentos, concluimos que un cambio muy abrupto de la función de utilidad, de aversión a búsqueda de riesgos, no puede ser una explicación plausible de este comportamiento. Las preferencias parecen estar determinadas con respecto a ganancias y pérdidas,

definidas con relación a un punto de referencia. Por consiguiente propusimos una teoría alternativa del riesgo, donde se le presta atención a los cambios, más que a los niveles, de riqueza” (Kahneman, 2003a).

“La función de valor, definida en base a ganancias y pérdidas, tiene tres características: es cóncava para las ganancias, favoreciendo la aversión al riesgo; es convexa para las pérdidas, favoreciendo la búsqueda de riesgos; y tiene un fuerte quiebre en el punto de referencia... La idea clave de la *prospect theory* que la función de valor está quebrada en el punto de referencia y es aversa al riesgo- encontró su utilidad en economía cuando Thaler (1980) identificó y caricaturizó el ‘efecto dotación’... La aversión al riesgo también ayuda al explicar el sesgo del estatus quo” (Kahneman, 2003a).

“Bernoulli le presta atención al largo plazo, la *prospect theory* a los resultados de corto plazo; la función de valor presumiblemente refleja una anticipación de la valencia e intensidad de las emociones que serán experimentadas en los momentos de transición... *El largo plazo no es donde se vive la vida.* La utilidad no puede ser divorciada de la emoción, y las emociones emergen como consecuencia de los cambios. Una teoría de las decisiones que ignora por completo sentimientos como el dolor y las pérdidas, y el pesar por los errores cometidos, no sólo no es realista, sino que no conduce a la maximización de la utilidad de los resultados, como es percibida por el ser humano” (Kahneman, 2003a).

“Un supuesto particularmente irrealista del modelo del agente racional es que el ser humano efectúa sus decisiones en un contexto en el cual incorpora todos los detalles del presente, así como las expectativas sobre todas las oportunidades y riesgos futuros. Por el contrario, los experimentos muestran que los seres humanos adoptan decisiones en base a ‘encuadres limitados’, ‘contabilidad mental’ y ‘acotación de las decisiones’. Así, los inversores parecen analizar inversiones específicas de manera aislada, sin tener en cuenta el resto del portafolio, y el horizonte temporal parece ser irrazonablemente corto” (Kahneman, 2003a).

“La reducción de tareas complejas a operaciones más simples se realiza a través de una *sustitución de atributos*. Se dice que la composición de lugar está mediada por un heurístico cuando el individuo evalúa un atributo específico de un objeto de dicha composición de lugar, sustituyéndolo por alguna otra propiedad de dicho objeto *que le resulta más fácil interpretar*. Ejemplo: la correlación entre las preguntas: ¿cuán feliz está con su vida en general? y ¿cuántas citas [sentimentales] tuvo usted durante el último mes?, fue 0,12 cuando las preguntas se formularon en el orden citado,

y 0,66 cuando se formularon en el orden inverso. La pregunta referida a las citas inmediatamente evocó una cargada evaluación de su vida romántica” (Kahneman, 2003a).

“El heurístico de la representatividad aparece inserto en una clase más general, la de la *heurística de los prototipos*, es decir, la representación de las categorías por sus prototipos. El prototipo de un conjunto está caracterizado por los valores promedios de las principales propiedades de sus miembros. La alta accesibilidad de la información del prototipo cumple una importante función adaptativa. Le permite a los nuevos estímulos ser categorizados eficientemente, al comparar sus características con las de los prototipos” (Kahneman, 2003a).

“Este análisis ayuda a entender por qué los efectos de los incentivos no son ni significativos ni robustos. El mayor peligro claramente aumenta la atención y el esfuerzo que la gente le dedica a sus decisiones, pero atención y esfuerzo por sí mismos no generan racionalidad o garantizan buenas decisiones. En particular, el esfuerzo cognitivo puesto en racionalizar una decisión ya realizada, no mejorará su calidad” (Kahneman, 2003a).

“Los modelos basados en la racionalidad no son realistas desde el punto de vista psicológico. *La alternativa a los modelos simples y precisos no es el caos*” (Kahneman, 2003a).

V. LA TAREA QUE TENEMOS POR DELANTE

Es hora de volver al planteo inicial de este trabajo. Que los cineastas y los periodistas exageren el impacto de Nash sobre la obra de Adam Smith, y el de Kahneman y Tversky sobre el resto del análisis económico, no implica que los dos psicólogos cognitivistas citados no hayan encontrado suficiente evidencia como para hacernos reflexionar, seriamente, sobre el uso que hacemos de la racionalidad, entendida como maximización, o como consistencia lógica en las decisiones, en el análisis económico.

Las limitaciones de la capacidad humana para procesar información, la incertidumbre inherente al futuro, el costo psíquico de tomar decisiones, son suficientemente importantes como para afirmar que, no importa cuán enquistada esté en el eje principal del análisis económico, la hipótesis de la maximización de beneficios o utilidad, en un mundo de certeza, o del valor esperado de los beneficios o utilidad, en un mundo de riesgo, no sirven para entender muchas cosas. Y si no sirven para entender, mucho menos sirven para iluminar la acción.

No se trata de suicidarnos, ni de cerrar las facultades de ciencias económicas hasta que se haya revisado el stock de los que hasta ahora creíamos eran conocimientos, a la luz de estos hallazgos. Se trata de ponernos a trabajar, y en el “mientras tanto”, de encarar apropiadamente lo que enseñamos.

El desafío es nuestro, porque como bien apuntó Rabin (1996) “Kahneman y Tversky no son economistas, y por consiguiente no está claro que tenga sentido, desde el punto de vista científico, insistir en que *sean ellos quienes desarrollen de manera plena, las implicancias económicas de sus investigaciones...* La principal lección que surge de sus análisis es que [los economistas] no deberían confiar demasiado, en las ideas derivadas de nuestros supuestos tradicionales”.

. . .

Los hallazgos objeto de consideración en este trabajo tienen implicancias sobre la investigación específica, sobre la enseñanza, y lo dejo deliberadamente para el final también sobre la forma en la cual debemos visualizar la formación básica de aquellos seres humanos cuya profesión es la de economista.

Investigación. Una cosa que hay que hacer es mejorar la hipótesis de comportamiento humano que utilizamos en el análisis económico. “El análisis económico de la conducta [*behavioral economics*] pretende introducir en el análisis económico, nociones psicológicamente más realistas sobre la naturaleza humana... La psicología llega más profundo en el análisis de la naturaleza humana, y no se obsesiona con la precisión matemática, generalidad e implementación empírica de sus hallazgos... El objetivo del análisis económico de la conducta consiste en investigar los desvíos de esta forma de comportamiento, que resulten relevantes... Espero que el análisis económico no se bifurque en conductistas y modelistas” (Rabin, 2001). “*La proposición de que existen ilusiones visuales generalizadas y sistemáticas es totalmente diferente de la proposición de que la gente es ciega, o de que no existe ninguna correlación entre lo que la gente cree que ve, y lo que ve*” (Rabin, 2003).

Otra cosa que hay que hacer es revisar lo que “sabemos”, a la luz de hipótesis de comportamiento no maximizadoras. “El principal objetivo de la teoría convencional del comportamiento del consumidor es fundamentar una derivación teórica de la pendiente negativa de la curva de demanda... A través de una derivación de la curva de demanda individual, y la respectiva agregación... [Para gambetear las críticas a la maximización, y a la agregación

en presencia de interdependencia entre los demandantes] este trabajo propone una teoría de la demanda *de mercado* de un producto, basada en cuatro supuestos principales: el ingreso nacional está distribuido de manera desigual; cada grupo de ingresos está compuesto por un gran número de consumidores; dentro de cada grupo de ingreso existe la misma distribución de preferencias; y dentro de cada grupo no es igual el precio que cada integrante está dispuesto a pagar por un bien, en vez de quedarse sin él... En estas condiciones, la curva de demanda tiene pendiente negativa, sin apelar a ninguna consideración de maximización” (Garb, 1971).

Es probable que este enfoque pueda aplicarse a muchas porciones del análisis económico, donde la fundamentación de ciertos resultados, en base al comportamiento maximizador de los agentes económicos, constituye una condición *suficiente*, y más bien una *racionalización* antes que conocimiento (¿qué me agrega a lo que sé, que me digan que si la gente maximizara, la curva de demanda tendría pendiente negativa?). Ejemplo: desde Savosnick (1958), estamos acostumbrados a derivar la forma de la *frontera de posibilidades de producción*, a partir de la curva de contrato de la caja de Edgeworth, y esto implica maximizaciones o minimizaciones. Pero en realidad la idea esencial de la frontera es doble: límites, es decir, separación entre lo que es factible y lo que no, y más de una alternativa, dentro de lo factible; y ambas cosas también parecen ser ciertas en contextos donde los agentes económicos no maximizan.

Pero esto, como digo, esto no es nada más que el comienzo de una tarea, que debería realizarse de manera más sistemática.

Enseñanza. ¿Qué tenemos que enseñar en las facultades de ciencias económicas, a la luz del contenido de esta monografía? Muchas materias – historia económica, historia del pensamiento económico, estadística, cuentas nacionales, etc.- probablemente no tengan que modificar sus contenidos.

En las materias de teoría económica, por el contrario, debe haber cambios. En algunas, como macroeconomía, probablemente no muy significativos; en otras, como microeconomía y comercio internacional, más importantes.

A la espera de la “digestión”, dentro del análisis económico, de las implicancias de comportamientos no maximizadores, por parte de los seres humanos, lo que tenemos que hacer en el aula es *balancear* el programa de estudios. Hay que presentar los ejercicios basados en la maximización, pero como una hipótesis –y probablemente también como una prescripción, al servicio del *valor eficiencia*, que sigue siendo importante en un mundo de

escaseses-; y no de manera omnipresente, y mucho menos como racionalización de lo que observo. Insisto: *veo* que en un país, cuando todo lo demás permanece constante, el aumento del precio de un producto disminuye la cantidad demandada. ¿En qué sentido *sumo conocimientos* al enterarme que tal resultado podría derivar del hecho de que los agentes económicos maximizan una función de utilidad, sujeta a la restricción de presupuesto?

El balanceo de los programas tiene que implicar colocar en un lugar central, y no inexistente o periférico, la obra de autores como Simon, Hirschman, Leibenstein, Keynes, etc. Que –independientemente de sus logros y reconocimientos- ninguno de ellos ocupe hoy un lugar significativo en el eje principal del análisis económico, lo único que indica es lo desorientado que está hoy dicho eje principal.

Caminar por la calle. ¿Qué inspiró a Kahneman, a Simon y a Hirschman? Hechos. Particularmente aquellos difícilmente interpretables por las teorías conocidas hasta entonces. Personas alertas, dijeron “oia” cuando encontraron, en la terminología de Thaler, anomalías.

Por eso dejé deliberadamente para el final, la conclusión que considero más importante. El mensaje que transmiten todos ellos es que todo comienza por “caminar por la calle”. Literalmente, con los ojos o los oídos bien abiertos. Y también prestándole atención a las distintas experiencias de la vida cotidiana, a la historia, a las estadísticas, a los relatos incluidos en las novelas, las biografías, etc. Y a nosotros mismos, a través de la introspección.

El quiosquero de la esquina, quien no intenta vender un chocolate a \$ 20, no sabe nada de maximización, pero sí muchísimo de eso que los economistas denominamos “curva de demanda de pendiente negativa”. El taxista, el mozo del bar, el ama de casa, me muestran que conocen –intuitivamente- los teoremas básicos del análisis económico, sólo que no utilizan la terminología técnica. Tenemos que aprender a escucharlos y a observarlos.

El profesor Smith, el broker y terrateniente Ricardo, el clérigo Malthus, el profesor y especulador bursátil Keynes, caminaban por la calle, reflexionaban, y luego escribían.

En la preparación profesional, tenemos que recuperar el equilibrio que tenían los padres fundadores de la teoría económica, al combinar preparación técnica, reflexión personal, percepción de los hechos, etc. Tenemos que

volver a utilizar la inducción, conversando con la gente, graficando series estadísticas, visitando plantas industriales y explotaciones agropecuarias, etc.

Puede que nos alejemos de la nitidez, pero ciertamente que nos vamos a acercar al conocimiento, que es lo que sirve para ayudar a la acción.

VI. REFERENCIAS

- Allais, M. (1987). "Allais paradox", *The new palgrave. A dictionary of economics*, Macmillan.
- Allais, M. (1989). "Las ideas generales de mi obra", *El trimestre económico*, 56, 224, octubre-diciembre.
- Baumol, W. J. (1979). "On the contributions of Herbert A. Simon to economics", *Scandinavian journal of economics*.
- Bausor, R. (1992). "George A. Akerlof", en Samuels, W. J.. *New horizons in economic thought*, Edward Elgard.
- Bernoulli, D. (1738). "Exposition of a new theory on the measurement of risk". Reproducido en *Econometrica*, 22, 1, enero de 1954.
- Bianchi, M. (2001). "The infinity of human desires and the advantages of trade. Nicholas Barbon and the wants of the mind", en Groenewegen, P.. *Physicians and political economy*, Routledge.
- Blaug, M. (1999). *Who's who in economics*, Edward Elgar.
- Camerer, C. (1997). "Labor supply of New York City cabdrivers: one day at a time", *Quarterly journal of economics*, 111, 2, mayo.
- Camerer, C. y Thaler, R. H. (2003). "In honor of Matthew Rabin: winner of the John Bates Clark Medal", *Journal of economic perspectives*, 17, 3, verano.
- Connolly, T.; Arkes, H. R. y Hammond, K. R. (2000). *Judgement and decision making*, Cambridge University Press.
- Ekelund, R. B. y Hébert, R. F. (2002). "Restrospectives: the origin of neoclassical economics", *Journal of economic perspectives*, 16, 3, verano.
- Garb, G. (1971). "A theory of market demand", *Kyklos*, 24, 1.
- Garrison, R. W. (1987). "The kaleidic world of Ludwig Lachmann", *Critical review*, 1, 3, verano.
- Garrison, R. W. (1997). "The Lachmann legacy: an agenda for macroeconomics?", *South african journal of economics*, 65, 4, diciembre.
- Glass, A. L.; Holyoak, K. J. y Santa, J. L. (1979). *Cognition*, Addison Wesley.
- Grandmont, J. M. (1989). "Report on Maurice Allais's scientific work", *Scandinavian journal of economics*, 91, 1.

- Hayek, F. A. von (1978). "The pretence of knowledge", *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*, Routhledge & Regan Paul.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*, Yale university press (publicado en castellano como *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de cultura económica, 1961).
- _____ (1963). *Journeys toward progress*, Twentieth century fund.
- _____ (1967). *Development projects observed*, Brookings institution.
- _____ (1970). *Exit, voice and loyalty*, Harvard university press.
- _____ (1971). *A bias for hope*, Yale university press.
- _____ (1987). "Exit and voice", *The new palgrave. A dictionary of economics*, Macmillan.
- Hirschman, A. O. (1995). *A propensity to self-subversion*, Harvard university press.
- Kahneman, D. (2002). "Autobiography", *Nobel e-museum*.
- Kahneman, D. (2003). "A psychological perspective on economics", *American economic review*, 93, 2, mayo.
- Kahneman, D. (2003a). "Maps of bounded rationality: psychology for behavioral economics", *American economic review*, 93, 5, diciembre. Una versión diferente fue publicada en el numero de setiembre de 2003 de *American psychologist*.
- Kahneman, D.y Tversky, A. (1979). "Prospect theory: an analysis of decision under risk", *Econometrica*, 47, 2, marzo.
- Keynes, J. M. (1937). "The general theory of employment", *Quarterly journal of economics*, 51, 2, febrero.
- Lachmann, L. M. (1976). "From Mises to Shackle: an essay on austrian economics and the kaleidic society", *Journal of economic literature*, 14, 1, marzo.
- Lagueux, M. (2004). "The forgotten role of the rationality principle in economics", *Journal of economic methodology*, 11, 1, marzo.
- Leibenstein, H. (1976). *Beyond economic man*, Harvard university press.
- Lewin, P. (2003). "Ludwig Lachmann: life and work", www.mises.org/Lachmann.asp.
- Loewenstein, G. F. (1996). "Richard Thaler", en Samuels, W. J.. *American economists of the late twentieth century*, Edward Elgar.
- Mc Closkey, D. N. (2002). *The secret sins of economics*, Prickly paradigm press.
- Meldolesi, L. (1995). *Discovering the possible: the surprising world of Albert O. Hirschman*, University of Notre Dame Press.
- Mullainathan, S. y Thaler, R. H.. "Behavioral economics", *National Bureau of Economic Research working paper 7.948*, octubre de 2000.
- Nasar, S. (1998). *A beautiful mind*, Faber and faber.

- Rabin, M. (1993) "Incorporating fairness into game theory and economics", *American economic review*, 83, 5, diciembre.
- Rabin, M. (1996). "Daniel Kahneman and Amos Tversky", en Samuels, W. J.. *American economists of the late twentieth century*, Edward Elgar.
- Rabin, M. (2001). "A perspective on psychology and economics", *European economic association meetings*, setiembre. Posteriormente publicado en la *European economic review*.
- Rabin, M. (2003). "The Nobel memorial prize for Daniel Kahneman", *Scandinavian journal of economics*, 105, 2.
- Richardson, G. B. (2000). "Autobiografía", en Backhouse, R. E. y Middleton, R.. *Exemplary economists*, Edward Elgar.
- Samuelson, P. A. (1947). *Foundations of economic analysis*, Harvard university press, Massachusetts. Hay versión castellana de El ateneo.
- Samuelson, P. A. (1970). «Maximum principles in analytical economics», Conferencia Nobel reproducida en *Collected Scientific Papers*, volumen 3, The mit press.
- Savosnick, K. M. (1958). "The box diagram and the production possibility curve", *Ekonomisk tidsskrift*, 51, setiembre.
- Scitovsky, T. (1976). *The joyless economy*, Oxford university press.
- Shackle, G. L. S. (1967). *The years of high theory*, Cambridge university press.
- Simon, H. A. (1962). "New developments in the theory of the firm", *American Economic Review*, 52, 2, mayo.
- Simon, H. A. (1977). *The new science of management decision*, Prentice hall (traducido al castellano por El ateneo, 1982).
- Simon, H. A. (1978). "Rationality as process and as product of thought", *American economic review*, 68, 2, mayo.
- Simon, H.A.(1979). "Rational decision making in business organizations", *American economic review*, 69, 4, setiembre.
- Simon, H. A. (1987). "Politics as information processing", London school of



La pobreza en los hogares del Gran Córdoba: aplicación del modelo de regresión logística*

SILVIA OJEDA

Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Economía y Finanzas Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Matemática Astronomía y Física
ojeda@famaf.unc.edu.ar

LILIANA E. PEREYRA

Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Economía y Finanzas Facultad de Ciencias Económicas.
lpereyra@eco.unc.edu.ar

SONIA GONTERO

Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Economía y Finanzas Facultad de Ciencias Económicas.
sonia.gontero@gmail.com

Resumen

Con el propósito de identificar perfiles de bienestar de la población cordobesa, este trabajo indaga sobre las variables que inciden en la probabilidad de un hogar de ser o no pobre, mediante un análisis de regresión logística. La medida utilizada para la identificación de los hogares pobres se realiza a partir del método de la línea de la pobreza absoluta y los datos utilizados corresponden a los proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares para octubre de 2001. Su contribución al estudio del problema de la pobreza radica en que proporciona herramientas de utilidad para el diseño de políticas destinadas a paliar este flagelo.

* Las autoras agradecen los comentarios del Dr. Alejandro Jacobo.

Abstract

In order to identify profiles of well-being of the population of Córdoba, Argentina, this paper studies the variables that affect the probability of a home of being or not being poor, using a logistic regression analysis. The measure used for the identification of the poor homes is the absolute poverty line and data used are provided by the Permanent Homes Survey for October of 2001. Its contribution to the study of the poverty problem is that it provides tools of utility for the design of policies destined to palliate this flagellum.

Palabras Claves: Línea de la pobreza absoluta. Perfiles de bienestar. Regresión logística. Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Clasificación JEL: I32; C25

I. INTRODUCCIÓN

En Argentina, el tema de la pobreza, es reconocido como uno de los problemas más acuciantes que enfrenta actualmente el país. Tanto a nivel nacional como provincial y municipal, la discusión se centra, por una parte en la identificación de indicadores que caracterizan la pobreza, por otra en la formulación de políticas que disminuyan las condiciones desfavorables de los grupos más vulnerables de la población.

En los últimos años la mayor parte de los trabajos empíricos referidos a la pobreza en Argentina se han ocupado principalmente del área del Gran Buenos Aires¹. Sin embargo, resulta de especial interés el desarrollo de estudios a nivel regional, entre otras razones, porque las grandes diferencias sociales, económicas y culturales que presenta nuestro país, pueden determinar que las políticas sociales diseñadas para ese centro urbano, no resulten apropiadas para el resto del país².

¹ Llach y Montoya (1999); Montoya y Olivero (1998); Albornoz y Petrecolla (1996); Mitnik y Montoya (1995); Montoya y Mitnik (1993).

² Algunos estudios que trabajan sobre el tema de la pobreza en aglomerados del interior del país son: Paz, y Piselli (1999) para distintas ciudades entre 1995 y 1999, Mondino (2001) para el Gran Mendoza, Mitnik (1996) para el Gran Córdoba y Felíz y Panigo (2000) para las regiones argentinas.

El Gran Córdoba es uno de los aglomerados con mayor población de Argentina. Su ubicación geográfica de privilegio, en el centro del país, su nivel de desarrollo humano y productivo y su riqueza cultural, entre otros aspectos, posicionan a esta ciudad y sus alrededores como uno de los centros con mayor potencial para la erradicación de la pobreza. No obstante, en octubre de 2001 se estimó que un 36,2% de sus habitantes eran pobres, y un 12,0% indigentes. Luego de la devaluación de la moneda registrada durante el año 2002, se verificaron incrementos en los precios de los bienes que componen la canasta básica utilizada para establecer el umbral de pobreza. Debido a que los salarios no registraron aumentos similares se produjo un importante deterioro del poder adquisitivo de las personas, lo desembocó en un incremento significativo en la cantidad de pobres, que un año después alcanzaba al 58,5% de las personas³. Por supuesto este incremento de la pobreza en Córdoba, también reconoce entre sus causas a las elevadas tasas de desempleo. En esta ciudad, la cantidad de personas que buscan empleo sin conseguirlo se incrementó del 16% en octubre de 2001 al 19,4% en octubre de 2002⁴.

Con el propósito de identificar perfiles de bienestar de la población cordobesa, este trabajo indaga sobre las variables que inciden en la probabilidad de un hogar de ser o no pobre, mediante un análisis de regresión logística. Este modelo, es una herramienta que proporciona la estadística multivariante para el análisis de datos y constituye una alternativa interesante para estudiar la relación entre la probabilidad de que un evento suceda y la probabilidad de que no ocurra, pues permite identificar las variables que, dentro de un conjunto previamente propuesto, participan o inciden de manera importante en la probabilidad de ocurrencia de dicho evento; en este caso "ser pobre"⁵.

En la próxima sección se desarrollan algunos aspectos teóricos relacionados con la medición y el concepto de pobreza, mientras que la tercera hace lo propio con el modelo de regresión logística. En el cuarto apartado se plantea el modelo a estimar y en la quinta se detallan los resultados obtenidos. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

³ Ver Informes de Prensa del INDEC.

⁴ Seguramente este indicador sería más elevado si no se consideraran como ocupados a las personas que reciben subsidios del Plan Jefes de Hogar Desocupados.

⁵ Un trabajo que puede ser considerado un antecedente de la presente investigación es el de Mitnik (1996).

II. MENSURABILIDAD DE LA POBREZA EN ARGENTINA

Una de las mayores dificultades que se presenta en toda investigación sobre la pobreza es la referida a la metodología que debe utilizarse para su medición. Este hecho surge de la dificultad para definir el concepto mismo de pobreza, que puede considerarse simplemente como la falta de dinero o de medios para vivir dignamente. Pero esta definición también incluye aspectos valorativos: ¿qué significa vivir dignamente?, ¿debemos medir la pobreza en términos absolutos o en términos relativos?, ¿son suficientes los criterios de subsistencia o de necesidades básicas insatisfechas? o, ¿es necesaria la consideración de otras privaciones como derechos, oportunidades o elecciones básicas?

El debate surge por la diversidad de enfoques que se plantean para considerar este problema y que van desde una concepción biológica, que se basa en criterios de subsistencia o líneas de pobreza, hasta los enfoques de privación relativa que enfatizan las condiciones y sentimientos de las personas sobre ciertos atributos deseables y que trascienden el campo de lo económico. Mientras que el enfoque de las necesidades biológicas y nutricionales provee un concepto elemental de necesidades de subsistencia básicas, la noción de carencias relativas es un concepto más amplio, en el cual influyen los valores de cada sociedad (Vivas Pacheco, 1996).

No obstante, y a los fines de encontrar medidas que puedan ser utilizadas para comparaciones internacionales, que permitan realizar seguimientos en el tiempo y aplicar políticas para reducir la pobreza, se hace necesaria la identificación y cuantificación de algunos indicadores. Cada uno de ellos presentará ventajas e inconvenientes que el investigador deberá tener en cuenta, atendiendo especialmente a cuáles sean sus objetivos. El desarrollo de cada una de estas metodologías excede el objetivo de esta investigación⁶, pero como ejemplo podemos mencionar que en los países más ricos no se considera como un problema fundamental la pobreza extrema por lo que se utilizan enfoques relativos de pobreza; en cambio, en los países menos desarrollados, existe un elevado grado de insatisfacción de las necesidades básicas, por lo que resulta relevante trabajar con mediciones de pobreza absoluta.

⁶Una primera aproximación a cada uno de estos indicadores puede encontrarse en Sierra (1997). También puede consultarse Feres y Macero (1999).

En Argentina los métodos más utilizados son el de las Necesidades Básicas Insatisfechas y el de la Línea de Pobreza Absoluta. El primer método considera pobre a todo individuo cuyo hogar tiene ciertas características que reflejan un consumo permanente bajo, o que condicionan seriamente su capacidad de generar ingresos suficientes en el futuro⁷ y se elabora básicamente a través de información proveniente de los Censos.

Por su parte, el método de la Línea de Pobreza permite considerar dos grupos: los hogares (o personas) bajo la línea de indigencia (LI) y los hogares (o personas) bajo la línea de pobreza (LP). Las personas indigentes serán todas aquellas cuyos ingresos no puedan cubrir una canasta de alimentos básicos, mientras que las personas pobres serán las que no puedan adquirir una canasta de alimentos y otros servicios considerados esenciales. Este método será el criterio utilizado en el presente trabajo por lo que se decidió presentar con mayor detalle las características del mismo.

II.1. Línea de Pobreza

El enfoque de la Línea de Pobreza (LP) es el procedimiento utilizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y parte de determinar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) que permitiría la subsistencia de un varón adulto con actividad moderada (adulto equivalente) según los hábitos de consumo de la zona que habite⁸. Una vez establecida esa canasta, se valoran sus componentes según los precios mínimos vigentes en el mercado. El valor de esta canasta constituye la "línea de indigencia" para esa persona. Para calcular la "línea de pobreza" se amplía esta canasta incluyendo bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) y se obtiene lo que se denomina Canasta Básica Total (CBT). Debido a limitaciones en los datos, su estimación se realiza a partir de su relación con la CBA y su forma de cálculo viene dada por:

$$CBT = CBA * \frac{1}{\text{Coef.E.}} \quad (1)$$

donde Coef. E es el "Coeficiente de Engel", definido como la relación entre los gastos alimentarios y los gastos totales observados en la población de

⁷ Gasparini, Marquioni, Sosa Escudero (2001) Estas características incluyen hacinamiento, precariedad en la vivienda, no asistencia a la escuela de los niños y baja educación del jefe de familia combinada con baja relación de miembros activos/inactivos del hogar.

⁸ Estos se estiman a partir de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares

referencia, ambos se actualizan según la variación de los precios correspondientes al Índice de Precios del Consumidor (IPC).

Por último, el valor de la CBT de cada hogar¹⁰ se compara con el ingreso total familiar de dicho hogar. Si el ingreso es inferior al valor de la CBT se considera que el hogar y los individuos que lo componen se hallan por debajo de la línea de pobreza, de lo contrario se encontrarán en el grupo de hogares y personas no pobres

A partir del año 2001, el INDEC trabaja en la conformación de canastas regionales, pero por el momento utiliza "una metodología de transición"¹¹, según la cual se ajusta la canasta básica de alimentos utilizada para el Gran Buenos Aires, con los coeficientes elaborados en base a los precios registrados en las distintas provincias. Con esta información se calculan luego los valores regionales de CBA y CBT utilizadas para determinar la línea de pobreza para cada región.

El área del Gran Córdoba, que nos interesa particularmente en este estudio, forma parte de la Región Pampeana, y los valores de la CBA y de la CBT se establecieron en \$57,6 y \$135,9 respectivamente para septiembre de 2001¹².

Este método adolece de limitaciones de diferente índole. Para comenzar se puede partir del hecho que las estimaciones se realizan en base a encuestas de hogares, en donde uno de los aspectos más controvertidos es la calidad de las mediciones de la variable "ingreso", indispensable para la correcta interpretación del método. También es posible encontrar algunas críticas a los supuestos con los cuales se elabora la canasta de alimentos (CBA) y más aún a los métodos utilizados para la estimación de la canasta de bienes totales (CBT). Además, se debe señalar que este indicador no

⁹ Según el tamaño y composición del hogar se estima un valor de CBA para cada hogar.

¹⁰ Ver Informes de Prensa del INDEC en www.indec.gov.ar

Estos fueron los valores utilizados para las estimaciones de pobreza correspondientes a octubre de 2001.

¹¹ Sen (1992)

¹² Luego de esta fecha se verificó en Argentina un período de inflación que redujo los salarios reales e incrementó sustancialmente la cantidad de hogares que no cubren una canasta básica y que por lo tanto son considerados "nuevos pobres". En este caso en particular, nos interesa identificar las características de las personas pobres, sin tener en cuenta aquellas que se encuentran en esta situación sólo circunstancialmente. Por ello no se considera desactualizada la información de octubre de 2001.

considera aspectos distributivos y que no satisface ciertos requisitos que debería cumplir como buen indicador de pobreza¹³.

Sin embargo, el método de la línea de pobreza es el que se utiliza actualmente tanto en Argentina como en otros países de Latinoamérica y, sin descartar los aportes que pudieran realizar otras metodologías, es el que se sigue en este trabajo, tratando de obtener el mayor provecho posible de la información provista por las encuestas de hogares. En este sentido, uno de los recursos que brinda herramientas para hacer, consiste en el desarrollo y aplicación de metodologías estadísticas provenientes del análisis multivariado. En este caso en particular, se propone un modelo de Regresión Logística, con el cual se pretende identificar qué variables y en qué sentido influyen en la probabilidad de ser pobre. La fuente de información utilizada es la Encuesta Permanente de Hogares del Gran Córdoba, para octubre de 2001¹⁴.

III. EL MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA

De acuerdo con el modelo de regresión logística, si Y es una variable aleatoria con respuesta binaria¹⁵, un conjunto de factores, recogidos en un vector $X = (X_1, X_2, \dots, X_p, \dots, X_k)$, es capaz de explicar la probabilidad de que Y valga 1. En términos matemáticos, la probabilidad condicional del evento ($Y=1$), por ejemplo "hogar pobre", considerando la información proporcionada por el vector aleatorio $X=(X_1, X_2, \dots, X_p, \dots, X_k)$, está dada por:

$$P [Y = 1 / X_1, X_2, \dots, X_k] = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k}} \quad (2)$$

donde $\beta = (\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k)$ es el vector de parámetros a estimar.

¹³ Esta variable vale 1 si se observa una característica específica, como por ejemplo "hogar pobre" y 0 en caso contrario.

¹⁴ Este cociente es frecuentemente llamado "odd ratio" (cociente de riesgo), cuando el valor de la variable X_i aumenta en una unidad. Por su parte e^{β_0} es un factor de escala.

¹⁵ En el modelo de regresión lineal β_1 mide directamente el impacto que un cambio en X_1 produce en la variable dependiente; en cambio en el modelo de regresión logística, β_1 cuantifica el efecto que un cambio en X_1 tiene en la probabilidad de ocurrencia del evento ($Y=1 / X_1, X_2, \dots, X_p, \dots, X_k$) con respecto a la probabilidad de su no ocurrencia.

A partir de (2) y operando algebraicamente, se obtiene para el modelo la siguiente expresión:

$$\frac{P[Y = 1/X_1 X_2 \dots X_k]}{1 - P[Y = 1/X_1 X_2 \dots X_k]} = e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k} \tag{3}$$

y designando $P_y(X)$ a $P[Y = 1/X_1 X_2 \dots X_k]$ y $Q_y(X) = 1 - P_y(X)$, se tiene:

$$\frac{P_y(X)}{Q_y(X)} = e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k} \tag{4}$$

Para interpretar el impacto de cada uno de los parámetros sobre el cociente $\frac{P_y(X)}{Q_y(X)}$ es conveniente expresar (4) como:

$$\frac{P_y(X)}{Q_y(X)} = e^{\beta_0} (e^{\beta_1})^{X_1} \dots (e^{\beta_k})^{X_k} \tag{5}$$

Suponiendo que las variables X_j , permanecen constantes para todo $j \neq i$, y que sólo varía X_i , (5) se expresa de la siguiente manera:

$$\frac{P_y(X)}{Q_y(X)} = c e^{\beta_i X_i} \tag{6}$$

donde $c = \prod_{j=1, j \neq i}^k e^{\beta_j X_j}$, es un número positivo y e^{β_i} es el factor de cambio en el

cociente $\frac{P_y(X)}{Q_y(X)}$ ⁽¹⁶⁾. El efecto de β_i sobre $\frac{P_y(X)}{Q_y(X)}$ resulta evidente a partir de

(6); si $\beta_i > 0$ y X_i aumenta en una unidad, $\frac{P_y(X)}{Q_y(X)}$ también aumenta, indicando en qué medida $P_y(X)$ supera a $Q_y(X)$ cuando X_i aumenta una unidad. Por el contrario, si $\beta_i < 0$ y X_i aumenta en una unidad, $\frac{P_y(X)}{Q_y(X)}$ disminuye y su valor establece en qué medida $P_y(X)$ está por debajo de $Q_y(X)$ cuando X_i aumenta una unidad. Por ejemplo, pensando en el modelo de regresión logística

¹⁶ Vivas Pacheco, H. (1996), Mitnik (1996), Dagum, C. (2002)

aplicado al estudio de la pobreza en Córdoba, si X_1 indica número de personas en el hogar y $\beta_1 > 0$, al aumentar el número de integrantes del hogar, digamos de 4 a 5, aumentará, indicando en qué medida la probabilidad de ser pobre supera a la probabilidad de no serlo, cuando el número de integrantes del hogar varía de 4 a 5. Un análisis similar es válido en el caso en que $\beta_1 < 0$ ⁽¹⁷⁾.

La estimación de los parámetros del modelo se realiza por el método de Máxima Verosimilitud, asumiendo distribución de Bernoulli con parámetro $P_Y(X) = P(Y=1 / X_1 = x_1, X_2 = x_2, \dots, X_k = x_k)$, para la variable $Y / (X_1 = x_1, X_2 = x_2, \dots, X_k = x_k)$. Para una muestra de tamaño n , expresada como $\{y^j \times x^j\}_{j=1}^n$, siendo $x^j = (x_1^j, x_2^j, \dots, x_k^j)$, $j=1, \dots, n$ valores del vector (X_1, X_2, \dots, X_k) , e y^j igual a 0 ó 1, la función de verosimilitud de $Y/X_1, X_2, \dots, X_k$ viene dada por:

$$L(\beta / (y^j, x^j)) = \prod_{j=1}^n \left[P_Y(x^j) \right]^{y^j} \left[1 - P_Y(x^j) \right]^{1-y^j} \quad (7)$$

con $\beta = (\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k)$, vector de parámetros a estimar. El método de Máxima verosimilitud, permite estimar β , maximizando la función (7), lo cual implica resolver mediante métodos iterativos el siguiente sistema de ecuaciones:

$$\left[\frac{\partial \log L}{\partial \beta} \right] = \sum_{j=1}^n x^j (y^j - P_Y(x^j)) = 0 \quad (8)$$

Uno de los problemas que se presenta habitualmente en el modelo de regresión logística, es la colinealidad o casi colinealidad entre las variables regresoras. Ello determina modelos desprovistos de sentido en términos de explicar el comportamiento de Y a partir de las variables independientes X_1, \dots, X_k ; pues si bien el algoritmo de cálculo encuentra una solución para la estimación de los coeficientes β , ésta suele no ser precisa, resultando nocivamente dependiente de los datos, de tal manera que una pequeña variación en ellos determina un cambio considerable en los valores de los

¹⁷ En el modelo de regresión lineal β_1 mide directamente el impacto que un cambio en X_1 produce en la variable dependiente; en cambio en el modelo de regresión logística, b_1 cuantifica el efecto que un cambio en X_1 tiene en la probabilidad de ocurrencia del evento $(Y=1 / X_1, X_2, \dots, X_{j-1}, X_{j+1}, \dots, X_k)$ con respecto a la probabilidad de su no ocurrencia.

coeficientes de la ecuación. De allí que resulte importante descartar aquellos modelos en los cuales se detecte colinealidad entre dos o más variables independientes.

Finalmente, para controlar la bondad del ajuste global del modelo se analiza el estadístico de bondad de ajuste de Hosmer-Lemeshow dado por:

$$HL = \sum_{i=1}^n \left[\frac{(y_i - \hat{\pi}_i)^2}{\hat{\pi}_i(1 - \hat{\pi}_i)} \right] \tag{9}$$

donde

$$\hat{\pi}_i = \left[\frac{e^{\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ik}}}{1 + e^{\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \dots + \hat{\beta}_k x_{ik}}} \right]$$

Bajo la hipótesis de que el modelo es adecuado, el estadístico sigue una distribución .

IV. PLANTEO DEL PROBLEMA

Para el estudio de la pobreza en el Gran Córdoba se planteó un modelo de regresión logística que expresa el cociente entre la probabilidad de ser pobre de un hogar y la probabilidad de no serlo, como combinación lineal de ciertas variables independientes seleccionadas a priori; tal probabilidad estará dada por la fórmula (3) donde Y es la variable POBREZA, la cual se define como:

$$Y(i) = \begin{cases} 1 & \text{si el hogar } i \text{ es pobre} \\ 0 & \text{en caso contrario} \end{cases}$$

El criterio de selección de las variables independientes del modelo (ver Cuadro 1) presenta algún grado de subjetividad y está basado en la hipótesis de influencia de ciertos factores socioeconómicos y demográficos de los hogares sobre su condición de pobreza; sin embargo, este procedimiento de selección ha sido utilizado en numerosos estudios referidos a este

¹⁷ Vivas Pacheco, H. (1996), Mitnik (1996), Dagum, C. (2002).

tema¹⁷.

Cuadro 1
Definición de las variables utilizadas

Notación	Variable	Definición
X_1	Tamaño del hogar	Cantidad de personas que habitan en el hogar
X_2	Tasa de participación esperada	La razón entre las personas en edad de trabajar y la cantidad total de miembros del hogar
X_3	Edad del jefe del hogar	Años de edad del jefe de hogar
X_4	Años de educación del jefe de hogar	Años de educación del jefe de hogar
X_5	Estado civil del jefe de hogar	Estado Civil del jefe del hogar: soltero, unido, casado, separado o viudo
X_6	Años de experiencia del jefe de hogar	Años de experiencia del jefe de hogar en la ocupación principal
X_7	Años de estudio de la persona que más estudió en el hogar	Años de educación de la persona que más estudió en el hogar
X_8	Promedio de horas trabajadas en el hogar	Media de horas semanales trabajadas en el hogar
X_9	Años de educación promedio de las personas del hogar en edad de trabajar	Media de años de educación de las personas en edad de trabajar del hogar
X_{10}	Ingresos por hora del jefe de hogar	Ingreso horario de la ocupación principal del jefe de hogar (variable construida por el INDEC)
Y	Condición de pobreza	La condición de pobreza indica si el hogar es pobre o no pobre

En primera instancia se estudió la posible relación de colinealidad entre las variables independientes, detectándose entre X_3 y X_6 y entre X_7 y X_9 ; este hecho, que puede apreciarse en los Gráficos 1 y 2, (scatterplot de las variables mencionadas) determinó la exclusión del análisis de las variables X_3 y X_7 . El criterio de exclusión se basó en la comparación de los de

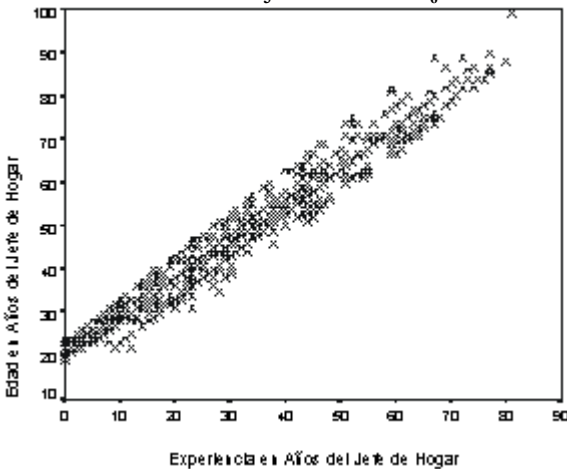
resultados obtenidos a partir de la aplicación del modelo de regresión logística, considerando inicialmente como única variable regresora una de las variables de cada par y luego reemplazando ésta por la otra. Para el caso del par (X_3, X_6) , los modelos comparados fueron:

$$P[Y = 1/X_3] = \frac{e^{\alpha_0 + \alpha_1 X_3}}{1 + e^{\alpha_0 + \alpha_1 X_3}} \tag{10}$$

$$P[Y = 1/X_6] = \frac{e^{\delta_0 + \delta_1 X_6}}{1 + e^{\delta_0 + \delta_1 X_6}} \tag{11}$$

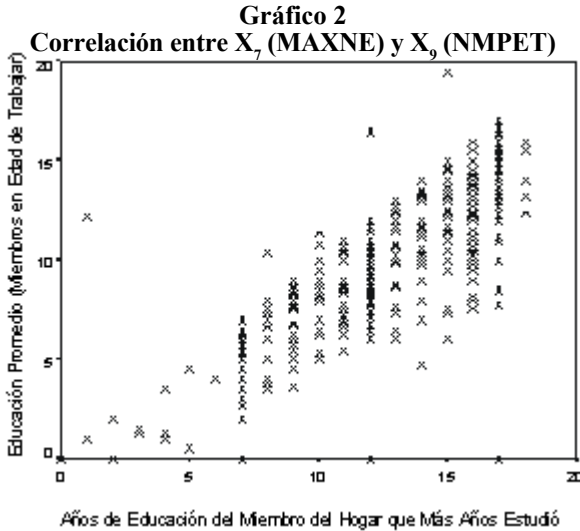
El impacto de e^{α_1} sobre el cociente de riesgo de (10) resultó mayor que el impacto de e^{δ_1} sobre el cociente de riesgo de (11), por lo que se eliminó X_6 . Un análisis similar se realizó para seleccionar X_3 en lugar de X_7 .

Gráfico 1
Correlación entre X_3 (EDADJ) y X_6 (EXPERJ)



La unidad de observación considerada fue el hogar. Del total de hogares de la muestra, se separó una submuestra aleatoria del 80% con el propósito de evaluar luego, a partir del 20% restante, la capacidad predictiva del modelo. Además, en el caso en que se registraran valores ausentes de alguna de las variables explicativas, se utilizó el criterio de eliminar ese hogar

la muestra por lo que el total de hogares efectivamente procesados en el estudio de regresión logística se redujo a 538 casos.



La estimación se realizó mediante el software estadístico SPSS; se aplicaron técnicas forward stepwise y backward stepwise obteniéndose diferentes modelos que fueron comparados bajo distintos criterios, a saber: estadísticos de bondad de ajuste (-2loglikelihood, Cox & Snell, R Square, Nagelkake R Square, Hosmer and Lemeshow), capacidad de predicción y el criterio de parsimonia.

V. RESULTADOS OBTENIDOS

Los resultados de la regresión se presentan en el Cuadro 2, en el cual se observa la estimación de máxima verosimilitud de los parámetros del modelo para las variables que resultaron estadísticamente significativas. Con un nivel de significación del 5%, los coeficientes beta de dichas variables son estadísticamente diferentes de cero (test de Wald). Ello indica que las mismas explican el cociente de riesgo del modelo, o dicho en otras palabras, tienen capacidad para describir la probabilidad de que un hogar sea pobre con respecto a la probabilidad de no serlo. En los casos en los cuales la estimación de beta sea un número negativo, implicará que un aumento en las respectivas variables producirá una disminución en la probabilidad de ser

pobre, y viceversa, en el caso que la estimación del coeficiente beta sea positivo. Los signos de las estimaciones de los parámetros corresponden a los resultados esperados.

En la última columna del Cuadro 2 se observa el valor de e^β para cada variable estadísticamente significativa del modelo. Este valor cuantifica los cambios en el cociente de riesgo si la variable correspondiente aumenta en una unidad. En este caso, un incremento unitario en las variables, tasa de participación esperada, edad del jefe, años de educación promedio de las personas en edad de trabajar y en el ingreso por hora del jefe de hogar, disminuye el factor de riesgo en un 83%, 2,2%, 22,5% y 30,5% respectivamente. De ello se deduce que aumentos en dichas variables amortiguan la probabilidad de ser pobre del hogar.

En el caso de la variable tamaño del hogar, el valor de e^β es 1,473; en consecuencia un aumento unitario en esta variable determina un incremento del 47,3 % en el cociente de riesgo; así el aumento en el número de integrantes del hogar determina una mayor probabilidad de pobreza del mismo.

Cuadro 2
Estimación de los coeficientes en el modelo

Variables en la ecuación	β	SE	p-valor (estadístico de Wald)	e^β
X_1 : Tamaño del hogar	0,388	0,073	0,000	1,473
X_2 : Tasa de participación esperada	-1,771	0,549	0,001	0,17
X_3 : Edad del jefe del hogar	-0,022	0,009	0,009	0,978
X_9 : Años de educación promedio de las personas del hogar en edad de trabajar	-0,254	0,037	0,000	0,775
X_{10} : Ingresos por hora del jefe de hogar	-0,364	0,077	0,000	0,695
CONSTANTE	2,945	2,945	0,001	19,010

-2L log likelihood= 441,625

Hosmer and Lemeshow test: 10,009 (p-valor 0,264)

La estimación de máxima verosimilitud de los parámetros del modelo proporciona como estimación de $P(Y=1/ X_1, X_2, \dots, X_k)$ a:

$$(Y=1/ X_1, X_2, \dots, X_k) = \left[\frac{e^{2,945+0,388X_1-1,771 X_2 -0,022 X_3 -0,254X_9 -0,364X_{10}}}{1+e^{2,945+0,388X_1-1,771 X_2 -0,022 X_3 -0,254X_9 -0,364X_{10}}} \right] \tag{12}$$

La expresión (12), permite estimar para cada hogar la probabilidad de ser pobre, conociendo los valores de las variables X_1, X_2, X_3, X_9 y X_{10} para dicho hogar.

Por otro lado resulta de interés analizar la capacidad predictiva del modelo, lo cual se sintetiza en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Capacidad predictiva del modelo

Condición de pobreza observada	Condición de pobreza predicha					
	Casos seleccionados			Casos no seleccionados		
	No pobre	Pobre	% correcto	No pobre	Pobre	% correcto
No pobre	295	97	75,3%	78	34	69,6%
Pobre	34	112	76,7%	7	33	82,5%
Total	329	209	75,7%	85	67	73%

En el caso de los hogares seleccionados en la muestra original, se observa que el porcentaje bien clasificado es del 75,7% y no se distinguen diferencias importantes entre hogares pobres (76,7 %) y no pobres (75,3 %).

En el caso de hogares seleccionados en la muestra de validación, los bien clasificados fueron en promedio el 73%; sin embargo, en este caso se observa que el modelo clasifica mejor a los hogares pobres que a los no pobres pues ubica correctamente al 82,5% de los primeros y al 69,6% de los no pobres.

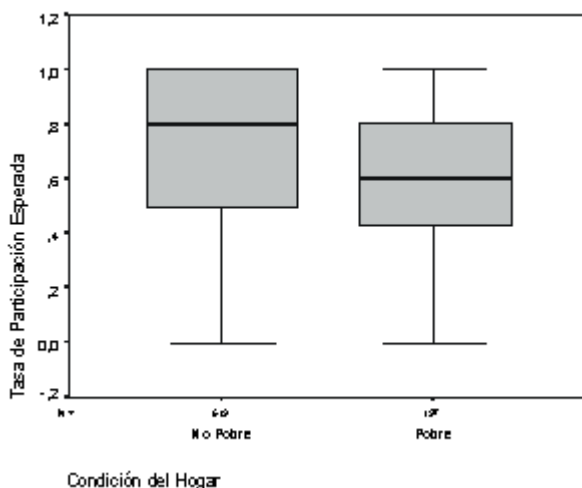
Por último, y con el propósito de visualizar el comportamiento de las variables estadísticamente significativas del modelo, se presenta a continuación un análisis más detallado de las características de las mismas.

V.1. Pobreza y población en edad de trabajar

La tasa de participación esperada, se ha definido como el cociente entre las personas en edad de trabajar y el total de miembros de un hogar,

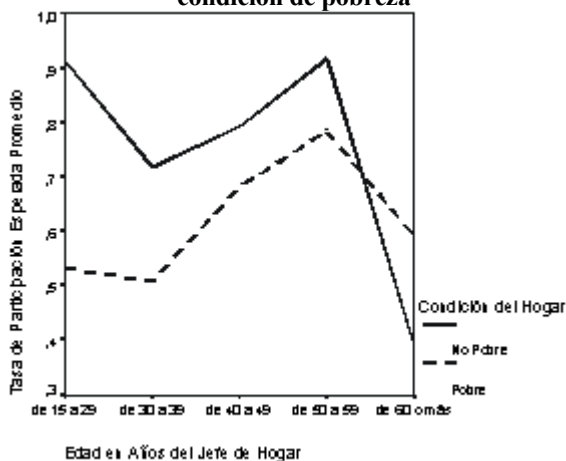
e indica la posibilidad de un hogar de generar ingresos. Los Gráficos 3 y 4 indagan sobre distintos aspectos de esta variable. El primero presenta la distribución de esta variable de acuerdo con la condición de pobreza; en tanto el Gráfico 4 estudia su patrón de comportamiento como función de la edad del jefe de hogar, discriminando entre pobres y no pobres. En el Gráfico 3 se observa que los hogares pobres tienen una tasa de participación esperada que oscila entre 0,4 y 0,8; mientras que para los hogares no pobres varía entre 0,5 y 1,0. Esto implica que, en general, los hogares pobres tienen mayor cantidad de miembros dependientes (personas que no están en edad de trabajar) que los hogares no pobres¹⁸. Por su parte, el gráfico 4 muestra que los hogares pobres cuyos jefes de hogar son jóvenes tienen menores tasas de participación esperada que los hogares no pobres con jefes dentro del mismo grupo etario. Además se puede destacar que para hogares con jefes cuya edad es de alrededor de 50 años o más, la tasa de participación esperada disminuye drásticamente en el grupo de los no pobres, posiblemente por el retiro de la actividad productiva al acceder a una jubilación. Sin embargo, en el caso de los hogares pobres esta disminución es más moderada; este hecho podría deberse a que por falta de recursos para establecerse como hogar independiente, cohabitan en una misma vivienda los hijos del hogar con sus parejas, incorporando al núcleo integrantes en edad de trabajar

Gráfico 3
Tasa de participación esperada según condición de pobreza



¹⁸ Este gráfico se denomina Boxplot, en ellos, la línea interna a cada caja representa la mediana de la distribución de la tasa de participación esperada, y las barbas los puntos máximos y mínimos asumidos en la muestra por esta variable.

Gráfico 4
Tasa de participación esperada según edad del jefe de hogar y condición de pobreza



Fuente: Elaboración propia en base datos EPH-INDEC

V.2. Pobreza y tamaño de los hogares

Según el estudio previo, una de las variables con mayor incidencia en la condición de pobreza es el tamaño del hogar. El Gráfico 5 presenta la distribución de frecuencias de esta variable según la condición de pobreza; se observa que en el caso de los hogares pobres la distribución es aproximadamente simétrica, mientras que para los hogares no pobres las frecuencias más altas corresponden a hogares con menor número de integrantes. Así, mientras la cantidad promedio de personas del hogar es de 3 en el caso de los hogares no pobres, esta medida se incrementa a 5 en el caso de los hogares pobres¹⁹. El Gráfico 6 permite complementar este análisis al relacionar el tamaño del hogar con la edad de los jefes según su condición de pobreza. Se pueden señalar los siguientes aspectos: 1) independientemente de la edad del jefe de hogar el tamaño del hogar es superior en hogares pobres 2) dentro de los hogares pobres tienen mayor tamaño aquellos cuyo jefe de hogar varía entre 30 y 39 años; mientras que dentro de los hogares no pobres, los de mayor tamaño, corresponden a hogares cuyo jefe tiene

¹⁹ Con una alta concentración en hogares de 1 y 2 miembros.

entre 40 y 49 años²⁰. Este hecho podría ser el resultado de una mejor planificación familiar por parte de los hogares no pobres, en el sentido de postergar en el tiempo la llegada de los hijos al hogar.

Gráfico 5
Tamaño del hogar por condición de pobreza

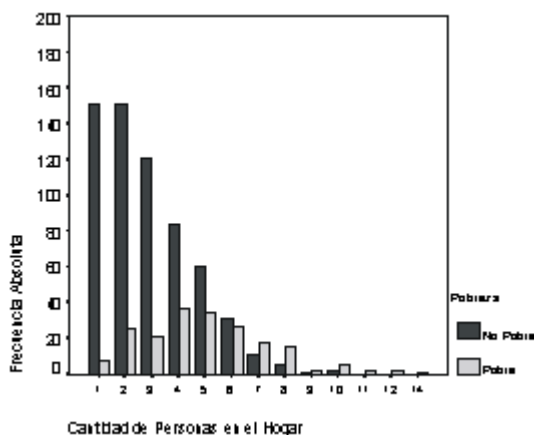
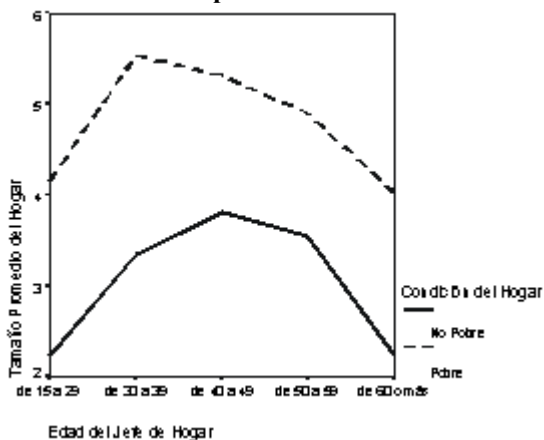


Gráfico 6
Tamaño promedio del hogar por grupo de edad del jefe y condición de pobreza



Fuente: *Elaboración propia en base datos EPH-INDEC*

²⁰Cabe aclarar que este máximo no alcanza el tamaño mínimo de los hogares pobres, ya sea con jefes muy jóvenes (de 15 a 29 años) o mayores (de 60 años o más).

V.3. Pobreza y educación

Por último, los Gráficos 7 y 8 relacionan la condición de pobreza de los hogares con el nivel educativo de sus integrantes. Esta característica se analiza a través de la variable "Años de Educación Promedio de las personas en edad de trabajar".

Se puede advertir que las personas en edad de trabajar en hogares no pobres se educan, en promedio, 11,3 años, mientras que en los hogares pobres esta media es de 8,2 años. Para este último grupo, el histograma presenta un comportamiento más simétrico que en el caso de los hogares no pobres, lo que determina que su media sea más representativa de la distribución de la educación. En cambio, en el caso de los hogares no pobres, la cantidad de años de educación se encuentra mejor representada por la mediana, la cual está desplazada hacia la derecha del valor 11.

En síntesis, la diferencia en capital humano parece ser una característica que diferencia a los hogares pobres de los que no lo son. Mientras que en estos últimos, sus integrantes se encuentran culminando los estudios de nivel medio, en los hogares pobres se interrumpe la educación formal aproximadamente en el primer año del nivel medio.

Gráfico 7
Años de educación promedio de las personas en edad de trabajar para los hogares no pobres

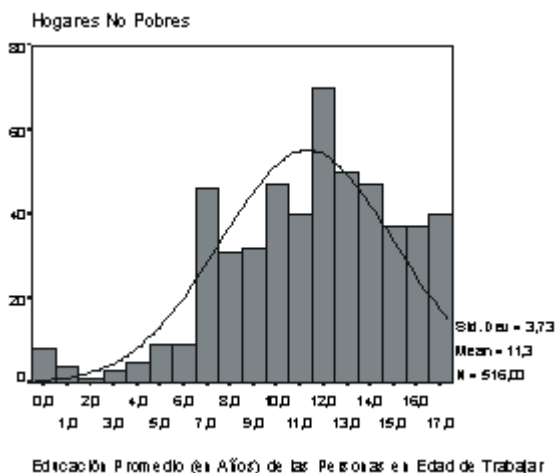
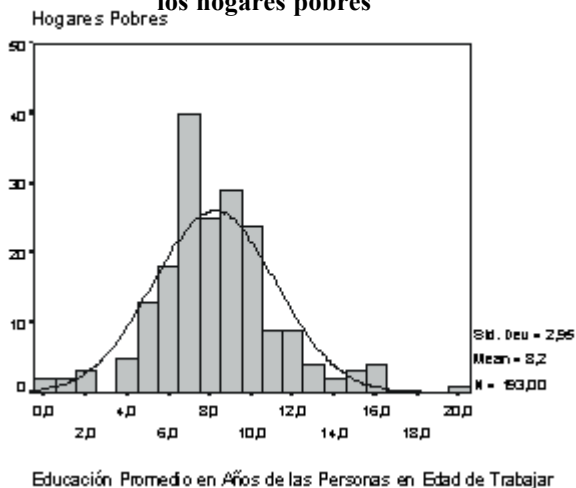


Gráfico 8
Años de educación promedio de las personas en edad de trabajar para los hogares pobres



Fuente: Elaboración propia en base datos EPH-INDEC

VI. CONCLUSIONES

En los últimos años se ha incrementado el debate sobre los niveles de pobreza alcanzados en Argentina. Esto se debe no sólo a que es posible intuir mayores carencias en la sociedad, sino también a que INDEC ha comenzado con la elaboración de canastas valuadas a precios regionales que permiten realizar estimaciones de pobreza en varias ciudades del país, y no limitar su estudio solamente al área del Gran Buenos Aires.

Como un aporte al estudio de esta problemática, se decidió analizar las características de la población de la ciudad de Córdoba que constituye uno de los centros más poblados del país. El trabajo se basó en la Encuesta de Hogares realizada en octubre de 2001, coincidente con el momento histórico de finalización del programa de convertibilidad implantado en Argentina desde 1991. En este sentido, marca una referencia importante sobre las variables de peso en la condición de pobreza para el cierre de este período. A partir de esta fecha, un proceso de alta inflación redujo los salarios reales

y por lo tanto se incrementó fuertemente la cantidad de personas pobres que son captados por el método de la línea de pobreza.

El modelo propuesto para estudiar el comportamiento de la probabilidad de que un hogar sea clasificado como pobre fue el de regresión logística, ya que el mismo constituye una herramienta útil para determinar a partir de un conjunto de variables propuestas a priori, cuáles de ellas tienen mayor influencia sobre una variable dicotómica dada.

Las estimaciones realizadas muestran que las variables de mayor influencia en la probabilidad de ser pobre de los hogares cordobeses son: el tamaño del hogar, la tasa de participación esperada, la edad del jefe de hogar, los años de educación promedio de las personas en edad de trabajar del hogar y los ingresos por hora del jefe de hogar. Esto implica que un hogar conformado por varios menores, con jefes de hogar muy jóvenes y baja acumulación de capital humano constituye un grupo con alta probabilidad de pertenecer al conjunto de los hogares pobres. Variables tales como: "empleo informal", "participación de la mujer en el mercado laboral", relacionadas con la ocupación de los miembros del hogar, no fueron incluidas en este estudio por encontrarse altamente correlacionadas con otras variables con mayor significación estadística en la regresión logística. Con respecto al sexo del jefe de hogar, no resultó una variable significativa de la condición de pobreza.

Los resultados encontrados permitieron dar cuenta de la naturaleza multidimensional de la pobreza identificando aquellos factores que tienen mayor peso en la determinación de la probabilidad de que un hogar sea pobre. El análisis realizado permite señalar algunas pautas hacia las cuales deberían orientarse las políticas sociales destinadas a reducir la pobreza en esta ciudad. Estas deberían encaminarse a realizar esfuerzos en el área de la salud reproductiva, de la educación y del trabajo; pero dada la naturaleza multifacética que evidencia la pobreza a través del estudio efectuado, es de fundamental importancia que estas políticas se lleven a cabo en forma conjunta y a través de esfuerzos coordinados.

En términos generales, el mensaje es claro con respecto a la asistencia en materia de salud reproductiva; es necesario lograr una mayor educación, conciencia y responsabilidad en la planificación del tamaño del hogar, principalmente entre los jóvenes de grupos vulnerables .

Por otro lado, y confirmando la amplia evidencia en este sentido, se corrobora la importancia de la inversión en educación. En este caso en particular, se advierte la necesidad de políticas educativas destinadas a

lograr una mayor retención escolar, aunque seguramente la mejora en la calidad de la enseñanza es un hecho que tampoco puede dejar de considerarse.

Finalmente, resulta relevante destacar que el hecho de que el método de la línea de pobreza presente algunas limitaciones hace necesaria la revisión de las metodologías alternativas de medición de pobreza; además como se considera que el ingreso es la variable relevante para la determinación de la pobreza, sería importante avanzar en la aplicación de métodos de corrección de ingresos.

VII. REFERENCIAS

- Albornoz, F. y Petrecolla D. (1996). "Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires 1980-1995" *Económica*, La Plata, Vol XLII N^o 1-2.
- Bartels, C. (1982). *Economía del bienestar, distribución del ingreso y desempleo*. México. FCE.
- Beccaria, L.; Feres, J. C. y Sainz, P. (1999). "Medición de la Pobreza: situación actual de los conceptos y métodos" *4to. Taller Regional del MECOVI*. <http://www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos/7/5497/mecovi/ACTIVIDADREGIONAL/TALLERES/4TOTALLER/4TOTALLER.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (1999). *América Latina frente a la desigualdad*.
- Dagum, C. (2002). "Analysis and measurement of poverty and social exclusion using fuzzy set theory Applications and policy implications". *Sociedad Argentina de Estadística*.
- Feres, J. C. (1999). "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso" *4to. Taller Regional del MECOVI*. <http://www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos/7/5497/mecovi/ACTIVIDADREGIONAL/TALLERES/4TOTALLER/4TOTALLER.html>
- Feres, J. C. y Mancero, X. (1999). "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la Literatura" *4to. Taller Regional del MECOVI*.
- Feliz, M. y Panigo, D. (2000). "Desigualdad, Pobreza y Bienestar en las regiones argentinas" Universidad Torcuato Di Tella en <http://www.utdt.edu/~redpobreza/>
- Ferran Aranaz, M. (1996). *SPSS para Windows. Programación y Análisis Estadístico*. Mc. Graw-Hill.

- Gasparini, L; Marchioni, M; Sosa Escudero, W (2001) *Distribución del ingreso en la Argentina : perspectivas y efectos sobre el bienestar*. Fundación ARCOR.
- Hair, J, Anderson, R. Tatham, R y Black, W. (1999). *Análisis Multivariante*. Prentice Hall.
- INDEC (2000) "Las Necesidades Básicas Insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales" 5to. *TALLER REGIONAL DEL MECOVI*.
- LLach, J. J. y Montoya, S. (1999). *En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Area Metropolitana de Gran Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de políticas*. IERAL, Buenos Aires.
- Mitnik, O. (1996) "Educación y pobreza. Un estudio sobre el Gran Córdoba" *Estudios*, Año XIX, N° 79, octubre- diciembre.
- Mitnik, O y Montoya, S. (1995) "Pobreza y Distribución del Ingreso: dinámica y características Gran Buenos Aires, 1974 - 1994". *Revista Estudios* Julio / Septiembre.
- Mondino, G. (2001) "Pobreza y Distribución del Ingreso en el Gran Mendoza" INDEC, *Programa MECOVI-ARGENTINA*, BID-BM-CEPAL.
- Montoya S. y Olivero M. (1998) "Claves para reducir la pobreza agregada disminuyendo las disparidades regionales. Argentina 1990/1997" *Revista Estudios*, Fundación Mediterránea Año XX, N°85, Abril/Junio 1998.
- Montoya, S. Y Mitnik, O (1993) "La pobreza urbana en Argentina. El caso del Gran Buenos Aires" *Estudios*, Abril / Junio 1993.
- Paz, J. y Pisselli C. (2000) "Desigualdad de ingresos y pobreza en Argentina" *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Córdoba.
- Sen, A (1992) "Sobre conceptos y medidas de pobreza" *Revista Comercio Exterior*, Vol.42, Nro. 4, México, Abril.
- Sierra, L. (1997a) "Determinación de Umbrales de Pobreza" *Estudios Empresariales* N° 94 1997/2.
- (1997b) "Determinación de Umbrales de Pobreza II" *Estudios Empresariales* N° 95 1997/3.
- Vivas Pacheco, H. (1996). "Perfiles de Bienestar de los Grupos Vulnerables en Cali-Yumbo". *Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica CIDSE*, Universidad del Valle, Colombia. Documento de Trabajo No. 26, Septiembre.
- Ray, D (1998) *Economic Development*. Princeton University. Press.



¿Es sostenible la situación fiscal de las Provincias Argentinas?

RAMIRO RUIZ DEL CASTILLO

Universidad Nacional de La Plata Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

rrcast@mecon.gov.ar, rruizd@cvq.edu.ar

Resumen

En el trabajo se analiza, a través de indicadores sencillos, la solidez de las finanzas provinciales desde mediados de la década pasada. Se trata también de determinar si las acciones de política económica encaradas recientemente desde el Gobierno Nacional han contribuido a tornar en sostenible la situación fiscal provincial. Primero se revisan sucintamente conceptos teóricos relacionados con los procesos de descentralización fiscal (función de estabilización, consistencia con objetivos macro nacionales), haciendo énfasis en posibles efectos macroeconómicos. Luego se discute la solvencia y sostenibilidad de la política fiscal del sector público, con especial consideración al desarrollo de indicadores válidos para su evaluación. El análisis de la sostenibilidad de las finanzas provinciales a partir de los indicadores propuestos, procura estimar la suficiencia o no de las medidas tomadas desde mediados del año 2002. Se presentan conclusiones y se revisan algunos de los desafíos futuros del Federalismo Fiscal en Argentina.

Abstract

The strength of provincial finances in Argentina since the mid nineties is analyzed using simple indicators. Also, the effect of recent national

government policies in enhancing the sustainability of provincial financial stance is discussed. First, theoretical concepts related with fiscal decentralization are reviewed (stabilization function, consistency with national objectives at the macro level) emphasizing macroeconomic effects. The solvency and sustainability of fiscal policy are examined; indicators adequate to this discussion are proposed and used for the evaluation of policies after 2002. Future challenges of Fiscal Federalism in Argentina are discussed.

Palabras Clave: Finanzas Públicas Descentralización Fiscal Endeudamiento Subnacional Sostenibilidad Fiscal.

Códigos JEL: H7 E6

I. INTRODUCCIÓN

Sobre el propósito del trabajo

Sin lugar a dudas, la evolución de las finanzas provinciales es uno de los aspectos relevantes cuando se quiere analizar el funcionamiento y las perspectivas de la economía argentina en su conjunto, tanto por la importancia del nivel de gasto público ejecutado por las provincias, como por el tipo de servicios brindadas por estas jurisdicciones. El resultado de los procesos de descentralización de servicios sociales en nuestro país ha determinado que las provincias sean responsables de la atención de la educación, la salud y la vivienda¹, además de buena parte de las tareas relativas a seguridad, justicia e infraestructura básica.

Otra forma de entender la importancia de las finanzas provinciales es a partir de la revisión de las explicaciones e interpretaciones de la crisis de la Convertibilidad a finales de 2001. Buena parte de las mismas enfatizan la cuestión fiscal como causa de los problemas del régimen económico vigente en ese momento, en particular la falta de disciplina fiscal en las provincias².

¹ Para los procesos de descentralización de educación y salud en Argentina, ver Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996). Para el caso de la política de vivienda, ver Miceli (2000).

² Para una sucinta revisión de las interpretaciones sobre la salida de la Convertibilidad, ver Cetrángolo y Jiménez (2003).

Asimismo, la actuación de los gobiernos subnacionales (las provincias en el caso particular de nuestro país) y las distintas cuestiones relacionadas con la descentralización fiscal, revisten una relevancia teórica ampliamente reconocida. En particular, uno de los aspectos que más atención ha recibido en la literatura ha sido el determinar qué nivel de gobierno debe tener responsabilidad sobre la política de estabilización y, asociado al anterior, el de las consecuencias macroeconómicas de la descentralización fiscal³.

Lo recién mencionado toma relevancia cuando entra en consideración, por ejemplo: i) el nivel de gastos del sector público provincial (para el año 2003 alcanzó alrededor del 16% del PIB a valores constantes y del 11% del PIB a valores corrientes); ii) la evolución de las finanzas provinciales, a lo largo de los '90 exhibe una situación deficitaria promedio de 0,9% del PBI, junto con una mejora en la segunda mitad de 2002 y el 2003; iii) el stock de deuda provincial, que a la vez experimenta un notable incremento en la Convertibilidad; si se considera la participación en términos del PIB, la deuda provincial pasa del 4% en 1997 a más del 11% en 2001, alcanza el 22% en la postcrisis de 2002, y representa casi el 19% a fines de 2003 (medido en términos nominales).

De manera muy sumaria, la información presentada es indicativa del deterioro de las cuentas fiscales provinciales en los últimos años durante la Convertibilidad y de la mejora relativa desde mediados de 2002. Es posible afirmar que el empeoramiento de la situación fiscal provincial ha estado vinculado al ciclo económico recesivo que nuestro país transitó desde mediados de 1998, pero debe señalarse que no sería correcto afirmar que los desequilibrios fiscales provinciales son exclusivamente atribuibles al progresivo deterioro y posterior colapso del modelo de convertibilidad⁴. De hecho, existen interpretaciones que enfatizan la relación entre el resultado fiscal y el ordenamiento institucional del federalismo fiscal argentino⁵.

Con lo anterior, también es posible señalar otros hechos estilizados: el incremento de los déficits fiscales provinciales hasta 1999 se debe en gran medida a un aumento de los gastos corrientes en mayor medida que el crecimiento de los ingresos. Pero a comienzos de 2000 se observa un proceso de ajuste vía reducción de gastos, a pesar de la continuidad de la situación

³ Sobre este punto, se presentará un acápite específico en el Marco Teórico.

⁴ Como se muestra en Cetrángolo et al. (2002), el resultado fiscal de las provincias ha sido persistentemente deficitario, salvo a mediados de la década del '70 y comienzos de los '80.

⁵ Ver, por ejemplo, Saiegh y Tommassi (1998).

recesiva, que no logró mejorar sustancialmente la situación del consolidado provincial (es de notar la influencia ejercida por las jurisdicciones más grandes, en particular la Provincia de Buenos Aires, que sufre un importante deterioro de su situación fiscal)⁶. Esta situación se tornó particularmente crítica desde mediados de 2001, con el agotamiento del acceso al crédito, tanto para la Nación como para las provincias, lo que llevó a limitar las transferencias de origen nacional pagadas a provincias así como a la emisión en forma significativa de bonos provinciales ("cuasimonedas") y letras para cancelación de obligaciones provinciales (LECOP, por parte del nivel nacional).

El colapso económico que acompañó el fin del período de convertibilidad y la muy difícil situación fiscal de las provincias, cuya expresión más concreta ha sido la cesación de pagos (en algún caso incluso antes que la Nación), potenció la necesidad de tornar más sostenible el esquema fiscal de las provincias, dando lugar así a un conjunto de acciones vinculados con:

- los Programas de Financiamiento Ordenado que las distintas jurisdicciones provinciales han venido llevando a cabo, cuyos resultados provisionales indican una mejora de la situación fiscal provincial, lo que también se ve influido por una importante recuperación de los ingresos tributarios propios.
- el Canje de Deuda Provincial que ha tenido lugar luego de la sanción de la Ley Nacional 25.570 y el Decreto 1579/02 del Poder Ejecutivo Nacional.
- el rescate de las "cuasimonedas" provinciales" a partir del dictado del Decreto 739/2003 (Programa de Unificación Monetaria), que se espera completar para fin de 2003.

Este conjunto de acciones deben ser consideradas en el contexto de los desafíos que la política fiscal enfrenta bajo el nuevo marco macroeconómico, en el que se hace indispensable un sector público sostenible en términos consolidados, dada la necesidad de afrontar los compromisos de deuda pública y las demandas sociales crecientes. Claramente, la necesidad del sector público nacional de generar un superávit primario de magnitud tal que le permita pagar la deuda impactará sobre las relaciones fiscales Nación Provincias, en particular sobre las transferencias hacia los

⁶ Junto a ello, es necesario destacar la mejora llevada a cabo por varias jurisdicciones pequeñas en el marco del Programa de Saneamiento Fiscal que acompañó al Compromiso Federal de Diciembre de 1999.

gobiernos provinciales, lo que será determinante sobre la sostenibilidad fiscal subnacional.

El propósito del trabajo es analizar, a través de indicadores sencillos, la evolución de la solidez de las finanzas provinciales desde mediados de la década pasada hasta el presente, tratando de determinar si las acciones de política económica encaradas recientemente desde el Gobierno Nacional han logrado tornar en sostenible la situación fiscal provincial.

Para esto, en una primera parte de contenido teórico, se revisarán sucintamente conceptos generales relacionados con los procesos de descentralización fiscal (función de estabilización, consistencia/alineación con objetivos macro nacionales), haciendo énfasis en posibles efectos macroeconómicos asociados con los mismos; luego se propone un recorrido por la discusión sobre la solvencia y sostenibilidad de la política fiscal del sector público, con especial consideración al desarrollo de indicadores válidos para la evaluación de dichos conceptos. En una segunda parte, se procederá al análisis de la sostenibilidad de las finanzas provinciales a partir de los indicadores propuestos en el primer capítulo, con énfasis en estimar la suficiencia o no de las medidas de tomadas desde mediados del año 2002; para, por último, presentar un capítulo con conclusiones pertinentes y revisar algunos de los desafíos futuros del Federalismo Fiscal en Argentina.

II. MARCO TEÓRICO

En esta sección se hará un repaso de distintas cuestiones teóricas que sirven de sustento al trabajo de investigación presente. En primer lugar, se revisarán conceptos generales relacionados con los procesos de descentralización fiscal (función de estabilización, consistencia/alineación con objetivos macro nacionales), haciendo énfasis en posibles los efectos macroeconómicos asociados con los mismos; en segundo término se propone un recorrido por la discusión (no totalmente abarcativo de manera muy probable) sobre la solvencia y sostenibilidad de la política fiscal del sector público, con especial consideración al desarrollo de indicadores válidos para la evaluación de dichos conceptos.

II.1. Tópicos teóricos sobre descentralización fiscal

II.1.1. Aspectos macroeconómicos

La actuación de los gobiernos subnacionales (las provincias en el caso particular de nuestro país) y las distintas cuestiones relacionadas con la descentralización fiscal, revisten una relevancia teórica ampliamente reconocida. El resultado de los procesos de descentralización de servicios sociales en nuestro país ha determinado que las provincias sean responsables de la atención de la educación, la salud y el desarrollo de infraestructura y vivienda⁷, además de buena parte de las tareas relativas a seguridad y justicia.

Generalmente el análisis de la descentralización se enfoca en las consecuencias sobre objetivos distributivos y asignativos, y en menor medida sobre la estabilización económica, a partir de la tácita consideración de qué esta última es una responsabilidad típica del nivel central de gobierno, por sus atribuciones en política fiscal y monetaria⁸.

Aunque se acepte que la función estabilizadora es un resorte exclusivo del gobierno central, la descentralización podría acompañar o actuar en contra del objetivo nacional de estabilización macroeconómica, según ésta promueva comportamientos anticíclicos o procíclicos en los gobiernos subnacionales.

A modo de breve repaso, es posible señalar situaciones en las que los gobiernos subnacionales contribuyen al agravamiento de los problemas macroeconómicos: si los gastos superan a sus ingresos, si las presiones políticas llevan a aquellos a aumentar sus gastos y disminuir tributos; si el gobierno nacional transfiere responsabilidades de gasto a los gobiernos subnacionales sin la adecuada provisión de recursos.

A su vez, vale señalar que un incremento del gasto presupuestario de los gobiernos subnacionales puede dar un importante impulso a la demanda agregada, o incluso la modificación de la composición de los gastos de estos gobiernos puede dar lugar a lo mismo⁹ en momentos en que el gobierno

⁷ Para los procesos de descentralización de educación y salud en Argentina, ver por ejemplo, Carciofi, Cetrángolo y Larrañaga (1996). Para el caso de la política de vivienda, ver Miceli (2000).

⁸ Ver Rezk (1997).

⁹ Ver Ter-Minassian (1997b). Este impulso a la demanda agregada se relaciona con el efecto multiplicador keynesiano de esos gastos, que generalmente se asume como menor en las economías subnacionales, por su característica "abierta", pero que puede ser relevante de acuerdo al tamaño relativo del go-bierno subnacional considerado.

central esté tratando de frenarla (aún cuando el nivel subnacional se encuentre en equilibrio presupuestario).

Estas características del desempeño potencial de las economías subnacionales nos da una dimensión de las posibles dificultades que puede tener el sector público nacional para llevar adelante su función de estabilización en un marco de descentralización fiscal.

Para ver otra vía en la que la descentralización fiscal puede tener efectos macroeconómicos, debe considerarse que en el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales, en general, el grado de descentralización del gasto que se justifica en base a consideraciones de eficiencia y/o de objetivos políticos es superior a la asignación óptima de descentralización de recaudación de ingresos, por lo que en estas circunstancias debe recurrirse sistemáticamente a las transferencias intergubernamentales. De esta forma, en una situación en los que se busca un incremento de los impuestos coparticipables (sea por aumento de alícuota o por mejora en la administración), a menos que existan mecanismos que aseguren el ahorro de los recursos adicionales, los resultados macroeconómicos buscados pueden verse frustrados en parte por las normas de coparticipación¹⁰.

A partir de lo recién expuesto, la generación de déficits y la política de endeudamiento de los gobiernos subnacionales surge como un potencial problema asociado con los procesos de descentralización fiscal. Si se destaca que, aún en condiciones de equilibrio presupuestario, el nivel subnacional puede tener efectos macroeconómicos considerables con sus operaciones, esto es mucho más claro cuando aquel no actúa en condiciones de limitaciones presupuestarias estrictas.

Si un déficit importante de los gobiernos subnacionales se financia mediante endeudamiento interno bancario o externo, estos puede contrariar los objetivos de la política monetaria o incluso "desplazar" al sector privado, por lo que existen cuestiones relacionados con el manejo macro de corto plazo que pueden aconsejar la necesidad de fijar límites efectivos a los déficits de los niveles inferiores de gobierno¹¹.

II.1.2. El control del endeudamiento subnacional

La discusión sobre los probables efectos no deseados de los déficits de los niveles subnacionales de gobierno, y el posible control del endeuda-

¹⁰ Ver Ter-Minassian (1997b).

¹¹ Ver Ter-Minassian (1997b).

miento de los mismos, se enmarca en el habitual debate entre reglas y discreción en los criterios de diseño de la política fiscal. Los diversos enfoques sobre este tema se relacionan con el uso de la disciplina del mercado, el establecimiento de reglas permanentes o de controles directos por el gobierno central al endeudamiento subnacionales.

El enfoque del uso de la disciplina del mercado plantea que los agentes económicos pagan tasas de interés que reflejan su situación de solvencia, lo que para los agentes públicos implica una relación entre el costo del endeudamiento y el comportamiento fiscal: si la solvencia del prestatario se torna riesgosa, el mercado inducirá un comportamiento prudente, restringiendo el acceso al crédito a dicho agente público¹².

Para alcanzar efectivamente disciplina fiscal en base al mercado, siguiendo a Zentner (en base a Lane, 1993)¹³, debe cumplirse un conjunto de condiciones: los mercados financieros deben ser razonablemente abiertos, para que haya usos alternativos para la colocación de fondos no debe haber prestatarios con acceso privilegiado al crédito debe haber existir información sobre la solvencia de los demandantes (que permita así evitar casos de mala asignación o racionamiento a "malos o buenos" prestatarios, respectivamente) el sistema financiero debe ser lo suficientemente sólido para asimilar la caída de un gran deudor no debe existir la perspectiva de que pueda haber un rescate a un prestatario si no puede servir sus deudas.

De no cumplirse las condiciones mencionadas, no podrá confiarse en el mercado para prevenir un excesivo nivel de endeudamiento. En particular, si existe la posibilidad de que el gobierno nacional actúe explícita o implícitamente de manera análoga al prestamista de última instancia del sistema bancario, es decir que "rescate" a los gobiernos subnacionales endeudados en casos de inminente incumplimiento, se promovería un comportamiento oportunista por parte de éstos últimos (situación de bailout), y se erosionarían además los incentivos de los prestamistas para evaluar y monitorear el comportamiento y el riesgo de insolvencia de los deudores subnacionales¹⁴.

Otro mecanismo de control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales es el que deriva del establecimiento de reglas permanentes, determinadas legalmente; las mismas reconocen alternativas: fijación de límites absolutos al nivel de endeudamiento acceso al crédito sólo para

¹² Ver Ter-Minassian (1997b).

¹³ Ver Zentner (1999).

¹⁴ Ver Porto y Sanguinetti (1996) y Zentner (1999).

¹⁵ Ver Ter-Minassian (1997a).

determinados fines (generalmente proyectos de inversión) permiso de nuevas deudas hasta un nivel compatible con un máximo de servicio de deuda. Este tipo de mecanismos de reglas se proponen establecer "transparencia e imparcialidad", pero a la vez, su falta de flexibilidad incentiva eludirlos mediante diversas prácticas¹⁵.

Por último, debe mencionarse que, en otros casos, los gobiernos centrales pueden ejercer controles directos sobre la deuda de los gobiernos subnacionales; esto puede tener varios argumentos que lo expliquen: la política de deuda externa está muy relacionada con otras políticas macroeconómicas la coordinación del acceso a los mercados de capitales seguramente permita obtener mejores términos que las decisiones individuales de los diferentes gobiernos los problemas de calificación crediticia de los gobiernos subnacionales se "contagian" fácilmente a otras jurisdicciones del mismo nivel¹⁶.

Este control sobre el endeudamiento subnacional puede adoptar diversas formas: fijación de límites anuales para la deuda global de los gobiernos subnacionales examen y autorización de las diferentes operaciones de crédito público u/o la centralización de los préstamos en el nivel central, quien luego los transfiere para llevar adelante proyectos autorizados (generalmente de inversión pública).

Debe señalarse entonces que, en definitiva, el marco que se establece para el control de la deuda subnacional en cada país, se vincula con las características de las relaciones fiscales intergubernamentales imperantes en el caso particular, lo que está fuertemente relacionado con el diseño institucional de las mismas y el tipo de incentivos que se generan desde el nivel central hacia los niveles subnacionales (en otras palabras, el tipo de "restricción presupuestaria" que los niveles inferiores de gobierno enfrentan en la práctica).

II.1.3. Los salvatajes financieros

Una importante línea de trabajo sobre las cuestiones vinculadas a la descentralización fiscal y los esquemas institucionales que caracterizan las relaciones intergubernamentales de un país, es la vinculada con los efectos

¹⁶ Ver Ter-Minassian (1997a).

¹⁷ Ver Espino (2001).

de los mecanismos de salvatajes financieros o "bailout".

Un salvataje financiero o "bailout" puede definirse como "un proceso mediante el cual un nivel de gobierno superior paga una fracción de los pasivos de un nivel de gobierno inferior cuando esto no estaba ex ante explícitamente estipulado para contextos relativamente previsibles"¹⁷.

De esta manera, los gobiernos subnacionales no internalizan completamente los costos agregados de sus acciones, lo que lleva a generar ineficiencias asignativas tanto en la provisión de bienes públicos como en el proceso de financiamiento de dichos bienes; de esta manera, si la probabilidad de "bailout" es positiva y conocida por el gobierno subnacional, se conforma un claro caso de "moral hazard", ya que este incorpora dicho conocimiento al momento de seleccionar su nivel de endeudamiento, adquiriendo una deuda superior a su verdadera capacidad de pago.

Es posible considerar una serie de argumentos que dan cuenta de las razones por las cuales el gobierno central puede justificar un "bailout"¹⁸:

- El costo que debe asumir los niveles subnacionales de gobierno en ausencia de un bailout (que puede ser considerablemente alto cuando la jurisdicción tiene una base impositiva débil o carece de instrumentos suficientes para llevar adelante el ajuste necesario).
- La presencia de fuertes externalidades interjurisdiccionales.
- Los beneficios políticos asociados con la decisión de otorgar un "bailout".

II.2. Sobre la evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal

Más allá de la posibilidad de establecer mecanismos de control del endeudamiento (sea cuál sea el enfoque que lo regule o defina), resulta fundamental poder conocer o estimar de la mejor forma posible la solidez o fortaleza a mediano o largo plazo de las políticas fiscales respecto a la capacidad de pago de la deuda pública o, dicho en otras palabras, estar en condiciones de poder identificar un problema de insostenibilidad fiscal.

Más aún, el Estado, como todo agente económico (más allá de sus características particulares como tal) se maneja con una restricción presu-

¹⁸ Ver Argañaraz et al (2001).

¹⁹ Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

puestaria, que debe respetar¹⁹. Esto nos lleva a considerar las cuestiones de solvencia y sostenibilidad de la política fiscal.

En la literatura, al considerar la cuestión de la sostenibilidad de la política fiscal se refiere en forma habitual a la cuestión de la solvencia del sector público. En términos generales, "la sostenibilidad puede definirse como una condición de estabilidad de la deuda pública en un mundo determinístico o de estacionariedad en un mundo estocástico: esto quiere decir que el sector público será solvente si la relación deuda pública/PIB es estacionaria, buscando reflejar que lo que puede resultar problemático para el sector público no es la existencia del déficit sino la persistencia del mismo a un nivel excesivo"²⁰.

El concepto de solvencia del sector público se analiza en primer lugar a corto plazo; en este sentido, el cumplimiento de la restricción presupuestaria gubernamental se corresponde con un necesario equilibrio entre flujos en el corto plazo (fuentes y usos), donde se tienen en cuenta todas las posibles fuentes de recursos (ingresos tributarios y no tributarios, ingresos de capital, endeudamiento y señoreaje) y todos los posibles usos (básicamente gastos, inversiones y pagos de deuda). Esto refiere, en definitiva, a la noción de que todas las acciones de política económica deben contar con el correspondiente financiamiento.

En segundo lugar, se incorpora el concepto de solvencia de largo plazo del gobierno, que introduce una noción de restricción presupuestaria intertemporal para el sector público, y es definido como el requisito de que el sector público genere superávits primarios (antes del pago de intereses de deuda) futuros que sean iguales al valor actual del stock de deuda pública pendiente, lo que es equivalente a que el valor actual de la deuda debe ser nulo²¹.

La fortaleza de las cuentas públicas, es decir la sostenibilidad de la política fiscal puede ser empeorada por cualquier combinación de: (1) un incremento de la relación deuda pública/PBI; (2) un deterioro esperado permanente en el resultado fiscal; (3) una declinación en el crecimiento de la economía; (4) un aumento en la tasa de interés real pagada por la deuda del sector público (debido a un incremento en la tasa de interés internacional o a mayores primas de riesgo).

²⁰ Ver Martner (1998).

²¹ En el próximo acápite se analizará este y otros conceptos relacionados.

²² Para el desarrollo de este punto, ver Horne (1991).

En un análisis más "refinado" sobre solvencia y sostenibilidad²², se sostiene que el concepto de sostenibilidad de la política fiscal es más amplio y refiere a la posibilidad de continuar aplicando el conjunto de políticas presupuestarias. La solvencia del Gobierno (en sentido amplio) es así una condición necesaria pero no suficiente para la sostenibilidad de las políticas fiscales. La aplicación de la condición de solvencia sin ningún supuesto sobre el comportamiento de la inversión y el ahorro privados supone que el resultado fiscal primario, las tasas de interés y el crecimiento económico son independientes. En cambio, la evaluación de la sostenibilidad requiere necesariamente tener algún supuesto acerca de las trayectorias de dichas variables; esto es así porque las variables que componen la restricción presupuestaria se ven afectadas por la utilización de instrumentos fiscales o pertenecientes a otras áreas de política económica: esto significa que muchas partidas de ingresos y gastos quedarán determinadas por el valor que asumen variables endógenas del sistema, que a menudo son variables objetivo de política económica: por ejemplo, la modificación de la estructura del sistema impositivo puede direccionar la recaudación impositiva en uno u otro sentido, pero mientras dependa de otras variables como el nivel de actividad, el ingreso de la economía (en particular los salarios), el tipo de cambio, etc., su control estricto y absoluto no será posible.

Junto con las ideas anteriores, se argumenta que no necesariamente un incremento de la razón deuda pública/PIB permite caracterizar la política fiscal como insostenible. Un crecimiento prolongado de la misma no implica necesariamente la insolvencia si, por ejemplo, la tasa de crecimiento del producto es mayor que la tasa de interés real; aún si las tasas de interés son superiores al crecimiento del PIB y el sector público tiene inicialmente un déficit primario, el sector privado puede considerar que el gobierno generará los superávits primarios suficientes para afrontar sus obligaciones futuras de servicio de la deuda.

Sin embargo, también es posible sostener que la magnitud de la relación deuda pública/PIB (a diferencia de su tasa de crecimiento) puede constituir un elemento clave que influye sobre la percepción del sector privado sobre el "compromiso" del gobierno para satisfacer su restricción presupuestaria intertemporal: es probable que un crecimiento sostenido en el tiempo de la razón deuda/PIB disminuya la confianza en el gobierno; asimismo cuanto mayor sea dicha razón y cuanto más se posterguen medidas de política económica, mayor será el nivel del ajuste fiscal necesario para cumplir con la restricción presupuestaria.

Asimismo, los gobiernos parecen preferir una relación deuda pública/ PIB estable más baja por dos tipos de razones principales: tener un margen de maniobra en su gestión fiscal y acceder a tasas de interés más bajas²³; una alta proporción de pagos por deuda en el total del gasto público indica que los niveles anteriores de gasto público han sido más elevados y reduce el alcance de los planes de gasto presentes y futuros. A su vez, la rigidez de otras partidas del gasto y los límites al aumento de los impuestos llevan a que los gobiernos tengan una flexibilidad limitada para poder ajustar la política fiscal en caso de shocks imprevistos desfavorables.

Una interesante revisión conceptual y aplicada para el caso de América Latina sobre el análisis de sostenibilidad de la política fiscal, es planteada en Talvi y Vegh (2000); puntualmente, estos autores proponen una serie de indicadores de sostenibilidad fiscal; en primer lugar, se analiza el denominado indicador "verdadero" de sostenibilidad fiscal, y que se basa en la determinación del nivel de déficit primario "permanente", para cuya construcción se requiere conocer las trayectorias futuras de gastos e ingresos, así como supuestos sobre los valores de variables macroeconómicas que afectan a los mismos, en particular la tasa de interés real y el crecimiento del producto de la economía.

A partir de la no disponibilidad del cúmulo de información necesario para la construcción de indicador "verdadero", junto a la crítica de que se consideran constantes las tasas de interés reales y de crecimiento de la economía²⁴, dos indicadores alternativos han sido planteados: en primer lugar, el indicador de sostenibilidad propuesto por Blanchard, quien sugiere primordialmente sustituir el déficit primario permanente por una aproximación basada en un número finito de períodos. En segundo lugar, se postula el llamado déficit "macroajustado", definido como el que prevalecería bajo condiciones macroeconómicas "normales"; dichas condiciones "normales" tienden a diferir de un país a otro, y entre distintos estados subnacionales dentro de un mismo país, lo que requerirá definir una posición respecto al comportamiento subyacente de las variables macroeconómicas relevantes, a fin de determinar los valores "normales". De esta manera, si un déficit presente, medido en forma estándar es grande pero el "macro" (o cíclicamente) ajustado es nulo, entonces la política fiscal es consistente con un aumento no sistemático de la deuda.

²³ Ver Horne (1991).

²⁴ Esto no necesariamente será comprobable, ya que las mismas interactúan con el comportamiento y la inversión del sector privado.

La consideración de la relevancia de la sensibilidad del déficit a las fluctuaciones macroeconómicas introduce la discusión sobre las características de la serie del producto de la economía; esto básicamente lleva a tener que considerar la distinción entre ciclo y tendencia, lo que hace necesario la utilización de herramientas econométricas (como es el caso del filtro HodrickPrescott) para poder distinguir dichos componentes de una serie de producto. Esto a su vez alerta sobre la disponibilidad de información para poder determinar el impacto macroeconómico sobre el resultado fiscal.

Por último, un tema que vale la pena considerar al analizar la cuestión de la sostenibilidad es que, entre otros de sus efectos, la política fiscal redistribuye recursos entre generaciones, es decir que determina cuanto una persona de cualquier edad pagará por lo que gasta el sector público. En este marco, es posible afirmar que un déficit puede transferir recursos en el tiempo y entre generaciones si es usado para financiar mayor consumo futuro y dejar a las futuras generaciones que hagan cargo de pagar dicho déficit; si además, el mayor endeudamiento originado en ese déficit presente, ejerce un efecto desplazamiento sobre la inversión privada (que hubiera generado mayor ingreso futuro), la carga para las generaciones futuras será aún mayor.

El reconocimiento de estos hechos han favorecido el desarrollo de la llamada "contabilidad generacional"²⁵, que es una metodología que intenta analizar cómo cambios en la política fiscal alteran la restricción presupuestaria intertemporal enfrentada por diversas generaciones, enfatizando que para un sendero dado de gasto en el gobierno, una reducción en la cuenta de una generación sólo puede ser alcanzada expandiendo la cuenta de otra generación, respetando la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno²⁶. De esta forma, se busca mostrar cómo las mediciones tradicionales de déficit pueden servirnos de poco.

La restricción presupuestaria intertemporal debe construirse teniendo en cuenta los valores presentes de la carga impositiva que deben enfrentar los ciudadanos. Entre los requerimientos de información, es posible mencionar: proyecciones de población por edad y sexo; proyecciones de alícuotas impositivas; valor presente del consumo de gobierno; estimación de todas las trayectorias futuras de gasto público; la tasa de interés relevante para

²⁵ Para un desarrollo de este punto, ver, por ejemplo, Congressional Budget Office (1995).

²⁶ Esta bibliografía se relaciona con la creciente presión de los regímenes de reparto en la carga fiscal futura.

calcular el valor presente de las distintas variables involucradas. Estos amplísimos requerimientos de información determinan la relatividad de los resultados alcanzados con esta metodología pero no invalida el sustento teórico respecto a la relevancia de una lectura apropiada del resultado fiscal.

A continuación se presentarán aspectos relacionados con la solvencia a corto y largo plazo, en especial indicadores relevantes para ambos casos.

II.2.1. La solvencia de corto plazo Medidas convencionales del resultado fiscal

Como ya fue mencionado, para poder analizar el concepto de sostenibilidad en el corto plazo debe introducirse la noción de equilibrio de flujos de fuentes y usos de fondos, que implica que:

Total usos de fondos Total fuentes de fondos

de esta forma, un gasto sólo puede ser llevado a cabo en la medida que cuente con una fuente que lo financie.

La expresión anterior puede especificarse con mayor detalle:

$$G_c + T_e + i \cdot D_{pr} + i^* \cdot (t_c \cdot D_{Ex}) + G_k = T_c + Tr + T_k + \Delta D_{pr} + \Delta DBC + t_c \cdot \Delta D_{Ex} \quad (1)$$

donde:

G_c = Gasto en personal, bienes y servicios corrientes realizado por el gobierno.

T_e = transferencias entregadas al sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público (de índole corriente).

i = tasa de interés interna.

D_{pr} = stock de deuda pública con el sector privado nacional.

i^* = tasa de interés internacional

DBC = stock de deuda con el Banco Central²⁷.

D_{Ex} = stock de deuda externa del gobierno.

G_k = Gasto de Capital (inversión pública).

T_c = ingresos corrientes (impuestos, tasas, etc.).

Tr = transferencias recibidas del sector privado o a otras jurisdicciones u organismos del sector público (de índole corriente).

²⁷ En el caso de las provincias argentinas, objeto de estudio de este trabajo, a pesar de no poder acceder al financiamiento del Banco Central, no debe dejar de considerarse el rol que los bancos públicos provinciales han jugado tradicionalmente.

Tk = ingresos de capital

tc = tipo de cambio nominal.

La expresión (1) es una identidad contable para un determinado período, por lo que es necesario que se verifique en forma rigurosa y permanente; pero esto no impide la posibilidad de mantener desequilibrios temporarios entre las partidas de gastos (corrientes y de capital) e ingresos genuinos (corrientes y de capital). En definitiva, esta condición indica que el Estado debe ser capaz de obtener resultados positivos o, en caso contrario, disponer de las fuentes de financiamiento para solventar los resultados negativos (normalmente designados como "desequilibrios fiscales").

A partir de los elementos de la expresión (1) y reordenando términos, se obtienen varias formas o medidas convencionales de expresar el resultado fiscal, las que brindan diferente información para el análisis del resultado fiscal y resultan medidas complementarias (no sustitutas).

Las cinco más utilizadas en la literatura y en el análisis de coyuntura son²⁸:

- (a) Resultado operativo del sector público no financiero: este indicador refleja el cambio en la posición neta de activos y pasivos de largo plazo y por ello es la diferencia entre los flujos de ingresos corrientes y gastos corrientes:

$$RO = (Tc + Tr) (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx) \\ (Gk - Tk) - (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (2)$$

- (b) Resultado operativo primario del sector público no financiero: este indicador se distingue del anterior en que los intereses a pagar por deudas existentes (interna o externa) no se computan dentro de las partidas operativas de gasto. Representa el "resultado antes del pago de intereses":

$$RP = (Tc + Tr) (Gc + Te) \quad (Gk + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx - Tk) \\ - (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (3)$$

- (c) Resultado global del sector público no financiero: muestra el cambio en la posición deudora neta del gobierno en el período considerado, es decir, determina si, una vez transcurrido el período bajo análisis, el gobierno ha incrementado o disminuido su deuda neta.

²⁸ Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

$$RG = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx + Gk) - (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (4)$$

- (d) Resultado global primario del sector público no financiero: se diferencia del anterior en que no computa el pago de intereses (es un "resultado global antes de pagar intereses").

$$RGP = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + Gk) - (i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx) - (\Delta Dpr + \Delta DBC + tc \cdot \Delta DEx) \quad (5)$$

- (e) Resultado total del sector público consolidado: que incorpora los desequilibrios financieros que pueda tener la Autoridad Monetaria y que deben ser considerados cuando se analiza el sector público en su conjunto.

$$RT = (Tc + Tk + Tr) - (Gc + Te + i \cdot Dpr + i^* \cdot tc \cdot DEx + Gk) + ra \cdot RED - rp \cdot DAM \quad (6)$$

donde:

RED = stock de redescuentos otorgados al sistema financiero.

DAM = bonos colocados en el mercado por la Autoridad monetaria.

Desde el punto de vista de las fuentes de financiamiento puede escribirse como:

$$RT = RED + tc \cdot (\Delta Res - \Delta DEx) - \Delta BM - \Delta DAM - \Delta Dpr \quad (6')$$

lo que señala que cuando $RT < 0$, el faltante que ese valor representa puede obtenerse absorbiendo redescuentos otorgados, incrementando el endeudamiento interno (correspondiente tanto a las autoridades fiscal como monetaria), incrementando el endeudamiento externo neto o incrementando la base monetaria.

En general, las cuatro primeras medidas pueden aplicarse a diferentes jurisdicciones gubernamentales (municipal, provincial o nacional). Sin embargo, la última sólo podría ser utilizada sólo a nivel nacional, ya que esa es la jurisdicción en la que se desenvuelve la autoridad monetaria²⁹.

²⁹ Nuevamente, en el caso de las provincias argentinas, este punto se ve relativizado por la emisión de "cuasimonedas".

El tipo de información que surge de las partidas de ingresos y gastos del sector público permite la construcción de indicadores o ratios financieros (stock deuda/recursos totales; servicios de deuda/ahorro corriente, etc.) que se utilizan para evaluar en forma estática la capacidad del sector público para afrontar la carga financiera generada por la deuda.

En la literatura³⁰ se destacan las deficiencias de este tipo de medidas tradicionales del resultado fiscal; entre algunas de las críticas planteadas³¹, se destacan las que refieren a la dificultad de considerar estas medidas del resultado fiscal como indicador de la sostenibilidad de largo plazo del sector público; vale la pena señalar:

- la incorporación o no de atrasos en pagos del sector público que exceden el período normal de contabilización y generan deuda flotante, complicando la interpretación y medición del resultado fiscal.
- en general se toma como dado el conjunto de precios relativos al cual tienen lugar las transacciones del sector público. Si esos precios están distorsionados por alguna razón, pueden llevar a una errónea medida del impacto del presupuesto público sobre la economía.
- la consideración de los efectos de inflación; en países de alta inflación, el propio déficit del sector público puede afectar el nivel de inflación, así como cuando la inflación es alta, una importante porción del pago de intereses puede representar realmente amortización de capital y la inclusión de este componente de amortización junto con el pago de intereses sobredimensiona el verdadero déficit fiscal.
- la consideración de los efectos cuasifiscales de las empresas públicas, las entidades financieras públicas y los bancos centrales, que generalmente realizan operaciones que afectan el resultado fiscal y no son considerados en la mayoría de las medidas convencionales del resultado fiscal.
- las medidas convencionales del déficit del sector público no incluyen los cambios en las valuaciones de los activos y las obligaciones del sector público; así como no siempre son tomadas en cuenta

³⁰ Ver Blejer y Cheasty (1993) y Mackenzie (1993).

³¹ Además, debe considerarse también el tipo de registro contable del sector público, ya que el análisis de los resultados será muy diferente si la base del registro es "caja" o "devengado".

las variaciones del tipo de cambio cuando las obligaciones y los activos del sector público están denominadas en moneda extranjera.

- este tipo de medidas usualmente incluyen los ingresos provenientes de privatizaciones y la venta de otros activos que no están presentes todos los ejercicios, por lo que su inclusión puede llevar conclusiones no del todo correctas o confiables.
- también es habitual incorporar "ingresos" que generan obligaciones futuras o "gastos" que representan la liquidación de obligaciones pasadas; por el lado de los ingresos es habitual considerar el saldo neto de los programas de seguridad social, pero las contribuciones consideradas confieren derechos a los contribuyentes y comprometen al gobierno a mayores gastos futuros, que por su propia característica son difíciles de determinar. De la misma forma, el déficit del sector público puede ser inflado abruptamente cuando tiene lugar el pago de gastos relacionados con obligaciones pasadas (deuda garantizada, contratos de seguro, situaciones de rescate de entidades públicas o privadas, etc.), los que corresponden a la suma de costos de riesgo acumulados; al contrario del sector privado, que mitiga el impacto de deudas incobrables acumulando reservas/previsiones, el sector público generalmente fracasa para prever situaciones como la planteada, por lo que se cargan completamente al momento de realización de los mismos.

II.2.2. La solvencia de largo plazo y el déficit "sostenible"

Como se mencionó anteriormente, el concepto de solvencia de largo plazo del sector público refiere a la necesidad de que en una visión intertemporal exista equilibrio entre usos y fuentes genuinas, lo que involucra los ingresos corrientes y de capital del sector público, sin considerar el financiamiento que se puede obtener de otros económicos (es decir endeudamiento con agentes privados, públicos u organismos internacionales).

Esto, como fue presentado, se corresponde con las identidades siguientes:

- la deuda pública debe ser igual al valor actual de los superávits primarios futuros.
- el valor actual de los pagos futuros (flujo) de deuda pública para un horizonte infinito es igual a cero.

Esto es equivalente con definir la solvencia del sector público como la condición que la deuda pública crece (en forma asintótica) a una tasa

inferior a la tasa de interés, es decir que el servicio de la deuda no debe pagarse indefinidamente mediante nuevos préstamos.

En términos formales, esto puede presentarse de la siguiente forma³²:

$$Dt = Dpr_t + DExt = \text{Sumatoria } [RGPt / (1+i)]$$

lo que puede reescribirse como:

$$Dt = Dpr_t + DEx_t = \text{Sumatoria } [(Tc + Tk + Tr - Gc - Te - Gk)_t / (1+i)]$$

Un "horizonte infinito" no es fácilmente tratable en la práctica, por lo cual es razonable definir la sostenibilidad fiscal a través de la idea de estabilidad de la relación deuda pública/PIB; reiterando conceptos ya vertidos, lo peligroso no es un déficit coyuntural sino que perdure en el tiempo a un nivel excesivo, considerando a ésta como una situación que obligue a endeudarse a una tasa de interés superior a la tasa de crecimiento del producto.

Si la tasa de crecimiento de la economía es superior a la tasa de interés real es posible financiar un cierto déficit mediante endeudamiento público, sin aumentar el peso de la deuda pública, lo que configura un déficit "sostenible". A continuación se desarrolla esta idea:

A partir de definir $D_t/PBG_t = d_t$, donde D_t representa la deuda total del Estado y PBG_t el producto bruto interno del nivel jurisdiccional considerado.

La tasa de cambio en la relación deuda / producto es:

$$D'_t = D'_t - PBG'_t$$

Por otra parte, la tasa de cambio en la deuda pública es:

$$\begin{aligned} D'_t &= (\Delta Dpr + tc \cdot \Delta DEx) / D_{t-1}, \text{ de donde operando se llega} \\ &= RGP_t / D_{t-1} + i'' PBG'_t \\ &= i'' RGP_t / D_{t-1} PBG'_t \end{aligned}$$

³² Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

que también puede ser expresada como:

$$d'_t = i'' - \text{rgp}_t / d_{t-1} - \text{PBG}'_t \quad (7)$$

donde:

i'' = es la tasa promedio ponderado a la que la provincia se encuentra endeudada.

rgp_t = es la relación entre el RGP del nivel jurisdiccional considerado y el PBG correspondiente.

d_{t-1} = es la relación entre la deuda total del nivel jurisdiccional considerado y el PBG correspondiente.

Para que la relación deuda / producto se mantenga estable es necesario que $d'=0$, es decir, que:

$$i'' = \text{rgp}_t / d_{t-1} + \text{PBG}'_t \quad (8)$$

Si la tasa de interés promedio del endeudamiento es mayor que la suma de los otros dos componentes, la relación deuda / producto crece y viceversa.

Dicho de otra forma, para que la relación deuda / producto se mantenga estable es necesario que el gobierno genere un superávit global primario (medido como % de la deuda) que sea igual a la diferencia entre la tasa a la que está endeudado y la tasa de crecimiento del PBI de la provincia. Si el superávit es menor que esa magnitud, la relación crece y viceversa.

La posibilidad de un déficit global primario (sostenible) quedaría habilitada si la tasa de crecimiento de la economía fuese superior a la tasa de interés promedio ponderado del endeudamiento existente, ya que el sistema es estable y converge a una relación finita deuda / PBG; si, por el contrario, la tasa de interés real es mayor que la tasa de crecimiento del

³³ Ver Martner (1998) y Ize (1993).

producto el sistema es inestable y requeriría un cambio en las políticas fiscales para mantenerse en un sendero no explosivo³³.

Es posible entonces obtener el déficit global primario "sostenible", es decir, que deja constante la relación deuda / producto:

$$dgp_t / d_{t-1} = PBG'_t - i \quad (9)$$

donde: $dgp_t = -rgp_t$

En base a este desarrollo, si las tasas de interés del endeudamiento son altas y la economía está estancada es necesario generar superávit primario para evitar el crecimiento de la relación deuda pública / PBG. Si esto no se consigue, dicho cociente irá en aumento y el proceso será difícil de revertir, necesiándose de un ajuste fiscal fuerte, de un "salto" en el crecimiento o de una combinación de ambos³⁴.

Dependiendo de la información disponible para la realización de estimaciones, un indicador alternativo (que surge de los conceptos presentados) puede ser usado para determinar el crecimiento de la economía en vez de la dimensión del ajuste fiscal. De esta manera, puede estimarse el "crecimiento mínimo necesario" para sostener el nivel dado del cociente deuda pública / PBG para una situación fiscal específica; asimismo este indicador también tendría la ventaja de no requerir una estimación de una tasa esperada de aumento del producto³⁵.

$$PBG'_t^* = i - dgp_t / d_{t-1} \quad (10)$$

Una crítica válida que debe señalarse es el carácter procíclico de la política fiscal implícito en el concepto de "déficit sostenible": en una fase recesiva el término $(PBG'_t - i)$ se vuelve negativo y por ello debe obtenerse un superávit primario, lo que obligaría a ajustes fiscales contractivos, acentuando la situación recesiva vigente.

Una conclusión pertinente respecto a la selección de indicadores para la revisión de la sostenibilidad fiscal a nivel provincial es la gran dificultad

³⁴ Ver Trapé, Botteon y Molina (2002).

³⁵ Ver Ize (1993).

de llevar a la práctica los indicadores considerados en la revisión de Talvi y Végh (2000), por los importantes requerimientos de información involucrados para cada uno de ellos, y que es aún más difícil de obtener a nivel provincial (así como definir condiciones macroeconómicas "normales" a nivel provincial).

Es en base a esta limitación de información que se buscará canalizar la evaluación de la sostenibilidad fiscal de las provincias argentinas a partir del último indicador presentado, es decir intentando estimar el "crecimiento necesario" para un "déficit sostenible", y de la determinación del resultado global primario "sostenible".

II.3. Antecedentes de investigación para el caso argentino

Es posible repasar una serie de importantes antecedentes sobre diferentes aspectos mencionados en los acápitales anteriores, de aplicación para el caso argentino.

Respecto de los diferentes tópicos teóricos presentados, debe señalarse el trabajo de Zentner (1999), que intenta ver si los argumentos teóricos sobre responsabilidades sobre política fiscal según nivel de gobierno son válidos cuando la política fiscal es procíclica; asimismo en ese trabajo se buscaba ver si la disciplina de mercado era aplicable a las provincias argentinas.

También sobre la cuestión del control del endeudamiento, vale la pena mencionar el aporte de Jiménez y Devoto (2002), que presentan la evolución de los intentos (vía Acuerdos) de ordenar las finanzas provinciales y los esquemas de coordinación del endeudamiento provincial hasta el año 2001.

Un análisis de los episodios de "bailout" en el caso argentino es desarrollado por Nicolini et al (2002) para el Banco Interamericano de Desarrollo. En este trabajo se identifican y analizan diferentes casos particulares acontecidos especialmente en la primera parte de la década del '90:

- la nacionalización de los sistemas jubilatorios provinciales, que tenía como objetivo la unificación del sistema de jubilaciones y pensiones y la progresiva unificación del universo de trabajadores al nuevo régimen de capitalización, pero que terminó teniendo un costo fiscal bastante superior al originalmente estimado.
- los préstamos de la tesorería (préstamos BOTESO 10 entre 1992-1994), que puede ser caracterizado como un episodio de bailout en función de la discrecionalidad con que fueron asignados y las condiciones

de las operaciones.

- transferencias vía Aportes del Tesoro Nacional, cuya distribución se realiza sin criterios explícitos, pero que están, en general, vinculados a determinados factores políticos, institucionales y económicos ocurridos en las jurisdicciones políticas.
- la crisis en la Provincia de Córdoba de 1995, donde el gobierno federal intervino mediante tres instrumentos: -préstamo puente a través del Banco Nación pago de garantía de adhesión al pacto fiscal- adelantos de coparticipación.

En relación a la evaluación de la sostenibilidad fiscal, en el trabajo de Talvi y Végh el estudio del caso argentino fue por Cetrángolo, Damill, Frenkel y Jiménez, quienes buscan analizar la sostenibilidad fiscal "macro ajustada" de nuestro país, en un contexto de condiciones macroeconómicas "relativamente normales" como lo fue el período de Convertibilidad, en el que se habían desactivado los principales mecanismos de inestabilidad característicos de los '80, tales como las aceleraciones de la inflación, los fuertes cambios de precios relativos, y las variaciones de la tasa de interés internacional.

Una presentación de los ratios/indicadores de solvencia de corto plazo es la realizada por Argañaraz et al (2001), quienes ilustran claramente el deterioro de las provincias argentinas entre 1996 y el año 2000 (como también se verá en la sección siguiente, de evolución de las finanzas provinciales), a partir de medidas convencionales del resultado fiscal.

Un completo trabajo de análisis de la situación fiscal de las provincias argentinas es el desarrollado por Rosenblatt (2001) para el Banco Mundial, donde se revisan las implicancias fiscales de las metas establecidas en el Compromiso Federal de 2000 (firmado entre el Gobierno Nacional y las provincias argentinas), y se consideran aspectos de sostenibilidad de largo plazo, usando algunos de los indicadores repasados en el acápite anterior, destacándose la sostenibilidad fiscal del esquema considerado, dados los supuestos de construcción utilizados.

Otro antecedente cercano a este trabajo de investigación es el desarrollado por Trapé, Botteon y Molina (2002), quienes buscaron desarrollar una metodología práctica para la estimación de indicadores de autonomía y dependencia financiera y de solvencia de largo plazo (como los propuestos en el acápite anterior), así como su aplicación a los municipios de Mendoza para información disponible para los años 1993-1999.

Por último, es posible mencionar también el aporte de Vúletin (2001), quien, por un lado, analiza la sostenibilidad de los procesos fiscales para las provincias argentinas, dimensionando el cumplimiento de la restricción presupuestaria a nivel subnacional y la posibilidad de futuros problemas de deuda, con indicadores diferentes a los aquí considerados (ya que no se toman en cuenta crecimiento de la economía y tasa de interés), y además indaga respecto de la interdependencia entre gastos e ingresos, con el propósito de proveer una guía relevante sobre las medidas más eficientes tendientes a reducir de los déficits fiscales para aquellas provincias con procesos fiscales no sostenibles. El trabajo se realiza para el conjunto de provincias argentinas, para el período 1970-1995.

III. ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PROVINCIALES

En esta sección se presentarán los resultados del análisis de la solvencia fiscal de las provincias argentinas, tanto a corto como a largo plazo, para el período 1996-2003.

III.1. Solvencia de Corto Plazo

Como se presentó en la Sección II, a partir de la información de ingresos y gastos del sector público se construyen indicadores o ratios financieros, que permiten evaluar en forma estática la capacidad del sector público para afrontar la carga financiera generada por la deuda.

Los ratios presentados son los siguientes:

stock deuda / ingresos totales

intereses de deuda / ahorro corriente

intereses deuda /gastos corrientes

A través de los mismos, es posible ver, tanto para variables stock como flujo, la evolución de a situación provincial desde 1996 hasta la actualidad.

En términos agregados, los resultados del período considerado se muestran en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Solvencia de corto plazo. Indicadores estáticos
 (valores agregados) En porcentajes

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
Stock Deuda /										
Ing. Totales	42,86	36,18	39,76	51,33	65,32	100,10	211,62	165,32	89,06	65,80
Int Deuda /										
Ahorro	30,18	24,69	35,08	183,73	131,66	174,80	92,76	25,68	43,62	105,90
Int Deuda /										
Gtos Corrientes	3,92	3,81	3,99	4,51	5,80	7,31	4,68	4,94	4,87	1,18

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía.

El análisis de los indicadores planteados para los valores agregados permite ver, en términos de stock, el incremento del peso de la deuda respecto del total de recursos provinciales. Mientras que este indicador alcanzaba el 47,9% en 1996, más que duplicó su valor hasta 2001, alcanzado el 100%, a pesar de la mejora agregada relativa para los años 1997 y 1998; esto se explica básicamente por el crecimiento absoluto del endeudamiento provincial.

El aumento de 2002 se relaciona de forma significativa con la modificación del tipo de cambio, mientras que la reducción relativa del 2003 se vincula con un muy leve incremento absoluto del endeudamiento, junto con una notoria la mejora de los ingresos provinciales, como se desprende de la información brindada en el capítulo anterior.

Respecto a la relación entre el Stock de deuda provincial y la totalidad de recursos de cada jurisdicción; como se en el Cuadro 2, es posible el paulatino deterioro reflejado en este indicador, cuyo valor promedio agregado en 1996 era apenas superior al 40%, en 2001, al final del período de Convertibilidad este valor llegó al 100% (recursos totales iguales al stock de deuda provincial), con sólo 6 jurisdicciones que registraban un stock de deuda menor a la mitad de los recursos públicos.

Esto se modifica desde 2002, llegando a representar la deuda provincial más del doble de los recursos provinciales (211,6%). Sobre este es posible hacer algunos comentarios particulares: i) por un lado, el stock más que se duplica en términos nominales (por la razones ya explicadas) ii) el año 2002 es el de mayor caída del producto de la historia económica argentina,

con el consecuente impacto en la recaudación tributaria iii) se produce una sensible mejora en 2003, cuando el stock de deuda pasa a representar el 165,3% de los recursos provinciales (motivado en el fuerte incremento de recursos ya considerado) iv) no debe dejar de tenerse en cuenta los plazos de amortización.

Al considerar la solvencia de corto plazo debe ser tenido en cuenta también el peso del pago de intereses y amortizaciones de capital (servicios de la deuda) respecto de la capacidad de pago del nivel de gobierno considerado. Esto puede ser analizado al considerar la relación de los servicios de la deuda con el ahorro corriente, es decir lo genuinamente generado para hacer frente a dichos pagos.

Al no estar disponible para todo el período considerado la información oficial sobre amortización de deuda, se ha optado por ver la relación entre los intereses de deuda y el ahorro corriente (neto de intereses), lo que también es presentado en el Cuadro 1 para el consolidado provincial. Eso permite ver el peso creciente de los intereses respecto de la capacidad de pago de las provincias: mientras que en 1996, los mismos alcanzaron el 30% del ahorro corriente provincial, en 2000 representaron más del 130% y en 2001 directamente hubo ahorro negativo (los gastos corrientes netos de intereses superaron al conjunto de ingresos corrientes provinciales).

Sin embargo en 2002 y 2003, este indicador mejoró radicalmente, tanto por la reducción de intereses, como por la mejora en el resultado fiscal del consolidado provincial por el aumento de recursos tanto de origen provincial como de transferencias nacionales (en definitiva, fuertes superávits presupuestarios), alcanzando un valor del 25,7%, aún menor al registrado en 1996.

Al considerar la evolución particular de cada provincia (Cuadro 3), se destaca que 23 de las 24 jurisdicciones empeoraron su situación entre 1996 y 2001 (aunque debe señalarse la fortaleza de La Pampa, San Luis, Santa Cruz, A. del Estero y T. del Fuego, donde los intereses no llegaban a 1/3 del ahorro), mientras que la restante, Catamarca, tuvo una "mejora relativa" aún cuando sólo los intereses de su deuda eran en 2001 superiores (115,6%) al ahorro corriente generado en el período, lo que da cuenta de su difícil situación fiscal, pese a la "mejora" indicada.

Como se señaló un par de párrafos atrás, este indicador mejoró fuertemente en 2002 y 2003; en particular son destacables los casos de Provincia

de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, San Juan y Santa Fe, entre otras, ya que lograron salir de situaciones de ahorro negativo o de fuertes cargas de intereses sobre el ahorro corriente.

Por último, se presenta la relación entre los intereses de la deuda y el total de gastos corrientes provinciales. A nivel agregado, esto es volcado en el Cuadro 1, destacándose el continuo aumento del peso de los intereses sobre los gastos corrientes (salvo en 1997), que casi duplicaron su participación dentro del total de gastos corrientes provinciales entre 1996 y 2001, llegando a representar un 7,3% sobre dichas erogaciones (aunque debe mencionarse que nunca llegaron a representar el peso que los intereses tuvieron en el caso nacional).

En la revisión particular (Cuadro 4), es posible ver que, mientras en 1996, en sólo un caso (Formosa) los intereses eran iguales o superiores al 10% (y 8 pcias. sobre el valor agregado global), en 2001 sólo hubo un caso de mejora (Ciudad de Buenos Aires), en 10 provincias el indicador señalado superaba el 10% y 15 jurisdicciones se encontraban por encima del valor promedio del consolidado provincial. Como para los ratios financieros, y también se indicó para el consolidado, se da una importante mejora a partir de la salida de la Convertibilidad; debe señalarse que para 2003 se produjo un incremento respecto del año anterior en función de que empezaron los pagos de intereses relacionados con el canje de deuda provincial.

Como síntesis, a través de los indicadores presentados se destaca el progresivo deterioro fiscal hasta 2001, y la "mejora" a partir de 2002 y especialmente 2003, a partir de la implementación de políticas económicas ya señaladas.

De todas formas, es posible agregar un comentario adicional sobre este punto, y es que debe prestarse atención a las conclusiones que se pueden obtener de la información presentada, ya que en los casos particulares de cesación de pagos, *ceteris paribus*, necesariamente estos indicadores deben mejorar (es decir aún sin mejora de situación fiscal o de recursos). Es por esto que debe tenerse especial cuidado y considerar los casos de cada jurisdicción en particular para analizar la solvencia de corto plazo.

Cuadro 2
Solvencia de corto plazo. Stock de deuda provincial / Ingresos totales
 Porcentajes

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
CABA	24.85	27,23	22,45	22.39	21,86	24.82	69.74	54,05	33,42	18,15
BUENOS AIRES	36.88	11,79	14,08	23.82	51,30	132.49	309.74	235,28	101,92	113,79
CATAMARCA	65.37	62,03	69,71	79.45	97,36	104.84	225.03	179,21	110,37	59,83
CORDOBA	40.64	39,75	35,81	44.76	50,61	120.77	236.95	193,07	95,29	79,67
CORRIENTES	95.62	95,73	117,19	125.39	129,14	146.44	270.12	221,60	150,15	62,78
CHACO	67.56	79,01	83,17	126.56	150,34	179.55	356.88	293,34	167,05	106,06
CHUBUT	55.15	63,28	74,78	68.76	67,80	84.01	107.89	84,80	75,81	16,37
ENTRE RIOS	43.12	39,56	44,54	54.26	74,59	84.62	212.33	176,44	91,18	66,31
FORMOSA	101.65	107,05	111,50	141.53	188,78	218.20	462.69	354,39	210,72	131,99
JUJUY	54.71	59,17	91,18	110.33	129,01	159.33	326.57	273,24	150,44	99,47
LA PAMPA	18.59	16,53	15,22	15.91	16,83	34.24	48.27	44,19	26,22	13,84
LA RIOJA	58.68	39,95	49,13	44.22	69,79	91.24	165.24	126,41	80,58	44,63
MENDOZA	73.48	86,05	54,82	87.81	83,12	97.50	213.51	155,68	106,50	52,13
MISIONES	67.37	79,60	87,30	117.80	126,48	148.17	298.48	234,74	144,99	81,36
NEUQUEN	21.18	18,38	28,57	50.60	58,71	67.82	104.60	87,08	54,62	31,33
RIONEGRO	78.06	101,16	123,13	135.06	152,42	169.69	345.47	277,70	172,84	92,00
SALTA	55.66	55,77	57,19	69.41	75,68	64.38	187.17	138,10	87,92	48,45
SAN JUAN	44.16	49,63	53,27	90.24	98,42	117.86	278.03	223,50	119,39	86,35
SAN LUIS	12.43	11,24	10,56	11.90	12,52	11.31	24.67	18,67	14,16	4,94
SANTA CRUZ	9.59	4,08	18,22	32.55	29,16	30.59	40.22	25,45	23,73	12,22
SANTA FE	14.08	14,07	21,97	28.53	30,14	38.83	86.85	60,43	36,86	25,17
S. DEL ESTERO	42.58	39,13	39,11	42.99	43,75	44.86	79.85	62,32	49,33	14,37
T. DEL FUEGO	18.07	36,80	32,08	54.74	114,01	121.12	135.02	120,09	78,99	47,97
TUCUMAN	78.07	83,12	83,12	99.90	107,07	127.87	217,96	205,61	125,34	55,82
TOTAL	42.86	36,18	39,76	51.33	65,32	100.10	211.62	165,32	89,06	65,8

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía.

Cuadro 3
Solvencia de corto plazo. Intereses de la deuda provincial / Ahorro corriente (Neto de intereses)
 Porcentajes

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
CABA	80.15	43,01	14,92	23.12	21.11	84.18	56.30	13,71	42,06	28,7
BUENOS AIRES	31.68	22,42	232,85	25.34	44.89	28.60	2142.79	66,61	23,57	95,3
CATAMARCA	130.98	45,21	42,97	101.56	64.49	115.59	57.42	15,49	71,71	40,1
CORDOBA	21.70	20,67	30,38	56.48	37.80	83.22	96.58	53,33	5,07	60,2
CORRIENTES	11.13	27,65	91,54	102.47	76.10	100.58	91.34	29,77	66,32	37,3
CHACO	34.60	30,09	51,77	1415.0	292.39	5130.4	147.52	48,68	893,81	1774,7
CHUBUT	34.94	24,44	90,71	218.85	41.30	60.52	12.02	10,14	61,62	68,9
ENTRE RIOS	39.86	23,32	25,43	98.89	366.54	293.12	56.04	61,97	33,36	181,6
FORMOSA	76.13	57,18	49,75	174.84	185.81	293.96	169.06	43,32	131,26	89,2
JUJUY	1097.1	52,33	3680,7	379.03	388.51	396.75	220.48	74,64	537,13	1360,3
LA PAMPA	2.70	6,12	4,51	16.70	8.71	19.57	14.86	9,18	10,29	6,1
LA RIOJA	3.88	2,60	3,65	8.63	657.26	2809.2	25.78	16,79	440,98	983,4
MENDOZA	255.97	91,90	76,46	305.82	292.29	408.06	89.69	46,65	195,86	135,6
MISIONES	51.34	34,19	22,05	150.50	135.87	187.65	78.88	29,85	86,29	63,4
NEUQUEN	16.62	7,65	38,45	95.59	70.76	111.24	5.24	13,30	20,96	59,8
RIONEGRO	194.30	126,48	109,06	289.16	183.85	215.77	82.31	40,77	106,64	145,0
SALTA	25.34	20,88	26,87	48.63	62.06	84.66	47.95	19,69	42,01	23,2
SAN JUAN	15.47	25,04	30,66	75.34	687.11	535.92	113.45	28,85	160,62	286,4
SAN LUIS	0.00	1,67	1,61	2.41	3.22	5.40	2.35	1,28	2,24	1,6
SANTA CRUZ	0.32	1,69	1,09	6.48	17.11	31.12	6.23	2,21	8,28	10,7
SANTA FE	9.97	8,38	14,56	93.17	65.93	72.36	41.82	10,59	21,51	49,0
S. DEL ESTERO	15.13	14,59	35,07	12.86	23.15	44.00	8.00	11,10	20,49	12,8
T. DEL FUEGO	3.03	17,37	66,66	53.68	24.39	33.56	17.39	11,92	28,50	21,7
TUCUMAN	123.37	54,76	38,93	94.47	63.07	272.82	171.74	22,28	105,18	83,3
TOTAL	30.18	24,69	35,08	183.73	131.66	174.8	92.76	25,68	43,62	105,9

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía.

Cuadro 4
Solvencia de corto plazo. Intereses de la deuda provincial / Gastos corrientes
 Porcentajes

Jurisdicción	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio	Dispersión
CABA	5.18	4,63	3,85	4.07	3.05	2.37	1.79	3,86	3,60	1,13
BUENOS AIRES	3.93	2,83	2,29	2.58	3.75	5.59	11.97	4,52	3,75	1,13
CATAMARCA	3.84	4,15	5,18	6.70	10.58	10.80	3.36	5,01	6,20	2,95
CORDOBA	5.11	3,95	5,82	6.22	4.26	7.74	4.77	5,82	5,46	1,22
CORRIENTES	1.87	3,42	6,01	8.16	8.96	8.99	6.91	6,57	6,36	2,57
CHACO	3.04	3,76	4,67	7.67	11.51	14.10	5.56	8,52	7,35	3,89
CHUBUT	4.73	4,41	8,22	10.93	9.56	10.92	6.96	4,93	7,58	2,73
ENTRE RIOS	7.27	5,82	4,94	5.17	8.34	10.31	3.89	5,22	6,37	2,12
FORMOSA	11.37	10,51	7,67	14.28	18.35	23.05	7.25	8,60	12,63	5,61
JUJUY	3.81	3,67	5,14	7.27	11.75	16.37	5.63	7,38	7,63	4,38
LA PAMPA	0.46	1,10	1,11	1.79	1.64	2.33	4.62	2,92	2,00	1,31
LA RIOJA	0.71	0,68	0,66	1.12	2.61	5.14	2.69	2,89	2,06	1,58
MENDOZA	4.01	9,03	8,43	6.47	7.28	9.02	9.08	8,63	7,74	1,78
MISIONES	3.76	4,26	3,42	6.42	12.23	14.72	8.18	6,85	7,48	4,10
NEUQUEN	5.10	2,45	1,60	4.36	7.55	8.35	2.17	3,55	4,39	2,49
RIO NEGRO	6.88	8,17	11,17	11.56	13.46	16.84	9.08	8,36	10,69	3,28
SALTA	3.33	3,12	4,32	4.54	7.66	7.91	4.22	5,51	5,07	1,83
SAN JUAN	2.56	4,70	5,23	5.48	8.25	10.87	6.87	6,06	6,25	2,49
SAN LUIS	0.00	1,30	1,51	1.72	1.66	1.98	1.18	0,70	1,26	0,64
SANTA CRUZ	0.10	0,30	0,08	0.69	2.73	2.44	2.33	1,74	1,30	1,13
SANTA FE	0.92	1,35	1,58	1.79	2.82	2.67	4.02	2,30	2,18	0,99
S. DEL ESTERO	4.00	4,23	8,59	2.54	4.38	3.96	2.47	5,94	4,51	1,98
T. DEL FUEGO	0.46	1,95	3,46	3.66	5.27	5.16	2.86	1,89	3,09	1,66
TUCUMAN	3.53	6,18	7,60	7.55	9.10	10.45	7.76	5,93	7,26	2,10
TOTAL	3.92	3,81	3,99	4.51	5.80	7.31	4.68	4,94	4,87	1,18

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía.

III.2. La solvencia de largo plazo y el déficit "sostenible"

Como se indicó en la revisión de conceptos teóricos, para analizar la solvencia de largo plazo de las provincias argentinas y el efecto de las medidas de "rescate" llevadas a cabo por la Nación desde mediados de 2002, se utilizarán dos indicadores complementarios: el crecimiento del PBG "necesario" para alcanzar un déficit "sostenible" y el ajuste fiscal "requerido" luego de la determinación del resultado fiscal compatible con una situación "sostenible" (que fue definida como aquella en la que la relación deuda / producto se mantiene estable).

En base al esquema teórico desarrollado y los indicadores propuestos, los resultados alcanzados para el período 1996-2003, se resumen en el Cuadro 5, a continuación:

Cuadro 5
Solvencia de largo plazo. Crecimiento del PBG "necesario" y ajuste fiscal "requerido"
(valores agregados)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
RP/Stock Deuda	-10,4	-4,25	-0,03	-6,4	-9,8	-12,7	-6,1	-0,3
Tasa Interés Deuda	7,2	8,18	9,53	10,9	9,9	9,4	3,0	2,6
% Crec. PBG "necesario"	17,6	12,43	9,56	17,2	19,7	22,1	9,1	2,9
% Crec. PBG efectivo	5,4	6,82	2,87	-4,2	0,5	-4,8	16,4	
RP/PBG "estimado"	0,10	0,07	0,28	0,74	0,58	1,19	1,36	2,49
RP/PBG "efectivo"	-0,57	-0,22	0,00	-0,31	-0,61	-1,06	-0,62	-0,07
Ajuste Fiscal "requerido"	0,67	0,29	0,28	1,06	1,19	2,25	-0,74	2,43

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía y CEPAL.

Repasando los diferentes indicadores seleccionados, es posible ver la evolución de la situación fiscal efectiva a través de la relación entre el Resultado Primario (RP) con el Stock de Deuda y el PBG respectivamente, que da cuenta del deterioro desde mediados de la década pasada y la mejora fiscal desde mediados de 2002 en adelante.

También se presenta la trayectoria del costo del endeudamiento provincial, claramente creciente hasta 1999, con caídas en 2000 y 2001 (vinculable al Programa de Saneamiento Financiero), y un descenso notorio en 2002-2003, explicado por las acciones de auxilio a las provincias.

Al considerar el crecimiento del PBG "necesario" (medido en términos nominales) para mantener una situación fiscal sostenible, la diferencia entre el valor "necesario" y el realmente registrado es una forma alternativa de interpretar la insostenibilidad de la situación fiscal desde 1996 (más allá de la mejora de los años 1997 y 1998) hasta 2001, cuando el crecimiento "necesario" era del 22,1% del PBG, mientras que la caída registrada llegó al 4,8%, lo que es claramente indicativo de la insostenible situación fiscal provincial al final de la Convertibilidad. Esto se revierte al considerar el 2002 y el 2003, motivada por la fuerte caída de la tasa de interés implícita de endeudamiento (atribuible a las medidas de rescate desarrolladas por la Nación) y la mejora en el resultado primario (vinculada con la recuperación de los recursos provinciales y la contención de gastos). En particular, debe destacarse que con la información disponible para 2003, el crecimiento "necesario" hubiera sido de sólo 2,9%³⁶.

Al pasar al análisis de la situación particular de las provincias, planteada en el Cuadro 6, es posible ver que en 1996, 18 de las 24 jurisdicciones "necesitaban" un crecimiento de su producto superior al 10%, lo que señalaba la insostenibilidad de largo plazo de esta situación (a pesar de ser este considerado un "buen" año, cuando se revisaron los indicadores estáticos), mientras que se destacaba el caso de San Luis, que podía "soportar" una fuerte caída de su economía sin tornar explosiva su situación fiscal. Esto no se alteró en 2001 respecto del número de provincias, pero sí en relación a la magnitud de crecimiento "necesario" del PBG, que, como se indicó anteriormente, alcanzó al 22,1% en un año de importante contracción económica.

Ya en 2003, los casos de mayor "crecimiento necesario" del PBG son provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy y San Juan, a pesar de ser valores alcanzados en la práctica. Sobre este punto debe tenerse presente que el cálculo toma en cuenta los intereses pagados y que la situación de default de provincia de Buenos Aires y San Juan lleva a subestimar dicho "crecimiento necesario".

Una forma complementaria de presentar el análisis de sostenibilidad

³⁶ Aunque no existe una estimación fehaciente sobre el crecimiento del PBG para 2003, el valor agregado nacional alcanzó el 20%.

de largo plazo de la situación fiscal provincial es a través de la determinación del resultado primario "sostenible", dadas las tasas de crecimiento del PBG y de interés de la deuda provincial. Al ser comparado este resultado primario "estimado" con el que ha tenido lugar en la realidad, es posible determinar la cuantía del ajuste fiscal "requerido" para que la situación fiscal fuera sostenible en el largo plazo. La relevancia de esta forma de considerar la sostenibilidad de largo plazo de la condición fiscal, se pone de manifiesto al tener en cuenta que el crecimiento "necesario" del PBG escapa del manejo del fisco provincial, que sí tiene mayor capacidad (aunque claro está que no de manera absoluta) de "ajustar" ingresos y gastos.

Mientras que en 1996 el ajuste fiscal "requerido" era del 0,7% del PBG (Ver Cuadro 2), lo que representaba alrededor del 17,5% de los ingresos tributarios provinciales propios y un 6,6% de los gastos corrientes (lo que no parece una magnitud inalcanzable), en 1999 el ajuste fiscal "requerido" para mantener estable la relación deuda / producto era del 1% del PBG, lo que involucraba ya al 25,5% de los ingresos propios y el 8,9% de los gastos corrientes. Por su parte, en 2001 el ajuste fiscal "requerido" fue del 2,25% del PBG, que alcanzaba al 58,6% de los ingresos tributarios provinciales propios y un 17,3% de los gastos corrientes, valores realmente muy difíciles de alcanzar en cualquier contexto económico y político.

En 2002 y 2003, el efecto de las medidas de rescate han permitido que el ajuste fiscal "requerido" fuera negativo, es decir que fuera posible incurrir en mayores gastos u obtener menores ingresos; de todas formas debe señalarse el efecto ("positivo") que la cesación de pagos de la Provincia de Buenos Aires tiene sobre estas estimaciones.

En la consideración por provincia, se destaca que 21 jurisdicciones empeoraron en términos de ajuste fiscal "requerido" (aunque deba reconocerse el esfuerzo "menor" a realizar en los casos de Ciudad de Buenos Aires, San Luis y S. del Estero) entre 1996 y 2001, con situaciones realmente preocupantes como Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén y San Juan (por mencionar algunas).

La mejora posterior es tal que, según la información de 2003 ninguna jurisdicción debería haber ajustado sus cuentas (a pesar que esto cambiaría si no hubiera casos de default).

Un punto que no debe ser dejado de lado es el relativo a la información disponible para 2003 y sobre la cual se han hecho las estimaciones correspondientes: no está disponible la información sobre crecimiento de cada una de las jurisdicciones (PBG), mientras que la información fiscal incorpora la cesación, lo que sobrestima el resultado fiscal de las jurisdic-

Cuadro 6
Solvencia de largo plazo. Crecimiento del PBG "necesario" para alcanzar déficit "sostenible"
Porcentajes

Jurisdicción	1996				1999				2001				2002				2003		
	RP/Stock Deuda	Tasa Interés	% PBG	% PBG	RP/Stock Deuda	Tasa Interés	% PBG	% PBG	RP/Stock Deuda	Tasa Interés	% PBG	% PBG	RP/Stock Deuda	Tasa Interés	% PBG	% PBG	RP/Stock Deuda	Tasa Interés	% PBG
	Deuda	"nec."	efectivo	Deuda	"nec."	efectivo	Deuda	"nec."	efectivo	Deuda	"nec."	efectivo	Deuda	"nec."	efectivo	Deuda	"nec."	Deuda	"nec."
CABA	2,3	6,5	4,2	7,3	29,9	15,9	14,0	2,2	7,4	9,6	2,2	4,3	3,0	3,7	6,7	4,8	4,7	5,9	1,2
BUENOS AIRES	6,3	9,7	15,9	5,0	49,2	14,6	63,8	5,3	38,5	7,7	46,2	5,4	15,3	6,2	21,5	12,7	3,7	1,8	5,5
CATAMARCA	23,3	5,9	29,2	1,0	3,3	8,8	12,1	9,7	0,7	10,5	11,2	2,6	0,7	1,9	1,2	98,8	2,5	2,3	0,2
CORDOBA	9,9	10,5	20,3	0,0	6,8	15,4	8,6	4,8	13,9	10,5	24,4	6,4	8,9	2,8	11,7	5,4	2,5	2,9	5,4
CORRIENTES	4,8	1,7	6,5	9,7	2,3	6,9	9,3	2,8	2,9	6,2	3,3	3,2	2,8	3,1	0,4	61,6	2,3	2,6	0,3
CHACO	12,4	4,2	16,6	5,6	15,1	9,1	24,2	9,1	7,2	9,3	16,5	5,0	3,6	2,1	5,7	28,2	0,6	2,7	3,2
CHUBUT	41,6	7,7	49,3	0,3	20,3	15,0	35,3	4,9	1,7	12,7	11,0	4,5	19,4	5,5	13,9	11,6	12,7	3,9	8,8
ENTRE RIOS	4,3	13,0	8,7	2,0	2,1	10,8	12,9	5,5	14,9	14,4	29,4	2,2	13,2	2,8	16,0	12,6	3,8	3,0	6,7
FORMOSA	8,7	10,6	19,3	0,9	7,2	13,1	20,3	2,7	1,5	13,1	14,5	4,4	0,1	2,2	2,1	7,8	0,7	2,2	1,6
JUJUY	36,8	6,4	43,2	0,2	6,6	8,3	15,0	6,6	4,9	13,2	18,1	2,1	3,0	2,5	5,5	18,5	0,8	2,7	3,5
LA PAMPA	48,6	2,0	50,7	3,1	3,3	9,8	13,1	11,2	59,2	7,5	66,7	4,4	2,0	8,7	10,7	35,2	3,0	4,9	1,8
LA RIOJA	3,8	1,0	2,8	5,1	11,7	2,1	9,6	0,6	8,2	6,1	14,3	4,6	4,6	1,9	6,6	4,1	2,9	1,8	1,0
MENDOZA	9,2	4,6	13,8	4,1	7,5	9,0	1,6	0,2	12,1	10,2	22,2	3,7	2,6	5,8	8,4	15,0	2,4	4,8	2,5
MISIONES	16,9	5,1	22,0	1,1	11,6	7,0	18,6	2,7	6,8	11,0	17,8	3,0	0,9	3,6	4,5	9,1	0,6	2,5	1,9
NEUQUEN	52,7	18,6	71,3	9,9	31,7	15,7	47,4	8,4	11,4	12,9	24,3	10,9	12,2	2,0	10,1	61,4	5,9	3,3	2,5
RIO NEGRO	25,0	8,3	33,2	1,6	3,5	9,9	13,4	0,3	0,4	11,1	11,4	4,7	2,2	3,5	1,3	12,0	2,3	2,7	0,4
SALTA	5,9	5,0	11,0	2,4	3,5	7,3	10,8	0,5	9,5	9,3	0,2	5,7	12,8	2,9	9,9	30,2	9,3	3,2	6,1
SAN JUAN	47,6	4,4	52,0	0,6	1,4	9,5	10,9	0,7	10,5	10,7	21,1	4,8	11,8	3,8	15,6	0,3	1,6	2,4	4,0
SAN LUIS	58,2	0,0	58,2	4,2	162	8,9	153	6,3	2,7	12,5	9,8	4,4	2,0	4,4	2,4	23,3	15,6	2,3	13,3
SANTA CRUZ	31,4	0,8	32,2	10,1	37,9	3,5	41,4	4,0	18,3	7,3	25,6	5,4	2,2	5,3	3,1	83,1	4,4	3,6	0,8
SANTA FE	27,6	6,0	33,5	7,0	21,2	7,7	28,9	7,6	16,2	7,8	24,0	4,6	1,8	6,3	8,0	27,1	6,1	3,0	3,1
S. DEL ESTERO	3,2	7,5	4,4	1,3	23,6	5,4	18,3	4,8	8,7	7,9	0,8	5,2	18,4	3,2	15,2	26,1	20,3	6,2	14,2
TUCUMAN	16,2	4,4	20,6	4,1	1,0	8,4	7,4	5,3	2,1	9,3	11,4	3,2	1,4	8,0	9,4	8,6	1,3	3,7	2,4
T. DEL FUEGO	56,6	2,2	58,7	6,6	26,9	10,7	37,6	3,7	0,7	3,8	3,1	9,2	5,0	0,7	4,4	27,7	0,8	0,5	0,3
TOTAL	10,4	7,2	17,6	5,4	6,4	10,9	17,2	4,2	12,7	9,4	22,1	4,8	6,1	3,0	9,1	16,4	0,3	2,6	2,9

Fuente: Elaboración propia en base Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía y CEPAL.

Cuadro 7
Solvencia de largo plazo. Ajuste fiscal "requerido" para alcanzar déficit "sostenible"

Jurisdicción	1996			1997			1998			1999			2000			2001			2002			2003		
	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"	RP/ PBG "E"	RP/ PBG "F"	Ajuste "R"
CABA	0,03	0,08	0,11	0,06	0,00	0,05	0,12	0,19	0,07	0,20	0,32	0,13	0,13	0,39	0,26	0,15	0,08	0,07	0,01	0,03	0,02	0,24	0,12	0,36
BUENOS AIRES	0,16	0,22	0,38	0,11	0,12	0,00	0,17	0,27	0,44	0,29	0,71	1,00	0,30	1,50	1,79	0,71	2,10	2,81	0,70	1,66	0,96	3,20	0,90	2,30
CATAMARCA	1,04	4,98	6,02	0,62	2,34	1,72	2,79	1,23	1,56	0,18	0,66	0,48	4,81	0,40	5,21	2,26	0,20	2,46	15,0	0,12	15,1	3,60	0,70	4,30
CORDOBA	2,33	2,20	4,53	0,19	1,16	0,97	2,41	3,39	0,98	4,23	1,43	2,81	2,78	0,28	2,50	5,23	4,32	9,55	1,67	5,75	4,08	14,0	2,9	11,1
CORRIENTES	1,38	0,83	0,56	0,26	0,61	0,35	1,68	0,54	2,22	2,42	0,58	3,01	1,48	0,48	1,96	2,40	0,75	1,66	10,2	0,48	10,7	3,15	0,59	3,74
CHACO	0,04	0,35	0,31	0,05	0,33	0,28	0,04	0,42	0,45	0,77	0,64	1,40	0,38	0,63	1,01	1,09	0,55	1,63	1,75	0,24	1,51	1,49	0,07	1,42
CHUBUT	0,68	3,55	4,24	0,16	2,43	2,27	0,70	2,44	3,14	2,24	2,28	4,52	1,48	0,92	2,40	2,16	0,22	1,95	0,81	2,58	3,39	2,49	2,86	5,34
ENTRE RIOS	1,06	0,42	0,65	0,43	0,66	0,24	0,45	1,78	1,32	1,53	0,20	1,73	1,81	1,00	2,81	2,56	2,30	4,86	1,50	2,03	0,53	3,70	1,16	2,54
FORMOSA	3,94	3,56	7,50	0,50	2,09	2,59	2,07	1,51	3,57	7,57	3,44	11,0	8,25	2,28	10,5	14,2	1,21	15,5	4,71	0,06	4,76	19,5	1,01	20,5
JUJUY	0,97	5,75	6,71	0,36	3,58	3,22	0,64	1,35	1,99	3,88	1,72	5,60	3,75	1,45	5,19	6,08	1,97	8,05	5,81	1,08	4,74	8,21	0,53	7,67
LA PAMPA	0,04	1,92	1,88	0,02	0,94	0,92	0,08	0,29	0,37	0,80	0,12	0,92	0,26	0,39	0,65	0,53	2,64	3,17	1,63	0,12	1,51	0,95	0,29	1,24
LA RIOJA	1,09	1,03	2,12	0,79	3,24	4,02	0,60	3,60	4,20	0,60	2,57	1,97	1,46	1,04	2,50	3,51	2,66	6,17	0,79	1,71	0,92	8,23	1,80	10,0
MENDOZA	0,05	0,92	0,97	0,25	1,22	1,47	0,83	0,54	0,30	0,82	0,66	0,15	1,01	0,21	0,80	1,55	1,35	2,90	0,97	0,28	0,70	2,25	0,52	2,78
MISIONES	0,62	2,57	3,18	0,40	2,30	1,90	0,03	1,18	1,16	1,95	2,34	4,29	3,08	2,18	5,26	4,11	2,00	6,12	1,65	0,27	1,37	6,61	0,31	6,92
NEUQUEN	0,36	2,16	2,52	0,21	1,10	1,31	0,54	0,08	0,46	0,41	1,78	2,20	2,79	1,44	0,65	2,83	1,36	4,19	4,81	0,98	5,79	1,80	0,90	2,71
RIO NEGRO	1,00	3,73	4,72	0,48	2,33	2,81	1,67	0,83	2,49	2,04	0,73	2,77	2,46	0,44	2,90	4,54	0,11	4,64	2,28	0,60	2,88	6,31	1,19	7,50
SALTA	0,33	0,76	1,10	0,27	0,66	0,39	0,55	0,11	0,45	1,02	0,46	1,49	1,30	0,19	1,49	2,80	1,76	1,03	3,89	1,82	5,71	3,12	2,46	5,58
SAN JUAN	0,60	5,76	6,37	0,16	2,08	2,24	0,52	0,72	0,20	1,46	0,20	1,66	2,78	1,58	4,35	4,14	2,81	6,94	1,06	3,62	4,68	7,04	0,88	6,16
SAN LUIS	0,10	1,39	1,49	0,01	2,98	2,97	0,12	4,61	4,48	0,35	3,76	3,41	0,26	2,87	2,62	0,48	0,08	0,40	0,43	0,05	0,47	0,59	0,72	1,30
SANTA CRUZ	0,20	0,68	0,48	0,24	0,26	0,49	0,19	0,87	1,06	0,02	1,79	1,76	0,96	1,61	0,65	0,98	1,40	2,38	3,19	0,09	3,27	0,68	0,26	0,94
SANTA FE	0,01	0,41	0,40	0,08	0,25	0,32	0,08	0,37	0,45	0,43	0,60	1,04	0,35	0,83	1,18	0,49	0,64	1,14	0,76	0,06	0,70	0,97	0,50	1,47
S. DEL ESTERO	0,82	0,41	0,41	0,34	2,64	2,31	2,25	3,47	1,22	1,41	3,29	1,88	0,87	2,52	1,65	2,06	1,36	0,70	2,60	2,10	4,70	2,03	4,67	6,70
TUCUMAN	0,05	2,28	2,33	0,20	5,17	4,97	1,14	0,15	1,28	2,34	0,17	2,17	1,96	0,61	1,35	2,84	0,48	3,33	0,15	0,35	0,20	1,23	0,14	1,37
T. DEL FUEGO	0,17	2,15	1,98	0,04	0,68	0,64	0,60	1,41	2,00	1,01	1,88	2,89	0,38	0,22	0,16	3,78	0,21	3,57	6,57	1,23	7,80	15,5	0,91	16,4
TOTAL	0,10	0,57	0,67	0,07	0,22	0,29	0,28	0,00	0,28	0,74	0,31	1,06	0,58	0,61	1,19	1,19	1,06	2,25	1,36	0,62	0,74	2,49	0,07	2,43

Nota: "E": Estimado; "F": Efectivo y "R": Requerido. Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía y CEPAL.

ciones en default y subestima la tasa de interés de la deuda provincial (esto es claramente relevante para la provincia de Buenos Aires).

IV. DESAFÍOS FUTUROS DEL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA

IV. 1. Comentarios Finales

Como ya fue indicado en la Introducción, el objetivo principal del trabajo presentado era analizar en qué medida las acciones de política fiscal de rescate a las Provincias, llevadas adelante por la Nación durante 2002 y 2003, han permitido resolver la situación de sostenibilidad de largo plazo de las finanzas provinciales.

A partir de esta definición, se propuso un recorrido por el marco teórico que acompaña el análisis de las consecuencias macroeconómicas de la descentralización fiscal y el de la revisión de la sostenibilidad fiscal, tanto a corto como a largo plazo, con el objetivo secundario de proponer un conjunto de indicadores sencillos para el análisis de la solvencia fiscal y su aplicación al caso de estudio propuesto.

En base al desarrollo teórico propuesto, al conjunto de indicadores seleccionados y a la información disponible, se procedió a realizar las estimaciones pertinentes con el fin de poder contrastar la hipótesis de trabajo planteada.

Se llega a una conclusión afirmativa, al comprobarse el efecto positivo sobre la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las provincias, beneficiadas por las acciones del Gobierno Nacional.

Es así que las jurisdicciones provinciales han podido alcanzar una situación fiscal mucho más manejable que la que se presentaba a fines del 2001 (como progresión de un deterioro fiscal en curso desde años atrás), antes del colapso de la Convertibilidad.

En particular, un primer comentario que es posible realizar, a partir de utilizar indicadores de solvencia de largo plazo (y no sólo indicadores estáticos), es que no son necesariamente válidas las afirmaciones sobre las futuras dificultades fiscales provinciales, cuando se empieza a cumplir con las condiciones de financiamiento de los PFO³⁷, al menos para el agregado provincial.

³⁷ Ver Boletín Regional 63-Economía y Regiones y Pon(2004). Aún así debetenerse en cuenta que dichos servicios se encontrarían bajo los parámetros de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Además de este punto, es posible presentar un conjunto de observaciones que matizan la conclusión general anterior. En especial es necesario analizar las condiciones que han permitido alcanzar una situación sostenible de las provincias.

En primer lugar, debe señalarse el fuerte aumento del stock de deuda provincial, lo que evidentemente actúa como un límite a la sostenibilidad cuando deban afrontarse las amortizaciones respectivas, más aún en los casos de las provincias cuya deuda esté formada por componentes que no han estirado plazos de vencimiento o están pendientes de renegociación (títulos públicos emitidos bajo legislación internacional en manos de tenedores del exterior).

En segundo lugar, es posible señalar que las acciones consideradas no constituyen una solución estructural a los problemas de las finanzas provinciales, ya que ha sido la Nación la que "absorbió" éstos mediante los mecanismos de rescate señalados, lo que no sería factible en cualquier contexto económico.

Debe tenerse en cuenta que esto ha sido posible, por un lado, por la situación particular en el caso de la deuda del Estado Nacional, la cual se encuentra en buena parte en estado de cesación de pagos, brindando así un mayor margen fiscal, por lo que la asunción de esta nueva deuda no genera el mismo impacto que podría haber tenido antes de la salida de la Convertibilidad y el comienzo de la cesación de pagos por la Nación.

Junto a esto, ha habido en esta oportunidad una actitud explícita del Gobierno Nacional de actuar como "prestamista de última instancia"³⁸. Esto se vincula, en particular con lo determinado en la Ley 25.570 de Mayo de 2002, a partir de la cual: i) las Provincias encomiendan al Gobierno Nacional la reprogramación y refinanciación de las deudas provinciales en los mismos términos que los del gobierno nacional, ii) las provincias comprometen a reducir sus déficits fiscales en hasta el 60 % en el 2002 y tender a alcanzar el equilibrio en el 2003, para que la Nación se haga cargo de sus deudas.

Este hecho nos indica las dificultades objetivas para que, en el caso de un país de organización federal como Argentina, el Gobierno Nacional no desarrolle acciones para rescatar o auxiliar a los gobiernos subnacionales con problemas fiscales y financieros, lo que puede deberse a las presiones que puedan ejercer los gobiernos provinciales (en este caso) o a los be-

³⁸ Más allá de los efectos benéficos objetivos, por ejemplo, del Programa de Unificación Monetaria, sobre los ingresos de los receptores de "cuasimonedas" provinciales (empleados públicos y proveedores), que no siempre cotizaron a la par.

neficios políticos del propio Gobierno Nacional asociado a las decisiones de rescate o auxilio.

Un punto fundamental a incorporar en las consideraciones que se están presentando, es el relativo a la vigencia del programa macroeconómico acordado con el FMI, en el marco de la asistencia financiera de este organismo, donde se define que la meta del superávit primario del sector público consolidado para 2004 deberá ser del 3% del PIB: 2,4% para la Nación y 0,6% por parte de los gobiernos provinciales. En particular, debe recordarse que bajo las condiciones acordadas, todo defecto de cumplimiento de metas fiscales por parte de las provincias deberá ser asumida como sobrecumplimiento de la Nación, lo que destaca la interrelación entre el resultado fiscal nacional y subnacional.

Otro punto fundamental para tener en cuenta se relaciona con el contexto fiscal que se ha conformado desde la salida de la Convertibilidad, tanto por el lado de los gastos como por el lado de los recursos tributarios.

En lo relativo a las erogaciones, debe señalarse la nueva configuración del gasto social, donde, en el marco de las respuestas a la emergencia social durante 2002, la Nación ha asumido nuevas funciones, a partir del desarrollo del Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (que para 2003 habrá alcanzado un gasto total de aproximadamente \$3.900 millones, superior al 1% del PIB). Resulta claro que cualquier esquema de reforma de las políticas públicas de protección social en un escenario postcrisis, debe tomar en cuenta la nueva distribución de funciones señalada, lo que implicará redistribución de recursos entre niveles de gobiernos.

Por el lado de los ingresos públicos, vale la pena destacar, entre otras cosas, dentro de la actual estructura impositiva nacional, el peso relevante del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios ("Impuesto al Cheque") y los Derechos a las Exportaciones ("Retenciones") en la recaudación fiscal nacional.

Respecto al primero, la expectativa es (incluso según lo acordado por con el Fondo Monetario Internacional) tender a su reemplazo por formas de tributación menos distorsivas de la asignación de recursos; en relación a las retenciones, debe señalarse que su base imponible se relaciona directamente con el tipo de cambio real de la economía, sobre el cual no hay expectativas de mayor depreciación, por lo que su peso debería tender a reducirse en el tiempo (además de las tradicionales críticas por parte de los sectores exportadores).

De esta manera, cualquier futura reforma del esquema tributario vigente debería llevar a incrementar la participación relativa de los impuestos coparticipables, lo que mejoraría la situación de las provincias. A esto debe sumarse el crecimiento de las bases imponibles del Impuesto a los Ingresos Brutos (relacionado con los aumentos de precios de bienes y servicios, básicamente en 2002, y con la recuperación del nivel de actividad en 2003), una de las principales fuentes de ingresos provinciales.

Lo mencionado, junto con la dificultad de la Nación de imponer reglas de juego sostenidas en el tiempo que le permitan generar una actitud de disciplina fiscal a los gobiernos subnacionales, puede marcar los límites sobre el verdadero efecto de las medidas de auxilio a las provincias analizadas.

Debe considerarse que las iniciativas mencionadas respecto a los intentos de coordinación del endeudamiento y condicionamiento del resultado fiscal provincial por parte de la Nación (Programa de Saneamiento Financiero de 2000 y 2001, y los Programas de Financiamiento Ordenado 2002 y 2003), pudieron ser llevados adelante en un contexto de crisis y déficit fiscal.

Como contraejemplo, pueden mencionarse también las posibles tensiones en la distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias, tanto por el futuro del régimen previsional (y la posibilidad de que se convierta en una cuña como lo fue en la década de los '90), como por los requerimientos de superávit que la Nación deba generar para hacer frente a los pagos de deuda pública, una vez cerrado el proceso de renegociación de la deuda en curso.

Es así entonces que, en la medida en que la situación presente sea de holgura (por lo revisado en el trabajo) y existan condiciones futuras de mejora de recursos para las provincias (por lo explicado en los párrafos anteriores), no parecen estar dadas condiciones en el esquema Nación Provincias que permitan claramente evitar caer nuevamente en situaciones fiscales insostenibles (como las que se dieron en los años noventa), más aún teniendo en cuenta las previsiones de incrementos de gastos en los presupuestos provinciales para el 2004.

De esta manera, la actual y sustancial mejora de las condiciones fiscales provinciales puede ser una muy buena noticia presente y a la vez una amenaza concreta en el futuro, si persiste un esquema de relaciones fiscales intergubernamentales que no promueva comportamientos prudentes o "responsables", y que limite o acote las posibilidades de nuevas

acciones de rescate por parte de la Nación en el futuro.

V. REFERENCIAS

- Ahmad, E. y Tanzi, V. (2002). "Managing Fiscal Decentralization", *Routledge Studies in the Modern World Economy*, Routledge, Londres.
- Argañaraz, N.; Garzón, J.M. y Bocco, M.J. (2001). "La Deuda Pública Provincial. Crecimiento Insostenible", *Documento de Trabajo N°33*, IIERAL Córdoba.
- Artana, D. y López Murphy, R. (1995). "Descentralización Fiscal. Algunas lecciones para Latinoamérica", en Porto, A. (ed.) *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, En Honor de Horacio Nuñez Miñana, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Blejer, M y Cheasty, A. (editores)(1993). *How to measure the fiscal deficit*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C..
- Economía y Regiones (2002-2004). *Boletín Regional*, Buenos Aires.
- Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O. (1996). *Desafíos de la Descentralización: Educación y Salud en Argentina y Chile*, CEPAL UNICEF, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado", en *Seminario Desarrollo Local y Regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores*, ILPES, Quito, Ecuador.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Devoto, F. y Vega, D. (2002). "Las Finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", *Serie Estudios y Perspectivas, N° 12*, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires, Buenos Aires, Septiembre.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2003). "Política Fiscal en Argentina durante el régimen de Convertibilidad", *Serie Gestión Pública N° 35*, Santiago de Chile, Mayo.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (1995). "Who pays and when? An Assesment of Generational Accounting", *The Congress of the United States*, Washington.
- Espino, E. (2001). "El Problema de los Salvatajes Financieros: algunas consideraciones para el caso argentino", *Documentos de Trabajo N° 52*, CEDI, Buenos Aires.
- Horne, J. (1991). "Indicadores de la Sostenibilidad Fiscal", *Working Paper 91*, Fondo Monetario Internacional, Washington.

- <http://www.ec.gba.gov.ar/Financiamiento/Index.htm> Dirección Provincial de Política de Financiamiento y Crédito Público Subsecretaría de Finanzas Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires.
- http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm Dirección Nacional Coordinación Fiscal con Provincias Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía.
- Jiménez, J.P. y Devoto, F. (2002). "Argentina: Coordination of Subnational Borrowing" en Ahmad, E. y Tanzi, V., *Managing Fiscal Decentralization, Routledge Studies in the Modern World Economy*, Routledge, Londres.
- Miceli, F. (2000). "Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)", *Serie Estudios Dirección de Gastos Sociales Consolidados*, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Martner, R. (1998). "Política fiscal, Ciclo y Crecimiento", *Revista de la CEPAL N° 64*, pp. 7390, Santiago de Chile.
- Nicolini, J.P., Posadas, J., Sanguinetti, J., Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (2002). Decentralization, Fiscal discipline in Subnational Governments an the Bailout problem: The case of Argentine, *Research Network Working Paper R467*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..
- Piffano, H., Sanguinetti, J y Zentner, A. (1998). "Las Finanzas Provinciales y el Ciclo económico", *Documento de Trabajo N° 10*, CEDI, Buenos Aires.
- Pon, M. (2004). "El Default que no fue", *Suplemento CASH, Página 12*, 06 de junio.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996). "Reflexiones sobre el ciclo económico, coparticipación, endeudamiento y finanzas provinciales" en *Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva*, FCE UNLP, La Plata.
- Rezk, E. (1997). "Experiences of Decentralization And Intergovernmental Fiscal Relations In Latin America", *Anales de las 30 Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.
- Rosenblatt, D. (2001). "Argentina: Finanzas Provinciales Actualización IV", *Informe Final*, Departamento de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Saiegh, S. y Tommasi, M. (1998). "Argentina's Federal Fiscal Institutions: a case study in the transaction cost theory of politics", en *Conferencia Modernización y Desarrollo Institucional en Argentina*, PNUD, Buenos Aires.
- Talvi, E. y Végh, C. (compiladores) (2000). *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos Indicadores de sostenibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..

- Ter Minassian, T. (1997a). "Descentralización y Gestión Macroeconómica", en *II Seminario Internacional sobre Federalismo y Gobiernos Locales*, FCE UNLP, La Plata.
- Ter Minassian, T. (ed.)(1997b). *Fiscal Federalism: Theory and Practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C..
- Trapé, A., Botteón, C. y Molina, R. (2002). "Autonomía Financiera Municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la Provincia de Mendoza", *Serie Documentos de Trabajo Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales*, Universidad nacional de La Plata, La Plata.
- Vúletin, G. (2001). "Sostenibilidad de las Políticas Fiscales y Causalidad entre Ingresos y Gastos para las Provincias Argentinas", en *VI Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Pilar Argentina*.
- Zentner, A. (1999). "Algunas cuestiones macroeconómicas del Federalismo Fiscal en la Argentina", *Económica*, La Plata, Vol. XLV, Nro. 4.



Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la Provincia de Córdoba, Argentina

MAURO MEDIAVILLA BORDALEJO

Profesor Ayudante en el Departament d'Economia Política i Hisenda Pública.
Universitat de Barcelona.
mmediavilla@ub.edu

Resumen

Este trabajo examina el impacto de la táctica política en la distribución de las transferencias de fondos discrecionales entre el gobierno provincial y los municipios. Se analizan las diferentes teorías basadas en modelos partidistas y no partidistas, contrastando las mismas empíricamente para los municipios de la provincia de Córdoba, en Argentina. Los resultados obtenidos permiten confirmar la existencia de factores políticos y económicos como determinantes de la asignación de las transferencias discrecionales y si bien ninguno de los modelos teóricos explicados se ven reflejados en sentido estricto, sí se observa una combinación entre ellos.

Abstract

This work examines the impact of political tactics in the distribution of the transfers of optional funds between a provincial government and its municipalities. The different theories based on partisan and non-partisan models are analyzed, contrasting them empirically for the municipalities of the province of Cordoba, in Argentina. The results obtained confirm the existence of economic and political factors as determinants of the assignment of optional transfers. Even though none of the theoretical models exposed are reflected in a strict sense, a combination of them is observed.

Palabras Claves: Transferencias discrecionales; Táctica política; Córdoba, Argentina.

Clasificación JEL: D72; H77

I. INTRODUCCIÓN

Las transferencias discrecionales han sido objeto de estudio desde hace años y bajo dos visiones claramente diferenciadas. La visión tradicional, desarrollada por Oates (1972) y Gramlich (1977), se fundamenta en consideraciones de eficiencia y equidad. Desde el punto de vista de la equidad los gobiernos intentan compensar los desequilibrios interregionales existentes, debido a la baja capacidad fiscal o altas necesidades de gasto público existentes en algunos territorios, asegurando una cierta igualdad en el acceso a los servicios públicos [Boadway & Flatters (1982) y LeGrand (1975)]. El objetivo de la eficiencia consiste en internalizar, mediante transferencias, las diferentes externalidades fiscales interjurisdiccionales [como por ejemplo: los desbordamientos de los beneficios de los servicios públicos ("spillovers"); la exportación de la carga impositiva o la competencia fiscal] que existen entre las regiones y que se generan a partir de las decisiones fiscales tomadas de forma independiente por los políticos acerca del nivel de provisión de bienes públicos y de presión tributaria. Un efecto negativo derivado de estas externalidades, y que es el que se intenta disminuir, es la provisión inferior a la óptima de los bienes públicos locales.

La presente investigación se inserta dentro de la otra visión que incluye, además de condicionantes económicos, motivos de táctica política como determinantes de las decisiones de distribución de estos fondos. Por ejemplo, Inman (1988), en su trabajo sobre las ayudas federales en los Estados Unidos concluye que el modelo basado en conceptos de equidad y eficiencia no consigue explicarlas totalmente y que las consideraciones políticas juegan un importante rol en su asignación. Según Dixit & Londregan (1996), la redistribución económica se produce por dos vías: la primera se manifiesta en el diseño de los impuestos y el sistema de bienestar, estructura relativamente fija en el corto plazo; y la segunda en la redistribución táctica. Ésta puede tomar distintas formas, como subsidios o tarifas de protección para industrias a nivel territorial, construcción de infraestructuras en determinados distritos y/o transferencias intergubernamentales, objeto de estudio

en el presente trabajo.

Los primeros estudios realizados sobre aspectos relacionados con la redistribución táctica a nivel territorial se realizaron en los Estados Unidos. Su objetivo era estudiar la real incidencia de los intereses partidarios del gobierno central en la diagramación de las políticas públicas y la asignación de los fondos entre los estados miembros llevadas a cabo dentro del plan estatal de subsidios y obra pública llamado "New Deal". Se introdujeron variables políticas que intentaban explicar la redistribución hecha de los fondos públicos entre los estados. El estudio pionero de Wright (1974) propone un modelo donde el presidente maximiza la probabilidad de ganar y los votantes reaccionan positivamente a los incrementos de gasto público. Los resultados obtenidos demuestran el fomento de las inequidades entre los estados que esta práctica comporta. Otro autor, Wallis (1998), analiza la distribución de los fondos federales durante el "New Deal", encontrando que tanto elementos políticos como económicos influenciaron en su asignación. Por último, un trabajo de Strömberg (2004) relaciona el acceso a la información por parte de los ciudadanos, materializada en el acceso a la radio durante las primeras décadas del siglo XX en los Estados Unidos, como elemento clave para determinar la importancia política diferencial de ciertas regiones del país.

Los incentivos políticos hacia la redistribución táctica dependen del entorno institucional concreto en que se desarrollan. En este sentido, Levitt & Poterba (1999) realizan una clasificación de los diferentes modelos que intentan explicar el mecanismo de incentivos que determina la distribución de los fondos discrecionales, distinguiendo entre los modelos partidistas y no partidistas. En primer lugar, los modelos de distribución partidista se caracterizan por la importancia de la política del partido político por encima de las voluntades individuales de los legisladores, siendo el objetivo partidista obtener una mayoría en el legislativo. Dentro de este grupo de modelos existen, a su vez, dos subgrupos de trabajos que ayudan a explicar el diseño de las transferencias discrecionales desde un punto de vista político. El primero corresponde a los trabajos de Lindbeck & Weibull (1987, 1993) y Dixit & Londregan (1996, 1998) que proponen un esquema teórico donde los distritos con un mayor peso de votantes con alta predisposición a cambiar su opción electoral, es decir, con poca afinidad ideológica hacia algún partido político, recibirían una mayor cantidad de fondos. Dichos fondos estarían destinados a convencer a éste grupo de votantes, para que se inclinen por el partido gobernante. Los políticos son neutrales al riesgo, por

lo que están en condiciones de realizar transferencias hacia distritos con mayor rentabilidad política aunque tengan más riesgo electoral. El segundo subgrupo de trabajos se originan a partir de la hipótesis desarrollada por Cox & McCubbins (1986), según la cual los distritos electorales donde el gobierno central tiene un mayor apoyo popular (mayor porcentaje de votos) recibirían mayores transferencias relativas. Este resultado es debido a la aversión al riesgo que tiene el candidato que lo obliga a asegurarse un mínimo de votos, obtenido de sus seguidores más fieles.

En segundo lugar, Levitt & Poterba proponen modelos no partidarios, que ponen en primer lugar los objetivos del legislador antes que los del partido al que representa. En este caso será el legislador el que intentará aplicar políticas que beneficien a su electorado en particular. Además, plantean que los legisladores tendrán diferente influencia sobre los recursos a distribuir como resultado de su posición y nivel de predominio respecto al de sus homólogos en el parlamento.

La presente investigación se inserta en la literatura empírica que intenta contrastar las teorías que incorporan la táctica política como determinante de las transferencias intergubernamentales de tipo discrecional, entre lo que se podrían citar trabajos de Case (2001), Dahlberg & Johansson (2002) y Johansson (2003) entre otros. Más concretamente, se intentará evaluar el grado de aplicación de los modelos partidarios en los municipios de la Provincia de Córdoba en Argentina. Se contrastan empíricamente los modelos de Lindbeck & Weibull, Dixit & Londregan, por un lado, y de Cox & McCubbins por otro.

Esta aproximación empírica es la primera realizada sobre este tema, a nivel municipal en Argentina, aunque existen otros trabajos relacionados. Este es el caso de la investigación de Abuefalia & Meloni (2000) y de Porto & Sanguinetti (2001). Este último da soporte a la hipótesis que indica que las divergencias en la representación política per cápita de los estados miembros (provincias), en el poder legislativo federal, es clave para poder explicar la asignación de las transferencias federales entre ellos.

II. REDISTRIBUCIÓN TÁCTICA: EVIDENCIA TEÓRICA Y EMPÍRICA

Tal como se ha descrito anteriormente, los modelos explicativos de la redistribución táctica se pueden subdividir en dos tipos, los modelos de distribución partidarios y no partidarios siguiendo la clasificación de Levitt

& Poterba (1999). En esta sección se realiza un breve repaso de los principales trabajos existentes en cada caso.

II.1. Modelos de distribución partidarios

II.1.1. Modelos relacionados con el grado de competencia electoral existente

Las teorías de Lindbeck & Weibull y Dixit & Londregan plantean la competencia por los votos entre dos partidos políticos (A y B). Éstos maximizan sus porcentajes de votos y con este objetivo plantean las plataformas políticas que proyectan una redistribución fiscal de la renta entre el electorado utilizando el instrumento que tienen que son las transferencias discrecionales. Esta disputa se desarrolla en el marco de una democracia participativa donde los votantes tienen una preferencia previa sobre un partido y votan teniendo en cuenta tanto estas preferencias como los niveles de consumo prometidos por los dos partidos (en forma de ayudas impositivas, subsidios al municipio, etc.). La población se divide en grupos identificados por sus ocupaciones, su localización u otras características, y dentro de cada uno la afinidad ideológica es heterogénea. $U_i(C_i)$ es la utilidad de un miembro del grupo "i" que proviene de su nivel de consumo. Este nivel de consumo depende de la cantidad de renta que posea el individuo y las transferencias, positivas o negativas, que le realice el gobierno ($C_i = Y_i + T_i$).

Las transferencias tienen la restricción de un presupuesto equilibrado, que equivale a decir que algunos distritos tendrán transferencias positivas que serán financiadas por transferencias negativas de otros distritos o de todos, vía impuesto "lump sum" igual para todos los individuos.

En cada región (en nuestro caso, municipio) existe una distribución de preferencias ideológicas $[F^i(X)]$ que, con un nivel de transferencias prometidas, determina un valor crítico que divide a los votantes entre los que votan por un partido o por el otro.

Se supone que el individuo "i" tiene una ideología previa que lo inclinará hacia un partido político. El votante votará por el partido B, teniendo una preferencia X por el partido. De esta manera:

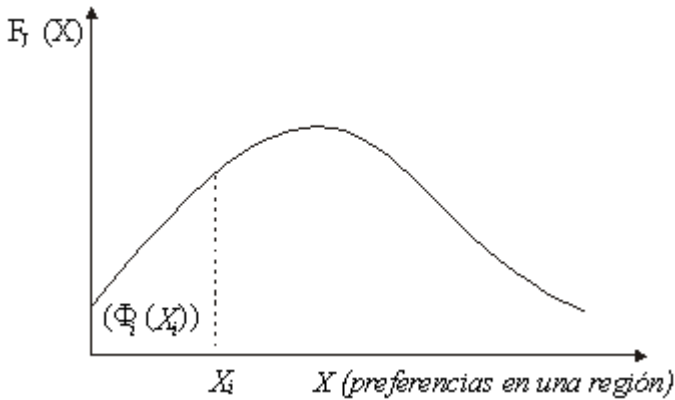
$$U_i(C_B) - U_i(C_A) \geq X \quad (1)$$

Esto demuestra el papel que juegan las transferencias discretionales haciendo incrementar las posibilidades de consumo de las personas.

$$\text{El punto crítico sería: } U_1(C_{1B}) - U_1(C_{1A}) = X_1 \quad (2)$$

Este punto indica que todas las personas con una preferencia por el partido A de X menor a X_1 votarán por B ($\Phi_1(X_1)$) y el resto por A (Figura 1).

Figura 1
Determinación del punto crítico



Por lo tanto y para el caso de un municipio con N votantes, el número de votos que recibiría el partido B sería de $\Phi_1(X_1) * N_1$ y $(1 - \Phi_1(X_1)) * N_1$ sería el número de votos recibidos por el partido A.

Para el caso de un distrito electoral (la provincia) que engloba a un cierto número de municipios (G) el número de votos para cada partido sería:

$$V_B = \sum_{i=1}^G \Phi_1(X_i) * N_i \quad (3)$$

$$V_A = \sum_{i=1}^G [1 - \Phi_1(X_i)] * N_i \quad (4)$$

El partido político B maximiza una función objetivo del tipo:

$$\text{Max}_{T_1^B, T_2^B, \dots, T_1^A} M^B = \sum_i N_i * F_i [U(Y_i + T_i^B) - U(Y_i + T_i^A)] \quad (5)$$

Sujeto a la restricción presupuestaria,

$$\sum_i N_i * T_i^P = 0 \quad \text{si } P = A, B \tag{6}$$

Aquí se observa como los diferentes niveles de preferencias por un partido y los niveles de transferencias impactan directamente en el número de votos de los diferentes partidos políticos.

De la maximización planteada resultan las condiciones de primer orden para el partido B,

$$f_i [U(C_i^B) - U(C_i^A)] * U_c(C_i^B) - \mu = 0 \tag{7}$$

Los partidos intentan mover este punto crítico para incrementar su porcentaje de votos, utilizando las transferencias discrecionales. La principal conclusión de este modelo es que la cantidad de dinero recibida estará correlacionada positivamente con la densidad de este punto. Es decir si el punto crítico es muy denso, un pequeño cambio hacia uno u otro partido significará un importante cambio en los resultados electorales. Debido a la restricción presupuestaria, un incremento de gastos en un grupo de municipios, se debe compensar con una disminución en otros o en todos. La estrategia del partido gobernante es dar transferencia a municipios donde el punto crítico es muy denso y así ganar una buena cantidad de votos y disminuirlo en otro con escasa densidad que provocará la pérdida de poco electores (Figuras 2 y 3).

Figura 2
Modificación del punto crítico debido a una transferencia positiva en municipio denso

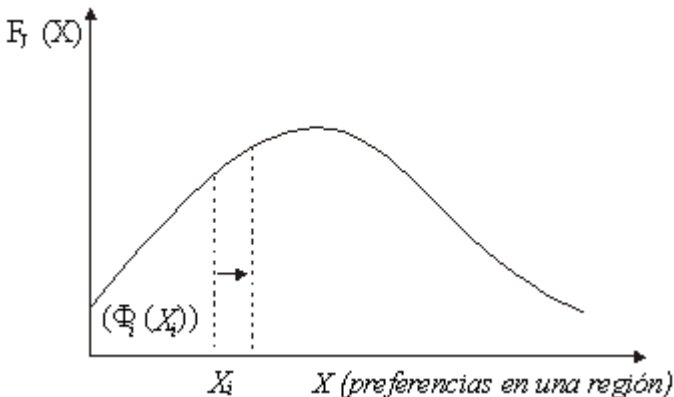
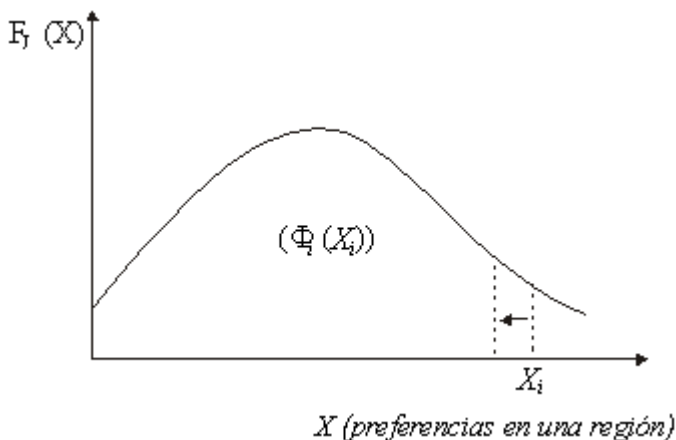


Figura 3
Modificación del punto crítico debido a una transferencia negativa en municipio poco denso



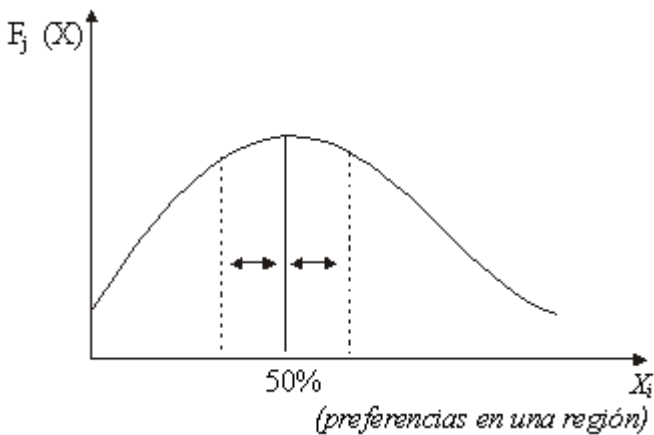
Otro elemento que incide sobre las transferencias es el nivel de renta de los diferentes municipios. Esta teoría predice que regiones con menores ingresos recibirían mayores niveles de transferencias, debido a que tienen una mayor utilidad marginal del ingreso y esto hace que sean más fácilmente persuadibles mediante la oferta de transferencias de un partido.

Las conclusiones del trabajo son que los distritos que recibirán más fondos serán aquellos donde haya un mayor porcentaje de individuos indiferentes entre los dos programas políticos (que implica ubicarse en un sector de mayor densidad de la curva) y que, por lo tanto, reaccionarían positivamente ante incrementos en el consumo vía transferencias y grupos con bajo ingreso. La estrategia del partido es aplicar un impuesto marginal al ingreso a todos los grupos y transferencias (positivas o negativas) a grupos específicos.

En la literatura empírica pueden hallarse maneras de estimar la densidad del punto crítico. En primer lugar está el método propuesto por Case (2001) en su trabajo sobre Albania donde supone que la función de distribución es simétrica y con una sola punta (de forma similar a los gráficos anteriormente expuestos). De esta manera, existe una correspondencia uno

a uno entre la densidad del punto crítico y lo competida que resulte una elección. Por lo tanto, a mayor nivel de competencia, mayor densidad debido a que me acerco a la mitad de la función. Así, se utilizaría la distancia entre el partido gobernante y el 50 % (en valor absoluto) como proxy de la densidad del punto crítico (Figura 4).

Figura 4
Correspondencia entre la distancia al 50 % y la densidad del punto crítico según Case (2001)



La segunda opción aplicada consiste en utilizar el método propuesto por Johansson (2003) y empleado para los municipios de Suecia. Se desarrolla una manera de estimar la función de densidad utilizando un análisis factorial para resumir las preferencias de los ciudadanos en los diferentes distritos a partir de encuestas realizadas y luego de aplicar el estimador de densidad univariante de Kernel. En este caso se estima directamente para cada distrito electoral la función de densidad y luego se encuentra el punto crítico. Encuentra que si la función de utilidad de los votantes es cóncava, las transferencias estarán negativamente correlacionadas con el ingreso y positivamente correlacionadas con la densidad del punto crítico. Ambos métodos logran resultados robustos y en la línea planteada a nivel teórico que indica que a mayor densidad del punto crítico, mayores transferencias recibidas por los municipios. Si bien el primer método es más aproximado, su

principal ventaja es la poca información que demanda para su aplicación, razón por la cual se utilizará en este trabajo.

II.1.2. Modelos relacionados con el grado de apoyo electoral

Por otra parte, Cox & McCubbins plantean que los grupos de apoyo al candidato pueden influir en sus promesas electorales. En el modelo, todos los ciudadanos de un distrito son miembros de varios grupos, primarios y secundarios, donde la presencia en los mismos está determinada por diferentes condicionantes (e.g.: etnia, lengua, cultura, religión, ocupación, etc.). Cada candidato, por su propio origen tiene diferente grado de preferencia entre los grupos. Los autores llegan a un equilibrio de Nash mediante el supuesto de concavidad en la función que indica la proporción por la cual un grupo votaría a un candidato según sus propuestas, conociendo las del otro. Dividen a los votantes en tres grupos: el grupo de soporte del partido político, el grupo opositor y un grupo cambiante. Existe un juego redistributivo en las políticas electorales en que las estrategias de los candidatos son propuestas de redistribución de suma cero de beneficios entre los grupos que integran su electorado con el objetivo de maximizar los votos obtenidos. Los candidatos prometerán beneficios para los grupos con una alta tasa de retorno electoral y, por el contrario, no prometerán beneficios o serán promesas negativas para los que tengan una baja tasa.

Se realiza el supuesto clave que los partidos son aversos al riesgo y se predice que los políticos invertirán poco en los grupos opositores, algo más en los indecisos y un porcentaje aún mayor en los grupos de apoyo ("incondicionales"). Si el candidato fuera más amante del riesgo invertiría más en los grupos cambiantes. Se concluye que se tenderá a sobreinvertir en sus grupos de seguidores que maximizan su expectativa de voto.

Para contrastar estas hipótesis se utilizan dos variables distintas: una dummy con valor 1 si el gobierno municipal es de igual partido al gobierno federal y el porcentaje del electorado municipal que vota por el gobierno federal. Se espera que en la medida que el apoyo que brinda un municipio al partido gobernante es mayor, mayores cantidades de transferencias debería recibir y en cuanto a la variable dummy si el alcalde es del mismo partido, debería recibir mayores transferencias.

II.1.3. Modelos relacionados con gobiernos multinivel

Los modelos presentados hasta el momento no tienen en cuenta la

existencia de varios niveles de gobierno. Sin embargo, este hecho puede ser muy importante. Grossman (1994) desarrolla una teoría positiva de la distribución de las transferencias discrecionales por parte del gobernante, donde la asignación de las mismas se realiza con el objetivo de incrementar sus opciones de reelección. El político utiliza su control sobre los gastos federales para proveer bienes públicos y transferencias a los diferentes distritos electorales con el objetivo de influenciar en los votantes. Es razonable pensar que el político (gobernador en este caso) tiene en cuenta la efectividad de los políticos locales y de los grupos de interés local a la hora de influir en el voto. Según el modelo planteado, esta efectividad determina en el corto plazo las asignaciones de las transferencias federales. El modelo sugiere, por ejemplo, que el alcalde, en caso de ser del mismo partido que el gobierno central, podría ejercer como un agente político que ayudaría a ganar las elecciones. Como resultado de esto se espera que reciban más recursos municipios con alcalde del mismo partido que el gobernador.

En su trabajo, Dasgupta & otros (2001) realizan una aproximación empírica de las teorías partidistas anteriormente comentadas introduciendo la variabilidad que puede producir que el gobierno de los distintos niveles esté en manos de diferentes partidos políticos. En una investigación realizada para la India encuentran que no siempre una mayor densidad en el punto crítico implicaría mayores transferencias recibidas por ese estado. Es el caso de los estados gobernados por un partido diferente al del gobierno central, en donde las transferencias son menores cuanto más densidad exista. La explicación indica que en elecciones muy competidas, que comportan densidades altas del punto crítico, tener un gobernante de otro partido político podría significar que el dinero entregado por el gobierno central contribuya a mejorar las posibilidades políticas de los partidos opositores.

II. 2. Modelos de distribución no partidarios

Dentro de esta clasificación existen diferentes trabajos que intentan desarrollar un modelo donde las transferencias tienen su explicación en las decisiones de los legisladores más que en los partidos políticos que representan.

Con su investigación, Levitt & Poterba (1999) intentan comprobar, para el Congreso de los Estados Unidos, el grado real de importancia del partido político con relación a la de los propios legisladores. En un principio, si la importancia del partido es mayor, se esperaría una asignación de los

recursos hacia los distritos con mayor competencia electoral por encima de los distritos "seguros". Sin embargo también puede esperarse que si el legislador intenta maximizar sus opciones de reelección, los fondos se aplicaran hacia su electorado con diferente grado de éxito según su posición en la cámara o en las comisiones respectivas.

Otro trabajo referido a este párrafo fue realizado por Milligan & Smart (2003), que llevan a cabo una investigación intentando determinar el rol de la política electoral en la asignación regional de subsidios para Canadá. Sugieren la hipótesis de que la asignación de las transferencias discrecionales, que realizan las agencias federales entre los diferentes distritos electorales, tiene como objetivo maximizar el número de escaños para el gobierno federal. Desarrollan un modelo que tiene tres implicaciones principales. La primera afirma que los distritos con una marcada inclinación política deberían recibir menos dinero que los relativamente más indecisos. La segunda que los gastos se concentrarán en los distritos donde se espera una elección más competida. Por último, que el gasto per cápita tendería a decrecer con el incremento de la población del distrito. Esto último hace referencia a que distritos con pequeñas poblaciones representan "escaños baratos" por los que los partidos compiten intensamente. Los resultados obtenidos revelan una fuerte evidencia a favor de las hipótesis que los gastos se dirigen hacia los distritos con probables elecciones cerradas. Además se concluye que distritos con alguna representación en el gobierno federal obtienen relativamente más fondos y que son los distritos más pequeños los receptores de una mayor cantidad de dinero per cápita.

El trabajo de Levitt & Snyder (1995) encuentra evidencia de que los partidos políticos juegan un rol significativo para determinar la distribución geográfica de los gastos federales en los Estados Unidos. Observan que los gastos realizados en el marco de programas asistenciales eran una función positivamente relacionada con los votos demócratas en cada distrito, apoyando la teoría de que los partidos políticos en el Congreso Nacional son un grupo de legisladores que en ocasiones se unen para lograr el éxito colectivo y en otras priman más los intereses individuales y sus compromisos con los distritos que los han escogido. Por lo tanto este trabajo daría credibilidad a ambas ideas teóricas, la partidista y no partidista.

III. DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

Argentina, como país en desarrollo y bajo un sistema federal, con un gobierno central, gobiernos estatales (provincias) y municipios, brinda la

posibilidad de analizar los modelos teóricos planteados y observar en qué grado se corresponde con la realidad de uno de sus estados. Uno de ellos es la provincia de Córdoba, cuyo gobierno está dividido entre el poder ejecutivo (ejercido unipersonalmente por el gobernador) y el poder legislativo, conformado desde el año 2001 por una sola cámara de representantes. El gobernador y el vice-gobernador son elegidos directamente por el pueblo de la provincia mediante la simple pluralidad de sufragios. Esta provincia tiene una antigua tradición radical (Unión Cívica Radical) que consagró a candidatos de ese partido desde el regreso a la democracia en 1983 y hasta las elecciones adelantadas de 1998. Desde ese momento y hasta la actualidad (2004) el poder ejecutivo está a cargo de un representante del Partido Justicialista¹. En referencia a las diferencias ideológicas que plantean algunos modelos teóricos que deberían existir entre los dos partidos competidores, y que en muchos países se decantan entre fuerzas de izquierdas y derechas, en nuestro caso y para la provincia analizada, no existe una diferencia tan clara en este aspecto, ya que los partidos a lo largo del tiempo han ido variando sus posturas ideológicas.

Los gobiernos, tanto federal como provincial, disponen de ciertas cantidades de dinero para realizar transferencias discrecionales a los municipios, además de las transferencias obligadas por diferentes leyes que regulan la distribución de los recursos impositivos. En el caso de los municipios de Córdoba, éstos en promedio durante el año 2000 se financiaron su presupuesto con ingresos corrientes en un 89 % y de capital en un 11 %. Dentro del primer concepto se encuentran las tasas y contribuciones (ingresos propios) que participan en un 45 %, los ingresos por transferencias determinadas por fórmulas en un 37 % y el resto por otros ingresos donde aparecen las transferencias discrecionales, con una participación media del 6,75 %, aunque presentando una alta variabilidad.

Estas variaciones en las transferencias discrecionales son las que se intentarán explicar utilizando los modelos teóricos que contemplan la influencia política, con el objetivo de comprobar si ésta determina y en que grado dichas variaciones. En el actual trabajo se analizarán las transferencias realizadas los años 1999 y 2000 y su relación con los resultados electorales de 1998.

¹ La Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista son las dos fuerzas políticas predominantes en la provincia.

IV. CONTRASTACIÓN EMPÍRICA

En el siguiente apartado se analiza la contrastación empírica de las teorías mencionadas dentro de los modelos de distribución partidarios. Se plantea una función de la forma:

$$\tau_{tk} = f(\text{Variables Políticas}_{t-h}, \text{Variables Control}_k)$$

La variable dependiente son las transferencias discrecionales per cápita recibidas por los municipios de la provincia de Córdoba (k), durante el período 1999 - 2000 (t), siguiente a las elecciones a gobernador de 1998 (período t-h). Como regresores se incorporan diferentes variables políticas que aproximan las diferentes teorías enunciadas en la sección anterior y que se derivan del proceso electoral, y las variables de control que supuestamente no varían en el corto plazo en el que se enmarca el estudio.

Con el objetivo de poder contrastar si los gobiernos utilizan tácticamente las subvenciones discrecionales, se debería intentar, según Dahlberg & Johansson (2002) cumplir algunos requisitos esenciales. El primero de estos es que el gobierno debe poder decidir a que distrito electoral le transfiere las subvenciones y a cuál no. En el caso que analizaremos, esta condición se cumple al utilizar fondos discrecionales que se distinguen de las transferencias que se distribuyen mediante fórmula. La segunda condición es que se pueda desvincular estas subvenciones de objetivos de equidad y eficiencia. En el caso del estudio se insertan variables socioeconómicas de cada municipio como variables de control que son necesarias para evitar exagerar el impacto político en las decisiones de distribución de los fondos (problema descrito por Levitt & Snyder (1997)). Una tercera indica que las subvenciones deben ser realizadas en tiempos cercanos a la elección. Esta afirmación se basa en la observación empírica de que el incremento en el gasto afecta las decisiones de los electores, mediante la creación de un compromiso con el gobierno que brinda la ayuda, o bien como la sensación de que si un gobierno ayudó en el pasado lo hará en el futuro. En nuestro caso las elecciones se efectuaron a finales de 1998 y se analizan las transferencias para los años 1999 y 2000. Por último se pide que los votantes conozcan quién de los diferentes niveles de gobierno financia una determinada obra pública o brinda un servicio. Este concepto es importante para desvincular las ayudas, en este caso provinciales, de las recibidas de otros niveles de gobierno, el nacional o de la recaudación propia del municipio. Este punto es de difícil cumplimiento debido a la existencia de información asimétrica por parte de la población del municipio. En algún caso y sobre todo cuando los gobiernos son de distinto color político, podría darse el caso de alcaldes que utilicen fondos provinciales para realizar determinada

obra y den la imagen ante la población que es el municipio el que realmente financia la mejora, generando el impacto político contrario. Se intentará medir su impacto incluyendo la dummy si el alcalde es del mismo partido político que el gobierno provincial relacionada a las variables políticas utilizadas.

Siguiendo el cuadro expuesto por Dahlberg & Johansson (2002) se podría esperar los siguientes resultados según los dos modelos teóricos mencionados (Tabla 1).

Tabla 1
Signos Esperados de las variables según las diferentes teorías

Variable	L & W. - D & L.	C & McC.	Grossman
Densidad del punto crítico	+		
Distancia entre partidos centrales en la elección municipal	-		
Renta	-		
Mayoría del partido gobernante a nivel federal en el municipio (dummy alcalde)		+	+
% votos del partido central en el municipio		+	

Como se ha comentado según la teoría de Lindbeck & Weibull y Dixit & Londregan la densidad del punto crítico debería impactar positivamente en las transferencias, indicando que cuanto mayor sea la cantidad de personas que integren el grupo con baja preferencia por algún partido, mayores fondos debería recibir. En cambio, la distancia entre las dos fuerzas políticas mayoritarias y el ingreso impactarían en forma negativa. Según Cox & McCubbins el grado de soporte en el distrito, medido como el porcentaje de votos obtenido a nivel municipal en las elecciones provinciales, por el partido que gobierna en la provincia, debería impactar positivamente. Igual relación con las transferencias tendría el hecho de tener una mayoría política en el mismo (evaluada en este caso como una con valor 1 sí el alcalde es del Partido Justicialista).

V. DATOS Y ESPECIFICACIÓN EMPÍRICA

Se utilizan datos de 238 municipios de la provincia de Córdoba que representan el 96,35 % del total de municipios y el 86,46 % del total de la

población. En ambos casos los porcentajes son sobre el total de municipios exceptuando el municipio capital de la provincia. En el cuadro siguiente (Tabla 2) se especifican las variables utilizadas, variables políticas que intentan probar el cumplimiento o no de las diferentes teorías mencionadas y variables de control.

Tabla 2
Descripción de las Variables

Variable	Descripción	Signo Esperado
TRANSF	Transferencias discrecionales per cápita de la provincia a los municipios. Promedio 1999-2000. a) Variables Políticas	
DIF50	Diferencia porcentual en las elecciones municipales, entre el partido que gobierna la provincia y el 50 % (en valor absoluto).	-
DIFBLOQUES	Diferencia porcentual en las elecciones municipales entre el partido que gobierna en la provincia y el segundo partido político (en valor absoluto).	-
% PJ	Porcentaje de votos que obtiene en cada municipio, el partido gobernante a nivel provincial.	+
ALC	Dummy que toma el valor 1 si el alcalde es de igual partido que el gobierno provincial. b) Variables de Control	+
POB	Población del municipio.	-
POB2	Población al cuadrado del municipio.	?
NBI	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas ² .	+
EMPLEO	Población ocupada / Población civil en el municipio	+
COM	Porcentaje de la población ocupada dedicada al sector comercial.	+
SERV	Porcentaje de la población ocupada dedicada al sector servicios.	+
DENS	Densidad de población del municipio. Información disponible sólo por Departamento.	?

En la aplicación empírica se utiliza como variable dependiente a las

² Indicador elaborado por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) referido a las condiciones de vida de los hogares.

transferencias per cápita, utilizando el promedio de los años 1999 y 2000. Las variables independientes se subdividen en las políticas y las de control.

Dentro de las variables políticas se encuentran las variables DIF50 que es una proxy de la densidad del punto crítico [siguiendo a Case (2001)], DIFBLOQUES, que intenta medir el grado de competencia que existió en la elección, % PJ intenta comprobar la teoría de Cox y McCubbins con relación a los grupos de soporte, ALC que es una dummy para evaluar el impacto en las transferencias en caso de tener o no el partido gobernante a nivel provincial un alcalde del mismo partido. $ALC * DIF50$, $ALC * DIFBLOQUES$ y $ALC * \% PJ$ son variables que intentan descubrir si existen diferencias en el impacto de cada una de las variables sobre las transferencias en el caso de que el alcalde sea del mismo partido que el provincial.

En relación con las variables de control incorporadas, se encuentra la POB, POB2 y DENS, que servirán para medir las necesidades del municipio y establecer si las transferencias responden linealmente o no a los cambios en la población. NBI es una variable proxy del nivel de pobreza de los municipios, EMPLEO es una variable que intenta reflejar el nivel de actividad económica, por último, COM y SERV son variables que intentan reflejar la estructura productiva del municipio.

En la Tabla 3 se presenta los principales indicadores descriptivos de las variables.

La inspección de los datos de la tabla permite obtener algunas conclusiones interesantes. Con relación a las transferencias, aunque no se aprecian sensibles diferencias en las transferencias medias entre los municipios gobernados por el partido gobernante en la provincia y los otros existe una alta variabilidad entre los municipios. En cuanto al porcentaje de votos obtenidos por el partido gobernante (% PJ) varía entre el 30 y el 70 de mínima y máxima, respectivamente, con una media del 50 % para todos los municipios. Si sólo tomamos en cuenta los municipios gobernados por el mismo partido, el límite inferior crece en diez puntos y la media en 2 puntos porcentuales. Por otra parte, no se aprecian cambios importantes entre los valores observados en las diferencias porcentuales entre los dos partidos mayoritarios (DIFBLOQUES) y la diferencia con el 50 % (DIF50), para el total de los municipios en comparación con los municipios gobernados por el partido del gobierno provincial que se sitúan en un 12 % y un 6 %, respectivamente.

Otro dato interesante es que el 55 % de los municipios están gobernados por el partido que gobierna la provincia. En relación con la distribución de los trabajadores según las diferentes áreas de la economía que permitiría estimar la estructura productiva media, se observa que el comercio

ocupa al 46,4 % de los trabajadores, los servicios le sigue con el 36,2 % y la industria con 17,4 %.

Tabla 3
Definición, análisis descriptivo y fuente de las variables utilizadas

Variables	Min.	Máx.	Media	Desviación Estándar	Fuente / Año
TRANSF (en pesos)	0	670,260	37,002	76,732	Ministerio de Economía de la Nación. 1999 y 2000.
TRANSF (sí ALC = 1) (en pesos)	0,527	670,260	38,950	87,160	
Variables Políticas					
DIF50 (en %)	0,117	20,230	5,679	4,413	
% PJ (en %)	29,769	68,649	49,509	7,184	
DIFBLOQUES (en %)	0,070	46,623	12,146	9,349	
ALC	0	1	0,550	0,500	Gobierno de la Provincia de Córdoba.
ALC * DIF50 (en %)	0	18,649	2,874	4,116	
ALC * % PJ (en %)	0	68,649	28,627	26,566	
ALC * DIFBLOQUES (en %)	0	46,623	7,050	9,706	1998.
ALC * DIF50 (si Alcalde = 1) (en %)	0,11	18,6	5,262	4,291	
ALC * % PJ (si Alcalde = 1) (en %)	39,2	68,6	52,411	6,361	
ALC * DIFBLOQUES (Si Alcalde = 1) (en %)	0,007	46,6	12,907	9,842	
Variables de Control					
POB (en hab.)	113	134355	5766,440	11815,910	Censo Nacional 1991.
POB2	12769	1,8*10 10	172284362	1231920054	Censo Nacional 1991.
NBI (en %)	1,770	39,540	12,998	5,442	INDEC. 1991.
EMPLEO (en %)	1,163	95,505	11,615	7,977	Censo Nacional Económico. 1994.
COM (en %)	8,759	100	46,399	17,387	
SERV (en %)	0	85,185	36,175	17,377	
DENS (en hab./Km2)	1,2	57,3	16,720	15,146	Densidad Promedio 1991 - 2001. En base a INDEC. Por departamento.

VI. RESULTADOS

Los resultados se exponen en dos tablas. La primera de las cuales (Tabla 4) hace referencia a las regresiones donde se intenta probar la tesis de Cox y McCubbins que indicaría que a mayor porcentaje de votos en un municipio, mayor es la cantidad de transferencia que recibiría. Se agrega como variable política una dummy que indica si el alcalde es del mismo partido político, según lo expuesto por Grossman (1994).

Previamente se realizó una prueba de selección de modelos utilizando el estadístico F, y se descartó la utilización de una dummy por cada departamento en que se divide la provincia. Además se realizó un contraste de significación de subconjunto de parámetros con el objetivo de corroborar la importancia de las variables políticas y de control como grupo individual en la estimación de las transferencias discrecionales.

Los resultados indican que la variable política relacionada al porcentaje de votos no resulta significativa en ninguna de las regresiones realizadas ni aún cuando está combinada con la dummy alcalde que permitiría medir si hay relación entre el porcentaje de votos obtenido por el partido gobernante y el hecho de que el alcalde sea del mismo partido. El mismo resultado se obtiene de la dummy alcalde actuando sola. Ambos resultados permitirían decir que la teoría de Cox & McCubbins no se aplicaría en este caso ni la idea de Grossman sobre los gobiernos multinivel. Por el contrario, las variables de control sí que impactan en la distribución de transferencias. La población presenta un signo negativo, indicando que municipios más poblados reciben menores transferencias per cápita e indicando que las necesidades de los municipios decrecen a nivel per cápita con el incremento de la población influenciadas por las economías de escala existentes en la producción de los bienes públicos locales. La población al cuadrado es significativa, dando la idea que la relación entre población y transferencias no es lineal, y que los municipios más grandes recibirían más transferencias debido a mayores costes por congestión o por el mayor poder político de los mismos. Por su parte, la variable que mide la pobreza (NBI) es significativa, al igual que las variables que mediría la tasa de ocupación (EMPLEO) y el porcentaje de trabajadores dedicados al sector comercial (COM). Esto indicaría que los municipios con mayor nivel de pobreza y con mayor nivel de

actividad económica recibirían más transferencias, cantidad que se incrementaría si el comercio se encuentra más desarrollado, como podría ocurrir en municipios turísticos (tipología de municipios existentes en la provincia). Utilizando el promedio de las cuatro regresiones, el impacto sobre las transferencias sería de 2,46 pesos por cada punto porcentual que se incrementa el índice de pobreza, 5,37 pesos para el caso de un incremento en la tasa de ocupación y de 1,18 pesos ante un incremento en el porcentaje de trabajadores del sector comercial. Estos valores son anuales y per cápita y hacen referencia exclusivamente a las transferencias discrecionales.

Tabla 4
Contrastación de la Teoría Cox - McCubbins

Variable dependiente: transferencias discrecionales per cápita. OLS.

Variables	1	2	3	4
% PJ	0,542(0,814)	0,686(0,964)	0,497(0,836)	
ALC	-1,450(-0,151)			2,030(0,237)
ALC * % PJ		-9,311(-0,485)		
POB * 103	-2,350(-2,926) ***	-2,330(-2,905) ***	-2,360(-2,966)***	-2,400(-3,001)***
POB2 * 108	1,611(2,141) **	1,601(2,130) **	1,618(2,158)**	1,639(2,182)**
NBI	2,460(2,855) ***	2,464(2,861) ***	2,463(2,865)***	2,455(2,851)***
EMPLEO	5,387(9,068) ***	5,405(9,117) ***	5,378(9,128)***	5,323(9,046)***
COM	1,188(3,199) ***	1,200(3,240) ***	1,181(3,212)***	1,137(3,109)***
SERV	0,328(0,973)	0,335(0,994)	0,325(0,967)	0,311(0,927)
DENS	-0,126(-0,410)	-0,136(-0,444)	-0,123(-0,403)	-0,129(-0,423)
Cte	-137,718(-2,875) ***	-143,952(-2,932) ***	-135,742(2,951)***	-108,732(-3,394)***
Nº obs.	238	238	238	238
R2 corregida	0,279	0,280	0,282	0,280
Test F	11,208	11,242	12,660	12,545
F sub. Políticas	5,644			
F sub. Control	13,585			

*Estadístico t entre paréntesis. *** Significativo al 99 %. ** Significativo al 95 %. * Significativo al 90 %.*

Se realizó un test de significatividad de subconjuntos de parámetros donde $F(0,05; 7; 200) = 2,06$. Los resultados indican que en ambos casos se rechaza la hipótesis nula, lo que confirma la necesidad de introducir variables de los dos tipos en la regresión.

En el segundo grupo de regresiones (Tabla 5), se intenta probar las teorías de Dixit & Londregan y Lindbeck & Weibull, incorporando como variable proxy del punto crítico al diferencial entre el porcentaje obtenido por el partido gobernante y el 50 % [siguiendo a Case (2001)] y otra variable relacionada que indica la diferencia entre los dos partidos mayoritarios. Además, se agregan dos variables que relacionan los anteriores conceptos con la posibilidad de que el alcalde sea del mismo partido, idea extraída del trabajo de Dasgupta & otros (2001). Finalmente se repiten la dummy del alcalde y las variables de control.

En este caso, las variables políticas DIF50 y DIFBLOQUES resultan significativas, aunque con el signo positivo y contrario al esperado por el modelo teórico. Esto indicaría, en un análisis inicial, que en la medida que el partido del gobierno se aleja del 50 % y/o se amplía la diferencia con el principal partido opositor en cada municipio, este recibiría más transferencias. Este resultado podría dar la idea de los grupos de soporte dada en el modelo de Cox & McCubbins. Cuando se realiza la regresión con la variable DIF50, diferenciando entre los municipios que tiene el alcalde del mismo partido y que no, se obtiene un resultado significativo y con signo positivo. Esto podría interpretarse de forma diferente en cada caso según la lógica política que indica que si el alcalde es del mismo partido, en la medida que la diferencia con el 50 % se amplía le envía más transferencias con la intención de asegurar el municipio que apoya al partido. Esto cambia cuando el municipio no es del mismo partido, ya que si la diferencia con el 50 % se reduce, las transferencias también debido a que el alcalde puede actuar como un agente local que se aproveche del dinero enviado para ganar votos dirigidos a su partido. Similar interpretación tienen los coeficientes resultantes de la variable DIFBLOQUES en el caso de alcalde de igual o no signo político. Mayores diferencias porcentuales en los municipios del partido gobernante en la provincia, implicarán mayores transferencias recibidas, lo que da a entender que el gobierno confía en la representación que tiene en el ámbito local para que le proporcione votos en las próximas elecciones.

Tabla 5
Contratación de la Teoría Dixit & Londregan y Lindbeck & Weibull
 Variable dependiente: transferencias discrecionales per cápita. OLS.

Variables	5	6	7	8	9	10
DIF50		2,921 (2,872)***		2,967 (2,901) ***		
DIFBLOQUES		1,061 (2,211)**		1,063 (2,194) **		
ALC			4,248 (0,502)	-0,251 (-0,029)		
ALC * DIF50						3,266 (2,741)***
(1-ALC) * DIF50						2,615 (2,264)**
ALC * DIFBLOQUES					0,872 (1,708)**	
(1-ALC) *DIFBLOQUES						1,495 (2,400)***
POB * 103	-2,010 (-2,526)***	-2,170 (2,724)***	-2,030 (-2,549) ***	-2,170 (-2,702) ***	-2,120 (-2,663)***	-2,020 (-2,540)***
POB2 * 108	1,393 (1,877)**	1,476 (1,979)**	1,405 (1,889) **	1,475 (1,970) **	1,452 (1,947)**	1,406 (1,891)**
NBI	1,855 (2,131)**	2,012 (2,300)**	1,858 (2,130) **	2,011 (2,290) **	1,897 (2,154)**	1,885 (2,157)**
EMPLEO	5,323 (9,222)***	5,462 (9,348)***	5,306 (9,161) ***	5,463 (9,305) ***	5,471 (9,366)***	5,319 (9,201)***
COM	1,308 (3,598)***	1,288 (3,507)***	1,300 (3,567) ***	1,290 (3,491) ***	1,294 (3,521)***	1,310 (3,599)***
SERV	0,383 (1,158)	0,366 (1,099)	0,378 (1,140)	0,367 (1,097)	0,388 (1,164)	0,378 (1,140)
DENS	0,031 (0,103)	-0,009 (-0,030)	0,044 (0,145)	-0,009 (-0,031)	-0,028 (-0,092)	0,037 (0,122)
Cte	-131,441 (-4,061)***	-128,440 (-3,907)***	-133,384 (-4,085) ***	-128,381 (-3,889) ***	-128,845 (-3,921)***	-131,863 (-4,067)***
Nº obs.	238	238	238	238	238	238
R2 corregida	0,305	0,295	0,303	0,292	0,296	0,303
Test F	14,017	13,413	12,447	11,871	12,065	12,457
F sub. Políticas			5,644			
F sub. Control			13,585			

*Estadístico t entre paréntesis. *** Significativo al 99 %. ** Significativo al 95 %. * Significativo al 90 %.*

Se realizó un test de significatividad de sub. de parámetros, $F(0,05; 7; 200) = 2,06$. Los resultados indican que en ambos casos se rechaza la hipótesis nula.

Por el contrario, cuando el alcalde es opositor, el gobierno provincial disminuye sus transferencias en la medida que la elección es más competitiva intuyendo que este dinero se aplicará a ganar votos para el partido del alcalde, aprovechando la información asimétrica de los votantes que no podrían distinguir si una obra u otra mejora del municipio es debido a la financiación pública local o provincial.

Estos resultados, comentados anteriormente, se interpretan como la existencia de un comportamiento diferencial por parte del gobierno provincial en el tratamiento de los municipios según su color político, en consonancia al trabajo de Dasgupta y otros (2001). En cambio, la variable alcalde continúa sin resultar significativa y las variables de control, en general, tienen un comportamiento similar al observado anteriormente.

VII. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha intentado comprobar en qué grado las diferentes teorías sobre el concepto de la táctica política se podrían ajustar a un país en vías de desarrollo y con un gobierno federal, realizando el estudio para uno de los estados en que se subdivide. Dentro de las teorías políticas encontramos los modelos partidistas (utilizados en este trabajo) y los no partidistas. Dentro de los modelos teóricos partidistas que se intentaron contrastar se encuentran los modelos relacionados con elecciones competidas (elaborados por Lindbeck & Weibull y Dixit & Londregan); los relacionados con el grado de soporte electoral (por parte de Cox & McCubbins) y los relacionados con gobiernos multinivel (con ideas elaboradas por Grossman y Dasgupta & otros). La presente investigación se inserta en la literatura empírica que intenta contrastar las teorías que incorporan la táctica política como determinante de las transferencias intergubernamentales de tipo discrecional.

En primer término se intentó contrastar la teoría de Cox & McCubbins, insertando variables políticas relacionadas al porcentaje de votos y una variable dummy si el alcalde era del mismo partido político. Los resultados permiten concluir que en este caso y durante el período analizado no se estaría cumpliendo esta teoría. En segundo lugar se incorporaron variables relacionadas a la teoría de las elecciones competidas. Un concepto importante para el análisis empírico fue determinar el punto crítico que indica la

cantidad de votantes con bajo grado de preferencias ideológicas por algún partido y que son por lo tanto más fáciles de convencer con las transferencias que hay sobre el total de la población de cada municipio. Se utilizó una variable proxy (DIF50) que resultó significativa y con signo positivo y contrario al esperado. Además la variable que medía la diferencia porcentual entre las dos fuerzas políticas mayoritarias en la provincia, resulta significativa y con signo positivo y en principio también contrario al esperado.

Pero existe un resultado interesante donde se relacionan la variable DIFBLOQUES, una proxy del grado de competencia en la elección y el hecho de que el alcalde sea o no del mismo partido político que el partido gobernante en la provincia ($ALC * DIFBLOQUES$), idea extraída del trabajo de Dasgupta y otros. Aquí los resultados indican la existencia de un comportamiento diferencial por parte del gobierno provincial en el tratamiento de los municipios según su color político. En el caso de que el municipio sea de su partido, a menor diferencia electoral en las últimas elecciones mayor nivel de transferencias, lo que da a entender que el gobierno confía en la representación que tiene a nivel local para que le proporcione votos en las próximas elecciones. En cambio, si el municipio está gobernado por otro partido, el gobierno local en la medida que la elección es más competitiva, disminuye sus transferencias, intuyendo que este dinero se aplicará a ganar votos para el partido del alcalde, aprovechando la información asimétrica de los votantes que no podrían distinguir si una obra u otra mejora del municipio es debido a la financiación pública local o provincial.

Estos resultados permiten alcanzar para poder afirmar que en el caso estudiado no se contrastarían ninguno de los modelos teóricos explicados al inicio, sino una combinación de ellos. La diferenciación entre municipios con alcaldes del mismo partido o no que el gobierno provincial, relacionada con las variables políticas sugeridas por los modelos de Lindbeck & Weibull y Dixit & Londregan, acaba siendo clave para entender la asignación de las transferencias entre los municipios de la provincia de Córdoba. Las ideas de Grossman y Dasgupta & otros acaban siendo importantes para entender estos resultados.

En cuanto a las variables de control, es interesante comentar que en todos los casos existió un grupo de variables que siempre resultaron significativas, como es el caso de la población. Ésta presenta un signo negativo, indicando que municipios más poblados reciben menores transferencias per cápita e indicando que las necesidades de los municipios decrecen a nivel per cápita con el incremento de la población, influenciadas por las economías

de escala existentes en la producción de los bienes públicos locales. La población al cuadrado es significativa, dando la idea que la relación entre población y transferencias no es lineal, y que los municipios más grandes recibirían más transferencias debido a mayores costes por congestión o por el mayor poder político de los mismos. La variable referida al nivel de pobreza del municipio (NBI) resulta significativa, al igual que EMPLEO referida al nivel de actividad económica del distrito. Por último la variable COM, referida al porcentaje de la PEA dedicada al comercio tiene un impacto positivo en las transferencias, indicando que municipios con altos porcentaje relativo de actividades relacionadas con el comercio (turismo, por ejemplo) tendrían una mayor asignación en las transferencias.

VIII. REFERENCIAS

- Abuefalia, E., Meloni, O. (2000). Determinantes económicos de los resultados electorales en la Argentina, Evidencia a partir de datos de panel, Anales de la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Córdoba.
- Boadway, R., Flatters, F. (1982). "Efficiency and equalization payment in a federal system of government: a synthesis an extension of recent results", *Canadian Journal of Economics*, 15, p. 613 - 633.
- Case, A. (2001). "Election goals and income redistribution: recent evidence from Albania". *European Economic Review*, 45, p. 405 - 423.
- Cox, G., McCubbins, M. (1986). "Electoral politics as a redistributive game", *The Journal of Politics*, 48, p. 370 - 389.
- Dahlberg, M., Johansson, Eva. (2002). "On the Vote-Purchasing Behavior of Incumbent Governments", *American Political Science Review*, 96, p. 27-40.
- Dasgupta, S., Dhillon, A., Dutta, B.(2004). *Electoral Goals and Centre - State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India* [en línea]. Abril 2001 [citado el 20 de abril de 2004]. Disponible en Internet: <http://www.bu.edu/econ/ied/neudc/papers/BDuttta-final.pdf>
- Dixit, A., Londregan, J.(1998). "Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics", *Quarterly Journal of Economics*, 113, p. 497 - 529.
- Dixit, A., Londregan, J.(1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics", *Journal of Politics*, 58, p. 1132 - 1155.
- Gramlich, E.(1977). "Intergovernmental grants: a review of the empirical literature". En: W, E, Oates ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism*.

- Kentucky: Lexington Books, p. 219 - 240.
- Grossman, P. (1994). "A political theory of intergovernmental grants", *Public Choice*, 78, p. 295 - 303.
- Inman, R. (1988). Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalism fiscal order. En: H. S. Rosen, ed., *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press, p. 33 - 74.
- Johansson, (2003). "E. Intergovernmental grants as a tactical instrument: empirical evidence from Swedish municipalities", *Journal of Public Economics*, 87, p. 883 - 915.
- LeGrand, J. (1975). "Fiscal equity and central government grants to local authorities", *The Economic Journal*, 85, p. 531 - 547.
- Levitt, S., Porterba, J. (1999). "Congressional distributive politics and state economic performance", *Public Choice*, 99, p. 185 - 216.
- Levitt, S., Snyder, J. (1995). "Political parties and the distribution of federal outlays", *American Journal of Political Science*, 39, p. 958 - 980.
- Levitt, S., Snyder, J. (1997). "The impact of federal spending on house election outcomes", *Journal of Political Economy*, 105, p. 30 - 53.
- Lindbeck, A., Weibull, J. (1993). "A model of political equilibrium in a representative democracy", *Journal of Public Economics*, 51, p. 195 - 209.
- Lindbeck, A., Weibull, J. (1987). "Balanced - budget redistribution as the outcome of political competition", *Public Choice*, 52, p. 273 - 297.
- Milligan, K., Smart, M.(2003). *Regionalism and pork barrel politics* [en línea]. Septiembre [citado el 20 de abril de 2004]. Disponible en Internet: <http://www.economics.utoronto.ca/msmart/wp/penn.pdf>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Hartcourt, Brace, Jovanovich, New York.
- Porto, A., Sanguinetti, P. (2001). "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina", *Economics and Politics*, 13, p. 237 - 256.
- Strömberg, D. (2004). "Radio's impact on public spending", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, no. 1, p. 189 - 221.
- Wallis, J. (1998). "The political economy of new deal spending revisited, again: with and without Nevada", *Explorations in Economic History*, 35, p. 140 - 170.
- Wright, G. (1974). "The political economy of new deal spending: an econometric analysis", *The Review of Economics and Statistics*, 56, p. 30 - 38.

Observatorio de Política

Esta Sección incluye artículos que discuten en forma rigurosa, pero no técnica, temas corrientes de política económica que son de interés por su vinculación al mundo real, aún cuando la literatura económica no los haya todavía incorporado definitivamente y artículos que presentan contenidos teóricos resultados empíricos con un formato de política relevante. Como en todas las revistas en que esta Sección se incluye, un objetivo a destacar es que la misma permite acercar a los investigadores académicos con los formuladores de política aportando, respectivamente unos y otros, desarrollos teórico-conceptuales y empíricos importantes y claridad e información sobre las prioridades de política. Los artículos que se publican en esta Sección son escritos por invitación de los Editores de la Revista.



Argentina and Germany: trade and trade policy

POR DR. HANS-JÜRGEN FROESE¹

Counsellor for Agriculture and Trade Negotiations,
German Embassy in Buenos Aires

I will focus my presentation by highlighting and commenting on the following topics:

- bilateral relations between ARG, Germany and the EU,
- the ongoing EU-MERCOSUR-negotiations
- and some other trade related and economic aspects.

Traditionally, Germany is the most important EU-trading-partner for Argentina. The bilateral political relations are good and intensive, and have not been interrupted by the economic and financial crisis of 2001. One should not forget the visit of the German chancellor in February 2002 as a clear sign of solidarity in difficult times. Other political visits and meetings followed, for example the visit of the German finance minister in February 2004, and the meeting of the foreign ministers Fischer and Bielsa in New York in September 2004, during the General Assembly of the United Nations.

But unfortunately this positive and continuous political dialogue is not reflected on the economic side. We have to acknowledge a certain reduction of economic and investment activities in Argentina not only from German, but also from other foreign enterprises, due to the crisis of 2001, and - I must say - also because of some continuing unstable economic, financial and juridical investment conditions in the country.

In the same time, we can observe a certain shift of these activities from Argentina to other Latin American countries, especially to its neighbour

¹ Conferencia inaugural del Seminario Arnoldohain IV, Trade, Integration and Institutional Reforms in Latin America and the EU", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 14 al 18 de marzo, 2005.

Brazil. It is a bit too early to conclude that this tendency will continue in the near future. It is also possible that we will see a return of capital flow and investments back to Argentina if the positive economic recuperation since 2003 can be maintained in the coming years, and if the foreign debt problems of Argentina can be sustainably solved. The latter issue being the most important economic policy task for the national government of Argentina in 2005.

The recent macro-economic conditions in Argentina are quite favourable. At least, the first estimates for the growth-rates in 2004 have been higher than expected. The GDP-growth rate for 2004 is estimated to have reached 8,8%, and for 2005 still 6% growth is expected. Additionally, in 2004 gross investments increased by 39%, with a focus on long term goods, and foreign investment increased by 30%, after a substantial decline in the period between 2001-2003.

Furthermore, on the 4th of March the Argentine debt-restructuring-offer was better accepted than expected (with an acceptancy-percentage of 76%), although this means that the creditors have to accept a loss of around 70% of their original investment in Argentine bonds. On the other hand, with this restructuring offer the overall debt decreased from 191 billion US-\$ in 2004 to an amount of roughly 125 billion US-\$ in April 2005. The next challenge will be the negotiation with the International Monetary Fund. It is still open as how the outstanding debt of 25 billion US-\$ will be handled.

Summarizing these macro-economic issues, we can say that Argentina is - of course - able to overcome the economic and financial crisis of 2001, but it is still necessary to implement further structural reforms, especially in the public services sector. The energy sector could cause problems and it is not so clear, if it will be able to meet demands of energy in the coming winter months.

In drawing now the attention to trade and bilateral trade relations. In the overall picture we can observe that the bilateral trade relations between the EU and Latin America increased considerably since 1990. The European Union is Latin America's second most important trading partner and the first trading partner for MERCOSUR (Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay), Chile and the Andean Group.

From the beginning of the 90s to 2002, European Union imports from Latin America increased from 26.7 bn • to 53.7 bn •, and the EU-exports to the region rose from 17.1 bn • to 57.5 bn • (these figures include the Andean Community, the Caribbean region, Central America, Chile, Cuba, Dominican

republic, Haiti, MERCOSUR and Mexico). This positive trend is likely to improve, with the enlargement of the European Union which has become an integrated market of 455 million inhabitants since first of May 2004.

On the other hand I do not want to ignore that from the EU-perspective the significance of trade relation with Latin America in the overall external trade of the European Union is not so high, as it is vice versa for Latin America. In 2003, total EU-imports reached 989.5 bn • and total exports roughly 977.8 bn •.

From total EU-imports only 4,8% came from Latin America, and half of it from the MERCOSUR-region. This means, although trade flow increased in both directions considerably, the market share of Latin America with respect to overall EU-imports from third countries is still comparatively low. This fact can be seen as a challenge for both sides.

And it is not only the distance, transport costs and exchange-rate conditions which contribute to this relatively low market share. We have to add as well, market access conditions, quality standards, promotion activities and simply, a better knowledge of business facilitation, and of demand patterns on the export markets.

If we look only at the trade flow between the EU and Latin America, the most important trading block is the MERCOSUR-market. This means Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay. As I already mentioned, in 2003 EU-15 total imports from Latin America reached roughly 48 bn •, from this amount 52% came from the MERCOSUR.

In the structure of this bilateral trade flow we have to consider that the EU-imports from MERCOSUR comprise 52% agricultural, and 48% non-agricultural products, whereas EU-exports to the MERCOSUR-region consist of only 4% agricultural or food products, and 96% industrial products. These different general trade structures play an important role in the ongoing EU-MERCOSUR-negotiations.

To summarize the most important points:

- trade relations between EU and Latin America have increased, but Latin America's share on total EU-imports from third countries is still rather low;
- with more than 50% the MERCOSUR-block is the EU's most important trading partner in Latin America;
- agricultural and food products represent 52% of total MERCOSUR-exports to the EU;

- up to 2003, the overall trade balance between EU-15 and MERCOSUR is negative for the EU, and strongly negative in trade with agricultural goods.

In June 2000 the EU and MERCOSUR started negotiations for a bilateral association agreement with the objective to achieve a greater level of political and economic co-operation and integration within the MERCOSUR group itself, and with the EU. Furthermore, the agreement should support the development and strengthening of common institutions between the Party States of MERCOSUR, and to liberalize all trade in goods and services between the EU and MERCOSUR, within a framework laid down by the WTO.

With respect to agriculture, co-operation between the two parties looks to promote mutual trade in agricultural products, increasing the compatibility of legislation to prevent the formation of trade barriers. It also looks to implement certain environmental measures in order to promote an agricultural model that is, let us say, multifunctional, or at least environmentally sound, with a responsible use of natural resources.

The issues "Consumer Protection" and "Food Safety" are essential topics for the EU. Therefore it is of significant importance to align sanitary and phytosanitary measures in the MERCOSUR states (which is by far still not the case). To this end, an agreement between the EU and the MERCOSUR group looks to establish and develop mutual information systems for dangerous products, rapid alert systems, and to organize training schemes, and technical assistance for their implementation.

Finally, market access offers are for both sides the most important, and politically the most sensitive part of the negotiations. The first exchange of market access offers took place in June 2001. Since then, we have already seen 15 negotiation rounds, many changes and improvements in the respective offers.

Unfortunately, there was a shift backwards in September 2004, where MERCOSUR Member States cut back their previous offer of May 2004, and therefore also the EU withdrew some parts of their May-offer, which finally led to the failure of the October 2004-negotiation deadline being met.

What are the main reasons for the stagnation of these negotiations?

Both sides could not find an acceptable balance between "give and take" in the different offers.

For MERCOSUR, the EU-agricultural market access offer is by far not

substantial enough, especially looking at the sensitive products like beef, sugar, ethanol, cereals and dairy products, and finally MERCOSUR is not willing to accept a two stage, or the so called "single pocket-approach" where half of the EU-preference quota offer is linked to the outcome of the WTO-negotiations.

On the other hand, the EU expects a better market access offer in industrial goods, services sectors like telecommunications, re-insurance-systems, maritime transports and public procurement. To give you an example, the EU-offer and MERCOSUR-request on sensitive agricultural products are as follows:

Product	EU-quota offer (in tons)	Mercosur-request (tons)
Beef	100.000	315.000 / 325.000
Pigmeat	11.000	40.000
Poultrymeat	75.000	250.000
Milkpowder	13.000	34.000
Butter	4.000	20.000
Cheese	20.000	60.000
Garlic	10.000	20.000
Bananas	30.000	120.000
Wheat	200.000	1.000.000
Corn and sorghum	700.000	4.000.000
Rice	40.000	150.000
Ethanol	1.000.000	3.000.000
Sugar	---	1.800.000
Sheapmeat	---	10.000

50% of each of these categories is related to the outcome of the ongoing WTO-negotiations in the Doha round, especially the minimum market access outcome. In some categories like beef and ethanol it was later on agreed to change the percentage from 50:50 to 60:40. This means, the higher the minimum market access obligations are in the Doha-round, the lower is the second half of the mentioned preferential quotas for the MERCOSUR in the bilateral agreement.

Furthermore, MERCOSUR can only count on the first half of these quotas, if the bilateral agreement is concluded earlier than the WTO-agreement. In response to the worse MERCOSUR-offer in September, the EU specified

the phasing-in mechanisms of these quotas, so that for example the beef quota would start with 6.000 t in the first year, reaching 60.000 t in the tenth year of the application of the agreement.

The level and dismantling of the in quota-tariffs is still open. That means it is not automatically assured that the in quota tariffs are zero as they are in the EU-Chile-agreement, for example.

As you see, there are still a lot of imbalances in the negotiations, and one might think that the EU is by far too restrictive. But, having seen the last MERCOSUR-offer, the responsibility lies with both sides, and MERCOSUR has conditioned a lot of market access offers to criteria which hardly can be evaluated in technical terms.

While the MERCOSUR-offer of May covered 87% of imports, the last offer covered only 77% of imports from the EU. In July the EU-Commission submitted to MERCOSUR a list of 353 tariff lines of key industrial products. Only 30 tariff lines of this request list have been included in the new offer. In the automotive sector the MERCOSUR-side extended the phasing out period of tariff-dismantling from 10 to 17 years, beginning with a first tariff-rate quota of 25.000 units instead of the original oral offer of 60.000 units.

I think these examples are enough to illustrate where we are at the moment. Now, it is very important to continue with these negotiations. Some moves for reinitiating the negotiation-process have already been made. The new president of the European Commission, Barroso, met with the Brazilian President Lula da Silva in Davos on the World Economic Forum where they declared their strong will to finalize these negotiations as soon as possible.

Now, we will have a meeting of the coordinators in Brussels, and then probably a next official negotiation-round in Asuncion (Paraguay) in April or May.

The German government has a strong interest in a successful conclusion of these negotiations. We support the European Commission in its objective to reach an ambitious and substantial association-agreement with MERCOSUR. For us and for the whole EU it is clear that we cannot conclude an agreement where sensitive agricultural products are almost excluded.

But one should not forget that the EU-offer of May 2004 was up to now the most ambitious market access offer that the EU has ever made with third countries, especially in the agrifood-sector.

If both sides - the MERCOSUR and the EU - reflect again their offers and their requests, and negotiate with a strong political will to conclude an ambitious agreement, I think it can be possible to see a compromise in the near future.

But we have still to keep in mind that the total package of the negotiations is not limited to market access questions, there are a lot more issues to solve and to prepare with detailed juridical texts, such as:

- Political Dialogue,
- Cooperation,
- Trade in goods,
- Trade in services,
- Public Procurement
- Vines and spirits,
- Sanitary and phytosanitary measures,
- Geographical indications, intellectual property rights,
- Rules of origin,
- Environment and Sustainability,
- Investment
- Technical Barriers to Trade
- Dispute settlement mechanisms

Although the failure of the October 2004 compromise was as a result of not sufficient market access offers from both sides, it was already clear in August 2004 that the stage of preparing final text-versions in all the different subjects, was well behind the timetable, and totally insufficient to reach the October 2004-objectives.

In my opinion, it is better to wait a bit longer, for a balanced and well prepared agreement-proposal, than to look only at the timetable and at political promises, accepting an unmaturred agreement-version with a huge number of technical errors.

With regard to some interesting issues in the context of the multilateral negotiations of the WTO.

As I already mentioned, EU-MERCOSUR-negotiations are in several parts directly linked to the outcome of the ongoing WTO-negotiations in the Doha-Round. On the one hand, the EU links its preferential quota approach to the degree of the minimum market access-obligations for all WTO-members.

On the other hand, the MERCOSUR is trying to condition their market access offer to a compensatory mechanism to neutralize the trade distorting

effect of the EU's domestic support, both for their imports and exports.

As a result of the last round of world trade negotiations, the so called Uruguay Round, which started in 1986 and ended in 1994 (in Marrakesh), in 1995 the WTO was established as an international organisation which sets global rules of trade between nations.

The EU has respected the commitments adopted in 1995 both to reduce the level of tariffs, as well as to reduce the level of domestic and export support for agricultural products. In addition, the EU has concluded a number of bilateral free trade agreements as well as preferential trade arrangements, which have substantially benefited third countries, in particular developing countries.

The EU is by far the world largest importer of agricultural goods. In 2003, the respective imports reached 69 bn • (agric. Exports = 54 bn •). With these agricultural import flows the EU imports from developing countries as much as the following five importers USA, Japan, Canada, Australia and New Zealand all together.

Just to recall, the WTO is composed of governments and political entities (such as the EU) and is a member-driven organisation with decisions mainly taken on a consensus basis. By October 2004, 149 countries had joined the WTO. A vast majority of members are developing countries. The largest and most comprehensive entity is the European Union with its now 25 Member States.

While the EU-Member States co-ordinate their positions in Brussels and Geneva, the European Commission alone speaks for the EU at almost all WTO meetings. This is a big difference to the structure of other countries and country-groups in the WTO-meetings. For example, MERCOSUR is still not represented by one speaker, each Member State can present his own position in WTO-negotiation groups and specialized committees.

After the failure of the first meeting of a new negotiation round in Seattle in 1999, the starting point of the new round of the Doha Ministerial Declaration in November 2001 was, for example, that all members committed themselves to comprehensive agricultural negotiations aimed at:

- substantial improvements in market access,
- reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies;
- and substantial reductions in trade-distorting domestic support.

Additionally they agreed that

- special and differential treatment for developing countries should be an integral part of all elements of the negotiation and
- modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, should be established no later than 31 March 2003.

Although the EU, other WTO-Member States, and the WTO itself made comprehensive proposals for these modalities, it was not possible to come to a compromise in Cancun in 2003.

But it was not only a certain discrepancy in agriculture, it was also the lack of negotiation-improvements in other issues, like trade in services and in the so called Singapore-Issues such as Investment, Competition, Transparency in Public Procurement and Trade Facilitation, which already made a compromise in September 2003 impossible.

The parties are now working on the basis of the new framework-agreement which was concluded in July 2004. This was very important to re launch the negotiations which collapsed in Cancun. In part, this breakthrough was possible because the EU made an ambitious offer to end EU agricultural export subsidies as part of a final agreement. Additionally, it was agreed that the so called Singapore-issues are no longer part of the Doha-Work-Programme.

For the EU and for the German government, a successful conference at ministerial level in Hong Kong (13.-18.12.2005) will strongly depend on accelerating the negotiations on trade with non-agricultural goods and trade in services.

Another very important issue is the relation between trade and environment. It is clear that the negotiations in agriculture still have to be improved to get an agreement, especially on the exact levels of tariff-reduction, reducing trade distorting domestic support and export subsidies.

However, here we are technically much better prepared and advanced than in other fields of negotiation. To give you an example of what the EU wanted to offer in these three agricultural pillars, we should look at the EU-modalities proposal of January 2003.

Here, the EU proposed:

1. in the pillar of market access

- a reduction in average tariff by 36% and a minimum of 15 % per tariff line;

- all developed and advanced developing countries provide duty-free and quota-free access to their markets for all imports from the Least Developed Countries (LDCs);
- at least 50% of developed country farm imports from developing countries should enter duty free;
- a set of rules and disciplines should be defined to increase the transparency, reliability and security of the management of tariff rate quotas;
- developed countries reduce tariff escalation on products of particular interest to developing countries;
- substantial budgetary support on Trade Related Technical Assistance;
- to clarify the use of precautionary measures.

2. in the pillar of export competition

- an average substantial cut in the volume of export subsidies and an average 45% cut in the level of budgetary outlays;
- phase out export subsidies for certain products, provided that no other form of export subsidisation, including export credits and deficiency payments, is given for the products in question by other WTO members. Such products should include products of particular significance for developing countries;
- treatment of all forms of export support on equal footing and in particular:
 - subject export credits to strict discipline,
 - food aid in kind to be provided only for well-defined vulnerable groups, emergencies and humanitarian crisis;
 - discipline for state trading enterprises.

3. in the pillar of domestic support

- a 55% reduction in the so called "amber box" support (the most trade distorting agricultural support), starting from the level of commitments made in the last round of negotiations;
- define non-product specific domestic support, as measures not related to the type or volume of production, prices, or the factors of production employed;
- eliminate the "de minimis" exception for developed countries (a loophole in the agreement on domestic support that allows for

subsidies not to be disciplined. This "de minimis allowance" is very important in the domestic support of the USA);

- maintainance of the green box (i.e. no or most minimal distorting support) and their criteria.

When the EU proposed this in January 2003, it was still not clear if the parallel ongoing Common Agricultural Policy reform process could be concluded successfully. As you know, this objective was reached and the Common Agricultural Policy reform package was signed in Luxembourg in June 2003. With this reform, the EU completely changed its domestic support structure, applying the new production decoupled single farm payments, and therefore the EU is now well prepared to meet WTO-requests on reducing trade-distorting domestic support.

In many discussions there was a certain misunderstanding of the impact of the CAP-reform on market access and export competition questions. Some argued that we would now have many more margins to reduce tariffs and to phase out export subsidies.

But in fact, market access questions have almost nothing to do with decoupled farm payments. It is very simple, if we in the EU reduce tariffs, we increase competition with third countries, adding a certain pressure for internal producers, and maybe therefore gains for the consumers.

Market access offers have to be seen in the line of certain market sensitivities, the comparison of production costs and cost components and other strategic factors. It is very important not to destroy markets through exaggerated measures like a tariff-reduction from 100 to 0 in one year. The key is finding the right level of market access, not only in the WTO-negotiations but also in bilateral ones like EU-MERCOSUR. For example, Brazil - as the by far best competitor on the world sugar market (with production costs around 190 US-\$/ton rawsugar) - should understand that the EU (with production costs of around 600 US-\$/ton) cannot totally open up its sugar market from one year to another. And Argentina should understand that we still have some beef producers in the EU which already have faced hard and critical times during and after the BSE-crisis. For that reason it is politically simply not viable to offer an amount of several hundred thousand of tons of duty free beef to the EU directly at the beginning of a future agreement. For sensitive or - let us say - highly protected markets, we need some transition-mechanisms with phasing in-periods.

REVISTA DE ECONOMÍA Y ESTADÍSTICA
Instituto de Economía y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

I. Normas Generales

Se reciben para su posible publicación en la Revista de Economía y Estadística trabajos en idioma español o inglés, inéditos y que no estén siendo sometidos simultáneamente para su publicación en otros medios. Todo trabajo recibido estará sujeto a la aprobación de un Comité de Árbitros, especialistas de reconocido prestigio. El procedimiento que se utiliza es el doble ciego (autores y árbitros anónimos).

Los originales deberán presentarse en versión electrónica (en Word y Excel) y ser enviados a los editores de la Revista a la siguiente dirección electrónica: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar. Es responsabilidad del autor asegurarse que el archivo sea completamente legible en cualquier computadora personal (no solamente en aquella sobre la cual el artículo fue compuesto). No serán aceptados archivos ilegibles.

Los Editores no aceptan la responsabilidad por el daño o la pérdida de artículos presentados. Sobre la aceptación de un artículo, se pedirá al autor/es transferir los derechos de autor del artículo al editor. Esta transferencia asegurará la diseminación más amplia posible de información.

II. Tipos de Contribuciones

Artículos
Artículos breves
Crítica bibliográfica
Observatorio de Política

III. Normas Editoriales

El autor enviará el trabajo de acuerdo con las siguientes normas editoriales:

Extensión: los artículos deberán estar escritos a doble espacio, con márgenes de 2,5 cm.; la extensión promedio será de veinticinco (25) páginas, numeradas consecutivamente (la página del título es la página 1) y en ningún caso podrán superarse las cuarenta (40) páginas.

La primer página del artículo deberá contener la siguiente información:

- **Título:** debe ser corto, explicativo y contener la esencia del trabajo.
- **Autor (es):** indicar los nombres y apellidos completos sin títulos profesionales, seguido de la dirección postal (institucional o particular según corresponda) y dirección de correo electrónico.
- **Resumen:** los trabajos deberán ir acompañados por un resumen en español y en inglés. El resumen debe escribirse en un solo párrafo de no más de 100 palabras. Contendrá una descripción del problema, los objetivos, la metodología y las principales observaciones y conclusiones.
- **Palabras claves:** se debe incluir la clasificación **JEL (JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE CLASSIFICATION SYSTEM)** disponible en Internet y hasta cinco palabras claves que definan el artículo.

Referencias: todas las referencias bibliográficas citadas en el texto deberán ser presentadas alfabéticamente, y estar escritas según las normas de la International Organization for Standardization. ISO 690 - documentos impresos y materiales especiales e ISO 690-2 Documentos electrónicos y sus partes. Se puede consultar en Internet ambos documentos. [ISO 690](#); [ISO 690-2](#).

Tablas (cuadros) y Figuras (gráficos): tanto las tablas como las figuras se numerarán con números arábigos y cada una llevará una leyenda y la fuente si fuera el caso. Si en una figura se incluyen fotografías, deberán presentarse en forma de copias en blanco y negro, brillantes y de muy buena calidad. Ejemplos

Figura 1

Precios de las acciones y riesgo/país

Fuente: JPMorgan

Tabla 1

Cambios de tipo de tenencia de la vivienda

Fuente: encuesta movilidad espacial en Bogotá, Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE), 1993.

Las tablas, referencias y leyendas para figuras deberán ser escritas en páginas separadas.

Fórmulas: deberán ser numeradas consecutivamente como (1), (2), etc. sobre el lado derecho de la página. Si la derivación de fórmulas ha sido abreviada, se recomienda presentar por separado, cuando sea pertinente, la derivación completa (que no será publicada).

Notas al pie de página: deberán ser en un mínimo y numeras consecutivamente en todas partes del texto con números en superíndice. Deberán ser escritas a doble espacio y no incluir fórmulas.

Nombre de organizaciones y/o instituciones: deberá indicarse la denominación completa, con su correspondiente sigla entre paréntesis, de toda organización o institución mencionada en el trabajo.

Anexo: con la base de datos, cuando corresponda, es conveniente el envío en un archivo adjunto, de los datos utilizados para las estimaciones y/o construcción de tablas y gráficos.

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

I. General Information

Papers submitted for publication in *Revista de Economía y Estadística* must be written in Spanish or English and should not simultaneously be submitted for publication in other journals. Received papers will be considered by a Board of Associate Editors, composed by well known and prestigious specialists. Articles will be subject to the double blind procedure (anonymous authors and referees).

Electronic versions of originals (word or excel) must be sent to the Editors to the following e-mail address: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar. It is the authors' responsibility to ensure that the file is completely legible in any personal computer (not only in the one in which the article was written). Not legible files will not be accepted.

The Editors will not take any responsibility for any damage or loss of submitted articles. On papers acceptance, authors will be asked to transfer their property rights to the Editors in order that the amplest dissemination of information can be guaranteed.

II. Types of Contributions

Articles

Short Articles

Bibliographical Reviews

Contributions to Policy Watch

III. Manuscript Preparation

Papers' length. Submitted articles should typically be less than 25 double-spaced pages with 2.5 cm margins on all sides, and should in no event exceed 40 pages. Pages should be consecutively numbered (the title page being number 1).

- **The article title:** which should be short, self explaining and bearing the paper's essence.
- **The authors' name and permanent affiliations:** followed by their current postal address, e-mail address and telephone or fax number.
- The title page will also include single paragraph abstracts, in Spanish and in English, of not more than 100 words each and a list of two to five keywords.

Footnotes: Footnotes will be kept at a minimum and numbered consecutively and designated by superscripts in the text. All footnotes should be typed double-spaced and they will not include formula.

References: All bibliographical references quoted in the text should follow the format prescribed by the International Organization for Standardization-ISO 690 (printed documents and special materials) and ISO 690-2 (electronic documents and their parts), available in internet for consultation. The list of references will be presented in alphabetic order.

Formula: They should be numbered consecutively throughout the text [e.g. (1), (2), etc] on the right of the page. It is recommended, in case of abbreviated formula display, to separately submit their complete derivation (which will be not published).

Tables and Figures: Tables as well as figures should be identified with Arabic numbers and will have a legend and the source (whenever it applies). Figures carrying photographs will be presented in brilliant, good quality white and black copies. Tables, references and figure legends should be written in separate pages.

Organizations and Institutions: Organizations and Institutions quoted or mentioned in the paper will be indicated with their complete denomination and the corresponding initials between brackets.

Annex: Authors are advised to send, enclosed to the paper, the file with the database used for estimations and the construction of tables and graphics.