



FORO DE COMPETITIVIDAD DE LAS AMERICAS

OCTUBRE 05-07, 2011 | SANTO DOMINGO, RD

"Comprometidos con la Educación para Competir"



www.foadecompetitividad.com

www.competitivenessforum.com



Organización de los
Estados Americanos



CONTENIDO



Países emergentes, Estados Unidos y la República Dominicana

Visión de sus líderes

- *China y la recuperación mundial.* **Wen Jiabao**
- *Foro Económico 2011 de San Petersburgo.*
Dmitri Mendvédev
- *Comercio y desarrollo: la especulación financiera y su impacto en los precios del petróleo y alimentos.* **Leonel Fernández**
- *La reindustrialización de Estados Unidos y la manufactura avanzada.* **Barack Obama**

Pág. 67

6 | Economía global

- *Desafíos en la coyuntura.* **René Villarreal**

10 | Perspectiva macroeconómica

- *Acuerdo con el FMI, quinta y sexta revisión*
- *Directorio Ejecutivo del FMI concluye quinta y sexta revisión en virtud del Acuerdo Stand-By de la República Dominicana*

17 | Motores del crecimiento: sectores productivos

- *Turismo*
- *Construcción*
- *Comercio*
- *Agropecuario*
- *Comunicaciones*
- *Zonas francas*

21 | Competitividad sistémica y productividad

- *Una agenda en construcción de competitividad regional.* **Andrés van der Horst Álvarez**
- *Competitividad gubernamental. El futuro del Gobierno. Lecciones aprendidas alrededor del mundo.* **Foro Económico Mundial**

39 | Barómetro: indicadores de coyuntura

43 | Modernización institucional y legislativa

- *Principales proyectos de leyes que cursan las Cámaras Legislativas*

46 | Comercio exterior e inversión extranjera

- *Los pequeños productores dominicanos de café, cacao y banano de Comercio Justo.*

Marco Coscione

50 | Desarrollo humano e impacto social

- *Regular la especulación en los precios de los alimentos.* **Papa Benedicto XVI**

52 | Nueva economía global

- *Multipolaridad: La nueva economía global.*
Banco Mundial

61 | Perspectivas para América Latina y el Caribe

- *La visión 2011 de la CEPAL*

81 | Estudios estratégicos y prospectivos

- *Futuros shocks globales.* **OCDE**

88 | Evolución del pensamiento económico

- *Evolución del pensamiento de la CEPAL: Macroeconomía para el desarrollo.*
José Antonio Ocampo

114 | Espacio de reflexión y documentos

- *Conflicto, seguridad y desarrollo: Informe sobre el desarrollo mundial 2011.*
Banco Mundial



Presidente-Fundador

Leonel Fernández Reyna

Directores

Frederic Emam-Zadé

René Villarreal

Editor

René Villarreal

Asistente editorial

Erika Ruiz Manzur

David Pimentel

Coordinadora editorial

Elaine Hernández

Directora de arte

Noelia Cruz

Correctora de texto

Yolanda Soler

Observa-RD es una revista de economía cuatrimestral editada por la Fundación Global Democracia y Desarrollo (Fun-glode), cuyo objetivo es realizar un análisis de corto y mediano plazos sobre la evolución de la economía dominicana, bajo una perspectiva global.

Está prohibida su venta o reproducción total o parcial sin la autorización de sus editores.

ISSN 2077-9909

Fundación Global Democracia y Desarrollo.

Calle Capitán Eugenio de Marchena 26,
La Esperilla, Santo Domingo, República Dominicana.

Teléfono: 809-685-9966

www.fun-glode.org

Portada

Shutterstock

manejo digital: Noelia Cruz

Impresión

Serigraf

EDITORIAL

La economía global en la coyuntura del 2011 sigue enfrentando la crisis financiero-económica del euro y la eurozona, y la desaceleración en el crecimiento de los Estados Unidos, las presiones inflacionarias de China y el aumento de los precios del petróleo y los alimentos.

En la perspectiva de mediano plazo 2025 se está gestando ya un mundo multipolar en donde seis países emergentes: Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Korea del Sur, ahora los llamados nuevos BRIICK, representarán un nuevo polo, aportando alrededor de un 50% del crecimiento de la economía mundial.

En este contexto, el presente número de Observa RD incluye los planteamientos que delinean la visión de futuro de los mandatarios de dos de las economías emergentes más importantes, China y Rusia. El Primer Ministro Wen Jiabao reconoce el papel que juega y jugará China como motor de la recuperación de la economía global en los próximos años. El Presidente Dmitri Medvédev en el Foro Económico de San Petersburgo delinea el proyecto de nación y modernización de Rusia para promover su desarrollo e impulsar el comercio internacional.

En el escenario de la UNCTAD Leonel Fernández argumenta que el desarrollo económico global y el comercio internacional se ven afectados por la especulación financiera en el mercado de futuros del petróleo y los alimentos que afectan de manera más importante a las economías en desarrollo. En esta misma perspectiva, el papa Benedicto XVI enfatiza como la especulación financiera en los alimentos afecta gravemente a los países más pobres y demanda la necesidad de regular estos mercados especulativos.

Barack Obama plantea, con base en su Consejo Asesor empresarial y de expertos, para Estados Unidos un programa de reindustrialización y estímulo a la manufactura avanzada como una estrategia para fortalecer la competitividad de su economía. Esto reconoce que el liderazgo de los Estados Unidos en innovación, solo se puede mantener, manufacturando sus productos innovadores para aprovechar el aprendizaje incorporado en el proceso de "learning by doing". Obama exhorta a efectuar un esfuerzo conjunto entre el Gobierno federal, la industria y las universidades ("la triple hélice") para contribuir a reubicar a los Estados Unidos como líder mundial en la manufactura de punta, que incluye sectores de biotecnología, robótica y nanotecnología.

En la sección Perspectiva macroeconómica de la RD se incluye la Carta de Intensión correspondiente 5ª y 6ª revisión del Acuerdo Stand-By enviada por las autoridades gubernamentales, así como la respuesta positiva del Directorio del FMI, lo que permitirá al país poder disponer de US\$1,100.00 millones de dólares para la reactivación de la actividad económica y en su momento poder relajar las restricciones de política monetaria.

La competitividad sistémica implica que no solamente las empresas y los sectores productivos deben ser competitivos, sino también los Gobiernos. Así el tema de la competitividad gubernamental se retoma en el documento: “Competitividad gubernamental. El futuro del Gobierno. Lecciones aprendidas alrededor del mundo” del Foro Económico Mundial, que plantea que los Gobiernos deben rediseñar sus estructuras y procesos para ser eficientes y eficaces en el complejo, interrelacionado y cambiante entorno de hoy.

Marco Coscione presenta un interesante artículo sobre el Comercio Justo y los pequeños productores dominicanos de café, cacao y banano.

La CEPAL en su reciente estudio 2011 para América Latina y el Caribe, plantea que el crecimiento de la región será elevado del 4.7%, pero desigual, destacando la República Dominicana del 5.0% estimado, mientras que la región del Caribe es del 1.9%.

En Estudios estratégicos y prospectivos, la OCDE plantea el tema de los Futuros shocks globales, y hace un balance sobre los desafíos para evaluar, prevenir y responder ante diversos riesgos de carácter global y ofrece una guía estratégica para hacer frente a las crisis sistémicas que pueden presentarse en el futuro.

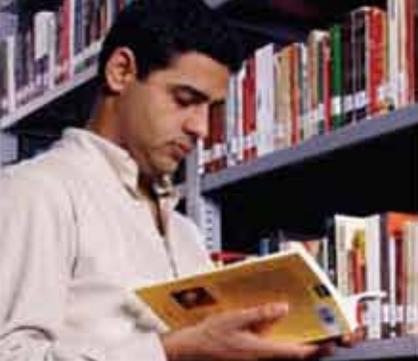
La Evolución del pensamiento económico de la CEPAL, desde Prebisch al presente, se expone en el excelente ensayo por José Antonio Ocampo “Macroeconomía del desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, donde argumenta que la clave de una acertada macroeconomía para el desarrollo es la combinación de buenas políticas anticíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva.

El tema que hoy vive gran parte del mundo y la región en América Latina “Conflicto, seguridad y desarrollo: Informe sobre el desarrollo mundial 2011” se recoge en el documento del Banco Mundial. El mensaje central de este informe es que, para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los sistemas de Gobierno legítimos de manera que se pueda garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo.

Finalmente el Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad, Sr. Andrés van der Horst, en la sección de Competitividad Sistémica nos presenta la Agenda en construcción para elevar la Competitividad de la región, y de cómo desde el CNC se trabaja creando espacios de diálogo, apoyando la mejora de las instituciones, promoviendo la cultura de calidad y la asociatividad entre empresas, productores y proveedores de servicios. Temas que se debatirán ampliamente durante el V Foro de Competitividad de Las Américas que se realizará del 5 al 7 de octubre 2011 en la ciudad de Santo Domingo.

Frederic Eman-Zadé

René Villarreal



A través de
la **investigación**,
el **debate** plural de las ideas
y su **difusión** global,
fortalecemos la democracia
y la gobernabilidad,
creando las bases
para el **desarrollo**
y la modernización
del país.



FUNGLODE

FUNDACIÓN GLOBAL
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Calle Capitán Eugenio de Marchena No. 26, La Esperilla,
Santo Domingo R. D. Tel.: 809-685-9966 Fax: 809-685-9926

www.funplode.org

Comparte con nosotros en:



Economía global | Desafíos en la coyuntura



René Villarreal

La economía global en la coyuntura e inicio del segundo semestre de 2011, presenta un panorama más complejo de lo esperado, frenando la recuperación tanto en las economías de la eurozona como en los Estados Unidos, pero no así en los países emergentes. Asimismo, continúan presentes los altos precios internacionales tanto en el petróleo como en los alimentos.

- La crisis del euro se agudiza en la eurozona porque no se ha resuelto el problema de la deuda de Grecia y las califi-

caciones de bonos basura de países como Irlanda y Portugal. Ahora las presiones sobre Italia obligan a una solución más de fondo de estos temas, si es que no se quiere afectar con mayor incertidumbre la estabilidad del euro. El crecimiento para la eurozona se estima en solo 1.9% para el 2011 y menor para el 2012 (1.7%). Además, el desempleo alcanzó en mayo un nivel de 9.9%.

- En Estados Unidos repuntó el desempleo a 9.2% y el retraso de la aprobación por el Congreso del techo de la deuda pública ha generado perspectivas de “default”, pero también incertidumbre en los mercados financieros y cambiarios frenando las inversiones. El crecimiento para el presente año se estima en 2.5% y de 2.9% para el 2012.

- China como el líder de los países emergentes continúa creciendo al 9.5% para el último trimestre y se estima que para el año será del 9% y un poco inferior en el 2012 (8.7%). No obstante, el problema en China ha sido el repunte de la inflación al

5%, lo que ha llevado a aumentar las tasas de interés de corto plazo por encima del 6% (6.11%) estableciendo así políticas de contracción de la demanda para frenar las presiones inflacionarias.

- Por su parte América Latina presenta perspectivas de crecimiento positivas con una tasa promedio anual para la región de 4.7%. En este contexto el crecimiento en la República Dominicana sería superior a 5.0%, según estimaciones de la propia CEPAL y mucho mayor al de los nueve países de Centroamérica (4.3%) y sin duda respecto a los países del Caribe (1.9%).

Como se puede observar el panorama crítico de la crisis de la deuda en algunos países de la eurozona que presionan la crisis del euro, así como la desaceleración en el crecimiento de los Estados Unidos y la persistencia del desempleo hacen que la economía global se mueva a cuatro velocidades: la de China casi al 10%, la de América Latina a la mitad de esta tasa, casi el 5%, la de Estados Unidos a la mitad de América Latina 2.5% y la eurozona que no llega al 2% del crecimiento del PIB.

La crisis de la deuda de Grecia, los desafíos del euro y la recuperación de la eurozona

La crisis en la deuda pública de Grecia proviene no solamente de la magnitud que alcanza alrededor de 480 mil millones de dólares (340 mil millones de euros) y que representa el 150% del PIB del país, sino que la misma banca europea tiene en sus activos deuda de Grecia; los bancos franceses 57 mil millones de dólares, los alemanes 34 mil millones de dólares y los ingleses 14 mil millones de dólares. Es en este contexto que se encuentra el desafío o dilema de la situación de Grecia y la eurozona o se va a una suspensión de pagos, que implicaría que sus activos cayeran al piso afectando a la propia banca europea y generando pánico en los mercados con su efecto dominó y de contagio en el sistema financiero global, o por otro lado llevar a cabo una reestructuración ordenada de la deuda del país que permita compartir la solución del problema y a su vez mantener con relativa estabilidad al euro.

Sin duda la solución tiene que ser compartida, pues el dilema se resume en un dicho de Keynes: "Si yo te debo una libra tengo un problema, pero si te debo un millón el problema es tuyo". El panorama de la crisis de la deuda en la eurozona se ha complicado no solo con la situación de Grecia sino también con la de Irlanda y Portugal con la baja calificación de sus deudas (bonos basura) y además con la reciente situación de Italia que presenta también una elevada deuda pública (120% al PIB). Este grupo de países serían las fichas que pudieran caer precipitadamente ante una secesión de pagos o *default* por parte de Grecia.

El camino o solución a la crisis de la deuda de los países de la eurozona implica una estrategia en varias vertientes:

- a) Promover una reestructuración con reducción de la deuda de los países insolventes.
- b) Recapitalización de los bancos europeos que serían afectados por el apoyo a la reestructuración de estos países.

c) Construir una especie de blindaje para los países que no presentan problemas de insolvencia para evitar sean contagiados por el proceso mismo. El proceso se debería iniciar en Grecia, pero considerar también la situación de Portugal e Irlanda para evitar un efecto dominó descontrolado.

En este contexto, se requiere una política más activa del Banco Central Europeo (BCE) para actuar en el corto plazo en la compra de bonos italianos y evitar que este mercado presione también sobre la crisis y la estabilidad del euro.

El liderazgo europeo para enfrentar la crisis de la deuda ha sido titubeante, con sus consecuencias, como lo afirma el propio FMI: "Hay acuerdo acerca de lo que ha salido mal, pero no hay ningún tipo de plan coherente por delante, lo que deja la puerta abierta a un final desordenado de la crisis griega y a un posible contagio europeo y global".

Como lo expresará recientemente Wolfgang Munchon: "esta es una crisis sistémica de una Unión Monetaria que se resiste a hacer una Unión Fiscal...Procrastinación significa colapso".

Los líderes de la zona euro acordaron también una reducción de los tipos de interés y plazos de vencimiento más largos. Así ampliarán al máximo posible los plazos de devolución de los préstamos procedentes del Fondo de Rescate, la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), desde los actuales siete años y medio a quince años (con posibilidad de hasta treinta años y un período de gracia de diez años). Además, se reducirán los tipos de interés de los créditos de este instrumento del 5% hasta el 3.5%.

Por otra parte la eurozona prevé flexibilizar el fondo de rescate de 750 mil millones de euros, permitiendo así dar créditos preventivos, lo que sin duda podrá ayudar a prever las crisis de otros países como Irlanda y Portugal. Así pareciera ser que con este segundo rescate de Grecia, "el fantasma" de la crisis del euro, por el momento, habrá desaparecido.

Finalmente (21 julio 2011) los países de la eurozona y el FMI llegaron a un acuerdo y se comprometieron al segundo programa de rescate para Grecia que ascenderá a 109 mil millones de euros, y el sector privado participará con 50 mil millones. Esto es que los bancos pagaran parte del segundo rescate para Grecia.

La economía de Estados Unidos se resiste a la recuperación, ¿requerirá nuevos estímulos?

La economía de los Estados Unidos pareciera resistirse a un nuevo camino de la recuperación sostenida del crecimiento, pues este se estima solo en 2.5% para el 2011 y con un pequeño repunte en el desempleo de 0.1% (al nivel de 9.6%). Este escenario ha llevado a Bernanke, presidente de la Reserva Federal, a plantear que si es necesario podría diseñarse una



nueva etapa de estímulos tanto de expansión monetaria cuantitativa QE3 (Quantitative Easing) así como una serie de señales de política monetaria de que se mantendrían bajas las tasas de interés por un tiempo más amplio.

El QE1 se realizó de enero a marzo del 2009 y fue por un trillón 750 billones de dólares (nomenclatura norteamericana). El QE2 acaba de terminar y fue por 600 billones de dólares con emisión primaria y todas las adquisiciones en este programa fueron títulos del Tesoro norteamericano.

Por otra parte, Ben Bernanke mandó el mensaje de que se está preparado para tomar decisiones de política económica y medidas monetarias adicionales:

1. La reducción de un cuarto de punto porcentual (25 puntos base), la tasa de interés que les paga a los bancos comerciales por los depósitos que hacen al Banco Central por sus reservas de liquidez. Esto buscaría que los bancos se vean forzados a invertir el dinero antes que "guardarlo" en el Banco Central.
2. Aunque la tasa de referencia de Estados Unidos (los llamados Fed Funds) se encuentra en el fondo (entre 0 y 0.25%) y ya no se puede bajar, la Reserva Federal podría anunciar que no la movería por un periodo largo de tiempo de manera explícita, lo que derrumbaría los rendimientos de los bonos.
3. Podría iniciar mayores volúmenes de compras de bonos del Gobierno y/o aumentar el plazo promedio de vencimiento de los títulos que mantiene como saldo en su balance, lo que se traduce en que las nuevas adquisiciones que hace con las reinversiones de los vencimientos serían a plazos muy largos.

El panorama en Estados Unidos sin duda se ha complicado en la negociación política para elevar el techo de la deuda pública del Gobierno, que debe ser autorizado por el Congreso y aquí hay quien dice que esta "pantomima" entre el Partido Republi-

cano y el Ejecutivo tendrá que pasar, si se recuerda que durante el Gobierno de un Presidente republicano (Ronald Reagan) se tuvo que aumentar ocho veces el techo de la deuda gubernamental. No obstante, no deja de generar incertidumbre en los mercados financieros y reacciones como la del Gobierno Chino que afirma que no deben poner en riesgo su mercado financiero y los bonos del Tesoro.

En la perspectiva del programa de reactivación económica y generación de nuevos instrumentos, el Presidente Obama ha anunciado la necesidad de crear un Banco de Infraestructura para promover la inversión pública y estimular la privada en carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, entre otros. Lo anterior, junto con una alianza con el sector privado para el relanzamiento de la industria y la manufactura de Estados Unidos que permita promover la manufactura avanzada o "mentefactura" (industrias intensivas en conocimiento). En este sentido, se reconoce que siguen siendo líderes en la innovación pero esto no es suficiente, pues si la elaboración de los mismos no se realiza en el país, se pierde parte del proceso de mayor aprendizaje para futuras innovaciones (*learning by doing*).

Así, pareciera que Estados Unidos se resiste a la recuperación, pero tanto su Gobierno como la Reserva Federal se mantienen con una estrategia y política de promoción a la actividad económica.

El crecimiento de China y las presiones inflacionarias

Es paradójico que así como en Estados Unidos y la eurozona se resisten a la reactivación económica, China se resiste a frenar su crecimiento. En este segundo trimestre del 2011 el crecimiento del PIB repuntó al 9.5% y se estima que para el año será del 9%, la más alta en la economía global.

No obstante en este contexto ha surgido un nuevo obstáculo al crecimiento que es la inflación, fenómeno que han venido manejando a través de una política monetaria de alzas en las tasas

de interés de corto plazo. Así el Banco Popular de China ante una inflación del 5.4% para el año, ha elevado sus tasas de interés en cuatro oportunidades (llegando a un nivel de 6.11%) y al mismo tiempo ha exigido a los grandes bancos del país que mantengan un 20% de sus depósitos como reservas.

Por otra parte, China ha mantenido una política monetaria más flexible lo que ha permitido una apreciación del 5.30% del yuan, y que en forma acumulada en los últimos seis años ya casi llega a una apreciación del 22%.

El dilema para la política monetaria, cambiaria y de competitividad es que al mismo tiempo que se quiere evitar un yuan apreciado anticompetitivo, esto es que frene el modelo exportador, implica seguir comprando dólares en su mercado tanto por los excedentes en su superávit de cuenta corriente (que en los últimos 12 meses llegó a casi 300 mil millones de dólares), pues esto implica una expansión de su política monetaria y presiones inflacionarias.

Finalmente, no hay que olvidar que dentro de la estrategia de China está convertir al yuan (cosa que ya está ocurriendo) en una moneda de reserva internacional.

América Latina y el Caribe: crecimiento con desarrollo regional desigual

América Latina y el Caribe, en la perspectiva del 2011, se mantienen con un elevado crecimiento del 4.7%. No obstante, se presentan niveles de crecimiento desigual según las regiones, pues mientras los países de América del Sur crecerán al 5.15%, los de Centroamérica al 4.3% y los países del Caribe solo lo harán al 1.9%. Es en este contexto, que la República Dominicana con un crecimiento del 5.0% se asemeja más a los países de América del Sur que a los del Caribe.

En esta perspectiva de la región destacan Panamá y Argentina con un crecimiento superior al 8%, así como la reactivación de Haití para el presente año. Por el contrario, Honduras (3%) y el Salvador (2.5%) presentan las tasas de crecimiento más bajas en la zona (ver el ensayo de la CEPAL sobre este tema en el presente número). El crecimiento económico en la región también se presenta con una perspectiva de mayor capacidad para generar empleos y en algunos países incluso la calidad de los nuevos trabajos permiten no solo una mayor productividad sino mejoría en el salario real.

En cualquier contexto América Latina es ahora una región que impacta positivamente en el crecimiento de la economía global y con mayor estabilidad, a pesar de las presiones inflacionarias causadas por las alzas en los precios internacionales del petróleo y los alimentos.

Elevación de los precios del petróleo y alimentos

El 2011 se sigue caracterizando por ser un año de elevación substantiva en los precios internacionales del petróleo y de los

alimentos, que también ha afectado a la región y sin duda de manera más significativa en aquellos países importadores netos de petróleo como lo es la República Dominicana.

El aumento en los precios del petróleo a niveles superiores de 100 dólares por barril (118 dólares por barril, julio 15) y el alza en los precios de productos básicos alimentarios (trigo, azúcar, cacao, leche, ganado en pie, soja y arroz, entre otros) afectando no solamente los balances presupuestarios de los Gobiernos de la región sino el poder adquisitivo de los consumidores con verdaderas presiones por la inflación importada.

La absorción de estos choques externos inflacionarios por las alzas en los precios del petróleo y los alimentos sin duda implica grandes desafíos para países como la República Dominicana, por lo que es importante actuar no solamente con una política reactiva y pasiva, sino que los organismos internacionales como el G20, Banco Mundial, BID, entre otros, reaccionen con políticas activas para amortiguar su impacto en los países de la región y frenar sus causas especulativas. Es importante reconocer los planteamientos que a este respecto han hecho los Presidentes Sarkozy y Fernández (ver su artículo en la UNCTAD en este número), así como el reciente pronunciamiento del papa Benedicto XVI ante la FAO acerca de la necesidad de regular la especulación en los derivados financieros de commodities, ya que impactan de manera negativa en la canasta básica alimentaria de la población más desfavorecida (ver artículo de Benedicto XVI en este número). También es de destacar el reconocimiento que Bart Chilton, quien preside la Comisión de Comercio de Mercados de Futuro de Estados Unidos (CFTC), hace al Presidente Leonel Fernández sobre su papel activo en la cruzada global contra la especulación financiera en los mercados de futuro de los alimentos y el petróleo. Así recientemente declaró: "Asegurar que otros alrededor del mundo entiendan y presten atención a este importante problema, es clave para la existencia de regímenes regulatorios más armonizados y un mercado de mercancías estables. Los esfuerzos de usted en ese sentido han sido importantes".

En esta perspectiva cabe destacar el reciente anuncio del Banco Mundial sobre la creación de un nuevo instrumento de gestión del riesgo, por 4,000 millones de dólares para proteger a los agricultores, productores de alimentos y consumidores de los países en desarrollo frente a la inestabilidad del precio en los alimentos. "Con esta nueva herramienta se podrá ayudar a los agricultores, productores de alimentos y consumidores a resguardarse de las fluctuaciones de precios fortaleciendo su posición crediticia y ampliar su acceso al financiamiento" como recientemente lo expresara el presidente del Banco Mundial, Robert B. Zoellick.

Sin duda alguna se requiere avanzar de manera más efectiva, al menos en las causas especulativas, en la regulación de los derivados financieros tanto del petróleo como de los alimentos que presionan a los países en desarrollo generando en muchos de ellos problemas de inestabilidad social. 



Perspectiva macroeconómica

Acuerdo con el FMI, quinta y sexta revisión

Introducción

La aprobación, este 15 de julio, de la Carta de Intención correspondiente a la quinta y sexta revisión del Acuerdo Stand-By, permitirá al país poder disponer de US\$1,100.00 millones de dólares para la reactivación de la actividad económica. El país recibiría de manera inmediata por parte del FMI un total de DEG\$218.9 millones, que a la tasa del día ascienden a unos US\$348.1 millones, de los cuales unos US\$132.5 mi-

llones serán consignados para el Gobierno Central y el monto restante, de US\$215.6 millones, serían destinados a fortalecer las reservas internacionales del Banco Central.

Por otra parte esto permitirá poder obtener en los mercados financieros otros 500 millones de dólares a través de la colocación de bonos soberanos de la RD en el mercado internacional. También permite agilizar el desembolso de los recursos pendientes del Banco Mundial y del BID por unos US\$270 millones que ya están contemplados en el presupuesto.

Antecedentes

El programa económico del Gobierno, apoyado por un Acuerdo Stand-By (SBA, sigla en inglés) con el FMI, sigue dando resultados positivos, con un fuerte crecimiento económico y una tasa de empleo en aumento. Durante el 2010 la economía mostró una robusta recuperación, ayudada por la rápida respuesta de la política monetaria y la expansión fiscal facilitada por el pro-

grama apoyado por el Fondo. La inflación se mantuvo bajo control y el tipo de cambio estable. La política fiscal se movió hacia un proceso gradual de consolidación en la segunda mitad del año y la política monetaria comenzó a moverse a un terreno más neutral en el último trimestre del año. Como resultado, en el primer trimestre de 2011 la economía creció a una tasa más moderada, pero con la mayoría de los sectores económicos mostrando crecimientos positivos. El propósito de esta carta es: (1) actualizar y complementar las cartas de intención (LOI, siglas en inglés) anteriores, para ajustar las políticas a fin de enfrentar los efectos de los choques asociados con los precios de alimentos y de combustibles¹; (2) describir el desempeño a finales de marzo de 2011 del programa económico del Gobierno; (3) describir las nuevas políticas y los cambios que tenemos la intención de aplicar para asegurar que se cumplan los ambiciosos objetivos de nuestro programa para el 2011; (4) solicitar una dispensa de no observancia de un criterio de desempeño relacionado con el déficit corriente del sector eléctrico para fines de junio del 2011, el que esperamos no observar; (5) modificar el criterio de ejecución del déficit corriente del sector eléctrico para el resto del año 2011, en vista de precios del petróleo mayores de lo esperado en los mercados internacionales, y fortalecer el criterio cuantitativo de desempeño de los activos internos netos del Banco Central; (6) Solicitar dispensas de aplicabilidad respecto a los criterios de desempeño relevantes para fines de junio, dado que la información no está disponible en este momento y (7) solicitar la conclusión de la quinta y sexta revisión en el marco del SBA sobre la base de las dispensas de no observancia y del cumplimiento de los criterios cuantitativos de ejecución restantes, así como de la mayoría de los índices de referencia estructural para marzo de 2011.

Resultados económicos

La situación macroeconómica sigue siendo positiva y mejor de lo esperado:

- **Crecimiento.** El PIB real creció un 7.8% durante 2010, con la actividad económica manteniéndose fuerte en el último trimestre del año. El crecimiento es de base amplia y está apoyado por una fuerte demanda privada interna, por las exportaciones y el turismo. El PIB real se moderó de acuerdo a lo esperado en el primer trimestre de 2011, creciendo un 4.3%. El crecimiento continúa siendo positivo en la mayoría de los sectores de la economía, liderado por Minería (42.3% anualizado), Zonas francas (10.3% anualizado) y Manufactura local (6.8% anualizado).

- **Inflación.** La inflación general se mantuvo dentro del rango meta del Banco Central de la República Dominicana (BCRD) en 2010, terminando el año en 6.2%, mientras que la inflación subyacente (excluyendo alimentos y combustibles) fue moderada, alcanzando 4.2% a diciembre de 2010. Sin embargo, ha habido un repunte de la inflación en los primeros cinco meses de 2011 debido al choque de los precios externos de los ali-

mentos y los combustibles, que llevó la tasa de 12 meses de la inflación general a 8.0% y la inflación subyacente a 5.6 % en mayo.

- **Presupuesto.** Tras el impulso fiscal del primer semestre de 2010, la política fiscal se ajustó en el segundo semestre, como lo demuestran dos presupuestos suplementarios, cuyo objetivo fue reducir los gastos e incrementar las transferencias al sector eléctrico, así como asegurar la transferencia corriente al BCRD en virtud de la Ley de Recapitalización. Al final, el déficit fiscal de la administración central y el déficit del sector público consolidado se excedieron, ligeramente, alcanzando respectivamente 2.5% y 4.1% del PIB en 2010, debido principalmente a insuficiencias en la recaudación de los ingresos fiscales y un mayor déficit de las empresas públicas de electricidad. No obstante, se debe destacar que el Gobierno llevó a cabo un fuerte ajuste del gasto público en la segunda mitad de 2010, reduciendo la tasa interanual de crecimiento de esta variable a 8.3% en marzo de 2011. La política fiscal se ajustó aún más en el primer trimestre de 2011 y las desviaciones se redujeron de manera significativa, a pesar de menores ingresos fiscales en relación con las estimaciones presupuestarias y de los grandes sobrecostos de los subsidios de electricidad.

El PIB real creció un 7.8 por ciento durante 2010, con la actividad económica manteniéndose fuerte en el último trimestre del año

- **Dinero.** El Banco Central actuó de una manera prudente en la medida en que el entorno externo cambió y la economía se recuperó más rápido de lo esperado. La liquidez y el crédito fueron holgados durante la mayor parte de 2010, con el M1 creciendo a una tasa de 13.0% y el crédito al sector privado en moneda nacional aumentando a una tasa de 20.0 % en octubre. Sin embargo, el BCRD empezó a mover su política monetaria hacia una postura más neutral a partir de dicho mes, aumentando la tasa de política en 275 puntos básicos, al pasar de 4.0 % a 6.75 % en un período de seis meses, para evitar un sobrecalentamiento de la economía. En consecuencia, el crecimiento del M1 se desaceleró a 4.4 % y el crédito al sector privado en moneda nacional a 16.5 % en mayo de 2011.

- **Banca.** No hay señales de estrés en el sector bancario y los indicadores de solidez bancaria se mantienen en niveles adecuados. Sin embargo, los niveles de liquidez se han reducido debido a las operaciones de absorción realizadas por el BCRD en los primeros cinco meses de 2011.

¹ Las cartas de intención anteriores incluyen los de: (1) 6 de octubre de 2009 (aprobación del SBA); (2) 19 de marzo de 2010 (primera revisión); (3) 17 de octubre de 2010 (segunda y tercera revisión); y (4) 3 de diciembre de 2010 (cuarta revisión).

• **Balanza de pagos.** Debido a un crecimiento más fuerte que el esperado y al aumento en el precio internacional de productos derivados del petróleo, el déficit de cuenta corriente se ha ampliado más de lo esperado, terminando 2010 en 8.6 % del PIB; sin embargo, esto ha sido financiado por influjos de capital de largo plazo, incluidos los fuertes niveles de inversión extranjera. Con los precios de alimentos y combustibles cerca de niveles récord, se espera que el déficit de cuenta corriente caiga aproximadamente 7.7 % del PIB en 2011, a medida que se modere la absorción interna.

Ejecución en el marco del programa

Si bien el desempeño del programa sigue siendo satisfactorio, varios criterios de ejecución correspondientes a finales de diciembre de 2010, fines de marzo 2011 y fines de junio 2011 no se cumplieron (o no se espera que se cumplan):

• **Fiscal.** En diciembre de 2010, el techo del déficit de la administración central se incumplió por un margen de 0.2 % del PIB, debido principalmente a un déficit en los ingresos con respecto a las proyecciones del programa. El techo del déficit del sector público consolidado para diciembre de 2010 también se incumplió por un margen de 0.3 % del PIB, también reflejando un déficit superior al previsto en el resto del sector público no financiero (especialmente las empresas públicas de electricidad). En marzo de 2011, el techo del déficit de la administración central se incumplió por cerca de 0.1 % del PIB a pesar de los grandes cortes en el gasto, debido a las recaudaciones de impuestos menores a lo esperado y al mayor déficit del sector eléctrico, mientras el techo del sector público consolidado se cumplió ya que la pequeña desviación de la administración central fue compensada por un superávit en el resto del sector público no financiero. El techo del déficit corriente del sector eléctrico para marzo de 2011 también se incumplió en 0.2 % del PIB, debido a precios mundiales del petróleo mayores de lo esperado. Se espera que el techo del déficit corriente del sector eléctrico para fines de junio de 2011 tampoco se observará, debido a precios del petróleo más alto de lo esperado, otras metas fiscales para finales de junio de 2011 podrían ser observadas, aunque la información aún no está disponible.

• **Monetario.** Los pisos de las reservas internacionales netas (RIN) de la autoridad monetaria para finales de diciembre de 2010 y finales de marzo de 2011 se cumplieron por un amplio margen entre US\$150 y US\$200 millones, y los topes a los activos internos netos (AIN) para las mismas fechas se cumplieron con márgenes entre RD\$10-25 mil millones. Información preliminar sugiere que las metas monetarias de finales de junio de 2011 para las RIN y los AIN fueron observadas.

• **Objetivos de deuda.** El tope continuo de cero acumulaciones de atrasos de la deuda pública externa se cumplió tanto para finales de diciembre de 2010 como para finales de marzo de 2011. Información preliminar sugiere que este techo también fue observado a finales de junio del 2011. Sin embargo, el tope de cero acumulaciones de atrasos por parte del Gobierno a las

empresas generadoras privadas de electricidad se cumplió en diciembre de 2010 pero no en marzo de 2011, aunque en la actualidad el Gobierno está al día con las empresas generadoras de electricidad.

• **Indicadores estructurales.** La mayoría de las medidas estructurales se han ejecutado, algunas de ellas con retrasos. En el ámbito de la reforma del sector público, el Gobierno emitió un decreto en marzo de 2011 para centralizar en el Ministerio de Hacienda la facultad de otorgar nuevas exoneraciones de impuestos y en marzo de 2011 creó una nueva unidad dentro de la Dirección de Política y Legislación Tributaria del Ministerio de Hacienda, para llevar a cabo los análisis costo-beneficio de todas las exoneraciones de impuestos. Además, en marzo de 2011 el Gobierno presentó una relación de medidas adicionales de administración tributaria que se aplicarán durante el resto del año para generar ingresos adicionales iguales a un 0.5 % del PIB (sobre una base anual). En el ámbito de la reforma del sector financiero, el Banco Central ha comenzado a emitir sus títulos valores en forma desmaterializada a partir de diciembre de 2010. En marzo de 2011 el BCRD también envió al Congreso una modificación de la Ley Monetaria y Financiera para facilitar la aplicación del resto de los principios básicos de Basilea sobre la banca y la supervisión basada en riesgo. Adicionalmente, se ha avanzado en la redacción de una nueva ley de supervisión consolidada, la cual será enviada al Congreso Nacional antes del final de septiembre de 2011. En el sector eléctrico, el Gobierno aumentó las tarifas por 20 % (11 % en noviembre de 2010 y 8 % en mayo de 2011), reduciendo de este modo la brecha entre la tarifa aplicada y la “tarifa técnica”, que cubre los gastos en condiciones de distribución eficientes como se describe en un reciente estudio encargado por el Banco Mundial y publicado por la Superintendencia de Electricidad (<http://www.sie.gov.do/inecom.php>). El Gobierno aumentó la cobertura del programa Bonoluz (subsidios focalizados para la electricidad) en más de 130,000 clientes, más del doble del objetivo para diciembre de 2010.

Políticas para 2011

El Gobierno reitera su compromiso con la estrategia y las políticas descritas en las anteriores cartas de intención, que prevén una consolidación fiscal de 1 % del PIB cada año en 2011 y 2012 para ayudar a proteger la sostenibilidad fiscal y recuperar el espacio tributario, en el contexto de una economía en crecimiento con su producción cerca de su nivel potencial.

• **Política fiscal.** Seguimos comprometidos con las metas fiscales nominales que figuran en el programa para 2011 y proponemos algunas medidas adicionales para compensar las insuficiencias de ingresos fiscales del programa para diciembre de 2010 y marzo de 2011 (0.4 % del PIB) y las desviaciones esperadas derivadas del sector eléctrico en 2011 (0.6 % del PIB). En primer lugar, estamos aplicando las medidas de administración y política tributaria detalladas en nuestras previas cartas de intención, incluyendo la indexación total a la inflación del impuesto específico a los combustibles, la cual viene realizan-

do semanalmente el Ministerio de Industria y Comercio, desde abril de 2011, hasta alcanzar todo el nivel de inflación acumulada desde el segundo trimestre de 2007, y la recaudación de impuestos retenidos sobre premios de la lotería y los juegos de azar. En segundo lugar, adoptaremos medidas fiscales del listado que figura en el índice de referencia estructural para diciembre de 2010, mencionado en el párrafo anterior (véase más adelante). En tercer lugar, se aplicará el recorte en el gasto primario no social de 12 %, como indicó el Presidente Fernández en su discurso del 17 de marzo de 2011. En particular, se aplicarán las siguientes medidas:

- **Medidas tributarias.** Se adoptarán una serie de medidas para aumentar en un 0.4 % del PIB la recaudación de impuestos. Para cumplir este objetivo, se aprobó una legislación en el Congreso que entre otras medidas, modifica el régimen tributario de los juegos de azar y apuesta, establece un impuesto a los activos financieros, aumenta la tasa del impuesto sobre la renta a las personas jurídicas, modifica el nivel de la retención fiscal sobre las ventas de bienes y servicios a proveedores al Gobierno; y, grava la venta de las zonas francas al mercado local. Adicionalmente, varias medidas de administración tributaria han sido adoptadas, incluyendo: la racionalización de las exoneraciones fiscales basada en los análisis costo-beneficio que realice la nueva unidad creada para este propósito en el Ministerio de Hacienda; fortalecimiento de la fiscalización de las exenciones a la importación y el uso de combustibles para la generación de electricidad y compañías constructoras de obras del Estado. La legislación para autorizar algunas de estas medidas ya ha sido aprobada por el Congreso y se espera que estas medidas puedan generar ingresos en el segundo semestre de 2011.

- **Recortes de gastos.** El Gobierno emitió un decreto que aplica, desde abril de 2011, una reducción de las asignaciones presupuestarias para todas las unidades de ejecución, que asciende a un 12 % de los gastos presupuestados, con excepción del gasto en: (1) educación; (2) salud pública; (3) áreas sociales; (4) pensiones; (5) asignaciones a los poderes legislativo y judicial; y (6) pagos de interés sobre la deuda pública. Esta medida reducirá los gastos en cerca de 0.6 % del PIB en comparación con la cantidad autorizada por el Congreso en el 2011. Se envió al Congreso en junio de 2011, una modificación del presupuesto con el propósito de transferir alrededor de US\$533 millones al sector eléctrico, pero manteniendo el mismo nivel de gasto total.

- **Política monetaria.** El BCRD está consciente del riesgo del aumento de la inflación en el contexto de los aumentos de los precios internacionales de alimentos y combustibles, así como de una economía que está creciendo a niveles cerca de su potencial. Si bien creemos que la inflación está bajo control, el Banco Central está preparado para ajustar la tasa de política según sea necesario, para cambiar a una postura de política

más restrictiva con el objetivo de lograr la meta de inflación. Para señalar una postura más contractiva, la tasa de crecimiento de la base monetaria en el programa monetario será reducida, con su correspondiente contrapartida de reducción de RD\$10 mil millones en la meta de AIN para el 2011, a RD\$70 mil millones. A fin de apoyar el nivel de reservas internacionales, el Ministerio de Hacienda depositará en el Banco Central todos los ingresos de divisas provenientes de préstamos externos y bonos.

- **Sector eléctrico.** El Gobierno ha dado pasos importantes en la mejora de la gestión de las empresas distribuidoras de electricidad, que están empezando a arrojar beneficios en términos de una mayor eficiencia en el sector. Sin embargo, el reciente aumento en el precio mundial del petróleo ha incrementado de manera significativa el costo de generación de electricidad. Para salvaguardar la posición financiera del sector eléctrico, el Gobierno está introduciendo una serie de medidas que modifican los entendimientos previos en el área.

- **Ancla.** Para aliviar el impacto sobre los consumidores de las ineficiencias en el sector eléctrico, el Gobierno introducirá por ley el (promedio) de la “tarifa técnica” para finales de septiembre de 2011 (indicador de referencia estructural), el cual cubre pérdidas de distribución por solo 12% (basado en las mejores prácticas internacionales, en vez de las actuales pérdidas de distribución superiores a 40%), como se especifica en el estudio de tarifas técnicas comisionado al Banco Mundial y publicado por la Superintendencia de Electricidad (<http://www.sie.gov.do/inecom.php>).

- **Flexibilidad.** El Gobierno enviará al Congreso un proyecto de ley que introducirá un mecanismo de ajuste automático para el (promedio) de la “tarifa técnica” de electricidad que refleje los cambios en los costos de la generación, transmisión y distribución, en consulta con los técnicos del FMI. Se espera que el proyecto de ley sea aprobado en el Congreso para finales de septiembre de 2011 (indicador de referencia estructural). En caso de un incremento significativo en los precios del petróleo antes de que se apruebe la ley, las autoridades ajustarán la tarifa eléctrica, pasando los costos más altos de la generación a los clientes, evitando desbalances financieros mayores en el sector eléctrico, y manteniendo el mismo subsidio de electricidad incluido en la modificación presupuestaria reciente.

- **Apoyo.** Aunque las tarifas de electricidad se han incrementado en 20% desde noviembre de 2010, se espera que el déficit corriente del sector eléctrico sea dos veces más grande que lo que se proyectaba en el presupuesto de 2011, y el Gobierno central tendrá que transferir unos US\$340 millones adicionales (0.6 % del PIB) al sector eléctrico para cubrir subsidios adicionales debido a los altos precios del petróleo. En adición, el Gobierno se propone transferir US\$193 millones para cubrir deudas

de la CDEEE concertada con la banca comercial local. Por esta razón, las autoridades proponen modificar el criterio cuantitativo de desempeño del déficit corriente del sector eléctrico de US\$350 a casi US\$690 millones para 2011 de acuerdo al patrón trimestral representado en el cuadro 1.

Garantías

El Gobierno considera que las políticas establecidas en las cartas de intención anteriores, y las adiciones y modificaciones en la presente carta de intención, son adecuadas para lograr los objetivos de su programa. Sin embargo, tomará todas las medidas adicionales que puedan ser adecuadas para este propósito, aunque absteniéndose de tomar medidas que vayan en contra del programa. El Gobierno mantendrá el diálogo productivo y

fructífero que hemos tenido con el Fondo en el pasado. En este espíritu de cooperación, el Gobierno consultará con el Fondo sobre la adopción de estas medidas (y antes de cualquier revisión de las políticas contenidas en estas cartas de intención) y continuará proporcionando al personal del Fondo toda la información pertinente que sea necesaria para completar las revisiones del programa y dar seguimiento a su ejecución.

Transparencia

Estamos en proceso de publicar todos los informes anteriores del equipo técnico del FMI y tenemos la intención de publicar los siguientes, una vez que sean traducidos. Además, como parte de nuestra estrategia de comunicación, tenemos la intención de publicar esta carta en las páginas web del Banco Central,

Cuadro I. República Dominicana: Criterios Cuantitativos de Desempeño 2010- II

	Programa	Actual Jun.	Margen		Prog.	Actual Sep.
2010						
Metas Fiscales						
1. Balance global de la administración central (piso) 2/3	-88.4	-88.1	0.3	✓	-95.8	-91.2
2. Balance global del sector público consolidado (piso) 2/4	-119.5	-119.0	0.5	✓	-133	-132.3
Metas de Electricidad						
3. Balance corriente global del sector eléctrico público (piso) 5/6	...	-279.6	...			-453
Metas monetarias 4/						
4. Reservas netas internacionales (piso) 5/	1,888	2,128	240	✓	1,643	1,976
5. Activos internos netos (tope) 3/	...	50.9	...		73.2	59.1
Metas de deuda						
6. Acumulación de atrasos públicos con generadores de electricidad (tope) 5/	0.0	0.0	0.0	✓	0.0	91.2
7. Acumulación de atrasos de la deuda externa pública 5/7/	0.0	0.0	0.0	✓	0.0	0.0
Partidas de Memorando						
3a. Meta original para el balance corriente global del sector eléctrico público 5/6/	...	-279.6	-453.0
5a. Meta original para los activos internos netos (tope) 3/	...	50.9	...		73.2	59.1

1/Metas para finales del mes, definidas en el Memorando Técnico de Entendimiento.

2/Flujos acumulados desde diciembre de 2008 para metas en 2010 y Flujos acumulados.

3/En miles de millones de pesos dominicanos.

4/ Las metas del programa son calculadas como el promedio de los últimos 5 días en cada fecha pertinente del periodo. Las RNC son ajustadas por faltantes/excesos en los desembolsos externos presupuestados de acuerdo al Memorando Técnico de Entendimiento.

5/En millones de dólares de EE.UU.

6/El balance corriente global del sector eléctrico público para 2011 está propuesto a ser revisado hacia arriba al doble de su nivel anterior debido a choques de los precios del petróleo.

7/Meta continua.

Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía, para mantener informados a nuestros ciudadanos y a la comunidad de inversionistas internacionales acerca de nuestras acciones e intenciones de política. También autorizamos al Fondo a publicar esta carta para facilitar un más amplio acceso y revisión

de nuestras políticas por parte de la comunidad internacional.

Atentamente,

Héctor Manuel Valdez
Gobernador del Banco Central

Daniel Toribio
Ministro de Hacienda

Temístocles Montás
Ministro de Economía

Margen		Programa	Actual	Margen		Programa	Actual	Margen		Prog.	Metas	Rev. Prog.	
			Dic.				Mar.			Jun.	Modificadas	Sep.	
							2011				Sep.-Dic. 2011	Dic.	
												2011	
4.6	✓	-102.3	-105.9	-3.7	✗	-14.9	-16.6	-1.7	✗	-21.3	N	-27.9	-33.5
0.7	✓	-147.0	-152.2	-5.2	✗	-21.5	-20.3	1.2	✓	-35.6	N	-49.5	-63.8
		...	-737.5	...		-77.0	-191.1	-114.1	✗	-145.2	Y	-570.0	-690.0
324	✓	2,278	2,545	267	✓	1,665	1,811	146	✓	1,765	N	1,865	2,315
14.1	✓	70.4	49.1	21.3	✓	80.0	69.6	10.4	✓	80	Y	70.0	70.0
91.2	✗	0.0	0.0	0.0	✓	0.0	133.0	133.0	✗	0.0	N	0.0	0.0
0.0	✓	0.0	0.0	0.0	✓	0.0	0.0	0.0	✓	0.0	N	0.0	0.0
...		...	-737.5	...		-77.0	-191.1	-114.1		-145.2		-241.6	-350.0
14.1		70.4	49.1	21.3		80.0	69.6	10.4		80.0		80.0	80.0

Directorio Ejecutivo del FMI concluye quinta y sexta revisión en virtud del Acuerdo Stand-By de la República Dominicana.



El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) completó las revisiones quinta y sexta del desempeño económico de la República Dominicana el pasado 15 de julio de 2011, en el marco de un programa respaldado por un Acuerdo Stand-By (SBA) de 28 meses. La finalización de dichas revisiones permitió el desembolso inmediato de un monto equivalente a derechos especiales de giro (DEG) 218.9 millones (alrededor de US\$348.1 millones al tipo de cambio actual), con lo que el total de desembolsos ascendería a un monto equivalente a DEG 766.2 millones (alrededor de US\$1,218.4 millones al tipo de cambio actual).

Al concluir la revisión, el Directorio Ejecutivo aprobó además una dispensa de no observancia del criterio de ejecución de la balanza corriente del sector eléctrico público para finales de junio de 2011; las dispensas de aplicabilidad de los criterios de ejecución correspondientes a finales de junio de 2011; y la modificación a los criterios de ejecución de la balanza corriente del sector eléctrico público y los activos internos netos del Banco Central, para finales de septiembre y finales de diciembre de 2011.

El SBA fue aprobado el 9 de noviembre de 2009, por un monto equivalente a DEG 1,094.5 millones (alrededor de US\$1.74 mil millones), igual al 500 % de la cuota de la República Dominicana en el FMI.

Tras el debate del Directorio Ejecutivo de la República Dominicana el 15 de julio, Nemat Shafik, subdirector gerente y presidente interino, hizo la siguiente declaración:

“Las condiciones macroeconómicas en la República Dominicana siguen siendo bastante favorables y las políticas previstas en el programa respaldado por el Fondo han contribuido a mantener la estabilidad. Tras una fuerte recuperación económica en 2010, la aplicación de políticas más estrictas en 2011 ha sido ampliamente apropiada. A medida que la economía comenzó a desacelerarse hacia su tendencia de largo plazo, la preocu-

pación por el recalentamiento se ha disipado. Sin embargo, las presiones inflacionarias han surgido como consecuencia de la subida de los precios internacionales de productos primarios, nublando las perspectivas económicas favorables y exigiendo una respuesta política prudente.

“La gestión fiscal se vio complicada por los precios del petróleo, que inflaron los subsidios de electricidad ante la ausencia de un mecanismo flexible de fijación de precios. A pesar de los esfuerzos para contener el gasto, los retrasos en el fortalecimiento de la administración fiscal dio lugar al incumplimiento de algunas de las metas fiscales para finales de diciembre de 2010 y finales de marzo de 2011. A fin de preservar los objetivos fiscales para 2011, las autoridades adoptaron medidas correctivas, que incluyeron recortes considerables en el gasto primario no social, aumentos adicionales en las tarifas de electricidad y un paquete tributario.

“La política monetaria más restrictiva en curso ha contribuido a moderar la demanda interna y limitar los efectos de segunda ronda de los precios de los productos primarios sobre la inflación. El Banco Central está dispuesto a reaccionar si las presiones inflacionarias no ceden. El choque fuerte a los términos de intercambio realza la importancia de mantener la flexibilidad en el tipo de cambio. Las autoridades deben ser elogiadas por su determinación en el mantenimiento de la estabilidad financiera y el fortalecimiento de la supervisión bancaria.

“El paquete de reformas previsto en el programa debe ser aplicado con vigor, sobre todo mediante la reducción de los incentivos fiscales y limitando la presión del sector eléctrico sobre el presupuesto. Las recientes medidas adoptadas para racionalizar las exoneraciones fiscales y centralizar su administración son bienvenidas. El compromiso de las autoridades para introducir una tarifa “técnica” en función de la recuperación de costos y adoptar un mecanismo de tarifas de electricidad flexible, al tiempo que se fortalece la red de seguridad social, es un paso muy positivo,” dijo Shafik. 

Motores del crecimiento

sectores productivos



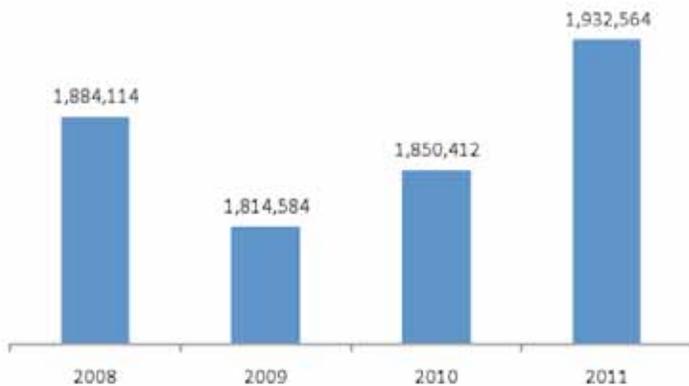
Turismo

Durante los primeros cinco meses del año 2011, el país recibió por los diferentes aeropuertos internacionales un total de 1,932,564 visitantes no residentes, lo que representó un crecimiento de 4.44%, producto de 82,152 pasajeros adicionales, en comparación con el mismo período de 2010. Este comportamiento se debe al dinamismo registrado en el segmento de los extranjeros no residentes, al aumentar 5.09%. En otro orden, el renglón de los residentes muestra que 7,506 pasajeros adicionales

realizaron viajes al exterior, para un crecimiento de 4.29%, durante el período bajo estudio. Sin duda, el sector turismo es uno de los motores más importantes para la economía de cualquier país y en especial para la República Dominicana, por ello su comportamiento y dinamismo es muy importante para el análisis de la economía del país.

La llegada total de pasajeros en el período enero-mayo del presente año, alcanzó la cifra de 2,115,006 personas, para una variación de 4.43%, en relación con igual lapso del año anterior. La llegada de visitantes no residentes durante el mes de mayo de 2011 fue de 297,788 turistas, para un aumento de 0.26%, en comparación con el mismo mes del pasado año. En este resultado influyó el crecimiento de 1.96% de los extranjeros no residentes, al aportar en términos absolutos 4,839 turistas, que compensó la caída de 4,070 dominicanos no residentes al compararlo con el mes de mayo de 2010.

Llegada total de pasajeros No Residentes enero-mayo 2008-2011



Fuente: Banco Central de la República Dominicana, Departamento Cuentas Nacionales y Estadísticas Económicas División de Turismo. Informe del flujo turístico enero – mayo 2011.

En el período de enero-mayo de 2011, la llegada de los extranjeros no residentes alcanzó un incremento en términos absolutos de 82,831 visitantes, sustentado por la afluencia de turistas residentes de América del Sur que al crecer el 48.07%, aportaron 50,133 visitantes, destacándose Argentina (18,432), Brasil (15,463), Chile (5,581), Colombia (3,248) y Perú (2,851) como los países de mayor contribución. Asimismo, los procedentes de América del Norte colaboraron con 35,554 visitantes, producto de la llegada de 33,174 estadounidenses. El continente europeo presentó una recuperación, al registrar una caída de tan solo -880 turistas, superando los -40,663 de igual período de 2010, influyendo en este resultado el incremento de algunos mercados tradicionales demandantes del producto turístico dominicano como: Italia, Alemania y Francia. Es importante destacar el aumento de 15,694 turistas que continúa presentando Rusia, seguido de los procedentes de Polonia con 1,668 visitantes.

El perfil de los extranjeros no residentes, en el período analizado, muestra que el 93.51% de los turistas que visitaron el país lo hicieron por recreación, y el 91.03% se hospedó en hoteles. Con respecto al género, el 51.07% correspondió al femenino y el 48.93% al masculino, mientras el 63.03% de los turistas que nos visitaron es relativamente joven, ya que oscila entre 21 y 49 años de edad.

Construcción

El valor agregado de la construcción registró un crecimiento de 6.6%, con relación al mismo período del año 2010, lo cual se explica por los mayores volúmenes de venta alcanzados por los principales insumos, entre los que se destacan: cemento 4.6%, varilla 12.0% y pintura 46.2%, los cuales fueron impulsados por la construcción privada.

La inversión privada en esta actividad fue estimulada por la expansión de los préstamos canalizados a través de las instituciones financieras, los cuales alcanzaron un monto de RD\$35,721.2 millones, reflejando un aumento de 51.1% con

relación a igual período del pasado año. Entre estos desembolsos se destacan los incrementos de los correspondientes a los Bancos Múltiples 66.2%, a las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, 34.7% y al resto de las Otras Sociedades de Depósito 5.1%.

Por el contrario, la inversión pública registró una disminución de -1.5%, debido en gran medida, al ajuste que viene ejecutándose desde mediados del pasado año en el gasto fiscal, razón por la cual se ha reducido el inicio de nuevas obras, limitándose en gran medida, a finalizar los principales megaproyectos. En efecto, se encuentran en la fase de terminación varias obras, dentro de las que se destacan: el Proyecto Corredor Duarte: Avenida John F. Kennedy-Avenida Núñez de Cáceres; Avenida John F. Kennedy-Calle Dr. Defilló; Avenida 27 de Febrero-Avenida José Ortega y Gasset; Avenida 27 de Febrero-Núñez de Cáceres y la Avenida Charles de Gaulle-Autopista San Isidro. Durante el período analizado se destaca la reducción de los desembolsos del Gobierno destinados al Plan Nacional de Asfaltado, siguiendo los lineamientos de reducción del gasto fiscal.

Indicadores de la construcción enero-marzo 2010-2011 tasas de crecimiento (%)

Concepto	10/09	11/10*
Valor agregado	19.4	6.6
Gasto en construcción del Gobierno Central	773.6	-1.5
Préstamos a la construcción	21	51.1
Asociaciones de ahorros y préstamos	27.1	34.7
Bancos comerciales	22.9	66.2
Resto otras sociedades de depósito	3.9	5.1
Ventas Locales		
Cemento (T.M.)	8.7	4.6
Pintura (Galones)	2.5	46.2
Varilla (T.M.)	40.7	12
Importaciones		
Cemento asfáltico (Barriles)	288.7	-66.9
Cemento (US\$)	-5.0	-72.6
Varilla (US\$)	87.0	73.4
Precios		
Cemento	0.3	1.9
Pintura	-0.2	8.5
Varilla	-6.9	36.8

Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Resultados preliminares de la economía dominicana enero-marzo 2011.

* Cifras preliminares.

Comercio

La expansión de 5.4% observada en el valor agregado de esta actividad se debió principalmente al aumento de 21.7% registrado en las importaciones comercializables, las cuales ascendieron a la suma de US\$2,884.3 millones en el primer trimestre del año. En adición, se destaca el incremento de 13.8% en los préstamos del sistema financiero armonizado al consumo y de 20.8% en los destinados al comercio. En el mismo tenor, las ventas de los principales establecimientos comerciales de supermercados y tejidos, presentaron aumentos de 9.9% y 4.2%, respectivamente.

Indicadores de comercio 2010-2011

tasas de crecimiento (%)

Concepto	10/09	11/10*
Valor agregado	15.7	5.4
Importaciones comercializables (US\$)	25.4	21.7
Préstamos al consumo	8.7	13.8
Préstamos al comercio	21.3	20.8
ITBIS recaudado por servicio comercial	22.4	-6.5
Consumo de energía del comercio (KWH)	8.6	3.5
Ventas (RD\$):		
Supermercados	6.9	9.9
Tejidos	20.1	4.2

Fuente: Banco Central de la República Dominicana. Resultados preliminares de la economía dominicana enero-marzo 2011.

Agropecuario

Durante el primer trimestre del año 2011, el valor agregado de esta actividad exhibió un incremento de 0.5%. Este resultado reflejó una desaceleración, en comparación al nivel alcanzado en igual periodo del pasado año, debido a la disminución de -2.9% mostrada por el Subsector Agrícola, por el desempeño negativo de las actividades arroz (-54.8%), y otros cultivos (-5.0%). Por el contrario la actividad cultivos tradicionales de exportación registró un aumento de 10.4 %.

Durante el periodo analizado el Banco Agrícola de la República Dominicana realizó desembolsos de préstamos a los productores agrícolas, ascendentes a la suma de RD\$1,061.6 millones, lo que representó un incremento de 17.8%, respecto al mismo trimestre de 2010. Estos recursos fueron destinados a la producción de papa, yuca, batata, habichuelas, ajo, cebolla, hortalizas, cultivos de invernaderos, yautía, ñame, guineo, plátano, tomate y auyama, entre otros.

La contracción en la producción de arroz (-54.8%) obedeció a la menor cantidad de tareas cosechadas (-39.7%), debido a que en el mes de julio de 2010 la Comisión Nacional Arrocería dispuso, mediante resolución, reducir la siembra a partir del mes de agosto de ese año, por los grandes volúmenes de existencias del producto en factorías, las cuales se proyectaban en unos 7.3 millones de quintales de arroz blanco para finales del 2010.

Como consecuencia de esta situación, en el mes de diciembre de 2010 solo se sembraron 183 mil tareas de este importante rubro, a diferencia del mismo mes del año anterior, en el cual la siembra ascendió a 402 mil tareas. En adición, los rendimientos obtenidos resultaron inferiores en -25.0% a los del pasado año, influenciado por la aparición de plagas y enfermedades que afectaron sensiblemente el cultivo, principalmente en las zonas del Bajo Yuna, Villa Riva y San Juan de la Maguana.

El valor agregado de la actividad cultivos tradicionales de exportación registró un crecimiento de 10.4%, reflejando una importante recuperación, en comparación con la caída de -4.4% en igual período del 2010, debido al aumento de los volúmenes de producción de tabaco en rama, 10.7%; café, 32.5%; cacao en grano, 49.5% y caña de azúcar, 3.6 %, ante el incentivo que representan los altos precios prevalecientes en el mercado internacional de estos bienes primarios.

El incremento de 10.7% en la producción de tabaco se explica por la expansión de 10.8% en la siembra, la cual ascendió a unas 114 mil tareas de diferentes variedades del cultivo. El volumen exportado de tabaco en rama mostró un aumento de 51.2% en el período analizado.

La producción de cacao experimentó un aumento de 49.5%, estimulada por el alza de los precios internacionales y a nivel de finca en el país. A esto se agrega la incidencia del financiamiento del Banco Agrícola a los productores de cacao, cuyos desembolsos alcanzaron un monto de RD\$6.9 millones en el trimestre analizado.

El aumento de 3.6% en la producción de caña de azúcar, se atribuye a las inversiones en maquinarias y equipos que vienen realizando, desde finales del pasado año, algunos de los ingenios más importantes. Asimismo, se destaca la incidencia de la incorporación de un nuevo ingenio a la actividad productiva, a partir del mes de enero de 2011.

La producción de café resultó superior en 32.5% a la de igual trimestre de 2010, en respuesta al estímulo que representó el incremento de 78.9% en los precios promedios internacionales. Además, los desembolsos del Banco Agrícola al Sector Cafetalero se incrementaron en 149.5% en el periodo analizado.

La disminución de -5.0% en el valor agregado de la actividad Otros Cultivos, estuvo sustentada en los menores niveles de producción de importantes rubros, entre los que se destacan: yuca (-31.9%), maíz (-17.3%), guandules (-16.2%), yautía (-11.7%), plátano (-15.9%), entre otros.

La producción de plátanos resultó inferior en -15.9%, básicamente por la disminución registrada en los rendimientos -18.2%, debido a los daños provocados por la sigatoka negra.

Los menores volúmenes de producción de habichuelas (-1.6%), se atribuyen a la reducción en las tareas cosechadas (-7.4%) y en los rendimientos. En las habichuelas rojas y las



blancas se verificaron caídas de -5.0% y -1.8%, influenciado por las disminuciones de -0.47 y -8.41% en los rendimientos, respectivamente, por los efectos de la sequía.

En la contracción experimentada por la producción de guandules (-16.2%), influyó la menor cantidad de tareas cosechadas (-5.9%) y la merma en los rendimientos, producto de los daños ocasionados por el ataque de plagas.

El desempeño negativo de la producción de yuca (-31.9%), yautía (-11.7%) y batata (-6.3%), obedeció a la reducción de las tareas cosechadas. En el caso de la yautía y la yuca, también se registró una caída en los rendimientos, esta última afectada por los ácaros.

En contraste, la producción de guineo exhibió un incremento de 16.3%, por la expansión de 11.2% en las tareas cosechadas y de 4.5% en los rendimientos, por la rehabilitación e incorporación de nuevas áreas para la producción, influenciado por el cultivo del guineo orgánico, producto que continúa aumentando su participación en los mercados internacionales, estimulado por una mayor demanda y precios atractivos. El volumen exportado de este rubro registró una expansión de 17.9% en el trimestre analizado, en comparación a igual periodo de 2010. El crecimiento de 5.0% exhibido por el valor agregado de la actividad Ganadería, Silvicultura y Pesca, estuvo sustentado principalmente en la expansión del ganado porcino, 13.9%; huevo, 16.2%; ganado vacuno, 2.5%; leche, 1.3% y pollo, 0.4%. Estos resultados fueron favorecidos por el aumento de 24.4% en el financiamiento del Banco Agrícola a los ganaderos. Adicionalmente, en el caso de los pollos vivos y los huevos, el desempeño observado se atribuye al aumento de la demanda. La silvicultura registró un incremento de 3.4%, impulsado por el mayor uso de leña por parte de las familias de la zona rural, mientras que la pesca mostró una variación positiva de 1.2%, estimulada por una mayor demanda.

Comunicaciones

El valor agregado de esta actividad registró una variación negativa de -0.5%, debido básicamente a la reducción de -0.4% experimentada por el stock de líneas netas al mes de marzo de 2011, por la incidencia de las líneas móviles, las cuales resultaron inferiores en 0.7% a las de igual periodo de 2010. Asimismo, las recaudaciones por concepto del ITBIS al servicio de las telecomunicaciones y el tráfico de minutos internacionales entrantes disminuyeron en -8.0% y -0.8%, respectivamente. Este resultado muestra la efectividad de una serie de medidas adoptadas por el INDOTEL, como es la portabilidad numérica, que han frenado la oferta de este servicio pues el mercado ha llegado a su tope, ya que la teledensidad es casi de un 100%, a pesar de las agresivas campañas de las empresas de telecomunicaciones existentes para atraer nuevos clientes.

Zonas francas

Esta actividad de zonas francas registró un incremento de 10.3% en el valor agregado, reflejando una notable recuperación, en comparación con la contracción de -9.1% exhibida en igual periodo del pasado año, sustentado en la expansión de 12.5% de la rama de Fabricación de Productos Textiles y de 8.7% de las Otras Industrias de Zonas Francas. Las exportaciones totales valoradas en US\$ registraron un crecimiento de 13.1%, impulsadas por la rama de actividad Fabricación de Productos Textiles, cuyas exportaciones resultaron mayores en 17.9%, superando una disminución de -5.9% mostrada en igual lapso de 2010. De igual manera, se destaca la incidencia de las exportaciones de las Otras Industrias de Zonas Francas, con un incremento de 11.8%, sustentado en las ramas de Fabricación de Calzados, 35.8%; Fabricación de Equipos Médicos y Quirúrgicos, 12.0%; Artículos de Joyería y Conexos, 8.8%; Productos Farmacéuticos, 6.5% y el resto, 40.5%. 

Competitividad sistémica y productividad



UNA AGENDA EN CONSTRUCCIÓN DE COMPETITIVIDAD REGIONAL

Por Andrés van der Horst Álvarez*

Crear empleos dignos y de calidad, y estrechar cada día la brecha de la desigualdad y la pobreza, seguirá siendo por un buen tiempo un tema preponderante en la agenda de trabajo de los países de América. Para ello, sin soslayar otros esfuerzos, será necesario alcanzar mayores niveles de crecimiento sostenido ajustado a las mejores prácticas tecnológicas y productivas. La Red Interameri-

cana de Competitividad (RIAC) es el instrumento continental creado para promover la competitividad tanto en el sector público como privado y hacer de esas agendas nacionales, un proyecto regional.

En la medida en que los países de la región puedan incorporar y desarrollar mejores prácticas competitivas, e intercambiarlas entre sus pares, en esa misma medida las naciones de las Américas podrán ir estrechando el cerco de la pobreza y la desigualdad, al enfocarse en cómo aumentar la productividad, facilitar los emprendimientos y estimular la innovación.

*El autor es Secretario de Estado y Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad y Presidente de la Red Interamericana de Competitividad (RIAC)



La RIAC es una red nueva y novedosa. Fue adoptada en Chile en el año 2009, en un entorno de crisis global, con el propósito de convertirse en un catalizador que busca promover un diálogo sobre políticas públicas entre las autoridades y consejos de competitividad de la región, fortalecer su comunicación y cooperación, promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas e impulsar iniciativas regionales orientadas a la mejora de competitividad y productividad.

La República Dominicana fue miembro fundador de la Red y ha tenido una activa participación en el desarrollo de la agenda permanente de Competitividad. Este año, la Presidencia de la RIAC la ostenta la República Dominicana y el Consejo Nacional de Competitividad.

Como presidente pro-tempore de la RIAC hemos dado mayor énfasis a la interacción sector público, privado y académico, y al fortalecimiento institucional como mecanismos idóneos para lograr el pacto fundamental para la competitividad de las naciones. Ya que adoptar una actitud competitiva en la gestión tanto pública como privada es una decisión y un acto de voluntad política y empresarial.

Desde el CNC hemos trabajado creando esos espacios de diálogo y apoyando la mejora de las instituciones, promoviendo la cultura de la calidad y la asociatividad entre empresas, productores y proveedores de servicios. Ahora compartimos esas experiencias con los demás países de la región buscando aprender de sus éxitos y también de las dificultades.

A pesar de su reciente formación y de lo accidentado que ha sido este período de crisis financiera global, la RIAC en apenas tres años ha logrado:

- 1) Fortalecer su organización a través del trabajo constante, hasta alcanzar que la Organización de Estados Americanos (OEA) se convierta en secretaría técnica permanente de la RIAC, con cuyo paso el organismo consigue un brazo ejecutor para la realización de sus tareas. Uno de los trabajos permanentes que realiza esta Secretaría Técnica es mantener un inventario de las mejores prácticas que levantamos de manera continua y las ponemos al servicio del resto de las naciones de las Américas, de forma tal que el intercambio de las mejores prácticas sea constante, sistemático y, por supuesto, aprovechable.

- 2) Establecer el observatorio de competitividad de la RIAC, el cual unifica todos los observatorios de competitividad de las Américas y sirve de banco de datos para la región.

- 3) Preparar, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ocho estudios de mejores prácticas para la competitividad.

Estos estudios, serán presentados y discutidos próximamente durante el V Foro de Competitividad de Las Américas que se realizará del 5 al 7 de octubre en Santo Domingo. Son estudios innovadores, que arrojan luz sobre nuevos sectores en los que tenemos oportunidades de éxito. Algunos de ellos, por ejemplo, tratan de Cómo Promover la Innovación en el Sector de Servicios; Análisis Estratégico de las Innovaciones en los Servicios de Turismo y Telecomunicaciones en América Latina y El Caribe; Mejores Prácticas para la Promoción y el Consumo de Energías Renovables en Latinoamérica y El Caribe; Perspectivas y Tendencias de la Generación Distribuida con Energías Renovables en Latinoamérica, y Logística, Componente Clave para Impulsar la Competitividad en Latinoamérica y El Caribe.

Pero los estudios son un punto de partida, el compromiso real es poner en práctica de manera decidida las políticas, los instrumentos y los lineamientos que permitirán impulsar la productividad de nuestras empresas, la adopción de tecnología, fortalecer la capacidad de innovación y creatividad, mejorar la calidad de nuestra infraestructura, de nuestras instituciones y desarrollar nuestro capital humano y cultural.

Estas tareas continuas y pendientes a nivel nacional, tienen eco a nivel de región. América, pero sobre todo América Latina, debe trabajar con ahínco para generar mayor confianza en que su desarrollo económico, social y político transita de la mano de la capacitación, la innovación, el emprendimiento y la competitividad, y no del asistencialismo, la demagogia y la protección artificial.

A esto nos referimos con la “agenda en construcción” de la RIAC, al trabajo sin conclusión que tenemos delante, pero que se hace más ligero cuando compartimos la tarea entre todos.

Competitividad gubernamental. El futuro del Gobierno. Lecciones aprendidas alrededor del mundo



Foro Económico Mundial

En el Plan Nacional de Competitividad Sistémica de la República Dominicana no se habló únicamente de que las empresas tenían que ser competitivas y los trabajadores productivos, sino de que el Gobierno debe tener nuevos atributos, ser: Inteligente, Flexible, Ágil y Transparente (IFAT). Así, para que el Gobierno dominicano sea un administrador público eficaz y eficiente debe convertirse en un nuevo tipo de organización que se base en criterios de calidad, de trabajo enfocado a objetivos y de satisfacción al ciudadano. El modelo IFAT pretende que el Gobierno se convierta en una organización inteligente en tres dimensiones temporales: en el pasado, para tener memoria y aprender de la experiencia pasada; en el presente, para ser crecientemente profesional, mediante la implementación del Servicio Civil y Carrera Administrativa o la posible publicación de una nueva ley de la Función Pública; y hacia el futuro, para poder construir escenarios, generar cursos de acción política y tener una visión de largo plazo.

En este contexto, el Foro Económico Mundial, presentó el documento *“El futuro del Gobierno. Lecciones aprendidas alrededor del mundo”* que habla también de que para ser eficientes y eficaces en el complejo, interrelacionado y cambiante entorno de hoy, los Gobiernos deben rediseñar sus estructuras y procesos para sacar provecho de un nuevo conjunto de actores y herramientas. A continuación se presenta una síntesis de las partes más relevantes de este documento.

Los Gobiernos de todo el mundo se enfrentan a nuevas demandas, expectativas y al crecimiento a gran velocidad de nuevas

tecnologías y herramientas. Un ejemplo actual es el Medio Oriente, donde una revolución de los jóvenes basada en la revolución tecnológica global exige una reforma inmediata. Los desafíos que enfrentan los Gobiernos trascienden cada vez más las fronteras nacionales y requieren de recursos y experiencia para ser movilizados en una escala que supera con creces la de los Gobiernos.

Para ser eficientes y eficaces en el complejo, interrelacionado y cambiante entorno de hoy, los Gobiernos necesitan rediseñar sus estructuras y procesos para sacar provecho de un nuevo conjunto de actores y herramientas.

En este contexto, el Foro se complace en presentar *“El Futuro del Gobierno: Lecciones Aprendidas Alrededor del Mundo”*, un informe elaborado por el Foro Económico Mundial a través del Programa Mundial sobre el Futuro del Gobierno. El Consejo está compuesto por 15 de los expertos más innovadores y de destacados profesionales de algunos de los Gobiernos más avanzados, así como de organizaciones internacionales.

El informe ofrece un resumen de los debates que han tenido lugar en el marco de las actividades del Foro sobre cómo las estrategias, estructuras y prácticas de los Gobiernos deben cambiar en los próximos años y cómo las nuevas redes y tecnologías se pueden aprovechar para transformar la capacidad del Gobierno. Incluye una serie de notas sobre políticas, que destila parte de la información disponible más actual y vital para la modernización del Gobierno y concluye con casos de estudio de todo el mundo.

Los Gobiernos del futuro tendrán que adaptarse y evolucionar continuamente para crear valor. Para mantener su relevancia necesitan ser sensibles a las condiciones rápidamente cambiantes, a las expectativas de los ciudadanos y fomentar su capacidad para operar de manera efectiva en las complejas e interdependientes redes de las organizaciones y los sistemas en los sectores público, privado y sin fines de lucro para producir valor público.

Como se recomienda en este informe, lo que se necesita hoy en día es un Gobierno más plano, ágil, simplificado y tecnológicamente habilitado (FAST, por sus siglas en inglés).

En la mayoría de los países, los sistemas de servicio civil de los Gobiernos actuales requieren de una considerable modernización. El informe sugiere una serie de medidas para armonizar los sistemas de la administración pública a las necesidades de los Gobiernos FAST. Asimismo, en el siglo 21 los Gobiernos de muchos países estarán marcados por reducciones en el tamaño de la administración pública.

El informe hace hincapié en la importancia de una cuidadosa planeación de la reducción de la plantilla, aunada a importantes avances organizativos, tecnológicos y de la mano de obra inherente a los Gobiernos FAST, para construir organizaciones esbeltas y aerodinámicas que puedan prosperar en el nuevo orden mundial. Gobiernos adaptativos que comparten trabajo, servicios y recursos a través de la red y estrategias de Gobierno 2.0, pueden mantenerse en forma al tiempo que cumplen su misión de manera eficaz e innovadora.

También analiza los poderosos, pero, en algunos casos, polémicos conceptos de un Gobierno abierto y de datos abiertos, dando ejemplos de cómo los Gobiernos están utilizando el poder de la Internet y la Web -incluyendo las redes sociales- para transformar la gobernanza, empoderar a los ciudadanos y reconstruir el contrato social entre los líderes políticos y los ciudadanos.

El informe comparte experiencias sobre herramientas de participación ciudadana diseñadas para incorporar las perspectivas e ideas de los ciudadanos en la toma de decisiones y reflexiona sobre cómo pueden ser construidas relaciones en red entre los sectores público y privado, para resolver problemas difíciles que no pueden ser abordados por uno u otro sector trabajando por separado.

Gobierno abierto representa un movimiento mundial emergente, aunque los Gobiernos nacionales siguen siendo divergentes con respecto a la definición y puesta en práctica de estas ideas. Claramente, el intercambio de mejores prácticas y lecciones que funcionan a medida que se acumulan experiencias, será crucial.

Una de las cuestiones clave que enfrentan los funcionarios pú-

blicos es el equilibrio adecuado entre la apertura del Gobierno y la gestión de riesgos.

Existe una tensión natural entre las características de un Gobierno abierto -datos abiertos, libre acceso, transparencia y rendición de cuentas- y susceptibilidades por la seguridad. El informe describe los riesgos clave relacionados con la seguridad cibernética del Gobierno abierto, de la cual los funcionarios deben estar muy conscientes.

Por otra parte, para acelerar la necesaria transformación del Gobierno, el informe sugiere que la comunidad internacional necesita un nuevo tipo de indicadores que vayan más allá de medir los avances en Gobierno electrónico y las TIC relacionadas con el rendimiento de toda la sociedad. Los autores instan a los Gobiernos a diseñar y poner en práctica dos nuevas formas complementarias de evaluación del desempeño de los Gobiernos.

El primer conjunto de medidas consisten en un enfoque holístico para el desempeño del Gobierno a lo largo de los cuatro ejes definidos anteriormente como FAST (plano, ágil, simplificado y tecnológicamente habilitado). El segundo conjunto se centra en medir el valor de esta transformación para los ciudadanos. El primer conjunto de indicadores (métricas FAST o MGT), permitirá el seguimiento de la “preparación para la transforma-

Los gobiernos del futuro tendrán que adaptarse y evolucionar continuamente para crear valor

ción” de los Gobiernos, mientras que el segundo permitirá a los Gobiernos medir y tener una referencia del progreso en el “valor público” desde el punto de vista de los ciudadanos.

Independientemente de la reforma, revitalización y una revolución tecnológica, la realidad es que en muchos países en desarrollo, por lo menos en un futuro previsible, el Gobierno solo no será capaz de desarrollar la capacidad suficiente para ofrecer servicios básicos a los ciudadanos. Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas demuestra claramente que las fuerzas del mercado por sí solas tampoco producen valor público.

Una serie de asociaciones público-privadas y otros acuerdos multisectoriales han abierto posibilidades para la creación de valor y una mayor eficiencia. En este contexto, el informe destaca el potencial de la empresa social, como un medio importante para aprovechar el potencial innovador de la iniciativa empresarial para el desarrollo social y económico en particular en lugares donde es probable que ni el Gobierno ni el mercado produzcan valor utilizando los medios tradicionales.

El informe profundiza en la futura arquitectura del Gobierno (cómo se puede lograr la eficacia y la eficiencia internas en las

operaciones del Gobierno) y concluye con una serie de casos de estudio que capturan algunos de los desarrollos más importantes sobre la reforma y modernización del Estado hoy, en una serie de países y regiones, incluyendo la OCDE, Singapur, los Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, el Foro Asia Pacífico de Cooperación Económica y el Reino Unido.

A pesar de las grandes variaciones que se mantendrán entre los Gobiernos, hay ciertas recomendaciones válidas a nivel mundial, mejores prácticas y lecciones aprendidas, así como una variedad de progresos de los países hacia una mayor gobernanza en red (*networked governance*). El Consejo tiene por objeto identificar las áreas transversales que son de interés universal y analizar las variaciones regionales para llegar a conclusiones sólidas con fuerza global.

Este informe es un documento revisado con más detalle y desarrollado del ensayo escrito por los miembros del Consejo en enero de 2011, que sirvió como punto de partida para los debates de la Reunión Anual del Foro Económico Mundial de 2011. El informe servirá como punto central de las discusiones en las reuniones regionales del Foro y en otros lugares durante el año 2011.

El intercambio eficaz de las mejores (y peores) prácticas puede acelerar la innovación a nivel mundial. En la actualidad, las mejores prácticas se reúnen, pero los esfuerzos están fragmentados en diferentes regiones y son gestionados por diferentes organizaciones. La combinación de estos esfuerzos podría acelerar la transmisión de conocimientos y la capacidad de innovación.

El Foro confía en que este proceso estimulará el pensamiento creativo y un debate más informado entre los responsables de hacer políticas sobre el futuro del Gobierno y contribuirá al intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas en este campo.

El Foro desea agradecer a los miembros del Consejo por haber tomado esta iniciativa tan importante y sobre todo a la Presidenta del Consejo, Jane Fountain, por su orientación intelectual y su firme compromiso con esta iniciativa. También me gustaría dar las gracias al Equipo del Foro por su alta capacidad de gestión, sus contribuciones y el equipo de edición.

Carina Larssfältén
Directora, Foro Económico Mundial

Muchas preguntas han surgido en los últimos años con respecto al papel central del Gobierno, en particular a raíz de la crisis económica y en medio de grandes retos globales, incluyendo el aumento del desempleo, los desplazamientos de población y el cambio climático. Sin embargo, los acontecimientos del año pasado - en particular los recientes acontecimientos en el Medio Oriente y África del Norte (MOAN), llamado por algunos el "Terremoto de jóvenes" (*Youthquake*) -, subrayan el crítico papel del Gobierno.

Las protestas y las revoluciones posteriores en la región MOAN demostraron que las quejas sobre política y economía de los árabes son dos caras de una misma moneda y que la democratización en el mundo árabe debe ir acompañada de una reforma económica para que cualquiera de las dos tenga éxito.

Para alcanzar estos objetivos, es necesaria una nueva forma y estilo de Gobierno que sea eficaz, transparente y aproveche el poder de las herramientas modernas para mejorar su papel como impulsor de oportunidades y crecimiento.

En cuestión de meses, los Gobiernos en la región MOAN han pasado a ser regímenes autoritarios que deben "desaparecer" para salvar el futuro de las esperanzas y aspiraciones de millones de jóvenes árabes. El futuro de la región de Oriente Medio dependerá del futuro de sus Gobiernos: cómo se ven, cómo crean valor público, cómo se reinventan para ser más ágiles, simplificados y conocedores de la tecnología y cómo se relacionan con sus ciudadanos.

Durante las últimas dos décadas, un cambio demográfico se ha extendido por el mundo árabe. Aproximadamente un tercio de la población en la región es menor de 30 años. Frustrados por la falta de libertad política y oportunidades económicas, los jóvenes piden un cambio. Hoy en día, mientras toda la región vive momentos históricos -de las revoluciones juveniles en Egipto y Túnez a los eventos en Libia, Siria, Bahrein, Irak y Yemen- los Gobiernos de la región necesitan pensar rápido sobre la construcción de un futuro más brillante en el que eviten los errores del pasado y enfrenten las nuevas realidades globales económicas y tecnológicas.

Si alguna vez hubo un caso de "reinventar el Gobierno" en el Medio Oriente, entonces el "Terremoto de jóvenes" lo hizo. La política siempre ha sido un tema de debate en el Oriente Medio, pero, por primera vez en 50 años, la política hoy en día significa hacer frente a los intereses del pueblo. Más aún, esta revolución regional se basa en una de las revoluciones mundiales: la revolución de la tecnología. En Egipto, la mayoría de los jóvenes se organizaron a través de Facebook y Twitter -herramientas que son ajenas a los viejos Gobiernos burocráticos- de ahí la frase "Revolución a golpe de tecla" (*Keystroke Revolution*). Las megatendencias remodelarán el Gobierno para siempre.

Independientemente de la magnitud de una eventual reforma política y la transparencia, la reforma económica se dirige hacia una distribución de la riqueza más justa, sin embargo la mayoría de estas sociedades no se volverán notablemente más ricas en un sentido nacional, como resultado de la actual ola de cambio. Incluso si algunos de ellos tienen éxito en lograr un mayor desarrollo económico, tienen grandes cantidades de la población que viven en o bajo la línea de la pobreza y un vasto desempleo juvenil.

Mientras que los tomadores de decisiones en el Medio Oriente y África del Norte están viendo una ola sin precedentes de nue-

vas ideas y posibilidades con respecto a lo que sus Gobiernos pueden hacer, y cómo debe hacerlo, la prioridad inmediata es lograr que las economías trabajen de nuevo al tiempo que se evita la fuga de riqueza nacional.

El objetivo a largo plazo debe ser dismantlar el Estado rentista cuando sea posible y relajar el control sobre el resto de la economía en las tierras ricas en recursos. Sin embargo, aunque las políticas de bienestar, tales como subsidios a los alimentos y los regímenes públicos de empleo son ineficientes, deben mantenerse hasta que puedan ser sustituidas por el apoyo directo al poder adquisitivo de los pobres.

A pesar de las expectativas populares extraordinariamente altas, no es probable que los Gobiernos sucesores (no importa cuán bien intencionados e incorruptibles sean) tengan grandes avances en la disminución de los problemas económicos de la sociedad, en el corto plazo. De hecho, hay muchas razones para creer que los Gobiernos sucesores podrían encontrar problemas más graves relacionados con la retención de la credibilidad y la confianza del público.

Extrapolando a partir de los dramáticos ejemplos del Medio Oriente con el resto del mundo: Si se piensa que los Gobiernos están en riesgo de perder relevancia, hay “verdades incómodas” que se tienen que enfrentar. En su expresión más básica, las “funciones públicas” han sido redefinidos como distintas combinaciones entre entidades públicas y privadas que han sido probadas en todo el mundo en los dominios desde la política hasta la educación, la salud e incluso en asuntos militares y fiscales.

Más importante, y gracias a la revolución de las redes sociales y de Internet, el futuro del Gobierno está cada vez menos en manos únicamente de los Gobiernos. La tecnología ha empoderado a los ciudadanos ofreciéndoles una forma de hacer oír su voz y desafía a los líderes del Gobierno sobre su capacidad y voluntad para hacer frente a las preocupaciones del público y sus solicitudes.

Los Gobiernos del futuro tendrán que adaptarse y evolucionar continuamente para crear valor. Para mantener su relevancia necesitan ser sensibles a las condiciones rápidamente cambiantes y a las expectativas de los ciudadanos. Los ciudadanos demandan una mayor visibilidad sobre la asignación de los recursos públicos y demandan a los Gobiernos ser más eficientes y equitativos a través de la rendición de cuentas y la transparencia. A lo largo de este proceso, los Gobiernos deben mantenerse coherentes, lo cual puede llegar a ser el desafío más grande de todos. Lo que se necesita hoy en día es un Gobierno más plano, ágil, simplificado y habilitado tecnológicamente (FAST).

El año pasado, los miembros del Consejo de la Agenda Global sobre el Futuro de Gobierno del Foro Económico Mundial, prestaron especial atención al impacto de las nuevas redes en los procesos democráticos, centrándose en la participación

ciudadana. Si bien esta cuestión sigue siendo de importancia central, el foco se ha ampliado para abarcar cómo las estrategias, estructuras y prácticas de los Gobiernos deben cambiar en los próximos años, y cómo las nuevas tecnologías de la comunicación y las redes pueden ser aprovechadas para transformar la capacidad del Gobierno.

Este documento incluye las recomendaciones del Consejo de la Agenda Global sobre el Futuro de Gobierno, un conjunto de políticas seleccionadas, resúmenes sobre temas clave y casos de estudio sobre buenas prácticas. Los documentos de política extraen parte de la información disponible más actual y vital para la modernización del Gobierno.

Los documentos de política se centran en los atributos clave del Gobierno (FAST), de gran alcance pero, en algunos casos, con los polémicos conceptos de Gobierno abierto y de datos abiertos; las necesidades de modernización de la administración pública –ese núcleo de expertos, cuya capacidad es fundamental para el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales–; indicadores para la evaluación de la preparación hacia la transformación y la medición de las percepciones de los ciudadanos sobre las innovaciones en los servicios públicos y las operaciones; el poder potencial de la empresa social como una herramienta para el desarrollo en países de bajos ingresos; la necesidad de la seguridad cibernética en entornos de Gobierno cada vez más abiertos y en la futura arquitectura de los Gobiernos.

Los casos de estudios capturan algunos de los desarrollos más importantes en la reforma y modernización del Estado, con énfasis en la innovación tecnológica en una amplia gama de países y regiones, como la OCDE, Singapur, los Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico y el Reino Unido.

Recomendaciones

1. El futuro de los Gobiernos descansa a través de redes que incluyen a los Gobiernos, empresas, ONG y la sociedad civil en múltiples escalas y niveles, de las instituciones mundiales a los consejos de barrio y tribales. Localizar el nexo más eficaz para determinadas actividades y la comprensión de cómo el Gobierno trabaja en este nuevo complejo ecosistema, está en el centro del futuro del Gobierno. Ideas poderosas tales como el Gobierno como una plataforma y un Gobierno abierto que hacen hincapié en la transparencia, la colaboración y la participación se basan en una fuerte orientación hacia las redes, por lo que el Consejo presta atención primaria a este concepto básico.

El Consejo recomienda que los Gobiernos se enfoquen en gran medida en el fomento a la capacidad para operar de manera efectiva en las redes complejas e interdependientes de las organizaciones y los sistemas en los sectores público, privado y sin fines de lucro para coproducir valor público.

La soberanía y la territorialidad siguen siendo principios fundamentales de los Gobiernos nacionales, pero el Gobierno es cada vez más transfronterizo.



Las recomendaciones que siguen tienen el propósito de fortalecer el apoyo a la promoción de la gobernanza en red.

2. El intercambio de mejores prácticas puede acelerar la innovación a nivel mundial. En la actualidad, las mejores prácticas se reúnen, pero los esfuerzos son fragmentados en todas las regiones y administrados por diferentes organizaciones. La combinación de estos esfuerzos en conjunto podría acelerar la transmisión de conocimientos y la capacidad de innovación. El Consejo se ha centrado en el intercambio de conocimientos: lo concreto, las experiencias prácticas existentes en la implementación de redes para la gobernanza, la participación ciudadana, asociaciones público-privadas para promover la innovación y la coproducción de valor público? ¿Cómo pueden las mejores prácticas de gobernanza en red identificar, compartir y adaptar a todo el mundo? Existen varios esfuerzos de evaluación comparativa regional y mundial, pero la atención a las mejores prácticas de gobernanza en red ha quedado rezagada.

El Consejo recomienda que las mejores y peores prácticas en las áreas emergentes de redes para la gobernanza, la transparencia, colaboración, participación y la eficiencia en la producción y prestación del servicio público sean reunidas y comparadas a nivel mundial a fin de promover la innovación.

A pesar de las grandes variaciones que se mantendrá entre los Gobiernos, hay ciertas recomendaciones válidas a nivel mundial, las mejores prácticas y lecciones aprendidas de los países más avanzados en el progreso "hacia un Gobierno más en red" de las cuales podrían beneficiarse los países menos avanzados.

3. Las instituciones gubernamentales son atendidas por funcionarios públicos que a menudo son los principales ejecutores y expertos emergentes en políticas de gobernanza en red. No obstante, los funcionarios pueden ser puntos de resistencia difíciles, pero las alianzas público-privadas y la participación

ciudadana no los reemplazan. Atraer y desarrollar funcionarios públicos para la gobernanza en red del siglo 21, requiere un cambio cultural, de incentivos, de formación profesional y capacitación.

Cada vez más, los funcionarios de nivel medio y altos están conectados en red con sus homólogos en el sector privado, la sociedad civil y otros Gobiernos a nivel mundial. Los Gobiernos están entre las organizaciones más grandes y más importantes en el mundo y requieren de la toma de decisiones y administradores de la más alta calidad, equipados con mentalidad y habilidades de innovación y adaptación.

El Consejo recomienda que los Gobiernos modernicen a sus funcionarios públicos para acelerar la innovación en el Gobierno. Además, las escuelas profesionales y los programas de gestión y administración pública deben ser actualizados para educar y capacitar a los funcionarios de Gobierno del siglo 21, haciendo hincapié en las habilidades y los conocimientos necesarios para la gestión pública en un mundo interdependiente y tecnológicamente sofisticado.

4. Medidas e indicadores desarrollados en la década de 1990 para el Gobierno electrónico no reflejan adecuadamente las nuevas realidades de la gobernanza en red, los esfuerzos de participación ciudadana o la explosión de nuevos medios de comunicación en el Gobierno. El Consejo recomienda un esfuerzo para examinar la moneda y la utilidad de las medidas de uso más frecuente con el fin de ponerlas en consonancia con las necesidades actuales.

Existen varios esfuerzos de evaluación comparativa regional y mundial, pero la atención a las mejores prácticas de gobernanza en red ha quedado rezagada. Sin métricas apropiadas, el progreso no se podrá medir y los recursos no se asignarán de manera óptima.

Los Gobiernos dependen cada vez más de mediciones e indicadores -a menudo recogidos por organizaciones internacionales-, para identificar dimensiones clave para la atención estratégica y evaluar sus progresos en relación con sus contrapartes.

La nueva dinámica de la competencia global, los desafíos ambientales, las reformas financieras y las nuevas normas mundiales relativas a la privacidad, vigilancia, seguridad cibernética y más requieren el desarrollo de medidas e indicadores que reflejen las realidades de la gobernanza en red.

El Consejo recomienda que se desarrollen medidas que reflejen y apoyen la gobernanza en red, la participación ciudadana, la innovación, la agilidad y otras dimensiones del Gobierno del futuro.

Entregables ¿cómo queremos lograrlo?

El Consejo no tratará de definir una ruta precisa para el futuro del Gobierno. Los recientes acontecimientos mundiales demuestran la inutilidad de tal esfuerzo. Los Gobiernos continuarán reflejando variaciones profundas en la política, la economía y la historia social y cultural. El Consejo busca identificar áreas transversales que sean de importancia mundial y probarlos a nivel regional para llegar a conclusiones sólidas con fuerza global. Las preguntas clave incluyen:

- ¿Cómo pueden los Gobiernos hacer más con menos a través de la gobernanza en red, asociaciones de múltiples partes que pasen de “socios” a accionistas, nuevas divisiones del trabajo, participación ciudadana y la co-creación de valor público, auspiciadas por las nuevas tecnologías de la comunicación? ¿Qué funciona y qué no funciona?
- ¿Cómo pueden los Gobiernos desarrollar las capacidades de los funcionarios públicos, y qué capacidades son clave para los futuros Gobiernos? Dada la presión financiera sustancial en la fuerza laboral del sector público en todo el mundo, ¿cómo pueden las nuevas tecnologías promover la eficiencia sin pérdida de experiencia y capacidad?
- Los medios de comunicación social y las nuevas tecnologías parecen muy prometedoras para mejorar las sociedades y economías, pero ¿cómo harán frente los Gobiernos a los riesgos relacionados con la transparencia y apertura de datos, la ciberseguridad, la captura de las minorías en la participación y deliberación pública, el alto índice de fracaso en los proyectos de TIC en los Gobiernos y el riesgo de quedar atrapados en costosos sistemas de bajo rendimiento?

Gobierno FAST (plano, ágil, simplificado y tecnológicamente habilitado)

Los principales Gobiernos se están transformando en organizaciones FAST: planas, ágiles, simplificadas y tecnológicamente habilitadas. Los Gobiernos FAST desarrollan servicios públicos innovadores, satisfacen efectivamente las necesidades de

los ciudadanos, se preocupan por el cuidado de los recursos naturales escasos y crean nuevo valor público. FAST no significa necesariamente rápido, aunque el plazo para muchas de las decisiones puede reducirse con la ayuda de plataformas, herramientas y análisis, ni tampoco rápido significa ignorar los valores centrales del Gobierno como son el mérito, la equidad, el equilibrio de poderes, la responsabilidad y la jurisdicción. A continuación se ofrece un esquema de Gobierno FAST para los líderes en todas partes.

• El Gobierno debe ser más plano

Los Gobiernos se vuelven más “planos” de cuatro maneras:

Participación ciudadana. Aplanamiento aquí significa disminuir la distancia entre el Gobierno y el pueblo a través del uso de las redes sociales, dispositivos móviles y herramientas de mapeo, el aumento de la participación a través de la deliberación en línea, consultas, encuestas y otros medios de comunicación, así como comprometerse a abrir los datos que facilitan a ciudadanos y empresas el acceso a mucha más información pública en formatos electrónicos de fácil uso.

Eficiencia administrativa. Aplanamiento aquí significa disminuir las capas en las jerarquías entre la alta gerencia y el personal de línea y la eliminación de la burocracia con la ayuda de entornos de trabajo colaborativos, el rediseño de procesos y el análisis de funciones para fomentar la toma de decisiones basada en la evidencia.

Procesos de toma de decisiones. El aplanamiento del proceso de toma de decisiones se puede realizar verticalmente a medida que nuevos datos y procesos analíticos ponen la información donde es necesaria para los responsables políticos y otros agentes y horizontalmente por la colaboración dentro y entre departamentos, organismos y ministerios gubernamentales.

Colaboración intergubernamental e intersectorial. Las redes que discurren a través de las organizaciones del sector público, privado, sin fines de lucro y en diversas entidades del Gobierno serán fundamentales en el siglo 21 para resolver problemas complejos, obtener economías de escala y alcance, así como para aprovechar las ideas innovadoras y las mejores prácticas.

• El Gobierno debe ser ágil

La agilidad y la adaptabilidad son esenciales para los Gobiernos eficaces e innovadores. Los Gobiernos exitosos son capaces de organizarse para reunir con rapidez los recursos públicos y privados para enfrentar los desafíos. De la misma manera es importante, que los Gobiernos sean capaces de “desorganizar” estructuras y procesos específicos que ya no son necesarios. Esto requiere una fuerza de trabajo ágil, formada principalmente por trabajadores del conocimiento altamente especializados, con amplia capacidad de resolución de problemas y armados con datos en tiempo real e inteligencia de negocios, que trabajen en equipos y redes, a menudo con socios del sector privado.

Agilidad y adaptabilidad incluyen estructuras organizacionales y procesos, modelos de prestación de servicios, funcionarios y otros empleados en la labor del Gobierno, así como la flexibilidad en las estructuras reguladoras y legales.

• El Gobierno debe ser eficiente

En el siglo 21, los Gobiernos de muchos países estarán marcados por la reducción en el tamaño de la administración pública. Al igual que las dietas, en muchos casos, estas reducciones de la plantilla solo tienen éxito en el corto plazo, en todo caso. Prácticamente todos los Gobiernos están reduciendo sus niveles de personal, a menudo sin una reducción real de los niveles de servicio.

Reducciones de plantilla cuidadosamente planificadas a la par de importantes avances organizativos, tecnológicos y de la mano de obra inherente a los Gobiernos FAST resultan en organizaciones delgadas y aerodinámicas que pueden prosperar en el nuevo orden mundial. Gobiernos adaptativos que comparten servicios, trabajo y recursos a través de enfoques de red y estrategias de Gobierno 2.0, pueden permanecer esbeltos al tiempo que cumplen su misión de manera eficaz e innovadora.

• El Gobierno debe ser conocedor y habilitado tecnológicamente

Los Gobiernos del futuro deben estar completamente habilitados tecnológicamente y contar con una fuerza laboral con conocimientos técnicos. Los marcos políticos, legales, reglamentarios y los procesos deben ser rediseñados para alinearse con la dinámica del mundo en red. Las infraestructuras de información deben ser compatibles con los nuevos modos de gestión, colaboración y gobernanza intensiva. Incluso en las regiones más pobres, han sido impulsados brillantes ejemplos de innovación en el servicio a través del uso de baratas tecnologías móviles e inalámbricas. Los Gobiernos FAST tienen más probabilidades de atraer y retener a un nuevo tipo de funcionario que se nutre de la resolución de problemas, los resultados y la innovación.

A medida que los Gobiernos son FAST, las próximas décadas del siglo 21 serán testigo de un renacimiento del Gobierno y del servicio público, cuando los “mejores y más brillantes” busquen el servicio público, ya sea a través de agencias gubernamentales, organizaciones sociales o empresas que trabajen en el sector civil.

Gobierno abierto - datos abiertos

Los Gobiernos a nivel global están utilizando el poder de la Internet y la Web, incluyendo los medios de comunicación social, para transformar la gobernanza, capacitar a los ciudadanos y reconstruir el contrato social entre líderes políticos y ciudadanos. Aunque el énfasis y los detalles varían de país a país, mu-

chos Gobiernos centrales están haciendo la información más pública y fácilmente disponible en la web a través de formatos que los ciudadanos pueden acceder, reutilizar, visualizar, mapear y compartir.

Instrumentos de seguimiento y sistemas de cartografía, permiten a los ciudadanos examinar las actividades y gastos del Gobierno. Plataformas de participación ciudadana y otras herramientas permiten a los Gobiernos conocer e incorporar las perspectivas e ideas de los ciudadanos en la toma de decisiones y formulación de políticas. La construcción de relaciones en red entre los sectores público y privado permite resolver problemas difíciles que no pueden ser abordados por uno u otro sector trabajando solo.

Un número creciente de países están construyendo la transparencia y la rendición de cuentas e impulsando la innovación pública y privada a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación, incluidos los medios de comunicación social.

En el siglo 21, los Gobiernos de muchos países estarán marcados por la reducción en el tamaño de la administración pública. Al igual que las dietas, en muchos casos, estas reducciones de la plantilla sólo tienen éxito en el corto plazo, en todo caso. Prácticamente todos los Gobiernos están reduciendo sus niveles de personal, a menudo sin una reducción real de los niveles de servicio.

Derecho a la información. Varios países - incluyendo a Indonesia, México, Turquía y la India - recientemente han aprobado legislación que garantiza el derecho de los ciudadanos a la información pública y solicita a los ministerios hacer la información accesible al público. La administración Obama ha firmado una alianza de Gobierno abierto con la India para intercambiar las mejores prácticas y compartir datos.

Transparencia y rendición de cuentas. Los sistemas de rastreo utilizados en países como India, Kenia y Brasil permiten que los ciudadanos participen en el monitoreo y exposición de ineficiencias y corrupción.

Datos abiertos. En la actualidad, 10 países o más cuentan con portales de datos abiertos. Importantes iniciativas Data.gov se han establecido en Australia, Canadá, Estonia, Noruega, el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Estos esfuerzos están diseñados para hacer accesibles los datos del Gobierno en una forma que puede ser utilizada por los ciudadanos.

Estas innovaciones no solo aprovechan las nuevas tecnologías de la información y comunicación, sino también la experiencia y la creatividad de los individuos, el sector privado y el poder de la colaboración y participación utilizando datos y evidencias para la toma de decisiones.

Debería ser obvio que solo se pueden beneficiar directamente los ciudadanos con acceso a banda ancha y alfabetización digital para participar en este tipo de actividades. Por lo tanto, los países deben centrarse cada vez más en el acceso a banda ancha, educación y la alfabetización digital de los ciudadanos para obtener los beneficios de un Gobierno abierto y el uso de medios de comunicación social para la participación ciudadana.

Por otra parte, incluso en países ricos como Estados Unidos, a medida que aumenta la descarga de grandes conjuntos de datos, servidores más antiguos no son capaces de manejar este tipo de actividades de alta intensidad, haciendo que los ordenadores se bloqueen. La mayoría de los Gobiernos tendrá que elegir cuidadosamente la cantidad de datos, qué tipo tienen que estar disponibles de inmediato y en qué forma. Los países de bajos y medianos ingresos representan la “nueva frontera” para un Gobierno abierto y las reformas sobre datos abiertos.

Con este fin, la World Wide Web Foundation puso en marcha un estudio sobre Gobierno abierto y factibilidad de los datos de los Gobiernos de Chile, Ghana y Turquía para determinar de qué forma países de ingresos medios a bajos tienen la capacidad de desarrollar y mantener los proyectos de Gobierno abierto.

Una serie de organizaciones internacionales y fundaciones han formado la Iniciativa para la Transparencia y Rendición de Cuentas, a fin de fomentar los conceptos de gran alcance de la transparencia y la rendición de cuentas a través de un mayor uso de las tecnologías de redes y de la información, junto con los medios de comunicación social.

Gobierno abierto y datos abiertos, representan un “movimiento” emergente en todo el mundo, aunque los Gobiernos nacionales siguen siendo divergentes en cuanto a su definición y la aplicación de estas ideas. Claramente, el intercambio de mejores prácticas y lecciones que funcionan será clave para acumular experiencia.

Estas innovaciones no solo aprovechan las tecnologías de la información y comunicación emergentes, sino también la experiencia y la creatividad de los individuos, el sector privado y el poder de la colaboración y participación utilizando datos y evidencias para la toma de decisiones.

La función pública en el siglo 21

En la mayoría de los países, los sistemas de servicio civil de los Gobiernos hoy en día requieren de una modernización considerable. Los actuales sistemas de servicio civil tienen una estructura tradicional, rígida, introspectiva y basada en

competencias obsoletas. Los Gobiernos necesitan de la red y colaborar cada vez más, y ser más transparentes, flexibles y participativos.

Se requieren medidas para armonizar los sistemas de servicio civil con estas nuevas características. La presión para reducir el tamaño del servicio civil de algunos países no debe confundirse con la necesidad de modernización, ya que estos temas son independientes.

Actualización del marco legislativo. En la mayoría de los países la legislación que rige la función pública se remonta varias décadas. Dicha legislación, en la mayoría de los casos, no proporciona a la función pública la autoridad o la flexibilidad para compartir información o participar con las empresas y el sector sin fines de lucro para la coproducción de bienes públicos.

Reforma de las estructuras y procesos organizacionales. Los funcionarios públicos operan de forma muy piramidal en las organizaciones públicas y su trabajo se organiza en silos compartimentados. Los procedimientos y las prácticas son engorrosos e ineficientes y no dan margen a la iniciativa y la innovación. Tanto las estructuras como los procedimientos necesitan simplificarse y agilizarse para proporcionar a los funcionarios públicos la capacidad de crear redes entre sí y con los demás y para innovar. El principal desafío en este sentido es encontrar un equilibrio entre ofrecer flexibilidad y garantizar la rendición de cuentas y la integridad, particularmente en las áreas de gestión financiera y de adquisiciones.

Cambiar la cultura organizacional y la mentalidad de los funcionarios. Los funcionarios públicos aprenden muy pronto a trabajar en compartimentos organizacionales. La información y el conocimiento son celosamente guardados dentro de las distintas unidades organizativas. Existen rivalidades entre los diferentes organismos que compiten por reconocimiento y/o fondos. En muchas organizaciones, la iniciativa y la eficiencia son mal vistas, sobre todo entre el frustrado y desilusionado personal de base. Los estilos de gestión son a menudo tradicionales e incluso paternalistas o autoritarios. La modernización, por lo tanto, requiere de programas especiales que enseñen gestión pública y al personal a trabajar de manera proactiva y colaborativa.

Promover el intercambio de información. Las iniciativas de Gobierno abierto deben ser introducidas para fomentar el intercambio de información y aumentar la transparencia. El intercambio de información y conocimiento facilita la participación de otros actores en la prestación de servicios y también permite a los funcionarios aprovechar los recursos de información a través de la computación en nube (*cloud computing*). La creación de plataformas comunes de información para ser compartida entre los distintos organismos que faciliten el compartir información y el intercambio entre los funcionarios públicos.



Reformar la contratación, promoción y sistemas de remuneración. Sistemas de contratación, incluyendo exámenes y entrevistas, deberán modernizarse para facilitar la contratación de personal con nuevas competencias y habilidades. Los métodos de selección deben evaluar no solo conocimientos, sino también actitudes y comportamientos. Las descripciones de trabajo para los puestos no deben ser un marco rígido dentro del cual la gestión y el personal no puedan operar con flexibilidad e iniciativa. Como el avance en el sector público está muy a menudo vinculado con la antigüedad, se debe dar más importancia a los criterios que recompensan la eficiencia, la eficacia y la iniciativa en la promoción del personal. Además, los sistemas de remuneración deben ser capaces de recompensar a los funcionarios públicos que son especialmente eficaces, innovadores y comprometidos.

La mayoría de los sistemas de servicio civil son bastante rígidos en lo que respecta a la capacidad de intercambio de personal entre el sector público y el empresarial y no gubernamental. Los Gobiernos del futuro deben extraer de todos los sectores de la sociedad, particularmente a nivel gerencial y facilitar la circulación de recursos humanos desde y hacia la administración pública y otros sectores.

Modernización de la educación y la formación de la administración pública. Las escuelas e institutos de administración pública, ofrecen un sólido plan de estudio en las disciplinas tradicionales, como la ciencia política, economía y ciencias sociales, pero están muy atrás en el desarrollo de las nuevas competencias y comportamientos requeridos. Sus planes de estudio deben centrarse también en la construcción de competencias, en colaboración, redes, asociaciones público-privadas y la participación ciudadana. Competencias en el uso de

las redes sociales y la infraestructura de la información actual deben ser incorporadas en los programas básicos. Lo mismo puede decirse del preservicio o en los programas de formación ofrecidos por las escuelas de administración pública o en los departamentos de capacitación.

Grandes desafíos. En un momento en que los sistemas de servicio civil requieren adaptaciones importantes, muchos Gobiernos se enfrentan a una grave crisis financiera y están reduciendo los costos del sector público a través de programas de eliminación y/o congelación de la contratación y salarios. Bajo estas circunstancias, se requiere de una gran creatividad e innovación para llevar a cabo las reformas necesarias. Mayores esfuerzos se deben realizar en la reconversión del personal existente, la introducción de incentivos no monetarios y la promoción de asociaciones entre los sectores público y otros para la prestación de servicios.

Dada la complejidad de los temas a tratar, los Gobiernos del futuro requieren de personal altamente especializado en diversas disciplinas. Al mismo tiempo, requieren personal con habilidades flexibles, capaces de realizar diversas funciones y pasar de una posición a otra durante su carrera. Estos requisitos aparentemente contradictorios deben conciliarse a través del reclutamiento bien diseñado e implementado, la rotación y los sistemas de capacitación.

La columna vertebral de la métrica de la transformación del Gobierno (MGT)

La siguiente tabla resume algunos de los indicadores que se utilizarán para evaluar los progresos a lo largo de las cuatro dimensiones del Gobierno FAST.

Dimensiones que abordar y medir	¿Qué debe ser abordado, medido y mejorado?	Posibles datos duros/ indicadores (áreas)	Posibles proxis y/o indicadores cualitativos (áreas)
Plano	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de Gobierno que enfrentan los usuarios /ciudadanos en interacciones típicas • Equilibrio entre las responsabilidades del Gobierno central y local. • Evidencias de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un nuevo negocio. • Licitaciones públicas. • Certificados de eventos de vida. • Responsabilidades de las ciudades. • Mecanismos de retroalimentación en línea. • Utilización de los medios de comunicación social por todas las unidades de Gobierno y por el sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de ciudadanos y empresas sobre qué tan “plano” es el Gobierno. • Percepción de “proximidad” entre el Gobierno y los usuarios de servicios públicos.
Ágil	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de las estructuras públicas existentes para adaptarse y transformarse frente a las nuevas demandas y oportunidades. • Evidencia de comportamiento innovativo a través de las unidades de Gobierno. • Capacidad de respuesta a peticiones/expectativas de los ciudadanos y las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de los nuevos servicios ofrecidos a través de un cierto período de tiempo (ej. el año pasado). • Registro de ahorro de tiempo y costos (para los usuarios) para un conjunto de servicios típicos para los ciudadanos y/o negocios (ej. mejoras en un período de un año). • Grado de iniciativas openGov / OpenData. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción entre ciudadanos y empresas de qué tan “ágil” es el Gobierno. • Percepción de qué tan innovador es el Gobierno.
Simplificado	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de personal con relación al rendimiento de los servicios gubernamentales. • Existencia de procesos compartidos y redes a través de departamentos públicos y servicios. • Eficiencia administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal/rendimiento (medida en el volumen o valor de servicios prestados). • Extensión de la e-procuración, herramientas de gestión de recursos humanos, bases de datos y conocimientos compartidos a través de ministerios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción entre ciudadanos y empresas de qué tan “simplificado” está el Gobierno. • Imagen de la población nacional sobre la eficiencia de los funcionarios.
Tecnológicamente habilitado	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de las TIC en el Gobierno. • Extensión de los servicios del Gobierno disponibles en línea. • Capacidad de penetración de los nuevos medios / redes sociales en el sector público. • Funcionarios Civiles con conocimientos tecnológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipos TIC, ancho de banda y servicios (incluyendo las redes sociales) disponibles en el Gobierno • Porcentaje de servicios en línea del Gobierno. • Extensión de las redes sociales en la interacción G2B y G2C. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de los ciudadanos y empresas sobre la habilitación tecnológica del Gobierno. • Imagen de la población nacional sobre la capacidad de innovación y conocimiento tecnológico de los funcionarios públicos.

Arquitectura del Gobierno del futuro

La naciente era de la información caracterizada por el uso generalizado de las TIC en todas las esferas de la actividad humana, trajo dos nuevas tendencias en el desarrollo y funcionamiento del Gobierno. Una tendencia que está relacionada con la mejora de la eficiencia y reducir los costos en la ejecución de las funciones delegadas en el Gobierno con el fin de servir al interés público.

Otra tendencia está asociada con la transición de la gobernanza del Estado hacia los ciudadanos y las empresas, cuando el Gobierno es considerado principalmente como un proveedor de servicios al público, las empresas y los propios funcionarios públicos. En este caso, el uso de las TIC no solo mejora los procesos tradicionales de la administración pública, sino que también abre nuevas oportunidades.

Sin embargo, las últimas décadas también han demostrado la ineficacia de un gran número de proyectos de Gobierno electrónico en varios países. El enfoque tradicional para la construcción del Gobierno electrónico basado en el uso de las TIC para apoyar las actividades de las agencias de Gobierno independientes con una mayor integración e interacción interinstitucional no ha dado lugar a cambios significativos. La razón es que el funcionamiento tradicional de la administración pública no pone en el centro la interacción del Gobierno con los ciudadanos y la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

La clave de un sistema estatal de gobernanza eficaz toma como punto de partida las necesidades de los ciudadanos y toma en cuenta sus intereses en cada etapa. Las mediciones de las percepciones de los ciudadanos acerca de los servicios es un poderoso conjunto de herramientas para este propósito.

Solo esta estrategia para el sistema de administración pública, sincronizado con el uso masivo de las TIC puede conducir a mejoras de calidad que serán utilizadas por los ciudadanos para producir valor público.

Un enfoque de arquitectura empresarial. El e-Gobierno puede ser pensado como un complejo sistema socioeconómico y humano-máquina, que ha comenzado a ser explorado y desarrollado en los últimos años con el uso de la metodología de arquitectura empresarial (AE). Este enfoque incluye una representación generalizada de la estructura objeto de dominio y la posterior formación y uso de los principios y directrices que definen la arquitectura del sistema de gestión a través del tiempo.

Una de las ventajas importantes de este método de arquitectura es la disponibilidad de herramientas que permiten a un Gobierno (o cualquier otra organización) sincronizar un complejo sistema de estrategia de desarrollo con las oportunidades que traen las TIC.

El uso de la metodología AE permite a los tomadores de decisiones gubernamentales superar los inconvenientes asociados con los enfoques tradicionales del uso de las TIC para mejorar las actividades de las agencias por separado destinada a ejercer sus funciones o la prestación de determinados servicios. Un enfoque de arquitectura empresarial para el desarrollo del Gobierno, permite a los administradores públicos representar la estructura del actual y futuro Gobierno electrónico como un sistema integral, con sus componentes, sus interconexiones y su relación con los procesos de negocio.

Basado en la metodología AE uno puede presentar los componentes fundamentales del e-Gobierno, lo suficientemente detallados para que se puedan gestionar sus procesos de generación y desarrollo, así como crear un conjunto de modelos de referencia y herramientas, que determinen un desarrollo coherente e interrelacionado.

El objetivo principal de la construcción de la arquitectura del Gobierno electrónico (e-GA, por sus siglas en inglés) es proporcionar oportunidades para una aplicación más eficaz de los poderes de las autoridades públicas, la ejecución de sus funciones y la prestación de servicios públicos para ciudadanos y empresas a través del uso de enfoques comunes para la creación de sistemas de información del Gobierno y la identificación de oportunidades para el uso compartido de sistemas de información, infraestructura de las TIC y las mejores prácticas.

La formulación de algunos principios básicos, la elaboración de directrices y el establecimiento de prioridades en la construcción de e-GA depende en gran medida del conjunto de características sociales y económicas específicas, debido a que el enfoque de arquitectura implica el desarrollo simultáneo y la vinculación de varios niveles: la arquitectura empresarial (funciones y servicios de la administración pública), la arquitectura del sistema y la tecnología.

No menos importante es la consideración de determinados aspectos de e-GA que atraviesan los niveles de arquitectura, incluyendo:

- Información y arquitectura de datos, que determina la composición de los datos necesarios para apoyar los procesos administrativos.
- Arquitectura de rendimiento, que caracteriza a un conjunto de indicadores clave sobre eficacia y eficiencia de la ejecución de los servicios públicos y la prestación de servicios a ciudadanos, empresas y otras autoridades públicas, basadas en las TIC.
- Seguridad de la Información y arquitectura de la confianza, que tiene en cuenta la necesidad de una protección adecuada de la información y garantiza la confianza de los usuarios a las TIC.
- Integración e interoperabilidad de la arquitectura, proporcionando una interacción electrónica entre los diferentes sistemas de información y teniendo en cuenta la compatibilidad legal, organizativa, semántica y tecnológica.

Un enfoque integral

Aunque su importancia es universal, los enfoques y métodos para la modernización del Estado y la reforma no lo son. Varios Gobiernos se han comprometido y entregado con éxito a los programas de modernización a gran escala y han logrado conducir a su país hacia el crecimiento sostenible y el desarrollo.

Algo central para estas historias de éxito es lo que comúnmente se conoce como un enfoque “holístico” de la gestión del cambio de Gobierno, que es impulsado por una agencia en el centro del Gobierno y que defiende el proceso de modernización en general, obtiene su poder del liderazgo del país y combina cuatro críticas funciones principales:

1. Defensa de toda la formulación de políticas a través de estrategias nacionales.
2. Garantizar la rendición de cuentas y la correcta aplicación a través de la adecuada gestión del desempeño y la coordinación de programas transversales.
3. Permitiendo la flexibilidad y la continua reinención del Gobierno a través de la eficiencia institucional y la excelencia en el servicio.
4. Apoyar al gabinete en la toma de decisiones y comunicación relacionada con las partes interesadas.

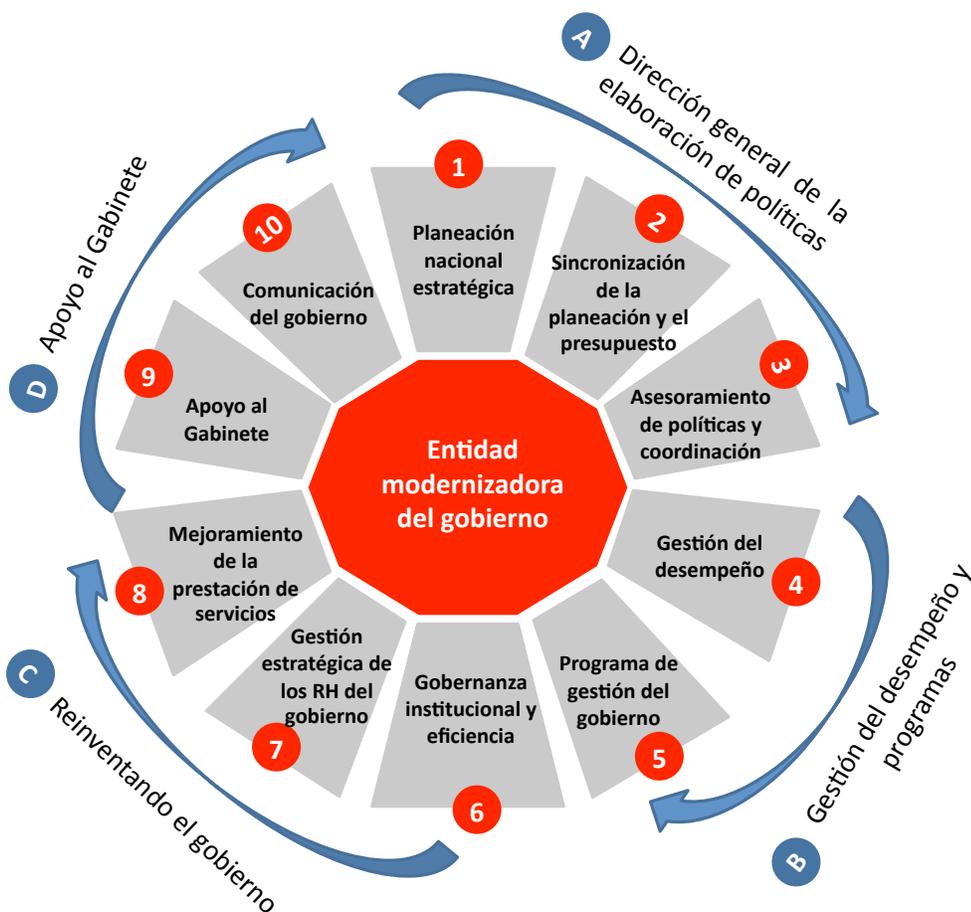
Rendición de cuentas a través de la gestión del desempeño a la medida

La rendición de cuentas se logra mediante la gestión basada en los resultados del desempeño respecto a los planes establecidos y en estrecha supervisión de la ejecución de algunos programas de alto impacto y transversales, tales como la competitividad nacional o el Gobierno electrónico.

Esta gestión del desempeño es la clave para asegurar el seguimiento y la rendición de cuentas de los planes anunciados, además de ofrecer programas seleccionados con el nivel adecuado de apoyo y el *buy-in* entre entidades gubernamentales (ver figura 2).

El caso de la medición del desempeño, es uno de los más complejos debido a que la rendición de cuentas siempre incorpora resistencia y miedo a las mediciones, especialmente en los programas transversales que son propiedad de “todo el Gobierno”. Si bien estos programas son de carácter técnico, la implementación exitosa se basa más en la negociación y la gestión del cambio interno (dentro del Gobierno) y menos en diseños a gran escala y planos.

Figura 1: Roles críticos de la modernización del Gobierno



Además, el proceso de diseño de las mediciones de desempeño y la discusión de los objetivos es tan importante como la medición de los resultados reales. Este proceso no solo ha demostrado ser vital para lograr una mejor comprensión de los vínculos de causa y efecto en el trabajo de los ministerios y sus políticas, sino también - en muchos casos - ha provocado la revisión de las políticas.

Las lecciones clave para medir las cosas correctas y medirlas correctamente. Ambos componentes son valiosos en la decisión sobre cada oferta de puntos de vista de política valiosos.

Este enfoque de innovación y mejora continua ha llevado a notables ahorros (algunos incluso procedentes de las innovaciones propuestas por los ciudadanos, como es el caso en el Gobierno local en Dubai). Lo más importante, ayudó a romper la vieja mentalidad tradicional sobre el Gobierno (burocrático, lento al cambio). En los Emiratos Árabes Unidos, cada vez más funcionarios del Gobierno se ven a sí mismos como agentes de un cambio positivo, a diferencia de los administradores que simplemente siguen los procedimientos (con independencia de los entornos cambiantes).

Figura 2: Desempeño del ciclo de gestión



Flexibilidad para el cambio continuo

Para mantener el ritmo de los cambios globales y locales, los Gobiernos necesitan reinventarse a sí mismos continuamente. Necesitan desarrollar y crear constantemente nuevas y mejoradas versiones de sí mismos a través de la eficiencia institucional para optimizar su modelo de funcionamiento, incluyendo la estructura de mapeo del Gobierno, gestión estratégica dirigida de recursos humanos y mecanismos innovadores de prestación de servicios públicos.

En los Emiratos Árabes Unidos, estos factores han sido clave en el impulso de una reforma exitosa, a medida que las entidades gubernamentales se sienten capaces (y de hecho se espera que lo sean) de innovar en la creación de valor público y la mejora continua. De hecho, como parte del proceso anual de premios del Gobierno, hay premios específicos para las innovaciones introducidas a nivel del ministerio, así como a los niveles de unidad y equipo.

Toma de decisiones efectiva

Los ministerios deben entregar al Gabinete propuestas de políticas eficaces (sobre la base de herramientas de análisis de impacto estructurado y planificación de escenarios) para garantizar una respuesta oportuna, coordinada y basada en los datos a las propuestas de política de las distintas entidades. Esto permite una efectiva toma de decisiones y una comunicación interna y externa transparente, que son fundamentales para difundir instrucciones.

La efectividad de la toma de decisiones se está mejorando, centrándose en políticas impulsadas por los datos y muchos esfuerzos se están focalizando en la mejora de los métodos de recopilación y análisis de datos, sobre todo con el poder de la tecnología.

Debe establecerse un equilibrio entre los excelentes datos, el análisis y la velocidad en la toma de decisiones. Esta es un área

que está constantemente bajo revisión y mejora, en muchos casos, la velocidad ha demostrado ser el factor clave en la competitividad nacional, mientras que en otros un análisis más detallado fue la clave. Si bien existen diversos marcos para guiar estos procesos, sigue siendo un área de mejora continua en la búsqueda de un equilibrio adecuado.

Caso de estudio:

Singapur: Más de tres décadas de estrategia de Gobierno electrónico

Hoy las tecnologías de la información y comunicación (TIC) se han convertido en gran parte del ADN del sector público de Singapur; tanto para la administración pública como para la prestación de servicios públicos. La estrategia de e-Gobierno de Singapur a través de los años ha beneficiado el sector público en forma de mayor ganancia de eficiencia, mientras que los ciudadanos de Singapur y las empresas han disfrutado de un nivel sin precedentes de comodidad y ahorro de costos al utilizar los servicios públicos.

Tres décadas de transformación en e-Gobierno

Antes de 1980, el sector público operaba predominantemente en documentos de papel y archivos. El Programa de Servicio Civil de Computarización (PSCC), implementado desde 1980 hasta 1999, trajo ganancias de eficiencia al sector público mediante la automatización de los servicios públicos y el desarrollo de las principales infraestructuras de TI y centros de datos. A finales de 1990, Singapur presenció la convergencia de la informática y las telecomunicaciones y el aumento de la prevalencia de la Internet. Los programas de acción I y II sobre e-Gobierno produjeron un cambio radical en el paradigma de la prestación de servicios públicos. Durante el período de 2000 hasta 2005, las TIC llevaron a la excelencia en el servicio públi-

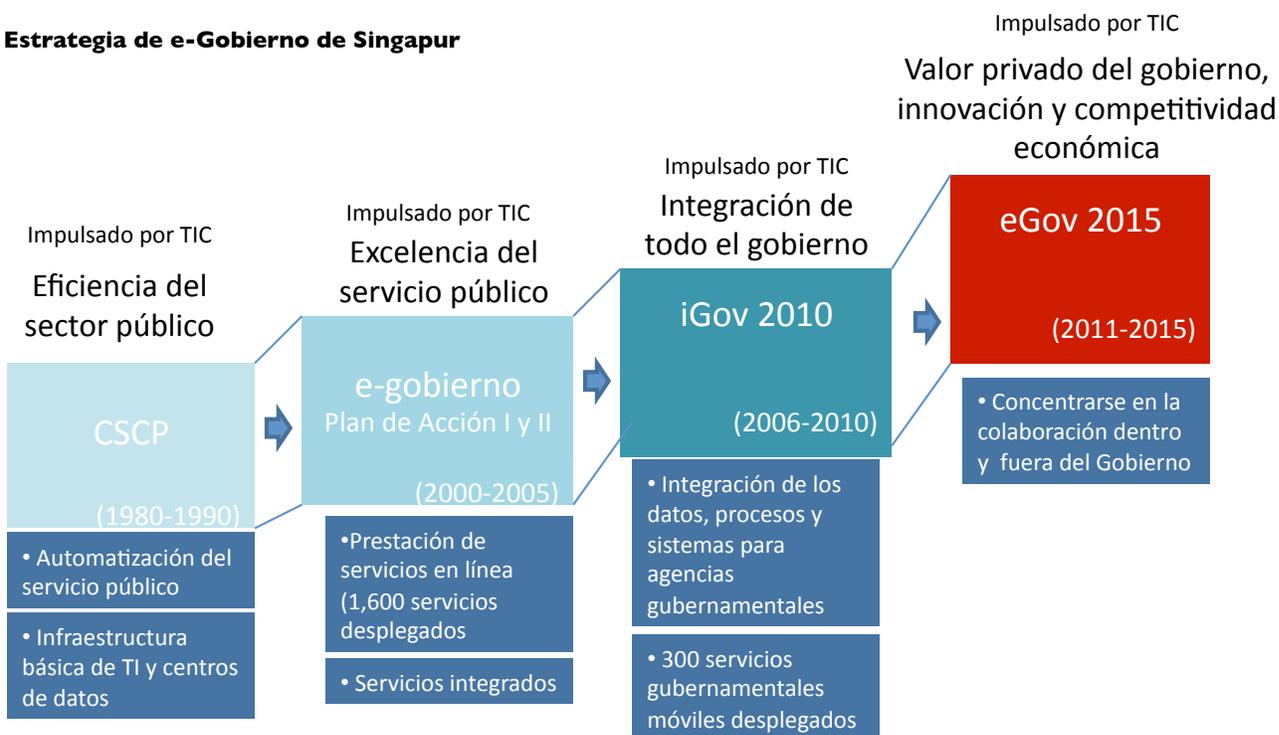
co con un enfoque en la prestación de servicios en línea y servicios integrados para dar mayor comodidad a los ciudadanos y a las empresas.

Más de 1,600 servicios públicos estaban disponibles en línea en 2003. A esto le siguió un esfuerzo concertado para la prestación de servicios más coordinados, las agencias de Gobierno fueron estimuladas a trabajar en conjunto para simplificar los requisitos para un negocio y proporcionar servicios al público de una sola parada. Una de estas agencias de servicios integrados fue la de licencias de negocios en línea.

De 2006 a 2010, los esfuerzos de integración siguieron cobrando impulso, tanto en términos de prestación de servicios al público, así como en los sistemas “y procesos backend”. La estrategia iGov2010 se centró en integración total del Gobierno. Singapur se convirtió en el primer país del mundo en implementar un formato de número de identificación común (Número de Identidad Único) para todas las entidades registradas en el país para facilitar sus transacciones con cualquier agencia del Gobierno.

Internamente, una serie de servicios compartidos se llevaron a cabo dentro del Gobierno para generar economías de escala y mejorar la capacidad de desempeño en el trabajo de distintos organismos. Por ejemplo, más de 11 agencias consolidaron sus sistemas de recursos humanos, finanzas y de procuración de la administración en un sistema compartido, AEE (Alianza para la Excelencia Empresarial). La implementación exitosa de la AEE ha llevado a una mayor eficiencia en las agencias de recursos humanos y operaciones financieras y se ha traducido en un ahorro del 30% en los costos globales.

Figura 3: Estrategia de e-Gobierno de Singapur



Durante el mismo período, el programa de Gobierno móvil (o mGov) implementó más de 300 servicios públicos móviles para subirse a la alta penetración en el mercado de teléfonos móviles a fin de ofrecer a sus clientes un canal adicional para acceder a los servicios públicos.

Tendencias y desafíos que enfrenta hoy el sector público de Singapur

Tendencia 1: El entorno en que opera el sector público es cada vez más complejo e incierto.

El sector público se enfrenta a muchos problemas que no pueden ser divididos en distintos organismos. Los temas tienden a ser multi-dimensionales y cortan en todas las jurisdicciones. Por ejemplo, las cuestiones ecológicas son frecuentes en las TIC. Los riesgos de pandemias y catástrofes ambientales requieren infraestructuras de información y análisis más sofisticados que se construirán en los entornos de formulación de políticas y las unidades de respuesta. Los funcionarios públicos tienen que trabajar entre agencias en colaboración y de manera innovadora para buscar soluciones a tales problemas multidimensionales.

Tendencia 2: Los ciudadanos son cada vez más sofisticados y están mejor informados.

Los funcionarios públicos tendrán que lidiar con mayores expectativas de sus clientes – tanto los ciudadanos como las empresas. Muchos se han acostumbrado a la alta calidad de los servicios ofrecidos por el sector privado y esperan que los servicios públicos sean más integrados y personalizados a fin de satisfacer sus necesidades individuales.

Tendencia 3: La tecnología es cada vez más fácil de usar.

Más de la mitad de la población de Singapur participa en al menos un sitio web de las redes sociales, el más popular es Facebook, seguida por YouTube. El 80% de los jóvenes y el 50% de los profesionales utilizan los servicios de Internet para comunicarse a través de mensajería instantánea, redes sociales y otros medios sociales y comunicaciones web 2.0. Esta tendencia a la aceleración y la adopción de las TIC han cambiado la forma de interactuar de los ciudadanos entre sí y, más importante aún, como es posible que deseen interactuar con el Gobierno.

La industria de las TIC en Singapur creció un 11% entre 1998 y 2008. De 2006 a 2010, la tasa de penetración móvil aumentó de 105.4% al 143.6%, el acceso a computadoras en los hogares aumentó de 78% a 84% y el porcentaje de hogares con acceso a Internet creció de 71% a 82%.

La siguiente fase del e-Gobierno de Singapur (2011 a 2015)

La siguiente fase del e-Gobierno desde 2011 hasta 2015 se centrará en la colaboración dentro y fuera del Gobierno.

En esta fase, las TIC impulsarán el valor privado de la innovación y la competitividad económica del Gobierno. La nueva estrategia del e-Gov facilitará el gran cambio de mentalidad de

un “Gobierno para ti “ a un “Gobierno contigo,” para impulsar la innovación y fomentar la co-creación. La nueva estrategia de e-Gov se apoya en tres ejes estratégicos:

1. Co-creación de mayor valor

El sector público trabajará en conjunto con el sector privado y la sociedad civil para co-crear mayor valor. Los servicios públicos de hoy en día son en su mayoría prestados en una sola dirección: del Gobierno hacia el cliente. Los ciudadanos y las empresas ya no están satisfechos de aceptar pasivamente productos y servicios genéricos.

Ellos demandan más y exigen mejores cosas y quieren opinar en cómo se hacen las cosas.

El sector público debe capitalizar esta tendencia para aprovechar los conocimientos y capacidades que residen en el sector privado y la sociedad civil para co-desarrollar y ofrecer servicios eficaces para satisfacer las necesidades de sus clientes. Una de las principales estrategias de Gobierno electrónico abarca la noción de Gobierno como proveedor de plataforma, además de su rol tradicional de proveedor de servicios públicos. Esta estrategia tiene como objetivo animar a los participantes, ya sea en el sector privado o como individuos, para innovar libremente y crear nuevos servicios con valor añadido.

Una de las maneras de fomentar el desarrollo de servicios innovadores es facilitar el acceso a los datos del sector público. Ejemplos de estos servicios incluyen:

- Comunidad del Vecindario “Geo-tagging” (por una compañía local de Singapur), que es un servicio de ubicación en el vecindario para sus usuarios, donde la información relativa a los acontecimientos en un vecindario puede ser compartida con la comunidad.

Cuando los usuarios indican su posición geográfica, se les informa sobre eventos, actividades y noticias en la vecindad sobre la base de sus preferencias indicadas.

- Navegación en tiempo real personalizada, proporciona a los automovilistas información de rutas y de tráfico en tiempo real, que se procesa junto con la información de los usuarios con respecto a las condiciones actuales de carreteras.

- La Iniciativa OneMap puesta en marcha por la Autoridad de Tierras de Singapur en marzo de 2010, sirve como plataforma geo-espacial en línea con tecnologías de mapeo avanzadas que permiten a los usuarios crear nuevas aplicaciones sobre un mapa base común de Singapur. Utilizando la plataforma OneMap, los ciudadanos y las empresas aportan información sobre tiendas, restaurantes, actividades recreativas y lugares de interés en los alrededores de su comunidad. También pueden basarse en esta información y crear rutas del patrimonio o de alimentos en su propio portal para ser utilizado por residentes o incluso turistas. Un popular servicio que ya se ofrece en OneMap es SchoolQuery. Este servicio proporciona información a



los padres ansiosos acerca de si sus hogares están a uno o dos kilómetros de la escuela primaria de su preferencia.

2. Conexión para la participación activa

Además de buscar a co-crear en la prestación de servicios, Singapur se seguirá conectando activamente con sus ciudadanos e involucrándolos en la formulación de políticas públicas. La tecnología ahora ofrece nuevas posibilidades y plataformas para la participación ciudadana. Herramientas de redes sociales tales como blogs, YouTube, Facebook y Twitter son excelentes canales para la colaboración en masa y llegar a grandes segmentos de la población de manera rápida y eficiente.

Las agencias de Gobierno de Singapur están empezando a usar las redes sociales como herramientas para extender su alcance y conectarse con los ciudadanos, a pesar de la incertidumbre, incógnitas e incluso los riesgos involucrados. De hecho, la plataforma de e-participación del Gobierno de Singapur REACH (siglas de Reaching Everyone for Active Citizenry @ Home) se ha visto una casi triplicación de sugerencias y comentarios del público desde que comenzó (hace cuatro años), debido principalmente al uso extensivo de las nuevas plataformas de medios, tales como charlas, foros de discusión, blogs, Facebook y Twitter.

3: Catalizando el conjunto de la Transformación del Gobierno

En el corazón de la nueva estrategia e-Gov se encuentra un sector público con una fuerza de trabajo efectiva e innovadoras que operan en un entorno que apoya la colaboración entre organismos a través de las TIC.

La ubicuidad de la computación exige un mayor ancho de banda. A mediados de 2012, el 95% de los hogares residenciales y de las empresas de Singapur tendrán acceso a la nueva red de fibra óptica de ultra alta velocidad con capacidad de hasta 1,000 Mbps (1 Gbps) disponible bajo la Singapore's Next Generation Nationwide Broadband Network (NGNBN). Esto abre una nueva generación de servicios como la telemedicina, la inmersión en el aprendizaje y los servicios interactivos de vídeo.

A la par con el lanzamiento de la NGNBN, Singapur diseña y desarrolla la próxima generación de infraestructura de las TIC para su uso dentro del Gobierno. La nueva tendencia de la computación en nube permite la provisión y consumo de servicios escalables bajo demanda, tales como el software y la infraestructura como un servicio.

La computación en nube es un concepto que no es nuevo en Singapur. Desde finales de 2005, Singapur ha operado una nube del Gobierno privada: SHINE, proporcionando infraestructura común de las TIC, aplicaciones y servicios que son utilizados por más de 80 agencias. El Gobierno continuará con la computación nube y aprovechará las tecnologías de eficiencia energética en el diseño de infraestructura de próxima generación para permitir la agilidad del negocio, mayores niveles de resistencia de los sistemas y el uso óptimo de los recursos informáticos.

Más allá de la infraestructura de TIC subyacente, Singapur está desarrollando el entorno de trabajo de próxima generación que es propicio para fomentar una mayor colaboración entre los funcionarios públicos. Esto se basará en los actuales esfuerzos de Singapur para implementar un estándar de funcionamiento del entorno de las TIC de todo el servicio público, que incluye una infraestructura de mensajería común, para equipos fijos y portátiles hasta las herramientas de oficina comunes. Este entorno estandarizado abrirá oportunidades y el potencial para la construcción de nuevas capacidades y herramientas para los funcionarios públicos.

Otra área hacia la que Singapur está volteando es el uso de Business Analytics (BA). Con los datos obtenidos en los últimos años, BA será estratégico en el movimiento de Gobierno de recopilar datos para la prestación de servicios a la elaboración de nuevos conocimientos a partir de los datos recogidos para una toma de decisiones más sofisticada.

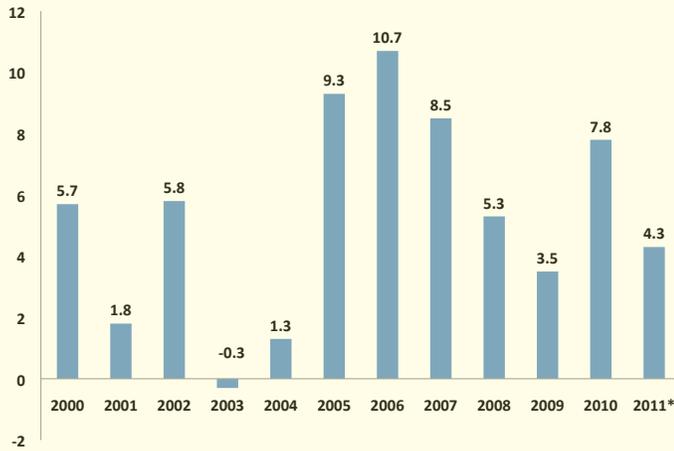
Observaciones finales

La nueva estrategia de e-Gobierno de Singapur se centra en la colaboración dentro y fuera del Gobierno para estimular la innovación en la comunidad y en los sectores público y privado, para pasar de "Gobierno para ti" y "Gobierno contigo" construyendo plataformas y herramientas, así como creando una cultura de colaboración, estimulando la creación de valor público y fomentando la innovación a través de la sociedad civil y los sectores privado y público. 

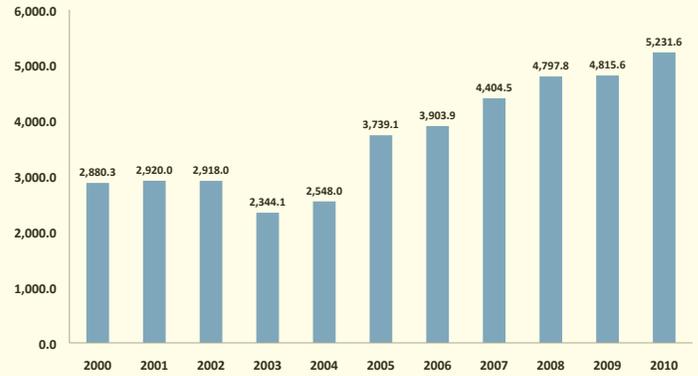


Barómetro:
indicadores de coyuntura

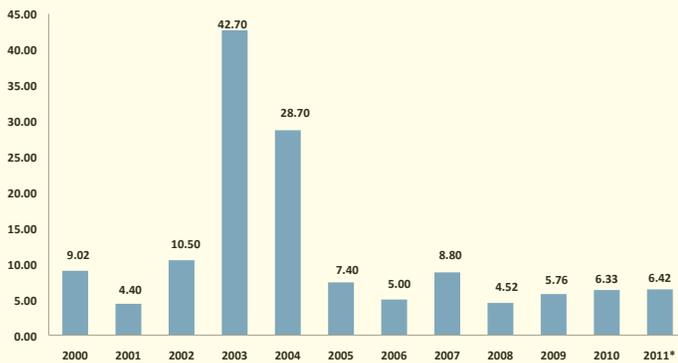
PIB Variación real anual



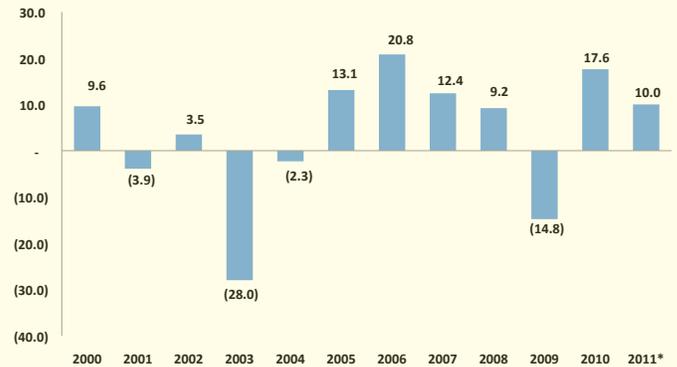
PIB per cápita dólares



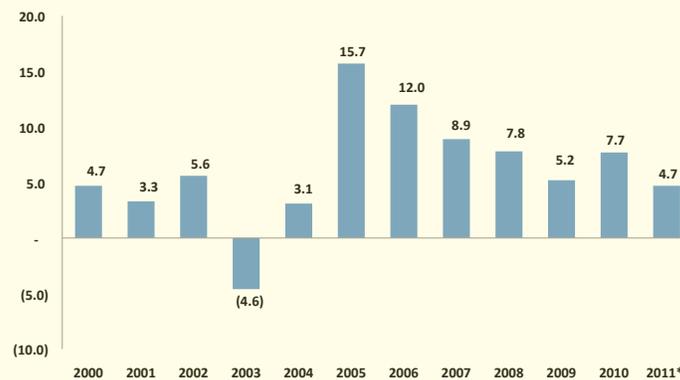
Inflación Variación porcentual anual



Formación bruta de capital Variación real anual %

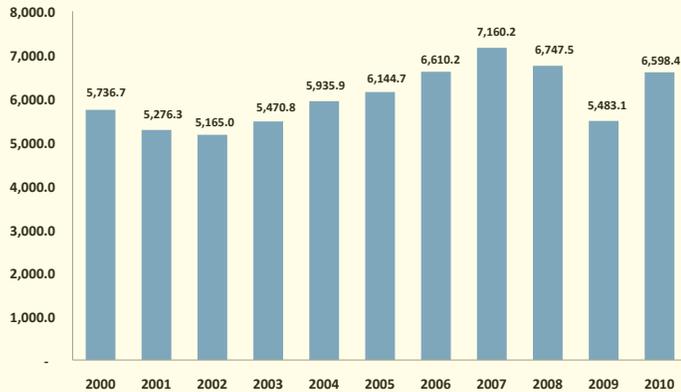


Consumo privado Variación porcentual anual

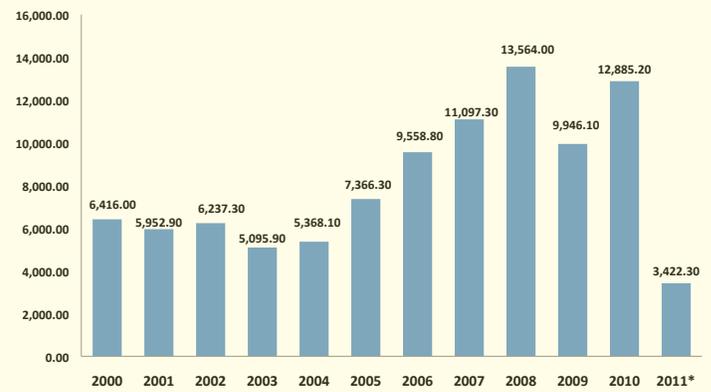


Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana.
*cifras preliminares

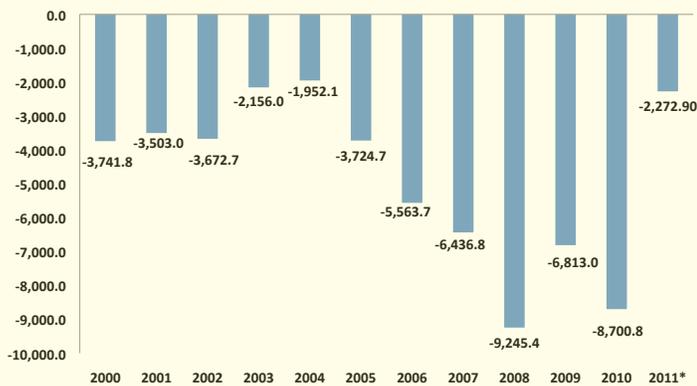
Exportaciones totales
Millones de dólares



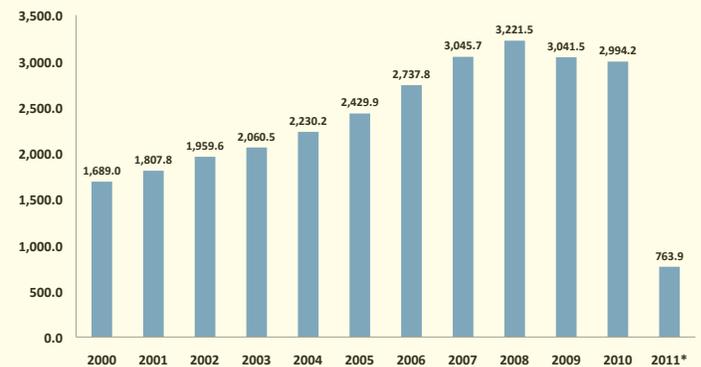
Importaciones nacionales
Millones de dólares



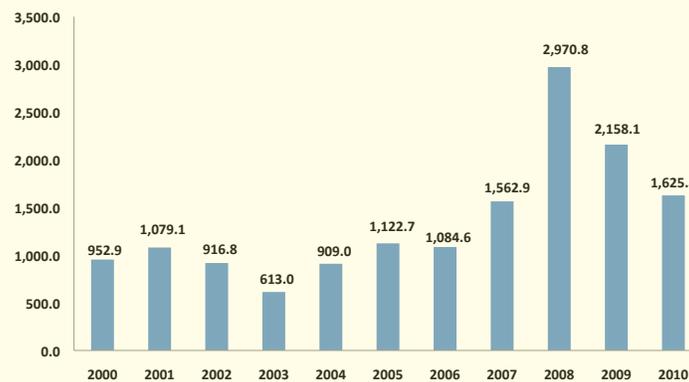
Balanza comercial
Millones de dólares



Remesas familiares
Millones de dólares

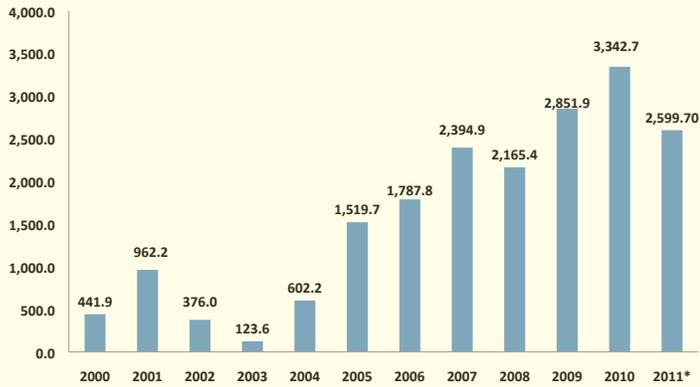


Inversión extranjera directa
Millones de dólares

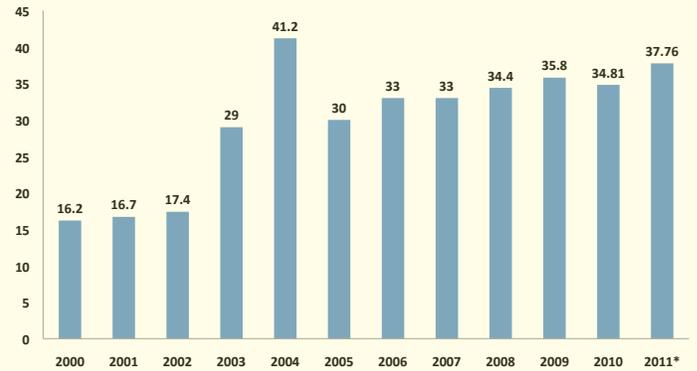


Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana.
*cifras preliminares

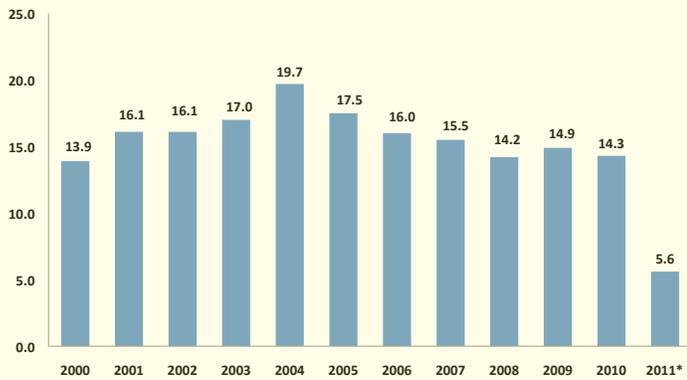
Reservas internacionales netas
Millones de dólares



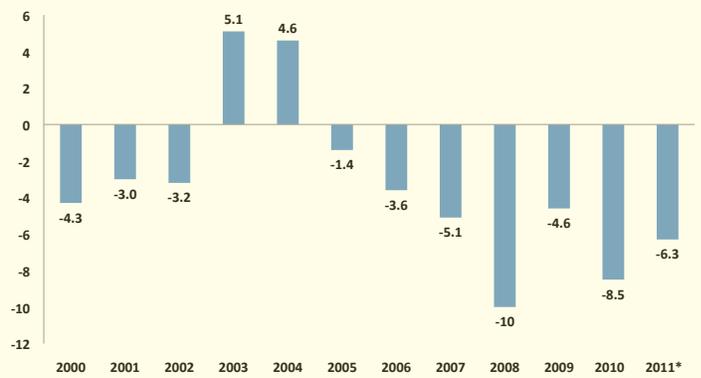
Tasa de cambio promedio
pesos dominicanos por dólar



Empleo
Tasa de desocupación ampliada

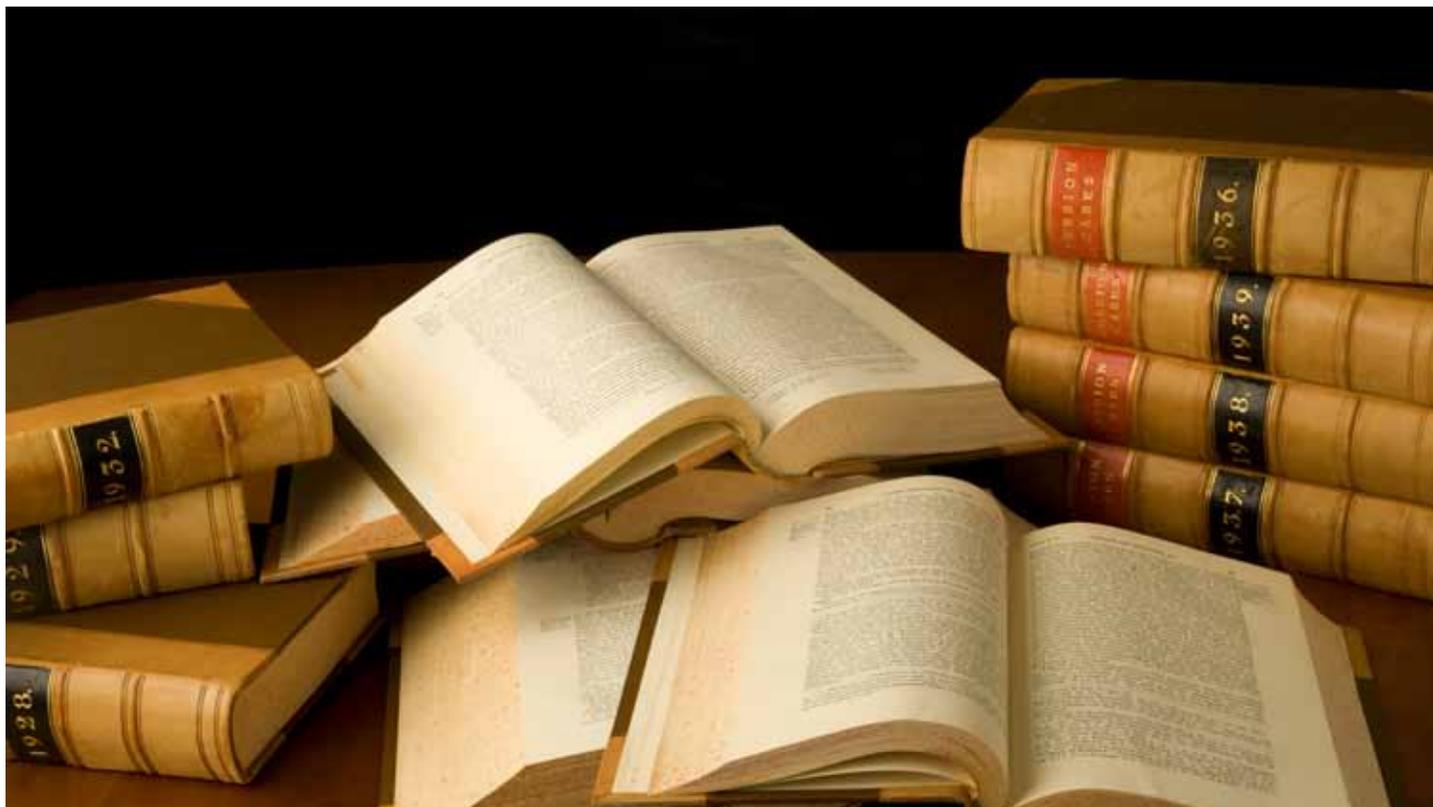


Saldo en cuenta corriente
como porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana.
*Cifras revisadas, sujetas a rectificación

Modernización institucional y legislativa



Principales proyectos de leyes que cursan las Cámaras Legislativas

El presidente Leonel Fernández juramentó este 29 de junio de 2011 a los integrantes del Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Pro-Competencia), órgano creado mediante la Ley 42-08 sobre la Defensa de la Competencia, cuya responsabilidad fundamental es regular los mercados en la República Dominicana.

El Consejo Pro-Competencia lo conforman Antonio Rodríguez Mansfield; Magdalena Gil, Esther Aristy, Aleida Reyes y Luis Reyes, quienes fue-

ron escogidos mediante el mecanismo que establece la ley. El presidente de la República somete una terna a la Cámara de Diputados, que elige dos miembros y otra al Senado que escoge tres. El primero de marzo pasado, la Cámara Baja designó a Luis Reyes y a Aleida Reyes, mientras que la Cámara Alta seleccionó el seis de ese mismo mes a los señores Antonio Rodríguez Mansfield, Magdalena Gil y a Esther Aristy para integrar el Consejo Pro-Competencia.

Reyes explicó que las funciones del organismo juramentado es regular los mercados “sobre todo, aquellos que no están regulados por leyes específicas, por leyes sectoriales como puede ser el caso del Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones, la Industria Eléctrica y otros similares”.

Según Reyes, otra de la competencia de este órgano es promover la toma de conciencia por parte de la población sobre lo que significa una sana competencia, y el relativo a la parte regulatoria y resolutoria de conflictos que se puedan presentar entre consumidores y empresarios.

Indicó que este órgano existe en la mayoría de los países en desarrollo, que ha cobrado una gran importancia en lo que tiene que ver con la defensa de los intereses de los consumidores.

“Porque este órgano es como primo hermano de Pro-Consumidor, ellos, quizás en un ámbito más amplio, actúan en defensa de los consumidores, pero nosotros también tenemos que velar porque la buena práctica empresarial beneficie la competencia y por tanto beneficie a los consumidores”, sostuvo.

Reyes aclaró que este organismo no entra en competencia con el Consejo Nacional de Competitividad. “Nosotros somos un elemento que contribuye a crear un buen clima de inversión, por el contrario eso favorece la competitividad y de ese punto de vista es un instrumento para promover el desarrollo de la competitividad”.

Se convierte en Ley la reforma tributaria

Aumentan a 29% el impuesto sobre la renta y eliminan el 1.5 a bancos comerciales.

El Senado convirtió en ley el proyecto de reforma tributaria que sometió el Poder Ejecutivo y con el que busca recaudar unos RD\$9,600 millones para cubrir el déficit fiscal y cumplir el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El proyecto fue liberado de trámites y aprobado en una única lectura, con el apoyo de 19 de los 21 senadores presentes. Las nuevas medidas impositivas, que habían sido aprobadas en segunda lectura horas antes por la Cámara de Diputados, entrarán en vigor inmediatamente sean promulgadas por el Poder Ejecutivo.

Los senadores acogieron las modificaciones que hizo la Cámara de Diputados al proyecto, que consistieron en excluir de la pieza el cobro de 1.5 pesos por cada mil que se retire en efectivo de los bancos y el aumento de 25% a 29% del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a las personas jurídicas. No prosperó el reclamo del Consejo Nacional de la Empresa Privada (Conep), que acudió al Congreso para pedir que se variara el incremento de la tasa del ISR.

Tampoco se acogió el reclamo de la Asociación de Zonas Francas (Adozonas) para que se variara el cobro de 2.5% a las ventas que hagan en el país. De ahora en adelante las zonas francas tendrán que pagar un impuesto de 2.5% por concepto de ISR sobre el valor de las ventas brutas realizadas por esas empresas en el mercado local.

También se establece un impuesto como régimen simplificado para el pago del ISR a la operación de los casinos de juegos legalmente establecidos, basados en el número de mesas de operación y de acuerdo a una escala.

Las bancas de lotería y bancas de apuestas

Los gravámenes sobre ventas u operaciones. A las bancas de

lotería se les impuso un único gravamen anual de RD\$35 mil y en adición un gravamen de un 1% sobre las ventas u operaciones brutas de estos negocios, así como el pago de RD\$200 mil por concepto de registro o pago inicial de operaciones.

Las bancas de apuestas deportivas radicadas en las áreas metropolitanas del Distrito Nacional y las provincias Santo Domingo, San Cristóbal, Santiago, Duarte, Puerto Plata y La Vega, deberán pagar RD\$225 mil anual por impuesto de operación. Los demás negocios establecidos en otros puntos pagarán RD\$150 mil cada año.

Poder Ejecutivo promulga la modificación a Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura

El Poder Ejecutivo promulgó este martes la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), que deroga y sustituye la Ley 132-11, que tiene la finalidad de regular la organización y funcionamiento de ese organismo.

El CNM estará integrado por ocho miembros, encabezados por el Primer Mandatario de la Nación, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Suprema Corte de Justicia (SCJ).

Además, un magistrado de la SCJ, escogido por esta institución judicial, así como un senador designado por el presidente del Senado, que pertenezca al bloque de un partido diferente al de la presidencia de ese hemisiciclo, y que ostente la representación de la segunda mayoría. Bajo estas mismas condiciones, un diputado también formará parte del Consejo Nacional de la Magistratura.

Asimismo, estará compuesto por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, un magistrado o magistrada de la SCJ, designado por ella misma y el Procurador General de la República. El capítulo tres de la citada ley, destaca que el CNM tendrá por funciones designar los jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Superior Electoral, del Tribunal Constitucional y sus suplentes, así como evaluar el desempeño de los jueces del Tribunal Colegiado.

Resalta que el presidente de la República presidirá el Consejo de la Magistratura en todos los casos, y que si no pudiere asistir a las sesiones por cualquier causa, lo sustituirá el vicepresidente de la Nación. Explica que el secretario será el juez de la Suprema Corte de Justicia.

La Ley 138-11 indica que el primer mandatario será el que convoque a las reuniones del CNM en su primera convocatoria. El quórum requerirá de la presencia de la totalidad de su matrícula.

“ Toda convocatoria deberá establecer siempre el objeto para el cual se reunirá el Consejo”, dice la referida ley.

En el artículo 26, sobre el período de ejercicio, señala que el

presidente de la Suprema Corte de Justicia y sus sustitutos ejercerán esas funciones por un período de siete años, al término del cual y previa evaluación de su desempeño, podrán ser elegidos para una nueva etapa.

El secretario del CNM tendrá a su cargo, previa autorización, la expedición de las copias certificadas a todos los actos que realice dicho consejo, las cuales entregará a solicitud de cualquier persona interesada que la solicite formalmente.

Esta disposición señala que todos los ciudadanos que reúnan las condiciones señaladas en la Constitución de la República podrán ser candidatos a integrar el Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Superior Electoral.

La presentación de las candidaturas será libre y podrán participar organizaciones cívicas e instituciones, así como personas físicas dentro de los plazos y formalidades establecidos en el reglamento del Consejo Nacional de la Magistratura.

El CNM tendrá como atribuciones designar los jueces del Tribunal Constitucional, de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Superior Electoral.

En cuanto al procedimiento de evaluación y selección de candidaturas, señala que el Consejo Nacional de la Magistratura convocará a los candidatos para ser evaluados en los diversos aspectos que establezca su reglamento, asimismo, este organismo se encargará de elegir los jueces después de haber depurado las candidaturas, con un mínimo de cinco votos favorables de los miembros presentes.

En tanto, el artículo 182, que trata sobre la escogencia de Jueces y Tribunal Constitucional, dispone que el Consejo Nacional de la Magistratura al conformar el Tribunal Constitucional, dispondrá cuál de ellos ocupará la presidencia y designará un primer y segundo sustitutos para reemplazar al Presidente en caso de falta o impedimento.

Poder Ejecutivo promulga Ley que modifica Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

El Poder Ejecutivo promulgó la Ley número 145-11 que modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales número 137-11, del trece de junio de 2011, previamente sancionada por el Congreso Nacional.

El presidente de la República, doctor Leonel Fernández, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 128 de la Constitución, dispuso la promulgación de la citada disposición legal y ordenó que sea publicada en la Gaceta Oficial, para su conocimiento y cumplimiento.

En el primero de sus dos considerandos la medida legal plantea que “la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, N.º.137-11, fue promulgada el día trece (13) de junio de 2011, previo acuerdo suscrito con el Partido Revolucionario Dominicano, que tuvo por finalidad,

resolver la situación generada con la observación de dicha Ley”. Asimismo la Ley promulgada por el Poder Ejecutivo en su artículo uno, refiere que se modifica el Considerando Decimotercero de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, número 137-11, del 13 de junio de 2011, para que en lo adelante se lea como sigue:

“CONSIDERANDO DECIMOTERCERO: Que dentro de los procedimientos constitucionales a ser regulados se encuentra el control preventivo de los tratados internacionales”.

En otro orden, el artículo dos de la Ley promulgada por el presidente Fernández modifica igualmente los artículos números 12, 13 y 50, así como el 108, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, número 137-11, del 13 de junio de 2011, para que en lo adelante dispongan como sigue:

“Artículo 12.- Presidencia. Sin perjuicio de lo que dispone la Decimonovena Disposición Transitoria de la Constitución, al momento de la designación de los Jueces, el Consejo Nacional de la Magistratura dispondrá cuál de ellos ocupará la presidencia del Tribunal y elegirá un primer y segundo sustituto, para reemplazar al Presidente, en caso de falta o impedimento”.

De su lado, el artículo 13 fija los requisitos establecidos para ser Juez del Tribunal Constitucional, entre ellos, destaca, ser dominicana o dominicano de nacimiento u origen; hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; ser licenciado o doctor en derecho; haber ejercido durante por lo menos doce años la profesión de abogado, la docencia universitaria del derecho o haber desempeñado, por igual tiempo, las funciones de juez dentro del Poder Judicial o de representante del Ministerio Público y tener más de treinta y cinco años de edad y menos de setenta y cinco.

Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END)

La aprobación de la Ley, por el Congreso, que institucionalizará la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, está por llevarse a cabo durante el mes de julio, y es pertinente resaltar el pronunciamiento del Senador Félix Bautista sobre la importancia que tiene la implementación efectiva de la END, pues implica trabajar 150 leyes sobre los temas respectivos:

“La Comisión Bicameral ha elaborado una matriz tomando en cuenta cada una de las líneas de acción (441 en total), y ha establecido la Agenda Legislativa que hay que aprobar para que la END pueda aplicarse a plenitud y logra las metas cualitativas y cuantitativas establecidas en la Ley. Por ejemplo, para el primer eje estratégico de la END, que contiene 68 líneas de acción, hemos identificado 59 leyes que deberán ser derogadas, modificadas, o elaboradas. Para la implementación de los 4 ejes estratégicos y las 441 líneas de acción, según las proyecciones, habrá que trabajar cerca de 150 leyes, si queremos que la END pase de la Ley a la realidad”. 

Comercio exterior e inversión extranjera

Los pequeños productores dominicanos de café, cacao y banano de Comercio Justo



Marco Coscione*

Entre abril y diciembre de 2010, la Fundación Global condujo la primera investigación nacional sobre las experiencias dominicanas de Comercio Justo (en adelante CJ). Un ámbito de investigación hasta el momento muy poco conocido y que aún no ha logrado captar de manera decisiva la atención ni de las autoridades públicas ni de las universidades o centros de estudio. Fruto de este trabajo de investigación es la puesta en circulación de la publicación “Comercio Justo en la República Dominicana: café, cacao y banano”, editada por la misma Funglode en marzo de 2011.

Siendo la primera publicación que introduce, de manera orgánica, las temáticas del movimiento por un comercio con justicia en el panorama institucional, académico y de las organizaciones de la sociedad civil de la República Dominicana, su enfoque es sobre todo cualitativo. Sin embargo, también recoge los principales elementos cuantitativos útiles para proporcionar una idea clara de la dimensión e incidencia de estas experiencias “local-globales”.

Al momento de las entrevistas (junio-julio de 2010), en el país existían 15 organizaciones de productores cuyos productos están certificados por la *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO), la organización internacional “paraguas” que actualmente propone un sello de CJ, marca identificable por el consumidor, a través de la cual cada se puede reconocer un producto como “producto justo”. FLO está integrada por

* En el anterior número de la Revista, el autor delineaba las respuestas del Comercio Justo a las imperfecciones o barreras del mercado tradicional. El presente artículo, el autor resume brevemente los contenidos de su investigación “Comercio Justo en la República Dominicana: café, cacao y banano”. Para más informaciones y para conseguir el libro: m.coscione@funglode.org.

24 miembros: tres redes de productores (América Latina y el Caribe, Asia y África); 19 iniciativas nacionales de sello que cubren un total de 23 países (18 europeos, más Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelandia; dos organizaciones de marketing, una en la República Checa y una en Sudáfrica. Y también dos miembros asociados: Comercio Justo México y Fairtrade Label South Africa¹.

Sin embargo, de las 15 organizaciones dominicanas, en el mes de julio de 2010, nueve conformaban la Coordinadora Dominicana de Pequeños Productores de Comercio Justo (COORDOM), creada en enero de 2006 con el objetivo de ofrecer a los pequeños productores un espacio para la discusión y la toma de decisiones a nivel nacional. En este sentido, la investigación concentró su atención en los nueve miembros de la Coordinadora, incluyendo otro caso para el rubro del cacao (Junta Agroecológica Campesina de Salcedo – Junacas).

jan muchos otros empleados en tareas administrativas, empaques, transportistas, etcétera.

En este sentido las organizaciones de pequeños productores de CJ reman contra la corriente: **pagan un precio más justo** a los pequeños productores obligando, como en el caso del café, los intermediarios locales a subir sus precios de compra en las relaciones con los productores no organizados; **crean puestos de trabajos dignos**, en un país donde la tasa de desempleo nacional se mantuvo prácticamente constante en la última década y donde, en las zonas rurales, solo menos del 45% de las personas en edad de trabajar tiene un empleo; **pagan un salario digno**, superior al nivel del salario mínimo, cuando en todos los sectores (a excepción de minería, electricidad, gas y agua, y la administración pública) el salario real ha disminuido en un promedio de 1.5 puntos porcentuales entre 1996 y 2007, y un 25% de la población aún recibe un sueldo inferior al salario mínimo; garantizan seguridad social en un país don-

Organizaciones dominicanas de productores certificadas por FLO (12/2009)		
Café	Cacao	Banano
Miembros de la Coordinadora (julio de 2010)		
Coscafé	Conacado	Aprobano (Finca 6)
Fedecares	Fundopo	Asoarac
Junta Monseñor Romero		Banelino
		Coopprobata
No miembros (julio de 2010)		
	Junacas	La Santa Cruz
	Cooproagro	Asobanu
		Máximo Gómez
		Asexbam

El total de pequeños productores de CJ, que al mes de julio de 2010 conformaban la Coordinadora Dominicana, **alcanza los 18,413**. Sin embargo, si a este número le sumamos los productores de Junacas (72), de Cooproagro (1,700) y de la Asociación “La Santa Cruz” (116), que durante la investigación estaban en proceso de entrar a la Coordinadora, el total (20,301) superaría entonces los 20 mil productores. Considerando los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (abril 2008) del Banco Central dominicano y de la Oficina Nacional de Estadísticas, 18,413 pequeños productores corresponderían al 0.43% de la Población Económicamente Activa, al 0.50% de la Población Económicamente Activa Ocupada, el 1.42% de la Población Económicamente Activa en el medio rural, el 1.61% de los Ocupados en el medio rural y alcanzaría el **3.60% de la Población Empleada en el Sector Agropecuario**. Sin embargo, estas aproximaciones solo se refieren al número de productores y no a toda la población ocupada en las organizaciones de Comercio Justo. Normalmente a un socio o un productor corresponde una finca, sin embarco en esta finca también pueden estar trabajando otros miembros de la familia o amigos, por no hablar de todos los trabajadores jornaleros; además, en las organizaciones de productores también traba-

de entre la mitad y dos tercios de la fuerza laboral, trabaja en empleos no protegidos.

Invierten en el desarrollo humano y sostenible de sus comunidades: garantizan seguridad alimentaria y alimentan

¹En diciembre de 2008, 745 Organizaciones de Pequeños Productores u organizaciones con trabajadores contratados y plantaciones estaban certificadas por FLO-CERT. La muestra de 682 organizaciones (en 53 países) considerada en FLO-I (2010: 16), “The Benefits of Fairtrade – 2nd edition. A Monitoring and Evaluation Report of Fairtrade Certified Producer Organizations for 2008”, indica que el 37.8% de las organizaciones de pequeños productores, u organizaciones con trabajadores contratados, certificadas se encuentran en Sur América y un 25.4% en América Central. Para el 2008, un millón de personas era miembro o trabajaba en una de las 682 organizaciones consideradas en la muestra. En promedio, una organización de pequeños productores mantenía alrededor de 1,700 miembros, 40 más que en 2007. Solo en el Caribe, FLO calculó un incremento del 143% de los miembros individuales de organizaciones de productores, por un total de 23,000 miembros. En FLO-I (2010: 21), «Documento de consulta para los grupos de interés de Comercio Justo Fairtrade: Revisión de los Criterios de Comercio Justo Fairtrade para Cacao 2010», versión en inglés, <http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/170510_Cocoa_Price_Review_Consultation_Doc.doc>.

Número de productores de las organizaciones que en julio de 2010 formaban parte de la COORDOM	
La Junta Monseñor Romero	146
Coscafé	159
FEDECARES	7,000 (aprox.)
Fundopo	734
CONACADO	9,296
Asoarac	92
Banelino	327
Aprobano (Finca 6)	259
Cooprobata	400
TOTAL	18,413

los mercados locales a través de la diversificación de la producción en las fincas; apoyan proyectos educativos apostando por el acceso de los niños y su permanencia en las escuelas, y por la formación profesional de los jóvenes, achicando así la brecha entre la educación urbana y la rural; garantizan el nivel primario de asistencia sanitaria; implementan políticas de cuidado medioambiental claras y comprometidas, tanto a través de la apuesta por la producción orgánica, como a través de proyectos de sostenibilidad ambiental y ecoturísticos en colaboración con diferentes instituciones como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales o el Despacho de la Primera Dama.

Son organizaciones democráticas, toman las decisiones estratégicas en las asambleas de los socios, **respetan la participación de sus miembros e impulsan el protagonismo de las mujeres**. Las políticas de género de estas organizaciones están bastante desarrolladas; sin embargo, es difícil por medir cuantitativamente sus resultados. En FEDECARES (Federación de Caficultores de la Región Sur) se ha logrado el porcentaje más alto de mujeres productoras socias: el 40% del total de los productores. Le siguen la Asociación de Bananos Ecológicos de la Línea Noroeste - Banelino con un 18.3% y Fundopo (Fundación Dominicana de Productores Orgánicos) con un 15%.

No son organizaciones estáticas y han ido cambiando sus estructuras a lo largo del tiempo, tanto para responder a dificultades de gestión interna o relacionadas con los criterios FLO, o poder asumir más fácilmente otras tareas comerciales (la exportación directa como fue el caso de la Cooperativa Agrícola Los Taínos - Cooprobata), como para responder a los cambios legislativos que se produjeron a nivel nacional (Ley 122-05 sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en República Dominicana). La Confederación Nacional de Cacaocultores Dominicanos - CONACADO, por ejemplo, está viviendo un proceso de reestructuración interna para poder responder más eficientemente a las exigencias del mercado, mantener los niveles de la competencia del mercado tradicional y seguir siendo líder en la exportación de cacao

orgánico. Fue justamente gracias a la labor de los pequeños productores de la CONACADO que la República Dominicana se impuso a nivel mundial como el principal exportador de cacao de alta calidad. Actualmente, las exportaciones de la CONACADO representan **entre el 25 y el 30% de las exportaciones nacionales**; en 2003-2004, el 92% de todo el cacao dominicano hacia Europa provenía de los productores asociados a la Confederación. Entre 1998 y 2007 el promedio fue de un 70%.

El cacao de CJ es un sector bastante dinámico, a pesar de la fuerte disminución de la demanda a raíz de la última crisis mundial. La necesidad para la CONACADO de replantearse la estructura interna y de comercialización lo demuestra. Es un gran desafío, tanto puede representar un riesgo como una verdadera apuesta.

El sector del banano de exportación también es muy dinámico: el mayor destino sigue siendo Europa (hasta un 95% de los bananos de exportación), sobre todo por la demanda de banano orgánico que hoy, como indican las estimaciones del CEI-RD, es el primer productor agropecuario no tradicional exportado desde la República Dominicana. La producción orgánica ya supera el 60% del área cultivada (en el sur, como pudimos ver en los casos de Cooprobata y de la Asociación de Productores de Banano Orgánico - Aprobano, la totalidad de la producción es orgánica) y recibe diferentes certificaciones: además de la certificación FLO de Comercio Justo, destacan GlobalG.A.P., Rainforest, TNC, NOP y JAS entre otras. Sin embargo, aún falta mucho por hacer en términos de optimización de la distribución del producto, para mantener volúmenes consistentes, y en términos de independización de los productores en el proceso de exportación. A pesar de ello, según varios investigadores de CJ y por los mismos trabajadores del sector, así como el café siempre representó el producto estrella, el banano podría en los próximos años marcar la diferencia, también gracias al nivel elevado de premio social (uno de los principios clave del CJ) que le corresponden (1 dólar por caja de 18.14 kg). Ojalá este futuro crecimiento no se produzca ni a costa del café, un rubro seguramente menos rentable, ni a costa de los mismos pequeños productores de bananos que podrían verse desplazados por el continuo ingreso en los circuitos del CJ de medianos y grandes productores del sector. Este último es sin duda el tema más criticado por parte de las organizaciones de pequeños productores: el sistema FLO ya permitió tanto el ingreso de multinacionales como Nestlé o Starbucks, como el ingreso de las grandes plantaciones. A seguir esta tendencia, afirman todos los productores entrevistados durante la investigación, se distorsionaría el mandato originario del CJ: trabajar con pequeños productores en desventaja económica.

De todas las entrevistas emerge claramente el desafío clave para todas estas organizaciones: aumentar la productividad de las fincas.

Productividad promedio por tarea (junio-julio de 2010)		
Organizaciones analizadas		Promedio nacional
La Junta Monseñor Romero	Entre 45 (la más baja) y 70 libras (la más alta)	40-45 libras
Coscafé	50-55 libras	
FEDECARES	34-40 libras	
Fundopo	40 libras	45-50 libras
CONACADO	Entre 40 (la más baja) y 100 libras (la más alta)	
Junacas	80 libras	
Asoarac	2-2.5 cajas (de 18.14 kg) semanales	2 cajas (de 18.14 kg) semanales
Banelino	1.5 cajas (de 18.14 kg) semanales 2.5 cajas en las fincas en biodiversidad	
Aprobano (Finca 6)	1.5 cajas (de 18.14 kg) semanales	
Cooprobata	2 cajas (de 18.14 kg) semanales	

A pesar de que en algunos casos se supera el promedio nacional, en general, son **niveles de productividad bajos**: en cacao se podría llegar a 150 libras por tarea, en banano a 3 o 4 cajas por semana, en café fácilmente a 80-100 libras por tareas. Como subrayan todas las organizaciones, es sobre todo en este ámbito que debería concentrarse el **apoyo estatal, actualmente aún muy escaso e ineficiente**. De los tres, el rubro del café es el que más apoyo está recibiendo: a través del Consejo Dominicano del Café (Codocafe), creado en virtud del Decreto N.º 154-00 (3 de abril del año 2000), los pequeños productores reciben, entre otros, asistencia técnica, asesorías y capacitaciones, implementan programas de rehabilitación de fincas y reconstrucción de caminos vecinales, y desarrollan Indicaciones Geográficas Denominación de Origen, como es el caso del café “Barrancolí”, una marca colectiva para pequeños productores organizados.

Como resultó claramente de las entrevistas, la búsqueda de nuevos clientes y nuevos mercados también es muy importante. Las organizaciones más pequeñas (como por ejemplo Junta Monseñor Romero, Consorcio de seguimiento al cultivo del café – Coscafé, Junacas o Aprobano) no tienen los volúmenes suficientes para diversificar la cartera de clientes. Normalmente, existe un único gran importador. Sin embargo, este tipo de relación puede generar una dependencia peligrosa. En el momento en el cual viene a faltar este importador la situación se complica muchísimo. Coscafé, por ejemplo, para la cosecha 2009/10 no pudo exportar, simplemente porque en la cosecha anterior, la empresa RIVER (único importador) había im-

portado más café y aún le quedaba una cantidad almacenada. Por un lado, entonces, es necesario mejorar la visibilidad de las organizaciones de productores para que otras organizaciones de CJ del Norte las tengan en cuenta al momento de pedir volúmenes de un determinado producto. Por otro, la creación de un “mercado justo” interno (empezando por los clústeres turísticos, hoteles, bares y restaurantes, por ejemplo) es la tendencia hacia la cual justamente están apostando específicamente los productores de CJ, sobre todo latinoamericanos: en el caso dominicano, con los altos volúmenes de consumo internos tanto de café (3.5 kg/hab/año, cuarto país productor, después de Brasil, México y Honduras, por consumo interno) como de banano (31 kg/hab/año, tercer país productor, después de Ecuador y Filipinas), sería más fácil empezar a desarrollar este tipo de consumo. Sin embargo, sin el conocimiento y el reconocimiento efectivo, por parte de las autoridades, del rol que estas organizaciones cumplen en el desarrollo local humano y sostenible, cualquier intento de mejorar la situación de los pequeños productores puede no resultar exitoso.

En este sentido la COORDOM tiene la posibilidad y el deber de convertirse en un actor social fuerte y visible que sea punto de referencia para todo sector que quiera acercarse a las experiencias de CJ. Hasta el momento, sus trabajos aún no han despegado, pero los pequeños productores saben que solamente uniendo sus fuerzas podrán seguir defendiendo sus ideas y su manera de producir, justas y solidarias.

En la actualidad, desde República Dominicana solo tres productos se exportan a través de las redes del CJ mundial: café, cacao y banano. Sin embargo, para el futuro se están ya abriendo posibilidades para la exportación de otras materias primas, siempre alimentos: azúcar, aguacates, piñas, mangos y arroz podrían representar algunos de los próximos renglones.

Los beneficios de este tipo de relación comercial son notables, se recogen a lo largo de toda la investigación: el enfoque multidimensional de los criterios del CJ se reflejan claramente en la estrategia de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas e incluso van más allá y alcanzan objetivos que ni los partidos ni las institucionales, tanto locales como nacionales, logran conseguir.

Aquí, solo quiero recordar las palabras del señor Figuerero, miembro de Aprobano, quien durante la entrevista concluyó diciendo: *“Cuando nos preguntan con respecto a los beneficios del Comercio Justo pienso que en realidad no es que hemos tenido beneficios, es que sin el Comercio Justo no podemos vivir. La sobrevivencia de este proyecto depende exclusivamente del Comercio Justo. Es nuestro padre y la tierra nuestra madre”* 

Desarrollo humano e impacto social

Regular la especulación en los precios de los alimentos



Papa Benedicto XVI

Me alegra particularmente acogeros a todos vosotros, que participáis en la XXXVII Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, prosiguiendo una larga y feliz tradición iniciada hace sesenta años con el asentamiento de la FAO en Roma.

A través de usted, señor presidente, deseo dar las gracias a las numerosas delegaciones gubernamentales que han querido estar presentes en este encuentro, testimoniando así la efectiva universalidad de la FAO. También quiero renovar el apoyo de la Santa Sede a la meritoria e irremplazable labor de la Organización y confirmaros que la Iglesia católica se compromete a colaborar con vuestros esfuerzos para responder a las necesidades rea-

les de tantos hermanos y hermanas nuestros en humanidad.

Aprovecho esta ocasión para saludar al señor Jacques Diouf, director general, que con competencia y dedicación ha permitido a la FAO afrontar los problemas y las crisis suscitadas por las realidades globales cambiantes que han afectado, incluso de un modo dramático, a su específico campo de acción.

Al director general electo, el señor José Graziano da Silva, expreso mis mejores deseos de éxito en su actividad futura, con la esperanza de que la FAO responda cada vez más y mejor a las expectativas de sus Estados miembros y aporte soluciones concretas a las personas que sufren a causa del hambre y la malnutrición.

Vuestros trabajos han indicado políticas y estrategias capaces de contribuir al importante relanzamiento del sector agrícola, de los niveles de producción alimentaria y del desarrollo más general de las zonas rurales. La crisis actual que afecta ya a todos los aspectos de la realidad económica y social requiere, de hecho, todos los esfuerzos para concurrir a eliminar la pobreza, primer paso para liberar del hambre a millones de hombres, mujeres y niños que no disponen del pan de cada día. Una reflexión completa, sin embargo, exige buscar las causas de esta situación sin limitarse a los niveles de producción, a la creciente demanda de alimentos o a la volatilidad de los precios; factores que, aunque sean importantes, pueden hacer que el drama del hambre se lea en términos exclusivamente técnicos.

La pobreza, el subdesarrollo y, por tanto, el hambre a menudo son el resultado de comportamientos egoístas que, partiendo del corazón del hombre, se manifiestan en su actividad social, en los intercambios económicos, en las condiciones de mercado, en la falta de acceso a la comida, y se traducen en la negación del derecho primario de toda persona a alimentarse y, por tanto, a no pasar hambre. ¿Cómo podemos callar el hecho de que incluso el alimento se ha convertido en objeto de especulaciones o está vinculado a los cambios de un mercado financiero que, privado de leyes seguras y pobre en principios morales, parece anclado solo al objetivo del lucro? La alimentación es una condición que concierne al derecho fundamental a la vida. Garantizarla significa también actuar directamente y sin demora sobre los factores que, en el sector agrícola, pesan de manera negativa sobre la capacidad de fabricación, sobre los mecanismos de la distribución y sobre el mercado internacional. Y esto, a pesar de una producción alimentaria global que, según la FAO y expertos autorizados, es capaz de alimentar a la población mundial.

El marco internacional y los frecuentes temores causados por la inestabilidad y el aumento de los precios exigen respuestas concretas y necesariamente unitarias para conseguir resultados que los Estados, individualmente, no pueden garantizar. Esto significa hacer de la solidaridad un criterio esencial para toda acción política y toda estrategia, a fin de que la actividad internacional y sus reglas sean instrumentos de servicio efectivo a toda la familia humana y de modo especial a los más necesitados. Es, por tanto, urgente un modelo de desarrollo que considere no solo la amplitud económica de las necesidades o la fiabilidad técnica de las estrategias a seguir, sino también la dimensión humana de todas las iniciativas, y que sea capaz de llevar a cabo una auténtica fraternidad (cf. Caritas in veritate, 20), apelando a la recomendación ética de «dar de comer al hambriento», que pertenece al sentimiento de compasión y de humanidad inscrito en el corazón de toda persona y que la Iglesia cuenta entre las obras de misericordia. Desde esta perspectiva, las instituciones de la comunidad internacional están llamadas a trabajar de manera coherente siguiendo su mandato para apoyar los valores propios de la dignidad humana, eliminando las actitudes cerradas y sin dejar espacio a instancias particulares que se presentan como intereses generales.

La FAO también está llamada a relanzar su estructura liberándola de obstáculos que la alejan del objetivo indicado por su Constitución: garantizar el crecimiento nutricional, la disponibilidad de la producción alimentaria, el desarrollo de las zonas rurales, a fin de asegurar a la humanidad la liberación del hambre (cf. FAO, Constitución, Preámbulo). Con este objetivo, resulta esencial una plena sintonía de la Organización con los Gobiernos para orientar y apoyar las iniciativas, especialmente en la coyuntura actual, en la que disminuyen los recursos económico-financieros, mientras que el número de personas que pasan hambre en el mundo no disminuye según los objetivos esperados.

Mi pensamiento se dirige a la situación de millones de niños que, primeras víctimas de esta tragedia, se ven condenados a una muerte prematura, a un retraso en su desarrollo físico y psíquico, u obligados a formas de explotación para recibir un mínimo de alimento. La atención hacia las generaciones jóvenes puede ser un modo de contrastar el abandono de las zonas rurales y del trabajo agrícola, para permitir a comunidades enteras, cuya supervivencia está amenazada por el hambre, mirar su futuro con mayor confianza. De hecho, debemos constatar que, a pesar de los compromisos asumidos y las consiguientes obligaciones, a menudo la asistencia y las ayudas concretas se limitan a las emergencias, olvidando que una coherente concepción del desarrollo debe ser capaz de diseñar un futuro para toda persona, familia y comunidad, favoreciendo objetivos a largo plazo.

Por tanto, hay que apoyar las iniciativas que se desean llevar a cabo en el ámbito de toda la comunidad internacional para redescubrir el valor de la empresa familiar rural y apoyar su función central para alcanzar una seguridad alimentaria estable. De hecho, en el mundo rural, el núcleo familiar tradicional se esfuerza por favorecer la producción agrícola mediante la sabia transmisión de padres a hijos no solo de sistemas de cultivo o de conservación y distribución de los alimentos, sino también de modos de vida, de principios educativos, de la cultura, de la religiosidad, de la concepción del carácter sagrado de la persona en todas las fases de su existencia. La familia rural es un modelo no solo de trabajo, sino de vida y de expresión concreta de la solidaridad, donde se confirma el papel esencial de la mujer.

Señor presidente, señoras, señores:

El objetivo de la seguridad alimentaria es una exigencia auténticamente humana; somos conscientes de ello. Garantizarla a las generaciones presentes y a las futuras significa también preservar los recursos naturales de una explotación frenética, porque la carrera al consumo y al despilfarro parece ignorar toda consideración del patrimonio genético y de las diversidades biológicas, tan importantes para las actividades agrícolas. Pero a la idea de una apropiación exclusiva de esos recursos se opone la llamada que Dios dirige a los hombres y las mujeres para que «labrando y cuidando» la tierra (cf. Gn 2, 8-17) promuevan una participación en el uso de los bienes de la creación, objetivo que la actividad multilateral y las reglas internacionales ciertamente pueden ayudar a alcanzar.

En nuestra época, en la que a los numerosos problemas que afectan a la actividad agrícola se añaden nuevas oportunidades para contribuir a aliviar el drama del hambre, podéis esforzaros para que, a través de la garantía de una alimentación que responda a las necesidades, cada persona pueda crecer según su verdadera dimensión de criatura hecha a semejanza de Dios.

Este es el deseo que quiero expresar, mientras invoco sobre todos vosotros y sobre vuestro trabajo la abundancia de las bendiciones divinas. 

Nueva economía global

Multipolaridad:
La nueva economía
global¹



Elnur / Shutterstock.com

Banco Mundial

Profundos cambios están en marcha en la economía global. A medida que la segunda década del siglo 21 se desarrolla y el mundo sale de la crisis financiera 2008-09, la creciente influencia de los mercados emergentes está facilitando el camino para una economía global con un carácter cada vez más multipolar. Es decir, la distribución del crecimiento mundial se hará más difusa, sin ningún país dominando la escena económica mundial.

Las semillas de este cambio se plantaron hace algún tiempo. Durante las últimas

dos décadas, el mundo ha sido testigo de cómo las economías emergentes pasaron a ser una fuerza poderosa en la producción, el comercio y las finanzas internacionales. La participación de los países en desarrollo de los flujos de comercio internacional ha aumentado de manera constante, de 30 % en 1995 a un estimado de 45 % en 2010. Gran parte de este aumento se ha debido a una expansión del comercio no entre los países desarrollados y en desarrollo, sino entre países en desarrollo. Del mismo modo, actualmente más de un tercio de la inversión extranjera directa de los países en desarrollo tiene su origen en otros países en desarrollo. Las economías emergentes también han incrementado sus participaciones financieras y riqueza. Los países emergentes y en desarrollo tienen ahora las dos terceras partes de todas las reservas de divisas oficiales (un cambio en el patrón de la década anterior, cuando las economías avanzadas tuvieron dos tercios de todas las reservas), los fondos soberanos y otros *pools* de capital en los países en desarrollo se han convertido en las principales fuentes de in-

¹ El presente es el resumen del documento "Multipolaridad: La nueva economía global", Banco Mundial, 2011.

versión internacional. Al mismo tiempo, el riesgo de invertir en las economías emergentes ha disminuido drásticamente. Países prestatarios como Brasil, Chile y Turquía, ahora pagan menores tasas de interés sobre su deuda soberana, que varios países europeos.

A medida que los inversionistas y las compañías multinacionales aumentan su exposición a economías emergentes de rápido crecimiento, la demanda internacional de las monedas de estas economías crecerá, allanando el camino hacia un sistema monetario mundial con más de una moneda dominante. La fuerza cada vez mayor de las economías emergentes también afecta el ambiente que requiere de la formulación de políticas económicas globales más inclusivas en el futuro.

Esta amplia evolución en curso en la economía global tiene precedentes. A través del curso de la historia, paradigmas de poder económico se han elaborado y modificado conforme el ascenso y caída de los Estados con mayor capacidad para impulsar el crecimiento global y proporcionar un estímulo a otros países mediante la cooperación comercial transfronteriza y los compromisos financieros. En la primera mitad del segundo milenio, China e India son polos predominantes del crecimiento mundial. La Revolución Industrial trajo a las economías de Europa Occidental a la vanguardia. En el mundo posterior a la Era de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos fue la fuerza predominante en la economía global, con Alemania y Japón desempeñando también una función importante.

En los últimos años, la economía global ha comenzado otra transición importante, en la que la influencia económica se ha vuelto claramente más dispersa que en cualquier otro momento desde finales de 1960. Tan importante como esto es que los países en desarrollo nunca han estado a la vanguardia de la multipolaridad en los asuntos económicos. Durante el período de pronóstico de Horizontes para el Desarrollo Globales 2011 (GDH, por sus siglas en inglés) -a partir de 2011 y hasta 2025- el surgimiento de las economías emergentes inevitablemente tendrá importantes implicaciones para las jerarquías económica y geopolítica a nivel global, al igual que en transformaciones similares que han tenido lugar en el pasado.

El aumento de la difusión del crecimiento global y el poder económico plantea el imperativo de la gestión colectiva como el mecanismo más viable para abordar los desafíos de una economía global multipolar. Las diferencias clave que la gestión de una economía global multipolar presentará relativa a la era de la posguerra con un orden económico global centrado en los Estados Unidos, estará en la distribución de los costos y responsabilidades del sistema de mantenimiento y los mecanismos para compartir los beneficios y privilegios especiales asociados con ser un polo de crecimiento global. En la era de la postguerra el orden económico global fue construido sobre un conjunto complementario de acuerdos económicos y de seguridad tácitos entre los Estados Unidos y otros socios, con los países en desarrollo jugando un rol periférico en la formu-

lación de sus políticas macroeconómicas y estableciendo vínculos económicos con miras a beneficiarse del dinamismo del crecimiento de los países desarrollados. A cambio de que Estados Unidos asumiera las responsabilidades del mantenimiento del sistema, sirviendo como el mercado abierto de último recurso y emitiendo la divisa más ampliamente utilizada como reserva internacional y sus socios clave, los países de Europa Occidental y Japón, accediendo a los privilegios especiales: ganancias de señoreaje, autonomía de las políticas macroeconómicas domésticas y flexibilidad en la balanza de pagos.

En términos generales, este acuerdo aún se mantiene, sin embargo, indicios de su deterioro se hicieron evidentes hace algún tiempo. Por ejemplo, el final del patrón oro de la posguerra en 1971, inauguró una nueva era de divisas flotantes (formalizada por el Acuerdo de Jamaica en 1976), una tendencia que no se ha limitado a los países desarrollados. Especialmente desde la crisis financiera de Asia oriental de 1997-1998, los países en desarrollo han hecho flotar cada vez más sus divisas.

Cambios en el uso de la moneda también se han producido. A medida que Europa ha seguido una trayectoria de creciente integración económica, el euro ha llegado a representar una proporción creciente de las transacciones internacionales y las tenencias de reservas internacionales. Al mismo tiempo, las economías en desarrollo han aumentado los flujos del comercio y la apertura gradual de sus economías al capital extranjero las ha beneficiado enormemente, aumentando su potencial de crecimiento y la vinculación de sus intereses económicos y financieros para la continuación de un orden mundial liberal. En el desarrollo del entorno económico mundial, en el que una serie de economías emergentes dinámicas están evolucionando para ocupar su lugar en el timón de la economía global, la gestión de la multipolaridad exige una reevaluación de los tres pilares del enfoque convencional de la gobernanza económica global: el vínculo entre la concentración del poder económico y la estabilidad; el eje Norte-Sur de los flujos de capital y la centralidad del dólar de EE.UU. en el sistema monetario global. Esa reevaluación ofrece muchos elementos para promover el debate y el discurso sobre el curso futuro de la política de desarrollo internacional. En previsión de la forma de la futura economía global, esta primera edición de Horizontes para el Desarrollo Global tiene como objetivo trazar la agenda de políticas emergentes y los desafíos que una economía global cada vez más multipolar supone para los países en desarrollo.

Polos de crecimiento emergentes alterarán el balance del crecimiento global

Las próximas décadas veremos que el crecimiento económico global se generará cada vez más en las economías emergentes. Para 2025, el crecimiento económico global se generará predominantemente en las economías emergentes. Aunque muchos países de altos ingresos se están recuperando -solo de forma gradual- de la crisis financiera, la mayoría de los países en desarrollo han regresado velozmente a su tendencia de rápido

crecimiento, anterior a la crisis. China fue una de las primeras economías en salir de la crisis y volver rápidamente a un crecimiento alrededor del 10 %. India experimentó una contracción más fuerte, pero también alcanzó más del 10 % de crecimiento en 2010 y el Gobierno está poniendo en marcha un nuevo y ambicioso Plan Quinquenal (con mejoras en las políticas y los programas de inversión necesarios) para mantener el crecimiento en ese nivel. América Latina se recuperó fuertemente en 2010, después de haberse contraído drásticamente en 2009.

Incluso se espera que el África Subsahariana regrese rápidamente a casi el 6 % de crecimiento anual, similar a su desempeño en los años anteriores a la crisis. Incluso en ausencia de tales tasas de crecimiento excepcionalmente altas en el mundo en desarrollo, se espera que el equilibrio del crecimiento global cambie drásticamente.

El cambiante papel de los países en desarrollo vendrá con grandes transformaciones en sus economías, el sector empresarial y los sistemas financieros. Estos cambios pueden ocurrir en una amplia variedad de escenarios. El escenario base considerado en el GDH 2011 se deriva de las tendencias históricas de más largo plazo y componentes de futuro, tales como los cambios previstos en la demografía, el crecimiento de la fuerza de trabajo, los patrones de ahorro y los niveles educativos que ofrecen una mirada a las posibles transformaciones por venir.

Este escenario prevé un crecimiento medio en los próximos 15 años, que será sustancialmente más bajo que los máximos de 2010. Sin embargo, las economías emergentes seguirán, en conjunto, expandiéndose a un promedio de 4.7 % al año (más del doble de la tasa del mundo desarrollado 2.3 %) entre 2011 y 2025. Dada la considerable incertidumbre que subyace en las proyecciones de crecimiento a largo plazo, el escenario base incluye bandas de error para hacer hincapié en la amplia gama de resultados posibles. En 2025, las seis economías emergentes más importantes: Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Corea, representarán en conjunto más de la mitad de todo el crecimiento mundial. Varias de estas economías se convertirán en los principales motores del crecimiento junto con las economías avanzadas. La nueva economía global, en la que los centros de crecimiento se distribuyen en las economías desarrolladas y emergentes, es lo que el GDH 2011 imagina como un mundo multipolar.

La alteración de este equilibrio exige el crecimiento de la productividad en las economías emergentes y el reajuste de la demanda lejos de fuentes externas

Incluso con una moderación del crecimiento en los países en desarrollo, la realización exitosa del escenario de referencia presentado en el GDH 2011 depende de varios cambios importantes en el carácter del crecimiento en las economías emergentes. En particular, los importantes resultados de crecimiento futuro de los mercados emergentes dependen críticamente de la capacidad de estas economías para sostener las mejoras

en el dinamismo tecnológico -a menudo referidas como la productividad total de factores (PTF)- y de su éxito en la transición hacia fuentes de demanda internas.

Históricamente, el progreso económico en las economías emergentes ha seguido uno de dos caminos. El primero, que caracteriza a economías como China, India y Rusia, es aquel en el que el crecimiento de la PTF contribuyente de manera importante en el crecimiento económico. El segundo camino, que recientemente ha sido común entre las economías de América Latina y el sudeste asiático, es aquel en el que el crecimiento es liderado por la rápida movilización de los factores de producción. Sin embargo, incluso en el primer caso, el crecimiento de la PTF ha sido debido en gran parte a la rápida adopción de las tecnologías existentes, reasignación de factores en toda la economía y las mejoras institucionales en el Gobierno, en lugar de avanzar en su capacidad de innovación pura. La viabilidad a largo plazo del rápido crecimiento de las economías emergentes dependerá entonces, de su capacidad para mejorar su innovación endógena a través de inversiones en capital humano y de la creación de mecanismos institucionales apropiados para estimular el gasto en investigación y desarrollo (I + D).

La innovación y la capacidad de realizarla ya está aumentando en las economías emergentes. Desde 2000, China y la India han invertido mucho en I + D, el gasto en este sector representó el 1.4 % del PIB en China y un 0.8 % en la India, magnitud mayor que la mostrada por economías pares en sus respectivos grupos de ingresos. El asentamiento en China de importantes instalaciones de investigación de Microsoft, la invención del microcoche por la compañía india Tata y la cadena de avances aeronáuticos en Rusia, sugieren un fuerte potencial de los gigantes de las economías emergentes para fomentar el crecimiento a través de avances tecnológicos.

El rápido crecimiento de las principales economías emergentes, también tendrá que ir acompañado de un realineamiento del crecimiento desde fuentes externas hacia la demanda interna, un proceso que se está llevando a cabo en muchos casos. En China, por ejemplo, se prevé un aumento en el consumo desde el actual 41 % al 55 % del ingreso nacional en 2025, mucho más cercano al nivel de los países desarrollados. También es probable que ocurran incrementos similares en economías emergentes de Europa del Este. En las economías latinoamericanas, donde el porcentaje de consumo de los ingresos ya es de 65 % se espera que permanezca en ese nivel y será la excepción a esta tendencia. La disminución más aguda en las tasas de ahorro es probable que ocurra en Asia Oriental y las economías de Europa del Este, donde el envejecimiento de la población estará en una etapa más avanzada. En Europa oriental, crecientes niveles de consumo probablemente se produzcan de forma concomitante con una relativa disminución de las participaciones de inversión, de acuerdo con la disminución de la fuerza laboral en varios países. Como resultado, los déficits en cuenta corriente podrían reducirse en esos países. Por el contrario, los superávits en cuenta en varios países asiáticos podrían reducirse con la disminución de las tasas de ahorro.



Junto con el aumento del ahorro interno en los Estados Unidos después de la crisis financiera, el papel más destacado de las economías emergentes coincide con un estrechamiento de los desequilibrios mundiales, que de hecho es parte del escenario base.

Mantener altas cuotas de consumo de la producción en las economías emergentes, será clave en la consolidación de la transición del crecimiento impulsado desde el exterior al impulsado a nivel interno, asimismo requerirá la expansión de la clase media, que a su vez, llamará a los responsables de las políticas públicas de los mercados emergentes a marcar el desarrollo de un amplio sector financiero nacional para mejorar las redes de seguridad social. Finalmente, para cumplir con la demanda de bienes de consumo diversos, se requiere un número creciente de pequeñas y medianas empresas junto con relaciones de libre comercio.

A medida que la participación en el comercio internacional de los países emergentes y desarrollados converge, la riqueza mundial y las tenencias de activos se desplazarán hacia las economías emergentes

Como grupo, es probable que las economías emergentes experimenten un crecimiento en los flujos de comercio internacional para el año 2025, tanto en términos de importaciones como de exportaciones. Por ejemplo, es probable que el valor de las exportaciones de Indonesia, se duplique entre 2010 y 2025, mientras que el valor de sus importaciones se espera que sea una y media veces mayor para 2025. También se prevé que el comercio mundial se expanda como parte de la producción mundial durante el mismo período, desde el 49.9 % a 53.6 % de la producción.

Esta trayectoria de la cuenta corriente significa que es probable que en conjunto las principales economías emergentes asuman una mayor y creciente posición neta de activos internacionales (aunque a un ritmo decreciente) en sus tenencias de inversiones en las economías desarrolladas (que, a su vez,

se prevé que tenga grandes posiciones deudoras netas). La riqueza mundial y las tenencias de activos, por lo tanto, se desplazará más hacia las economías emergentes con superávit, como China y los principales exportadores de petróleo en el Medio Este. Este ajuste ya se refleja en el actual panorama financiero: las reservas internacionales en manos de economías emergentes superó los \$7.4 trillones en 2010 (aproximadamente tres veces las reservas mantenidas por las economías avanzadas, \$2.1 trillones) y la participación de las fusiones y adquisiciones (M&A, por sus siglas en inglés) transfronterizas realizadas por empresas asentadas en economías emergentes en 2010 fueron 29 % (\$470 billones) del total mundial.

El camino por delante para las economías emergentes -aunque cautelosamente positivo- implica riesgos a la baja tanto de corto como de largo plazo. Si las economías con contribuciones a la PTF históricamente bajas son incapaces de incrementar sus niveles de productividad a través de la reforma institucional y la innovación tecnológica, la economía global de dos carriles se puede fracturar aún más en una senda de lento crecimiento divergente entre las economías avanzadas, las de economías en desarrollo de baja productividad y las economías en desarrollo de alta productividad. Del mismo modo, si las economías emergentes orientadas hacia afuera con débiles demandas internas no tienen éxito en el aumento de su consumo, el capital en estas economías puede llegar a canalizarse hacia inversiones cada vez más improductivas y de bajo rendimiento. El alza en los precios de los productos básicos desde el año 2003 también puede llegar a ser persistente, lo que podría descarrilar el crecimiento en los países en desarrollo que son especialmente intensivos en productos básicos. En el lado positivo, si las economías emergentes navegan con éxito por el aumento de su ingreso per cápita, proporcionan las mejoras en infraestructura necesarias y facilitan la reforma del sector empresarial, el escenario base puede subestimar el potencial de crecimiento futuro de las economías emergentes. Por último, eventos económicos y geopolíticos inesperados pueden introducir incertidumbre de una naturaleza que haga imposible desarrollar escenarios.

Multinacionales de mercados emergentes se convierten en una potente fuerza en la reforma del proceso de globalización industrial

Largamente relegadas a un segundo nivel, las empresas de los mercados emergentes se están convirtiendo en poderosas fuerzas y agentes de cambio en el panorama industrial y financiero global. Las tendencias en la inversión extranjera directa (IED) son un indicador de este cambio. Entre 1997 y 2003, empresas de economías emergentes y dedicadas a las inversiones transfronterizas a través de M&A negociaron \$189 billones o 4 % del valor de todas las inversiones globales de M&A durante el período. Entre 2004 y 2010, esa cantidad aumentó a \$1.1 trillones, 17 % del total mundial. Desde 2003, alrededor de 5,000 empresas de mercados emergentes han establecido una presencia global a través de 12,516 nuevas inversiones de US\$1.72 trillones. Más de un tercio de las entradas de IED en los países en desarrollo, ahora son originarias de otros países en desarrollo: De las 11,113 fusiones y adquisiciones transfronterizas anunciadas en todo el mundo en 2010, 5,623 (más de la mitad) involucraron a empresas de mercados emergentes, ya sea como compradores o como objetivos de adquisición por empresas de países avanzados. Cuando se aventuran en el extranjero, las empresas de los mercados emergentes tienden a buscar activos que les ayudarán a lograr uno o más de estos objetivos: diversificación de su crecimiento, una mayor proporción del mercado global, la explotación de oportunidades de crecimiento que no están disponibles en sus economías nacionales o libertad de un clima económico interno desfavorable.

En la medida que buscan oportunidades de crecimiento en el extranjero, las empresas de los mercados emergentes desempeñan un papel cada vez más importante en los negocios globales, compitiendo con empresas radicadas en países avanzados por los recursos naturales, la tecnología y el acceso a los mercados internacionales.

Muchas empresas de mercados emergentes a menudo tienen ventaja sobre empresas de países avanzados en la navegación de los difíciles entornos de política en otros países en desarrollo, porque han experimentado condiciones similares en sus países de origen. Estas dos tendencias, junto con el fortalecimiento general de las relaciones comerciales Sur-Sur, asegurarán que la inversión Sur-Sur siga creciendo. Además, las fusiones y adquisiciones de empresas de mercados emergentes en los países en desarrollo van en aumento y se está convirtiendo en una importante fuente de inversión extranjera directa. Debido a que estas transacciones ocurren típicamente en estrecha proximidad geográfica, esto no solo va a profundizar los lazos económicos regionales, sino también acelerará la integración de los países de bajos ingresos en la economía mundial. Las empresas de mercados emergentes también han estado activas en las adquisiciones Sur-Norte, especialmente en economías avanzadas con mercados de valores sofisticados y perspectivas favorables de crecimiento. Se prevé que el valor anual de las fusiones y adquisiciones llevadas a cabo por

empresas de mercados emergentes sean de más del doble en 2025, mientras que se espera que el número anual de fusiones y adquisiciones sea tres veces mayor (de menos de 2,500 en 2011 a casi 8,000 en 2025). Esta tendencia subyacente supera el crecimiento del PIB de los países de origen de las empresas de mercados emergentes.

El desarrollo de las empresas de mercados emergentes en una potente fuerza de la globalización por derecho propio tendrá implicaciones importantes para la formación de capitales transfronterizos, la generación y difusión de tecnología, así como para el financiamiento de las actividades comerciales. Una serie de empresas de mercados emergentes innovadoras y dinámicas se encuentran en camino de dominar sus sectores industriales a nivel mundial -de la misma manera que las empresas de economías avanzadas lo han hecho durante el último medio siglo-. Muchas empresas de mercados emergentes ya han comenzado a adelantar a sus competidores en los países avanzados en cuanto a la prioridad concedida al desarrollo de tecnologías innovadoras y procesos industriales, con 114 empresas de economías emergentes en el ranking entre las 1,000 empresas que más invierten en I+D en todo el mundo a partir de 2009, el doble de hasta cinco años antes. Este es un logro particularmente notable teniendo en cuenta que el sector privado no ha sido tradicionalmente el principal financiador de la I+D en los países en desarrollo. En 2025, es tan probable que un Sedán de lujo sea un Hyundai o Tata como un Mercedes o un Lexus, que sea alimentado con combustible de Lukoil o Pertamina como de ExxonMobil o BP, y que esté financiado por el ICBC de China (Banco Industrial y Comercial de China Ltd.) o el brasileño Itaú como por Citi o BNP Paribas.

Existen fuertes indicios de que los vínculos entre globalización comercial y financiera se refuerzan mutuamente

El desplazamiento del poder económico y financiero hacia el mundo en desarrollo, también está remodelando las finanzas corporativas transfronterizas, transformando a las empresas de los mercados emergentes en participantes significativos en los mercados internacionales de capital. El progreso de un número creciente de países en desarrollo en el mejoramiento de la solidez y transparencia de sus instituciones y políticas nacionales ha permitido a sus empresas obtener un mayor acceso a los mercados internacionales de bonos y acciones en mejores términos y fructificar en sus esfuerzos por expandirse a nivel internacional. Casi dos tercios de las empresas de mercados emergentes que han sido compradoras de activos desde la década de 1990 -empresas que han llevado a cabo más de 10 adquisiciones- han acudido a los mercados internacionales para acceder a una o más formas de financiamiento a través de préstamos sindicados, emisiones de bonos y listados de acciones. Como evidencia de los vínculos existentes entre la globalización financiera y comercial un número creciente de empresas de mercados emergentes se comprometen al menos a una adquisición transfronteriza dentro de un plazo de dos años después de acceder a los mercados internacionales de ca-

pital. La emisión de bonos internacionales, en particular, por los prestatarios con sede en los mercados emergentes ha crecido dramáticamente desde la década de 1990 y ahora es una de las principales fuentes de flujos de capital de esos países. Desde 1995, un gran número de nuevas empresas privadas se han involucrado en transacciones de alto perfil del mercado de bonos mundial, con 80 de ellas emitiendo bonos de más de \$1 billón cada uno, de los cuales 10 fueron emisiones de más de \$2 billones. Algunos emisores prominentes incluyen a Petrobras International Finance Company de Brasil, América Móvil de México, Novelis Inc. de la India y el Banco VTB de Rusia. Es probable que durante la próxima década, las empresas de mercados emergentes amplíen aún más su acceso a los mercados de capitales internacionales y en condiciones más favorables.

En economías emergentes como Brasil, Chile y México, donde los mercados locales de capital han experimentado un considerable crecimiento y madurez en los últimos años, las empresas tienen la capacidad de financiar su crecimiento a través de una mezcla más equilibrada de emisión en los mercados de capitales local e internacional.

Además, en algunos polos de desarrollo emergentes, en particular los de Asia, ya existen señales de que sus mercados de capital locales se están convirtiendo en centros autónomos de financiamiento. Durante la próxima década, a medida que la demanda de consumo local continúe aumentando en los mercados emergentes de más rápido crecimiento y que los mercados de capital locales estén más y mejor regulados, se puede esperar que las empresas de producción y consumo de los países desarrollados también soliciten acceso a los mercados de capital en los países emergentes. Listados cruzados de valores por parte de empresas de países desarrollados, aunque inicialmente motivadas por el deseo de aumentar el reconocimiento de las marcas sus empresas, también lo estarán para aprovechar las grandes cantidades de ahorro disponibles en los mercados emergentes.

Desde una perspectiva política, el papel cada vez más importante e influyente de las empresas de mercados emergentes en la inversión y finanzas globales puede hacer posible - y de hecho crítico- avanzar en el marco multilateral para la regulación de la inversión transfronteriza, que se ha descarrilado en varias ocasiones desde la década de 1920. En contraste, con las relaciones comerciales y monetarias internacionales, no existe un régimen multilateral creado para promover y regular la inversión transfronteriza. En cambio, el aumento de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) -más de 2,275 tratados bilaterales de inversión tuvieron lugar en 2007, frente a solo 250 a mediados de la década de 1980- ha proporcionado la mayoría de los mecanismos utilizados para la negociación entre Estados en cuanto a la inversión transfronteriza, incluyendo acceso al arbitraje internacional de controversias. Aunque los TBI han demostrado ser subóptimos desde un punto de vista económico, hay razones para creer que su proliferación y la experiencia

correspondiente a su formulación, negociación e implementación a través de un gran número de países desarrollados y en desarrollo han establecido una etapa de transición a un marco multilateral. La eliminación de restricciones a la inversión a través de tratados bilaterales de inversión, por ejemplo, puede ser un apoyo para una liberalización multilateral más general. Además, los TBI también han establecido las bases para complementar los avances institucionales a nivel global. De hecho, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID, por sus siglas en inglés) ha experimentado una creciente demanda para la solución de controversias de la inversión transfronteriza; los casos registrados ante el ICSID fue un promedio de 25 por año entre 2001 y 2010, frente a un promedio de dos casos por año entre 1981 y 1990. Este aumento de la demanda ha permitido la maduración de una infraestructura institucional que está bien posicionada para servir como una base importante, especialmente en los aspectos legales, para un marco multilateral en el futuro.

Desde una perspectiva política, el papel cada vez más importante e influyente de las empresas de mercados emergentes en la inversión y finanzas globales puede hacer posible avanzar en el marco multilateral para la regulación de la inversión transfronteriza

La economía internacional multipolar conduce a un mayor papel para el euro y, en el largo plazo, para el Renminbi

El rápido crecimiento de las economías emergentes ha llevado a la creación de enorme riqueza y una sustancial acumulación de activos netos frente al resto del mundo, elevando el perfil de los mercados emergentes en el sistema financiero internacional como consecuencia de ello. Los países en desarrollo y emergentes cuentan con dos tercios de los \$9 billones de dólares de reservas en divisas extranjeras a finales de 2010, en comparación con solo el 37 % de las reservas mantenidas a finales de 2000. Los fondos soberanos y otros fondos comunes de capital en los países en desarrollo se han convertido en una importante fuente de inversión internacional. Entre 2010 y 2025, bajo el escenario base presentado en el GDH 2011, se prevé que conjunto la posición neta de inversión internacional de los principales mercados emergentes aumente a un superávit de más de \$15.2 trillones (en dólares de 2009) compensado por un déficit correspondiente a las economías avanzadas de hoy.

A pesar de que el papel de los mercados emergentes en las finanzas internacionales está creciendo, existe una gran disparidad entre el tamaño de sus economías y su papel en el sistema monetario internacional. En la actualidad, ninguna economía

emergente tiene una moneda que se utilice a nivel internacional -es decir, aquella en la que se mantienen las reservas oficiales, se facturan los bienes y servicios, se denominan los activos internacionales y los tipos de cambio se anclan-. Prácticamente todos los países en desarrollo están expuestos al riesgo de un desajuste cambiario en su comercio internacional, inversiones y operaciones financieras. Para abordar estas disparidades en el sistema monetario internacional se necesita atención urgente, tanto en términos de la gestión del sistema (en este caso, el Fondo Monetario Internacional [FMI] sigue desempeñando un papel principal) y la comprensión de largo plazo de las fuerzas que configuran el funcionamiento futuro del sistema.

El uso de divisas internacionales presenta una inercia considerable y está sujeta a externalidades en red, haciendo que las monedas de uso generalizado actuales sean las más atractivas. Por ahora, el dólar de los Estados Unidos sigue siendo la principal divisa internacional, a pesar de un lento descenso en la proporción de las reservas mundiales en dólares desde finales de 1990. Pero el dólar se enfrenta ahora a varios rivales potenciales para su papel de divisa internacional. En la actualidad, el euro es la más creíble de las alternativas. Su estatus está a punto de aumentar, siempre y cuando la zona del euro pueda superar con éxito la crisis de deuda soberana que enfrentan actualmente varios de sus países miembros y pueda evitar los problemas de riesgo moral asociado con los rescates de los países de la Unión Europea.

A más largo plazo, como las economías emergentes representan una proporción cada vez mayor de la economía mundial y participan más activamente en el comercio y las finanzas transfronterizas, se observará que sus monedas, especialmente el renminbi inevitablemente tendrán un papel más importante en el sistema financiero internacional. Un mayor papel para el renminbi ayudará a resolver la disparidad entre la gran fortaleza económica de China en el escenario global y su fuerte dependencia de las monedas extranjeras. Por un lado, China es el país exportador más grande del mundo y tiene por mucho el mayor stock de reservas de divisas (\$2.9 trillones a finales de 2010). Por el otro lado, China se enfrenta a un enorme desajuste cambiario ya que las transacciones de su Gobierno, corporaciones y otras entidades con el resto del mundo son denominadas casi en su totalidad en moneda extranjera, principalmente en dólar de EE.UU. Como las entidades privadas en China no están en condiciones de abordar directamente el desajuste cambiario, la tarea recae en el Gobierno. Al abordar estas cuestiones, las autoridades chinas han realizado la internacionalización del renminbi en dos frentes: 1) desarrollando un mercado *off shore* del renminbi y 2) fomentando el uso del renminbi en la facturación y pago del comercio. Estas iniciativas están comenzando a tener efecto, sentando las bases para que el renminbi tome un papel global más importante.

A partir de esta realidad, el GDH 2011 presenta tres posibles escenarios para el futuro del sistema monetario internacional: un *status quo* centrado en el dólar de EE.UU., un sistema de

múltiples divisas y un sistema con el Derecho Especial de Giro (DEG) como la principal moneda internacional. El más probable de los tres escenarios es el sistema de divisas múltiples. Bajo este escenario, el actual predominio del dólar de EE.UU. podría terminar en algún momento antes del año 2025 y sería reemplazado por un sistema monetario en el que el dólar, el euro, y el renminbi podrían servir cada uno como divisas internacionales en pleno derecho. Se espera que esta transición plantee varias preguntas importantes. En primer lugar, ¿cómo serían afectados los países en desarrollo, la mayoría de los cuales siguen utilizando las monedas extranjeras en el comercio de bienes y activos, por un movimiento a un sistema multidisvisas? En segundo lugar, ¿puede un sistema económico multipolar, con sus peligros de inestabilidad, ser manejado dentro de los arreglos institucionales existentes o es necesaria una reforma más profunda del sistema? Tercero, ¿qué se puede hacer para facilitar la transición hacia la multipolaridad, a falta de una reforma profunda del sistema monetario internacional?

Como las entidades privadas en China no están en condiciones de abordar directamente el desajuste cambiario, la tarea recae en el gobierno

Un sistema monetario internacional más multipolar todavía implica riesgos cambiarios para la mayoría de los países en desarrollo

El sistema monetario internacional del presente basado en el dólar y el probable sistema de divisas múltiples del futuro, comparten una serie de defectos inherentes a un sistema basado en monedas nacionales. El problema fundamental es una distribución asimétrica de los costos y beneficios del ajuste de la balanza de pagos y el refinanciamiento. Los países cuyas monedas son clave en el sistema monetario internacional son beneficiarios de la autonomía de sus políticas macroeconómicas, ingresos por señoreaje, costos de endeudamiento relativamente bajos, una ventaja competitiva en los mercados financieros y poca presión para ajustar sus cuentas externas.

Mientras tanto, los países que no operan dentro de las principales monedas tienen un balance restringido de las balanzas de pago y soportan gran parte de los costos del ajuste externo de los cambios en las condiciones financieras y económicas globales. Esta distribución asimétrica de los costos del ajuste ha contribuido de manera importante a la ampliación de los desequilibrios mundiales de cuenta corriente en los últimos años. También ha producido una situación potencialmente desestabilizadora en la que: a) la primera economía del mundo, los Estados Unidos, es también el mayor deudor, y b) el mayor acreedor del mundo, China, asume un riesgo enorme de un desajuste cambiario en el proceso de financiamiento de la deuda de EE.UU. Otra de las carencias del sistema actual, es que la liquidez mundial se genera principalmente como resultado de

las decisiones de política monetaria que mejor se adapten al país emisor de la divisa internacional predominante: los Estados Unidos, más que con la intención de atender plenamente la demanda mundial de liquidez. Esta característica significa que la aguda escasez de dólares que se presentó luego del colapso de Lehman Brothers en 2008, que puso a los bancos no estadounidenses en una situación particularmente difícil, en muchos aspectos fue peor que la escasez de dólares de la década de 1950.

Es probable que en una economía global multipolar, la insatisfacción con un sistema basado en una divisa nacional será más profunda. Pero desde una perspectiva de política monetaria, la creación de un sistema en el que las decisiones globales sobre divisas se realicen realmente a nivel multilateral - esto es con el acuerdo explícito de un gran número de países- no es probable que exija a los países ceder soberanía nacional sobre sus políticas monetarias. La inercia en el actual sistema monetario internacional basado en monedas nacionales es también un factor, como lo es la expectativa de que es probable que una distribución más difusa del poder económico mundial haga más difícil la cooperación en cualquier tipo de política económica a través de las fronteras.

En los años previos a la crisis financiera, el papel de la política económica internacional se limitaba a controlar los síntomas de políticas macroeconómicas incompatibles, tales como desajustes de los tipos de cambio y desequilibrios de pagos. Como los mercados de capitales se han liberalizado y los tipos de cambio son más flexibles, las limitaciones de la balanza de pagos en las economías nacionales se han facilitado considerablemente, cambiando la coordinación de políticas hacia esferas políticamente más sensibles como las políticas: monetaria y fiscal. A menos que los préstamos y el comercio de un país se concentran en una de las tres principales divisas, la inestabilidad en los tipos de cambio entre las principales divisas llevan a fluctuaciones de la competitividad y el valor de los activos y pasivos, que dificultan la política económica de ese país y pone potencialmente en riesgo el bienestar de sus residentes. Por lo tanto, los países sin las principales divisas tendrán que intensificar sus esfuerzos para protegerse contra la volatilidad del tipo de cambio. Este será el caso de los países en desarrollo, en particular.

Algunos de los desafíos que enfrenta el sistema monetario internacional podrían gestionarse a través de un mayor uso de los Derechos Especiales de Giro (DEG). Establecidos por el FMI en la década de 1960 como un activo de reserva internacional y unidad de cuenta, el DEG se valora actualmente en términos de una cesta de cuatro principales divisas internacionales: el euro, el yen japonés, la libra esterlina y el dólar de los EE.UU. El fortalecimiento del papel de los DEG en el sistema monetario internacional podría ayudar a abordar tanto los riesgos inmediatos para la estabilidad financiera mundial como los costos de la volatilidad de la moneda. Desde el punto de vista operativo, hay dos formas principales para aumentar el uso de los DEG. La primera sería la de fomentar el endeudamiento

oficial denominado en DEG. Una segunda vía sería facilitar a los bancos centrales hacer swaps de divisas con DEG, lo que sería útil durante una crisis financiera o tal vez para ajustar la composición de la cesta del DEG para incluir el renminbi o las principales monedas de mercados emergentes. Con el tiempo, los DEG podrían servir como una protección natural, especialmente para los países de bajos ingresos que carecen de mercados financieros desarrollados.

Con todo, un enfoque multilateral seguirá siendo la mejor manera de manejar la política económica mundial

En un mundo cada vez más multipolar, la interdependencia del crecimiento económico y los centros financieros será la norma de funcionamiento -aún más que en la actualidad-, planteando nuevos retos para la diplomacia económica, la política económica nacional y el manejo del capital transnacional canalizado a través de las fronteras nacionales. El potencial aumento de la competencia entre los centros de poder que es inherente a la transición hacia un mundo más multipolar, hace que sea especialmente importante mejorar el diseño de la coordinación normativa entre las economías en desarrollo y desarrolladas. En términos más generales, como la integración económica global aumenta, también lo hacen los efectos secundarios de las políticas monetaria y fiscal en todos los países. Por lo tanto, la coordinación de políticas es necesaria no solo para mejorar el rendimiento promedio de la economía mundial, sino también para evitar los riesgos. Los países deben actuar rápidamente para coordinar mejor sus respuestas a los desequilibrios globales, para mejorar la regulación financiera y para intensificar la vigilancia mutua de las políticas macroeconómicas. En la medida en que la vulnerabilidad que viene con la interdependencia pueda ser gestionada a través de las respuestas apropiadas de las instituciones internacionales y los acuerdos multilaterales, como la prestación de asistencia financiera de emergencia y los compromisos de políticas de puertas abiertas para garantizar el acceso a los mercados internacionales, la interdependencia puede conducir a un aumento compartido de la prosperidad global.

Incluso en ausencia de una reforma fundamental en la coordinación de la política internacional, una serie de medidas concretas podrían adoptarse para promover el marco de coordinación puesto en marcha por el Grupo de los 20 (G-20) y para preservar los logros alcanzados en la colaboración del Banco Central y la armonización de las regulaciones financieras durante la crisis financiera 2008-09. Es importante destacar que la coordinación debe centrarse en resultados que serían mutuamente beneficiosos socialmente para un gran número de países, es decir, sobre bienes públicos internacionales tales como las tecnologías respetuosas del medio ambiente en lugar de variables suma cero en donde la ganancia de un país implica una pérdida para otro. Solo mediante el reconocimiento de que la coordinación multilateral mejorará el bienestar para todos, hará que los países voluntariamente tomen en cuenta las preocupaciones de otros.

Multipolaridad para generar beneficios y nuevos retos para el mundo en desarrollo

En general, una economía mundial más multipolar será positiva para los países en desarrollo en su conjunto -aunque no necesariamente para cada uno de ellos individualmente-. Los excedentes del crecimiento -fluyendo desde el comercio, las finanzas, la migración y los canales tecnológicos- inducirán la transferencia tecnológica, estimularán la demanda de exportaciones, mejorará las condiciones del comercio en los países en desarrollo y posibilitará el desarrollo de sus industrias nacionales agrícolas y de manufactura. Por ejemplo, desde 1990 los flujos de comercio bilateral entre los países menos adelantados (PMA) y las principales economías emergentes se ha triplicado, el comercio con las economías emergentes representa actualmente una mayor proporción de los flujos de comercio bilateral de los PMA que con las principales economías avanzadas. Por otra parte, una distribución más difusa del crecimiento global también crea nuevos motores de crecimiento externo, lo que significa que los shocks idiosincrásicos en los distintos polos de crecimiento económico tendrán un menor impacto en la volatilidad de la demanda externa de estos países, que en la actualidad. Esta característica fue evidente en las consecuencias de la crisis financiera 2008-09, cuando las fusiones y adquisiciones de origen en las economías emergentes representaron más de una cuarta parte del valor de todas las ofertas en 2009 y 2010. Mayor multipolaridad también podría tener un efecto tangible en los patrones de la ayuda externa, como que el aumento de la ayuda de las economías emergentes empuje a elevar la ayuda oficial a mayores proporciones del ingreso nacional bruto en los países menos adelantados.

Es probable que el efecto de una economía mundial cada vez más multipolar difiera entre los demás países y los menos adelantados -muchos de los cuales dependen en gran medida del crecimiento de la demanda externa- y están en mayor riesgo de no ser capaces de adaptarse a los riesgos creados por la transformación. Los países menos adelantados que son importadores netos de materias primas y recursos minerales pueden enfrentar altos precios internacionales debido a la creciente demanda mundial de materias primas. Incluso en los casos en que los países menos adelantados son exportadores netos de recursos o materias primas, el crecimiento desviado hacia la exportación corre el riesgo de empobrecerlos. Para los PMA con regímenes de tipo de cambio flotante, los elementos críticos de su respuesta a una economía mundial más multipolar serán el desarrollo de marcos de política institucional y la microestructura de los mercados e instituciones financieras que pueden garantizar el buen funcionamiento de sus mercados de divisas. Las instituciones multilaterales pueden desempeñar un papel importante en el alumbramiento de este nuevo mundo multipolar, proporcionando asistencia técnica y promocionando foros de aprendizaje de políticas que mejoren la comprensión del proceso de transición a un orden económico mundial multipolar. Los esfuerzos para aumentar la concienciación y equipar a los responsables políticos en los países en desarrollo con las herramientas políticas y la capacidad finan-

ciera necesarias podría ayudar a los formuladores de políticas a mejorar la posición de sus países en respuesta a los retos y riesgos futuros esperados, mientras que capitalizan las fortalezas y oportunidades de sus respectivos países. La ayuda y asistencia técnica de las instituciones financieras internacionales a los países menos adelantados también tienen el potencial para amortiguar los choques económicos y reducir la volatilidad en sus economías en sus esfuerzos por adaptarse a las fuerzas globales que participan en esta transición.

Por otra parte, las inversiones transfronterizas también se pueden beneficiar de un marco multilateral similar a la Organización Mundial del Comercio. Mientras tanto, el FMI está bien posicionada para asumir el liderazgo en la orientación de las reformas en el sistema monetario internacional, incluido el apoyo prestado para el diseño de mecanismos de coordinación para un régimen de varias divisas que limite la volatilidad de la misma y, por tanto, ayude a los PMA a mitigar los riesgos del tipo de cambio externo.

Las transiciones más importantes, como la que está actualmente en curso en la economía global, siempre presentan retos, porque implican una gran incertidumbre y requieren respuestas políticas complejas. La transición actual no es solo una cuestión de dejar atrás viejos paradigmas económicos. Por el contrario, se trata de establecer la mentalidad adecuada, la política correcta y las respuestas institucionales -en los países en desarrollo, desarrollados y las instituciones multilaterales- para facilitar la transición a mejores resultados en el desarrollo. Los países en desarrollo han hecho progresos considerables para integrarse y ampliar su perfil dentro de los canales tradicionales y las instituciones de comercio y finanzas internacionales. Pero aún queda mucho trabajo para asegurarse de que las economías en desarrollo se adapten a la transición en curso de la economía mundial, de una manera que les permita compartir la carga del mantenimiento del sistema acorde con el aumento de su participación en un sistema internacional abierto. También es fundamental que al mismo tiempo las principales economías desarrolladas elaboren políticas conscientes de la creciente interdependencia asociada a la presencia en aumento de las economías en desarrollo en el escenario mundial y la utilicen para obtener una cooperación internacional más cercana y prosperidad en todo el mundo. 

Perspectivas para América Latina y el Caribe

La visión 2011
de la CEPAL*



Luego de la contracción experimentada en 2009, el PIB de América Latina y el Caribe creció un 5,9% en 2010, aunque como es característico en la región se evidencia una gran heterogeneidad al evaluar el desempeño específico de los países. Este comportamiento del PIB estuvo impulsado por un elevado dinamismo de la demanda interna, tanto del consumo como de la inversión, así como por el aumento de la demanda de origen externo. En lo que respecta a la demanda interna, el crecimiento

del consumo privado (5,9%) se sustentó en la mejora de los indicadores laborales, tanto en términos de empleo como de salarios, a las mejores expectativas respecto del desempeño de la economía, al aumento del crédito al sector privado y, en algunos países, a la recuperación de las remesas de emigrantes. Por su parte, el consumo público se expandió a tasas más moderadas (3,9%) y la inversión aumentó un 14,5%, destacándose el dinamismo en maquinaria y equipos. En cuanto a la demanda externa, el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios fue particularmente notable en los países del MERCOSUR, El Salvador, México, Nicaragua y la República Dominicana, cuyas tasas de expansión fueron superiores al 10%. Al mismo tiempo, el mencionado elevado dinamismo de la demanda interna regional (7,5%) indujo un alza, superior al 10%, de las importaciones de bienes y servicios a precios constantes.

* El presente es un resumen ejecutivo del Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011

Para 2011 la CEPAL proyecta una tasa de crecimiento del PIB regional del 4,7%, lo que implica un aumento del 3,6% en el PIB por habitante. Este crecimiento será el resultado de la consolidación de la recuperación que las economías de América Latina y el Caribe iniciaron en la segunda mitad de 2009. Sin embargo, la pérdida paulatina del dinamismo de la economía internacional y, en algunos casos, el retiro gradual de las políticas públicas adoptadas en la región para enfrentar la crisis, contribuirían a explicar la desaceleración del crecimiento con respecto al observado en 2010. Asimismo, y aunque se prevé un contexto externo menos favorable y un entorno interno caracterizado por tensiones en relación con la evolución de algunas variables macroeconómicas que dan lugar a complejos dilemas de política para las autoridades económicas de los países de la región, se espera un crecimiento regional de un 4,1% para 2012, equivalente a un aumento del 3,0% del producto por habitante.

La evolución de la actividad de las economías de América Latina y el Caribe en el futuro cercano se basa, en gran medida, en el impulso del consumo privado, que a su vez obedece a los mejores indicadores laborales y al aumento del crédito. Al mismo tiempo, las expectativas favorables respecto de la evolución de la demanda interna y el agotamiento de la capacidad productiva ociosa, en un contexto de mayor disponibilidad de crédito, están dando lugar a un aumento de la inversión.

Asimismo, el sostenimiento del crecimiento y la consecuente mayor capacidad de generar empleo de las economías de la región anticipan una nueva reducción de la tasa de desempleo, que en 2011 se proyecta entre un 6,7% y un 7,0%, con lo que la tasa de desempleo alcanzaría niveles inferiores a los existentes antes de la crisis. Además, la evolución del empleo asalariado formal en una serie de países, que en la primera parte de 2011 estaría aumentando su participación en el empleo total, indica una mejora de la calidad de los puestos de trabajo creados. Este contexto de crecimiento y de mejora (cuantitativa y cualitativa) de los indicadores laborales permite augurar un nuevo avance en los indicadores de pobreza.

Por otra parte, el aumento de los precios de los productos básicos, y en especial de los alimentos y los combustibles, en el marco de un significativo crecimiento de la demanda interna, presiona al alza la tasa de inflación y ha comenzado a colocar a los bancos centrales de la región frente al renovado dilema de priorizar la estabilidad de precios o tratar de defender en alguna medida la competitividad de los sectores productores de bienes exportables y sustitutivos de importaciones, en un momento en que la combinación de una elevada liquidez internacional y la solidez de algunas economías latinoamericanas, sumada en varios países a la masiva entrada de divisas a causa de los altos precios de los bienes básicos de exportación y un renovado apetito de los inversionistas extranjeros por realizar inversiones en los países emergentes, se traduce en una fuerte presión a la apreciación de los tipos de cambio de la región.

La situación descrita plantea una serie de riesgos y dificultades tanto en el corto plazo como en el mediano y largo plazo. Por un lado, la mayor entrada de flujos financieros estaría aumentando la vulnerabilidad de la región a movimientos de capitales especulativos, con el agravante de que la magnitud de los recursos involucrados podría exceder la capacidad de los sistemas financieros, dando origen a burbujas en los precios de los activos financieros y en los mercados inmobiliarios. Más allá del corto plazo, la apreciación del tipo de cambio real puede afectar al componente externo de la demanda de bienes, en especial en un escenario de pérdida de dinamismo del comercio mundial como el que puede derivarse de una disminución del crecimiento de las naciones desarrolladas como la que se proyecta a mediados de 2011. Así, la ocurrencia simultánea de apreciaciones del tipo de cambio real y el aumento de los precios de los productos básicos operan como un incentivo para una especialización intensiva en la producción y exportación de bienes primarios, aumentando la vulnerabilidad de las economías de la región a los choques externos y posiblemente generando mayor volatilidad en los agregados macroeconómicos internos, afectando negativamente la capacidad de las economías de crecer, de generar empleo productivo y de disminuir la desigualdad.

Vale la pena reiterar que, si bien los riesgos no son inminentes, la situación debe considerarse con cautela, lo que aconseja aprovechar la coyuntura favorable para fortalecer la posición externa de la región y generar ahorros en el sector público de modo de recuperar el espacio de políticas que se contrajo en la crisis. Por otra parte, las medidas como los controles o limitaciones a la entrada de capitales de corto plazo también contribuirían a disminuir la vulnerabilidad de la economía. Estas recomendaciones, por otra parte, son compatibles con la necesidad de contener la apreciación cambiaria referida anteriormente. En este sentido, la reconstrucción del espacio fiscal resulta de vital importancia para los países de la región, ya que contribuiría no solo enfrentar los tradicionales desafíos de las políticas públicas (necesidad de aumentar la inversión en capital físico y social) sino también a atender algunos desafíos que se plantean a partir de la evolución del escenario internacional. El incremento del ahorro del sector público permitiría tener una política monetaria menos contractiva y ayudaría a reducir la tensión entre las estrategias antinflacionarias y cambiarias.

En la segunda parte del documento se analizan los retos que emanan de un contexto caracterizado por altos precios de productos básicos y elevada liquidez que se vuelca hacia activos latinoamericanos. Los países latinoamericanos y caribeños que se encuentran en esta situación tienen la oportunidad de aprovechar estos recursos para estimular el crecimiento a largo plazo, pero enfrentan desafíos como una mayor presión inflacionaria, la pérdida de competitividad por procesos de apreciación de sus monedas y la amenaza de la “reprimarización” de su estructura productiva.

Las economías de la región disponen de una serie de instrumentos para contener los efectos negativos de este contexto internacional que, además de que conllevan costos, no suponen una efectividad asegurada y pueden generar efectos secundarios no deseados. En este contexto el reto para los encargados de la formulación de políticas consiste en diseñar la adecuada combinación de instrumentos que tome en cuenta las características específicas de la inserción comercial y financiera de cada país para crear un entorno favorable a la inversión, el empleo y la mejora del bienestar de la población en general.

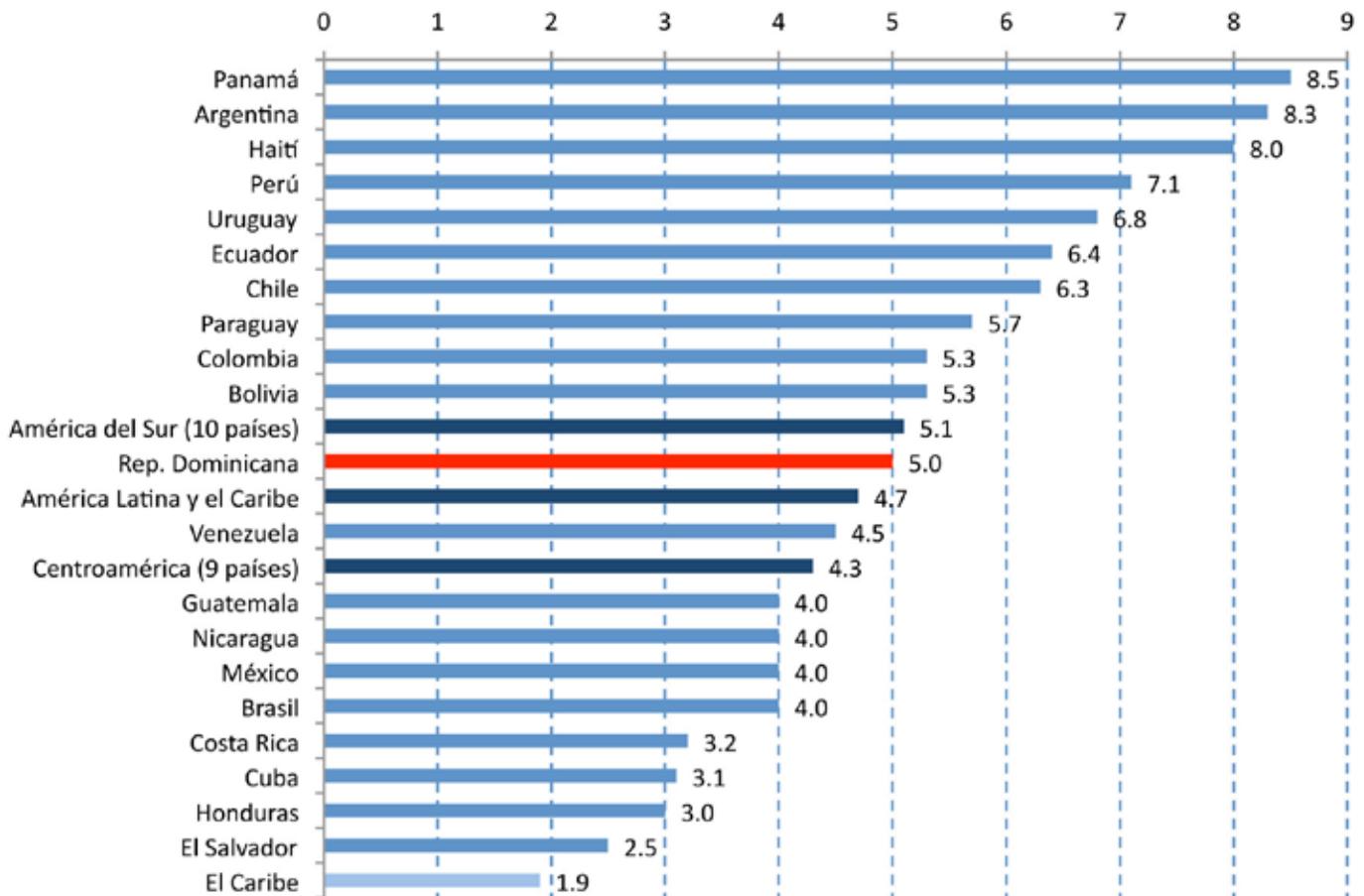
Panorama regional

La CEPAL proyecta para 2011 una tasa de crecimiento del PIB regional del 4,7%, que implica un aumento del 3,6% en el PIB por habitante. Este crecimiento es el resultado de la continuidad de la recuperación que las economías de América Latina y el Caribe iniciaron en la segunda mitad de 2009, aunque la pérdida paulatina de dinamismo de la economía internacio-

nal, sumada al gradual retiro de algunas de las políticas implementadas en la región para enfrentar la crisis, ha contribuido a desacelerar el crecimiento. Por las razones que se analizan más adelante, cabe esperar que la región continúe creciendo, aunque en un contexto global menos favorable y con tensiones relativas a la evolución de algunas variables macroeconómicas que dan lugar a complejos dilemas de política para las autoridades económicas de los países de la región. Para el próximo año se espera un crecimiento regional de alrededor del 4,1%, equivalente a un aumento del 3,0% del producto por habitante.

En el gráfico I.1 se muestra que, como ha ocurrido en los últimos años, las mayores tasas de crecimiento se observan en América del Sur, con una tasa proyectada del 5,1% para 2011. Se espera que la subregión centroamericana en su conjunto, en la que se destaca el sostenido dinamismo que presenta la economía de Panamá, crezca un 4,3%, y las economías del Caribe, un 1,9%.

Gráfico I.1
América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento del PIB, 2011 a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales. a Datos preliminares.

El crecimiento de las economías de América Latina y el Caribe en 2011 se basa, en gran medida, en el impulso del consumo privado, que obedece a la mejora de los indicadores laborales y el aumento del crédito. Al mismo tiempo, el agotamiento de la capacidad productiva ociosa originado en el sostenimiento de la demanda interna, en un contexto de mayor disponibilidad de crédito está dando lugar a un aumento de la inversión que, de esta forma, recupera los niveles alcanzados antes de la crisis.

Asimismo, el crecimiento sostenido está repercutiendo de manera positiva en la capacidad de creación de empleo de las economías de la región y esto permite esperar una nueva reducción de la tasa de desempleo, que se proyecta entre un 6,7% y un 7%. De esta manera, la tasa de desempleo podría ubicarse por debajo de los niveles previos a la crisis, en el marco de una mejora de la calidad de los puestos creados, como lo sugiere el aumento de la participación del empleo asalariado formal en el empleo total que se observa en una serie de países en la primera parte de 2011. La continuidad del crecimiento y la mejora (cuantitativa y cualitativa) de los indicadores laborales permite augurar un nuevo descenso de los indicadores de pobreza.

El alza de los precios internacionales de los alimentos y los combustibles, en el contexto de un aumento de la demanda interna, ha dado lugar a la aparición de presiones inflacionarias. Como consecuencia, se aprecia un relativo endurecimiento de la política monetaria en varios países de la región, que tiende a incrementar el diferencial entre las tasas de interés internas y las internacionales, lo que, en un coyuntura caracterizada por una abultada liquidez internacional, presiona hacia la apreciación de los tipos de cambio regionales. Los países de la región continúan incrementando sus reservas internacionales, pero este aumento ya no responde tanto al saldo de la cuenta corriente (que en la mayoría de los países es crecientemente deficitaria) sino al de la cuenta financiera y, en especial, a las operaciones de menor plazo relativo.

Considerando la importancia de estos temas, tanto para el manejo de la política macroeconómica de corto plazo como para la asignación de recursos y la definición de los patrones de especialización productiva, los capítulos conceptuales de este documento se dedican al análisis de la política macroeconómica y, en particular, de sus consecuencias sobre el tipo de cambio bajo diferentes modalidades de inserción en la economía internacional. El resto de este capítulo está estructurado del siguiente modo: en la sección B, se analiza la situación por la que atraviesa la economía internacional; en la sección C, se estudia el comportamiento de los principales agregados macroeconómicos internos y externos, en tanto que la sección D se dedica a analizar las políticas macroeconómicas y los desafíos que enfrenta la región en este sentido, así como a evaluar las perspectivas concernientes al crecimiento económico.

La economía internacional

El producto mundial se recupera más lentamente de lo esperado de los efectos de la crisis financiera global, lo que ha

obligado a revisar las estimaciones sobre la evolución del nivel de actividad global. Para 2011 se proyecta un crecimiento del 3,3%, en tanto que para 2012 se estima un crecimiento del 3,6%¹. El escaso dinamismo observado en la economía mundial y especialmente en los países más desarrollados está indudablemente ligado a las dificultades de esos mercados financieros, asociadas, entre otros factores, al desendeudamiento de las familias, las debilidades del mercado inmobiliario y los problemas relativos a las deudas soberanas de algunos países europeos. Al mismo tiempo, la creciente preocupación por la sostenibilidad de la deuda pública de las mencionadas economías está dando lugar a un sesgo crecientemente austero en las finanzas públicas, lo que añade otro elemento negativo a las perspectivas de crecimiento.

Se espera una tasa de crecimiento del 2% para el conjunto de economías desarrolladas durante 2011, que podría incrementarse al 2,4% en 2012. Por las razones mencionadas, se prevé una frágil recuperación de la economía estadounidense, cuya tasa de crecimiento se proyecta en un 2,6% para 2011 (un 2,8% en 2012). La economía japonesa, severamente afectada por el terremoto, el tsunami y los problemas asociados a la generación de energía nuclear, se recuperará muy lentamente, por lo que se estima que la tasa de crecimiento de 2011 se situará en un 0,7% (un 2,8% en 2012). En Europa, en tanto, se observa una gran disparidad en cuanto a las perspectivas de crecimiento. Por consiguiente, sobre la base de un crecimiento proyectado para el agregado regional del 1,85% para 2011 (un 1,9% para 2012), se espera que Alemania y los países nórdicos crezcan por encima del promedio, en tanto que los países más severamente afectados por problemas de deuda soberana y de índole fiscal seguirán atravesando un período de bajo crecimiento o de recesión.

Las economías en desarrollo liderarán el crecimiento global, con un 6,2% de crecimiento estimado en 2011 (un 6,2% en 2012). Dentro de este grupo, se destaca el crecimiento estimado para China (un 9,1% en 2011 y un 8,9% en 2012) y la India (un 8,1% en 2011 y un 8,2% en 2012), en un contexto de crecimiento generalizado superior a las tasas medias esperadas para la economía mundial.

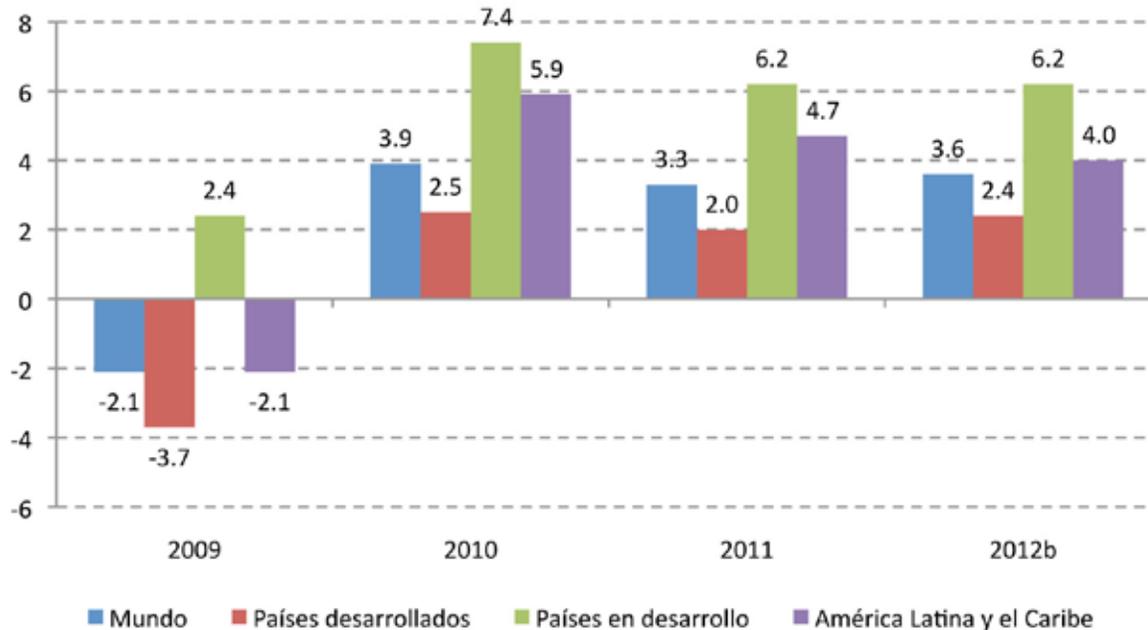
El contexto financiero internacional y su efecto sobre las economías de la región

A lo largo de 2010, se han ido agudizando los problemas de un grupo de países (España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal) caracterizados por posiciones fiscales estructuralmente deficitarias y niveles de ahorro privado muy bajos, situación que originó un alza continua de la deuda pública y un déficit sostenido de la cuenta corriente¹. Esta situación derivó en la su-

¹El caso más grave fue el de Grecia, con altos niveles de endeudamiento público, un déficit fiscal estructural del 12,5% del PIB y un déficit de la cuenta corriente externa cercano al 14% del PIB. Véanse las mediciones de la posición fiscal estructural y de la cuenta corriente de estos países en la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2010.

Gráfico 1.2

Tasas de crecimiento de la economía mundial, 2009-2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.
b Proyecciones.

cesión de una serie de episodios críticos en Grecia, Irlanda e Islandia, cuyo salvataje requirió la creación de una institución especial (el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)), así como la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Central Europeo (BCE) y Gobiernos de países en mejor situación financiera. Estas turbulencias también afectaron a otros países de menor tamaño de la zona del euro (los denominados países periféricos) y a países europeos que no pertenecen a esa zona.

Al mismo tiempo, en los Estados Unidos se adoptaron medidas monetarias para permitir un saneamiento ordenado de las carteras de préstamos de calidad inferior y del sistema financiero en general, que había resultado afectado por la recesión derivada de la crisis financiera. Como consecuencia, en 2010 comenzaron a apreciarse algunos síntomas de mejora en la economía de ese país, aunque la lentitud de la recuperación condujo a la Reserva Federal de los Estados Unidos a mantener la tasa de referencia de la política monetaria en niveles históricamente bajos. El Japón, por su parte, afectado por un estancamiento que ha durado varios años, mantuvo durante 2010 una política monetaria orientada a la recuperación de su economía, con muy bajas tasas de interés.

En contraste con este panorama, los países emergentes exhibieron una pronta recuperación de la crisis y muchos de ellos lo hicieron con bajos niveles de endeudamiento público y sistemas financieros solventes, por lo que su posición relativa en comparación con las economías desarrolladas aparecía claramente fortalecida. Ello se expresó en los menores riesgos percibidos en la región con respecto a los países desarrollados, antes considerados más sólidos.

El resultado de este conjunto de factores fue una expansión de la liquidez global, que se expresó en una pérdida de valor de las principales monedas de reserva, en especial del dólar². Como contrapartida, se registró un incremento de los flujos financieros hacia la región, incluida la inversión extranjera directa (IED), y una apreciación real y nominal, en ciertos casos, de las monedas locales.

No obstante, ese no fue el único choque externo que afectó a la región. El dinamismo de las economías emergentes se tradujo en una renovada fortaleza de la demanda de productos básicos, que dio lugar a un alza de los precios de los metales, los hidrocarburos y los alimentos, reforzada por la pérdida de valor de las principales monedas de reserva. De este modo, se exacerbó las presiones hacia la apreciación de las monedas de los países que son exportadores netos de estos bienes, a la vez que se incrementaron las presiones inflacionarias.

Durante 2011 esta compleja coyuntura externa se mantiene, incluso con indicios de un posible agravamiento. En los Estados Unidos, la prioridad continúa siendo la recuperación de los niveles del producto y el empleo, considerada además una de las condiciones necesarias del saneamiento del sistema financiero. Además, un entorno de bajas expectativas inflacionarias ha permitido a las autoridades monetarias señalar que en el plazo inmediato y hasta mediados de 2012 no se prevé un re-

² En el caso de la zona del euro, se decidió esterilizar los efectos monetarios de las intervenciones, teniendo como prioridad mejorar la liquidez de los activos bancarios más que estimular la demanda agregada. Consecuentemente, esa moneda exhibió una menor debilidad que el dólar.



tiro del estímulo monetario³. Si bien las autoridades fiscales se encuentran en un prolongado proceso de negociación para la reducción del déficit, no se anticipan ajustes tan pronunciados como los adoptados por países europeos. En consecuencia, cabe esperar que la liquidez global originada en los Estados Unidos se mantenga en el segundo semestre de 2011. En Europa, y en la zona del euro en particular, el enfoque de la política macroeconómica aplicada hasta este momento es muy distinto. A diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos, las consecuencias monetarias de las medidas destinadas a atender la crisis financiera fueron en su mayoría esterilizadas. Además, el BCE inició en abril de 2011 un proceso de aumento de tasas, debido a la elevación de las expectativas inflacionarias. Las proyecciones indican que los niveles de inflación se situarán en torno al 3%, lo que excede la meta del 2% anual establecida por el banco, por lo que no se espera un cambio en la orientación de la estrategia de la entidad en el corto plazo.

A su vez, la política fiscal en la zona del euro privilegia la recuperación de la solvencia, como prerrequisito de la reactivación económica, aunque en el corto plazo estos ajustes presupuestarios tengan efectos recesivos. Las crecientes dudas acerca de la sostenibilidad de la deuda de varios países dieron lugar a la puesta en práctica de drásticas medidas de recorte de gastos, bajo el supuesto de que, en el mediano plazo, la confianza en la estabilidad y la solvencia pública estimularían la inversión y el empleo. No obstante, los problemas relativos a la sostenibilidad de la deuda pública en los países más comprometidos no se han resuelto.

En especial, se destaca el caso de Grecia, que ha vuelto a ser fuente de incertidumbre al constatarse que las medidas adoptadas para cumplir con las metas fiscales comprometidas en el plan acordado con el FMI, el BCE y el FEEF no surtirán el efecto deseado en términos de reducción del déficit, por lo que el desembolso de los fondos contemplados para la siguiente etapa estaría en riesgo. De este modo, tanto las autoridades de ese país como expertos en finanzas internacionales han planteado la necesidad de reestructurar la deuda (es decir, reducir el valor actual de la deuda en poder de los acreedores), a fin de aminorar la carga del servicio de la deuda y elevar las probabilidades de cumplimiento, evitando así el círculo vicioso

derivado de una contracción fiscal con efectos recesivos en el corto plazo, que agravaría el déficit interno. Los problemas que representa esta propuesta para el patrimonio del BCE (uno de los acreedores luego del salvataje), así como el temor sobre los efectos de contagio en otros países sobreendeudados demoran la implementación de una solución de este tipo.

En lo inmediato, a pesar de que la política monetaria del BCE podría fortalecer el euro, la falta de resolución de los problemas de deuda soberana causa una gran incertidumbre sobre el futuro de esta zona, que continuará incentivando el flujo de recursos financieros hacia zonas más seguras y rentables del mercado financiero global. La rebaja en la calificación de la deuda soberana de algunos de estos países en el segundo trimestre de 2011 favorece aún más la posible salida de recursos financieros desde esta área.

En el Japón, las implicancias de los desastres naturales sobre el nivel de actividad y el gasto público han afectado negativamente la calidad de la deuda soberana. Al mismo tiempo, las autoridades económicas mantienen los objetivos de evitar la apreciación de la moneda y estimular la recuperación, por lo que se espera que la política monetaria continúe orientada a aumentar la liquidez.

De este modo, ha tendido a consolidarse un panorama global con marcados contrastes entre las políticas macroeconómicas adoptadas en centros económico financieros claves. Ello permite anticipar un escenario de sostenidos in-flujos de recursos financieros hacia países emergentes, con las consiguientes tendencias a la apreciación real de las monedas, elevados precios de los productos básicos y crecientes presiones inflacionarias. Sin embargo, prevalecen las incertidumbres, en particular respecto de la sostenibilidad de la deuda pública de algunos países europeos altamente endeudados, así como del momento en que los Estados Unidos alcancen un ritmo de recuperación económica que dé lugar a un cambio en su política monetaria.

³ La necesidad de mantener los estímulos monetarios hasta que la economía muestre signos más claros de recuperación ha sido expuesta con inusitada crudeza por Paul Krugman, "Inflation and economic Hooliganism", New York Times, 11 de mayo de 2011.

Países emergentes, Estados Unidos y la República Dominicana

Visión de sus líderes



China y la recuperación mundial

Wen Jiabao*

Cerca de tres años han pasado desde el estallido de la crisis financiera. Gracias a los esfuerzos conjuntos de la comunidad internacional, la economía mundial se está recuperando. Sin embargo, aún quedan muchas incertidumbres y la recuperación es frágil. El crecimiento global es desigual, el desempleo en las economías desarrolladas sigue siendo alto, los riesgos de la deuda pública en algunos países se han incrementado, la presión inflacionaria está aumentando. Mientras que el choque de la crisis aún no termina, han surgido nuevos

riesgos. El mundo debe cooperar estrechamente para enfrentar los desafíos.

China se ha movido con rapidez para combatir la crisis financiera, ajustando la política macroeconómica para aumentar la demanda interna, introduciendo un paquete de estímulos para mantener el crecimiento, avanzando en las reformas y mejorando la vida de la población. Al tomar estas medidas, hemos superado las dificultades extremas y sentadas sólidas bases para el desarrollo de China.

Un resultado notable de nuestra respuesta a la crisis es que China ha mantenido un crecimiento estable y rápido. Entre 2008 y 2010, el producto interno bruto creció a una tasa anual de 9.6, 9.2 y 10.3 % respectivamente. El índice de precios al consumidor durante el mismo período fue de 5.9, -0.7 y 3.3 %; se crearon 33.8 millones de nuevos empleos urbanos. China ha mantenido un sólido crecimiento este año.

* Primer Ministro Chino.

La idea central de la respuesta a la crisis de China, es ampliar la demanda interna y estimular la economía real, consolidando las bases del desarrollo a largo plazo haciendo que el crecimiento sea impulsado internamente. Hemos puesto en marcha un programa de inversión \$618 mil millones de dólares (Rmb 4,000 bn) por un período de dos años, que cubre el desarrollo de infraestructura, el ajuste económico estructural, mejorando el bienestar de las personas y la protección al medioambiente. Como resultado, 10.800 km de vías férreas y unos 300.000 km de carreteras han sido construidos y se han añadido 210 kW de capacidad instalada para la generación de energía. Hemos incrementado el apoyo a la ciencia y la tecnología, en particular alentando a las empresas para llevar a cabo una modernización tecnológica y la innovación. Más de RMB1,000 bn se han gastado en la reconstrucción después del terremoto de Wenchuan. En las zonas afectadas, fueron construidos infraestructura y servicios públicos de calidad, 4.83m de casas rurales y 1.75m de apartamentos urbanos fueron reconstruidos o reforzados. Las áreas afectadas por el terremoto han tomado un nuevo aspecto.

Estamos trabajando para mejorar el equilibrio entre las demandas interna y externa, la participación del superávit comercial en el PIB bajó del 7.5 % en 2007 a 3.1 en 2010. El rápido crecimiento y el aumento de las importaciones chinas son un motor que impulsa la recuperación mundial.

En la lucha contra la crisis, China ha hecho grandes progresos en el desarrollo de programas sociales, que van más allá de nuestros recursos solo unos pocos años atrás. Hemos hecho grandes avances en la construcción de un sistema de seguridad social que cubra las zonas urbanas y rurales. Hemos introducido un seguro de vejez en las zonas rurales seguro cubrirá el 60 % de los condados en China este año.

El esquema básico de seguro médico urbano y el régimen de cooperación de asistencia médica rural, ya cubre a más del 90 % de la población. Toda la población china ahora tiene acceso a la educación gratuita y obligatoria. El gasto público en educación ha aumentado a 3.69 % del PIB.

También se han seguido políticas económicas flexibles y prudentes, asegurándose que están dirigidas y son sostenibles. Nuestro déficit presupuestario y saldo de la deuda están por debajo del 3 y del 20 % del PIB, respectivamente. El déficit presupuestario del Gobierno se ha reducido en 2010 y 2011. Desde mediados de 2009, se han utilizado instrumentos de política monetaria para absorber el exceso de liquidez. En el cuarto trimestre de 2009, lograr un equilibrio entre mantener el crecimiento estable y rápido, realizando el ajuste estructural y la gestión de la inflación se fijó como el principal objetivo de la regulación macroeconómica. Desde enero de 2010, el coeficiente de reservas obligatorias, el depósito de referencia y las tasas de los préstamos se han incrementados doce y cuatro veces respectivamente. Por lo tanto el crecimiento del dinero

y la oferta de crédito han vuelto a la normalidad. En junio de 2010, la reforma al régimen de tipo de cambio del renminbi se adelantó, y la moneda se ha apreciado 5.3 % referente al dólar de los EE.UU.

Existe preocupación sobre si China puede frenar la inflación y mantener su rápido desarrollo. Mi respuesta es un enfático sí. El rápido aumento de precios plantea un desafío común a muchos países, especialmente para las economías emergentes. China ha hecho del aumento de los precios tope la prioridad de la regulación macroeconómica e introdujo una serie de políticas específicas. Esto ha funcionado. El nivel general de precios está en un rango controlable y se espera que disminuya sostenidamente. La producción de cereales, de los cuales ahora hay una oferta abundante, se ha incrementado durante siete años consecutivos. Hay un exceso de oferta de los principales productos industriales. Las importaciones están creciendo rápidamente. Estamos seguros de que el aumento de los precios estará bajo el control este año.

Se han seguido políticas económicas flexibles y prudentes, asegurándose que están dirigidas y son sostenibles. Nuestro déficit presupuestario y saldo de la deuda están por debajo del 3 y del 20 por ciento del PIB

China está ahora en un nuevo punto de partida en su camino hacia el desarrollo. Hemos adoptado el 12vo plan quinquenal que llama a cambiar el modelo de desarrollo. Vamos a proseguir en el ajuste estructural de la economía, impulsar la investigación y desarrollo y la educación; ahorrar energía y recursos, promover la conservación ecológica y ambiental, así como a reducir las brechas regional y urbano-rural. El impulso de China hacia la industrialización y la urbanización se está acelerando. Su economía está cada vez más orientada al mercado e internacionalizada. Somos completamente capaces de sostener un crecimiento económico estable y rápido.

China continuará trabajando con otros países con responsabilidades comunes. Debemos hacer esfuerzos concertados para fortalecer la coordinación de las políticas macroeconómicas, luchar contra el proteccionismo, mejorar el sistema monetario internacional y atacar el cambio climático, entre otros desafíos. Debemos dar la bienvenida al rápido desarrollo de las economías emergentes, respetar los diferentes modelos de desarrollo, aumentar la ayuda a los países menos desarrollados para aumentar su capacidad de autodesarrollo y promover el crecimiento sólido, sostenible y equilibrado de la economía global.

Foro Económico 2011 de San Petersburgo



Dmitri Anatólievich Medvédev*

Por obvias razones, voy a hablar principalmente de la Rusia de hoy, acerca de los cambios positivos que Rusia ya ha hecho, el tipo de economía que nuestra gente necesita, mi visión de cómo nuestro país se verá en unos años y lo que hay que hacer para lograrlo. Voy a hablar sobre el proyecto para el desarrollo de Rusia, un proyecto que se llevará a término solo si el conjunto de la sociedad se une para su aplicación. Los proyectos solo logran resultados si la sociedad en su conjunto siente una necesidad y está involucrada en su aplicación. Este proyecto seguirá adelante sin importar quién sea el presidente de este país en los próximos años. Yo lo garantizo personalmente como presidente de este país, al igual que los colegas con los que estoy trabajando en este programa de modernización.

Permítanme comenzar con un resumen de lo que Rusia ha logrado en las dos décadas que lleva en su condición de nuevo Estado y en los últimos tiempos.

Este año se cumplen 20 años desde que la nueva Rusia se formó. El país ha experimentado un gran desarrollo desde el colapso de la Unión Soviética y su economía planificada. El sector privado fue prácticamente inexistente en aquel entonces, pero ahora representa más del 60% de la economía. La deuda soberana en aquel entonces era superior al PIB del país; ahora es cercana al 10 % del PIB. La hiperinflación que se elevó a niveles récord en ese momento, se ha refrenado en forma considerable con precios que ahora solo presentan un incremento moderado. Los niveles de consumo real de las familias rusas se han duplicado. Rusia ha llevado a cabo reformas en una escala que

pocos pueden igualar en estos últimos 20 años. Hemos pasado de los precios fijados por el Estado a precios de mercado y del control monetario estricto a uno de los modelos de regulación de la moneda más liberales en el mundo. Hemos pasado de ser un país cerrado al capital extranjero a tener más de \$300 mil millones en inversión extranjera acumulada.

Hemos construido un sistema de impuestos a partir de cero. Les recuerdo que Rusia tiene una de las tasas de impuestos a las empresas y a los ingresos más bajas del mundo. A partir de este año, hemos introducido exenciones fiscales a las ganancias de capital con el fin de fomentar la inversión a largo plazo.

Puedo enumerar muchos logros. Lo más importante, creo yo, es que, en la medida de lo posible, hemos hecho un esfuerzo consistente y sistémico para seguir adelante.

Estamos conscientes de que hay muchos problemas y obstáculos en el camino. Sabemos que podemos superar nuestra dependencia a las exportaciones de materias primas y lograr una mejor calidad de vida solo si vencemos la corrupción, se desarrolla una administración pública eficaz y se construye un sistema financiero de calidad.

La modernización es la única manera de resolver los múltiples problemas que tenemos ante nosotros y es por eso que hemos fijado el curso de la modernización de la economía nacional,

* Presidente de Rusia.

alineamos nuestras prioridades de desarrollo tecnológico para los próximos años y se fijó el objetivo de convertir a Moscú en uno de los principales centros financieros del mundo.

Por supuesto, esto no es un proceso fácil y sabíamos desde el principio que íbamos a tener dificultades en el camino, pero no podíamos esperar el momento adecuado para hacer progresos y se decidió tomar la iniciativa y tomar medidas. En cualquier caso, nuestra política de modernización ya está empezando a dar sus frutos.

Son pequeños frutos, pero están ahí. Tan solo durante estos últimos meses, proyectos por valor de cientos de millones de dólares se pusieron en marcha en nuestras áreas de prioridad. Casi todas las grandes farmacéuticas y las compañías de energía han llegado a Rusia como inversionistas estratégicos. El número de familias con acceso a Internet de banda ancha se ha duplicado en los últimos tres años. Las compañías rusas de Internet han llevado a cabo con éxito los IPO y su capitalización total ahora llega a decenas de miles de millones de dólares.

Rusia ha mantenido e incluso consolidado el liderazgo que obtuvo con el lanzamiento del primer satélite y el vuelo de Yuri Gagarin en el espacio hace 50 años. Rusia lanza hoy más naves espaciales cada año que cualquier otro país. Estamos terminando el Sistema Nacional de Navegación (GLONASS), que ahora también otros países están empezando a utilizar.

Finalmente, Rusia está construyendo plantas de energía nuclear con tecnología que cumpla con las más recientes normas (después de Fukushima), es decir, los más altos estándares de seguridad posible. Esta es una de las prioridades sobre tecnología que nos hemos fijado y en donde los esfuerzos de modernización económica deben reflejarse.

Nuestros planes van más allá de la construcción del centro de innovación en Skolkovo y reemplazar la tecnología obsoleta con tecnología avanzada en los distintos sectores prioritarios. Este mensaje debe ser claro. Estos proyectos son la chispa, el catalizador que producirá un cambio en una escala más amplia y acelere el ritmo de transformación. Estos proyectos pilotos están ahí para dar el ejemplo de cómo tenemos que trabajar hoy.

Hemos comenzado la introducción de tecnología y procedimientos avanzados en todo el país. Estos esfuerzos van desde la introducción universal de la mejor tecnología y los instrumentos para promover la investigación y la innovación, las nuevas normas de reglamentación técnica, los procedimientos de despacho de aduana, las normas de inmigración y mucho más, incluyendo una mayor calidad en la gestión a nivel regional.

Ha habido cambios de personal, para acelerar el ritmo del cambio. En los últimos años, he traído muchos nuevos líderes, espero que ambiciosos, para encabezar las diferentes regiones de Rusia. Esto ha tenido un efecto positivo en el clima de negocios. Para dar solo un ejemplo, el de Moscú, el nuevo equipo nombrado no hace mucho tiempo ya ha reducido a la

mitad el número de procedimientos necesarios para obtener un permiso de construcción, lo cual ha sido uno de los grandes problemas que obstaculizan el desarrollo de nuestra capital. Insisto en el punto de que estos son solo los primeros resultados que nuestra política de modernización ha alcanzado, y sé que el logro de nuestros objetivos es una tarea complicada que tomará tiempo, pero no tengo absolutamente ninguna duda de que podemos tener éxito.

Permítanme decir unas palabras acerca de cómo tenemos la intención de minimizar los riesgos externos. La crisis financiera mundial creó grandes desequilibrios financieros en varios países, incluyendo Europa y los EE.UU. Nuevas “burbujas” pueden formarse en casi cualquier mercado, como hemos visto claramente, y con el sistema financiero mundial tal como está, cuando estas burbujas se rompen, todo el mundo siente los efectos. La necesidad de reducir el déficit presupuestario podría ralentizar el crecimiento económico y por lo tanto la demanda también sería menor para las mercancías rusas. Los inversionistas buscarán los medios para diversificar sus inversiones y si eligen nuestro país o no depende de nosotros en gran medida. Rusia tiene que ofrecer nuevas oportunidades, a partir de la demanda creciente de los consumidores por las docenas de proyectos de infraestructura y tenemos que demostrar las nuevas posibilidades abiertas por el espacio económico común que estamos construyendo con nuestros vecinos. Quiero subrayar que esto es algo que nos convertirá en uno de los mercados más grandes y más atractivos del mundo.

La excesiva volatilidad de los mercados de materias primas también es uno de los factores que obstaculizan el tranquilo desarrollo de la economía global de hoy, como sabemos con toda claridad a partir de nuestra propia experiencia. No siempre podemos contar con altos precios del petróleo y esperar que sigan subiendo.

Sí, el auge de Asia, del que nuestro Ministro de Desarrollo Económico habló antes, los conflictos en el Medio Oriente y África del Norte y las consecuencias de la catástrofe en Japón han hecho subir los precios de las materias primas. Pero contar con que los precios permanezcan favorables no es consistente con nuestros objetivos a largo plazo. Para decir lo obvio, necesitamos vivir dentro de nuestras posibilidades y ahorrar al menos parte de los beneficios extraordinarios provenientes de los altos precios del petróleo. Hacer un uso excesivo de estos beneficios extraordinarios ahora, con la inflación global en aumento, es una política muy arriesgada que hace imposible reducir las tasas de interés y dar un impulso real a la inversión.

No puede haber ninguna duda en cuanto a la continua integración de Rusia en la economía mundial. No tenemos otra opción. A los empresarios les gusta decir que los mercados son como los paracaídas, solo funcionan cuando están abiertos. Sin una economía abierta caeríamos muy mal y nos haríamos mucho daño. Por tanto, estamos bajando las barreras para la inversión extranjera y esperamos completar la adhesión de Rusia a la OMC y luego a la OCDE también.



En cuanto a la OMC, creo que realmente se puede completar el proceso a finales de año, si, por supuesto, los juegos políticos no empiezan de nuevo. Estamos desde hace mucho tiempo listos para unirnos a la OMC, más preparados que muchos otros países, grandes y pequeños. Todos ustedes lo saben. Pero se nos pide hacer gran cantidad de concesiones y esta es una situación inaceptable. Rusia no está dispuesta a aceptar condiciones francamente desfavorables. Si nuestros socios no están dispuestos a dejar a Rusia unirse a organizaciones internacionales en condiciones justas, esto sería un triste giro de los acontecimientos y de hecho algo que debemos tratar de evitar. En cualquier caso, en particular los intereses políticos y económicos no deben ponerse en el camino de nuestro desarrollo exitoso.

Rusia hará todo lo posible por poner a buen uso sus posiciones en las organizaciones internacionales. Somos miembros del G8 y asumimos la responsabilidad de resolver problemas globales de seguridad y ayudar a los países más pobres del mundo en su desarrollo. Al mismo tiempo, como uno de los miembros del grupo BRIC, Rusia es una economía de rápido crecimiento con un interés en la construcción de una mayor estabilidad del sistema financiero global, promoviendo el uso de tecnologías de gestión moderna y la democratización del sistema económico internacional. Un uso más activo del rublo, el yuan y otras monedas en desarrollo en los mercados globales claramente hará más flexible al sistema monetario global y dará a los inversionistas condiciones más cómodas.

Además, la membresía de Rusia en ambos grupos brinda la posibilidad de servir como un puente para ayudar a armonizar las diferentes posiciones y contribuir a una labor más eficaz dentro de lo que es en la actualidad el foro económico más influyente el G-20. Iniciativas de Rusia ya han sido ampliamente discutidas en diversos foros internacionales influyentes y estamos muy contentos por ello. Nuestras iniciativas incluyen propuestas sobre seguridad nuclear y en la producción de petró-

leo en alta mar. También hemos elaborado propuestas sobre nuevas normas para regular el comercio de la propiedad intelectual, necesarias por el desarrollo de Internet. La idea principal es dar a los autores y artistas un nuevo papel en la elección de los medios a través de los cuales se protegen las obras que crean. Estos son solo algunos ejemplos del trabajo conjunto en el que estamos involucrados. Creo que las principales economías del mundo necesitan llegar a nuevos acuerdos sobre los principios generales para el desarrollo de la política económica y la modernización de los convenios multilaterales. Rusia hará el papel de uno de los moderadores clave en este trabajo.

Quiero decir unas palabras sobre el papel positivo que nuestro gran vecino - la República Popular China - está teniendo sobre la estabilidad y la seguridad mundiales. La asociación estratégica entre Rusia y China hace que el mundo sea al mismo tiempo un lugar más estable y con un crecimiento más rápido.

Llego ahora a nuestra estrategia de desarrollo y sus objetivos, que se han discutido en muchas ocasiones. Quiero concentrarme en nuestras acciones, que son más importantes. Uno de los grandes innovadores de nuestra época, Steve Jobs, dijo una vez que las decisiones importantes no son las que tomamos, sino las que decidimos no tomar. Quiero declarar aquí fuerte y claro que no estamos construyendo un capitalismo de Estado. Sí, hubo un punto en nuestro desarrollo, cuando se aumentó la participación del Estado en la economía, pero este era un paso inevitable y en muchos aspectos necesario para estabilizar la situación después del caos de la década de 1990 y para restablecer el orden básico. Esa avenida ahora ha agotado su potencial y solo tiene eficacia relativa en cualquier caso, ya que es un modelo económico que depende en gran medida de la situación en un momento dado y a menudo conduce a acciones precipitadas encaminadas a abordar el único objetivo de mantener lo que ya existe, con poca atención a si los bienes heredados tienen alguna eficacia real o no. El Estado todavía posee numerosos recursos económicos, desde empresas hasta

la tierra, pero otros activos también sienten los efectos de la regulación estatal excesiva en las zonas bajo control del Estado, sobre todo en los monopolios naturales. Sin embargo, cualquier imprecisión en la ley es un riesgo para el empresario, no para el Estado. El principio de que el Estado siempre tiene la razón conduce a la corrupción o a que la preferencia siempre va a ser para las propias empresas, independientemente de su forma de propiedad.

Esto crea un ambiente no de instituciones de mercado en funcionamiento, sino de una gestión manual. La eficacia de tal sistema no es solo muy limitada, sino también muy selectiva. La calidad de la gestión económica y de la burocracia en un sistema así, es una reminiscencia de la conocida broma acerca de cómo se desarrollan los sistemas informáticos: "Sí, hemos eliminado los viejos errores, pero añadimos otros nuevos." El resultado son empresas controladas por el Estado que dominan muchos sectores, bajos niveles de actividad empresarial e inversión en estos sectores y, en última instancia, la amenaza de que la economía rusa sea menos competitiva en general, y ninguna cantidad de palabras tranquilizadoras de los expertos en la elaboración de planes quinquenales puede evitar este peligro. Este modelo económico pone en peligro el futuro del país. No es mi elección.

Mi elección es diferente. La empresa y la inversión privada deben dominar en la economía rusa. El Estado debe proteger la elección y los activos de los que conscientemente deciden arriesgar su dinero y reputación. Tenemos que darles el derecho a cometer errores y las oportunidades para la unidad y el desarrollo. Por otra parte, tenemos que usar nuestras empresas estatales para garantizar una infraestructura moderna y estable para el desarrollo de la economía en general.

El Estado también tiene que establecer la protección social y los servicios públicos de la clase que aliente a las familias rusas a tener más hijos, llevar una vida saludable, tener una educación continua y participar en el trabajo productivo. Todavía tenemos mucho trabajo por hacer en esta área, también para resolver los problemas heredados del viejo sistema que incluye mecanismos especiales de distribución y un riesgo mínimo para los pocos elegidos, así como varios bonos garantizados, dejando a los demás en un estado de la pobreza y falta de igualdad de derechos.

En otras palabras, mi elección es una política que dé a millones de personas las máximas oportunidades para la actividad económica y los proteja con leyes respaldadas por el peso del poder del Estado. Mi elección es una Rusia que, durante la próxima década, construya una economía que ofrezca un alto estándar de vida y una economía que haga la vida más cómoda e interesante y produzca lo que va a convertir a Rusia en uno de los líderes del mundo. En mi opinión, esto es, sobre todo, nuestra gente, gente sana, energía limpia, redes inteligentes, servicios electrónicos, transporte público, vivienda asequible, educación de alta calidad y un buen ambiente para todos, sobre todo para nuestros hijos, nuestra gente con discapacidad

y nuestros ancianos. Hoy en día, no tenemos que tratar de alcanzar a nadie, podemos avanzar hacia una economía basada en la tecnología, basada en las grandes empresas que son competitivas en los mercados mundiales y en una amplia sección de las pequeñas y medianas empresas, incluidas las empresas innovadoras.

Si podemos llegar a marcar tendencia a nivel mundial en estas áreas cruciales, así como mantener y desarrollar nuestro inmenso capital humano e intelectual, estoy seguro de que Rusia será uno de los líderes en el crecimiento económico global.

Mi elección es reformar a fondo no solo las partes obsoletas de nuestra economía, sino todas las instituciones públicas. Ajustes aislados aquí y allá no son suficientes, necesitamos decisiones sistémicas. No debemos retrasar la supresión de numerosos malos hábitos. Sería el curso de acción equivocado fijar nuestra atención únicamente en el crecimiento moderado y la calma. Esto sería un error. La tan promocionada estabilidad, después de todo, puede enmascarar el estancamiento y por lo tanto tenemos que actuar con rapidez y decisión para cambiar lo que se interpone en el camino de un rápido desarrollo.

Todas estas cosas forman la base de la estrategia que he mencionado en mis tres años en el cargo, y que se ha conocido como el programa de modernización de Rusia. Estoy seguro de que esta es la política más moderna y digna de Rusia. Está en nuestro poder cambiar drásticamente la situación en los próximos años. Para que esto suceda, tenemos que concentrar nuestra acción principal en las siguientes tareas: una mejora real para la inversión y el clima de negocios con el fin de crear empleos de alta productividad en todas partes del país, un verdadero progreso en la lucha contra la corrupción, el establecimiento de una policía y otras agencias de aplicación de la ley modernas, retomar los esfuerzos para hacer que el sistema judicial sea más eficaz, la modernización del sistema de gestión del Estado en sí, la introducción de modernos nuevos proyectos y métodos de planificación y la descentralización de poderes.

A finales de marzo, en Magnitogorsk, giré una serie de instrucciones para mejorar el desempeño de nuestras instituciones de mercado, la reducción de costos para las empresas y la atracción de inversiones a la economía rusa. En la política es importante asegurarse de que las decisiones sean llevadas a cabo y las iniciativas de Magnitogorsk se están llevando a cabo ahora. Hemos decidido, por ejemplo, tras un largo debate, reducir la tasa máxima para los pagos del fondo de seguro obligatorio de 34 a 30 % a partir del próximo año y las haré descender al 20 % para las pequeñas empresas en los sectores productivo y social. Por supuesto, esto no es una reducción tan radical, pero de todos modos va a hacer una verdadera diferencia para un gran número de pequeñas y medianas empresas. Creo que esta decisión es justa y equilibrada para el período de transición.

También hemos decidido reducir los controles sobre las inversiones extranjeras estratégicas y dar a los accionistas minoritarios acceso a la información sobre las actividades de las

empresas públicas. Hemos introducido la figura del defensor (ombudsman) de seguros en los distritos federales y la oficina móvil de recepción presidencial también ha empezado a trabajar. Hemos redactado una ley federal que establece un procedimiento especial para examinar los informes que contienen acusaciones de corrupción. La sustitución de funcionarios de alto nivel por directores independientes en las principales compañías de propiedad estatal está casi completa. Este proceso se completará en todas las empresas controladas por el Estado en el otoño de este año.

Hemos establecido el Fondo Ruso de Inversión Directa y el presupuesto federal asignado para el capital inicial es de alrededor de \$2 mil millones. Se han sostenido conversaciones con los principales socios potenciales, que muestran un gran interés y los proyectos concretos se examinarán en los próximos meses.

La discusión sobre las iniciativas de Magnitogorsk mostró que hay una gran demanda de decisiones objetivas y rápidas. Esto es natural. La modernización no puede lograrse a través de medidas excepcionales, incluso aquellas grandes, sino solo a través de un cambio constante y sin interrupciones y, por supuesto, con la voluntad política necesaria para mantener este proceso en marcha, un paso a la vez, constantemente hacia adelante.

Creo que en este contexto, las nuevas medidas necesarias son las siguientes.

En primer lugar, el Estado no tiene por qué tener tantos activos. El Gobierno ha elaborado propuestas sobre un calendario para la privatización de grandes empresas. Estos planes deben llevarse a cabo, por supuesto. Pero es necesario ir más allá. Creo que tenemos que renunciar no solo al control, sino en algunos casos al bloqueo en muchas grandes empresas que actualmente son de propiedad estatal.

Por supuesto, tenemos que adoptar un enfoque más cauto con respecto a los monopolios en la infraestructura y las empresas que son esenciales para la seguridad militar de nuestro país. El Gobierno tiene hasta el primero de agosto para ajustar el calendario de privatización, con el fin de llevar a cabo esta tarea. Estoy seguro de que podemos organizar un proceso de privatización transparente y moderno que atraerá a los inversores privados de manera eficaz y contribuirá a traer cuantiosos fondos al presupuesto ruso.

En segundo lugar, nuestro sistema federal tiene que ser un motor para el desarrollo de este vasto y diverso país y proporcionarnos una ventaja competitiva. En el mundo moderno, no es posible dirigir un país desde un solo lugar, más aún cuando estamos hablando de un país como Rusia. De hecho ya hemos pasado por este tipo de sistema cuando todo funcionaba solo a la señal del Kremlin, y yo sé, por experiencia propia, que este tipo de sistema no es viable y está siempre ajustado a un indi-

viduo en particular. Por lo tanto, es necesario cambiarlo. Pronto se pondrá en marcha un grupo especial de trabajo de alto nivel para elaborar propuestas sobre descentralización entre los distintos niveles de poder, sobre todo en favor de las autoridades municipales. Esto incluye ajustes al sistema fiscal y de los principios de las relaciones entre los presupuestos de los diferentes niveles. Estoy seguro de que estas decisiones estarán más acordes con las futuras demandas de la economía rusa y de su organización.

En tercer lugar, es necesario adoptar nuevas medidas para mejorar el trabajo de nuestro sistema judicial. Mucho se ha escrito acerca de los problemas en esta área. Somos muy conscientes de estos problemas y podemos resolverlos por nosotros mismos, sin ayuda del exterior. Estoy seguro de que los propios jueces lo harán.

Recibo propuestas de personas que sugieren establecer un tribunal independiente, esencialmente un sistema legal independiente, para los inversionistas extranjeros. No creo que esta sea la decisión correcta. Todo el mundo necesita un sistema judicial imparcial y eficaz. Nuestros ciudadanos lo necesitan y lo mismo ocurre con todas las organizaciones e individuos. Este es el objetivo a alcanzar. Vamos a alentar a los jueces a que se especialicen en el tribunal de arbitraje, vamos a separar

Estoy seguro de que podemos organizar un proceso de privatización transparente y moderna que atraerá a los inversores privados de manera eficaz y contribuirá a traer cuantiosos fondos al presupuesto ruso

el tribunal de arbitraje del de mediación y a mejorar la formación de los jueces. Creo que tenemos que atraer gente nueva al cuerpo de jueces, personas con experiencia y especializadas en diferentes áreas de la ley. Vamos a tomar las decisiones necesarias con el fin de dar a este proceso el impulso que necesita.

También estoy girando la instrucción para el proyecto de enmiendas a los procedimientos de selección de jueces y de su responsabilidad disciplinaria. Por el momento, estas son funciones de las comisiones de calificación en los diferentes niveles. Creo que un enfoque más equilibrado sería dividir estas funciones entre las comisiones de calificación y las comisiones disciplinarias regionales. Se trata de un asunto concreto, pero también es importante.

En cuarto lugar, oímos constantemente que la corrupción está estrangulando a Rusia. Tenemos que responder de igual manera y poner un castigo implacable a los culpables de corrupción. La sociedad rusa sin excepción comparte este punto de vista. Sin embargo, la corrupción es difícil de detectar y los procedimientos actuales de persecución penal en estos casos son muy lentos y complejos. Debemos mantener estos procedimientos

en su lugar aunque solo sea para asegurar garantías fiables en el caso de acusaciones sin fundamento, de las cuales hay unas pocas lamentablemente. Pero al mismo tiempo, los órganos del Estado deben limpiarse a sí mismos más rápido y decididamente de empleados corruptos y para ello debemos ampliar las causales de despido de la administración pública a personas sospechosas de corrupción. Los motivos para despedir a la gente en estos casos pueden consistir en pruebas reveladas por investigaciones, pero que no se presentan de una manera que puedan ser utilizadas para poner en marcha acciones penales. Tales despidos esencialmente equivalen a despido por motivo de pérdida de confianza. Por supuesto, será necesario mantener los procedimientos legales en su lugar y dar a estas personas el derecho a apelar contra tales despidos.

Pienso que también podríamos hacer que los funcionarios públicos y estatales tuvieran completa responsabilidad material para con las arcas del Estado, que en el pasado siempre compensaba los daños causados a los particulares por acciones ilegales o la inacción de los funcionarios. Tenemos que exprimir a todos aquellos que ostentan la ley, el orden y a sus honestos colegas en desacato, y por desgracia, hay muchas de estas personas, incluso en el sistema de aplicación de la ley. En particular, me refiero a los investigadores que transforman cargos penales infundados e investigaciones en una herramienta de asalto corporativo y, esencialmente, en un negocio. Tenemos que utilizar la institución de controles obligatorios de la oficina del fiscal sobre todas las causas penales que se abran y cierren sin que se envíen a los tribunales. Si los fiscales encuentran evidencia de abuso, pueden hacer responsables a los investigadores, incluida la responsabilidad penal. En breve, voy a enviar al Parlamento estas modificaciones a nuestra legislación.

En quinto lugar, no solo se necesitan buenos proyectos, sino también un verdadero progreso en el establecimiento del centro financiero de Moscú. Muchas modificaciones importantes a la legislación ya se han hecho este año. El Gobierno de la ciudad de Moscú también está trabajando rápido para armar el paquete de las principales medidas que van a cambiar la vida de la ciudad. También, muy pronto, vamos a tomar decisiones sobre una serie de cuestiones, como la supresión de muchas de las restricciones en la colocación y circulación de valores rusos en el extranjero.

Por último, buscamos introducir la exención de visado con la Unión Europea y otros países, pero aquí mucho depende de nuestros socios. Estamos dispuestos a demostrar nuestra buena voluntad en esta materia mediante la adopción de medidas concretas. En consecuencia, estamos ofreciendo la oportunidad a todos los inversionistas y empresarios con negocios importantes en Rusia para obtener visados de larga duración; esto incluye a las personas que toman parte en los proyectos del Centro de Innovación de Skolkovo y el centro financiero internacional de Moscú.

Y, por último, con el fin de lograr un mayor desarrollo de Mos-

cú, impulsar el avance del centro financiero y, simplemente, hacer más fácil la vida para muchas personas, también se examinará la cuestión de ampliar las fronteras de Moscú. Esto implicaría la creación de un distrito de la capital federal que vaya más allá de los límites actuales de la ciudad de Moscú, y por lo tanto expandir más allá de estos límites una parte sustancial de las funciones federales administrativas y de los organismos estatales.

He mencionado una serie de medidas y estoy seguro de que se llevarán a cabo. La lista no termina aquí. Puede ser ampliada y mejorada. Estoy seguro de que vamos a alcanzar todos los objetivos estratégicos que nos hemos fijado. No tengo ninguna duda de esto porque sé que todos aspiramos al desarrollo, a una mejor calidad de vida y a la victoria sobre la injusticia y la corrupción. Estas aspiraciones unen a nuestra sociedad y vamos a trabajar juntos para alcanzarlas.

El logro de estos objetivos que nos unen requiere cambios en la organización del Gobierno y en los órganos del Estado a varios niveles. Tenemos que hacerlos más abiertos y ofrecer más oportunidades para las empresas privadas, dar nuestro máximo apoyo a la modernización a nivel local y apoyar las iniciativas públicas y a los grupos de personas que no son indiferentes y quieren mejorar la vida en sus ciudades, aldeas y regiones.

El gran historiador ruso Nikolai Karamzin dijo que, *“Si apreciamos nuestro propio bienestar, vamos a amar a nuestra patria también y si nos amamos, llenamos de orgullo a nuestro pueblo, que es la piedra angular del patriotismo”*. Creo que estas palabras reflejan muy bien las tareas de desarrollo nacional ante las que se encuentra Rusia hoy.

No me hago ilusiones. Sé que no se puede transformar totalmente la economía rusa en tan solo unos años, pero solo tenemos un tiempo relativamente corto para llegar más allá del punto de no retorno a los modelos que solo conducirían a nuestro país al atraso. Vamos a llevar a cabo todo lo que hemos planeado, paso a paso, pero de manera constante y consistente. La corrupción, el cierre a la inversión, la presencia estatal excesiva en la economía y la sobre centralización, son los impuestos sobre el futuro que debemos abolir y suprimirlos es lo que haremos. Nuestros ciudadanos harán el resto por sí mismos, lo harán por ellos y por lo tanto para nuestro país, por Rusia. Van a construir su propio éxito y por lo tanto el éxito de nuestro país entero.

Comercio y desarrollo: la especulación financiera y su impacto en los precios del petróleo y alimentos



Leonel Fernández*

Nosotros tenemos en muy alta estima al Secretario General que nos visitó ya hace unos años en la República Dominicana y recuerdo muy vivamente Señor Secretario General nuestras conversaciones en República Dominicana acerca de los grandes problemas del desarrollo internacional. Y por supuesto en República Dominicana siempre hemos seguido con mucho interés y mucha atención lo que representa la UNCTAD en términos del debate en los problemas del desarrollo.

Sabemos que desde los años 60 con la participación activa, dinámica y entusiasta de un gran latinoamericano se forma la UNCTAD para tratar problemas relativos al comercio y al desarrollo y que no quedasen solo como parte de los problemas de los países del norte. Sabemos que a lo largo de los años la UNCTAD ha visto reforzado su mandato para abordar los temas del desarrollo, los temas del comercio y cómo el mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los países emergentes o países en vías de desarrollo.

Estamos conscientes que en los años 70, la UNCTAD recibió un mandato de la Asamblea General para asumir de manera esencial el debate sobre los problemas del comercio y la relación Norte-Sur y que fue recientemente, en una sus últimas conferencias en Accra, en Ghana, donde se volvió a replantear como parte de la agenda de UNCTAD la discusión relativa a los commodities o productos básicos y sabemos también que será

en los próximos días cuando habrá un foro mundial aquí en Ginebra sobre los problemas relativos a los precios de los productos básicos o commodities, como también se les llama.

Por supuesto nos sentimos altamente complacidos, honrados de que en la antesala de ese gran evento de ese foro mundial sobre commodities, podamos estar aquí hoy con ustedes reflexionando, intercambiando opiniones, sobre lo que nosotros consideramos es uno de los temas álgidos de la agenda de desarrollo internacional en estos momentos. Porque, curiosamente, cuando reflexionamos acerca de los grandes problemas de actualidad nos concentramos, y con cierta razón, en la crisis financiera global que ha tenido lugar desde finales del año 2007 y que todavía sigue vigente; y sabemos por supuesto que esa crisis financiera global ha tenido profundo impacto en lo que es la economía real a escala planetaria pero ese esfuerzo y ese interés que nosotros tenemos en entender las causas, el impacto y las consecuencias de la crisis financiera global, nos hace perder de vista a veces que esa crisis financiera estuvo precedida de una crisis de precios en los commodities, fundamentalmente de petróleo y algunos alimentos. Debemos recordar que hacia el mes de junio del año 2008 el precio del barril de petróleo llegó a cotizarse en 147 dólares el barril, un precio sin precedentes en lo que ha sido la historia del crudo y recor-

*Presidente de la República Dominicana.



damos inclusive el pronóstico que había hecho Golmand Sachs cuando decía que el precio del barril de petróleo llegaría a 300 dólares por cada barril.

Pero no solamente era el petróleo sino que además subía el precio del trigo, el precio del maíz, el precio del arroz, el precio de los productos de consumo de la dieta básica de nuestros pueblos en el sur. Y por supuesto que esta era una crisis de naturaleza diferente, en algunos aspectos, de la crisis financiera global. Lo interesante es ver que no solamente es que los precios subían en forma desorbitada, sino que ese mismo petróleo que llegó a 147 dólares el barril en el mes de junio del año 2008, en el mes de noviembre y diciembre del mismo año se cotizaba a 40 dólares el barril.

Llegó de 147 a 40 dólares el barril y lo mismo pasó con los precios de los productos alimenticios, que habiendo llegado a altos niveles de cotización de repente descendían bruscamente en términos de precios en los mercados internacionales.

De manera que la crisis no era solamente una crisis porque los precios subían sino que era una crisis porque había una fluctuación de precios, porque había una volatilidad en los precios y esto resultaba perjudicial no solamente para los países productores y exportadores, porque generaba incertidumbre respecto a estabilidad de precios, sino que también resultaba perjudicial a los países importadores y consumidores porque cuando los precios subían mucho generaba, por supuesto, desbalances en las cuentas internas, sobre todo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como el impacto en la calidad de vida de nuestros pueblos y también por la incertidumbre futura que se podía suscitar. De manera que si bien podemos decir que en un principio un alza de precios de commodities puede beneficiar a los países productores y exportadores, lo cierto es que la volatilidad o fluctuación abrupta de precios termina por perjudicar a estos países productores y exportadores y también perjudicará en todo momento a los países importadores.

Vino la crisis financiera global y, por supuesto, la crisis ha generado un estancamiento en el crecimiento económico mundial y fruto de eso los precios de los commodities en los últimos dos años se han mantenido en unos niveles moderados. Pero desde el año pasado, el 2010, empezamos a ver de nuevo alza de precios en algunos productos y ya vemos que en el año 2011, empezando este 2011, una de las preocupaciones fundamentales que tenemos en todas partes del mundo es que nos enfrentamos a una nueva situación inflacionaria, con alza de precios de los combustibles y con alza de nuevo de precios de los productos alimenticios fundamentales, en esta ocasión con el precio del trigo, con el precio del maíz, no ha ocurrido así con el arroz y otros productos pero la tendencia que estamos viendo es la de efectivamente, una tendencia alcista de los precios de los commodities y esto en un contexto todavía donde no tenemos una recuperación plena de la economía mundial porque todavía la zona europea está estancada, todavía la economía de los Estados Unidos no se ha reactivado en su crecimiento, de manera que podríamos estar entrando en un escenario de estancamiento por lo menos de determinadas regiones del mundo en lo relativo a la producción, estancamiento en términos del crecimiento económico conjuntamente con un escenario inflacionario.

Es decir, que podríamos estar entrando nuevamente a lo que ocurrió en los años 70 de un fenómeno de ESTANFLACION. Ahora bien, la pregunta que normalmente nos hacemos es, en República Dominicana, en América Latina y en distintas partes del mundo, es a qué se debe esta situación de volatilidad de precios, a qué se debe esta incertidumbre con respecto a las cotizaciones en los mercados internacionales del petróleo y de los otros commodities y, naturalmente, con respecto a esto hay diferentes explicaciones, diferentes teorías, que no son incompatibles unas con otras, sino que pueden ser perfectamente complementarias, pero a veces es importante el poder subrayar alguna causa fundamental para poder comprender la tendencia que ha de seguir en el futuro este problema de las fluctuaciones o volatilidad de precio de los commodities.

Una primera explicación tiene que darse con el tema de la demanda, se dice que ha habido un incremento de la demanda a nivel mundial y que ese incremento de la demanda, lógicamente, es lo que ha explicado el alza de precios y para esto se dice, por ejemplo, que ha habido una expansión de la clase media global, una expansión de la clase media que vemos en China, que vemos en la India, que vemos en Brasil, que vemos en África del Sur, que vemos en los países BRICKS y en las economías emergentes y que esta expansión de la clase media ha implicado un incremento de la demanda de productos básicos y que ahí hay pues una explicación muy clara de cómo una clase media expansiva incrementa la demanda y arrastra el incremento de los precios. Es cierto que ha habido esta expansión de clase media y que ha habido este incremento de la demanda.

Otras veces se dice que el problema viene por el lado de la oferta y lo que ha habido es una disminución de la oferta por razones diversas, por ejemplo, por razones climáticas de que en algunos lugares del mundo ha habido sequías y con esas sequías algunos productos no han podido ser cultivados, otras veces es que ha habido huracanes, ha habido ciclones, ha habido tsunamis y todo esto ha alterado el patrón fundamental de producción de estos artículos y por lo tanto con una disminución de la oferta y concomitantemente un incremento de la demanda se puede explicar porque los precios han tendido a subir.

Se dice también que ha habido una disminución de los inventarios: con baja producción, incremento de la demanda y bajos inventarios; he ahí pues otra explicación de por qué los precios han subido. Insisto que cada uno de estos argumentos puede, efectivamente, encontrar evidencia empírica de que algo de esto ha ocurrido y por tanto se va sentando como una tendencia global. Pero nos parece que hay un elemento que ha sido de alguna manera soslayado o no se le ha dado toda la importancia que requiere y que ha contribuido enormemente al alza de los precios internacionales de estos productos básicos y que en el día de hoy sigue jugando un papel clave y lo seguirá jugando en el futuro a menos que instituciones como la UNCTAD y nuestros países todos unidos, jueguen un papel fundamental en llamar la atención de la opinión pública mundial y adoptar medidas para corregirlo.

Y me refiero al papel que juega la especulación en los mercados financieros internacionales en lo que tiene que ver con el alza de los precios de los commodities. La especulación no es un fenómeno nuevo en los mercados internacionales, sabemos que la especulación existe desde el siglo XIX en lo que tiene que ver con el comercio internacional de productos básicos, un productor agrícola que tiene la incertidumbre de que el precio de su producto pueda bajar, lo que hace es que vende a futuro ese producto y fija el precio. Un comprador o consumidor de un producto X, temiendo que el precio vaya a subir también va a los mercados de futuro, compra contrato de futuro y fija el precio y por tanto tiene la certidumbre de que no va a ser afectado con variaciones en los precios internacionales. Es lo

que usualmente se conoce con el nombre de HEDGE, lo que se conoce con el nombre de COBERTURA o apalancamiento y ha existido desde hace más de un siglo, hay una protección de parte de productores y de consumidores frente a la eventualidad de alza o baja brusca de precios y van a los mercados de futuro para protegerse, pero en cada caso lo que podemos observar como patrón histórico es que se trata de un productor físico y de un comprador físico cuya función y cuya actividad fundamental está relacionada con el producto del que se trata. Es alguien que produce trigo y vende trigo y alguien que va al mercado a comprar ese trigo porque lo consume. Se trata, por consiguiente, de personas que son productores y consumidores físicos y eso lo tenemos desde hace más de un siglo. ¿Que es lo que ha ocurrido en los últimos tiempos?, que los que van a los mercados financieros internacionales ya no son solo los productores físicos y los compradores físicos que tienen que ver con un producto determinado sino que ahora hay lo que llaman los nuevos inversores que son fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos soberanos de inversión, fondos patrimoniales de universidades, por ejemplo, que nada tienen que ver con petróleo, que nada tienen que ver con trigo, ni con maíz, ni con soya, ni con nada, ellos van a los mercados, com-

Todavía la economía de los Estados Unidos no se ha reactivado en su crecimiento de manera que podríamos estar entrando en un escenario de estancamiento por lo menos de determinadas regiones del mundo en lo relativo a la producción

pran contratos de futuro y esos contratos a su vez ejercen una presión sobre el mercado físico de tal manera que los contratos de futuro terminan reflejando los precios EXFUTS de los mercados y ha sido ese factor especulativo lo que en los últimos años ha provocado esa alza abrupta inesperada en los precios de los productos y esa caída también inesperada que se produce generando unos patrones de precios incomprensibles para muchos, pero perturbadores para todos.

Luego; qué es lo que ha ocurrido?, que en la medida en que tenemos una fuerte especulación excesiva en los mercados financieros internacionales con respecto a commodities, y en la medida en que estas operaciones de compra de futuro de estos productos básicos resultan operaciones no reguladas y que al mismo tiempo se pueden llevar a cabo 24 horas al día, 7 días a la semana, sin que ninguna autoridad en ninguna parte del mundo intervenga para supervisar, pues genera, inevitablemente, una situación de desorden de carácter mundial.

Entendemos nosotros, que este ha sido un factor al cual no se le ha prestado la debida importancia y el debido interés como factor desencadenante del alza de los precios y que ha sido solo recientemente cuando ha captado el interés de distintas autoridades a nivel internacional. Ha sido en el Congreso de los

Estados Unidos cuando al subir los precios de los combustibles en el 2008, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes se levantaron voces en el sentido de que había que prestarle atención a este tema.

Hemos visto con especial simpatía el discurso pronunciado ayer por el presidente Nicolás Sarkozy ahora como presidente del grupo G-20, indicando que como parte de su mandato va a incorporar el tema de los precios de los commodities como un tema central de la agenda del G-20. Y nos alegramos que así sea, que el G-20 asuma dentro de su agenda temas que son de interés de los restantes G-172 que no estamos en la agenda del G-20. Porque al fin y al cabo si bien debemos aceptar que haya una especie de gobernanza global de los países con mayor peso en el sistema productivo mundial llamado G-20, no debemos olvidar que la verdadera gobernanza global está en la Asamblea General de las Naciones Unidas que abarca al G-192. Pero el que el presidente del G-20 haya expresado ayer con la vehemencia y el interés que hizo de que el G-20 debe asumir el tema de la crisis alimentaria, de la seguridad alimentaria y de la volatilidad de precios como un tema fundamental de la agenda es algo que vemos con gran beneplácito, con gran placer y con gran simpatía y que aplaudimos desde la República Dominicana y desde toda América Latina.

Ahora bien, en el Congreso norteamericano y en Europa se ha estado debatiendo acerca del nuevo esquema regulatorio para los mercados de futuro porque al fin y al cabo, señoras y señores, lo que ha ocurrido es que la FINANCIALIZACIÓN de la economía, que fue la causa de la crisis financiera global se ha trasladado también hacia lo que tiene que ver con mercados de futuro porque ahora, desafortunadamente, los alimentos también se ven como activos financieros y cuando los alimentos se ven como activo financiero quiere decir que alguien puede especular con el único interés de maximizar su rentabilidad, sin tomar en cuenta el impacto que esto está produciendo en los pobres de todo el mundo. Y resulta que si no hay un freno a esto y lo que se busca con las regulaciones es poderlo frenar, y que por tanto los inversionistas institucionales estén limitados en cuanto al volumen de inversión que puedan hacer, en establecer límites a las posiciones de inversión que se puedan realizar y que esto se pueda hacer en Estados Unidos en el marco de la legislación Dodd-Frank aprobada recientemente y que debe entrar en vigencia, señor Secretario General, debe entrar en vigencia en lo referente a alimentos para el 17 de abril de este año, y sugiero que la UNCTAD esté atenta para ver si en los mercados de futuro el 17 de abril del año 2011 se aplican estas reglas de que tiene que haber límites a las posiciones, es decir, a las inversiones, y que debe haber límites al volumen de inversiones que debe hacer un inversionista no físico o un inversionista institucional será clave para garantizar que los precios de los commodities lleguen de manera razonable a los consumidores y que sean rentables para los países productores.

De manera que estamos en la antesala en Estados Unidos, de la aplicación de una legislación que debe tener efecto internacional y estamos a la espera, en el caso de Europa, de que se avan-

ce en la aprobación de una legislación análoga que establezca las reglas de juego en lo que tiene que ver de un tema de interés como este que nos ocupa de los precios de los commodities.

En todo caso, lo que tenemos que decir es que el interés que tiene para nosotros este tema está con la estabilidad política y democrática, está con la paz social de nuestros pueblos, está con el compromiso que tenemos todos de reducción de la pobreza y poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de aquí al año 2015. Todos somos testigos de excepción que cuando estos precios suben se producen en nuestros países disturbios sociales, que estos disturbios llevan a una irrupción del orden público y que se quebranta en muchos lugares el orden político democrático institucional.

Por lo pronto, es algo de la mayor importancia y del mayor interés del punto de vista económico, social, político, para la estabilidad y para la paz de nuestros pueblos y coincide, ciertamente, en un momento en que todavía reina la incertidumbre acerca de cómo se va a lograr la recuperación definitiva de la crisis financiera global.

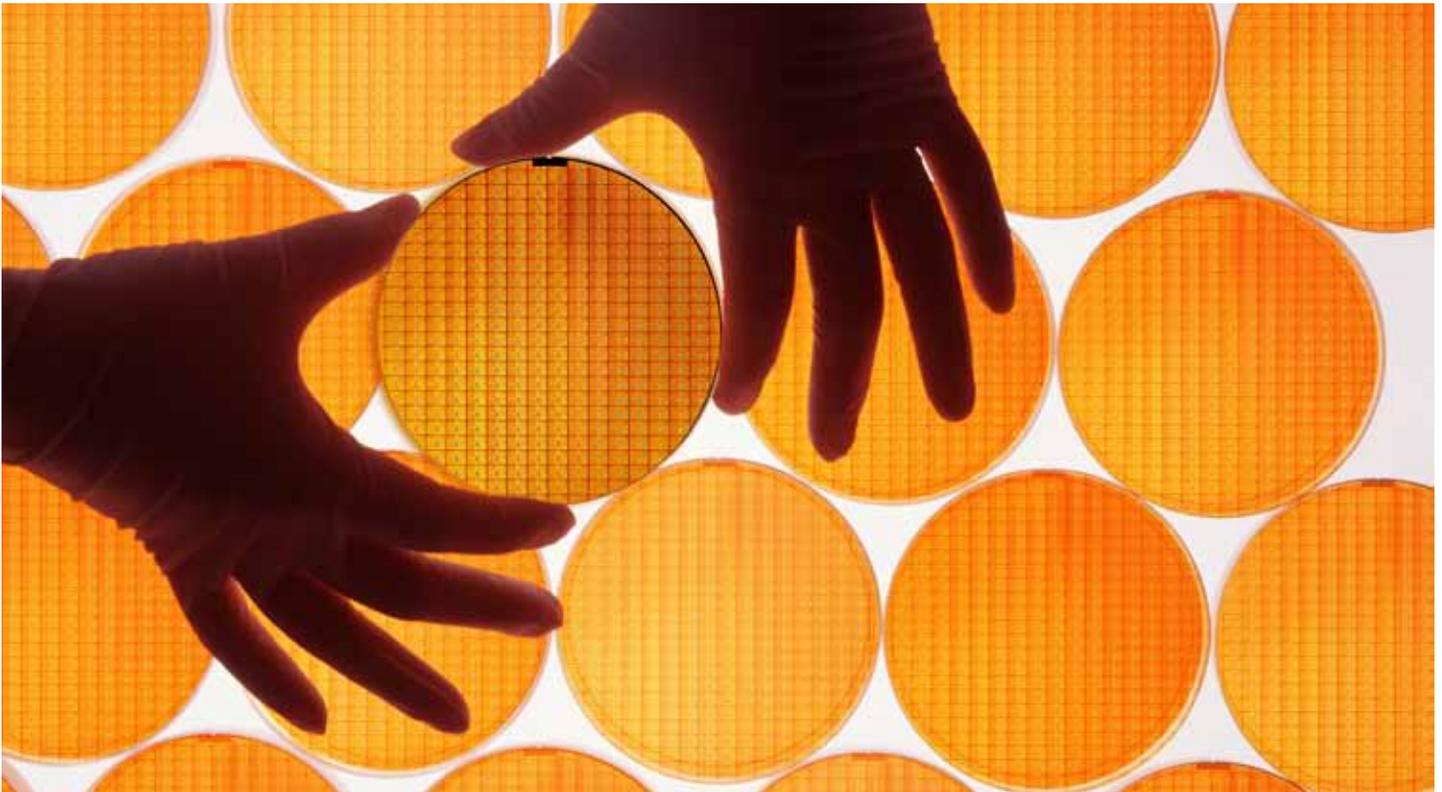
Mientras en Europa se ha priorizado el pago de la deuda y por tanto se aplican políticas de austeridad, para cumplir con los requerimientos de los mercados financieros, especialmente de los bancos, en Estados Unidos la política ha sido contraria, como aumentar el gasto para generar el crecimiento económico y a partir de ahí la reactivación del proceso.

Cuando vemos que en el propio G-20 hay posturas encontradas de que priorizar, políticas anticíclicas para incrementar el crecimiento y la reactivación económica, lo que obviamente puede desencadenar inflación o políticas de austeridad de recorte del gasto y priorización del pago de la deuda como resulta en Europa y que pueda llevar a la deflación. Estamos en un momento donde se requieren políticas claras, definidas, unificadas para que el mundo pueda salir de la situación de crisis, de estancamiento, de volatilidad y de incertidumbre que estamos viviendo.

Yo soy de los convencidos, como decía el gran pensador Joseph Schumpeter que hay una destrucción creativa, terminando la primera década del siglo XXI, hay un mundo que muere y hay un mundo que está por nacer y este mundo que está por nacer será un mundo venturoso, de innovaciones, y de cambios profundos en la energía, en el transporte y en la capacidad productiva y en la inserción internacional de nuestros pueblos, pero mientras se produce esa transición es un problema de tiempo de corto plazo y en el corto plazo el mundo entero, el mundo desarrollado y el mundo subdesarrollado está en el temor y en la incertidumbre.

Estoy seguro que una institución como la UNCTAD está llamada a jugar un papel clave, un papel determinante, un papel positivo en hacer que el mundo se enrumbe por senderos de paz, de prosperidad y de bienestar.

La reindustrialización de Estados Unidos y la manufactura avanzada



Barack Obama*

La nación debe poner en marcha una importante iniciativa de manufactura avanzada que involucre a la industria y la academia para ayudar a acelerar el desarrollo de productos potencialmente transformadores y nuevas tecnologías, según un nuevo informe elaborado por el Consejo Presidencial de Asesores en Ciencia y Tecnología (PCAST, por sus siglas en inglés). El PCAST es un consejo independiente conformado por 21 de los principales científicos e ingenieros de la nación designados por el Presidente para que lo asesoren. El Informe al Presidente para Asegurar el Liderazgo estadounidense en Manufactura Avanzada, proporciona una estrategia general, así como recomendaciones concretas para revitalizar el liderazgo de la nación en la manufactura avanzada.

En respuesta al informe, el presidente Obama anunció la creación de una Asociación de Manufactura Avanzada, para ser líderes de las principales universidades de ingeniería y varios de los principales fabricantes de los EE.UU. El Presidente también pidió al Consejo Económico Nacional y a la Oficina de Política Científica y Tecnológica trabajar estrechamente con la Nueva Alianza para poner en práctica una serie de recomendaciones del informe de PCAST, incluyendo que el Gobierno federal debe:

- Invertir en infraestructuras compartidas, incluyendo laboratorios federales y universitarios, que podrían ser de

fácil acceso para las pequeñas y medianas empresas y facilitar significativas ganancias de productividad al permitir a las empresas crear prototipos rápidamente, personalizar, probar y producir nuevos productos.

- Apoyar el desarrollo de procesos de manufactura avanzada que abarquen múltiples sectores industriales y podrían ser utilizados por una gran variedad de empresas para reducir drásticamente el tiempo de desarrollo de productos y los empresarios aumenten su capacidad para participar en el diseño y la transición de sus inventos en productos fabricados en los Estados Unidos.
- Participar en asociaciones con la industria y la academia que identifiquen e inviertan en nuevas tecnologías de amplia aplicación, precompetitiva -como la nanofabricación de electrónica flexible, tecnologías de la información y materiales avanzados-, que tienen el potencial para transformar el sector manufacturero.

“Estados Unidos ha sido el líder mundial en tecnologías avanzadas desde su concepción inicial hasta la comercialización”, dijo el co-presidente de PCAST Eric S. Lander. “Una poderosa alianza entre la academia, la industria y el Gobierno ha llevado a este éxito, especialmente en las primeras etapas, cuando ningún ju-

*Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

gador puede soportar todos los costos de ser pioneros en nuevas tecnologías. Tenemos que renovar y extender esta asociación estadounidense, especialmente cuando otras naciones están tratando cada vez más de vencernos en nuestro propio modelo”.

La manufactura avanzada, consiste en la fabricación de productos nuevos o convencionales a través de procesos que dependen de la coordinación de información, automatización, computación, software, sensores y redes y/o hacer uso de materiales de vanguardia y nuevas capacidades científicas.

El nuevo informe, producido por la PCAST en su calidad de Comité Asesor del Presidente en Innovación y Tecnología (PITAC, por sus siglas en inglés), concluye que mediante la inversión estratégica en este ámbito de rápida evolución los Estados Unidos puede recuperar su estatus, ahora cuestionado, como líder global en la manufactura. Tal estrategia, concluye el informe, daría empleos bien remunerados, apoyaría la innovación interna y reforzaría la seguridad nacional.

La manufactura ha disminuido como proporción del PIB de EE.UU. y el empleo, así como la pérdida de liderazgo de EE.UU. en este ámbito no se ha limitado a empleos de bajos salarios en industrias tradicionales de baja tecnología; los Estados Unidos también están quedando atrás en industrias de alta tecnología que emplean a trabajadores muy cualificados. La balanza comercial de EE.UU. en la manufactura de productos de tecnología avanzada pasó del superávit al déficit a partir de 2001, de acuerdo con el PCAST.

Hay tres razones de peso por las que Estados Unidos debe esforzarse por revitalizar su liderazgo en la industria manufacturera y en particular de fabricación avanzada, concluye PCAST:

- 1. Empleos:** La manufactura basada en nuevas tecnologías, como herramientas de alta precisión y materiales avanzados, puede proporcionar empleos de alta calidad y bien remunerados para los trabajadores estadounidenses.
- 2. Innovación:** No es suficiente inventar en los Estados Unidos y manufacturar en el extranjero. Al mantener la manufactura local, se presentan una serie de sinergias a través de las cuales derivan el diseño, la ingeniería, la escala y los procesos de producción que retroalimentan los sectores de concepción e innovación para generar nuevas ideas y productos de segunda y tercera generación.
- 3. Seguridad:** La capacidad nacional de manufactura de tecnologías y técnicas avanzadas es vital para mantener la seguridad nacional.

“Ser el mejor en el mundo para realizar descubrimientos científicos es vital para nuestro éxito como nación, pero no es suficiente. Si no somos capaces de asegurar una base sólida para la manufactura avanzada aquí en casa, nos arriesgamos a perder nuestra capacidad para innovar productos de próxima generación”, dijo Shirley Ann Jackson miembro de PCAST y co-presidente de PITAC. “La construcción de esta infraestructura de manufactura avanzada esencial requiere el tipo de colaboración comprometi-

da entre industria, Gobierno, academia y que el presidente Obama ha pedido”.

El informe de PCAST concluye que lo que Estados Unidos debe recuperar su liderazgo en la industria manufacturera no es una política industrial, en el cual el Gobierno invierte en empresas o sectores en particular, sino más bien una política de innovación coherente en la que el Gobierno no solo es compatible con la inversión sostenida en investigación básica para promover la cooperación científica y los descubrimientos, sino también co-invierte en investigación precompetitiva aplicada para acelerar la maduración y la preparación para la manufactura de las nuevas tecnologías.

La inversión privada debe ser complementada por la inversión pública, añade el informe, ya que las empresas individuales no pueden justificar la inversión necesaria para desarrollar al máximo muchas nuevas tecnologías importantes o para crear toda la infraestructura necesaria para apoyar la manufactura avanzada. El informe describe los criterios que el Gobierno federal debe aplicar cuando co-invierta en el desarrollo de tecnologías clave y apunta a una serie de modelos exitosos en otros países, como los Institutos Fraunhofer de Alemania, que ofrecen servicios de infraestructura y recursos para el uso conjunto de entidades públicas y privadas.

Además de la Iniciativa de Manufactura Avanzada, el informe de PCAST exige cambios en las políticas fiscales y de negocios, incluyendo una extensión permanente de los créditos fiscales para la I+D, apoyo continuo y firme para la investigación básica, además de un nuevo énfasis en la colaboración público-privada para apoyar la investigación aplicada pre-competitiva y un mayor apoyo para actividades de capacitación y educación a fin de crear una fuerza laboral más calificada.

“La competitividad global de Estados Unidos se beneficiaría enormemente de invertir en sus niños para asegurar su (savviness) comprensión tecnológica y la competencia en la educación STEM, la permanencia del crédito fiscal de I+D para asegurar la inversión en innovación a largo plazo por las empresas de estadounidenses, y la reforma de inmigración que permita a los Estados Unidos atraer, contratar y retener a los mejores y más brillantes vengan de donde vengan”, dijo Eric Schmidt, miembro de PCAST y co-presidente de PITAC.

PCAST es un grupo consultivo que formula recomendaciones de política en las muchas áreas donde la comprensión de la ciencia, la tecnología y la innovación es clave para fortalecer nuestra economía y la formulación de políticas que trabajen para el pueblo estadounidense. El Informe al Presidente para Asegurar el Liderazgo estadounidense en Manufactura Avanzada fue desarrollado por PCAST en respuesta a una solicitud del Presidente. Durante un período de varios meses, PCAST recopiló información de expertos en la industria, academia, agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales a través de un taller y un sistema basado en la Web para la participación de los interesados. 

Estudios estratégicos y prospectivos

Futuros shocks globales



Definición e impulsores de las futuras crisis a nivel global

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Eventos sumamente destructivos, tales como terremotos, volcanes, crisis financieras y revoluciones políticas desestabilizan los sistemas críticos de oferta, produciendo externalidades económicas que van mucho más allá de su punto geográfico de origen. Aunque tales eventos extremos han sido relativamente raros en el pasado, parece que están a punto de ocurrir con mayor frecuencia en el futuro. Interconexiones globales acompañadas de la integración económica permiten que

algunos riesgos se propaguen rápidamente por todo el mundo. ¿Qué deben hacer los Gobiernos y las empresas multinacionales a fin de prepararse para los efectos perniciosos de tales acontecimientos y limitar sus consecuencias negativas? El Programa Internacional de Futuros de la OCDE terminó un estudio de 18 meses sobre el futuro de las crisis globales e hizo un balance sobre los desafíos para evaluar, prevenir y responder ante diversos riesgos de carácter global. La definición de trabajo de "crisis global" y varios de los factores más importantes que las impulsan se presentan aquí.

Recientes crisis globales, como la crisis financiera de 2008, han llevado a los responsables políticos y estrategas de la industria a volver a examinar cómo prepararse y responder ante las crisis sistémicas en el futuro, ya sea que se presenten en los mercados financieros, naturales, tecnológicos, sociales o incluso en los sistemas políticos. El presente informe ofrece una guía estratégica para hacer frente a crisis sistémicas y descri-

be varios desafíos comunes que los esfuerzos para controlarlos enfrentan. Las crisis globales pueden ser consecuencia de un suceso que afecta a todo el mundo más o menos al mismo tiempo, tales como la colisión de un asteroide con la Tierra o puedan resultar de acontecimientos más sutiles que comienzan a nivel local y se extienden a puntos distantes en todo el mundo. Lo que permite este último tipo de propagación son las interconexiones e interdependencias integradas en las redes que caracterizan a la economía mundial moderna. Existe una amplia gama de redes a través de las cuales los riesgos se pueden diseminar a nivel mundial; por ejemplo, los mercados financieros, la Internet o simplemente, aviones que transportan pasajeros que están infectadas con un virus peligroso.

Mientras que estas redes permiten que los impactos locales se propaguen a través de múltiples territorios, sistemas de producción, industrias y distintas clases de activos, las sociedades en general los aceptan como necesarios por las mejoras que aportan a los niveles de vida. A medida que la dependencia de estas redes aumenta, también lo hacen las vulnerabilidades que pueden ser difíciles de entender o prever con suficiente antelación para evitarlas o contrarrestarlas. Aun cuando una organización anticipa un choque que explota estas vulnerabilidades, puede carecer de los conocimientos, herramientas o medios para adoptar medidas eficaces o para advertir al público. Además, existen a menudo pocos incentivos para que las personas tengan una visión sistémica que examine las interconexiones e interdependencias entre las diferentes partes o agentes de un sistema complejo. La mayoría de los observadores tienden a centrarse en la protección de los componentes del sistema de los cuales es responsable o con los que tiene una relación directa de interés. Como consecuencia, la probabilidad de que ocurran y los efectos secundarios de los acontecimientos destructivos a menudo permanecen desconocidas, sin asignar y, en general, sin preparar.

El término “eventos extremos” se ha popularizado para describir las formas más infrecuentes de desastres marcados por la incertidumbre. Los expertos a menudo aplican términos estadísticos para describir tales eventos relativamente poco comunes con más precisión; por ejemplo, mediante el etiquetado de eventos particulares como pertenecientes a la cola gorda de una curva de distribución o como un desastre en cada 10,000 años. Debido a la incertidumbre alrededor de su probabilidad de ocurrencia y la magnitud de su impacto, los llamados eventos extremos presentan retos importantes para los gestores de riesgos (Casti, 2010¹). El objetivo de este informe es fomentar la comprensión de cómo mejorar la capacidad mundial para hacer frente a amenazas repentinas y altamente disruptivas, teniendo en cuenta las incógnitas e incertidumbres que prevalecen en su ocurrencia, relaciones causales y los umbrales de resistencia de los sistemas a los cuales afectan. El informe indica deficiencias en diferentes capacidades de Gobierno y sugiere líneas de acción correctiva, que van desde la diversificación y/o redundancia de los sistemas complejos donde sea económicamente posible hasta el cultivo de la resistencia de la sociedad cuando no la haya.

¿Qué son crisis globales del futuro?

En este informe, la definición de trabajo de las futuras crisis a nivel global es: “*un evento de inicio rápido con consecuencias perjudiciales graves, que cubre por lo menos dos continentes*”. Mientras que muchos eventos pueden dar lugar a desastres a nivel nacional que requieren asistencia internacional, la mayoría no produce efectos secundarios o en cadena a través de varios continentes y por lo tanto no alcanzan el nivel de una crisis global del futuro. Por supuesto, a menudo hay importantes lecciones que se desprenden de estas experiencias.

Algunos de los desastres a nivel nacional son importantes precursores de impactos a nivel global y no deben ser ignorados, sino más bien incitar a su análisis para determinar las interconexiones económicas, tecnológicas y sociales que tienen potencial como vectores de disrupción a una escala más amplia. Tales vectores tienen más probabilidades propagarse, cuando una rápida secuencia de eventos converge con vulnerabilidades pobremente administradas.

Los modelos de oferta y demanda agregada pueden ayudar a visualizar de manera rudimentaria los impactos económicos de los choques negativos. La figura 1 ilustra un choque negativo de la oferta; un ejemplo es lo que siguió a los incendios forestales en Rusia en julio de 2010, que finalmente destruyeron una quinta parte de los cultivos de trigo (Rusia es el tercer exportador mundial de trigo). Los incendios forestales ocurrieron junto con una sequía sin precedentes que ya habían amenazado las cosechas de los cultivos del país. Posteriormente, Rusia decidió poner fin a las exportaciones de trigo, lo que dio lugar a fuertes fluctuaciones en los precios de los cereales en los mercados de materias primas (un cambio de AS1 a AS2, con el cambio del equilibrio de A a B). Por la misma época, hubo inundaciones masivas en Australia, Canadá y los Estados Unidos, que redujeron la oferta global.

Cambios estructurales significativos en la demanda global también tuvieron lugar con el auge en el crecimiento económico de China y la India, causando un cambio de DA1 a DA2, por lo que el equilibrio pasa de B a C. La influencia temporal de la prohibición de exportación rusa se vio agravada por el acaparamiento de algunos países por temor a que una nueva crisis alimentaria pudiera ser inminente (un cambio de AS2 a AS3; y el equilibrio desplazado desde el punto C a D). Otro ejemplo es lo que sucedió en el norte de África fermentando el sentimiento público enraizado en líderes represivos, la reciente penetración de Internet, el crecimiento de un grupo demográfico “aumento de la juventud” y el desempleo relativamente alto, empujó la estabilidad social hacia un punto de inflexión. Los efectos del rápido y múltiple aumento de los precios, en combinación con estas condiciones crónicas provocó malestar social, que a su vez estimuló los efectos de contagio en Egipto, Libia y a lo largo de varios países en el Medio Oriente y África del Norte (Apps, 2011)².

¹Casti, J. (2011), *Future Global Shocks: Four Faces of Tomorrow*, OECD, París.

²Apps, P. (2011), *Analysis: After the crisis, a worldwide rise in unrest*, Thomson Reuters, Londres.

Crisis de oferta

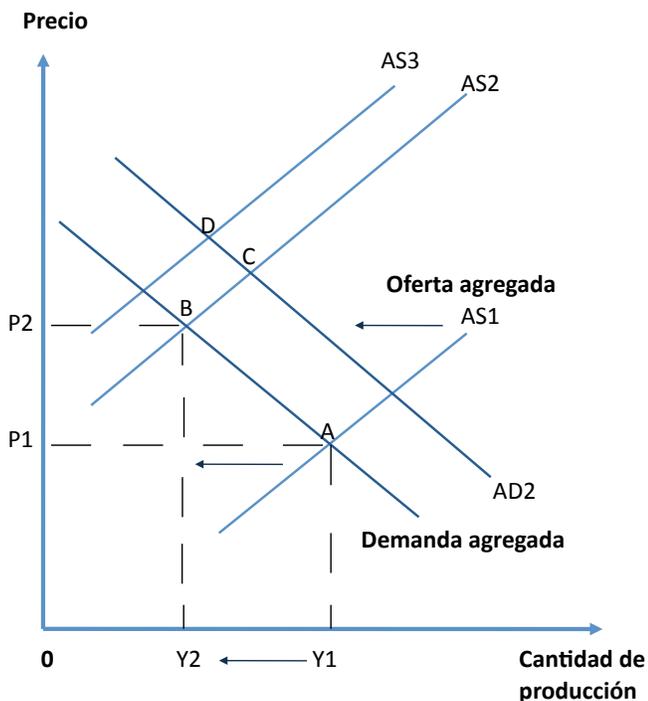


Figura 1

El modelo agregado en la figura 1 describe, pero no explica, la dinámica subyacente que impulsa los cambios indicados. El proceso de agregación y la dependencia funcional entre los distintos agregados debe ser interpretado y validado estadísticamente. Tampoco este modelo estático permitirá a los responsables políticos y gestores de riesgos anticipar y prepararse para tales golpes antes de que sucedan. Para prepararse ante los efectos de estos eventos extremos, los gestores de riesgos a veces puede fortalecer o diversificar sus activos que están expuestos, debido a las interconexiones o dependencia con el suministro interrumpido. El tiempo de reacción es esencial para prevenir o minimizar futuras crisis globales y los distingue de los riesgos a los que los Gobiernos nacionales, las empresas y la sociedad en general, están acostumbrados. Por esta razón, los gestores de riesgos necesitan desarrollar mapas que muestren las interconexiones funcionales y modelos que produzcan la probabilidad de transmisión de riesgos a través de sistemas complejos e interdependientes (Jovanovic et al., 2011)³. Estas herramientas son la base de sistemas de alerta temprana que podrían ser utilizados para activar las intervenciones de política a fin de contener los riesgos antes de que se extiendan a diferentes sectores y las pérdidas se multipliquen.

El futuro es ahora

Las crisis en el futuro pueden surgir de riesgos desconocidos para los que no hay datos ni un modelo de probabilidad ni de sus efectos, los llamados eventos desconocido-desconocido (Casti, 2010). Crisis a nivel global causadas por un riesgo enteramente nuevo, por ejemplo, el largo período de retorno de algún cometa, son menos destacados en este informe que los riesgos conocidos con anterioridad que interactúan con vulne-

rabilidades desconocidas o para las cuales no estamos preparados. La forma en que estos eventos se propagan a través de la intensa agrupación de interdependencias en el mundo actual y qué hacer con ellos, es el enfoque de este informe.

Las interdependencias son, en gran parte, resultado de la búsqueda de la economía globalizada de una escala cada vez mayor, que logra eficiencia y tal vez aumentar los beneficios, pero que también crea externalidades nefastas para la sociedad. Un beneficio importante de la cooperación internacional para frenar los impactos globales, sería llegar a un acuerdo sobre los incentivos a los actores para que asimilaran tales costos o de lo contrario tener en cuenta los efectos externos de sus acciones que incrementan la vulnerabilidad de la sociedad.

La gestión de lo “desconocido-desconocido” pueden parecer conjeturas, pero hay varios conceptos estratégicos disponibles para ayudar a los gestores de riesgos. Por lo general, se trata de una combinación de dos técnicas:

1. El diseño o fortalecimiento de los sistemas complejos para hacerlos más robustos, redundantes y/o diversos según el caso, y
2. aumentar la resiliencia de la sociedad para afrontar acontecimientos desconocidos aprovechando la experiencia de eventos extremos que compartan cierta similitud en la naturaleza o escala.

Para administrar coherentemente esas vulnerabilidades tan generalizadas, existe la necesidad de integrar la toma de decisiones para que las políticas no sigan apoyando actividades que potencialmente crean enormes costos externos. Además, para identificar y prepararse para los acontecimientos que podrían explotar estas vulnerabilidades es necesario conocer qué externalidades se están produciendo más allá de las fronteras nacionales y, eventualmente, la coordinación de políticas a nivel internacional para reducirlos. De la misma manera que las alianzas multilaterales pueden crear condiciones para el aumento del comercio con beneficios económicos como efectos secundarios, la cooperación internacional también puede intentar ajustar las políticas para reducir el riesgo de futuras crisis globales.

Las crisis globales no conocen fronteras

Como se mencionó anteriormente, el futuro de las crisis globales muestra el potencial de una amplia gama de consecuencias destructivas que trascienden las fronteras nacionales. Además de las crisis macroeconómicas que atraviesan los mercados globalmente integrados, la escasez repentina de alimentos, desastres naturales y brotes de enfermedades infecciosas pueden ocurrir en lugares lejanos y sin embargo, rápidamente producir efectos secundarios que alteren varios sistemas sociales e industriales alrededor del mundo. Por lo tanto, un desafío clave para la gestión futura de las crisis globales, es identificar y entender mejor cómo se propagan y se producen

³ Jovanovic, A., O. Renn and R. Schröter (2011), Social Unrest, OECD Project on Future Global Shocks, OECD, París.

los devastadores efectos en cadena. Este es un precursor de órdenes superiores de la cooperación internacional, como el establecimiento de marcos de prevención o puntos de control.

Por último, las crisis globales del futuro enfrentan desafíos únicos debido a su velocidad de aparición. A diferencia de una descarga eléctrica pura, un choque global implica un evento de inicio rápido con impactos iniciales o consecuencias sobre una determinada entidad o sistema que se extienden rápidamente y con frecuencia superan las intervenciones de política para su control. Por medio de la oposición, los riesgos relacionados con el cambio climático y la longevidad son generalmente de aparición lenta y no representan un escenario de crisis (a menos, por supuesto, que se alcance punto de inflexión lo que hace que estos impactos se desarrollen muy rápidamente).

Esta distinción es importante ya que en los riesgos de aparición lenta, aunque sin duda son capaces de provocar un grado similar de daño o de consecuencias, la sociedad dispone de más tiempo para adaptarse, reaccionar, y mitigar los riesgos antes, durante y después de su aparición. Las crisis ocurren de repente, con poco o ningún aviso, proporcionando una única y extenuante prueba para la gestión de emergencias y la resistencia de la sociedad.

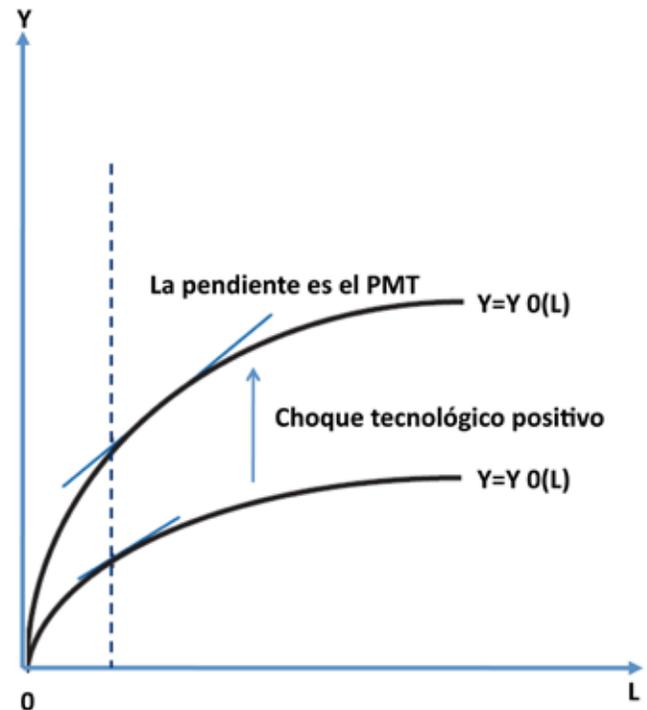
¿Serán las crisis globales del futuro, únicamente negativas?

Las discusiones, sobre las grandes amenazas para la estabilidad mundial, casi siempre consideran un choque como un duro golpe negativo a un sistema vital o sector económico. Dos importantes salvedades a la opinión popular deben tenerse en cuenta. En primer lugar, las consecuencias de un choque son a menudo una cuestión de perspectiva, un evento con resultados negativos para una parte puede crear oportunidades para otra diferente. En segundo lugar, algunos eventos tomados por su valor nominal son claramente choques positivos. El desarrollo de nuevas tecnologías, por ejemplo, puede aumentar la productividad de un conjunto representativo de insumos y se ha demostrado que representa la mayor parte del crecimiento económico agregado. En la figura 2, el choque tecnológico aumenta la producción, dado el mismo nivel de mano de obra. El producto marginal del trabajo (PMT) de la línea es mayor después del choque tecnológico positivo, lo cual se puede ver en su pendiente que es mayor.

Los choques tecnológicos en un modelo macroeconómico son los acontecimientos que desplazan la función de producción. La invención de un suministro barato de energía limpia y renovable podría alterar radicalmente el curso de los balances del comercio internacional, mientras que los avances médicos como la medicina personalizada prometen aumentar la eficacia y seguridad de los medicamentos y, eventualmente, el promedio de la vida humana. Además de sus beneficios, los dos ejemplos producirían crisis a los modelos actuales de actividad económica y finanzas públicas. El reconocimiento del potencial de futuros choques invita a la creatividad, la colaboración y

el uso de los avances tecnológicos para enfrentar desafíos globales y fomentar llenar los vacíos que actualmente existen en las arquitecturas de gobernanza.

Choques tecnológicos



Nota: Un ejemplo de función donde Y = producción, L = trabajo, PMT = producto marginal del trabajo.

Figura 2

Impulsores de las crisis globales del futuro

Las estrategias para hacer frente a las crisis globales necesitan distinguir entre los riesgos inmediatos que provocan una crisis y los factores subyacentes más crónicos. Los primeros requieren de una pronta intervención táctica en los puntos clave de la propagación, mientras que los segundos implican estrategias de largo plazo para identificar y difundir situaciones que se dirigen hacia puntos de inflexión. Un riesgo es una consecuencia incierta de un evento o actividad con respecto a algo que los humanos valoran (Kates et al., 1985)⁴. Un impulsor es un aspecto de la sociedad, la economía o el medio ambiente que efectúa un cambio en otro aspecto de estos sistemas (IRGC, 2010)⁵. En el campo de las enfermedades infecciosas, por ejemplo, un agente patógeno puede o no dañar a las plantas infectadas, animales y/o a las personas, todos los cuales tienen un valor para los seres humanos. Existen muchos impulsores de las enfermedades infecciosas, tales como la urbanización, el uso del suelo, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático que altera las condiciones en las que los agentes patógenos podrían mutar y convertirse en más o menos infecciosos, transmisibles y

⁴ Kates, R.W., C. Hohenemser and J. Kasperson (1985), *Perilous Progress: Managing the Hazards of Technology*, Westview Press, Boulder.

⁵ IRGC (International Risk Governance Council) (2010), *The Emergence of Risks Contributing Factors*, IRGC, Génova.



virulentos. Enfoques integrados para hacer frente a futuras crisis globales no deberían abordar solo un riesgo específico, sino también comprender el contexto de los factores subyacentes. Hay cinco macro impulsores clave, en particular, que aumentan la vulnerabilidad y amplifican las consecuencias, haciendo más probables futuras crisis globales:

1. Mayor movilidad. El aumento de la movilidad es más evidente en el crecimiento de los flujos de información y capital, la migración, el turismo y los viajes internacionales de negocios. La tendencia en el comercio de bienes sigue avanzando más que nunca. A pesar de la fuerte contracción económica, en 2009 se exportaron más de 12,000 billones de dólares en bienes y 3,000 billones de dólares en servicios en todo el mundo y las exportaciones han estado creciendo más rápidamente que la producción desde la década de 1980 (OMC, 2010). Esta proporción ha aumentado constantemente desde 1985 y aumentó en casi un tercio entre 2000 y 2008. Mientras tanto, la transferencia intensa de datos a través de Internet ha revolucionado la economía mundial, con los países de la OCDE observando un aumento de 550% en los usuarios de Internet desde 1997 hasta 2007. Apoyar el desarrollo de estas tendencias durante los últimos 20 años ha tenido ganancias significativas en la eficiencia del transporte, la estabilidad política y la apertura de los mercados.

El flujo sin precedentes de datos, personas y transacciones comerciales ha traído al mismo tiempo mayores oportunidades económicas y riesgos potenciales de propagarse. Parecido a una especie invasora, algunas amenazas, en particular las enfermedades infecciosas, siguen a la gente, los animales y sistemas de información que han sido

infectadas. Con más vehículos en movimiento conectados a un creciente número de huéspedes potenciales, los riesgos están siendo introducidos a los mercados, sistemas de producción industrial, redes de información y a las comunidades sociales en donde las medidas para contrarrestar los pueden ser escasas y la resiliencia subdesarrollada.

2. Interdependencia de los sistemas de producción, entrega y su infraestructura. La operación de varios sistemas de infraestructura que soportan a las economías modernas y proporcionan servicios básicos a sus sociedades se han vuelto cada vez más interconectados, en especial a través de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC). Los sistemas de comunicación son la columna vertebral de gran parte de la infraestructura clave, por lo que cualquier interrupción en su arquitectura es potencialmente una amenaza para una amplia gama de servicios críticos. Existe una gran interdependencia entre los sistemas de comunicación y sectores de infraestructura crítica. Cada nodo en la arquitectura de las comunicaciones – ya sea un centro de conmutación, sitio de retransmisión de radio, sitio de células o sitios remotos– dependen de la energía eléctrica para su funcionamiento. En la mayoría de los casos, la capacidad para manejar la infraestructura de comunicaciones se proporciona en forma continua por la industria de energía comercial. El sector energético está compuesto por las instalaciones para la producción, refinación, almacenamiento y distribución del petróleo, gas y energía eléctrica. Como tal, existe una relación directa y esencial entre las redes de energía eléctrica y las de comunicación que dependen entre sí. Por otro lado, la industria de energía eléctrica depende de los proveedores de comunicaciones para la comunicación entre instalaciones, la

administración y control de las operaciones, así como la administración de instalaciones.

3. La centralización y concentración de los sistemas.

La concentración, si no es la centralización, se ha convertido en una faceta importante de la eficiencia de los centros de transporte y de los pagos financieros. Como una estructura en red, un centro permite una mayor flexibilidad en el sistema de transporte y la velocidad de operación en el pago financiero del sistema. Sin embargo, si un importante centro se interrumpe, las demoras pueden trasladarse a través de las interconectadas cadenas de suministro. Esto no solo altera el funcionamiento del transporte y del sector de pago financiero, sino que induce volatilidad que puede llevar a pérdidas de productividad, inversión extranjera y el acceso a exportaciones, ya sean alimentos, agua, electricidad, capital productivo o de algún otro recurso escaso. Parte del reto en la preparación y gestión del riesgo de futuras crisis globales es la diversificación de estos centros o construir sistemas con más robustez y redundancia.

Por ejemplo, existen cuatro grandes compañías que representan la mayor parte de la carga aérea a nivel mundial. Cada una tiene una organización de centro y periferia de la red con centros de actividad agrupados en torno a las tres zonas de actividad económica más importantes del mundo: Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico. La elección de los principales centros se basa en un aeropuerto bien ubicado, que tenga una buena infraestructura, pero que no tenga un gran mercado de servicio local de pasajeros para asegurarse de que es el principal cliente del aeropuerto y recibirá un acceso privilegiado a las pistas. Existe un alto nivel de concentración de centros en la parte oriental de los Estados Unidos, que corresponde aproximadamente con la concentración demográfica. Interrupciones en este centro tienen como resultado cuellos de botella y retrasos en las entregas al resto del continente.

Cuando una erupción volcánica en Islandia produjo una nube de ceniza sobre el espacio aéreo de los principales centros aéreos europeos en 2010, muchas empresas no pudieron entregar sus productos o componentes clave a los mercados y sistemas de producción en toda Europa. El evento fue una oportunidad para examinar cuestiones de interés para los responsables políticos y las empresas por igual; por ejemplo: ¿qué nivel de diversificación sería necesario para mantener la capacidad de oferta actual, si la erupción hubiera continuado y el espacio aéreo hubiera sido cerrado por un mes, un año o incluso más? ¿Qué tecnologías podrían ser aplicadas para mejorar el análisis de riesgos y evitar cierres generalizados del espacio aéreo en el futuro? En el corto plazo, los principales efectos del cierre del espacio aéreo se limitan principalmente a las pérdidas de las aerolíneas, los pasajeros varados, órdenes

de retraso para la fabricación y pedidos perdidos para los vendedores tratando de exportar productos perecederos a los mercados europeos. En un escenario de mayor duración, el comercio mundial y, especialmente, Europa podría sufrir pérdidas masivas.

4. Urbanización y concentración de la población y los bienes.

La creciente urbanización de la población mundial se ha traducido en un aumento del número de megaciudades con una alta concentración de personas y bienes en áreas relativamente pequeñas y compactas. Con la convergencia de la densidad de población y riqueza colectiva en centros geográficos, el riesgo de que un evento catastrófico produzca daños, pérdidas irreparables, ha aumentado significativamente. Similar a la lógica de las interconexiones cada vez mayores de la infraestructura, altas concentraciones de población y recursos en los centros urbanos los hace sitios potenciales de una mayor calamidad debido a peligros naturales y ser objetivos atractivos para nefastos ataques. Aunque se puede hacer más para aumentar la resiliencia de la sociedad y comunicarse con más eficacia con la población acerca de los riesgos que enfrentan, el crecimiento previsto de la población solo exacerbará la tendencia hacia la urbanización en el futuro.

La concentración, si no es la centralización, se ha convertido en una faceta importante de la eficiencia de los centros de transporte y de los pagos financieros

5. Comportamiento de manada y “pensamiento de grupo” en empresas, profesiones y entre reguladores.

Un principio común de la gestión de riesgos es tomar conciencia de los sesgos cognitivos y no esperar que el futuro sea como el pasado. En algunas organizaciones grandes, ya sean empresas o burocracias, una dinámica frecuente es que los ejecutivos dejen la responsabilidad operativa a gerentes de nivel medio sin supervisión suficiente para conocer los detalles de los riesgos que posiblemente enfrente la misión de la organización. El incentivo de los mandos medios para crear un ambiente cordial de trabajo puede anular la evaluación crítica del desempeño de sus subordinados. En estos entornos a menudo existe una falta de pensamiento crítico sobre los procedimientos operativos y supuestos subyacentes sobre los modelos legados que pueden haber sido apropiados en el pasado, pero que ya han sobrevivido su capacidad productiva. Los riesgos para la misión de la organización no son tan ignorados como que simplemente no son percibidos. Una dinámica similar puede infiltrarse en las profesiones, donde los miembros continúan pensando de acuerdo a métodos de análisis y reglas de decisión en las que han recibido una formación común.



Las tendencias generales descritas anteriormente introducen solo algunos de los temas críticos más importantes que contribuyen a una mayor probabilidad de crisis globales futuras. Hay muchas otras tendencias que aumentan la vulnerabilidad, tales como las disparidades de ingresos que hacen a las sociedades empobrecidas menos resistentes a golpes o impactos. El alto grado de incertidumbre sobre la probabilidad de futuras crisis globales y la sensación generalizada de inseguridad entre el público, en general tiene implicaciones de gran alcance para la gobernanza del riesgo, tanto en los países como en las empresas.

En primer lugar, la incertidumbre complica las tareas de fomento de la capacidad adecuada para la predicción, prevención/mitigación y respuesta/continuidad de la planificación, que pueden conducir a reacciones fuera de tiempo, preparaciones equivocadas y reacciones desproporcionadas. En segundo lugar, la incertidumbre puede minar el sentido de urgencia a menudo necesaria para apoyar a los tomadores de decisiones para invertir en estas funciones. Persistentes deficiencias en estas funciones puede debilitar la confianza de la sociedad en la capacidad del sector público y la voluntad del sector privado, para gestionar los riesgos y responder a perturbaciones en gran escala. Este hecho pone de manifiesto la gran importancia de analizar los desafíos específicos que las crisis globales plantean para mejorar la comunicación de riesgos. En tercer lugar, el público en general en los países de la OCDE tiene responsables políticos, el sector público en general y los servicios críticos hacen esfuerzos para tener un estándar cada vez más alto en la gestión del riesgo. No es suficiente que los gestores de riesgo limiten las pérdidas, el público

también espera eficiencia de los servicios estatales y públicos y saber que las intervenciones son costo-efectivas. Como resultado, se requieren mayores esfuerzos de investigación y desarrollo para proporcionar el soporte teórico y de datos a las estrategias de gestión de riesgos dentro del Gobierno, como un medio para reforzar enfoques más integrales para la gestión de riesgos sistémicos.

En el siglo 21 es más probable que veamos crisis globales, algunas familiares otras nuevas debido al entorno rápidamente cambiante, donde la única constante fiable es el aumento de las crisis. 

Evolución del pensamiento económico



Evolución del pensamiento de la CEPAL: Macroeconomía para el desarrollo

José Antonio Ocampo*

Políticas anticíclicas y transformación productiva

Ensayo basado en la Conferencia magistral realizada en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, el 12 de abril de 2011, en el marco de la Décima Cátedra Raúl Prebisch.

Las ideas aquí expresadas se han desarrollado en interacción con muchos colegas, a quienes agradezco enormemente. La literatura sobre estos temas es, además, extensa y –sin duda– no le hago entera justicia en este ensayo.

Como síntesis de muchos trabajos del autor, se hace un uso extenso de ellos.

En este ensayo se argumenta que la clave de una acertada macroeconomía para el desarrollo es la combinación de buenas políticas anticíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva, dos conceptos que tienen profundas raíces en el pensamiento de la CEPAL. La política anticíclica debe enfrentar los retos que implican los agudos ciclos de financiamiento externo y las acentuadas fluctuaciones de los precios de productos básicos. La política fiscal es fundamental, pero debe estar acompañada de una política monetaria y cambiaria igualmente anticíclica. A la luz de la experiencia del último decenio, ello parece posible con regímenes cambiarios intermedios

* Profesor y miembro del Comité sobre pensamiento global de la Universidad de Columbia y ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

en conjunto con políticas macroprudenciales, que incluyen regulaciones a los flujos de capital. A su vez, la estrategia de desarrollo productivo debe fomentar las actividades productivas innovadoras que generan encadenamientos productivos. La innovación debe entenderse en un sentido amplio, pero su prueba decisiva es la capacidad de acumular capacidades tecnológicas.

I Introducción

La reciente crisis financiera internacional ha sido una prueba de fuego para el análisis macroeconómico, como lo fue en el pasado la crisis de los años treinta del siglo XX. Ni de la una ni de la otra salieron bien libradas las ideas económicas ortodoxas sobre auto-regulación de los mercados que habían predominado en los años previos a la crisis. La de los años treinta fue, además, el origen de lo que hoy conocemos como el análisis macroeconómico, que nació bajo el liderazgo intelectual de John Maynard Keynes. Desafortunadamente, la macroeconomía no fue siempre fiel a su legado. La preocupación por los efectos inflacionarios que puede generar el activismo monetario y fiscal keynesiano fue el origen de las nuevas visiones ortodoxas, que resurgieron con el monetarismo de los años 1950 y 1960. La crisis reciente ha hecho renacer con fuerza la vigencia de Keynes, en particular sus reflexiones sobre la inestabilidad que es inherente a los sistemas financieros y el papel dominante que desempeña la demanda agregada en la determinación del nivel de actividad económica y el empleo.

Para el mundo en desarrollo y para América Latina, las crisis también han sido gestoras de ideas y prácticas económicas. La del decenio de 1930 representó el origen de las formas de pensamiento económico que luego se desarrollarían en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) bajo el liderazgo intelectual de Raúl Prebisch y darían lugar a una corriente de pensamiento que vino a denominarse el estructuralismo latinoamericano. En épocas más recientes, la repercusión de los pronunciados ciclos financieros internacionales experimentados por los países en desarrollo desde los años 1970 del siglo XX, y las crisis financieras y de balanza de pagos que los han acompañado, han gestado nuevas ideas macroeconómicas de diverso signo. El relativo éxito que tuvo el mundo en desarrollo en lidiar con las turbulencias económicas mundiales de los últimos años puede ser un indicio de que finalmente hemos aprendido a manejarlas. Por ello es esencial saber interpretar correctamente cuáles son los factores que contribuyeron a este resultado.

El análisis macroeconómico nació de la necesidad de entender la dinámica macroeconómica de corto plazo, pero también incorporó más tarde el análisis del crecimiento económico. Aquí las ideas esenciales surgieron en los años 1940 y 1950 y se desarrollaron en las décadas siguientes. El concepto que vino a ocupar el centro de atención es el papel que cumple el cambio tecnológico como motor de crecimiento, aunque estrechamente ligado a la acumulación de capital físico y humano. Para los

países en desarrollo, este análisis estuvo mezclado desde sus orígenes con tres conceptos adicionales: 1) el papel de los excedentes de mano de obra y el dualismo en los mercados de trabajo al que dan lugar (que se vincula muy especialmente a las contribuciones del economista caribeño W. Arthur Lewis); 2) el de las restricciones de balanza de pagos, tanto en la dinámica de corto como de largo plazo, 3) y el papel central del proceso de industrialización como mecanismo de transmisión del progreso técnico. En este último caso, esa transmisión opera en parte a través de la inversión en maquinaria y equipo, pero un fenómeno más interesante son las economías de escala dinámicas que generan los procesos de aprendizaje característicos de la industrialización.

La CEPAL y el pensamiento económico estructuralista han estado, ayer como hoy, en el centro de estos debates. Raúl Prebisch, en cuyo honor se creó esta cátedra, fue por supuesto el gran pionero de estas ideas. Por eso, en la sección II se resumen algunas de las principales contribuciones de Prebisch y la CEPAL al análisis macroeconómico. Esta discusión es sucedida en la sección III por una mirada al principal determinante de los ciclos económicos en el mundo durante las últimas décadas –los ciclos financieros internacionales–, y lo que esto implica para un buen manejo anticíclico de la política macroeconómica. La relación entre crecimiento económico y estructura productiva, así como entre macroeconomía y desarrollo productivo son objeto de atención en la sección IV, resaltando en relación con esta última interacción el papel crítico del tipo de cambio. En estas dos secciones se alude, además, a la experiencia reciente de América Latina para comprobar en qué medida la región ha seguido las políticas apropiadas a la luz de estos conceptos. En la sección V se presentan las conclusiones.

II La CEPAL y el análisis macroeconómico 1. Los aportes clásicos

A riesgo de incurrir en alguna simplificación, se puede decir que las principales contribuciones de la CEPAL al pensamiento macroeconómico se focalizan en dos conceptos. El primero se refiere al papel crucial que cumple la balanza de pagos como determinante de los ciclos económicos de los países en desarrollo y, por ende, como centro de atención de las políticas anticíclicas. El segundo es la importancia del cambio en las estructuras productivas en el crecimiento económico a largo plazo, con la industrialización como su expresión más relevante. Ambas ideas tienen implicancias respecto de la acción del Estado y están, además, ligadas a una concepción del orden económico internacional como un sistema centro-periferia, donde los ciclos económicos y el progreso técnico se originan en el centro y se difunden a la periferia. A estas ideas pueden agregarse al menos dos más: la necesidad de mejorar los mecanismos de financiación y lo que se ha dado en denominar la teoría estructuralista de la inflación; sin embargo, por razones de espacio, solo serán objeto de atención marginal en este ensayo.

El primero de estos conceptos nació de la crisis mundial de la

década de 1930. La vinculación entre choques externos y ciclos económicos era muy conocida en la región y en materia de política económica ella se había reflejado en la tendencia de un grupo importante de países a abandonar el patrón oro o el patrón plata por períodos más o menos prolongados, aunque siempre con la aspiración de retornar al patrón metálico y, por ende, obedecer sus “reglas de juego”. La crisis del decenio de 1930 cambió radicalmente esta tendencia, porque destrozó los cimientos de la ortodoxia con el colapso definitivo del patrón oro en el propio centro. La teoría y práctica económicas experimentaron cambios fundamentales: la idea central, que captó el pensamiento keynesiano, es que la tarea fundamental de la política macroeconómica es moderar los ciclos económicos mediante políticas monetarias y fiscales activas.

La política macroeconómica anticíclica surgió también en América Latina como resultado a raíz de la misma crisis, pero las modalidades dominantes de intervención en el funcionamiento del mercado fueron distintas, como reflejo de los diferentes determinantes del ciclo económico en el centro y la periferia de la economía mundial. En efecto, mientras el eje del pensamiento keynesiano fue la estabilización de la demanda agregada mediante una política fiscal y monetaria activa, el predominio de los choques externos –tanto por intermedio de los precios de los productos básicos como de la cuenta de capitales—hizo que el foco de atención se desplazara en los países latinoamericanos hacia la balanza de pagos.

En el análisis macroeconómico tradicional se ha desarrollado el concepto de dominancia fiscal (fiscal dominance), o mejor de “predominio fiscal”, para referirse a situaciones en que la política monetaria está dominada por lo que acontece con las finanzas públicas. Utilizando un término similar, se puede decir que el concepto cepalino es el de “predominio de la balanza de pagos” en la dinámica macroeconómica de corto plazo. Esto implica que la tarea macroeconómica fundamental de la política económica consiste en cómo moderar los choques de oferta agregada de origen externo, más que el manejo de la demanda agregada. Este último queda, por lo tanto, subordinado a los márgenes que la política económica es capaz de construir gracias a una conducción adecuada del ciclo de oferta de origen externo. Más aún, el problema fundamental en materia del comportamiento de la demanda agregada es que los ciclos externos tienden a producir efectos esencialmente procíclicos: por la vía del ingreso de los exportadores, de la disponibilidad y costo del financiamiento externo y de los efectos que ello tiene en las tasas de interés internas, con efectos algo más ambiguos en el tipo de cambio. Estos temas se abordarán más adelante.

No en vano, la intervención en la balanza de pagos se transformó en el principal foco del manejo macroeconómico en los países latinoamericanos, con el fin de manejar las perturbaciones externas tanto negativas como positivas. El aparato de intervención se tornó cada vez más complejo: con variantes nacionales, incluyó el control de cambios y de capitales; aran-

celes y control directo a las importaciones; impuestos a las exportaciones tradicionales e incentivos a las no tradicionales; tipos de cambio múltiples y, desde mediados del decenio de 1960, regímenes de devaluación gradual. Desde los años setenta, los procesos de liberalización económica racionalizarían y desmontarían muchos de estos instrumentos de intervención, dejando descansar el manejo de la balanza de pagos sobre uno de ellos, el tipo de cambio, cuyos efectos en la actividad económica de corto plazo son, según se verá, ambiguo.

Como lo refleja la naturaleza de muchas de las intervenciones mencionadas, ellas estuvieron íntimamente ligadas al segundo componente de la política macroeconómica cuyo foco de atención fue el crecimiento a largo plazo: la estrategia de industrialización. La concepción fundamental que yacía tras esta política es la visión del crecimiento como un proceso de cambio estructural, en que los sectores primarios dan paso a las actividades industriales y de servicios modernos y donde la industria desempeña el papel fundamental como mecanismo de transmisión del progreso técnico originado en el centro, proceso que en la visión de Prebisch era “lento e irregular”.

La gran paradoja que este proceso encarna estuvo siempre vinculada a las complejidades de su manejo en economías cuyas ventajas comparativas estáticas yacían claramente en la pro-

El problema fundamental en materia del comportamiento de la demanda agregada es que los ciclos externos tienden a producir efectos esencialmente procíclicos

ducción de bienes primarios. En las visiones clásicas cepalinas, la conveniencia de la estrategia de industrialización estuvo relacionada con la tendencia al deterioro secular de los precios de los productos básicos, idea que no ha sido corroborada, al menos no en la forma en que fue formulada entonces. Una justificación mucho más sólida se deriva precisamente de las diferentes capacidades que tienen distintos sectores de la economía para transmitir progreso técnico y generar, al mismo tiempo, nuevos conocimientos. La justificación clásica de la industrialización no requería, en otras palabras, de la tendencia al deterioro de los precios de los productos básicos. Durante la década de 1930 o en la inmediata posguerra, la defensa de la industrialización era además obvia, porque el colapso de la economía mundial no ofrecía posibilidades muy diferentes a las que permitían los mercados internos.

Cabe resaltar que, en esta visión, que encarnó ante todo el “manifiesto latinoamericano”, como denominó Albert Hirschman al informe de la CEPAL de 1949 (Prebisch, 1973), la solución no era aislarse de la economía internacional, sino redefinir la división internacional del trabajo para que los países latinoamericanos pudieran beneficiarse del cambio tecnológico que, con mucha razón, se veía estrechamente ligado a la industrialización. En otras palabras, lo que se proponía la estrategia de



industrialización era crear nuevas ventajas comparativas. Aún más, las políticas de industrialización variaron a lo largo del tiempo, en parte para corregir sus propios excesos y en parte para responder a las nuevas oportunidades exportadoras que comenzó a brindar la economía mundial desde la década de 1960. Por ello, a partir de ese decenio la visión cepalina evolucionó de la sustitución de importaciones –de la que criticó sus excesos– a un modelo “mixto” en que se combinaba la sustitución de importaciones con la diversificación de las exportaciones y los procesos de integración regional. Ello se materializó en la región con la generalización de políticas de promoción de exportaciones, la racionalización parcial de la compleja estructura de protección arancelaria y para-arancelaria, la simplificación o eliminación de los regímenes de tipo de cambio múltiple, y la incorporación de esquemas de devaluación gradual en las economías con tradición inflacionaria.

Un problema inherente a la intersección entre los determinantes de los ciclos y la estrategia de largo plazo es la dificultad para mantener dicha estrategia ante los cambios en los precios relativos que generan los ciclos de origen externo. En efecto, los auges de precios de los productos básicos tienden a producir incentivos a la reprimarización de las estructuras productivas, tanto por la vía de los precios internacionales como de los efectos que los auges de precios provocan en el tipo de cambio. Ambos tienden a reducir los precios relativos de las exportaciones manufactureras y de la producción industrial destinada al mercado interno. Los auges de capitales coinciden con frecuencia con los de precios de los productos básicos, que tienen efectos similares en el tipo de cambio. Para manejar los de productos básicos surgieron históricamente instrumentos de intervención, en especial impuestos a los productos primarios de exportación, tipos de cambio discriminatorios en su contra e incentivos a las exportaciones no tradicionales. Para manejar los ciclos de financiamiento se diseñaron los controles de ca-

pitales. La desaparición de muchos de estos instrumentos dio lugar más tarde a nuevos desafíos, a lo que cabe agregar que los Gobiernos sucumbieron con excesiva frecuencia a la tentación de seguir e incluso reforzar, en vez de atenuar, los efectos de los ciclos externos.

La estrategia de industrialización conllevaba muchos otros elementos. Entre ellos se destaca la necesidad de elevar la tasa de inversión, tanto en la industria como en la infraestructura física. De ahí surgieron la demanda de financiación externa multilateral así como el desarrollo de instrumentos internos apropiados, entre los que se destacan la banca de desarrollo y la inversión directa del Estado en infraestructura y en algunas actividades industriales, esta última muy variable a lo largo y ancho de la región. Por motivos de espacio, estos temas no serán analizados en este ensayo.

También se dejará de lado otra contribución, que ocupó un lugar en los debates de aquellos años y se refiere a la dinámica de la inflación. En la visión estructuralista, formulada en forma pionera por Noyola (1956) y Sunkel (1958), se distingue entre los choques inflacionarios básicos y los mecanismos de propagación de la inflación. En la elaboración posterior, vinculada a las teorías de la “inflación inercial”, los choques inflacionarios básicos operan prioritariamente como perturbaciones en el tipo de cambio o en los precios de los alimentos, y los mecanismos de propagación inflacionaria se relacionan fundamentalmente con procedimientos de indización de precios, especialmente de los salarios, del tipo de cambio (en los sistemas de devaluación gradual) y de los costos financieros. El resultado de esta dinámica es que los choques en los precios básicos generan un aumento en la tasa de inflación, que se torna permanente a consecuencia de la indización. Por ello, dichos choques pueden dar lugar a una elevación permanente de los ritmos de inflación, que puede variar nuevamente en función de nuevos

choques y, por lo tanto, todo ritmo de inflación es siempre un equilibrio inestable. Por lo tanto, la única forma de reducirla es, a la postre, estabilizar los precios básicos y eliminar los mecanismos de indización, como lo señalaron los experimentos heterodoxos de estabilización inflacionaria del decenio de 1980. Su éxito o fracaso se relacionó con los efectos de demanda agregada ligados a estos procesos inflacionarios. En efecto, este tipo de dinámica inflacionaria es recesiva por la vía de la demanda agregada, y el freno a la inflación es, por el contrario, expansionista; de modo que la estabilización inflacionaria solo tiene éxito cuando se contrarrestan al mismo tiempo estos efectos expansivos (Taylor, 1991, cap. 4).

Cabe agregar que estas ideas se desarrollaron mucho más tempranamente respecto de teorías similares de corte keynesiano, en las que el foco de atención fue la persistencia de las expectativas de inflación y cuyas implicaciones de política eran muy diferentes, ya que el foco se desplazó hacia la “credibilidad” de las políticas anti-inflacionarias. En algunos casos las dos escuelas se encuentran, sobre todo cuando la desaceleración inflacionaria debe contar con el desmonte de los mecanismos de indización (una concesión del enfoque ortodoxo a las teorías estructuralistas) y cuando se torna necesario adoptar políticas restrictivas de demanda para el éxito de las políticas heterodoxas de estabilización inflacionaria (una concesión de estas teorías al enfoque ortodoxo).

2. Las contribuciones de las dos últimas décadas

A partir del documento pionero Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (CEPAL, 1990), tuvo lugar una verdadera reconstrucción del pensamiento cepalino que, con variantes, ha mostrado una gran continuidad a lo largo de los dos últimos decenios. Uno de los elementos centrales ha sido la persistencia en la promoción de la equidad y, más aún, de la igualdad, especialmente de aquella que se refiere a los derechos ciudadanos, idea que subyace en el último documento institucional La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010a), así como –al cambio de siglo– en Equidad, desarrollo y ciudadanía (CEPAL, 2000). Nuevamente, el espacio no permite hacer debida justicia al gran esfuerzo por establecer claras conexiones entre la política económica y sus resultados sociales, y enfocar la atención en las contribuciones más estrechamente relacionadas con el manejo anticíclico y el cambio estructural.

Con respecto al manejo anticíclico, la CEPAL (1998b) formuló, como parte de un paquete más amplio de medidas orientadas a diseñar un nuevo pacto fiscal, la necesidad de morigerar el carácter procíclico que en general siguieron mostrando las finanzas públicas latinoamericanas en el decenio de 1990. La principal propuesta cepalina consistía en aislar los componentes cíclico y estructural de las finanzas públicas, tanto por parte de los gastos como de los ingresos, y definir las metas fiscales en función de reglas estructurales. Esta propuesta, que en los recientes debates se ha acogido a nivel internacional, se

distanciaba de las leyes de responsabilidad fiscal entonces en boga, orientadas más bien a fijar metas sobre el déficit fiscal corriente o relaciones máximas de endeudamiento público. Estas normas, sugeridas entonces por los organismos financieros internacionales e incluso acogidas por la Unión Europea en el Tratado de Maastricht, son por naturaleza procíclicas.

En materia de ingresos, la CEPAL proponía que los ingresos fiscales transitorios, tanto aquellos vinculados a recursos naturales como al componente cíclico de los ingresos tributarios en general, se acumularan en fondos de estabilización para evitar que se gastaran en los períodos de auge y estuvieran disponibles para financiar el gasto público durante las crisis. Señalaba, además, la necesidad de contabilizar adecuadamente los gastos cuasi fiscales, ligados tanto a las garantías otorgadas al sistema financiero como a la cobertura de los riesgos de inversiones privadas en infraestructura. Ambos son por naturaleza procíclicos, porque tales gastos contingentes se incurre (o son causados) durante los auges, aunque se hacen efectivos durante las crisis, muchas veces desplazando a otro tipo de gastos.

El otro tema de corto plazo que se destacó en varios documentos, particularmente en CEPAL (1998a y 2000), se relacionó con el manejo de los ciclos de financiamiento externo, cuyos estragos ya se habían sentido en la región. En términos de política económica, la principal recomendación era la necesidad de vigilar la evolución de los tipos de cambio reales a fin de evitar la sobrevaluación durante los períodos de auge. En sentido contrario a la tendencia entonces en boga de considerar que los regímenes cambiarios deberían ser extremos (ya sea plenamente flexibles o tipos de cambio fijos con reglas rígidas, como la dolarización o el sistema de convertibilidad que entonces se adoptó en la Argentina), la CEPAL se inclinó por regímenes cambiarios intermedios, de flexibilidad administrada. Propuso, además, moderar los ciclos de financiamiento externo con medidas orientadas a reducir los ingresos de capitales durante los períodos de euforia en los mercados financieros, utilizando entre otros los encajes al financiamiento externo que ya se venían empleando en Chile y Colombia.

La CEPAL (2000, Tomo III, cap. 1) fue un paso más adelante al sugerir que las regulaciones financieras internas fuesen también utilizadas como instrumentos anticíclicos. Esta propuesta implicaba que la regulación prudencial debería tener en cuenta no solo los riesgos microeconómicos, sino los macroeconómicos en que se incurría durante los períodos de auge crediticio. Para corregir los riesgos correspondientes, sugería aumentar los requisitos de capital y liquidez de las entidades financieras en los períodos de auge del crédito, corregir los descaldes de monedas entre activos y pasivos que tendían a proliferar en los períodos de financiamiento externo abundante, e imponer límites a los valores de los activos que se podían utilizar como garantías de los créditos durante los períodos de inflación de activos. De esta manera, en la terminología que propuso poco después el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y que se ha aceptado en forma generalizada durante la crisis reciente, la

CEPAL se adelantó casi una década en proponer reglas “macroprudenciales” tanto para el manejo de la entrada de capitales como del crédito interno.

En materia de crecimiento económico, y en concordancia con lo planteado a partir del documento seminal de 1990, la CEPAL (1998a, 2000, 2007 y 2008a) propuso una agenda de desarrollo productivo para economías abiertas. El punto de partida de esa agenda, como de las teorías cepalinas más clásicas, es la concepción del desarrollo como un proceso de cambio estructural en que la dinámica se determina por la capacidad de desarrollar ramas productivas con mayores contenidos tecnológicos. Por este motivo, junto con la promoción de estructuras orientadas a resguardar la competencia y políticas “horizontales” dirigidas a corregir las fallas que caracterizan a los mercados de factores, la CEPAL propuso una serie de políticas destinadas a desarrollar estructuras productivas más dinámicas, que incluían el fomento de actividades innovadoras con mayor contenido tecnológico (redes nacionales de innovación) y la promoción de exportaciones (diversificación de la oferta exportadora, encadenamientos internos de la actividad exportadora y conquista de nuevos mercados). Se incluían también propuestas dirigidas a desarrollar las sinergias y complementariedades que generan entre sí los sectores productivos y que producen “competitividad sistémica”, para utilizar el concepto germen que se había propuesto en Transformación productiva con equidad.

Este último grupo de políticas se enfrentaban entonces, y en general continúan enfrentando, al vacío institucional resultante del desmantelamiento de los mecanismos de intervención en el desarrollo productivo que se habían creado en la región durante la fase de industrialización dirigida por el Estado. La CEPAL señalaba que estos marcos podían reconstruirse mediante un conjunto de alianzas público/privadas que cada país debería desarrollar siguiendo sus propios senderos evolutivos. La destrucción de las instituciones previas y la falta de esfuerzos por construir otras nuevas eran vistas como causantes de la fragilidad de las estructuras productivas que continuaban caracterizando a la región. Un elemento que, además, ataba esta estrategia al manejo macroeconómico de corto plazo, fue la obsesión por mantener tipos de cambio competitivos, que se consideraban esenciales para una activa política de diversificación productiva.

Los recientes debates económicos parecen haber validado las visiones cepalinas del manejo macroeconómico de corto plazo. La aceptación generalizada en los últimos años de estrategias de innovación muestra también la validez de la visión que propugnó y defendió la CEPAL durante la etapa de industrialización latinoamericana y que continuó defendiendo y adaptando a las nuevas condiciones del desarrollo regional.

III

Las políticas anticíclicas

1. Las modalidades contemporáneas del “predominio de la balanza de pagos”

El comercio internacional sigue teniendo una importante incidencia en la dinámica de la balanza de pagos de los países en desarrollo y de los latinoamericanos en particular. Esto es especialmente evidente con respecto a los términos de intercambio en el caso de los productores de productos básicos. La reciente crisis evidenció asimismo que los volúmenes de exportaciones de manufacturas y servicios (sobre todo de turismo, el renglón más importante en la región) son procíclicos. A los problemas vinculados a los precios de los productos básicos, cuya incidencia continúa siendo acentuada en los países latinoamericanos, se hará referencia más adelante.

No obstante la importancia de estas variables comerciales, la característica más destacada desde el decenio de 1970 ha sido el papel central que desempeña la cuenta de capitales en la determinación de las fluctuaciones económicas de los países en desarrollo, en particular de aquellos (cada vez más nume-

El comercio internacional sigue teniendo una importante incidencia en la dinámica de la balanza de pagos de los países en desarrollo y de los latinoamericanos en particular

rosos) que tienen acceso a los mercados privados de financiamiento internacional. Más aún, si bien una parte relevante de la inestabilidad que generan los ciclos de financiamiento externo se transmite a través de las cuentas públicas –como fue especialmente importante en América Latina en los decenios de 1970 y 1980–, la característica dominante en las últimas décadas han sido las fuertes fluctuaciones en los gastos y balances privados ligados a los ciclos de financiamiento externo. Una consecuencia de ello ha sido la proliferación de “crisis gemelas” desde la década de 1970, en las que se combinan crisis financieras externas e internas. Las del Cono Sur, de comienzos de los años ochenta, fueron pioneras en su género.

Este fenómeno es, por supuesto, la manifestación de un problema más general: la tendencia de los sectores financieros a experimentar ciclos de auge y colapso, tema que ocupó un lugar central en las concepciones que rodearon a la revolución keynesiana y que fue desarrollado con especial agudeza analítica por Minsky (1982). A nivel empírico, los trabajos ya clásicos de Kindleberger (véase Kindleberger y Aliber, 2005), el más reciente de Reinhart y Rogoff (2009) y, en relación con las economías emergentes y América Latina, los de Agosin y Huaita (2009) y Ffrench-Davis y Griffith-Jones (2011), entre otros, corroboran este patrón de comportamiento. Sus características medulares son la volatilidad y el contagio. A lo largo del ciclo, los agentes financieros alternan entre el “apetito por el riesgo” (o, quizás más correctamente, subestimación de riesgos) y la

“fuga hacia la calidad” (aversión al riesgo) y las percepciones y expectativas se retroalimentan, generando primero un contagio de optimismo y posteriormente un contagio de pesimismo. Las asimetrías de información que caracterizan a los mercados financieros, los modelos de evaluación de riesgos, así como ciertas prácticas del mercado (el “referenciamiento” competitivo, en particular) tienden a acentuar estas tendencias.

Los ciclos son particularmente drásticos para aquellos agentes del mercado considerados más “riesgosos”, que por lo tanto reciben financiamiento abundante en los períodos de auge, pero experimentan, a su vez, bruscas interrupciones de dicho financiamiento durante las fases descendentes del ciclo. Estos agentes son las pequeñas y medianas empresas y los hogares de menores recursos en todos los países, así como las economías emergentes y en desarrollo en los mercados internacionales. Una forma adecuada de interpretar este último fenómeno es que la integración financiera del mundo en desarrollo fue segmentada, es decir, se trató de una integración a un mercado que está segmentado por categorías de riesgo, en las que los países en desarrollo están clasificados como riesgosos y sujetos, por ello, a perturbaciones cíclicas particularmente intensas (Frenkel, 2008).

A consecuencia de ello, los países experimentan fases de auge y crisis, con cierta independencia de los “fundamentos macroeconómicos” (Calvo, Leiderman y Reinhart, 1993; Calvo y Talvi, 2008). Los países considerados “exitosos” son atraídos con especial fuerza al auge, lo que tiende a inducir elevados déficits privados que posteriormente pueden convertirse en formas de vulnerabilidad (Ffrench-Davis, 2005; Marfán, 2005). Debido a ello, economías consideradas exitosas pueden transformarse más tarde en parias de la comunidad financiera internacional.

La volatilidad se refleja en el comportamiento de los márgenes de riesgo, así como en disponibilidad y plazos de financiamiento, que tienen efectos procíclicos. Además, los riesgos tienden a acentuarse a causa de los problemas de desarrollo financiero de los países en desarrollo, que se reflejan en una proliferación de descalces de moneda y de plazos en las hojas de balance de las empresas. Aunque todas las formas de financiamiento tienden a ser procíclicas, este patrón de comportamiento es más acentuado en el financiamiento de corto plazo que, por lo tanto, resulta sobre todo riesgoso (Rodrik y Velasco, 2000). La inversión extranjera directa tiene, por el contrario, un comportamiento algo más estable.

Aunque los movimientos intensos de corto plazo son particularmente traumáticos, como los acontecidos a raíz de la moratoria rusa de agosto de 1998 o la quiebra de Lehman Brothers de septiembre de 2008, un problema incluso más importante lo representan las fluctuaciones de mediano plazo. Desde mediados del decenio de 1970 se han experimentado tres ciclos

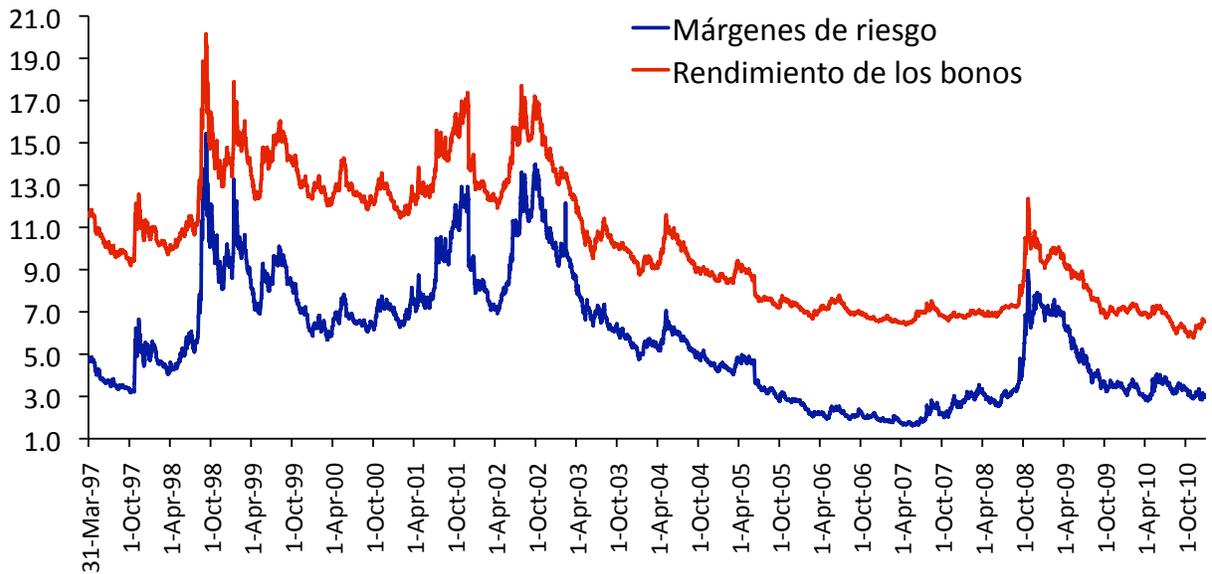
de este tipo, y podemos estar en el inicio de un cuarto ciclo: auge durante el segundo lustro de los años setenta, seguido de crisis en el decenio de 1980; auge en 1990-1997 (interrumpido brevemente por la crisis mexicana de diciembre de 1994), sucedido por la secuencia de la crisis asiática y de otras economías emergentes a partir de 1997; auge entre 2003 y mediados de 2008, seguido de la fuerte contracción posterior a la quiebra de Lehman Brothers; e inicio de un nuevo auge a mediados de 2009.

En el gráfico 1 se observa la evolución de los márgenes de riesgo desde 1997 hasta hoy. La mayor intensidad y duración de la perturbación iniciada con la crisis de la moratoria rusa de agosto de 1998 son notorias cuando se comparan con la crisis reciente. Una explicación de ello es que la duración de las crisis se relaciona directamente con la magnitud de las intervenciones de los países industrializados orientadas a contenerla. Es

Los ciclos son particularmente drásticos para aquellos agentes del mercado considerados más “riesgosos”, que por lo tanto reciben financiamiento abundante en los períodos de auge, pero experimentan, a su vez, bruscas interrupciones de dicho financiamiento durante las fases descendentes del ciclo

por eso que la crisis mexicana de diciembre de 1994 no tuvo repercusiones amplias en el mundo en desarrollo, ni las tuvo la reciente crisis financiera internacional. Otra explicación complementaria es la mejoría en las políticas macroeconómicas, que ha reducido la vulnerabilidad externa de las economías emergentes. Ello contribuyó a la drástica reducción de los márgenes de riesgo que experimentaron las economías emergentes entre 2004 y 2007, que llegaron a su mínimo histórico poco antes del estallido de la crisis de las hipotecas de baja calidad en los Estados Unidos en agosto de 2007, así como, y especialmente, a la menor intensidad de la crisis desatada con la quiebra de Lehman Brothers. En tal sentido, los eventos en los mercados financieros internacionales ocurridos desde mediados del decenio pasado pueden entenderse como una disminución de la segmentación de los mercados que había caracterizado a las décadas precedentes, vinculada a la mejoría en las políticas macroeconómicas (Frenkel, 2010).

Gráfico 1
América Latina: Márgenes de riesgo y rendimiento de los bonos soberanos, 1997-2010

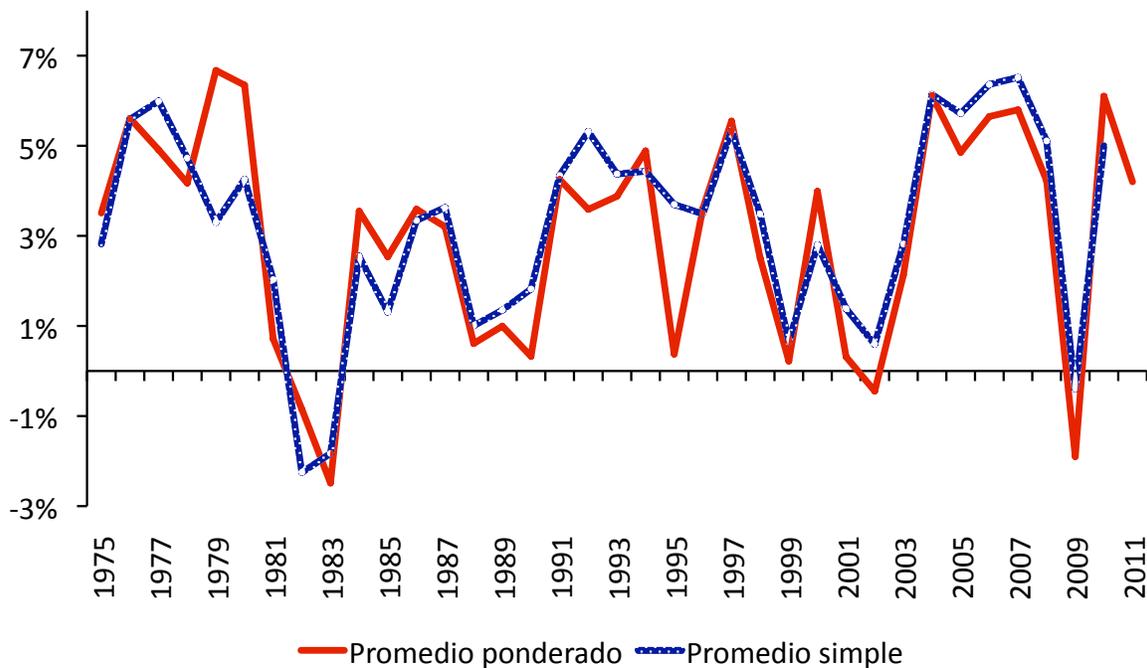


Fuente: Datastream

Los problemas que plantean estos ciclos de mediano plazo se relacionan no solo con el comportamiento procíclico del gasto privado, sino también con las presiones para adoptar políticas económicas procíclicas y con la reducción de la efectividad de las políticas anticíclicas. Como veremos, este problema es particularmente notorio en el caso de la política monetaria. De hecho, la efectividad limitada y las restricciones que enfrentan las diferentes políticas hacen que sea particularmente impor-

tante contar con una amplia gama de instrumentos. Esto último, además, reviste especial relevancia porque la estabilidad macroeconómica –el objetivo esencial de las políticas anticíclicas– no involucra únicamente al nivel de precios (concepto al que en muchos análisis se restringe el concepto de estabilidad), sino también la estabilidad financiera y la estabilidad de la actividad económica y el empleo (estabilidad real).

Gráfico 2
América Latina: Crecimiento del PIB, 1975-2010



Fuente: CEPAL

De hecho, mientras se ha avanzado bastante en reducir la inflación y, durante la reciente fase de turbulencia, en evitar crisis financieras nacionales, se ha mermado menos de lo deseable la intensidad de los ciclos económicos. En este último sentido, cabe destacar que la recesión de 2009 fue pronunciada en la región, registrándose la peor caída del producto interno bruto (PIB) desde el año 1983, tanto si se estima como el crecimiento ponderado, o como el promedio simple de los ritmos de crecimiento de las distintas economías latinoamericanas, lo que indica que fue generalizada (véase el gráfico 2). Además, este desempeño fue peor que el experimentado por otras regiones del mundo en desarrollo, con excepción de los países de Europa central y oriental (Ocampo y otros, 2010), aunque la recuperación ha sido vigorosa, especialmente en las economías de América del Sur. De ahí la importancia de seguir avanzando en el diseño de políticas anticíclicas.

En las páginas que siguen se analizan tres conjuntos de políticas en términos de su contribución a la estabilización del ciclo económico: las fiscales; las monetarias y cambiarias, que por su interrelación se analizan conjuntamente; y un tercer grupo que abarca lo que, de acuerdo con la terminología sugerida por Epstein, Grabel y Jomo (2003), pueden denominarse técnicas de administración financiera (*capital management techniques*) (Ocampo, 2008), pero que aquí se denominarán macroprudenciales, para emplear la terminología reciente.

2. Políticas fiscales anticíclicas

En economías abiertas, la política monetaria encuentra serias dificultades para cumplir su papel anticíclico, especialmente cuando se ha abierto la cuenta de capitales. Por este motivo, el mejor instrumento de manejo anticíclico es indudablemente la política fiscal. En países donde las fluctuaciones de los precios de los productos básicos son una de las fuentes básicas de los movimientos cíclicos, una alternativa es establecer fondos de estabilización. El ejemplo más importante en años recientes es el de Chile, así como en el pasado lo fue el Fondo Nacional del Café de Colombia. Sobre la base de estas experiencias y de acuerdo con la recomendación de la CEPAL (1998b), sería conveniente pensar en fondos de estabilización de ingresos públicos de mayor alcance, que capten los componentes transitorios del conjunto de dichos ingresos.

De manera más general, como también se señaló en el documento de la CEPAL y se ha venido practicando en Chile, lo deseable es establecer reglas estructurales para el manejo de las finanzas públicas que aislen tanto los componentes cíclicos de los ingresos como del gasto público. Esto no es, desde luego, una tarea fácil, entre otras razones porque la tendencia del PIB puede no ser independiente del ciclo en economías sujetas a acentuadas perturbaciones cíclicas (Heymann, 2000) y, en el caso de los precios de los productos básicos, porque estos siguen muchas veces “paseos aleatorios”, es decir, cambios de niveles que se tornan permanentes.

En todo caso, lo que las reglas estructurales implican es que el gasto público debe guiarse esencialmente por su tendencia de

largo plazo. En términos estrictos, esta regla es neutral frente al ciclo económico (o acíclica), por lo que debe estar acompañada de gastos de carácter estrictamente anticíclico. Sin embargo, para evitar rezagos en la respuesta de la política fiscal, lo mejor es contar con componentes del gasto que respondan automáticamente a las variaciones del ciclo económico.

En este sentido, la experiencia en los países industrializados indica que lo más conveniente es contar con estabilizadores automáticos ligados a la protección social. Aunque los seguros de desempleo cumplen ese papel en dichos países, no constituyen necesariamente el mecanismo más apropiado para las economías en desarrollo, donde el empleo informal tiene una alta participación en la generación de puestos de trabajo. Por ello, puede ser conveniente utilizar instrumentos adicionales, en particular mecanismos de empleo de emergencia que se activan automáticamente durante las crisis. Los subsidios condicionados fueron también utilizados con este propósito por varios países latinoamericanos en la crisis reciente, pero es difícil pensar que puedan reducirse durante los auges, como lo exige un buen instrumento anticíclico.

Nótese que, aparte del gasto, los instrumentos de tributación pueden también diseñarse con objetivos anticíclicos. El mejor instrumento es un impuesto de renta progresivo, que tiene las características de estabilizador automático. También puede ser conveniente diseñar otros instrumentos tributarios que tengan este carácter, como por ejemplo, mecanismos que capten directamente parte de los precios excepcionales de los productos básicos, en particular para alimentar los ya mencionados fondos de estabilización. Un argumento similar puede servir para justificar los impuestos a la entrada de capitales durante los períodos de auge crediticio. Téngase en cuenta que este argumento es de carácter fiscal y, por ende, adicional a los de carácter monetario y cambiario para establecer este tipo de impuestos, los que se analizarán más adelante. Con igual lógica también podría pensarse en diseñar un impuesto sobre el valor agregado (IVA) con tasas que varían a lo largo del ciclo económico. Una alternativa, utilizada en algunos países de la región durante la reciente crisis, fueron los recortes temporales de impuestos para incentivar la demanda.

Las políticas fiscales anticíclicas enfrentan, en cualquier caso, restricciones para su instrumentación, tanto de carácter económico como político. En términos económicos, los problemas más importantes son la falta de acceso al financiamiento durante los períodos recesivos, así como las presiones de los mercados (y posiblemente del Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque en esto ha habido cambios durante los últimos años) para adoptar políticas de austeridad fiscal que generen “credibilidad” en los mercados, es decir, den señales de que no hay riesgo de incumplimiento de las obligaciones crediticias. Si las autoridades se ven obligadas a adoptar políticas de austeridad, será entonces muy difícil justificar políticamente su mantenimiento cuando las condiciones económicas mejoran. De esta manera se genera un círculo vicioso, en que la austeridad durante las crisis es sucedida de aumentos del gasto durante la

recuperación, generando un patrón procíclico de las finanzas públicas.

A su vez, durante los auges no es fácil justificar medidas de austeridad como mecanismo compensatorio de la “exuberancia” del gasto privado y, en particular, de una dinámica expansiva del gasto de los sectores de mayores ingresos (Marfán, 2005). Esto es sobre todo importante si los recortes afectan a rubros de gasto que tienen un impacto social progresivo y, en consecuencia, la política fiscal anticíclica se visualiza como regresiva. Además, pueden existir problemas clásicos de inconsistencia temporal en la forma como funcionan las decisiones políticas. En especial, el ahorro de recursos durante los auges puede generar presiones para gastarlos (la presión que enfrentó Chile durante el auge que precedió a la crisis internacional) o incluso dilapidarlos bajo la forma de reducciones insostenibles o inconvenientes de la tributación (como de hecho aconteció en los Estados Unidos después de los excedentes fiscales generados durante la era Clinton).

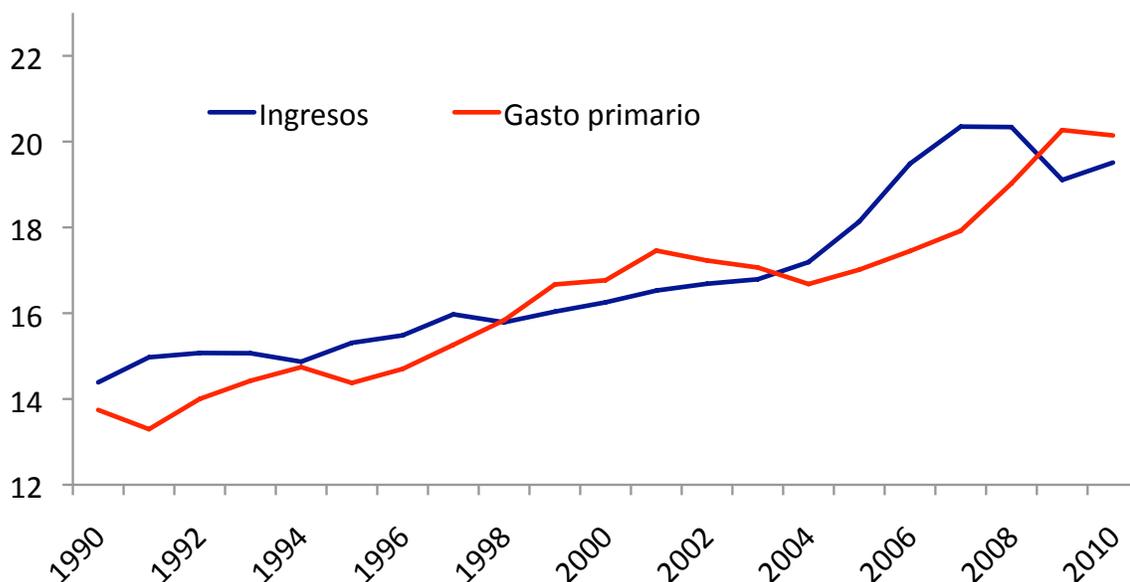
Debe agregarse que el manejo anticíclico de los gastos públicos puede generar ineficiencias (por ejemplo, interrupciones en obras públicas durante los períodos de auge que aumentan su costo) o inflexibilidades de largo plazo (ampliaciones del gasto social o recortes de impuestos durante las crisis que se tornan permanentes). Además, por motivos estrictamente políticos,

el mundo en desarrollo. En el análisis de Kaminsky, Reinhart y Végh (2004) sobre el comportamiento cíclico del gasto público en más de un centenar de países durante el período 1960-2003, se señala en efecto que las políticas fiscales han tendido a ser procíclicas en los países en desarrollo, especialmente en África y América Latina, a diferencia de los países industrializados. Sobre la base de estos estimativos, Ocampo y Vos (2008, cap. IV) han mostrado que este patrón procíclico está asociado a un menor crecimiento a largo plazo de los países.

Respecto de América Latina, Martner y Tromben (2003) llegan a la conclusión de que los episodios procíclicos son más frecuentes que los de políticas neutrales y anticíclicas en el período 1990-2001. Este mismo resultado es corroborado por Bello y Jiménez (2008) para el período 1990-2006. Asimismo, el carácter procíclico del gasto social ha sido un tema recurrente en los análisis del Panorama social de América Latina de la CEPAL (véase, por ejemplo, CEPAL, 2010b).

Por lo demás, no es evidente que en esta materia haya habido mejorías sistemáticas en épocas recientes: hay países que han tendido a adoptar políticas anticíclicas, pero los patrones procíclicos tienden todavía a predominar. En el gráfico 3 se observa para el conjunto de la región un patrón que ha sido característico durante los dos últimos decenios: sobre niveles moderados de déficit (lo que indica que este no es un logro de

Gráfico 3
América Latina: ingresos y gasto primario del sector público (% del PIB)



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL.

puede ser difícil diseñar normas tributarias anticíclicas, como lo atestigua en particular la resistencia a imponer aumentos de tributación a los exportadores de productos básicos en los períodos de auge.

Por este conjunto de razones, la evidencia indica que las políticas fiscales anticíclicas son la excepción más que la regla en

años recientes, sino de los ajustes efectuados durante la década perdida) el gasto primario muestra un comportamiento procíclico con un rezago de uno o dos años. El patrón puede describirse aproximadamente de la siguiente manera: durante la fase de auge, la recuperación de los ingresos antecede a la del gasto primario, pero este toma forma con fuerza al final del auge (2006-2008, durante el auge reciente); la dinámica

expansiva del gasto continúa durante la fase inicial de la crisis (2009, y también en 1999), pero es seguida poco después por una menor dinámica del gasto para reducir los desequilibrios fiscales. De esta manera, los rezagos generan un aparente comportamiento anticíclico durante las fases iniciales del auge y la crisis, pero el patrón prevaleciente es en realidad procíclico. Aún más, un análisis del ciclo reciente a nivel de los países denota claramente que los países que han seguido un patrón anticíclico del gasto primario son la excepción más que la regla. Lo más común ha sido un comportamiento procíclico, y en el

cuadro 1 se clasifican varios países en un tercer grupo de comportamiento expansivo durante ambas fases del ciclo.

Pese a los avances que ya se han logrado en materia de disciplina fiscal –que, como se ha señalado, son ya de antigua data— y a la reducción virtualmente generalizada de los coeficientes de endeudamiento público, queda mucho por hacer en el diseño de políticas fiscales anticíclicas y de instituciones que les sirvan de respaldo.

Cuadro I

Caracterización del gasto público					
	Crecimiento real del gasto primario			Crec. del gasto 2004-08 vs. Crec. del PIB en:	
	2004-08	2009	2010	2004-08	1990-2010
Anticíclicos					
Chile	5.5%	15.3%	4.4%	1.15	1.10
El Salvador	1.6%	10.8%	5.1%	0.49	0.47
Paraguay	2.0%	28.0%	11.4%	0.42	0.73
Perú	7.3%	12.7%	12.6%	0.96	1.66
Acíclicos con expansión moderada					
Guatemala	2.3%	4.6%	3.3%	0.52	0.62
Acíclicos con expansión persistente					
Argentina	12.3%	19.7%	14.5%	1.46	3.03
Colombia	7.7%	10.9%	-4.2%	1.41	2.21
Costa Rica	7.6%	10.6%	3.3%	1.29	1.61
Uruguay	7.0%	7.4%	10.7%	0.84	2.02
Procíclicos					
Bolivia	10.2%	0.2%	10.2%	2.12	2.67
Brasil	7.9%	2.2%	10.6%	1.67	2.91
Rep. Dom.	11.7%	-12.1%	0.7%	1.67	2.26
Ecuador	19.7%	6.0%	7.4%	3.66	6.34
Honduras	8.1%	3.5%	-3.8%	1.38	2.29
México	5.7%	3.4%	-3.6%	1.71	2.05
Nicaragua	6.9%	5.1%	3.0%	1.73	2.33
Panamá	12.8%	-0.3%	6.3%	1.46	2.26
Venezuela	12.6%	-1.4%	-12.5%	1.22	4.28
Promedio	8.3%	7.0%	4.4%	1.40	2.27

Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL.

3. Autonomía monetaria y cambiaria en economías con “predominio de la balanza de pagos”

En la historia de las crisis del mundo en desarrollo en las últimas décadas se aprecia claramente lo correcto de la visión cepalina de que la dinámica económica de los países en desarrollo se caracteriza por un “predominio de la balanza de pagos” y, sobre todo en las décadas más recientes, por los ciclos de la cuenta de capitales. Es más, resalta categóricamente que uno de los problemas más relevantes es la presión que ejercen esos ciclos para que las políticas monetaria y cambiaria se comporten en forma procíclica. Esto es particularmente cierto respecto de la política monetaria, ya que las economías donde se ha abierto la cuenta de capitales enfrentan la presión para reducir tasas de interés durante los auges y aumentarlas durante las crisis. Cuando no ceden a dicha presión y las autoridades optan por una política anticíclica, simplemente desplazan el efecto hacia el tipo de cambio, es decir, hacia la revaluación durante los auges y la devaluación durante las crisis. Esto indica que las autoridades monetarias y cambiarias carecen efectivamente de autonomía y, de alguna manera, solo pueden elegir qué efecto procíclico prefieren. Aunque esta afirmación debe ser vista con matices, ella capta un elemento sobresaliente de la dinámica monetaria y cambiaria en economías abiertas a la cuenta de capitales.

Cabe resaltar que las fluctuaciones del tipo de cambio generadas por los movimientos de capital tienen efectos ambiguos en el corto plazo y contraproducentes en el largo plazo. El principal efecto anticíclico opera a través de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que tiende a deteriorarse durante los auges y a mejorar durante las crisis. Pero, más allá de cierto nivel, este patrón de comportamiento es contraproducente y, de hecho, la revaluación y el consecuente deterioro de la cuenta corriente durante los auges han sido la causa fundamental de las crisis en el pasado, ya que si bien ayudan a “absorber” el exceso de financiamiento durante los auges, se convierten en la principal fuente de vulnerabilidad de la economía cuando cambia la dirección de los movimientos de capitales. Por este motivo y por los efectos ambiguos que genera la volatilidad de la tasa de cambio en los patrones de especialización y crecimiento (tema que se retomará más adelante) en la literatura estructuralista se ha optado decididamente en contra de las ventajas de este mecanismo de ajuste, al menos más allá de cierto nivel.

Cabe subrayar que este efecto de las fluctuaciones del tipo de cambio ha tendido a ser frecuentemente más débil que los efectos procíclicos que se generan por dos vías diferentes y que son los que contribuyen a la ambigüedad de las repercusiones del tipo de cambio en la demanda agregada y, por ende, a su utilización como instrumento anticíclico. El primero de estos efectos, y quizás el más importante, se produce por la vía de la incidencia de la tasa de cambio en las hojas de balance del sector privado en economías en que este sector es deudor neto del resto del mundo, como ha tendido a serlo en América Latina. En esos casos, la revaluación inducida por la abundancia de los capitales durante los auges genera ganancias de capital que

incrementan la demanda agregada; a su vez, la devaluación durante las crisis produce pérdidas de capital que tienen efectos recesivos. A estos efectos se agregan los de tipo distributivo, que han sido destacados en la literatura tradicional acerca de los impactos recesivos de la devaluación (Díaz-Alejandro, 1988, cap. 1; Krugman y Taylor, 1978). La forma más simple de visualizarlos es a través de la respuesta de los salarios reales: la revaluación tiende a aumentarlos, lo que provoca un efecto expansivo si la propensión a consumir ingresos salariales es alta; la devaluación durante las crisis genera el efecto contrario en los salarios, lo que tiende a profundizar la caída de la demanda agregada.

En la literatura macroeconómica tradicional se han captado las restricciones que enfrentan las autoridades económicas mediante lo que se conoce como el “trilema” de las economías abiertas, cuya implicación más importante es que en economías donde se ha abierto la cuenta de capitales, las autoridades pueden controlar el tipo de cambio o la tasa de interés, pero no ambos. En los años anteriores a la crisis, ello condujo a los defensores de esta visión a proclamar que los únicos regímenes cambiarios sostenibles (o “creíbles”) eran los de tipos de cambio enteramente flexibles –en que las autoridades eligen mantener la autonomía monetaria, pero renunciando enteramente a la cambiaria– o los de tipos de cambio fijos o administrados, en que se opta por la autonomía cambiaria, pero se renuncia a manejar la política monetaria. Es más, como los tipos de cambio fijos pero reajustables son susceptibles a movimientos especulativos desestabilizadores, lo mejor en este último caso –según esta visión– es optar por regímenes rígidos, como las cajas de conversión o la dolarización, con lo que en realidad se renuncia tanto a la autonomía monetaria como a la cambiaria.

Desde el punto de vista de este ensayo, el problema de la segunda de estas opciones es que es claramente procíclica y, sobre todo, cuando adopta la forma extrema y no genera credibilidad su colapso es caótico, como lo demostró la experiencia argentina a comienzos del siglo XXI o el colapso del patrón oro en muchos países en la década de 1930.

La opción de tipos de cambio flexibles con manejo activo de la política monetaria en regímenes de metas de inflación tiene, por el contrario, algunas virtudes anticíclicas, siempre y cuando (y, por lo tanto, en la medida en que) la demanda agregada interna sea el principal determinante de la inflación. Sin embargo, las variaciones del tipo de cambio que este régimen permite tienden a tener efectos procíclicos en la demanda agregada por los motivos ya mencionados. Además, debido a la interrelación entre el tipo de cambio y la inflación, genera efectos que también tienden a ser procíclicos bajo un régimen puro de inflación objetivo: como la revaluación propende a disminuir el nivel de precios durante los auges, las tasas de interés no se reducen en la magnitud necesaria para contener el auge de la demanda; por el contrario, el efecto inflacionario de la devaluación hace que se adopte una política monetaria restrictiva durante las crisis. Por lo tanto, como señalan los teóricos de la inflación objetivo, no en vano un régimen estricto de este



tipo tiende a provocar mayor volatilidad de la actividad económica (Svensson, 2000).

Obviamente, en un sistema “flexible” de inflación objetivo –en que también se tiene en cuenta el nivel de actividad económica– se corrigen en parte estos problemas, pero también se deben corregir los efectos que genera el tipo de cambio en el nivel de precios. Es más, si la inflación tiene como determinante fundamental las perturbaciones externas y los mecanismos de indización, más que las fluctuaciones de la demanda agregada –como señala la teoría estructuralista–, los cimientos de la teoría de inflación objetivo como regla para el manejo de la política monetaria se desvanecen. Por este motivo, es mucho más lógico reconocer, como lo hace implícitamente el régimen flexible de inflación objetivo, que dentro de las limitaciones que enfrentan para compatibilizar sus distintas metas, los bancos centrales de los países en desarrollo deben tener al menos tres objetivos: inflación, actividad económica y tipo de cambio. A ellos se agregan el de estabilidad financiera, en la medida en que dicha estabilidad está estrechamente ligada a la macroeconómica. Esto no significa, por supuesto, que la inflación sea un objetivo secundario o contingente con respecto al logro de otros; en economías con tradiciones inflacionarias como las latinoamericanas, debe ser sin duda un objetivo primario.

Una lectura alternativa del “trilema” indica obviamente que lo que debe ceder es la libertad al movimiento de capitales. Incluso más, la necesaria multiplicidad de objetivos que se deduce del análisis precedente, implica también que las autoridades deben contar con más instrumentos de política para poder alcanzarlos, condición que se acrecienta cuando la efectividad de cada instrumento específico es limitada. Aquí subyace uno de los problemas fundamentales del manejo macroeconómico en economías abiertas: el costo de renunciar a instrumentos de política es alto en economías donde existe un predominio macroeconómico de la balanza de pagos. De hecho, en el pasado las economías latinoamericanas contaban con un sinnúmero de instrumentos, vinculados tanto a la política comercial

como al control de capitales y de cambios, que se podían usar como instrumentos complementarios para mitigar las perturbaciones de origen externo. La renuncia a estos instrumentos tendió, por lo tanto, a descargar cada vez más el manejo del ciclo externo en el tipo de cambio, que no es necesariamente el instrumento anticíclico más apropiado, según se ha visto. Si los instrumentos del pasado se consideran inadecuados para las economías latinoamericanas de hoy, será una tarea esencial de las autoridades crear otros nuevos.

Ante estos dilemas, las autoridades económicas del mundo en desarrollo han llegado pragmáticamente a la conclusión no solo de que los regímenes extremos son contraproducentes, sino que es necesario contar con otros instrumentos para retomar la autonomía tanto monetaria como cambiaria. Los dos instrumentos preferidos son el manejo activo de las reservas internacionales y el retorno a la regulación de los flujos de capital. Ambos se han venido utilizando con propósitos claramente anticíclicos y dan cuenta de que la tendencia en el manejo del tipo de cambio en el mundo en desarrollo ha sido hacia regímenes cambiarios “intermedios”, de flexibilidad “administrada” y en muchos casos, como en Asia o en el Perú, altamente administrada. Una forma de verlo es que optan por puntos en el interior del triángulo del “trilema”. A dichos instrumentos se ha venido agregando un tercero: el uso de los instrumentos de regulación prudencial con propósitos anticíclicos. Estos últimos, en conjunto con la regulación de los flujos de capital, son los que se han cobijado bajo el techo de las regulaciones macroprudenciales. En algunos casos se incluyen también bajo este concepto instrumentos tradicionales de manejo monetario, muy especialmente el manejo activo de los encajes a los depósitos, una práctica que ya había retornado en varios países latinoamericanos durante el auge de 2003-2008 y que se utilizó en el sentido contrario, como instrumento de expansión, durante la crisis.

La ventaja fundamental de un manejo activo de las reservas internacionales es que permite controlar simultáneamente el

tipo de cambio y el tipo de interés incluso si hay movilidad de capitales, obviamente dentro de ciertos límites. Este es un punto que ha demostrado Frenkel (2007). Durante los auges, ello obviamente exige la acumulación esterilizada de reservas internacionales. Como lo señala la experiencia del mundo en desarrollo durante la reciente crisis, la disponibilidad de reservas amplía el margen para adoptar medidas monetarias expansivas durante las crisis a fin de hacer frente a la contracción de la demanda agregada. El manejo activo de las reservas permite, por lo tanto, mitigar el impacto de los flujos de capital sobre el tipo de cambio durante los auges, al tiempo que actúa como un mecanismo de prevención de crisis (auto-aseguramiento). El alto nivel de reservas permite, en consecuencia, la estabilidad de los regímenes cambiarios intermedios. Esta política no está exenta de costos, sobre todo porque la acumulación esterilizada de reservas es costosa: a nivel nacional, el rendimiento de los activos de reservas es inferior al de los capitales que ingresan al país durante los auges; y desde el punto de vista del Banco Central, el costo de los instrumentos de esterilización es generalmente superior al rendimiento de las reservas (aunque aquí pueden haber a lo largo del tiempo ganancias de capital vinculadas al manejo de las reservas que compensan dichos costos).

Estos costos son precisamente los que justifican el segundo instrumento que ha retornado, aunque en menor escala: la regulación de los flujos de capital, especialmente para tratar de reducir la entrada de capitales volátiles durante los auges. El término “regulaciones” es preferible al de “control”, ya que en la práctica se actúa de manera similar a otras regulaciones financieras. Más aún, en la medida en que evitan la entrada de capitales volátiles tienen efectos prudenciales, por lo que pueden denominarse correctamente como regulaciones prudenciales a los flujos de capital. Sus efectos son de dos tipos: mejoran la estructura de los pasivos externos, haciéndola menos volátil, y amplían el margen para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas y, en este sentido, al igual que el manejo activo de las reservas internacionales, amplían la autonomía monetaria y cambiaria. Sin embargo, dichos efectos tienden a ser limitados y temporales, pero ello no implica que no deban ser utilizados, sino establecidos en la magnitud necesaria para que sean efectivos y ajustados dinámicamente para compensar la tendencia de los mercados financieros a eludirlos, mecanismos que, en cualquier caso, son costos y permiten por ello algún grado de efectividad de las normas. Una manera interesante de ampliar sus efectos e integrarlos más claramente con otros instrumentos de regulación es transformar los tradicionales encajes a la entrada de capitales, utilizados en el pasado en Chile y Colombia, en encajes a los pasivos en moneda extranjera, tanto del sector financiero como de agentes no financieros. De hecho, otros instrumentos de regulación monetaria y financiera actúan sobre los acervos y no sobre los flujos.

A la utilización de estos instrumentos con propósitos anticíclicos puede agregarse el uso, con el mismo propósito, de la regulación financiera interna de los países. Esto es, precisamente, lo que han sugerido el BPI y la CEPAL desde hace más

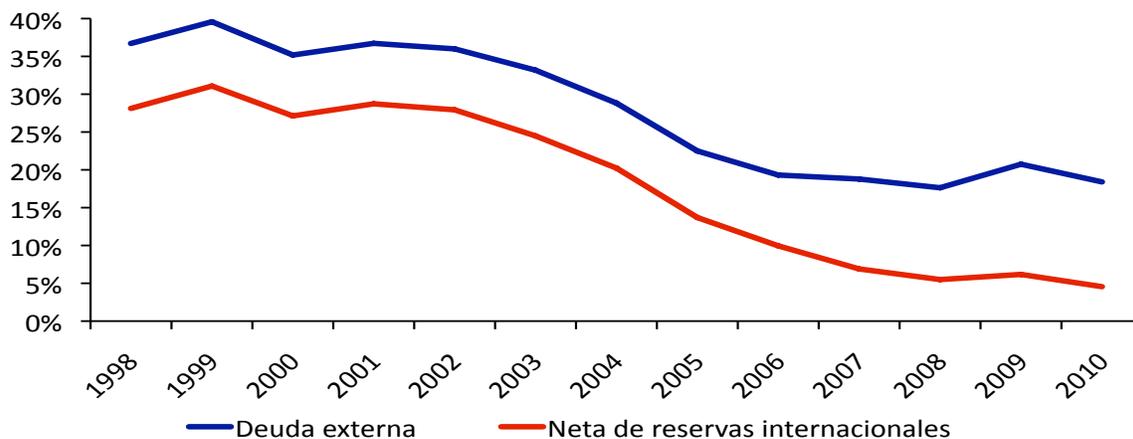
de un decenio y que España innovó en la práctica a partir del año 2000. La crisis actual empujó el debate hacia el uso activo de estos instrumentos. La modalidad que adoptó el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria en 2010 se inclinó al uso de los requisitos de capital con propósitos anticíclicos. Pero a estos se podría agregar el empleo de las provisiones para deudas de dudoso recaudo (el sistema español) o los requisitos de liquidez con igual propósito, así como un conjunto más amplio de medidas ya mencionadas en una sección anterior, especialmente aquellas tendientes a manejar el efecto procíclico de los precios de los activos. Entre ellas, cabe subrayar la necesidad de prevenir los descalces de moneda en las estructuras de los balances, que generan riesgos notorios en los países en desarrollo y son responsables de uno de los principales efectos procíclicos de las fluctuaciones del tipo de cambio.

A estos dos tipos de regulaciones anticíclicas, orientadas al manejo de los ciclos de capital o a las actividades financieras internas, pueden agregarse otras. Una que estuvo muy en boga desde los años de auge de 2003-2008 es la mejora en la estructura de los pasivos del sector público. Un tipo de instrumento que no se ha utilizado es el tributario: por ejemplo, normas tributarias que desincentiven el uso de pasivos externos, permitiendo una menor deducción fiscal de los costos financieros vinculados a dichos pasivos, como lo sugirieron hace una década Stiglitz y Bhattacharya (2000).

La literatura empírica reciente se inclina abrumadoramente en favor de estas tesis. En ella se muestra, en particular, que la menor vulnerabilidad externa fue el elemento decisivo en el buen desempeño relativo de las economías en desarrollo durante la crisis reciente. Dependiendo de los estudios correspondientes, la menor vulnerabilidad externa se relaciona con una mezcla de cinco factores interrelacionados: 1) menores déficits en cuenta corriente; 2) tasas de cambio competitivas; 3) alto nivel de reservas internacionales; 4) bajo monto de pasivos externos de corto plazo, y 5) regulaciones de los flujos de capital. Este énfasis en la vulnerabilidad externa resalta la validez de la visión según la cual el predominio macroeconómico de la balanza de pagos es el tema esencial que debe ser manejado en las economías en desarrollo.

Aquí subyace la principal fuente de “solidez macroeconómica” de los países en desarrollo en el último decenio, más que en la solidez fiscal (donde hay grandes excepciones como por ejemplo, la India) o la difusión de bancos centrales independientes que adoptan como marco para su política objetivos de inflación y tasas de cambio flexibles. En la práctica, como se ha visto, lo que se ha extendido es la flexibilidad administrada de los tipos de cambio e implícitamente manejos monetarios y cambiarios en que se combina el objetivo de inflación con el nivel de actividad económica y el tipo de cambio. Esa flexibilidad administrada y su mezcla variable con el manejo activo de reservas internacionales y macroprudencial, incluidas las regulaciones de los flujos de capital, es lo que ha permitido reducir la vulnerabilidad externa y aumentar la autonomía monetaria y cambiaria.

Gráfico 4
América Latina: Deuda externa como % del PIB
(dólares de 2000)

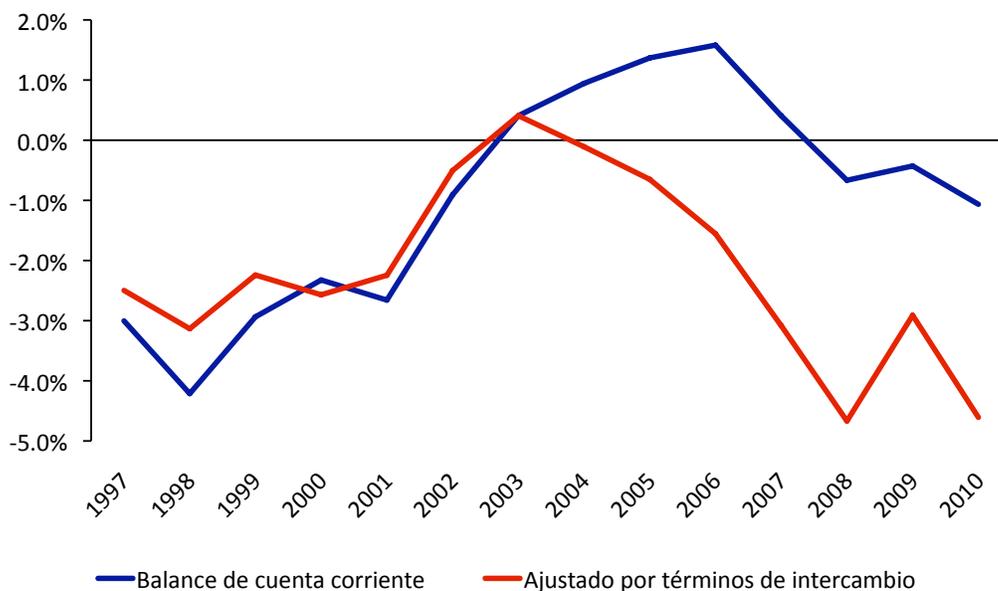


Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL.

En este sentido, la ganancia principal de América Latina durante el auge del período 2003-2008 fue la reducción de la deuda externa y, especialmente, de la deuda externa neta de reservas internacionales como se aprecia en el gráfico 4, como resultado tanto de la disminución de la deuda como de la acumulación de reservas. El desarrollo de un mercado interno de bonos de deuda pública fue parte importante de este proceso, en la medida en que permitió aminorar la dependencia tradicional del financiamiento externo del sector público. La fuente de mejoría no fueron los menores desequilibrios fiscales como tales, que en realidad datan desde hace dos décadas (véase el gráfico 3), ni la tendencia al uso de políticas fiscales anticíclicas, que como hemos visto siguen siendo la excepción más que la regla. Tampoco lo fue la moderación en el ritmo de crecimiento de la

demanda agregada, que más bien aumentó a ritmos elevados. Esto se corrobora en el gráfico 5, donde se observa que la cuenta corriente mejoró en promedio, pero más como producto del auge de los términos de intercambio que de la austeridad en el gasto. De hecho, ajustado por los términos de intercambio, hubo un marcado deterioro de la cuenta corriente, lo que indica que América Latina tendió, en promedio, a gastar el auge de los precios de productos básicos; esto fue, además, la regla, de la que solo se escapa un puñado de países (Ocampo, 2009). En cualquier caso, los resultados globales relativamente balanceados de la cuenta corriente, facilitados por el auge de precios de productos básicos, ayudaron a mejorar las hojas de balance externo, que a su vez ampliaron los márgenes de autonomía macroeconómica.

Gráfico 5
América Latina: Balance de la cuenta corriente ajustado por términos de intercambio



Fuente: Estimaciones del autor con base en datos de la CEPAL.



IV

Crecimiento económico y cambio estructural

1. Patrones de especialización y crecimiento económico

El crecimiento económico va siempre acompañado de cambios en las estructuras productivas: en la composición del PIB y del empleo, y en los patrones de especialización internacional. Además, en los países en desarrollo los rápidos incrementos en la productividad se vinculan siempre a la transferencia de mano de obra de sectores de baja a otros de alta productividad, como lo señaló la teoría clásica del desarrollo y lo ha formulado contemporáneamente Ros (2000). Sin embargo, en la mayor parte de los análisis tradicionales se hace abstracción de esta vinculación entre crecimiento económico y estructura productiva, lo que indica que en ellos se ve a dicha estructura simplemente como un subproducto del crecimiento. La esencia de las visiones “estructuralistas”, incluidas las que ha encarnado históricamente la CEPAL, es la percepción de que estos cambios no son un mero subproducto, ni tampoco neutros en términos de sus efectos: ellos son el motor mismo del crecimiento económico. En este sentido, el desarrollo no es otra cosa que la capacidad de una economía de generar nuevas actividades productivas dinámicas (Ocampo, 2005). Alternativamente, la ausencia de crecimiento está ligada a la interrupción del proceso de cambio estructural.

En los países industrializados, el motor de este proceso es el cambio tecnológico. Dado que este cambio es una actividad altamente concentrada a nivel mundial, genera un patrón centro-periferia, como bien lo señalara Prebisch. En los países en desarrollo, el motor del crecimiento es la capacidad para absorber, con un rezago, dicho cambio tecnológico y las actividades que van madurando tecnológicamente y se transfieren en forma gradual a la periferia, o de responder a las demandas de productos básicos que produce la expansión en el centro. La transferencia de tecnologías y actividades productivas no es pasiva. Ella involucra un proceso activo de atracción de las industrias o, con la desintegración de las cadenas de valor, actividades que se van desplazando desde el centro, pero que

desde el punto de vista de la periferia son nuevas actividades productivas, así como un proceso igualmente activo de aprendizaje tecnológico que también puede generar innovaciones secundarias (Katz, 1987). Si la reducción de la brecha tecnológica es exitosa, los rezagos tenderán a decrecer e incluso los países en desarrollo podrán convertirse en fuentes secundarias de tecnología.

Este énfasis en la transformación de las estructuras productivas no es antagónico con alcanzar altas tasas de inversión. Las economías que crecen rápidamente tienen también tasas de inversión elevadas, pero esta relación es mucho menos sistemática que la que existe entre crecimiento económico y transformación estructural (Ocampo, Rada y Taylor, 2009, cap.3). Una manera de entender la preferencia que aquí se hace es que las tasas de inversión son más efecto que causa de una transformación estructural dinámica. Por eso, en este ensayo se pone énfasis en la transformación estructural más que en la inversión. Sin embargo, con esto no se ignora que puede haber otros determinantes de la formación de capital que aquí no se analizan, sobre todo los relacionados con los mecanismos de financiamiento.

Las razones por las que el crecimiento económico y los cambios en las estructuras productivas están interrelacionados son diversas. La primera explicación, y la que tiene mayor tradición en el pensamiento sobre desarrollo económico, es que distintas ramas productivas generan oportunidades muy diferentes de generación y transmisión del progreso técnico y, por ende, de aumentar la productividad de la economía. En la defensa clásica de la industrialización se argumentaba precisamente que las actividades industriales eran un mejor canal para transferir tecnología e inducir otras innovaciones. Algunas actividades primarias, en la agricultura y la minería, también pueden experimentar incrementos acentuados de la productividad, pero han sido menos efectivas para transmitir esos aumentos a otros sectores productivos.

Ello conduce a la segunda explicación, que tiene que ver con los eslabonamientos productivos de distintos sectores. Los más tradicionales, que fueron el centro de atención de Hirschman (1958), se relacionan con la demanda que una nueva actividad genera en otras (encadenamientos hacia atrás), así como con las posibilidades que ofrece para desarrollar otras actividades (encadenamientos hacia delante). Lo que es esencial en este caso como en el de transmisión del progreso técnico es que los efectos se localicen en un mismo territorio y no se filtren hacia el resto del mundo, como tiende a ocurrir en una economía mundial cada vez más integrada.

Un tipo de encadenamientos de más reciente formulación se vincula a lo que Hidalgo y otros (2007) denominan el “espacio de productos” (product space). La interpretación que esos autores hacen de este concepto es que los factores e insumos que se utilizan en una rama productiva son siempre específicos: instalaciones productivas particulares, trabajadores con cierto tipo de capacidades, insumos intermedios específicos, entre otros. Por lo tanto, no pueden ser utilizados en otras actividades directamente, sino con menores niveles de productividad. Sin embargo, pueden ser empleados o adaptados a actividades que se encuentran más cercanas en el “espacio de productos”. En este sentido, la capacidad de innovar y diversificar la actividad productiva dependerá de qué actividades se encuentran más “cercanas”. De esta manera, la “densidad” de actividades productivas cercanas (el símil que los autores utilizan es el de las partes más o menos densas de un bosque) genera oportunidades muy diferentes de diversificación productiva.

Estos dos fenómenos, que en un sentido general podemos denominar “innovación” y “complementariedades”, son los elementos esenciales de toda política de desarrollo productivo. La interrelación entre unos y otros constituye la fuente de las principales externalidades y, por ende, de las fallas de mercado: las fallas de coordinación y los derrames o difusión de la información (de los que forman parte los tecnológicos). En el primer caso, el problema esencial es la interrelación en las decisiones de inversión de distintos agentes económicos, por lo que en ausencia de coordinación entre ellos (que el mercado no garantiza), las inversiones pueden no darse o darse en cantidades “subóptimas”. El segundo caso se relaciona con el hecho de que la “nueva información” es costosa para el agente que la debe adquirir, pero los beneficios pueden favorecer a otros agentes. De este modo, la inversión en adquirir dicha información puede resultar nuevamente subóptima.

La evidencia de una vinculación entre los patrones de especialización y el ritmo de crecimiento es amplia. En la literatura reciente, el ensayo de Hausmann, Hwang y Rodrik (2007) es quizás el intento más importante de mostrar que la “calidad” o contenido tecnológico de las exportaciones es un determinante fundamental del crecimiento de los países. Los autores estiman dicho contenido como el “nivel de ingreso” incorporado

en las exportaciones (el valor de las exportaciones ponderado por el nivel de ingreso de los países que típicamente exportan los mismos productos).

Ocampo, Rada y Taylor (2009, cap. 4) proporcionan un ejercicio más simple en que se estima la relación entre el crecimiento económico y el patrón dominante de desarrollo exportador de acuerdo con el contenido tecnológico, siguiendo en este último caso las categorías propuestas por Sanjaya Lall. Este ejercicio indica que los países especializados en exportaciones con alto contenido tecnológico tienden a crecer más rápidamente, seguidos por aquellos en que predominan exportaciones de media y baja tecnología, en tanto que los países con estructuras exportadoras basadas en recursos naturales tienden a crecer más lentamente. Esta propensión no es tan notoria durante los períodos de altos precios de productos básicos, lo que señala que una de las causas de la superioridad a largo plazo de

Estos dos fenómenos, que en un sentido general podemos denominar “innovación” y “complementariedades”, son los elementos esenciales de toda política de desarrollo productivo

crecimientos basados tanto en industrias de alta como de baja tecnología, es que dependen menos de coyunturas excepcionales de precios y ofrecen, en ese sentido, procesos de desarrollo más estables. Curiosamente, las exportaciones de tecnología media, que están fuertemente dominadas por productos químicos y siderúrgicos estandarizados (commodities industriales) no cuentan con esta ventaja.

Vale la pena resaltar que la desintegración de las cadenas de valor puede generar un divorcio entre el contenido tecnológico de los productos exportados y las tareas productivas, especialmente en los procesos de maquila. En estos casos, y en industrias exportadoras con altos contenidos importados, las complementariedades tienden también a ser muy limitadas. Por ello, muchas actividades manufactureras de exportación pueden carecer de las virtudes que se les adscribe en la literatura económica.

Los problemas que plantea la especialización en recursos naturales tienen varias dimensiones que conviene destacar y que han sido exploradas en la controversia sobre la “maldición de los recursos naturales”. Este tipo de especialización plantea dos problemas diferentes, que han sido muy bien identificados por Agosin (2007): los efectos propiamente estructurales (es decir, productivo-tecnológicos) de dicho patrón de especialización y los problemas de vulnerabilidad macroeconómica (que denomina “efectos portafolio”). En términos del análisis de Hidalgo y otros (2007), el primer problema se relaciona con el hecho de que los países ricos en recursos naturales (incluidos los petroleros) se encuentran en partes poco densas del espa-

co de productos y, por ello, sus oportunidades de diversificación productiva son limitadas. El segundo tiene que ver con la mayor susceptibilidad a crisis originadas en el sector externo en países especializados en recursos naturales, que se relacionan con estructuras exportadoras menos diversificadas y fuertes fluctuaciones de los términos de intercambio, uno de cuyos efectos es la fuerte propensión a políticas procíclicas y a las agudas crisis que generan. La “enfermedad holandesa” conecta ambos problemas: en este caso, el problema esencial es que los auges de los precios de productos básicos provocan una tendencia a la revaluación que puede tener efectos permanentes en la estructura productiva que resultan costosos cuando los precios se reducen nuevamente. Más adelante se abordan los problemas que genera el manejo cambiario.

En oposición a estas visiones, existe una literatura en que se postula que los encadenamientos hacia delante y hacia atrás de la producción primaria pueden utilizarse como palanca para la diversificación productiva. Suecia y Finlandia son dos de los casos más exitosos de procesos de diversificación productiva de esta naturaleza (Blomström y Kokko, 2007), así como Australia y Nueva Zelanda (CEPAL, 2006, cap. V). Existen, además,

co de sus actividades productivas y los bajos niveles de investigación y desarrollo, no solo si se compara con las naciones más exitosas de Asia oriental, sino también con los países industrializados cuyas exportaciones son intensivas en recursos naturales. En el cuadro 2, tomado de Cimoli y Porcile (2011), así como en el ensayo más amplio de CEPAL (2007) sobre este tema, se corrobora esta apreciación.

En muchos trabajos se ha señalado, en efecto, que una de las diferencias más importantes entre las experiencias exitosas de Asia Oriental y de América Latina es que en la primera se hizo un nítido tránsito hacia la capacidad de generar conocimiento, un área donde América Latina muestra todavía muchos atrasos (CEPAL, 2008a, cap. III; Cimoli y Porcile, 2011; Palma, 2009 y 2011). Hausmann (2011) ha mostrado asimismo que el menor crecimiento de largo plazo de la región se vincula tanto a la menor calidad de su canasta exportadora como a su localización, en general, en lugares poco densos del espacio de productos. Por el contrario, los países industrializados se encuentran, en general, en partes densas de dicho espacio y las economías dinámicas de Asia Oriental se han ido moviendo hacia allá.

Cuadro 2
Especialización, estructura productiva y crecimiento

	PR1	PR2	IK	IA	%RN	I+D	Patentes	PIB pc
Latinoamérica	0.30	0.23	0.78	0.44	70	0.40	0.5	1.6
Países desarrollados basados en RN	0.70	0.72	0.33	1.32	59	1.89	65.4	2.3
Países emergentes de Asia	0.80	0.99	0.39	2.33	30	1.21	30.5	4.8
Economías maduras	0.88	0.97	0.16	1.80	24	2.43	132.6	2.0
Economías maduras: Francia, Italia, Gran Bretaña, EE.UU., Japón y Suecia								
Desarrollados basados en RN: con 40% o más de las exportaciones basadas en recursos naturales								
PR1: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EE.UU. 1982-2002)								
PR2: participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto a EE.UU. 2002-2007)								
Patentes: patentes acumuladas por millón de habitantes 1996-2007								
PIB pc: crecimiento del PIB per cápita 1970-2008								
IA: índice de adaptabilidad 1985-2000								
IK: Índice de Krugman (EE.UU. como referencia)								
I+D: inversión en investigación y desarrollo como % del PIB (1996-2007)								

Fuente: Cimoli y Porcile (2011)

nichos específicos de productos básicos que han mostrado dinamismo en los mercados internacionales y que tienen altos requisitos tecnológicos en cuanto a estándares de calidad, procesamiento, mantenimiento o transporte de los productos, algunos de los cuales enfrentan además mercados dinámicos (Akyüz, 2003, cap. 1; CEPAL, 2008a, caps. III y V).

Por ese motivo, y más allá de los problemas específicos que plantea la especialización en recursos naturales, el problema esencial de América Latina es el escaso contenido tecnológi-

La principal conclusión es que, más allá de la capacidad diferencial de distintas ramas productivas de ser un camino para incrementar la productividad, la clave del crecimiento dinámico es la sincronía entre desarrollo exportador, encadenamientos productivos y acumulación de capacidades tecnológicas.

2. Políticas de desarrollo productivo en economías abiertas

La relación entre estructura productiva y crecimiento económico conlleva, como es obvio, implicaciones profundas de



Pres Panayotov / Shutterstock.com

política económica. En la medida en que el desarrollo esté estrechamente ligado a los cambios en las estructuras productivas, una tarea esencial de la política económica será garantizar la capacidad de las economías de lograr una transformación productiva dinámica, por medio de políticas activas de desarrollo productivo. Este concepto es preferible al de “políticas industriales”, porque no presume necesariamente, como en el pasado, que ellas se vinculan específicamente con la producción manufacturera, sino que pueden ponerse en marcha en sectores intensivos en recursos naturales o de servicios. Una de las virtudes de esta formulación es que ofrece oportunidades de desarrollo a un conjunto amplio de países de la región, muchos de los cuales no pueden aspirar a la exportación de productos de alta tecnología.

En economías abiertas como las latinoamericanas de hoy, dicha tarea está íntimamente ligada a la capacidad de desarrollar estructuras exportadoras con contenidos tecnológicos cada vez mayores. Sin embargo, el mercado interno no puede dejarse de lado, ya que sigue cumpliendo un papel muy importante en los procesos de crecimiento. Para la mayoría de los países de la región, los procesos de integración deberían jugar el papel de “mercado interno ampliado”, pero para ello hay que superar los múltiples obstáculos que enfrentan esos procesos, tanto de carácter económico (su marcada susceptibilidad al ciclo económico) como político. También hay que prestar particular atención a los eslabonamientos productivos de las actividades exportadoras, que representan lo que se puede denominar el “mercado interno” generado por la actividad exportadora. Estos encadenamientos son parte de las complementariedades que genera la actividad exportadora. Asimismo, se puede argumentar que la competitividad de un sector exportador, que lo hace menos susceptible de relocalización, reside precisamente en las actividades complementarias productoras de insumos o servicios a nivel local, sobre todo los no comercializables internacionalmente (o solo imperfectamente comercializables).

Estas complementariedades son, para utilizar la terminología de la CEPAL (1990) las fuentes de competitividad sistémica.

El debate sobre la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo plantea varios interrogantes, que solo se pueden bosquejar en este artículo. El primer interrogante se refiere a cuál debe ser el foco de la política. En este sentido, en la literatura se propende a resaltar que el énfasis debe recaer en aquellas actividades innovadoras que generan externalidades (véanse, al respecto, Ocampo, 2005; Rodrik, 2007a, cap. 4; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009). Esta definición pone énfasis en un tema que resulta esencial, como hemos visto, en un mundo caracterizado por la ruptura de las cadenas de valor. A su vez, el concepto de innovación no debe entenderse exclusivamente como innovación tecnológica, sino –en un sentido más amplio– como “nueva actividad”. Esto implica que, aparte de lo tecnológico (nuevos procesos productivos y nuevos productos), incluye lo comercial (por ejemplo, nuevas maneras de comercializar y la conquista de nuevos mercados); nuevas formas de estructurar una empresa o una industria y la explotación de nuevas fuentes de materias primas. Este es el concepto que hemos defendido en un ensayo anterior (Ocampo, 2005), pero es también el que utilizan Australia y Nueva Zelanda en su política de innovación (CEPAL, 2006, cap. V). La generación de externalidades es clave, puesto que implica que los beneficios de la innovación no son apropiados exclusivamente por la empresa que la realiza, y se pueden dar nuevamente tanto en el terreno tecnológico como comercial.

A largo plazo, el objetivo esencial de toda política de desarrollo productivo es, en cualquier caso, la acumulación de capacidades tecnológicas. Este objetivo plantea un segundo grupo de interrogantes. Algunos de ellos se refieren a la coexistencia de sectores productivos de alta y baja productividad, y a la manera como se promueve la difusión de tecnología. Otros tienen que ver con la relación entre la acumulación de capacidades

productivas y de capacidades tecnológicas. La adquisición de las primeras siempre exige aprender a utilizar una tecnología determinada, en tanto que las segundas involucran un proceso más activo, que va desde la adaptación de tecnología y la introducción de pequeñas innovaciones o modificación del diseño de productos, hasta la capacidad de generar nueva tecnología y nuevos productos.

En las primeras etapas del desarrollo, e incluso en ciertas industrias hoy en día, el aprendizaje tecnológico es un subproducto del desarrollo de un nuevo sector productivo. En tal caso, la tecnología juega un papel importante pero pasivo. Así, el centro de atención de la política debe ser la promoción del sector más que una estrategia explícita de carácter tecnológico. De alguna manera, esto fue lo que se logró durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado, en la que el desarrollo tecnológico fue un subproducto más que el resultado de una política tecnológica como tal, que en general estuvo ausente en América Latina con notables excepciones (entre ellas, en la agricultura). La sustitución de dicha estrategia por una de liberalización comercial promovió, sin duda, incentivos para adoptar la mejor tecnología a fin de poder competir y obligó a racionalizar los procesos productivos. Sin embargo, con ello se privilegió la importación de tecnología por sobre los esfuerzos de adaptar y generar tecnología, incluso desmantelando en algunos casos mecanismos tecnológicos que se habían desarrollado en el pasado. En términos de su capacidad para inducir crecimiento económico, estos procesos demostraron ser menos eficaces en América Latina que la estrategia precedente.

Por lo tanto, es crucial la identificación de cuándo o en qué sectores el foco de atención debe ser la actividad productiva o el desarrollo de un sistema de innovación. Al respecto no existe una respuesta única. En algunos casos la innovación tecnológica local es fundamental para la competitividad. Esto ocurre en sectores de alta tecnología que existen en la región (la industria aeronáutica brasileña, por ejemplo), pero también puede representar un papel clave en sectores intensivos en recursos naturales (el papel de los institutos nacionales de investigación en el desarrollo de los complejos agroalimentarios). En cualquier caso, la adaptación y creación de conocimiento constituyen siempre “industrias incipientes” y, por ello, deben ser objeto preferencial de toda política de desarrollo productivo.

Cuando el papel activo lo cumple el desarrollo productivo puede no ser evidente cuál es la “actividad innovadora” que se debe promover y, debido a esto, la promoción de la innovación puede identificarse con el fomento al desarrollo del propio sector. En este contexto, decir que toda estrategia selectiva es incorrecta porque implica “elegir ganadores” significa ignorar las características que son intrínsecas a las políticas de desarrollo productivo. Lo primero que se ignora es que el proceso es de aprendizaje, y se refiere a qué es lo que vale la pena promover y, más aún, a cómo hacerlo. Muchos detalles deben aprenderse en el camino e involucrarán errores. En este sentido, el tipo de elección no es muy diferente al de cualquier empresa privada que quiere expandirse hacia nuevas líneas productivas, lo que

implica una apuesta estratégica sobre la base de las capacidades acumuladas por la empresa y, asimismo, la posibilidad de cometer errores. Por otra parte, el proceso que pone en marcha la política consiste en crear las condiciones para que se tenga éxito y, por ende, más que elegir ganadores se trata realmente de construirlos. Se reconoce, además, una de las conclusiones básicas de la moderna teoría del comercio internacional: que en presencia de economías de escala, entre las que se destaca el proceso de aprendizaje, las ventajas comparativas son, en gran medida, creadas.

Ya sea el enfoque tecnológico o sectorial, los incentivos pueden ser de carácter horizontal o selectivo. Hay elementos esenciales de carácter horizontal que debe contener toda política de desarrollo productivo, especialmente mecanismos para fomentar la innovación y difusión de tecnología, mejorar los mecanismos de financiamiento de largo plazo y apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, hay argumentos poderosos en favor de estrategias selectivas, ya que las oportunidades de innovación no se dan en todo el espectro de la estructura productiva. Es más, en la preferencia genérica por esquemas horizontales se ignora que cuando estos involucran recursos fiscales escasos, siempre habrá que especificar dónde se asignan los recursos y eso implica selectividad de algún tipo. Por ese motivo, cualesquiera sean los instrumentos utilizados, la elección debe hacerse en el contexto de una estrategia de desarrollo productivo. Más aún, por motivos de transparencia es mejor que esta elección sea explícita y no meramente implícita.

Un tercer conjunto de interrogantes se relaciona con las alianzas público-privadas, que son inherentes a toda política de desarrollo productivo. La necesidad de una alianza se deriva de los problemas de información que enfrentan los distintos agentes: mejor información sobre los procesos productivos y los mercados por parte del sector empresarial, pero mejor información sobre la economía en su conjunto, manejo de las negociaciones internacionales y, sobre todo, capacidad de coordinación de los distintos agentes por parte del Estado. No obstante, es esencial garantizar que los incentivos que otorga el Estado sirvan efectivamente a un propósito colectivo y no se transformen en meras rentas. El tema crucial es la forma de lograr una estrecha colaboración para garantizar la relevancia de las políticas, pero evitar al mismo tiempo su captura por parte de los agentes privados. Las soluciones son múltiples, como lo ilustran las diversas experiencias en este campo en el mundo entero (CEPAL, 2008a, cap. VI; Devlin y Mogueillansky, 2010). La interacción público-privada debe visualizarse, al igual que la política de desarrollo productivo, como un proceso de aprendizaje mutuo.

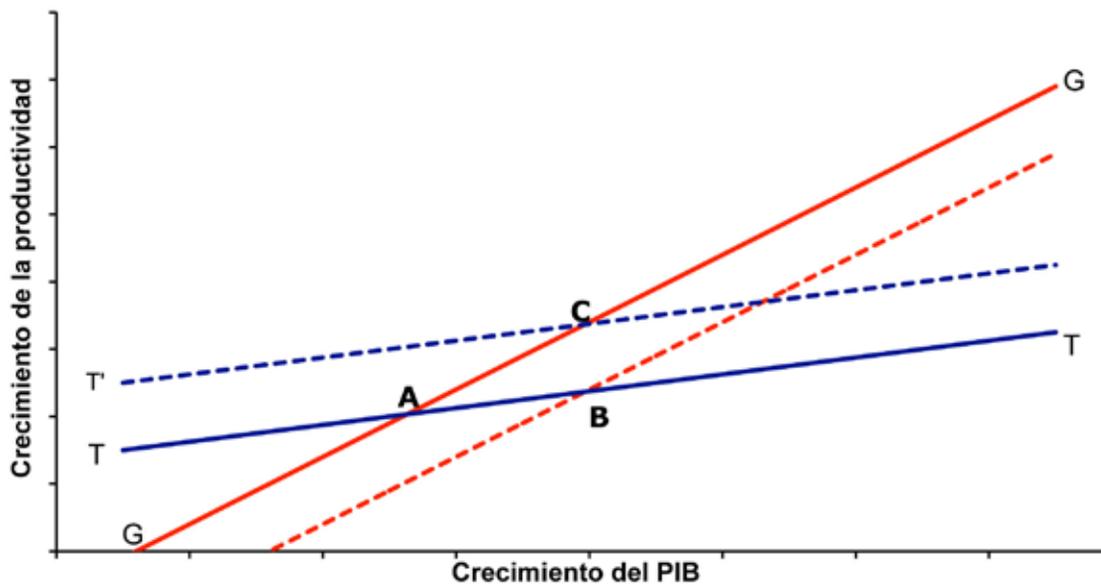
El último tipo de interrogantes se relaciona con la temporalidad de los incentivos. La posibilidad de cometer errores implica, en primer término, que el sistema tiene que incluir claros mecanismos para reconocer cuándo se cometen y corregirlos. La contraprestación de todo incentivo debe ser, asimismo, un requisito de desempeño –es decir, un “mecanismo de control

recíproco”, para utilizar el término de Amsden (2001). Además, la naturaleza misma de los incentivos entraña que deben durar solo en la medida en que se cumplen sus requisitos básicos: que sean necesarios para que tenga lugar la innovación y que esta se difunda a otros agentes. Pero la naturaleza de las imperfecciones de información involucra que puede ser artificial definir plazos estrictos en el inicio de un proceso sobre el que no se dispone de toda la información. De hecho, la definición de plazos puede provocar que los incentivos terminen siendo insuficientes y, por ende, se acaben despilfarrando (es decir, aumente la probabilidad de “crear perdedores” en vez de ganadores, o de extender plazos que se anunciaron inicialmente como estrictos a costa de la credibilidad de las autoridades). Una vez más, lo que se necesita es el diseño de un proceso que permita identificar cuándo se va por el camino inadecuado, así como cuándo se puede confiar en que la innovación se ha consolidado.

condiciones estructurales. La causalidad va en este caso del crecimiento de la producción al de la productividad: el primero induce un incremento de la productividad mediante la mayor inversión (mejor tecnología incorporada en los equipos), los procesos de aprendizaje y la reasignación de mano de obra de sectores de baja productividad a los de alta productividad.

Por su parte, la relación de equilibrio macroeconómico, GG, representa alternativamente un equilibrio de demanda agregada o, si existe una brecha externa, de equilibrio de la balanza de pagos. La relación es positiva en ambos casos, con una causalidad que va de los aumentos de productividad al crecimiento, pero opera por canales diferentes en uno y otro caso. Si el equilibrio es de demanda, el incremento de productividad induce aumentos de inversión, de los ingresos laborales (y del consumo) y mejora el balance externo. En el segundo caso, los acrecentamientos de productividad elevan las exportaciones o

Gráfico 6
Relación entre el crecimiento del PIB y el de la productividad



Todo esto requiere invertir en el desarrollo de las instituciones encargadas de ejecutar estas políticas. Si algo se puede decir en este ámbito, es que la destrucción institucional durante el período de reformas de mercado fue amplia en América Latina. Por fortuna, se mantuvieron algunas instituciones del pasado que se han readecuado al nuevo contexto y, más recientemente, se ha iniciado una nueva ola de reconstrucción institucional. El caso más destacado es, sin duda, el de la estrategia de desarrollo productivo de Brasil.

3. Interacción entre macroeconomía y desarrollo productivo y el papel crítico del tipo de cambio. Una forma simple de visualizar el vínculo entre desarrollo productivo y condiciones macroeconómicas es por medio de la doble relación que existe entre crecimiento económico y aumento de la productividad, que se presenta en el gráfico 6 (véase Ocampo, 2005). La función de progreso técnico, TT, está determinada por las

reducen las importaciones y por una u otra vía combaten la brecha externa.

El equilibrio se logra en el punto A. Si las condiciones macroeconómicas mejoran, la curva GG se desplaza a la derecha y genera un nuevo equilibrio (B) en el que hay simultáneamente más crecimiento y mayores ritmos de aumento de la productividad. El efecto puede operar por medio de una política macroeconómica expansiva que resulta sostenible, en especial porque induce mayores niveles de inversión y no genera barreras inflacionarias ni desequilibrios insostenibles de la balanza de pagos. Una política exitosa de desarrollo productivo desplaza, a su vez, la función TT hacia arriba, generando tanto más crecimiento económico como aumentos en la productividad (punto C en el gráfico).

Como lo resaltan Ocampo (2005) y Ocampo, Rada y Taylor



(2009), esto implica que la relación entre incrementos en la productividad y en el crecimiento es de doble vía, al contrario de la tradicional forma de ver a la productividad como la causa y al crecimiento económico como el efecto. En particular, un mal desempeño en materia de crecimiento tiende a aminorar los ritmos de aumentos de la productividad. Las causas pueden ser diversas: una crisis de balanza de pagos o un proceso de reestructuración productiva con muchos elementos de destrucción. La reducción de la productividad opera a través de los canales ya mencionados: menor inversión y aprendizaje, y una reasignación perversa de mano de obra hacia sectores informales. Un buen desempeño macroeconómico tiene el efecto contrario.

Aunque es posible utilizar este esquema conceptual para analizar muchos problemas, la atención se concentrará aquí en la tasa de cambio real, quizás la variable macroeconómica más crítica en economías abiertas. Esta variable establece, además, una conexión básica entre el análisis del crecimiento y el de las políticas anticíclicas, que se expuso en secciones anteriores.

La tasa de cambio tiene varias complejidades que conviene resaltar. La primera es que, dado su carácter macroeconómico, no puede generar los incentivos selectivos que se pueden lograr a través del régimen comercial y, por ello, sirve como sustituto parcial, pero no completo, de una política de desarrollo productivo. La segunda es que al mismo tiempo es el precio de un conjunto de activos financieros y uno de los determinantes del precio relativo de los bienes y servicios que se transan en el comercio internacional.

Esto último produce complejidades bien conocidas. Por ejemplo, una de las ideas fundamentales detrás del concepto del “sesgo anti-exportador” era que la protección conducía a una sobrevaluación del tipo de cambio, que afectaba a los incentivos para exportar. La expectativa ortodoxa era, por lo tanto, que la disminución en la protección provocaría una devaluación real que incentivaría el desarrollo exportador. Sin embargo, a partir de las experiencias de los países del Cono Sur en el

decenio de 1970, sabemos que si la apertura va acompañada de un incremento en el ingreso de capitales, como resultado de su coincidencia con una apertura de la cuenta de capitales, no solo no se genera la devaluación real esperada, sino que incluso puede producirse el resultado opuesto: una revaluación real. De esta manera, se elimina el canal a través del cual la liberalización corrige el “sesgo anti-exportador” y se puede dar incluso un resultado paradójico: un proceso de crecimiento económico liderado por la demanda interna, no por las exportaciones. Este resultado ha sido común en América Latina (véase, entre muchos otros, Vos y otros, 2006, cap. 3).

La evidencia empírica indica que el tipo de cambio real es uno de los determinantes del crecimiento económico. De acuerdo con las estimaciones de Rodrik (2007b) para los países en desarrollo entre 1950 y 2004, una subvaluación del tipo de cambio del 10% estuvo relacionada con un mayor crecimiento de 0,27% por año. Una de las explicaciones que ofrece el autor va en la línea de las externalidades que generan los sectores productores de bienes y servicios comercializables, e indica que la subvaluación del tipo de cambio opera como un sustituto parcial de una política de desarrollo productivo. Hausmann, Pritchett y Rodrik (2005) muestran, a su vez, que uno de los determinantes de las aceleraciones en los ritmos de crecimiento en los países en desarrollo es un tipo de cambio competitivo. Esta evidencia es, además, consistente con los resultados de Prasad, Rajan y Subramanian (2008) y la revisión de la literatura por parte de Frenkel y Rapetti (2010), de acuerdo con los cuales los mayores ritmos de crecimiento se relacionan con un mejor balance en cuenta corriente.

Frenkel y Taylor (2007) denominan este efecto del tipo de cambio real en el crecimiento como el “efecto sobre desarrollo” y lo diferencian de otros efectos de dicha variable: el macroeconómico de corto plazo, que es ambiguo según se ha visto, y el efecto en el empleo. Este efecto en el desarrollo está vinculado, en primer término, a las ya mencionadas externalidades que genera el desarrollo dinámico de los sectores productores de bienes y servicios comercializables, incluida su repercusión

en la diversificación de la estructura exportadora. En segundo lugar, se relaciona con la menor sensibilidad de las economías con una cuenta corriente robusta a los giros bruscos de la cuenta de capitales, una de las lecciones más importantes de las crisis recientes, según se ha visto. Una forma de entender estos efectos es que un tipo de cambio competitivo y estable desplaza hacia arriba tanto la curva TT en el gráfico 6 (sustituye parcialmente a una política de desarrollo productivo), como la curva GG a la derecha (mejora el equilibrio macroeconómico).

Aparte de estos efectos en el desarrollo, el tipo de cambio tiene, como lo señalan Frenkel y Taylor (2007), repercusiones adicionales en el empleo, que se relacionan con su efecto en la elasticidad empleo-producto. Una revaluación real tiende a disminuir dicha elasticidad por dos vías diferentes: primero, porque propende a abaratar los equipos en economías que importan una proporción apreciable de ellos, lo que genera una sustitución de mano de obra por capital; segundo, porque tiende a sesgar la elección de insumos en los procesos productivos hacia insumos importados, lo que reduce los encadenamientos productivos internos.

La inestabilidad del tipo de cambio real incrementa, además, el riesgo y, por ende, aminora la inversión en la producción de bienes y servicios comercializables internacionalmente, tanto exportaciones como sustitutos de importación. Este problema se ve acrecentado por la mayor vulnerabilidad a choques de precios internacionales que caracteriza a los países dependientes en mayor medida de exportaciones de productos básicos. La mayor volatilidad del tipo de cambio real en los países de América del Sur, se relaciona con la mayor dependencia de dichos productos por parte de esta subregión.

Este hecho resalta que los retos macroeconómicos son particularmente importantes en economías cuya base exportadora tiene un componente relevante de bienes basados en recursos naturales y exige el desarrollo de mecanismos para hacer menguar la repercusión macroeconómica de las fluctuaciones de los precios de dichos bienes. Esto nos remite de nuevo a la importancia de los fondos de estabilización en estas economías.

En todo caso, conviene destacar que incluso en economías con una acentuada línea de exportaciones basadas en recursos naturales, el tipo de cambio real no está determinado exclusivamente por los precios de los productos de exportación. El Perú ha sido mucho más eficaz en evitar la volatilidad del tipo de cambio que otros países del Cono Sur, como reflejo de la marcada intervención del Banco Central de ese país en los mercados cambiarios. La otra cara de la moneda es que la opción por tipos de cambio más flexibles tiene el efecto de aumentar la volatilidad del tipo de cambio real, especialmente en las economías dependientes de exportaciones basadas en recursos naturales. Esto favorece a regímenes de flexibilidad administrada del tipo de cambio, como parte de políticas anticíclicas de mayor alcance que se han analizado en secciones anteriores.

V Conclusiones

En este trabajo se argumenta que la clave de una buena macroeconomía para el desarrollo es la combinación de acertadas políticas anticíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva. La política fiscal anticíclica debe hacerse cargo de los retos que implican los agudos ciclos de financiamiento externo que enfrentan los países en desarrollo, pero también los vinculados al comercio internacional, especialmente las acentuadas fluctuaciones de los precios de productos básicos. La política fiscal anticíclica es un instrumento fundamental para ello, pero debe ir acompañada de una política monetaria y cambiaria igualmente anticíclica. El problema esencial en este último caso es moderar la presión hacia un manejo procíclico de la política monetaria y cambiaria que generan los ciclos de financiamiento externo en economías que han abierto su cuenta de capitales. A la luz de la experiencia del último decenio, ello parece posible con regímenes cambiarios intermedios que emplean el manejo activo de las reservas internacionales como mecanismo de estabilización, en conjunto con políticas macroprudenciales que incluyen regulaciones a los flujos de capital.

La necesidad de una estrategia de desarrollo productivo se sustenta en la estrecha relación que existe entre dinamismo económico y diversificación de las estructuras productivas. El centro de esa política es el fomento de actividades productivas innovadoras que generan fuertes encadenamientos productivos y, a través de ello, competitividad sistémica. La innovación debe entenderse en un sentido amplio, no solo como innovación tecnológica, sino también como creación de nuevas actividades productivas, nuevas formas de comercialización, conquista de nuevos mercados, o nuevas formas de estructurar una empresa o una industria. Sin embargo, su prueba de fuego es la capacidad de acumular capacidades tecnológicas. El reto es sobre todo importante en economías que, como el grueso de las latinoamericanas, enfrentan ventajas comparativas estáticas ligadas a los recursos naturales. La explotación de tales ventajas no debe obstaculizar la diversificación de la estructura productiva y sí debe incorporar contenidos tecnológicos crecientes en las propias actividades vinculadas a los recursos naturales. El manejo apropiado del tipo de cambio a lo largo del ciclo económico es esencial para garantizar este resultado.

La política anticíclica y la diversificación productiva son medulares en los aportes de la CEPAL y, en particular, de don Raúl Prebisch, en cuyo honor se creó esta cátedra. En especial, se sustentan en dos conceptos fundamentales: el papel clave que tiene el manejo de las vulnerabilidades externas en economías sujetas a un “predominio de la balanza de pagos” en su dinámica macroeconómica, y la estrecha relación entre crecimiento económico y transformación productiva. Estas dos ideas centrales siguen siendo válidas tanto ayer como hoy y demuestran la validez de conceptos que ha defendido la CEPAL a lo largo de su historia.

Bibliografía

- Agosin, Manuel (2007)**, *Trade and Growth: Why Asia Grows Faster than Latin America*, en **Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea** (eds.), *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Houndmills: Palgrave y CEPAL, capítulo 9.
- ____ y **Franklin Huaita (2009)**, *Overreaction in Capital Flows to Emerging Markets: Booms and Sudden Stops*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Akyüz, Yilmaz, ed. (2003)**, *Developing Countries and World Trade: Performance and Prospects*, Ginebra, Penang y Londres: UNCTAD, Third World Network y Zed Books.
- Amsden, Alice (2001)**, *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.
- Bello, Omar y Juan Pablo Jiménez (2008)**, *Política fiscal y ciclo económico en América Latina*, División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Bértola, Luis, y José Antonio Ocampo (2010)**, *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid: SEGIB.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Departamento de Investigaciones (2008)**, *All that glitters may not be gold: Assessing Latin America's recent macroeconomic performance*, Washington, abril.
- Bielschowsky, Ricardo (1998)**, *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, en *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Fondo de Cultura Económica-CEPAL.
- Blomström, Magnus y Ari Kokko (2007)**, *From Natural Resources to High-Tech Production: The Evolution of Industrial Competitiveness in Sweden and Finland*, en **Daniel Lederman y William F. Maloney** (eds.), *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, Washington y Palo Alto: Banco Mundial y Stanford University Press, capítulo 8.
- Calvo, Guillermo, Leonardo Leiderman y Carmen Reinhart (1993)**, *Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors*, IMF Staff Papers 40, marzo.
- ____ y **Ernesto Talvi (2008)**, *Sudden Stop, Financial Factors and Economic Collapse: A View from the Latin American Frontlines*, en **Narcis Serra y Joseph E. Stiglitz** (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Nueva York: Oxford University Press.
- CEPAL (1990)**, *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago, CEPAL.
- ____ (1998a), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, segunda versión revisada y actualizada*, Santiago, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- ____ (1998b), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago, serie Libros de la CEPAL, No. 47.
- ____ (1998c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- ____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá: CEPAL/Alfaomega.
- ____ (2006), *Panorama de la inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- ____ (2007), *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*, Santiago: CEPAL y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá).
- ____ (2008a), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago: CEPAL.
- ____ (2008b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- ____ (2010a), *La hora de la igualdad*, Santiago: CEPAL.
- ____ (2010b), *Panorama Social de América Latina*, Santiago: CEPAL.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz (2009)**, *The Future of Industrial Policy in the New Millennium: Toward a Knowledge-Centered Development Agenda*, en **Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz** (eds.), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 20.
- ____ y **Gabriel Porcile (2011)**, *Learning, Technological Capabilities and Structural Dynamics*, en **José Antonio Ocampo y Jaime Ros** (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University press, capítulo 22.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010)**, *Alianzas público-privadas para una visión estratégica del desarrollo*, Santiago: CEPAL y SEGIB, Libros de la CEPAL No. 108.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1988)**. *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays*. **Andrés Velasco** (ed.), Basil Blackwell, Oxford.
- Epstein, Gerald, Ilene Grabel y K.S. Jomo (2003)**. *Capital Management Techniques in Developing Countries*, en **Ariel Buira** (ed.), *Challenges to the World Bank and the IMF: Developing Country Perspectives*, Londres: Anthem Press, Capítulo 6.
- FMI (2010)**, *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere: Heating up in the South, Cooler in the North*, octubre.
- Frankel, Jeffrey y George Saravelos (2010)**, *Are Leading Indicators of Financial Crises Useful for Assessing Country Vulnerability? Evidence from the 2008-2009 Global Crisis*, NBER Working Paper 16047, junio.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2001)**. *Financial Crises in 'Successful' Emerging Economies*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press y CEPAL.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005)**, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina.
- ____ (2010), *Latin America: The Structural Fiscal Balance Policy in Chile: A Move Toward Countercyclical Macroeconomics*. *Journal of Globalization and Development*, Vol. 1, Issue 1, Article 14.
- ____, **Oscar Muñoz y Gabriel Palma (1998)**, *The Latin American Economies, 1959-1990*, **Leslie Bethell** (comp.), *Latin America: Economy and Society Since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ y **Stephany Griffith-Jones (2011)**, *Taming Capital Account Shocks: Managing Booms and Busts*, en **José Antonio Ocampo y Jaime Ros** (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, Capítulo 7.
- Frenkel, Roberto (2007)**, *La sostenibilidad de la política de esterilización monetaria*, *Revista de la CEPAL*, No. 93, diciembre.

- ___ (2008), "From the Boom in Capital Inflows to Financial Traps", en **José Antonio Ocampo y Joseph E. Stiglitz** (eds.), *Capital Market Liberalization and Development*, Nueva York: Oxford University Press, Capítulo 4.
- ___ (2010), "Lecciones de la política macroeconómica para el desarrollo a la luz de la experiencia de la última década", Trabajo presentado en la XV reunión de investigadores de los bancos centrales del continente americano organizada por el CEMLA y el Banco Central de Bolivia, noviembre 3-5.
- ___ y **Lance Taylor** (2007), "Real Exchange Rate, Monetary Policies and Employment", en **José Antonio Ocampo, Jomo K.S. y Sarbuland Khan** (eds.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, Hyderabad, London y Penang: Orient Longman, Zed Books y Third World Network, Capítulo 11.
- ___ y **Martin Rapetti** (2010), "Economic Development and the International Financial System", en **Stephany Griffith-Jones, José Antonio Ocampo y Joseph E. Stiglitz** (eds.) *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2009 World Financial Crisis*, New York: Oxford University Press, Capítulo 14.
- Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo** (2010), "Building on the Counter-Cyclical Consensus: A Policy Agenda", Documento de Investigación del Grupo de los 24, disponible en: <http://www.g24.org/research.htm>
- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett y Dani Rodrik** (2005), "Growth Accelerations", *Journal of Economic Growth*, Vol. 10.
- ___, **Jason Hwang y Dani Rodrik** (2007), "What You Export Matters", *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, No. 1.
- Heymann, Daniel** (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, No. 80, abril.
- Hidalgo, C.A., B. Klinger, A. L. Barabási y R. Hausmann** (2007), "The Product Space Conditions the Development of Nations", *Science*, Vol. 317, Julio 27, pp. 482-487.
- Hirschman, Albert O.** (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Kaminsky, Graciela L., Carmen M. Reinhart y Carlos A. Végh** (2004), "When It Rains, It Tours: Pro-cyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies", NBER Working Paper No. 10780, September, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA.
- Katz, Jorge** (1987), "Domestic technology generation in LDCs: a review of research findings", en Jorge Katz (ed.) *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, Londres: Macmillan.
- ___ (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago: CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- Kindleberger, Charles P. y Robert Aliber** (2005), *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises* (5a. edición), Nueva York: John Wiley and Sons.
- Krugman, Paul** (1987), "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Scale Dynamic Economies", *Journal of Development Economics*, 27 (1987), pp. 41-55.
- ___ y **Lance Taylor** (1978), "Contractionary effects of devaluations". *Journal of International Economics* 8: 445-56.
- Lederman, Daniel y William F. Maloney** (2007), "Trade Structure and Growth", en **Daniel Lederman y William F. Maloney** (eds.), *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, Washington y Palo Alto: Banco Mundial y Stanford University Press, capítulo 2.
- Llaudes, Ricardo, Ferhan Salman y Mali Chivakul** (2010), "The Impact of the Great Recession on Emerging Markets", IMF Working Paper WP/10/237, octubre.
- Manzano, Ozmel y Roberto Rigobón** (2007), "Resource Curse or Debt Overhang?", en **Daniel Lederman y William F. Maloney** (eds.), *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*, Washington y Palo Alto: Banco Mundial y Stanford University Press, capítulo 3.
- Marfán, Manuel** (2005), "La eficacia de la política fiscal y los déficit privados: un enfoque macroeconómico", en **José Antonio Ocampo** (comp.), *Más allá de las reformas: Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica* (ed.), Bogotá: CEPAL, Banco Mundial y Alfaomega.
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben** (2003), "Tax Reforms and Fiscal Stabilization in Latin America", In Tax Policy, Public Finance Workshop Proceedings, Banca d'Italia Research Department, Rome, pp. 140-71.
- Minsky, Hyman P.** (1982), *Can "it" Happen Again?: Essays on Instability and Finance*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe.
- Noyola, Juan** (1956), "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", *Investigación Económica*, Vol. XVI, No. 4.
- Ocampo, José Antonio** (2003), "Capital account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries", en **Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones** (eds.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, CEPAL/WIDER, Londres, Palgrave/Macmillan.
- ___ (2004), "La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX," *El Trimestre Económico*, Vol. LXXI(4), No. 284, octubre-diciembre.
- ___ (2005), "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo", en **José Antonio Ocampo** (ed.), *Más allá de las reformas: Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica* (ed.), Bogotá: CEPAL, Banco Mundial y Alfaomega, capítulo 1.
- ___ (2007), "La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, No. 93, diciembre.
- ___ (2008), "A Broad View of Macroeconomic Stability", en **Narcis Serra y Joseph E. Stiglitz** (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered*, Nueva York: Oxford University Press, 2008, Capítulo 6.
- ___ (2009), "Latin America and the Global Financial Crisis", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33, No. 4, julio.
- ___ y **Robert Vos** (2008), *Uneven Economic Development, Himayatnagar, London y Penang: Orient Longman, Zed Books y Third World Network*, 2008.
- ___, **Codrina Rada y Lance Taylor** (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nueva York: Columbia University Press.
- ___ y **Mariángela Parra** (2010), "The Terms of Trade for Commodities since the Mid-Nineteenth Century", en *Journal of Iberian and Latin American Economic History/Revista de His-*

toria Económica, Vol. 28, No. 1, marzo, pp. 11-43.

____, **Stephany Griffit-Jones, Akbar Noman, Ariane Ortiz, Juliana Vallejo y Judith Tyson (2010)**, “*The Great Recession and the Developing World*”, Documento preparado para la Presidencia Española de la Unión Europea, junio.

Olivera, J. H. G. (1964), “*On Structural Inflation and Latin American Structuralism*”, Oxford Economic Papers, Vol. XVI, No. 3, noviembre.

Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh, Karl Habermeir, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi, and Dennis D. S. Reinhardt. “*Capital Inflows: The Role of Controls.*” IMF Staff Position Note SPN/10/04, February 19, 2010. www.imf.org

Palma, José Gabriel (2009), “*Flying Geese and Waddling Ducks: The Different Capabilities of East Asia and Latin America to ‘Demand-Adapt’ and ‘Supply-Upgrade’ their Export Productive Capacity*”, en **Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph E. Stiglitz** (eds.), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 8.

____ (2011), “*Why Has Productivity Growth Stagnated In Most Latin American Countries Since The Neo-Liberal Reforms?*”, en **José Antonio Ocampo y Jaime Ros** (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University press, capítulo 23.

Prasad, Eswar S., Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei, y M. Ayhan Kose (2003), “*Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*”. IMF Occasional Paper 220, International Monetary Fund, Washington DC.

Prebisch, Raúl (1973), *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL*, Santiago, CEPAL.

Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press, 2009.

Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México D. F., Siglo XXI Editores y CEPAL.

Rodrik, Dani (2007a), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.

____ (2007b), “*The Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence*”, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, julio.

Rodrik, Dani, y Andrés Velasco (2000). “*Short-Term Capital Flows*”. In Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1999. World Bank, Washington, D.C.: 59-90.

Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Rosenthal, Gert (2004), “*ECLAC: A Commitment to a Latin American Way Towards Development*”, **Yves Berthelot** (comp.), *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions, Serie de Proyectos de Historia Intelectual de las Naciones Unidas*, Bloomington, Indiana University Press.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995), “*Economic Reforms and the Process of Global Integration*”, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1.

Saurina, Jesús (2010), “*Dynamic Provisioning, The Experience of Spain*”, Banco Mundial, Financial and Private Sector Development Vice-presidency, Policy Note No. 7, julio.

Stiglitz, Joseph E. (1998), “*More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*”, UNU-WIDER, 2nd Annual Lecture, disponible en: http://www.wider.unu.edu/events/annual-lecture/Past-annual-lectures/en_GB/1998.

____ y **Amar Bhattacharya (2000)**, “*The Underpinnings of a Stable and Equitable Global Financial System: From Old Debates to a New Paradigm*”, en Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1999. Washington, DC.: Banco Mundial, pp. 91-130.

____, **José Antonio Ocampo, Shari Spiegel, Ricardo Ffrench-Davis y Deepak Nayyar.** 2006. *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization, and Development*. New York: Oxford University Press for the Initiative for Policy Dialogue, Columbia University.

Sunkel, Osvaldo (1958), “*La inflación chilena: un enfoque heterodoxo*”, El Trimestre Económico, Vol. XXV, No. 4, octubre-diciembre.

Svensson, Lars E. O. (2000). “*Open-economy Inflation Targeting*”. Journal of International Economics 50: 155-83.

Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Vos, Robert, Enrique Ganuza, Samuel Morley y Sherman Robinson, eds. (2006), *Who Gains from Free Trade? Export-led growth, equality and poverty in Latin America*, Londres y Nueva York: Routledge. 

Espacio de reflexión y documentos



Conflicto, seguridad y desarrollo: Informe sobre el desarrollo mundial 2011*

Banco Mundial

Los esfuerzos por mantener la seguridad colectiva son parte fundamental de la historia humana: desde la más remota antigüedad, el reconocimiento de que la seguridad depende de la colaboración ha contribuido a la formación de comunidades rurales, ciudades y naciones-Estado. El siglo XX estuvo dominado por el legado de guerras mundiales devastadoras, enfrentamientos coloniales y

conflictos ideológicos y por esfuerzos encaminados a establecer sistemas internacionales que fomentaran la paz y la prosperidad mundial. Hasta cierto punto, esos sistemas consiguieron sus objetivos: las guerras entre Estados son mucho menos frecuentes que en el pasado, y las guerras civiles son cada vez menos numerosas.

No obstante, la inseguridad no solo permanece sino que se ha convertido en un desafío fundamental para el desarrollo en nuestra era. Mil quinientos millones de personas viven en zonas afectadas por la fragilidad, los conflictos o la criminalidad organizada en gran escala, y ninguno de los países frágiles

* Primera parte del: "Informe sobre el desarrollo mundial 2011. Conflicto, seguridad y desarrollo", Banco Mundial, Abril 2011.

de ingreso bajo o afectados por conflictos ha logrado alcanzar todavía ni uno solo de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) de las Naciones Unidas. Las nuevas amenazas —criminalidad organizada y trata de personas, disturbios civiles debidos a las crisis económicas mundiales, terrorismo— se han sumado a la preocupación permanente por la guerra convencional entre distintos países y dentro de ellos. Si bien gran parte del mundo ha progresado rápidamente en la lucha contra la pobreza durante los últimos 60 años, las zonas caracterizadas por los ciclos repetidos de violencia política y criminal se están rezagando claramente, su crecimiento económico corre peligrado y sus indicadores humanos se han estancado.

Para quienes viven ahora en entornos más estables, puede parecer incomprensible que la prosperidad de los países de ingreso alto y una economía mundial muy avanzada coexistan con la violencia extrema y la miseria en otras partes del planeta. Los piratas que recorren las costas de Somalia buscando presas en las embarcaciones que atraviesan el Golfo de Adén ilustran la paradoja del actual sistema mundial. ¿Cómo es posible que la prosperidad y capacidad combinada de las modernas naciones-Estado del mundo no puedan evitar un problema tan antiguo? ¿Cómo se entiende que, casi un decenio después del renovado compromiso internacional con Afganistán, las perspectivas de paz parezcan lejanas? ¿Cómo se explica que comunidades urbanas enteras estén aterrorizadas por los narcotraficantes? ¿Cómo es posible que los países del Oriente Medio y Norte de África pudieran experimentar explosiones de malestar popular a pesar, en algunos casos, de un proceso sostenido de elevado crecimiento y mejora de los indicadores sociales?

El presente Informe sobre el desarrollo mundial 2011 (IDM) se pregunta qué impulsa los riesgos de violencia, por qué ha sido tan difícil la prevención de los conflictos y la recuperación posterior y qué pueden hacer los dirigentes nacionales y sus asociados en el desarrollo, la seguridad y la diplomacia para ayudar a restaurar una vía estable hacia el desarrollo en las zonas desgarradas por la violencia y más frágiles del mundo. ***El mensaje central del informe es que, para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los sistemas de Gobierno legítimos de manera que se pueda garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo.***

El restablecimiento de la confianza y la transformación de las instituciones que se ocupan de la seguridad, la justicia y la economía pueden lograrse en una generación, incluso en los países que han sufrido graves conflictos. Pero para ello se requiere un liderazgo nacional decidido y un sistema internacional “reconvertido” para hacer frente a los riesgos del siglo XXI: reorientación de la asistencia a fin de prevenir la violencia criminal y política, reforma de los procedimientos de los organismos internacionales, respuesta de alcance regional y renovación de los esfuerzos de cooperación entre los países de ingreso bajo, mediano y alto. En el informe se presenta un planteamiento en varios niveles para una intervención mun-

dial eficaz, con funciones de alcance local, nacional, regional e internacional.

Dada la naturaleza del tema, el informe se ha elaborado de forma poco habitual: desde un comienzo se han aprovechado los conocimientos de los reformadores nacionales y se ha colaborado estrechamente con las Naciones Unidas y las instituciones regionales con conocimientos especializados en política y seguridad a partir del concepto de seguridad humana. Es de esperar que esta asociación promueva un esfuerzo constante por profundizar conjuntamente en nuestra comprensión de las relaciones existentes entre seguridad y desarrollo y contribuya a la aplicación práctica de las conclusiones del informe.

Primera parte: El desafío de los ciclos de violencia repetidos

Los conflictos y la violencia del siglo XXI son un problema de desarrollo que no encaja en el molde del siglo XX

Los sistemas mundiales del siglo XX se concibieron con la idea de hacer frente a las presiones interestatales y a episodios aislados de guerra civil. La guerra entre naciones-Estado y la guerra civil tienen una determinada lógica y secuencia. Se conocen los protagonistas, sean Estados soberanos o movimientos rebeldes claramente definidos. Si un conflicto se intensifica y las hostilidades se recrudecen, el final de las hostilidades (sea por victoria y derrota o por acuerdo negociado) va seguido de una breve fase de “posconflicto” que conduce de nuevo a la paz. El sistema mundial está construido en gran parte en torno a este paradigma de conflicto, en que los agentes nacionales e internacionales tienen asignadas funciones claras en los frentes del desarrollo (promoción de la prosperidad y de la capacidad de la nación-Estado pero abandono durante el conflicto activo), la diplomacia (prevención y mediación en los conflictos entre Estados y entre el Gobierno y los movimientos rebeldes), el mantenimiento de la paz (después del conflicto) y las actividades humanitarias (medidas de socorro).

La violencia del siglo XXI¹ no encaja en el molde del siglo XX. La guerra entre Estados y la guerra civil son todavía una amenaza en algunas regiones, pero han disminuido en los 25 últimos años. Las muertes resultantes de guerras civiles, si bien representan una pérdida inaceptable, son cuatro veces menos que

¹En el Informe sobre el desarrollo mundial 2011 se entiende por violencia organizada el uso o amenaza de uso de la fuerza física por determinados grupos. En ella se incluyen las intervenciones estatales contra otros Estados o contra la población civil, las guerras civiles, la violencia electoral entre bandos opuestos, los conflictos comunitarios en torno a identidades colectivas de carácter regional, étnico, religioso o de otra índole o intereses económicos enfrentados, la violencia de bandas y la criminalidad organizada así como los movimientos armados no estatales internacionales con objetivos ideológicos. Aunque es ciertamente un tema importante para el desarrollo, no se incluye aquí la violencia doméstica o interpersonal. En ocasiones se utilizan los términos violencia o conflicto como forma abreviada para hacer referencia a la violencia organizada, entendida en ese sentido. Muchos países consideran que algunas formas de violencia, como los ataques terroristas perpetrados por movimientos armados no estatales, son competencia del derecho penal.

en los años ochenta. La violencia y los conflictos no han desaparecido: una de cada cuatro personas del planeta, es decir un total de más de 1,500 millones de personas, vive en Estados frágiles o afectados por conflictos o en países con niveles muy elevados de violencia criminal². Pero debido a los éxitos en la reducción de las guerras interestatales, las formas restantes de conflicto y violencia no pueden caracterizarse exactamente como situaciones de “guerra” o “paz”, ni de “violencia criminal” o “violencia política” (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1 La violencia muchas veces se repite

Pocos países han salido realmente de un conflicto. La tasa de reaparición de la violencia en los países con un conflicto anterior ha aumentado desde los años sesenta, y todas las guerras civiles comenzadas desde 2003 tuvieron lugar en un país que había registrado anteriormente otra guerra civil.

Decenio	Estallidos de violencia en países sin conflictos previos (%)	Estallidos de violencia en países con conflictos previos (%)	Número de estallidos
1960	57	43	35
1970	43	57	44
1980	38	62	39
1990	33	67	81
2000	10	90	39

Fuentes: Walter, 2010; cálculos del equipo del IDM. Nota: Los conflictos previos abarcan todos los conflictos de gran envergadura registrados desde 1945.

Muchos países y zonas subnacionales atraviesan ahora ciclos de violencia repetida, problemas de Gobierno e inestabilidad. En primer lugar, los conflictos muchas veces no son episodios aislados sino que se prolongan en el tiempo y se repiten: el 90% de las guerras civiles del último decenio tuvo lugar en países que habían sufrido ya una guerra civil en los 30 últimos años³. En segundo lugar, el desarrollo se ve amenazado por nuevas formas de conflicto y violencia: muchos países que han negociado con éxito acuerdos políticos y de paz después de violentos conflictos políticos, como El Salvador, Guatemala y Sudáfrica, ahora deben hacer frente a niveles elevados de criminalidad violenta, que afectan su desarrollo. En tercer lugar, las diferentes formas de violencia están mutuamente vinculadas. Los movimientos políticos pueden obtener financiamiento a través de las actividades delictivas, como en la república Democrática del Congo e Irlanda del Norte⁴. Las bandas de delincuentes pueden respaldar la violencia política durante los períodos electorales, como en Jamaica y Kenya⁵. Los movimientos ideológicos internacionales hacen causa común con los descontentos locales, como en Afganistán y Pakistán. Por ello, la gran mayoría de los países actualmente expuestos a la violencia la experimentan en múltiples formas. En cuarto lugar, el malestar puede transformarse en exigencia imperiosa de cambio, con los consiguientes riesgos de conflicto, en los países donde el cambio político, social o económico no res-

ponde a las expectativas, como en el Oriente Medio y Norte de África.

Estos conflictos, repetidos e interrelacionados, tienen repercusiones regionales y mundiales. Las muertes, la destrucción y el retraso del desarrollo como consecuencia de los conflictos son nefastos para los países afectados por los conflictos, y sus repercusiones tienen alcance regional y mundial. Se estima que un país que avanza en el camino del desarrollo, como Tanzania, pierde un 0,7% del producto interno bruto (PIB) cada año por cada país vecino en conflicto⁶. Los refugiados y las personas internamente desplazadas se han multiplicado por tres en los 30 últimos años⁷. Casi el 75% de los refugiados mundiales son alojados por los países vecinos⁸.

Las nuevas formas de violencia que conectan los conflictos políticos locales, la criminalidad organizada y los enfrentamientos de alcance internacional hacen que la violencia sea un problema tanto para los ricos como para los pobres: más del 80% de las víctimas de los actos de terrorismo del último decenio se produjeron en ataques dirigidos contra blancos de países no occidentales⁹, pero un estudio de 18 países de Europa occidental reveló que cada incidente terrorista transnacional adicional reducía su crecimiento económico 40 centésimos de punto porcentual al año¹⁰. Los ataques en una región pueden ocasionar costos en todos los mercados mundiales: un atentado en el delta del Níger puede suponer para los consumidores mundiales de petróleo pérdidas de miles de millones en concepto

² Países afectados por la fragilidad, los conflictos y la violencia son los que tienen 1) tasas de homicidio de más de 10 por 100,000 habitantes al año; 2) grandes conflictos civiles (más de 1000 caídos en combate por año); 3) misiones de mantenimiento o fortalecimiento de la paz con mandatos regionales o de las Naciones Unidas, y 4) países de ingreso bajo con niveles institucionales en 2006-09 menores que 3,2 de acuerdo con la evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial, correlacionados con riesgos elevados de violencia y conflicto. Véase base de datos sobre conflictos armados del Programa de Datos sobre Conflictos Armados de la Universidad de Uppsala y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (UCDP/PrIO); (Lacina y Gleditsch, 2005; Harbom y Wallensteen, 2010); Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2010; PNUD, 2010; 2010; Banco Mundial, 2010.

³ Puede verse un análisis de las tendencias del estallido y terminación de la guerra civil en Hewitt, Wilkenfeld y Gurr, 2010; Sambanis, 2004; Elbadawi, Hegre y Milante, 2008; Collier y otros, 2003.

⁴ Demombynes, 2010; UNODC, 2010.

⁵ Leslie, 2010; Harriott, 2004 y 2008; International Crisis Group, 2008b; Ashforth, 2009.

⁶ Bayer y Rupert, 2004; Baker y otros, 2002, comprobaron que el efecto de los conflictos es equivalente a un obstáculo arancelario del 33%.

Puede encontrarse un examen actualizado de la metodología para determinar los efectos del conflicto en el crecimiento y la teoría y un nuevo análisis basados en los vecinos primarios y secundarios en De Groot, 2010; Murdoch y Sandler, 2002; Bayer y Rupert, 2004.

⁷ U.S. Committee for refugees and Immigrants, 2009; Internal Displacement Monitoring Centre, 2008.

⁸ Gómez y Christensen, 2010. Harild y Christensen, 2010.

⁹ Global Terrorism Database, 2010; National Counterterrorism Center, 2010; cálculos del equipo del IDM.

¹⁰ Gaibulloev y Sandler, 2008.

de subida de los precios¹¹. En las cuatro semanas posteriores al inicio del levantamiento en Libia, los precios del petróleo se incrementaron un 15%¹². La interceptación de los envíos de cocaína a Europa se ha multiplicado por cuatro desde 2003¹³, y ahora incluso zonas como África occidental se ven gravemente afectadas por la violencia relacionada con las drogas¹⁴.

Los intentos de frenar la violencia son sumamente costosos. Por ejemplo, la operación naval para combatir la piratería en el Cuerno de África y el Océano Índico tiene un costo estimado de US\$1,300 millones a US\$2,000 millones anuales, más los costos adicionales que supone el desvío de los barcos y el aumento de las pólizas de seguro¹⁵. Los esfuerzos realizados por los hogares y las empresas para protegerse frente a la violencia de larga duración representan fuertes cargas económicas: el 35% de las empresas de América Latina, el 30% de las de África y el 27% de las de Europa oriental y Asia central señalan la delincuencia como uno de los grandes problemas para las actividades comerciales. La carga resulta especialmente gravosa para quienes menos preparados están para soportar el costo. Las empresas de África al sur del Sahara pierden un porcentaje mayor de las ventas como resultado de la delincuencia y gastan en seguridad un porcentaje mayor de las ventas que cualquier otra región¹⁶.

Ningún país frágil de ingreso bajo o afectado por conflictos ha alcanzado todavía ninguno de los ODM. Las personas de los países frágiles y afectados por conflictos tienen dos veces más probabilidades de sufrir desnutrición que las de otros países en desarrollo, tres veces más de no poder enviar a sus hijos a la escuela, y dos veces más de ver cómo sus hijos mueren antes de cumplir los cinco años y de carecer de agua potable. En promedio, un país que ha experimentado fuerte violencia durante el período comprendido entre 1981 y 2005 tiene una tasa de pobreza un 21% superior a la de un país sin violencia¹⁷. La situación es semejante en las zonas subnacionales afectadas por la violencia de los países más ricos y más estables: son precisamente las zonas que han quedado rezagadas en el camino hacia el desarrollo¹⁸.

Esos ciclos repetidos de conflictos y violencia imponen otros costos humanos, sociales y económicos que duran generaciones. Los altos niveles de delincuencia organizada frenan el desarrollo económico. En Guatemala la violencia costó al país en 2005 más del 7% del PIB, dos veces más que el daño provocado por el huracán Stan el mismo año, y más del doble del presupuesto combinado de agricultura, salud y educación¹⁹. El costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del PIB en un país en desarrollo de tamaño mediano²⁰.

El volumen del comercio después de los grandes episodios de violencia tarda 20 años en recuperarse²¹. En otras palabras, un episodio importante de violencia, a diferencia de los desastres naturales o los ciclos económicos, puede borrar toda una generación de progreso económico.

Estas cifras también tienen repercusiones humanas. En las sociedades muy violentas, son muchos los que sufren la muerte prematura de un hijo o una hija: cuando los niños tardan en llegar a casa, los padres tienen motivos para temer por su vida y seguridad física. Las experiencias cotidianas, como ir a la escuela, al trabajo o al mercado, son motivo de preocupación. Las personas dudan a la hora de construir casas o invertir en pequeñas empresas porque estas pueden quedar destruidas en un abrir y cerrar de ojos. El efecto directo de la violencia recae sobre todo en los jóvenes —que constituyen la mayoría de las fuerzas de combate y de las bandas delictivas—, pero las mujeres y los niños sufren con frecuencia en forma desproporcionada los efectos indirectos²². Los hombres representan el 96% de los detenidos y el 90% de los desaparecidos; las mujeres y los niños son casi el 80% de los refugiados y de las personas internamente desplazadas²³. Finalmente, la violencia genera violencia: los niños varones que presencian abusos tienen mayor tendencia a cometer actos violentos más adelante²⁴.

En cambio, cuando se consigue y mantiene la seguridad, estas zonas del mundo pueden ser las que más avancen en términos de desarrollo. Varios países que han superado un prolongado historial de violencia política y criminal figuran entre los que han conseguido un progreso más rápido hacia el logro de los ODM²⁵.

- Etiopía cuadruplicó con creces el acceso a servicios mejorados de abastecimiento de agua: del 13% de la población en 1990 se llegó al 66% en 2009-10.
- Mozambique multiplicó por más de tres su tasa de terminación de estudios primarios en solo ocho años, pasando del 14% en 1999 al 46% en 2007.
- Ruanda redujo la prevalencia de la desnutrición del 56% de la población en 1997 al 40% en 2005.

¹¹ Davies, Von Kenedy y Drennan, 2005.

¹² Cálculos del equipo del IDM, basados en el precio FOB de contado del crudo Brent de Europa (dólares por barril), informado por la Administración de Información de Energía de los Estados Unidos, 2011.

¹³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010.

¹⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010.

¹⁵ Hanson, 2010; Bowden, 2010.

¹⁶ Banco Mundial, 2010d.

¹⁷ Cálculos del equipo del IDM basados en datos sobre la pobreza de Chen, Ravallion y Sangraula, 2008 (disponibles en POVCALNET [<http://iresearch.worldbank.org>]).

¹⁸ Narayan y Petesch, 2010.

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006.

²⁰ Puede encontrarse un examen general de los costos de los conflictos y la violencia en Skaperdas y otros, 2009. Véanse las estimaciones de los costos económicos asociados con los conflictos en Hoeffler, Von billerbeck e Ijaz, 2010; Collier y Hoeffler, 1998; Cerra y Saxena, 2008; Collier, Chauvet y Hegre, 2007; Riascos y Vargas, 2004; PNUD, 2006.

²¹ Martin, Mayer y Thoenig, 2008.

²² Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2004; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2001; Anderlini, 2010.

²³ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995; Women's refugee Commission, 2009; UNICEF, 2004.

²⁴ American Psychological Association, 1996; Dahlberg, 1998; Verdú y otros, 2008.

²⁵ Cálculos del equipo del IDM.

- Entre 1995 y 2007 Bosnia - Herzegovina elevó la cobertura de inmunización contra el sarampión del 53% al 96% de los niños de 12 a 23 meses de edad.

El círculo vicioso de los conflictos: cuando los factores de estrés de la seguridad, la justicia y el empleo se dan en un contexto de debilidad institucional

Las causas internas de conflicto son resultado de la dinámica imperante en la política, la seguridad y la economía²⁶. No obstante, es difícil diferenciar las causas y efectos de la violencia. Los niveles bajos de PIB per cápita están fuertemente asociados con conflictos políticos en gran escala y tasas más altas de homicidio²⁷. El desempleo juvenil se cita sistemáticamente en las encuestas de opinión como motivo para incorporarse a los

nuevas pautas del tráfico de drogas, pueden desbordar las capacidades institucionales. Las crisis de ingresos pueden aumentar también los riesgos de violencia. Los estudios sobre los períodos extremos de exceso o falta de precipitaciones en África, al sur del Sahara, han llegado a la conclusión de que los conflictos civiles son más probables después de varios años de poca precipitación. Utilizando las variaciones de precipitación como variable sustitutiva de las crisis de ingresos en 41 países africanos entre 1981 y 1999, Satyanath, Miguel y Sergenti (2004) comprobaron que un descenso del crecimiento económico del 5% aumentaba la probabilidad de conflicto un 50% al año siguiente³⁰. La corrupción —que generalmente tiene vinculaciones internacionales a través del tráfico ilícito, el lavado de dinero y la extracción de rentas procedentes de la venta de

Cuadro 1.2 Factores de estrés asociados con la seguridad, la economía y la política

Factores de estrés	Internos	Externos
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Pasado de violencia y traumas 	<ul style="list-style-type: none"> • Invasión, ocupación. • Apoyo externo a los rebeldes internos. • Desbordamiento transfronterizo de los conflictos. • Terrorismo transnacional. • Redes criminales internacionales.
Economía	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos bajos, bajo costo de oportunidad de la rebelión. • Desempleo juvenil. • Riqueza de recursos naturales. • Fuerte corrupción. • Rápida urbanización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de precios. • Cambio climático.
Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia étnica, religiosa o regional. • Discriminación real o percibida. • Violaciones a los derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desigualdad e injusticia mundial percibida en el trato de los diferentes grupos étnicos o religiosos.

Fuente: Equipo del IDM.

Nota: Este cuadro, no exhaustivo, refleja los grandes factores señalados en los estudios académicos sobre las causas y aspectos conexos de los conflictos y formulados en las consultas y encuestas en el marco del Informe sobre el desarrollo mundial 2011.

movimientos rebeldes y a las pandillas²⁸. La sensación de mayor seguridad y poder se cita también entre los factores importantes de motivación en los distintos países, lo que confirma las investigaciones que revelan que la dinámica del empleo no está relacionada únicamente con el ingreso sino también con el respeto y el prestigio, y está asociada con la cohesión social así como con la oportunidad económica.

La exclusión política y la desigualdad que afecta a los grupos regionales, religiosos o étnicos están asociadas con riesgos mayores de guerra civil²⁹, mientras que la desigualdad entre los hogares más ricos y más pobres está estrechamente vinculada con una mayor probabilidad de criminalidad violenta (cuadro 1.2).

Los factores externos pueden agudizar los riesgos de violencia. Los grandes problemas de seguridad exterior, como las

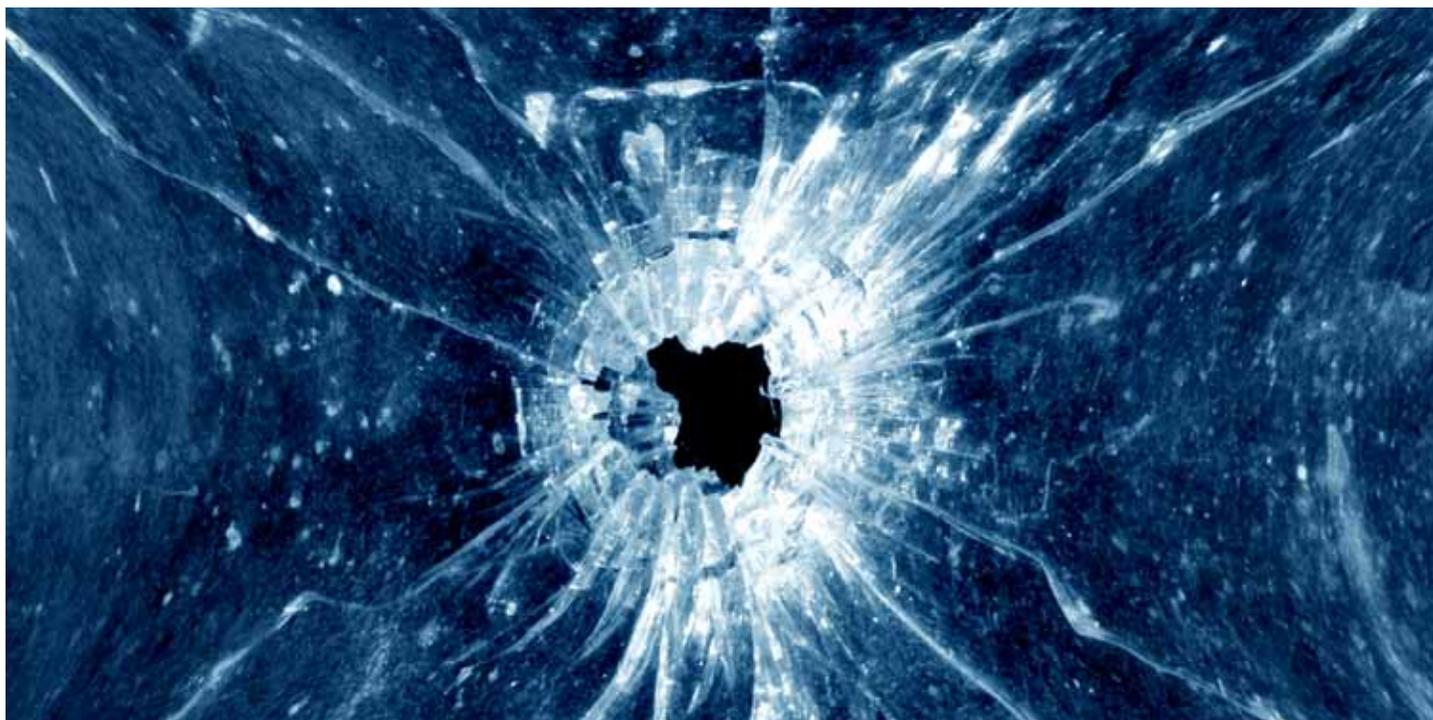
²⁶ Las teorías sobre las causas de los conflictos se examinan en el capítulo 2 del texto principal. Entre las obras allí consideradas, cabe recomendar las siguientes: Gurr, 1970; Hirshleifer, 1995; Skaperdas, 1996; Grossman, 1991; Fearon, 1995; Collier y Hoeffler, 2004; Satyanath Miguel y Sergenti, 2004; Blattman y Miguel, 2010; Keefer, 2008; Besley y Persson, 2010; Besley y Persson, 2009; Toft, 2003; Murshed y Tadjoeeddin, 2007; Arnson y Zartman, 2005. Los vínculos entre la dinámica política, económica y de seguridad también se reconocen en el círculo de políticas. Véase Zoellick, 2010.

²⁷ Sobre la relación entre desigualdad de ingresos y riesgo de guerra civil véase Fearon, 2010. Sobre la relación entre desigualdad de ingresos y violencia criminal véase Loayza, Fajnzylber, y Lederman, 2002 y 2002; Messner, Raffalovich y Shrock, 2002.

²⁸ Fearon, 2010; Bøås, Tiltnes y flatø, 2010; Neumayer, 2003; Loayza, Fajnzylber y Lederman, 2002^a y 2002^b; Messner, Raffalovich y Shrock, 2002; cálculos del equipo del IDM.

²⁹ Stewart, 2010.

³⁰ Satyanath, Miguel y Sergenti, 2004.



recursos nacionales o contratos y concesiones internacionales— tiene efectos doblemente perniciosos en los riesgos de violencia, ya que aumenta el agravio y reduce la eficacia de las instituciones nacionales y las normas sociales³¹. Las nuevas presiones externas derivadas del cambio climático y la competencia por los recursos naturales podrían intensificar todos esos riesgos³².

No obstante, muchos países sufren altos niveles de desempleo, desigualdad económica o presión de las redes de delincuencia organizada pero no sucumben repetidamente a episodios generalizados de violencia, y consiguen más bien frenarla. En este informe se insiste en que el riesgo de conflicto y violencia en cualquier sociedad (nacional o regional) es la combinación de, por un lado, la exposición a factores de estrés internos y externos y, por el otro, la fortaleza del “sistema inmunitario” o la capacidad social para hacer frente a la presión materializada en instituciones legítimas³³. Las instituciones, tanto estatales como no estatales, son importantes. En ese concepto se incluyen las normas y los comportamientos —como la capacidad de los dirigentes para superar las diferencias sectarias y políticas y conseguir acuerdos, y de la sociedad civil para promover una mayor cohesión nacional y política— así como las reglas, las leyes y las organizaciones³⁴. Cuando los Estados, los mercados y las instituciones sociales no garantizan la seguridad básica, la justicia y las oportunidades económicas a los ciudadanos, los conflictos pueden multiplicarse.

En resumen, los países y las regiones subnacionales con niveles menores de legitimidad institucional y gestión de Gobierno son los más vulnerables a la violencia repetida y la inestabilidad y los menos capaces de responder a las presiones internas y externas. La capacidad institucional y la rendición de cuentas pueden influir notablemente en la violencia tanto política como criminal³⁵.

• En algunas zonas —como las regiones periféricas de Colombia antes del comienzo del siglo XXI³⁶ o la República Democrática del Congo³⁷ en la actualidad— el Estado es casi inexistente en muchas partes del país, y los grupos armados violentos dominan los enfrentamientos políticos por el poder y los recursos.

³¹ Sobre la relación entre debilidad institucional y conflictos violentos véanse Fearon, 2010; Fearon, 2010; Johnston, 2010; Walter, 2010.

³² Además hay factores estructurales incrementales que aumentan el riesgo de conflicto. Entre ellos se encuentran las características físicas del terreno que facilitan los movimientos de los rebeldes. Estas no provocan la guerra, en el sentido habitual de la palabra, simplemente la hacen más posible. Se ha comprobado que el terreno montañoso aumenta los riesgos, lo que hace más viable la rebelión. Los vecinos también cuentan: la proximidad a otras guerras o países con altas tasas de crímenes violentos y tráfico ilícito tiene efectos negativos, mientras que la pertenencia a una zona en paz tiene efectos positivos. Véanse Buhaug y Gleditsch, 2008; Gleditsch y Ward, 2000; Salehyan y Gleditsch, 2006; Goldstone, 2010. Sobre los efectos de los países limítrofes en las guerras civiles, véanse Hegre y Sambanis, 2006, y Gleditsch, 2007.

³³ Basado en publicaciones recientes, en particular North, Wallis y Weingast, 2009; Dobbins y otros, 2007; Fukuyama, 2004; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001, 2005, 2006. Este aprendizaje se refleja también en documentos normativos recientes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2010; 2010 y 2011.

³⁴ Según la definición de este IDM las instituciones son “reglas del juego”, tanto oficiales como oficiosas, entre las que se incluyen las normas oficiales, las leyes escritas, las organizaciones, las normas de comportamiento informales y las creencias compartidas (y las estructuras organizativas que permiten aplicar y exigir el cumplimiento de esas normas: organizaciones tanto estatales como no estatales). Las instituciones configuran los intereses, incentivos y comportamientos que pueden impulsar la violencia. A diferencia de los pactos minoritarios, las instituciones son impersonales: siguen funcionando independientemente de la presencia de líderes concretos y, por lo tanto, ofrecen mayor garantía de capacidad de resistencia frente a la violencia. Las instituciones funcionan en todos los niveles de la sociedad: local, nacional, regional y mundial.

³⁵ Fearon, 2010 y 2010; Walter, 2010.

³⁶ Arboleda, 2010; consultas del equipo del IDM con funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y personal de seguridad en Colombia, 2010.

³⁷ Gambino, 2010.

- La mayor parte de las zonas afectadas por la violencia no tienen las necesarias capacidades de colaboración³⁸ para una labor de mediación pacífica en el conflicto. En algunos países, las instituciones no superan las divisiones étnicas, regionales o religiosas, y las instituciones estatales son tachadas de partidistas, lo mismo que ocurrió durante decenios antes del acuerdo de paz en Irlanda del Norte³⁹. En algunas comunidades, las divisiones sociales han restringido la colaboración eficaz entre los Estados dominados por minorías selectas y las comunidades pobres para acabar con las fuentes de violencia.

- El rápido proceso de urbanización, como el registrado anteriormente en América Latina y hoy en Asia y África, debilita la cohesión social⁴⁰. El desempleo, las desigualdades estructurales y el mayor acceso a los mercados de armas de fuego y drogas ilícitas rompen el entramado social y aumentan la vulnerabilidad a las redes y bandas criminales.

- Durante las crisis alimentarias de 2008-09 la probabilidad de disturbios civiles violentos era mayor en los países con escasa capacidad institucional⁴¹.

- Algunos Estados han tratado de mantener la estabilidad mediante redes de coerción y clientelistas, pero, cuando existen altos niveles de corrupción y de abuso de los derechos humanos, aumentan los riesgos de que se desencadene la violencia en el futuro.

La debilidad institucional es un factor de especial importancia a la hora de explicar por qué la violencia se repite en diferentes formas en los mismos países o regiones subnacionales. Incluso las sociedades con las instituciones más débiles tienen episodios periódicos de paz. Somalia centromeridional ha tenido en los 20 últimos años interludios de baja conflictividad, basados en acuerdos conseguidos por un pequeño número de minorías⁴². Pero los pactos temporales entre minorías, tanto en Somalia como en otros lugares, no son una base sólida para una seguridad persistente y el desarrollo a no ser que vayan seguidos de la creación de instituciones estatales y sociales legítimas⁴³. En general son de breve duración, ya que son demasiado personalizados y reducidos para absorber los factores de tensión y adaptarse al cambio. Surgen nuevas presiones internas y externas —la muerte de un líder, las crisis económicas, la entrada de redes criminales organizadas de tráfico ilícito, la aparición de nuevas oportunidades o rentas, o la injerencia externa en la seguridad— y no hay una capacidad sostenida de respuesta⁴⁴. Por eso, la violencia se repite.

El interés por las instituciones legítimas no debe confundirse con la asimilación de las instituciones occidentales. La historia ofrece numerosos ejemplos de modelos institucionales extranjeros que han sido poco o nada útiles para el desarrollo nacional, en particular en el contexto de los legados coloniales⁴⁵, ya que hicieron más hincapié en la forma que en la función. Lo mismo ocurre en la actualidad. En Iraq, la Autoridad Provisional de la Coalición estableció comisiones sobre todos los temas, desde el turismo hasta el medioambiente, en paralelo con los abrumados ministerios correspondientes, y se aprobaron

leyes modelo que tenían poca relación con las realidades sociales y políticas⁴⁶. Incluso la transferencia de formas organizativas entre países del Sur puede resultar improductiva si no se adapta a las condiciones locales; las comisiones de la verdad, de reconciliación, contra la corrupción y de derechos humanos, que tan excelentes resultados dieron en algunos países, no han funcionado en otros. El intercambio de conocimientos tiene sus ventajas, como se pone de manifiesto en el informe, pero solo si se adaptan a las condiciones locales. Las instituciones basadas en planteamientos pragmáticos “realistas” son un elemento fundamental del presente informe.

Segunda parte: Hoja de ruta para acabar con los ciclos de violencia en los países

Restauración de la confianza y transformación de las instituciones que garantizan la seguridad ciudadana, la justicia y los empleos

Para acabar con los ciclos de inseguridad y reducir el riesgo de que se repitan, los reformadores nacionales y sus interlocutores internacionales deben desarrollar instituciones legítimas que puedan ofrecer un nivel sostenido de seguridad ciudadana, justicia y empleo, ofreciendo una posibilidad de participación en la sociedad a grupos que, de lo contrario, pueden conseguir más respeto y reconocimiento practicando la violencia armada que en actividades legítimas, y sancionando las infracciones de forma competente y equitativa.

Por otro lado, la transformación de las instituciones, siempre difícil, resulta particularmente ardua en situaciones frágiles. En primer lugar, en los países con una trayectoria de violencia y desconfianza, las expectativas son demasiado bajas —se desconfía de las promesas gubernamentales, lo que haría imposible la cooperación— o demasiado elevadas, y en consecuencia los momentos de transición producen expectativas de cambio

³⁸ Una reunión de 2010 de delegados anglófonos y francófonos convocada en Kenya por el PNUD acuñó la expresión “capacidades basadas en la colaboración” y posteriormente definió las instituciones pertinentes para la prevención y recuperación de la violencia como “redes dinámicas de estructuras, mecanismos, recursos, valores y aptitudes interdependientes que, a través del diálogo y la consulta, contribuyen a la prevención de los conflictos y al mantenimiento de la paz en una sociedad”. UN Interagency framework for Coordination on Preventive Action, 2010, 1.

³⁹ Barron y otros, 2010.

⁴⁰ Banco Mundial, 2010m; Buhaug y Urdal, 2009.

⁴¹ Véase Schneider, buehn y Montenegro, 2010. Los datos sobre las protestas por falta de alimentos están tomados de informaciones de la prensa; los datos relativos a la gestión de Gobierno proceden de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2010a.

⁴² Menkhaus, 2006 y 2010.

⁴³ Sobre el papel de las instituciones en el crecimiento económico y el desarrollo, véase Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005. Véase también Zoellick, 2010.

⁴⁴ North, Wallis y Weingast, 2009.

⁴⁵ Sobre el impacto del colonialismo en el desarrollo de las instituciones modernas en los países colonizados véase Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001.

⁴⁶ Special Inspector General for Iraq Reconstruction, 2009.

rápido que no pueden hacer realidad las instituciones existentes⁴⁷. En segundo lugar, muchos cambios institucionales que aumentan la capacidad de resistencia a largo plazo frente a la violencia implican con frecuencia riesgos a corto plazo. Todo cambio importante —celebración de elecciones, desmantelamiento de las redes clientelistas, atribución de nuevas funciones a los servicios de seguridad, descentralización de la toma de decisiones, potenciación de los grupos desfavorecidos— produce ganadores y perdedores. Estos últimos están muchas veces bien organizados y ofrecen resistencia al cambio. En tercer lugar, los factores de estrés externos pueden frustrar el progreso. La creación de instituciones legítimas que puedan evitar la violencia repetida es, francamente, lenta. Requiere toda una generación. Incluso los países de transformación más rápida han tardado entre 15 y 30 años en elevar el desempeño institucional desde el nivel correspondiente a un Estado frágil —Haití, por ejemplo— al de un Estado institucionalizado que funcione satisfactoriamente, como Ghana (cuadro 1.3)⁴⁸. La buena noticia es que este proceso de transformación de las instituciones se aceleró considerablemente a finales del siglo XX, gracias al aumento de las exigencias de buen Gobierno por parte de los ciudadanos y a las tecnologías que pueden contribuir en ese sentido.

Cuadro 1.3 El progreso más rápido de la transformación institucional: Estimación de intervalos realistas

En el cuadro siguiente puede verse el intervalo histórico de los plazos que los países reformadores más rápidos del siglo XX necesitaron para conseguir transformaciones básicas del sistema de Gobierno.

Indicador	Años hasta el umbral	
	20 más rápidos	Más rápidos por encima del umbral
Calidad burocrática (0-4)	20	12
Corrupción (0-6)	27	14
Militares en la política (0-6)	17	10
Eficacia del Gobierno	36	13
Control de la corrupción	27	16
Estado de derecho	41	17

Fuente: Pritchett y De Weijer, 2010.

De hecho, el logro del progreso en una generación es bastante rápido: el progreso a esta velocidad representaría un inmenso avance del desarrollo para países como Afganistán, Haití, Liberia y Timor-Leste en la actualidad. El marco básico del informe se centra en lo que hemos aprendido acerca de la dinámica de la acción para prevenir los ciclos repetidos de violencia, tanto a corto plazo como durante el tiempo necesario para alcanzar un nivel sostenido de capacidad de resistencia. Nuestros conocimientos sobre la manera de acabar con este ciclo son parciales: El informe recoge las enseñanzas extraídas de las investigaciones en curso, los estudios sobre países y las consultas con reformadores nacionales. Se mencionarán con frecuencia, entre



otras, las experiencias de Bosnia - Herzegovina, Chile, Colombia, Ghana, Indonesia, Irlanda del Norte, Liberia, Mozambique, Sierra Leona, Sudáfrica y Timor-Leste, ya que esas sociedades, si bien siguen teniendo todavía desafíos y riesgos, han conseguido con bastante eficacia evitar la escalada de la violencia o recuperarse de sus efectos. Estas y otras experiencias señaladas en el informe abarcan una gran variedad de países de ingreso alto, mediano y bajo, de amenazas de violencia política y criminal y de contextos institucionales, que van desde situaciones en que instituciones sólidas tuvieron que hacer frente a desafíos de falta de legitimidad por problemas de inclusión y rendición de cuentas, hasta casos en que la falta de capacidad fue un obstáculo importante.

Hay algunas diferencias fundamentales entre las situaciones frágiles y violentas y los entornos en desarrollo estables. En primer lugar, está la necesidad de restablecer la confianza en la acción colectiva antes de emprender una transformación institucional más amplia. En segundo lugar, está la prioridad de transformar las instituciones para que ofrezcan seguridad ciudadana, justicia y empleo. En tercer lugar, cabe señalar el papel de la intervención regional e internacional para contener los factores externos de estrés. En cuarto lugar, está el carácter especializado del apoyo externo necesario.

⁴⁷ Según Margaret Levi, “la confianza es, de hecho, una palabra que abarca diversos fenómenos que permiten a las personas asumir riesgos en sus relaciones con otros, resolver problemas de acción de alcance colectivo o actuar en contra de lo que se suele entender como interés propio”. Además, Levi observa que “lo que está en juego es una iniciativa de cooperación, lo que implica que la persona que confía posee una convicción razonable de que su confianza justificada conseguirá resultados positivos y está dispuesta a actuar de acuerdo con esta convicción” (Braithwaite y Levi, 1998, 78).

⁴⁸ Pritchett y De Weijer, 2010.

La transformación institucional y el buen Gobierno, requisitos fundamentales para estos procesos, funcionan de diferente manera en situaciones frágiles. El objetivo es más concentrado: transformación de las instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y empleos. Cuando un país se enfrenta al riesgo de padecer conflictos y violencia, la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo son elementos clave de protección para lograr la seguridad de las personas⁴⁹. La dinámica del cambio institucional es también diferente. Una buena analogía es la crisis financiera causada por la combinación de factores de estrés externos y debilidades de los sistemas institucionales de frenos y contrapesos. En tal situación, se necesitan esfuerzos excepcionales para restablecer la confianza en la capacidad de los dirigentes nacionales de gestionar la crisis, mediante acciones que revelen una verdadera ruptura con el pasado, la consolidación de esas acciones y la demostración de que no se va a dar marcha atrás.

El fomento de la confianza —concepto utilizado en la mediación política y en las crisis financieras pero raramente en los círculos del desarrollo⁵⁰— es el preludio de un cambio institucional más permanente en un contexto de violencia. ¿Por qué? Porque la falta de confianza significa que las partes interesadas que deben dar su apoyo político, financiero o técnico no colaborarán mientras no se convenzan de que es posible un resultado positivo⁵¹. Pero el fomento de la confianza no es un fin en sí mismo. Lo mismo que en una crisis financiera, el progreso no durará si las instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y una participación económica en la sociedad no se transforman para impedir la reaparición de la violencia.

Lo mismo que la violencia se repite, los esfuerzos por fomentar la confianza y transformar las instituciones adoptan normalmente la forma de espiral recurrente repetida. Los países que superaron la fragilidad y los conflictos muchas veces lo consiguieron no en un momento decisivo que “inclinó la balanza” sino mediante numerosos momentos de transición. Los dirigentes nacionales tuvieron que fomentar la confianza en el Estado y transformar las instituciones a lo largo del tiempo, como ocurrió en las transiciones de la república de Corea en las esferas de la seguridad, la política y la economía después de la guerra de Corea, o en las transiciones de Ghana, Chile y Argentina a partir del Gobierno militar, que incluyeron numerosos enfrentamientos internos acerca de las normas y el sistema de Gobierno de la sociedad⁵². Un proceso repetido permite disponer de espacio para desarrollar la capacidad y establecer normas de colaboración y para que los éxitos se repitan en el contexto de un círculo virtuoso. En cada bucle de la espiral se repiten las dos mismas fases: fomento de la confianza en que es posible un cambio positivo, antes de profundizar la transformación institucional y de lograr una verdadera mejora en el sistema de Gobierno.

Fomento de la confianza: coaliciones suficientemente inclusivas y resultados iniciales

El Estado no puede restablecer la confianza por sí solo. El fomento de la confianza en situaciones de violencia y fragilidad

requiere un esfuerzo deliberado por instaurar coaliciones suficientemente inclusivas, como hizo Indonesia para acabar con la violencia en Aceh o Timor-Leste en su recuperación después de la renovación de la violencia en 2006 o Chile en su transición política. Las coaliciones son “suficientemente inclusivas” cuando implican a las partes necesarias para restablecer la confianza y transformar las instituciones. No tienen que ser “indiscriminadas”⁵³. Las coaliciones suficientemente inclusivas funcionan en dos planos: 1) en un nivel general, fomentando el apoyo nacional al cambio y atrayendo a las partes interesadas pertinentes, mediante la colaboración entre el Gobierno y otros sectores de la sociedad, así como con los vecinos regionales, los donantes o los inversionistas, y 2) en el plano local, promoviendo los contactos con los líderes comunitarios para determinar las prioridades y ejecutar los programas. Las coaliciones suficientemente inclusivas pueden aplicarse frente a la violencia tanto criminal como política, mediante la colaboración con los líderes comunitarios, las empresas y la sociedad civil en las áreas afectadas por la violencia criminal. La sociedad civil —incluidas las organizaciones de mujeres— desempeñan con frecuencia un papel importante en el restablecimiento de la confianza y el mantenimiento del impulso necesario para la recuperación y la transformación, como demostró la Iniciativa de Mujeres de Liberia presionando en favor de un progreso constante del acuerdo de paz⁵⁴.

⁴⁹ La relación entre seguridad y desarrollo ha sido objeto de debate en el marco del concepto de seguridad humana, que engloba la ausencia de temor y de necesidad y la libertad para vivir dignamente. Al reconocer el papel central de la seguridad y la prosperidad de las personas, la seguridad humana debe abordar una gran variedad de amenazas, fruto de la pobreza y la violencia y de sus interacciones. En el presente informe se reconoce la importancia de la seguridad humana y de su interés en colocar a las personas en el centro de atención, pero se utiliza con mayor frecuencia el término “seguridad ciudadana” para hacer más hincapié en la ausencia de violencia física y de temor a la violencia. Con ello se pretende complementar el debate sobre el aspecto de ausencia de temor en el concepto de seguridad humana. Sobre la base del informe de 2003 de la Comisión Internacional sobre la Seguridad Humana, la importancia de la seguridad humana fue reconocida en la resolución de 2005 de la Asamblea General de las Naciones Unidas —aprobada en la Cumbre Mundial de 2005—, en el informe de 2009 y en la resolución de 2010 de dicha asamblea, así como en otros foros, como el Consejo de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, el G-8, y el foro Económico Mundial. Véase Comisión Internacional sobre la Seguridad Humana 2003; Asamblea General de las Naciones Unidas 2005, 2009 y 2010.

⁵⁰ En la terminología de la mediación, por fomento de la confianza se entiende el establecimiento de una relación de confianza entre adversarios; en un contexto financiero, sería la confianza de los agentes de mercado en que el Gobierno está adoptando políticas razonables y será capaz de ponerlas en práctica. En el IDM se define como la confianza entre grupos de ciudadanos que han estado divididos por la violencia, sea entre los ciudadanos y el Estado o entre el Estado y otras partes interesadas (vecinos, socios internacionales, inversionistas) cuyo apoyo político, conductual o financiero se necesita para conseguir un resultado positivo.

⁵¹ Sobre el fomento de la confianza y el cambio de expectativas, véase Hoff y Stiglitz, 2008.

⁵² Bedeski, 1994; Cumings, 2005; Kang, 2002; Chang y Lee, 2006.

⁵³ Véanse Stedman, 1996; Nilsson y Jarstad, 2008. Sobre los arreglos entre minorías selectas, los acuerdos políticos y la inclusión, véase Di John y Putzel, 2009.

⁵⁴ Anderlini, 2000.



Para convencer a las partes interesadas de que deben colaborar es preciso enviar señales de verdadera ruptura con el pasado —por ejemplo, poner fin a la exclusión política o económica de los grupos marginados, la corrupción o los abusos de los derechos humanos— y adoptar mecanismos para “consolidar” esos cambios y demostrar que no se va a volver al pasado. En momentos de oportunidad o de crisis, los resultados rápidos y visibles ayudan también a restablecer la confianza en la capacidad gubernamental para hacer frente a las amenazas violentas y lograr un cambio institucional y social. La asociación entre el Estado y la comunidad, el Estado y las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Estado y las instituciones internacionales y el Estado y el sector privado puede ampliar la capacidad estatal de conseguir resultados. Las intervenciones en una esfera pueden impulsar los resultados en otra. Las medidas de seguridad pueden facilitar el comercio y el tránsito sin peligro y la actividad económica que crea empleos. Los servicios ofrecidos a los grupos marginados pueden transmitir una imagen de mayor justicia. En la sección sobre las políticas prácticas y programas para agentes nacionales se presenta información más detallada sobre los planteamientos adecuados para respaldar coaliciones suficientemente inclusivas.

Transformación de las instituciones que ofrecen seguridad ciudadana, justicia y empleo

El cambio que las sociedades pueden absorber en un determinado momento tiene un límite, y en situaciones frágiles muchas reformas necesitan un fortalecimiento de la confianza y la capacidad antes de que puedan ponerse en práctica con buenos resultados. Para lograr el equilibrio adecuado entre “demasiado rápido” y “demasiado lento” las medidas con capacidad de transformación son fundamentales, y en ese sentido pueden extraerse algunas enseñanzas básicas de los países que han conseguido la transición.

En primer lugar, es imprescindible dar prioridad a la intervención temprana con el fin de reformar las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo, como en el desarrollo de Singapur después de la independencia.

Para respaldar estas iniciativas es importante cortar los flujos financieros ilícitos procedentes del erario público o del tráfico de recursos naturales. Se necesitarán enfoques pragmáticos y “realistas” adaptados a las condiciones locales. Por ejemplo, Líbano restableció la electricidad necesaria para la recuperación económica durante la guerra civil con pequeñas redes privadas de proveedores, aunque con elevados costos por unidad⁵⁵. La eficaz reforma de la policía de Haití entre 2004 y 2009 trató sobre todo de expulsar del cuerpo a los autores de abusos y restablecer una disciplina de trabajo muy básica⁵⁶.

En segundo lugar, la insistencia en la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo significa que la mayor parte de las otras reformas deberán realizarse en forma secuencial y escalonada, con inclusión de la reforma política, la descentralización, la privatización y el cambio de actitud hacia los grupos marginados. La aplicación sistemática de estas reformas requiere una red de instituciones (la democratización, por ejemplo, presupone muchos frenos y contrapesos institucionales, además de elecciones) y cambios en las actitudes sociales. Varias transiciones políticas coronadas por el éxito, como la transferencia de facultades que sirvió de base al proceso de paz en Irlanda del Norte y las transiciones democráticas de Chile, Indonesia o Portugal, se introdujeron en forma gradual a lo largo de más de un decenio.

Hay excepciones: cuando la exclusión de algunos grupos de la participación democrática ha sido una fuente clara y dominante de malestar, la intervención rápida para convocar elecciones tiene sentido, y cuando los intereses que anteriormente bloqueaban la reforma han disminuido, como en la reforma agraria de Japón o la república de Corea después de la guerra⁵⁷, la intervención rápida puede aprovechar la oportunidad que se

⁵⁵ Banco Mundial, 2008 y 2009; Ministerio de Medio Ambiente de la república Libanesa, 1999.

⁵⁶ Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2010.

⁵⁷ Sobre la reforma agraria japonesa véase Kawagoe, 1999. Sobre la reforma agraria de Corea véase Shin, 2006.



ofrece. Pero en la mayoría de las situaciones, parece que funciona mejor una intervención sistemática y gradual.

Eliminación de los factores de estrés externos y movilización del apoyo internacional

Los factores de estrés externos, como la infiltración de las redes de criminalidad organizada y tráfico ilícito, los efectos secundarios de conflictos próximos y las crisis económicas, son factores importantes que aumentan el riesgo de violencia. En situaciones frágiles, muchas de estas presiones externas se encuentran ya presentes y las instituciones que deberían darles respuesta son en general débiles. Si no se contienen, o si aumentan, pueden echar por tierra los esfuerzos para prevenir la violencia y lograr la recuperación. Mucho más que en un entorno de desarrollo estable, la corrección de los factores de estrés externos debe ser un elemento fundamental de las estrategias nacionales y los esfuerzos internacionales de apoyo para la prevención de la violencia y la recuperación.

Las necesidades de asistencia internacional son también distintas en las situaciones frágiles. La necesidad de aumentar rápidamente la confianza hace todavía más imperiosa la necesidad de intervenir con rapidez. El interés por el establecimiento de coaliciones basadas en la colaboración y suficientemente inclusivas y por la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo requiere una gran variedad de capacidades internacionales que deben intervenir de común acuerdo, por ejemplo, en el campo de la mediación, los derechos humanos y la asistencia en materia de seguridad, así como la ayuda humanitaria y el desarrollo. Cuando la situación política es frágil y la capacidad de los sistemas locales de exigir la rendición de cuentas es escasa, los incentivos internacionales —como los mecanismos de reconocimiento y sanción— desempeñan también un papel significativo. Un ejemplo podría ser el de uno de los pequeños países de África occidental que han sufrido recientemente golpes de Estado. Los mecanismos locales para resolver la situa-

ción pacíficamente son limitados, y resulta imprescindible la presión de la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) para regresar a la senda constitucional. Por ello, el reconocimiento regional y mundial de los líderes responsables puede ser importante para reforzar los incentivos y los sistemas de rendición de cuentas de alcance nacional.

Instrumentos normativos y programáticos prácticos para los agentes nacionales

El Informe sobre el desarrollo mundial 2011 traza una nueva forma de reflexionar sobre los enfoques de la prevención de la violencia y la recuperación en situaciones frágiles. No trata de ser un “recetario” en que se prescriban fórmulas concretas: el contexto político de cada país es diferente y no hay soluciones universales. Si bien los planteamientos disponibles para fomentar la confianza y fortalecer las instituciones deben adaptarse en cada país, la experiencia permite recopilar un conjunto de instrumentos básicos para esa adaptación. Entre ellos se incluyen las funciones relativas a las señales y mecanismos de compromiso para establecer coaliciones de colaboración, que demuestren una ruptura con el pasado y generen confianza en unos resultados rápidos y ofrecer a más largo plazo seguridad ciudadana, justicia y empleo. En el informe se presentan en primer lugar los instrumentos básicos y luego se considera la manera de diferenciar las estrategias y programación de acuerdo con las circunstancias de los diferentes países, utilizando evaluaciones de riesgo y oportunidades adaptadas a cada país.

Señales políticas y normativas para establecer coaliciones basadas en la colaboración y suficientemente inclusivas

Hay una semejanza sorprendente entre los países en lo que se refiere a las señales que con mayor frecuencia fomentan la confianza y las coaliciones basadas en la colaboración. Pueden ser medidas inmediatas relacionadas con nombramientos na-

cionales o locales creíbles, con la transparencia y, en algunos casos, con la eliminación de factores considerados negativos, como las leyes discriminatorias. La redistribución de las fuerzas de seguridad puede ser una señal positiva de atención a las zonas poco seguras, pero también la demostración de que el Gobierno, consciente de que determinadas unidades tienen un historial de desconfianza o de abusos en las comunidades, decide sustituirlas. Las medidas para aumentar la transparencia de la información y los procesos de toma de decisiones pueden ser importantes para generar confianza, así como para sentar las bases de una transformación institucional sostenida.

Las señales pueden ser también el anuncio de futuras medidas: selección de dos o tres resultados inmediatos clave, orientación de la planificación militar y policial hacia objetivos de seguridad ciudadana, o adopción de planteamientos y calendarios para la reforma política, la descentralización o la justicia de transición. Para moderar las expectativas, hay que velar por que las señales políticas y normativas tengan un alcance y marco cronológico realista y sean viables, anclándolas en procesos nacionales de planificación y presupuestación y examinando previamente con los asociados internacionales el apoyo externo necesario.

Cuando las señales están relacionadas con medidas futuras, su credibilidad aumentará si existen mecanismos de compromiso que convengan a las partes interesadas de que se pondrán realmente en práctica y no habrá vuelta atrás. Como ejemplos cabe citar los organismos multisectoriales independientes de ejecución de Colombia e Indonesia y las instituciones de supervisión independientes, como la Misión de Observación en Aceh por iniciativa conjunta de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y la Unión Europea⁵⁸. Las autoridades exclusivas o “de doble mando” sobre una o más funciones relacionadas con organismos internacionales, como el Programa de Asistencia en materia de Gobierno y Gestión Económica administrado conjuntamente en Liberia⁵⁹ y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)⁶⁰, o cuando las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tienen responsabilidad ejecutiva de la actividad policial, son también un mecanismo de compromiso cuando el nivel de capacidad institucional y de rendición de cuentas es bajo.

Es importante mantener siempre una intensa comunicación estratégica sobre las señales de cambio: los cambios introducidos en las medidas y en las políticas no pueden influir en los comportamientos a no ser que los destinatarios sepan que han tenido lugar y cómo encajan en una visión más amplia. Cuando los riesgos de escalada de la crisis no son plenamente comprendidos por todos los dirigentes nacionales, el envío de mensajes precisos y convincentes sobre las consecuencias de la inacción puede ayudar a impulsar el progreso. Los análisis económicos y sociales pueden contribuir a ello poniendo de relieve que el aumento de la violencia y el fracaso de las instituciones hacen que algunas zonas nacionales o subnacionales queden rezagadas con respecto a sus vecinos en el avance ha-



Gerry Boughan / Shutterstock.com

cia el desarrollo o demostrando cómo otros países que no han conseguido hacer frente a las amenazas han tenido que soportar consecuencias graves y duraderas en términos de desarrollo. El análisis del Informe sobre el desarrollo mundial 2011 permite extraer algunos mensajes claros:

- Ningún país o región puede permitirse no tener en cuenta las áreas donde se producen ciclos repetidos de violencia y los ciudadanos están desconectados del Estado.
- El desempleo, la corrupción y la exclusión aumentan los riesgos de violencia, y las instituciones y sistemas de Gobierno legítimos que permiten a todos participar en la prosperidad nacional son el sistema inmunitario que protege frente a los diferentes tipos de violencia.
- La seguridad ciudadana es un objetivo preeminente en las situaciones frágiles, respaldada por la justicia y el empleo.
- Los dirigentes deben aprovechar las oportunidades antes de que la violencia se recrudezca o se repita.

⁵⁸ Braud y Grevi, 2005.

⁵⁹ El Programa de Asistencia en materia de Gobierno y Gestión Económica, introducido durante los preparativos de las elecciones de 2005 en Liberia, prevé una autoridad “de doble mando” en las esferas de la generación y gasto de ingresos. El programa, administrado conjuntamente por el Gobierno y la comunidad internacional, tenía el objetivo específico de convencer a la población y a los donantes escépticos de que no habría más saqueos y corrupción y de que los servicios se prestarían en forma fiable. Dwan y Bailey, 2006; Government of the Republic of Liberia Executive Mansion, 2009.

⁶⁰ Para combatir la corrupción y la delincuencia, Guatemala creó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), mediante un acuerdo con las Naciones Unidas en 2007. Su mandato consiste en “apoyar, fortalecer y brindar asistencia a las instituciones del Estado de Guatemala responsables de la investigación y persecución penal de los delitos supuestamente cometidos por los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad”. Véase Naciones Unidas, 2006.

Cuadro I.4 Instrumentos básicos

RESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA			
Señales: Políticas y prioridades futuras	Señales: Acciones inmediatas	Mecanismos de compromiso	Acciones de apoyo
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos de seguridad ciudadana. • Principios clave y calendarios realistas para la reforma política, la descentralización, la corrupción y la justicia de transición. • Combinación del Estado, la comunidad, las ONG y la capacidad internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombramientos creíbles. • Transparencia en los gastos. • Asignaciones presupuestarias a las áreas prioritarias. • Redistribución de las fuerzas de seguridad. • Eliminación de políticas discriminatorias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Independencia de los mecanismos de ejecución. • Supervisión objetiva e independiente. • Sistemas nacionales e internacionales de doble mano. • Ejecución internacional de una o más funciones clave. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones de riesgos y prioridades. • Comunicación de costos de la inacción. • Planes sencillos y medidas del progreso de dos o tres resultados iniciales. • Comunicación estratégica.
TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES			
Seguridad ciudadana	Justicia	Empleos y servicios asociados	
<i>Reformas básicas y enfoques "realistas"</i>			
<p><i>Reforma del sector de la seguridad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Con el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana. • Aumento de la capacidad vinculado a funciones de la justicia y resultados realistas y repetidos. • Desmantelamiento de las redes criminales mediante la supervisión civil, la verificación de antecedentes y la transparencia del gasto presupuestario. • Uso de sistemas con bajo nivel de capital para las funciones policiales rurales y comunitarias. 	<p><i>Reformas del sector de la justicia:</i> independencia y asociación con las reformas de la seguridad; fortalecimiento de la tramitación de los casos básicos; ampliación de los servicios de justicia utilizando mecanismos tradicionales/comunitarios.</p> <p><i>Introducción gradual de medidas contra la corrupción:</i> hacer que los recursos nacionales puedan utilizarse para conseguir el bien público antes de desmantelar los sistemas de rentas y uso de mecanismos de rendición de cuentas.</p>	<p><i>Programas de protección comunitaria multisectorial:</i> combinación de la seguridad ciudadana, el empleo, la justicia, la educación y la infraestructura.</p> <p><i>Programas de empleo:</i> simplificación reglamentaria y recuperación de la infraestructura para la creación de empleo en el sector privado, programas públicos de larga duración, ampliación de los activos, programas de la cadena de valor, apoyo al sector informal, migración de la mano de obra, potenciación económica de la mujer y expansión de los activos.</p> <p><i>Actividades humanitarias y protección social:</i> con un proceso planificado de transición a partir del suministro internacional.</p> <p><i>Política macroeconómica:</i> atención a la inestabilidad de los precios de consumo y al empleo.</p>	
<i>Programas graduales y sistemáticos</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento gradual de la capacidad y rendición de cuentas en funciones especializadas de la seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma política y electoral. • Descentralización. • Justicia de transición. • Reformas amplias contra la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas económicas estructurales como la privatización. • Reformas de la educación y la salud. • Inclusión de grupos marginados. 	

MEDIDAS NACIONALES FRENTE A LOS FACTORES DE ESTRÉS EXTERNOS

Seguridad ciudadana	Justicia	Empleos y servicios asociados
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación fronteriza. • Información militar, policial y financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar las respuestas basadas en la oferta y la demanda. • Investigaciones y procesamientos conjuntos en las diferentes jurisdicciones. • Establecimiento de vínculos entre los sistemas formales e informales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mancomunación de la capacidad administrativa suplementaria. • Programación del desarrollo transfronterizo.

INDICADORES DE RESULTADOS VIABLES PARA PONER DE MANIFIESTO EL PROGRESO GENERAL

Seguridad ciudadana	Justicia	Empleos y servicios asociados
<p>A corto plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muertes violentas. • Datos de las encuestas de opinión sobre el aumento o disminución de la seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de opinión de grupos (étnicos, geográficos, religiosos, de clase) sobre la mejora de su sistema de bienestar social a lo largo del tiempo y con relación a otros. • Encuesta de opinión sobre la confianza en las instituciones nacionales y sobre la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impresión de si aumentan o no las oportunidades de empleo. • Encuestas sobre precios (para determinar las implicaciones en los ingresos reales).
<p>A largo plazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de las víctimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de Gobierno reorientados hacia los resultados y grado de progreso dentro de marcos cronológicos históricamente realistas. • Datos de encuestas de hogares sobre las desigualdades verticales y horizontales del acceso a los servicios de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Datos de los hogares sobre el empleo y la participación en la fuerza de trabajo.



"Comprometidos con la Educación para Competir"

"Comprometidos con la educación para competir"

1) Antecedentes:

El Foro de Competitividad de las Américas (FCA) es un evento único en el hemisferio occidental en el que cada año participan miles de representantes de los países de la región en un diálogo continental sobre competitividad. El FCA ha sido celebrado en la ciudad de Atlanta, Georgia, Estados Unidos, en los años 2007, 2008 y 2010, y en Santiago de Chile en el año 2009. Dentro del marco del FCA, cada año se reúne la Red Interamericana de Competitividad (RIAC) en el Encuentro de Autoridades y Consejos de Competitividad de las Américas y los Ministros de Economía, Finanzas, Industria y Comercio del continente bajo el marco de la Reunión de Ministros de Economía, Industria y Comercio de las Américas.

2) Importancia:

El FCA tiene por finalidad principal facilitar el desarrollo de los negocios y permitir el intercambio de ideas y conocimientos para que los países de las Américas sean más innovadores, productivos y competitivos y con ello puedan mejorar los estándares de vida de sus habitantes. En el FCA en adición a importantes conferencias magistrales, paneles y sesiones especializadas de alto nivel, los participantes cuentan con una variedad de servicios y actividades colaterales, como lo son reuniones empresariales y encuentros con autoridades gubernamentales. En el FCA, todos los participantes tienen la oportunidad de intervenir en el diálogo de más alto nivel en el continente sobre temas de competitividad y con ello contribuir y aprender a mejorar la forma en que se hacen negocios en las Américas.

3) Programa de la V versión en Santo Domingo de 2011:

En su quinta versión el Foro será celebrado en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, del 5 al 7 de octubre de 2011, organizado por el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y contará como anfitrión con el excelentísimo Dr. Leonel Fernández Reyna, presidente de la República Dominicana. Para este año se espera la asistencia de más de 1,000 líderes de los 34 países de las Américas y el Caribe, entre ellos, Jefes de Estado, vicepresidentes, ministros, empresarios, académicos y autoridades de organismos multilaterales.

Este año, serán discutidos cinco temas: Innovación en servicios; educación; energía renovable; clima de negocios y facilitación comercial. El Eje Central del evento será "Comprometidos con la educación para competir", alrededor del cual girarán las actividades del foro, con el objetivo de enfatizar en este aspecto como elemento medular en toda estrategia de competitividad. En las actividades del V FCA se discutirá, desde distintas perspectivas, la importancia de los ciudadanos y recursos humanos formados de manera competitiva para facilitar el desarrollo económico y social de nuestros países.

El V FCA busca, sobre todo, identificar y comparar las mejores prácticas privadas, lecciones aprendidas, políticas públicas exitosas y marcos estratégicos efectivos de los países de las Américas y el Caribe, que en cada eje temático fomentan o bien facilitan elevar el nivel competitivo y la productividad.

El programa cuenta con las siguientes actividades:

- Conferencias Magistrales de los Presidentes de las Repúblicas de Panamá y Colombia
- Cena Oficial con la participación especial del presidente de la República Dominicana
- Reunión de Ministros de Economía, Finanzas, Industria y Comercio de las Américas
- Encuentro de Autoridades y Consejos de Competitividad de las Américas
- Taller de Competitividad en el Caribe
- Reunión de Cancilleres y Ministros de Industria y Comercio del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad

del Caribe (CARICOM) y al República Dominicana

- Mesa Redonda Especial: “Las Escuelas del Siglo XXI: Innovación para la Calidad y la Competitividad”
- Panel con los Presidentes de las Multilaterales
- Panel sobre Responsabilidad Social Empresarial con líderes empresariales del Continente
- Panel con las máximas autoridades de los más importantes organismos internacionales
- Tres (3) Sesiones de Paneles Simultáneos sobre los temas de: energía renovable; clima de negocios, facilitación comercial y emprendedurismo
- Sesión plenaria especial sobre el tema de “Educación para la competitividad”
- Rueda de Negocios de la AMCHAM-DR

4) Registro:

El proceso de registro está disponible en la web del V FCA: www.forodecompetitividad.org y se dispone de distintos costos de inscripción según la categoría del participante. La inscripción incluye los materiales y acceso a todas las actividades del Foro, tales como almuerzos, recepción de bienvenida, cena oficial y recepción de clausura, así como todas las sesiones y eventos sociales incluidos en la agenda.

5) Hospedaje:

Los participantes son responsables de hacer su reservación de alojamiento. El Hotel Renaissance Jaragua Santo Domingo dispone de tarifas especiales de hospedaje para los participantes del V FCA. El proceso de reservación está disponible en la web del V FCA: www.forodecompetitividad.org

6) Oportunidades de patrocinio:

El Foro de Competitividad de las Américas les ofrece una excelente oportunidad para promocionar su empresa entre los funcionarios gubernamentales y líderes del sector privado del hemisferio occidental, lo que le ubica en un escenario privilegiado para el intercambio de negocios. Las diferentes formas de patrocinio y los correspondientes beneficios para su empresa están descritos la web del V FCA: www.forodecompetitividad.org

7) Para más información:

- Consejo Nacional de Competitividad de la República Dominicana

Teléfono: 809-476-7262

Fax: 809-563-0014

Website: www.competitivenessforum.org

- Rosalba Morera

Coordinadora Operativa

rosalba@cnc.gov.do

Teléfono: 809-476-7262 Ext. 307

Fax: 809-563-0014

- Fantino Polanco

Coordinador Técnico

fantino@cnc.gov.do

Teléfono: 809-476-7262 Ext. 307

Fax: 809-563-0014

- CIFAL Atlanta

Coordinadores del Registro de Participantes

info@competitivenessforum.com

Teléfono: +1-404-446-4174

Fax: +1-404-446-4174



AGENDA*

MIÉRCOLES 5 DE OCTUBRE	
9:00 a.m. – 6:00 p.m.	Registro
9:00 a.m. – 1:00 p.m.	Encuentro 2011 de Autoridades y Consejos de Competitividad de las Américas <i>(Por invitación)</i>
9:30 a.m. - 6:00 p.m.	Rueda de Negocios organizada por la Cámara Americana de Comercio de la República Dominicana (AMCHAM-DR) <i>(Por invitación)</i>
1:00 p.m. – 2:30 p.m.	Almuerzo de la Red Interamericana de Competitividad (RIAC) <i>(Por invitación)</i>
2:30 p.m. – 4:00 p.m.	Taller Compete Caribbean <i>(Por invitación)</i>
7:00 p.m. – 7:30 p.m.	Recepción de Apertura
JUEVES 6 DE OCTUBRE	
9:00 a.m. – 6:00 p.m.	Registro
9:00 a.m. – 9:30 a.m.	Bienvenida al V FCA
9:30 a.m. – 10:30 a.m.	Sesión Plenaria de Organismos Internacionales
10:30 a.m. – 11:30 a.m.	Sección Plenaria: Multilaterales
11:30 a.m. – 1:00 p.m.	Paneles Simultáneos I
	Clima de Negocios: Presentación y discusión del estudio: “Simplificación de Trámites para Promover la Competitividad: Ventanillas Únicas y Otros Instrumentos que Mejoran el Clima de Negocios en los Países”
	Emprendedurismo: Presentación y discusión del estudio: “ Un Nuevo Modelo de Desarrollo de Emprendedores”
	Innovación en Servicios: Presentación y discusión del estudio: “¿Cómo Promover la Innovación en el Sector Servicios?”
1:00 p.m. – 3:00 p.m.	Almuerzo: Conferencia Presidencial
3:00 p.m. - 4:30 p.m.	Sesión Plenaria
3:00 p.m. – 6:00 p.m.	Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y de la República Dominicana. <i>(Cerrado)</i>
4:30 p.m. – 6:00 p.m.	Paneles Simultáneos II
	Energía Renovable: Presentación y discusión del estudio: “Mejores Prácticas para la Promoción y el Consumo de Energías Renovables”
	Facilitación Comercial: Presentación y discusión del estudio: “La Logística como Factor de Competitividad de las PYMES”
	Educación: Mesa Redonda Especial: “Las Escuelas del Siglo XXI: Innovación para la Calidad y la Competitividad”
8:00 p.m. – 10:00 p.m.	Cena Oficial del V Foro de Competitividad de las Américas: “Premios América” organizado por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y CIFAL Atlanta

VIERNES 7 DE OCTUBRE	
9:00 a.m. – 6:00 p.m.	Registro
9:00 a.m. – 10:00 a.m.	Sesión Plenaria: Responsabilidad Social Empresarial
10:00 a.m. – 11:30 a.m.	Sesión Plenaria: Educación para la Competitividad
11:30 a.m. – 1:00 p.m.	Reunión de Ministros de Economía, Finanzas, Industria y Comercio de las Américas <i>(Por invitación)</i>
11:30 a.m. - 1:00 p.m.	Paneles Simultáneos III
	Energía Renovable: Presentación y discusión del estudio: “Perspectivas y Tendencias de la Generación Distribuida con Energías Renovables”
	Facilitación Comercial: Presentación y discusión del estudio: “Logística, Componente Clave para Impulsar la Competitividad”
	Clima de Negocios: Presentación y discusión de los resultados de la nueva encuesta empresarial: “¿Qué nos dicen las Empresas sobre la Competitividad de la Región?”
1:00 p.m. - 1:30 p.m.	Ceremonia de Transición de Foro
1:30 p.m. - 2:30 p.m.	Almuerzo: Conferencia Magistral
2:30 p.m. – 3:00 p.m.	Ceremonia de Clausura

* Borrador de la agenda del V Foro de Competitividad de las Américas

