CONTENIDO

Economía global
La crisis de la Eurozona, del euro y las perspectivas de la economía global multipolar. René Villareal
Pág. 6

10 **Perspectiva macroeconómica**
- *Perspectiva macroeconómica de la República Dominicana*

13 **Motores del crecimiento**: *sectores productivos*
- *Turismo • Construcción • Comercio*
- *Agropecuario • Comunicaciones*
- *Zonas Francas*

17 **Competitividad sistémica y productividad**
- *Competitividad 2.0. - Andrés van der Horst Álvarez*
- *Análisis estratégico sobre competitividad e innovación en los sectores de telecomunicaciones y turismo. - Celso Garrido*

28 **Barómetro: indicadores de coyuntura**
- *Gráficas de los indicadores*

32 **Modernización institucional y legislativa**
- *Principales proyectos de leyes que cursan las Cámaras Legislativas.*

35 **Comercio exterior e Inversión extranjera**
- *Las zonas francas en el mundo y su contribución al desarrollo de las naciones. Experiencias regionales. CNZFE*
- *El sector exportador como eje del modelo de desarrollo de la República Dominicana. - Rafael Camilo*

49 **Desarrollo humano e impacto social**
- *Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos y diversas formas. FLACSO*
- *Los alimentos no deben ser considerados activos financieros. Propuesta ante la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Leonel Fernández*

55 **Nueva economía global**
- *EE.UU. tiene mejores perspectivas de largo plazo que China y Europa. - Ian Bremmer y Nouriel Roubini*

57 **Perspectivas para América Latina y el Caribe**
- *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo. OCDE – CEPAL*

61 **Estudios estratégicos y prospectivos**
- *Las Américas - Vientos cambiantes, nuevos desafíos de política. FMI*

65 **Evolución del pensamiento económico**
- *La crisis ideológica del capitalismo occidental. Joseph E. Stiglitz*
- *La ruta de la eurozona a través de un campo minado. - George Soros*

69 **Espacio de reflexión y documentos**
- *Informe sobre desarrollo humano 2011. PNUD*

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

Director de arte
Marino Bonilla

Correctora de texto
Yolanda Soler

Observa-RD es una revista de economía cuatrimestral editada por la Fundación Global Democracia y Desarrollo (Funglode), 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.funglode.org

Portada
Shutterstock

Impresión
Serigraf

EDITORIAL

El epicentro de la crisis económica global 2008-2009 que inició en Estados Unidos ha girado a la Eurozona. La región enfrenta la trampa de la deuda pública, la recapitalización de la banca, elevados déficits fiscales y el estancamiento económico. El problema se ha agravado recientemente por las altas tasas de interés para financiar los bonos soberanos de los países, no solamente de Grecia, Italia, España y Portugal -que han alcanzado niveles de 5% y 6%- sino como el caso de los bonos alemanes que con una emisión de 6,000 millones de euros alcanzaron una tasa de 1.98% pero solamente pudieron ser colocados un poco más del 50% (3,644 millones). Esto significa que la Eurozona está enfrentando problemas de confianza y con estas tasas la situación de Italia y España sería insostenible para 2012 y los podría acercar a problemas de insolvencia.

Por otra parte la política macroeconómica tanto monetaria, fiscal y cambiaria no solo enfrenta límites ante el problema de recesión y elevados niveles de la deuda y déficit fiscal, sino también de la limitada capacidad del sistema de gestión y toma de decisiones de la organización institucional de la Eurozona.

Hoy se habla de una economía multipolar; mientras que la Eurozona y Estados Unidos enfrentarán bajo crecimiento y desempleo, los países emergentes y principalmente los nuevos BRIICK (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Corea) se convierten en una locomotora dinámica de la economía global en la presente década y se estima que para el 2025 los BRIICK impulsarán el 50% del crecimiento de la economía global.

Así, estamos viendo una economía global multipolar que favorece a América Latina y a los países emergentes, pero que no los exenta de las consecuencias de la crisis de la Eurozona y su "década perdida", ni de la recesión tanto de estos países como de los Estados Unidos, debido a que vivimos en una economía global y sistémica donde los aspectos financieros, económicos, políticos y sociales afectan a todos los países, por lo que hoy vivimos la inestabilidad cambiaria que afecta a países como Brasil, México y otros de América Latina.

En este contexto del cambio del epicentro de la crisis global a la Eurozona, es que el sexto número de Observa RD parte de una visión global de la evolución de la crisis en esta región e incluye como siempre las secciones: Perspectiva macroeconómica de la República Dominicana, Motores del crecimiento y el Barómetro, que analizan las principales variables de coyuntura de la economía dominicana.

En la sección Competitividad sistémica y productividad, Andrés van der Horst nos habla de su concepto Competitividad 2.0 y cómo la educación es un pilar fundamental para alcanzarla. Desde una perspectiva estratégica y global, Celso Garrido, analiza las tendencias y los desafíos de la competitividad e innovación para los sectores de telecomunicaciones y turismo en América Latina y el Caribe.

En la sección Comercio exterior e inversión extranjera se incluye el artículo "Las zonas francas en el mundo y su contribución al desarrollo de las naciones", en donde el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación hace un recuento del modelo de zonas francas y como este ha sido uno de los pilares de la política de desarrollo productivo no solo de la República Dominicana, sino en las diferentes regiones a nivel global. En el artículo "El sector exportador como eje del modelo de desarrollo de la República Dominicana", Rafael Camilo plantea la importancia estratégica del sector exportador para la economía del país y sus perspectivas a futuro.

Actualmente, ante el agotamiento del modelo neoliberal, existe un acuerdo generalizado sobre la necesidad de generar un modelo económico-social en donde el Estado juegue nuevamente un rol estratégico como orientador del desarrollo. Este importante tema es abordado por FLACSO en el documento: "Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos y diversas formas".

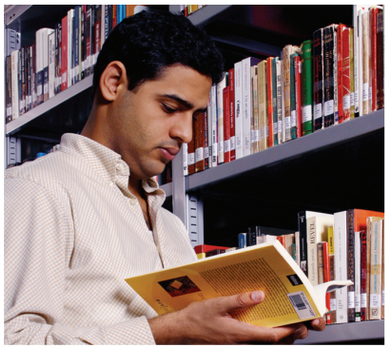
Otro problema importante que aqueja a la población global es el aumento de los precios de los alimentos debido a la especulación financiera, es por ello que, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Leonel Fernández pidió que se declarara, en beneficio del género humano, que los alimentos no puedan ser considerados como un activo financiero.

En el ensayo "Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo" la OCDE y la CEPAL plantean que están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas que les permitan aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo. Asimismo, en su documento "Las Américas -Vientos cambiantes", el FMI plantea los nuevos desafíos de política que se presentan para las Américas.

Joseph Stiglitz, en la sección Evolución del pensamiento económico, plantea que el capitalismo occidental no solo vive una crisis económico-financiera, sino ideológica; mientras que George Soros, por su parte, analiza la ruta que en su opinión debería seguir la Eurozona para salir de la crisis que enfrenta en la coyuntura actual.

El Informe sobre desarrollo humano 2011, constituye un aporte considerable y a la vez novedoso al diálogo mundial en torno al desafío que significa proteger el derecho de las actuales y futuras generaciones, a llevar una vida plena y saludable y demuestra de qué manera la sostenibilidad está íntimamente ligada a la equidad, entendida esta como justicia social y mayor acceso a una mejor calidad de vida.

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.funglode.org

Comparte con nosotros en:

Economía global

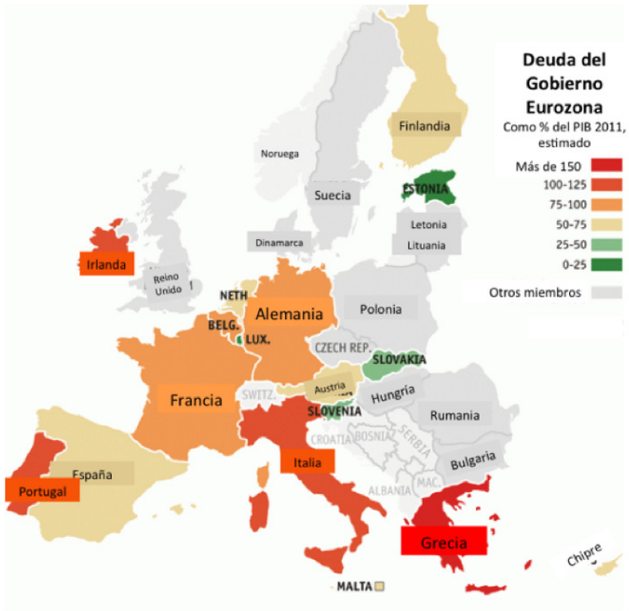
La crisis de la Eurozona, del euro y las perspectivas de la economía global multipolar

René Villarreal

Europa vive su "peor momento" desde la Segunda Guerra Mundial, declaró Ángela Merkel en su discurso de más amplio apoyo, hasta ahora, en defensa del euro que simboliza la propia Unión Europea.

Por otra parte la directora gerente del FMI, Christine Lagarde, afirma "Sin una solución a la crisis de la zona euro, la economía mundial podría ser arrastrada en una espiral hacia abajo de colapso de la confianza, un crecimiento más débil y menos empleos. Esto afectaría a todas las naciones y por eso tenemos interés en resolver esta crisis".

En esta perspectiva el epicentro de la crisis económica global 2008-2009, que se inició en Estados Unidos, ha girado a la Eurozona; la región enfrenta la trampa de la deuda, el estancamiento económico y elevados déficits fiscales. Así, los niveles de deuda pública de los gobiernos van del 75% al 100% del PIB en países como Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo; entre 100% y 125% en países como Italia, Portugal e Irlanda y superiores al 150% en el caso de Grecia (ver mapa).



Fuente: http://www.economist.com/node/21536872

El problema de la trampa de la deuda pública de los países de la Eurozona se debe no solo a los elevados niveles de la misma -que sin duda son históricos-, sino a que la salida del problema

pronostica además de una década perdida en crecimiento, el problema en el manejo de su política macroeconómica tridimensional (política monetaria, fiscal y cambiaria), así como los límites y alcances del sistema de gestión y toma de decisiones de la organización de la Eurozona.

Respecto a la política fiscal se reconoce que el ajuste al problema de la deuda debe darse en un escenario de crecimiento económico, ya que una política solo de austeridad con estancamiento del PIB también bajaría el ingreso fiscal, aumentando el nivel de la deuda al final de la historia. Esto significaría que los países tienen que enfrentar un ajuste selectivo en el gasto corriente y estimular la inversión para promover el crecimiento. La pregunta es de dónde podrían provenir los recursos necesarios dado que los gobiernos enfrentan elevados déficits fiscales y los bancos tampoco están en una situación favorable para ampliar el crédito a las empresas sin tomar riesgos importantes, además de que algunos de ellos están enfrentando ya problemas serios de recapitalización.

Este panorama se ve aún más limitado porque el Banco Central Europeo (BCE) no funciona como prestamista de última instancia, que pueda apoyar a los bancos en situación de crisis como es el caso de la Reserva Federal con la banca estadounidense y al mismo tiempo la ausencia de una política fiscal bajo una coordinación común hace que la Eurozona no cuente, como los Estados Unidos, con la posibilidad de emitir bonos del tesoro.

En este contexto Merkel, en su pronunciamiento del 14 de noviembre, en el que apoya fuertemente a la Eurozona y el euro, dijo no estar de acuerdo con que el BCE compre de manera ilimitada bonos de los países y se convierta en el prestamista de última instancia y que quien crea que así se va a salvar al euro está equivocado. No obstante, sí plantea la conveniencia de un impuesto europeo sobre transacciones financieras (Tobin Tax) para recaudar recursos del sector financiero a fin de financiar a sus gobiernos, a lo que Gran Bretaña se opone debido a que alrededor del 30% de su Producto Interno Bruto proviene del sector financiero de la City de Londres.

Además de los límites de la política fiscal de los países y monetaria del BCE, otro problema de fondo de los 17 países que participan del euro como moneda común, es que no pueden devaluar entre ellos y por lo tanto enfrentan un problema de competitividad que solo puede ser resuelto con una baja generalizada en costos, salarios y/o aumento de productividad. Sin embargo, este camino también enfrenta los límites de las crisis sociales y políticas, por una parte se tienen las manifestaciones sociales de los "indignados" que viven los efectos del desempleo y la austeridad y por la otra los políticos viven no los golpes de Estado sino los "golpes del mercado" [2] como los que se presentaron recientemente con la renuncia de los primeros ministros de Grecia e Italia, así estamos viendo "mercados que tumban gobiernos" (ver cuadro).

Mercados que tumban gobiernos

REINO UNIDO	IRLANDA	PORTUGAL	GRECIA	ITALIA
Mayo 2010	Noviembre 2010	Marzo 2011	9 de nov. 2011	12 de nov. 2011
Sale Gordon Brown (Laborista)	Sale Brian Cowen (liberal)	Sale José Sócrates (socialista)	Sale Yorgos Papandreu (socialista)	Sale Silvio Berlusconi (conservador)
Entra Davis Cameron (Conservador)	Entra Enda Kenny (centro derecha)	Entra Pedro Passos Cohelo (conservador)	Entra Lucas Papademos (independiente)	Entra Mario Monti (economista y excomisario europeo)

Fuente: Enrique Serbeto, corresponsal en Bruselas, "Mercados que tumban gobiernos", Diario ABC.es, 13 de noviembre de 2011

Como lo expresara Fredik Erixon, del Centro Europeo por una Política Económica Internacional (Ecipe): "Lo que está pasando en la Eurozona no puede considerarse como una crisis de la deuda soberana, sino una crisis de la soberanía, del Estado y de su autoridad. Los dirigentes de la Eurozona no logran convencer a un mercado que es cada vez más escéptico sobre las capacidades de los gobiernos para hacer frente a las dificultades.

Más aun, el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, ha advertido que la zona euro se enfrenta a una "crisis sistémica" que necesita una mayor integración para ser resuelta.

El problema de la deuda pública de los países de la Eurozona no solamente es complejo por su magnitud, sino porque la salida de la crisis pone de manifiesto los límites que enfrenta su macroeconomía tridimensional (políticas fiscal, monetaria y cambiaria). Asimismo, pone en evidencia que el proceso de toma de decisiones en la gestión de la gobernanza de la Eurozona es lento, poco ágil y flexible para enfrentar los cambios rápidos, volátiles e inciertos que demanda la evolución de los mercados financieros y cambiarios. Pareciera ser así, que el modelo de gestión de la Eurozona fue para una época del pasado y no para los desafíos de una economía global y sistémica en esta nueva década del Siglo XXI. Así, en la reciente reunión de Estrasburgo, 24 de noviembre, Angela Merkel fue tajante con sus colegas Nicolas Sarkozy y Mario Monti: "No a los eurobonos. No a los préstamos ilimitados del Banco Central Europeo. No, siquiera, a hablar del BCE, porque el organismo es independiente". Y sí a la unión fiscal y a los castigos a los países que no se acojan a la nueva disciplina.

Es por ello que se requiere no solo de voluntad política de los gobiernos, sino de agilidad por parte de los organismos internacionales (BCE, CE, FMI, etc.) sino también encontrar nuevas estrategias efectivas para salir de la crisis en la coyuntura, pero al mismo tiempo abriendo el camino para la recuperación y el crecimiento sostenido en el mediano y largo plazos y hacer menos arduo el escenario de la "década perdida" para la población de la Eurozona.

Es paradójico en este escenario, como ahora América Latina en-

2 Este término se acuñó en 1989 por un diario argentino ante la renuncia anticipada a su mandato del presidente Raúl Alfonsín producto de los efectos de la hiperinflación y fuga de capitales. Recientemente fue utilizada por el Dr. Leonel Fernández en la 12ª conferencia de Biarritz. En este contexto, hoy en la Eurozona los países viven la trampa de la deuda con desempleo, estancamiento y la volatilidad de los mercados financieros que elevan las tasas de interés de su deuda soberana a niveles impagables y son "rehenes" de las Calificadoras que los amenazan con bajar sus calificaciones.

frenta su "década ganadora" con un crecimiento que puede estar alrededor de 5% en la presente década, pero sin problemas de deuda de los gobiernos, ni elevados déficits, ni crisis bancarias.

Estados Unidos, por otra parte, sigue presentando una lenta recuperación y con una perspectiva de crecimiento para el 2011 de solo 1.7% del PIB, similar a la de la Eurozona (1.6%) y al mismo tiempo niveles de desempleo elevados del 9% y 10.2% respectivamente. Los pronósticos para el 2012 son todavía más desalentadores, la Eurozona entrará a un franco estancamiento (0.4% del PIB). La Gran Bretaña, por su parte, sigue también en una profunda crisis pues se estima para este año un crecimiento del 0.9% del PIB, un déficit fiscal de 8.8% y un desempleo elevado de 8.1%, mientras que Japón, en el presente año, continúa en el estancamiento (crecimiento 0.5% del PIB), pero se estima una recuperación para el 2012 (2.2% del PIB).

Es en este contexto que hoy se habla de una economía multipolar; mientras que la Eurozona y Estados Unidos enfrentarán bajo crecimiento y desempleo, los países emergentes y principalmente los nuevos BRIICK (Brasil, Rusia, India, Indonesia, China y Corea) se convierten en una locomotora dinámica de la economía global en la presente década y se estima que para el 2025 los BRIICK impulsarán el 50% del crecimiento de la economía global.

China, como la nueva economía emergente, locomotora de la economía global, ha enfrentado una inflación superior al 6%, pero ha instrumentado una política crediticia más restrictiva bajando la inflación al 5.4% (de 6.2% a 5.4%). De esta manera, la amenaza inflacionaria como un freno al crecimiento está siendo manejada adecuadamente y la perspectiva sigue siendo de un crecimiento del 9% anual y aún superior en el último trimestre (9.5%).

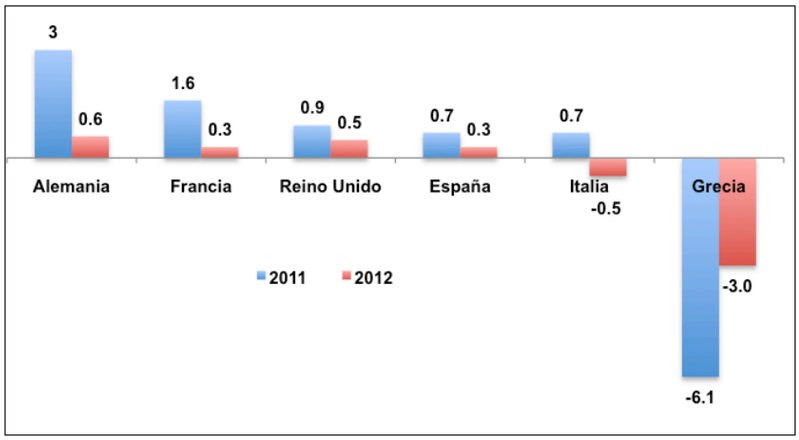
América Latina ha enfrentando esta crisis global con un panorama de crecimiento favorable; no obstante, lo hace a dos velocidades y no exenta de vulnerabilidades dependiendo de la dinámica de los mercados hacia los cuales se orienta. De esta manera se habla de un crecimiento a dos velocidades; por un lado México, Centroamérica y el Caribe que dependen de los Estados Unidos por sus ingresos en exportaciones, turismo y remesas; mientras que el Cono Sur presenta una dinámica más favorable de crecimiento, dependiendo de la locomotora china y de la evolución de los precios de los comodities, que últimamente han mostrado algunos signos de debilidad.

En síntesis, estamos viendo una economía global multipolar que favorece a América Latina y a los países emergentes, pero que no están exentos de las consecuencias de la crisis de la Eurozona y su "década perdida" ni de la recesión tanto de estos países como de los Estados Unidos dado que vivimos en una economía global y sistémica, donde los aspectos financieros, económicos, políticos y sociales afectan a todos los países.

En este contexto pareciera ser que el problema de fondo de la Eurozona es que ha rebasado las instituciones y acuerdos bajo los cuales fue creada la Comunidad Europea y hace 13 años el euro como moneda común para 17 países. Por ejemplo, los países miembros se ampliaron de 17 a 27 sin medir las consecuencias de aceptarlos sin cumplir una serie de reglas establecidas en Mastrich, como el que los déficits fiscales debían tender a un nivel de 3% del PIB; pero finalmente aun estos temas estaban bajo la visión de una economía global y aunque interdependiente no vislumbraron la naturaleza sistémica de la crisis financiero-económica global que hoy vivimos y que ha generado una nueva economía global poscrisis, no solo multipolar sino que se mueve a una velocidad mucho mayor que en el pasado y con impactos sistémicos en los países.

Así, observamos que de una crisis bancario-financiera en Estados Unidos se contagió a la Eurozona y se entró en la "Gran Recesión" caracterizada por desempleo, problemas fiscales y de deuda pública con un euro inestable y volátil que hace que los

Crecimiento países europeos 2011-2012



Fuente: OCDE

instrumentos de política macro tradicionales tanto monetaria, fiscal como cambiaria reduzcan su eficacia. Esto también pone en evidencia que la falta de un BCE con capacidad de fungir como prestamista de última instancia y la ausencia de una política fiscal bajo una coordinación común, limita una salida de la crisis de la Eurozona y del euro que sea de fondo, esto es sistémica, pues hoy su naturaleza ha pasado de lo económico, bancario y financiero a lo social y aun a lo político con los "golpes del mercado". En otras palabras un enfoque unidimensional de lo económico ya no es suficiente si no incluye lo institucional, lo político y social en un enfoque más sistémico.

Otra reforma fundamental que requiere la salida de la crisis es la regulación común de los mercados financieros, reconociendo sus imperfecciones y avanzando a mercados más transparentes y menos especulativos. Así, por primera vez Europa va a prohibir un producto financiero que sirve para especular con la deuda de los Estados. Asimismo, la Unión Europea reveló propuestas para endurecer la regulación de las agencias de evaluación financiera (calificadoras) con el fin de evitar que estas aumenten aún más la volatilidad de los mercados.

La ausencia de una visión común y estrategia compartida también ha sido producto de la falta de unidad política de los países de la Eurozona, en palabras de Emma Bonnino, empresaria europea "los mercados no se calman porque no existe unidad política en la UE. A pesar de que California tiene una deuda gigantesca, nadie considera que exista una amenaza de quiebra, porque no se pone en duda la unidad política en EE.UU.

Las perspectivas de los países de la Eurozona para el 2012 no son positivas, en tanto que la misma OCDE advierte que está en puerta una posible recesión para la mayoría de los países (ver gráfica). Así para el 2012, todos los países presentarán un estancamiento con tasas menores de crecimiento y países como Alemania, Francia, Reino Unido y Francia presentarán tasas cercanas a cero; mientras que Italia y Grecia presentan tasas negativas. Para el conjunto de la Eurozona se estima un crecimiento de 0.4%

El escenario recesivo para los países de la Eurozona no es lo más negativo, sino que hasta el momento no han podido tomar las decisiones que permitan salir de la crisis a la Eurozona en su conjunto por lo que hoy se habla -como el ministro de Finanzas alemán- del Euronorte, es decir, aquellos países que pueden mantener una política y disciplina económica adecuadas y corresponsables para vivir en la Comunidad Europea y fortalecer el euro.

La cumbre del 9 de diciembre del 2011, inicia el cambio de lo que serán los acuerdos estratégicos para salir de la crisis económico-financiera de la Eurozona.

Los acuerdos que se alcanzaron fueron importantes. El acuerdo fiscal que establece un déficit público límite de 3% del PIB y 0.5% del PIB de déficit estructural -el cual será vigilado por la propia autoridad europea- y un límite de 60% de deuda pública respecto al PIB.

Por otra parte, respecto a la reforma financiera se establecerá un impuesto sobre las transacciones financieras que, aunque sea poco, será importante para aumentar el ingreso en la Unión Europea (UE), además establecerán líneas de política a este respecto.

La debilidad del acuerdo radica en que no se establecen políticas de reactivación económica, pues sabemos que un esquema efectivo para salir de la crisis requiere de un programa de ajuste con crecimiento económico.

Finalmente, de los 27 países que integran la UE, 26 aceptaron el acuerdo con la excepción de Gran Bretaña, cuya decisión se explica pues no aceptan un control de déficit fiscal; actualmente el suyo es de casi tres veces el límite establecido en el acuerdo (-8.8% del PIB). Por otra parte, un impuesto en las transacciones financieras afectaría la competitividad de la City of London que representan casi la tercera parte del PIB.

Así la Gran Bretaña está quedando fuera de la Eurozona pues no participa del euro, ni del acuerdo de disciplina y de control fiscal, ni del de regulación a las transacciones financieras.

El desafío para la Eurozona en los próximos meses será encontrar el camino y avanzar en este programa de ajuste fiscal y de regulación financiera a otro también de reactivación de la actividad económica a mediano plazo

Perspectiva macroeconómica

Perspectiva macroeconómica de la República Dominicana

Ante la crisis económico-financiera global del 2009 y las perspectivas de la economía nacional, el Gobierno de la República Dominicana decidió suscribir un nuevo Acuerdo Stand-by con el FMI para promover un programa de ajuste con crecimiento para la economía, desarrollando un plan de medidas contracíclicas encaminadas a estimular el crecimiento económico en el corto plazo. Bajo ese esquema, y ante mínimas presiones inflacionarias, el Banco Central redujo su tasa de interés de política en 5.5 puntos porcentuales.

Las medidas monetarias estuvieron acompañadas de un fuerte estímulo fiscal hasta junio de 2010, en el marco del Acuerdo con el FMI. El efecto combinado de estas políticas surtieron el efecto esperado, logrando estimular el consumo y la inversión pública y privada, de forma tal que el PIB se expandió a una tasa de 3.5% en 2009, la más alta de la región, y de 7.8% en 2010, consolidándose la recuperación económica en un ambiente de baja inflación y estabilidad relativa del tipo cambio.

En este contexto y a pesar del turbulento entorno global, durante el período enero-septiembre de 2011 la economía dominicana creció 4.2% y se pronostica que al cierre del año estaría creciendo en torno al 5%. Este resultado se ubica dentro de la estimación prevista en el Programa Monetario del Banco Central en el contexto del Acuerdo con el FMI, que contempló un crecimiento menor al registrado en igual período del pasado año, ante la necesidad de moderar la demanda interna y lograr que la economía creciera acorde con su capacidad potencial en un entorno de estabilidad.

Un hecho que sin lugar a dudas ha contribuido al crecimiento del PIB en el 2011, ha sido la recuperación que registran las actividades orientadas a la demanda externa, principalmente las zonas francas, que crecieron en 13.8% en enero-septiembre 2011 (revirtiendo su desempeño negativos de -5.7% en igual período del 2010). Del mismo modo se destaca el crecimiento de la minería en un 73.9% y del turismo que creció 3.7% en enero-septiembre 2011.

Las demás actividades económicas que conforma el PIB, que en conjunto representaron el 72.0% del PIB, en su mayoría mostraron crecimientos en el valor agregado, destacándose la manufactura local 5.7%, agropecuaria 6.9%, intermediación financiera y seguros 3.9%, comercio 3.7%, enseñanza 5.3%, salud 5.3% y otras actividades de servicios 5.6%. En sentido contrario, se observaron contracciones en las actividades energía y agua (-6.9%) y comunicaciones (-1.7%).

El crecimiento económico sostenido en los últimos siete años, ha repercutido en la creación de 714,286 nuevos empleos netos, lo que unido a los bajos niveles de inflación y estabilidad relativa del tipo de cambio, ha redundado en una notable reducción de los niveles de pobreza en 11.8 puntos porcentuales a abril 2011, al situarse dicho índice en 31.6% en contraste con el elevado nivel de 43.4% existente a octubre de 2004.

La inflación acumulada durante el período enero-septiembre 2011 fue de 7.51%, medida por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Al respecto, cabe señalar que el 81% del crecimiento de dicho índice obedece a factores exógenos -como los elevados precios internacionales del petróleo y demás bienes primarios- que provocaron incrementos en los precios de transporte, combustibles, energía eléctrica, alimentos y bebidas no alcohólicas.

Por lo que se refiere al sector externo, las cifras preliminares durante los primeros nueve meses del año, reflejan que a pesar del panorama internacional desfavorable, las exportaciones totales registraron un notable aumento de 24.4%, representando unos US$1,215.5 millones adicionales con respecto a igual período del 2010. Este crecimiento ha sido impulsado principalmente por la minería, los productos menores y las zonas francas, cuyos ingresos adicionales superan de manera significativa el incremento registrado en la factura petrolera durante dicho período.

El desempeño de las exportaciones nacionales de bienes, durante el período enero-septiembre ha sido positivo, al incrementarse en US$650.3 millones, gracias al crecimiento de exportaciones de origen industrial, tales como el ron, la cerveza, varillas de acero y cemento gris, así como de origen agrope-

cuario, incluyendo guineos, aguacates, ajíes y pimientos, destacándose las exportaciones hacia Haití, mercado que consume cerca del 50.0% de estos productos.

Resalta la recuperación de las exportaciones de zonas francas, especialmente manufacturas de calzados, equipos médicos y quirúrgicos, joyería y textiles, con un incremento de US$565.2 millones respecto al monto registrado durante enero-septiembre 2010, lo cual refleja la evolución favorable del empleo en este sector en este año.

Por su parte, las importaciones totales crecieron 16.7%, una significativa desaceleración de más de 10 puntos porcentuales con respecto al 26.9% alcanzado en igual período de 2010. De la misma manera, el crecimiento de las importaciones nacionales se han reducido casi a la mitad, al pasar de 32.6% en enero-septiembre de 2010 a 16.5% en igual período de este año. Cabe destacar que del total de las importaciones nacionales, un tercio correspondió a la factura petrolera, ascendente a US$3,448.2 millones, superior en US$847.0 millones al registrado en 2010, debido al incremento de 33.8% del precio del petróleo y sus derivados, aun cuando el volumen importado decreció en 2.4%.

Resalta la recuperación de las exportaciones de zonas francas, especialmente manufacturas de calzados, equipos médicos y quirúrgicos, joyería y textiles, con un incremento de US$565.2 millones.

Es así que el favorable comportamiento de las exportaciones y demás sectores generadores de divisas contribuyó a que el déficit de cuenta corriente en enero-septiembre finalizara con un crecimiento de US$565.2 millones.

Las remesas revirtieron su tendencia de 2010, y crecieron 7.2% en enero-septiembre. En cuanto a la contraparte del saldo corriente, es decir, la cuenta de capital y financiera de la Balanza de Pagos, obtuvo un resultado positivo equivalente a US$3,194.8 millones, debido a la significativa entrada de capitales externos. Este resultado ha sido influido por el hecho de que durante enero-septiembre de este año, ingresaron por concepto de inversión extranjera directa US$1,835.7 millones, para un aumento de US$397.4 millones respecto a igual período del año pasado, estimándose que para el cierre de año supere los US$2,000 millones por tercer año consecutivo.

En este contexto y a pesar del turbulento entorno global, durante el período enero-septiembre de 2011 la economía dominicana creció 4.2% y se pronostica que al cierre del año estará creciendo en torno al 5%.

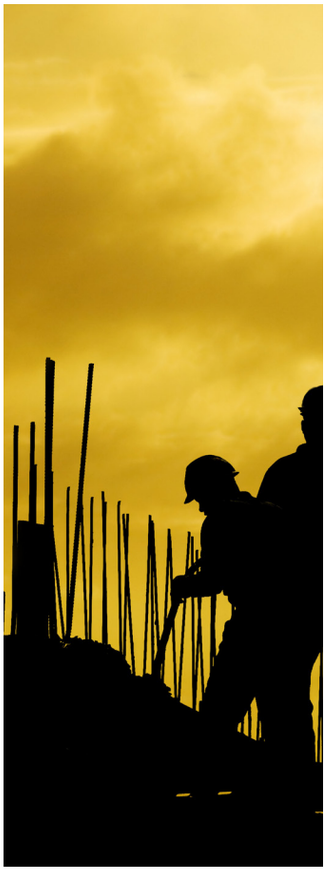
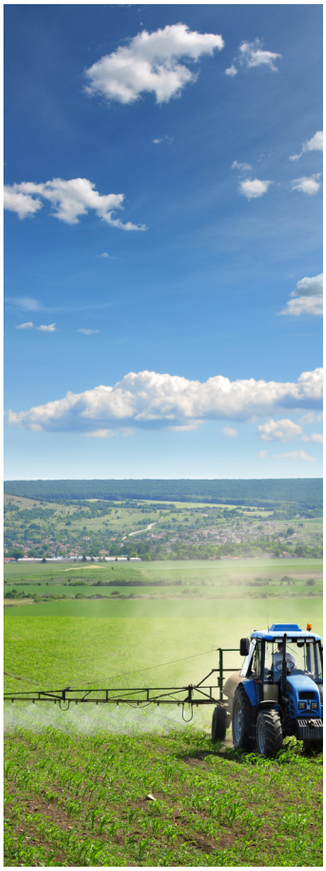
En declaraciones del 25 de noviembre, el Gobernador del Banco Central planteó el escenario de cierre del año 2011, donde informó que la inflación para septiembre fue de 7.5% y anualizada será menor a 9%. Enfatizó que no es posible vivir con un tipo de cambio anclado cuando la inflación, se estima menor del 9% y el crecimiento del tipo de cambio es menor al 3%. Al cierre del año la tasa de cambio se estima RD$38.50 por dólar, menor a lo proyectado con el FMI. Indicó que el presupuesto de 2011 establece una tasa de RD$39.50 a diciembre y un promedio de RD$39.00, pero que va a terminar este año con un promedio por debajo de RD$38.00. Respecto al nivel de reservas internacionales, informó que en septiembre cerraron por encima de US$220 millones que es el objetivo del Banco Central.

A partir del 2012 se inicia el establecimiento de la nueva metodología de medición del esquema de la inflación, está basado en estrategias de Metas de Inflación (EMI) y moverá el Programa Monetario de metas anuales de agregados monetarios a metas explícitas de inflación, también conocido como: *"inflation targeting"*. Éste no solo busca avanzar en el acuerdo con el FMI, sino que es una metodología para operar mejor la Política Monetaria, logrando la medición del esquema de la inflación y así alcanzar más que un determinado valor de las tasas anuales de los agregados monetarios (M1, M2, M3), y alcanzar las metas explícitas de inflación. Esta metodología es utilizada en otros países tales como Chile -pionero en esta metodología-, México, Colombia, Perú y Guatemala. En la actualidad, hay cutro países de la región en transición al Esquema de Metas de Inflación (EMI) que son: Costa Rica, Uruguay, República Dominicana y Paraguay.

Así el Gobernador planteó: "El Banco Central se está mudando, pero se queda en su mismo lugar. El traslado es en la metodología de su principal función, el control de la inflación." Se enfoca en metas de inflación, un enfoque que busca darles mayor certeza a los agentes económicos, para el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, respecto al sistema financiero, resaltan los altos niveles de capitalización, estabilidad y solvencia del sector financiero dominicano, factores de gran importancia para mitigar los efectos adversos de la crisis financiera global. Al mes de agosto del presente año, el conjunto de los intermediarios financieros presentaba una solvencia de 17.3%, muy superior al 10% que establece la Ley Monetaria y Financiera.

Motores del crecimiento | sectores productivos

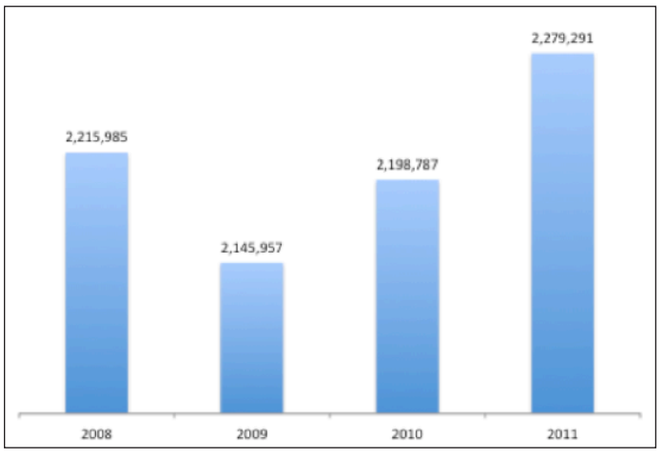



Turismo

La balanza de servicios concluyó el período enero-junio con un saldo positivo de US$1,761.3 millones, superior en 4.1% al superávit obtenido en igual período de 2010. Este comportamiento es atribuible, básicamente, a que los ingresos por turismo, que representaron el 82.4% del total de ingresos registrados en esta balanza, aumentaron en 3.6% (US$79.7 millones). Este crecimiento estuvo fundamentado en el aumento de 3.66% en el número de visitantes no residentes, así como de 2.27% en su gasto promedio, no obstante la reducción de 2.98% en la estadía promedio.

El turismo ha sido uno de los renglones de la economía nacional que se pronosticaba ser el más resentido por el adverso entorno internacional debido al lento crecimiento de la economía mundial, especialmente por la desaceleración en la actividad económica de los Estados Unidos y de la Zona Euro. Sin embargo, las campañas promocionales realizadas por el Ministerio de Turismo y sector privado han contribuido para que al cierre del primer semestre del presente año los resultados de la recuperación sean alentadoras por un mayor flujo de turistas procedentes de América del Sur.

Llegada total de pasajeros no residentes
Enero-junio 2008-2011



Fuente: Informe de la Economía Dominicana enero-junio 2011, Banco Central de la República Dominicana.

Llegada de pasajeros vía aérea

En el primer semestre del año 2011, la llegada de pasajeros no residentes a la República Dominicana alcanzó un crecimiento de 3.66%, al ingresar 80,504 viajeros adicionales con relación a igual lapso del año anterior, para un total de 2,279,291 visitantes.

Este resultado está influenciado por el aumento de 4.31% de los extranjeros no residentes, derivado del arribo de 2,000,955 visitantes, como consecuencia de las campañas promocionales realizadas por el Ministerio de Turismo y el sector privado. El renglón de los residentes registró un incremento de 2.82%, como resultado de la adición de 5,928 pasajeros que realizaron viajes al exterior.

Durante el período enero-junio del presente año, la llegada total de pasajeros experimentó un crecimiento de 3.59%, producto del ingreso de 2,495,398 viajeros por las diferentes terminales aéreas, que en comparación con el volumen registrado en igual período de 2010 significó un incremento de 86,432 pasajeros.

Llegada de turistas extranjeros por residencia

La llegada de 82,621 turistas adicionales al país según residencia, durante el período enero-junio de 2011, se explica por el significativo incremento de 47.69% que continúa registrando el flujo de pasajeros proveniente de América del Sur, al representar un aumento de 59,705 visitantes adicionales, destacándose como los países de mayor contribución Argentina (20,851), Brasil (19,366), Chile (6,076), Colombia (3,307), Venezuela (3,115) y Perú (2,866). Vale señalar que desde el inicio del 2010 Suramérica se ha convertido en la región de mayor aporte en términos absolutos dentro de los mercados emisores de turistas a la República Dominicana.

América del Norte muestra un aumento de 32,712 visitantes respecto al pasado año, con 29,895 turistas adicionales. En tanto que, importantes mercados emisores de Europa como España e Inglaterra continúan registrando disminuciones en la llegada al país, los cuales fueron compensados parcialmente por los incrementos de países como: Rusia (19,329), Alemania (5,064), Italia (4,063) y Francia (2,634).

Gasto turístico

Los extranjeros no residentes que visitaron el país durante los primeros seis meses del presente año, aumentaron su gasto promedio diario en 2.27%, con relación al mismo lapso del año 2010, con un gasto de US$109.66, en un promedio de 8.78 noches por viaje.

Los dominicanos no residentes presentaron un gasto de US$788.44 en promedio, lo que representó un incremento de 1.73% con relación a igual período del año anterior y una estadía promedio de 17.05 noches, mientras que el gasto de los dominicanos residentes que viajaron fuera del país, aumentó en 5.15%, al reflejar un gasto por viaje de US$862.62 en una pernoctación promedio de12 noches.

Construcción

Esta actividad registró una ligera contracción de -0.2% con relación al mismo período del año anterior, influenciado principalmente por la caída en -19.1% de la inversión pública. No obstante, los volúmenes de venta del cemento y la varilla experimentaron incrementos de 1.9% y 2.5%, respectivamente, impulsados por la inversión privada.

Indicadores de la construcción enero-junio 2010-2011
Tasas de crecimiento (%)

Concepto	10/09	11/10*
Valor agregado	15.2	-0.2
Gasto en construcción del Gobierno central	248.1	-19.1
Préstamos a la construcción	19	14.5
Asociaciones de ahorros y préstamos	25.6	30.2
Bancos comerciales	18.7	11.5
Resto otras sociedades de depósito**	9.7	1.4
Ventas locales		
Cemento (t)	8.5	1.9
Pintura (galones)	22.9	-3.1
Varilla (t)	11.6	2.5
Importaciones		
Cemento asfáltico (barriles)	122.2	-57.8
Cemento (US$)	-21.5	-16.6
Varilla (US$)	33.4	28.7
Precios		
Cemento	1.2	7.0
Pintura	0.4	12.2
Varilla	0.7	31.8

•Cifras preliminares.
** Incluye Bancos de Ahorro y Crédito, Corporaciones de Crédito y Entidades Financieras Públicas.
Fuente: Informe de la Economía Dominicana enero-junio 2011, Banco Central de la República Dominicana.

Los gastos del Gobierno central en construcción se redujeron en -19.1%, producto de menores desembolsos, destinándose los recursos solo a proyectos que se encuentran en su fase de terminación.

Los préstamos otorgados a la construcción privada por parte de las instituciones financieras ascendieron a RD$28,139.5 millones, reflejando una expansión de 14.5% con relación a igual período del año 2010.

Entre esas instituciones, se destacan las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, y los Bancos Múltiples, cuyos recursos canalizados a la actividad experimentaron crecimientos de 30.2% y 11.5%, respectivamente.

Comercio

El crecimiento de 4.5% experimentado por esta actividad, se sustentó en la expansión de 17.2% de las importaciones comercializables. En adición, se destaca la incidencia de mayores volúmenes de producción de la agropecuaria y la manufactura. De igual forma, el financiamiento destinado por la banca múltiple al comercio y al consumo, superaron en 19.6% y 14.0%, a los otorgados en el mismo período del año anterior. En tanto que las ventas de los principales establecimientos comerciales de supermercados y tejidos, mostraron incrementos de 11.8% y 3.1%, respectivamente.

Indicadores de comercio 2010-2011
Tasas de crecimiento (%)

Concepto	10/09	11/10*
Valor agregado	14.3	4.5
Importaciones comercializables (US$)	30.0	17.2
Préstamos al consumo	13.2	14.0
Préstamos al comercio	19.4	19.6
ITBIS recaudado por servicio comercial	11.9	-2.4
Consumo de energía del comercio (KWH)	10.6	2.0
Ventas (RD$):		
Supermercados	5.0	11.8
Tejidos	18.2	3.1

*Cifras preliminares.
Fuente: Informe de la Economía Dominicana enero-junio 2011, Banco Central de la República Dominicana.

Agropecuario

En el primer semestre del año 2011, el Sector Agropecuario registró un crecimiento de 7.1%, sustentado básicamente en el dinamismo exhibido por el Subsector Agrícola, que mostró una expansión de 9.4%. Adicionalmente, la ganadería, silvicultura y pesca, aumentaron 4.2%.

En este comportamiento incidieron las medidas adoptadas desde principios de año por las autoridades agropecuarias, a través del Ministerio de Agricultura y el Banco Agrícola, las cuales contribuyeron a neutralizar en parte los efectos adversos derivados de la sequía registrada en el país durante el primer trimestre del año, que afectó las principales zonas productoras del país durante la época de siembra, así como los daños provocados por la aparición de enfermedades y plagas.

La expansión de 9.4% mostrada por el valor agregado de este subsector, obedeció básicamente al incremento de 6.0% en la producción de la actividad Cultivos Tradicionales de Exportación y de 12.2% en la de Otros Cultivos. Por el contrario, la producción de arroz se contrajo en -1.3%.

Esta actividad registró un incremento de 6.0%, reflejando una importante recuperación en comparación a la caída de -7.4% del mismo período del año anterior, por el comportamiento positivo de la producción de café, 32.5%; tabaco, 29.3% y cacao, 10.4%.

El crecimiento de 32.5% de la producción de café significó un notable avance, al revertir una contracción de -42.4% en igual semestre del pasado año, atribuible en gran medida al aumento de 67.2% en el volumen de las exportaciones, por el estímulo que representó el alza de un 70.0% de los precios internacionales. A esto se suma, el incremento de 61.5% en los desembolsos del Banco Agrícola a los productores.

Del mismo modo, el volumen de producción de tabaco en rama registró un crecimiento de 29.3%, superando una caída de -39.8% en igual período del 2010, debido al aumento de 14.1% en el área sembrada y de 1.7% en los rendimientos. Las exportaciones en volumen resultaron superiores en 65.6% a la de igual período del pasado año, a pesar de que los precios experimentaron una significativa reducción de -49.5%.

El deterioro de -2.3% observado en la producción de caña de azúcar, fue originado por la caída en la producción durante el trimestre abril-junio 2011, con relación al año 2010 (-10.0%), básicamente por la disminución de -71.8% presentada durante el mes de junio, influenciada por una merma en la producción de uno de los ingenios de la muestra y la culminación de la zafra azucarera antes de lo previsto.

El aumento de 10.4% registrado en la producción de cacao en grano, se corrobora con la expansión de 7.0% en los volúmenes de exportación, impulsado por el alza de precios en el mercado internacional, así como por el apoyo del Bagrícola, mediante desembolsos de recursos ascendentes a RD$46.3 millones, para un crecimiento de 19.3% con relación a enero-junio del 2010.

Ganadería, silvicultura y pesca

El crecimiento de 4.2% registrado por el valor agregado de esta actividad, fue favorecido básicamente por los aumentos en la producción de huevos, 15.8%; cerdo, 13.9%; pollo 2.8% y res, 2.4%.

En el incremento registrado por la producción de pollo, influyó la expansión de las exportaciones hacia Haití, cuyo valor superó en 47.9% a las del mismo período de 2010. Adicionalmente, los préstamos otorgados por el Banco Agrícola a los productores avícolas registraron un aumento de 5.3%.

La producción de huevos de consumo presentó un crecimiento de 15.8%, estimulada por una mayor demanda local y por las exportaciones hacia el vecino país de Haití, cuyo valor resultó superior en 288.9% al de igual lapso de 2010.

En la disminución de -0.1% de la producción de leche, influyó la sequía imperante en el país, la cual afectó principalmente a la ganadería en la Línea Noroeste, donde la producción se contrajo en más de un 40.0%. A esto se agrega, el incremento en los costos de producción, derivado del alza de los precios de los combustibles y de los principales insumos, así como de la tarifa de energía eléctrica.

El incremento de 1.8% en la producción leña, estuvo impulsado por un mayor consumo como combustible, por parte de las comunidades rurales. En el mismo orden, la pesca creció en 0.6%, como resultado de la expansión de la demanda.

Comunicaciones

El sector de las telecomunicaciones se sigue perfilando en un sitial preponderante en el desarrollo de nuestra nación con un crecimiento sostenido que permite no tan solo la atracción de nuevos capitales e inversiones en este importante sector, sino que permite que cada vez más los dominicanos cuenten con herramientas que impulsen y dinamicen nuestra economía.

En este particular nos referiremos a los planes que viene desarrollando la ITU (International Telecommunications Union) en lo referente a ser agentes promotores junto a las inversiones de sector público y privado del desarrollo de conectividad de banda ancha a nivel global. Este proyecto busca hacer esto posible en todas las escuelas del planeta para el año 2015.

Ciertamente son objetivos ambiciosos, pero ya contamos con las felicitaciones extendidas por las autoridades de la ITU donde se destaca la labor del Gobierno dominicano, su ente regulador y con mención especial de felicitación a la primera dama de la República, Dra. Margarita Cedeño de Fernández, realizado en el marco del Taller Regional de Capacitación sobre "Conectar una escuela, conectar una comunidad" celebrado en el Centro Cultural de las Telecomunicaciones (CCT) y el cual se llevó a cabo por un esfuerzo conjunto entre la ITU y el Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL).

Este tipo de compromiso debe motivarnos a seguir realizando los esfuerzos necesarios para que tan importante motor de nuestra economía siga marchando bien.

Zonas Francas

Desempeño durante el año 2011

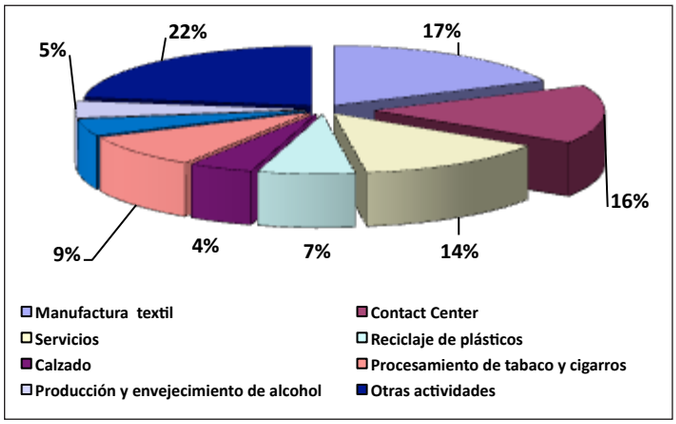
En el período enero-octubre 2011, el sector de zonas francas de la República Dominicana continuó experimentando un comportamiento sustancialmente positivo. Según declaraciones del Gobernador del Banco Central de La República Dominicana, el sector de zonas francas, junto a las actividades de minería, industria local y agroindustria, impulsó el crecimiento registrado por la economía dominicana, ascendente a un 4.2% durante los primeros nueve meses del presente año. En términos de valor agregado, la contribución del sector al Producto Interno Bruto (PIB) del país, experimentó un crecimiento de 9.5% en relación con el mismo período del año 2010.

El valor total de las exportaciones ascendió a US$ 2,221.5 millones, registrando un crecimiento aproximado de un 13.5% con relación al año 2009, destacándose las actividades de confecciones textiles, 19.5%; artículos de joyería y conexos, 20.7%; manufactura de calzados, 48.7%; productos farmacéuticos, 14.4%; fabricación de equipos médicos y quirúrgicos, 9.6% y otros productos, 28.3%. Asimismo, se registró un total de 122,523 empleos directos, para un crecimiento de 2%; y se generaron divisas por US$1,123 millones, evidenciándose un incremento de 17.1%.

Nuevas empresas

En los primeros nueve meses del presente año, el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE) aprobó un total de cuarenta y cuatro (44) nuevas empresas de zona franca que estarán desarrollando sus operaciones en parques de zona franca, localizados en las provincias de Santo Domingo y el Distrito Nacional, Santiago de los Caballeros, San Pedro de Macorís, San Cristóbal, Puerto Plata, La Romana, El Seibo, Hermanas Mirabal, Peravia y Monte Plata.

Gráfico No. 2: Empresas de Zona Franca aprobadas en el período enero-octubre 2011



Fuente: CNZFE

Las empresas aprobadas en el referido período realizarán una inversión aproximada de US$ 35.8 millones y proyectan la generación de US$ 34.9 millones de divisas. Asimismo, estos nuevos proyectos crearán aproximadamente 5,728 empleos directos en las diferentes provincias en las que desarrollarán sus operaciones.

Competitividad sistémica y productividad

Andrés van der Horst Álvarez*

Por fortuna competitividad no resulta hoy una idea esotérica, una palabra de difícil pronunciación y de dudosa implementación que era la impresión que me producía 10 años atrás. Ahora, esa palabra extraña figura en el preámbulo de más de una docena de leyes y en la propia Constitución de la República.

Recuerdo cuando en octubre del 2004, a pocos meses de instalarse el presidente Leonel Fernández para su segundo mandato, la competitividad fue declarada Política de Estado y el Consejo Nacional de Competitividad se amplió para integrar a todos los ministros de los sectores productivos y al sector privado.

El CNC se convirtió en el espacio habitual de discusión y consenso, en donde sector público y privado, evaluaron las condiciones de su entorno, ensayaron mecanismos de asociatividad y aprendieron a comprender el impacto de la globalización en su cadena productiva y en la economía nacional.

Luego recibimos en enero del 2006 el mandato de "Preparar y llevar a cabo el Plan Nacional de Competitividad". En esta tarea nos embarcamos de forma participativa Secretarios de Estado (hoy Ministros) empresarios, grupos de productores, y el equipo técnico del Consejo Nacional de Competitividad, con el apoyo de entidades financieras y de cooperación como USAID, el Banco Mundial, el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo.

* Secretario de Estado y director ejecutivo del Consejo Nacional de Competitividad y presidente de la Red Interamericana de Competitividad (RIAC).

El resultado fue el Plan Nacional de Competitividad Sistémica: un conjunto de políticas públicas y reglas de juego claras y definidas, orientadas al fortalecimiento de las instituciones, a los sectores productivos y de promoción de la asociatividad.

Pronto aprendimos a reclamar la competitividad en cada uno de los espacios institucionales existentes; pero hemos fallado en comprender la verdadera dimensión del concepto y su naturaleza de compromiso común y de largo plazo que es lo que permite cosechar los frutos.

Por eso, a pesar del extraordinario ejercicio que representó la formulación y lanzamiento del Plan Nacional de Competitividad Sistémica, algunos aspectos -precisamente los sistémicos- no fueron asumidos con la energía con la que se emprendieron algunas reformas puntuales que son reconocidas y bien valoradas aun dentro de las pésimas calificaciones que arroja el último informe del Foro Económico Mundial.

Como por ejemplo el estado de desarrollo de clusters que obtuvo un puntaje de 56/142; o la mejoría significativa (47/142) de los índices de protección a la inversión y protección a los socios minoritarios que vino de la mano de la Ley de Sociedades. En otros aspectos en los que emprendimos reformas, nos hemos quedado estancados en la media de 74/142 al no continuar el ritmo de mejora sostenida como es el caso de los indicadores del tiempo y costo para iniciar un negocio.

En el contexto regional, las reformas asumidas nos colocan en el puesto 6 para los tiempos y costos de iniciar un negocio; en el número 8 para el desarrollo de clusters, en el número 4 en facilidad de las gestiones aduaneras y en el puesto 4 para protección a los inversionistas y socios minoritarios.

Sin embargo, no puedo ocultar que ha sido desalentador el resultado de algunos proyectos importantes que apostaban a generar mayor productividad, encadenamientos e innovación en el aparato productivo nacional y cuya puesta en marcha se ha retrasado en unos casos y limitado en otros.

Me refiero a la tan reclamada y necesaria Mesa Presidencial de Exportaciones, a los programas previstos en la ley de MIPYMES incluyendo sus reglamentos, a la adopción del Sistema Dominicano de Calidad, a la reforma a la Ley de Zonas Francas y a la aplicación truncada de la Ley de Competitividad e Innovación Industrial, la cual esperamos se implemente de manera íntegra desde el primero de enero del año entrante y que además reciba todo el apoyo político y financiero que merece para que dinamice el sector industrial tal y como ha sido concebida. Es comprensible que cuando no vemos los resultados esperados, a veces como consecuencia de una realidad global que se debate entre la recesión y el estancamiento económico, se instale dentro de cada uno de nosotros la desconfianza en el futuro y en nuestra capacidad de competir.

Como colectivo, estamos llenos de información y de datos sobre lo que no funciona, funciona mal o se está deteriorando. Pero no recogemos los éxitos, ni los difundimos, ni los replicamos y mucho menos nos felicitamos. Es más, vemos sin espanto como nos comparan con países como Somalia y Etiopía, que viven en extrema pobreza con el 60 por ciento de población nómada o seminómada.

Este flujo imperfecto de información no permite conocer realmente las capacidades y potencialidades de la empresa dominicana y el impacto positivo de las políticas públicas y medidas que se adoptan.

Nos mantenemos en el plano de anécdotas y no sabemos en qué medida estamos avanzando en la adopción del paradigma de la competitividad, que ha demostrado no ser una moda, sino un signo de estos tiempos en que las tecnologías de la información han diluido las fronteras del tiempo y el espacio.

La rapidez con que se mueve la información, se transmite el conocimiento, cruzan las fronteras, los capitales y los bienes y servicios, han traído la competencia a cada rincón de la tierra. No hay espacio para esconderse, tampoco hay tiempo ni recursos para premiar y proteger lo que es incapaz de generar valor, riqueza, adaptarse al entorno global y competir.

La economía de hoy es abierta y globalizada en la que el mercado premia la innovación. De las 30 primeras empresas que existían en 1980 en los Estados Unidos, 17, más de la mitad, han sido desplazadas por nuevas empresas que no existían hace 30 años. Entre esas están Google, Microsoft, Amazon y Apple. Digamos que estas son empresas que representan la Competitividad 2.0.

En el lenguaje del software la versión 1.0 es aquella primera zapata, el programa maestro sobre el cual se levantan las mejoras. La versión 2.0 sale al mercado superando en agilidad, flexibilidad y capacidad el programa anterior, pero no lo descarta. De esa misma manera tenemos que generar un entorno donde estas cosas puedan ocurrir, donde haya espacio para el desarrollo de nuevos emprendedores, donde se estimule la competencia interna; y la calidad y la innovación, sea lo que oriente la actividad productiva.

En la Competitividad 1.0, usando el ejemplo anterior, se nos requería mejorar el clima de negocios, las instituciones, la educación, las políticas impositivas y de incentivos fiscales y el mercado financiero. Hoy en día, ya para nosotros no es suficiente la reforma, se demanda una transformación revolucionaria.

Y de eso quiero hablarles hoy. De lo que llamo Competitividad 2.0 para significar que es un estadio superior de la competitividad que rebasa la esfera de lo institucional y empresarial.

La Competitividad 2.0 además sigue la tendencia de la Web 2.0 y del advenimiento de las redes sociales que devuelve el poder al individuo y lo convierte en el centro de las políticas de desarrollo, pues se entiende que la capacidad de generar riquezas y agregar valor radica en la creatividad, en la innovación.

Tomemos el caso de Steve Jobs como ejemplo, el emprendedor que mejor personifica esta era de innovación constante. Su enfermedad ha conmocionado los mercados de una manera que la muerte de Henry Ford logró jamás. La línea de producción de automóviles estaba ya instalada, otras empresas estaban surgiendo dentro de la industria. Hoy reconocemos el valor de Apple, pero no estamos tan seguros de si podrá continuar innovando y creando en el futuro con la misma originalidad que lo ha hecho hasta ahora.

Hay un intangible, (pasión, riesgo, visión, ingenio) que nos recuerda que no existe tecnología que no sea el resultado de la obra del espíritu humano, pero más aun, que la innovación constante solo ocurre en la mente creativa del hombre.

En resumen, es hora de reconocer que esta sociedad del conocimiento es, en efecto, la que desplaza la sociedad industrial, como esta en su momento desplazó la sociedad agraria, sin que se interprete que las actividades agrícolas o industriales desaparecen, sino que son transformadas por el conocimiento y la innovación.
No me voy a sustraer del telón de fondo que acompaña a la República Dominicana en esta coyuntura. Soy consciente de que continuamos empantanados y sin solucionar de una vez por todas el problema energético, con un subsidio eléctrico que hipoteca el desarrollo del país y dificulta cumplir con las inversiones básicas en materia de salud, educación, transporte e infraestructura; y que todo esto aumenta aún más nuestro rezago de cara a la cambiante dinámica del entorno global y el surgimiento de nuevos requisitos para la competitividad de las naciones.

Desde que comenzamos a hablar de competitividad por el año 2001, recuerdo que la pregunta que siempre abría los debates era y tristemente sigue siendo: ¿Cómo vamos a competir con esta energía eléctrica tan mala y cara?

Era un tema que les confieso me dejaba sin respuestas. Al punto que ensayamos descubrir nichos de mercado donde pudiéramos entrar con los altos precios a los que nos empujaba nuestra deficiencia energética y resignarnos a perder importantes cuotas del mercado interno en beneficio de los consumidores que recibirían vía importaciones productos a mejores precios.

Pero los altos costos de los combustibles que han provocado la extraordinaria demanda de la India y de la China; la inestabilidad de los países productores y la especulación han desatado una preocupación seria a nivel global por la sostenibilidad de los patrones de consumo energético y su impacto en el medioambiente.

Y es aquí, en este escenario, en que la energía no convencional comienza a ocupar un lugar en la agenda de los países desarrollados, donde por primera vez me siento optimista en cuanto a la posibilidad real de que nuestro país cuente con fuentes de energía autóctonas, y mejor aún energía limpia.

Al ser un país pequeño, podemos movernos más rápidamente, y saltarnos etapas del desarrollo energético tradicional, para avanzar a paso firme hacia la economía que incorpora al ambiente como oportunidad, y no ya como costo. Me refiero a la economía de bajo carbono que contamina menos.

En la República Dominicana definitivamente la solución energética no puede estar centrada en la instalación o mantenimiento de plantas que utilizan combustibles fósiles. Tenemos que propiciar una transformación con energías limpias renovables, que aparte de aportar una solución energética y ambiental sostenible tienen además la capacidad de redinamizar la economía y crear empleos.

Asumamos una construcción inteligente, en donde cada techo de casa se convierte en planta generadora de energía solar, y que ya no hayan más vientos huracanados que pasen sin hacer girar las aspas de generadores eólicos.

El país ya cuenta con varios proyectos de producción de energía eólica. El Parque Eólico Los Cocos y Quilvio Cabrera iniciaron sus operaciones hace apenas algunos días, y serán inaugurados oficialmente el próximo mes de octubre, mientras que los parques El Guanillo y Matafongo entrarían en los próximos meses a la Red Nacional Interconectada de electricidad para en conjunto aportar unos 103 Megavatios. Esta energía limpia es además un compromiso urgente con nuestro medioambiente, es nuestro aporte impostergable ante la amenaza del cambio climático.

...la Competitividad 2.0 necesariamente tiene que implicar rupturas. No se trata solo de cómo hacer mejor lo que hacíamos. Hay que hacer otras cosas.

Para nosotros, romper con el patrón de energía a base de combustibles fósiles no será tan traumático, pues esas inversiones nunca han podido abastecer plenamente el mercado, debido a su alto costo no solo de instalación de capacidad sino de suministro. Estas nuevas formas de energía, aunque siguen siendo costosas, prevemos que dada la presión internacional se otorgarán más facilidades crediticias para su instalación. Nosotros debemos ser pioneros. Tenemos el sol y los vientos que son el petróleo del nuevo milenio.

Como ven, la Competitividad 2.0 necesariamente tiene que implicar rupturas. No se trata solo de cómo hacer mejor lo que hacíamos. Hay que hacer otras cosas. Dejar de transitar por viejos caminos que aunque con baches asfaltados no acortan la distancia, cuando la tecnología nos permite construir nuevas rutas que nos lleven de manera más rápida y segura. (Se puede mencionar a Odebrecht de manera casual y la Autovía del Coral; o la de Samaná)

Creo que la importancia del CNC (que dicho sea de paso me han mandado a cerrar varios seguidores de twitter) es precisamente servir de contrapunto a las demandas más inmediatas y populares que rigen a veces la toma de decisiones políticas y llamar la atención a veces al Gobierno, a veces al sector privado de que las medidas que toman y reclamos que hacen nos desvían de la ruta de la competitividad.

Estos desvíos ocurren por la tremenda dificultad que implica mantener la ruta de crecimiento económico y atender los grandes males de una sociedad profundamente desigual. Tenemos concebidas como paralelas -que en realidad se tornan en líneas divergentes- las políticas con las que estimulamos el crecimiento económico y aquellas con las que buscamos equidad y cohesión social.

Las políticas económicas son celosamente vigiladas por el sector privado, los inversionistas, los organismos multilaterales. La segunda es una labor social, un compromiso moral que corresponde al Gobierno como garante y proveedor de los servicios básicos a los más desposeídos. De esta manera los servicios públicos o básicos se convierten en espacios de la marginalidad, con ningún valor, incidencia o relevancia para los agentes económicos.

Nada más lejos de la realidad para una sociedad que debe insertarse en una dinámica de producción y competencia global; pero que además necesita de la paz social y seguridad que solo garantizan la cohesión social y el acceso a oportunidades de promoción personal.

Y voy a centrar el resto de mi exposición en resaltar dos áreas fundamentales desde las cuales, entiendo yo, podemos tener alto impacto y producir un círculo virtuoso de desarrollo si efectuamos a tiempo, y con compromiso sostenido, intervenciones innovadoras en educación y emprendimiento.

La educación y el emprendimiento no son temas de los políticos ni del ciudadano de a pie, pero debemos convertirlos en sus prioridades con la influencia y el compromiso de todos ustedes. Por eso presento ante esta selecta audiencia por primera vez estas ideas, las cuales estaremos debatiendo con mayor profundidad y perspectiva regional la próxima semana durante el V Foro de Competitividad de Las Américas.

Este año el lema del Foro reza Educando para la Competitividad y se ha escogido la educación como tema central, porque no es solo un problema de la República Dominicana, sino de todos los países del continente.

¿Saben ustedes cómo autoevaluaron los chilenos su sistema educativo según el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial este año? La calidad de la primaria ocupó 123/142 y la enseñanza de ciencias y matemáticas 124/142.

¿Y los costarricenses? Pues ellos opinan que la calidad de su educación primaria ocupa el puesto 29/142 y la calidad de sus matemáticas y ciencias ocupan el 46/142. ¿Es eso así?

No creo. Pero los chilenos están molestos con su sistema de educación que no le genera oportunidades laborales reales y están buscando cambio.

Por eso yo recibo como una gran oportunidad que hoy en la República Dominicana se valore tan negativamente la calidad educativa; no porque ella realmente se encuentre por debajo de la oferta de Somalia, Ghana o Senegal, si no porque evidentemente no responde a las necesidades de hoy.

Ahora bien, llevemos la discusión más allá de la cantidad de recursos que se asignan al sistema educativo; quiero que reflexionemos un poco más sobre la correspondencia de ese sistema educativo con la economía del conocimiento, la tecnología y la innovación.

El primer paso que propongo para abordar con nuevo enfoque el problema de la educación es dejar de verlo como una responsabilidad moral del Estado para con sus ciudadanos, y reconocerlo como el insumo de mayor relevancia para el desarrollo económico del país.

Si lo miráramos de ese modo, no estaríamos reclamando un 4% sino un aporte mucho mayor para transformaciones realmente trascendentes y con la seguridad de que esa inversión, contrario al subsidio eléctrico, tiene el mayor de los retornos. Solo a modo de ejemplo de la racionalidad de esta propuesta, cito el caso de la Fundación INICIA que ha creado un fondo de inversión social destinado a invertir en el mejoramiento de indicadores seleccionados del sistema educativo dominicano, cuantificando el impacto y el valor generado.

Los aportantes son empresas del reconocido grupo empresarial VICINI que reconocen de manera expresa que el crecimiento de las empresas no está aislado de las posibilidades de negocios del país donde realizan sus operaciones, ni de las condiciones de vida y de la capacidad educativa y adquisitiva de sus ciudadanos. Es una inversión en educación fundamentada no en la caridad, sino en el beneficio económico que deriva para todos el fortalecimiento del sistema educativo.

Igualmente la propia Cámara Americana de Comercio, desde 2006, como parte de su programa de responsabilidad social empresarial, mantiene un Programa de Educación Básica con el auspicio técnico y financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) en las que escuelas apadrinadas por las empresas reciben además soporte técnico para los docentes.
Pero para que esa inversión en educación rinda los frutos de desarrollo económico y humano que anhelamos es importante transformar el sistema que tenemos.

El Informe Técnico “Construyendo un mejor futuro para la República Dominicana: Herramientas para el desarrollo” señala que el sistema está enfocado “en la provisión de insumos para

la educación en lugar de un sistema enfocado en la producción de estudiantes de alto desempeño académico con competencias y habilidades internacionalmente competitivas".

En este mismo sentido, el Informe Attali dice:
"Que el problema radica en la falta de atención de los distintos agentes al sector educativo, mientras que la poca atención que recibe se concentra en insumos escolares (infraestructura de la escuela, cantidad de materiales educativos, número de computadoras, etc.) y no en el desempeño de los estudiantes".
Esto es producto de la valoración político-social que se le da a la educación como herramienta de reducción de pobreza y no como herramienta estratégica para la generación de riquezas; y por esa razón cuando se evalúa en el contexto de la competitividad aparecemos en último lugar.

Y este es un mal que, lamento decir, no es exclusivo del sistema de educación pública. Porque no es un problema únicamente ni principalmente de recursos.

La escuela pública, los colegios y las universidades de hoy en día responden a los mismos criterios que las crearon hace más de 50 años: a una necesidad social de eliminación de analfabetismo, de una economía preindustrial cerrada, que continúa produciendo graduados en blanco y negro, análogos, y planos en vez de producir estudiantes a colores, digitales y en tercera dimensión.

Este fracaso subyace en la concepción que se tiene de la educación como solo transmisión de conocimientos, educación pasiva. Nuestros jóvenes salen del tren académico con un título a demandar empleo y no a poner a producir su formación. Naturalmente esto era lo que demandaba la sociedad industrial: recursos humanos preparados para trabajos repetitivos, de poca innovación.

Hoy en día, producto de la revolución tecnológica no hace ningún sentido memorizar, acumular conocimientos que se encuentran en Google o Wikipedia al alcance de todos. Las competencias valoradas son: solución de problemas, interpretación de datos, análisis, extracción de información del contexto, discernimiento y raciocinio. No son asignaturas, son procesos, competencias, habilidades.

Pero si evaluamos los requerimientos de la MESCyT nuestras carreras universitarias tienen más créditos académicos que la Universidad de Stanford, el MIT o la Universidad de Harvard, y obviamente esto no se correlaciona en lo absoluto con la calidad de la enseñanza.

Pero además solo el 12% de los dominicanos se han graduado de la universidad y tenemos 45 instituciones de educación superior. De estas, solo 4 son institutos técnicos de estudio superior. Es decir, que el 88% de la oferta académica se disputa al 12% de los estudiantes y ofrece estudios superiores basados en las artes liberales. Y como si la situación no fuera suficiente, la mayor deserción universitaria ocurre en las carreras basadas en matemática como las ingenierías donde el 54% de los matriculados en Ingeniería Civil abandonan la carrera.

Claramente la universidad, con sus carreras humanistas tradicionales, no está produciendo los recursos humanos que requieren las empresas que compiten en un mundo global y mucho menos se encuentra entrenando gente para que sea capaz de tener iniciativa emprendedora.

La crisis que atraviesan los sistemas educativos de Chile, España y Estados Unidos, por citar los que han estado en la palestra recientemente, no es por insuficiencia de recursos. El gasto público y privado a nivel regional en América Latina creció de 4.1 a 4.7% mientras la tasa de desempleo aumentó a unos 19 millones de jóvenes entre 15 y 25 años.

Este sistema educativo paradójicamente aumenta la presión económica en la sociedad, pues son demandantes de empleos que no se han creado. Más grave aún, cuando es titulado, el universitario entiende que es una obligación de otros -especialmente del Gobierno-, darle el empleo que se corresponde con su formación.

Hoy en día la movilidad de la fuerza de trabajo se desplaza al margen de las barreras migratorias que se puedan poner. Se calcula que hay más de un billón de personas que están dispuestas en el mundo a movilizarse por un ascenso económico. Si ese mercado está dispuesto a moverse, aun ilegalmente, es porque hay una sobreoferta de personas que solo tienen fuerza física o que fueron educados para emplearse.

Por lo tanto, si pretendemos cambiar el modelo económico para que este responda a las demandas de una sociedad abierta pero que necesita mayor cohesión social, sujeta al impacto de un entorno global altamente competitivo, tenemos que ofrecer una nueva educación basada en innovación orientada hacia la creación de habilidades y competencias que premie la iniciativa y el riesgo. Que los individuos sean capaces de poner a producir sus conocimientos, no de alquilarlos.

El emprendimiento innovador

Con esto, no quiero abordar el tema desde la óptica limitada del uso de las tecnologías o el desarrollo de software.

El emprendimiento tiene una dimensión cultural y por eso hay que educar para el emprendimiento. En el seno del hogar y en la escuela se debe estimular la curiosidad y desterrar el "no inventes" como amenaza previa al castigo paternal.

Pero sobre todo el Estado debe impulsar la innovación mediante un conjunto de políticas públicas incluyendo políticas financieras y de mercado diseñadas para apoyar al emprendedor en su riesgo.

En el CNC desde el año 2004 comenzamos a proponer y discutir un régimen moderno para la quiebra, y aprovecho para reconocer y agradecer a la AmCham por seguir cargando sobre sus hombros la promoción de esta iniciativa.

Creo que todavía no se comprende que esta legislación quiere aliviar el trauma del fracaso en los negocios, porque para ser emprendedor e innovador, hay que tomar riesgos y algunas iniciativas fallan y por eso no debe condenarse y estigmatizarse al emprendedor. Hay sociedades que celebran el fracaso y las mejores historias de éxito son precedidas no por herencias familiares o contratas de gobierno, sino por un rosario de emprendimientos fallidos que dejaron aprendizajes de extraordinario valor e inspiración.

El hecho de que todavía hoy no tengamos esa ley de reestructuración mercantil, y la hayamos visto perimir cinco veces, da fiel testimonio de que la cultura del emprendimiento, y la asignación de reconocimiento y estímulo al que toma riesgo para crear empresas o transformarlas no son aún socialmente aceptables.

La Competitividad 2.0 nos dice que el bien que debemos proteger y promover es el generar un ambiente favorable al emprendedor, creando todo un sistema que haga fácil el aprendizaje, el entrenamiento y la innovación y que no penalice el riesgo ni el fracaso. Hoy se buscan los Jobs y los Zuckerbergs que hagan posible las empresas del futuro.

Por eso la revolución educativa debe tomar en cuenta el hacer tanto o más que el saber, como dice Felipe González en su reciente libro "Mi Idea de Europa". Lo cito porque esta frase se me quedó grabada debido tal vez a mi afición al atletismo: Si uno quiere saber cómo se corre un maratón, encontrará mucha información sobre la distancia, cómo respirar, cómo impulsar el cuerpo y toda la teoría para optimizar la carrera; pero si la persona no sale a entrenar para el maratón, el día de la carrera no obtendrá resultado alguno.

Menospreciamos el entrenamiento. Incluso, si tenemos suficientes recursos evitamos que nuestros hijos trabajen mientras estudian. Valoramos más el proceso de adquisición de conocimiento que el ejercicio práctico y las competencias que se adquieren enfrentando y solucionando problemas.

La educación no puede ser valorada únicamente por la obtención de un título académico; se le debe dar la opción al ciudadano de obtener una educación que lo especialice al trabajo.

En ese sentido quiero reconocer la labor de la empresa dominicana Implementos y Maquinarias, IMCA, que comenzó involucrándose en las escuelas ayudando a repararlas y acondicionar los servicios sanitarios, la plomería, los techos, etc., como parte de su labor de responsabilidad social. Pero una vez dentro de la escuela, no pudieron evitar involucrarse con la mejora del currículo y el impulso a la formación técnica, trabajando directamente con el Instituto Politécnico Loyola.

IMCA está contratando expertos en infraestructuras de institutos de formación profesional en los Estados Unidos para analizar el nivel técnico de la educación que ofrece el Instituto Politécnico Loyola.

Todo esto nos demuestra que estamos entendiendo con el bolsillo que necesitamos una población con competencias, entrenada, educada. Que no vamos a salir del subdesarrollo paliando torpemente una pobreza que se reproduce velozmente por sus índices de natalidad, de embarazo adolescente y de migración desenfrenada.

Hay que producir riqueza. Y en esta tarea tenemos que comprometernos todos. Yo realmente me siento optimista. Hay muchas historias más como las de Vicini, AmCham, IMCA, AES que refuerzan el tejido social, con la articulación entre empresas, institutos de formación y comunidad.
Ya ven como hablando de emprendedores e innovación volvemos de regreso a la educación, sin lugar a dudas la base de todo nuestro potencial como seres humanos y como país.

La transformación, más bien la ruptura, con el modelo de educación pasivo, que valora mejor la escuela como centro de nutrición y guardería para los padres trabajadores, y que evalúa al estudiante en base a acumulación de conocimientos y no en base a competencias o habilidad; requiere de maestros capaces de adaptar el contenido para que sea relevante al estudiante.
Sabemos que en la República Dominicana, la impopularidad de programas de educación superior en ciencias e ingenierías está relacionada con una preparación inapropiada desde el kínder hasta la secundaria en matemáticas y ciencias.

La deficiencia o inseguridad del profesor en estos contenidos se transfiere a los estudiantes. Son además asignaturas muy abstractas, las cuales para ser entendidas deben convertirse en conocimiento útil y práctico. Es en este momento del proceso de aprendizaje donde debemos intervenir con las herramientas adecuadas.

Por eso entiendo, que las acciones y demandas que en materia de educación e inversión en educación sostiene el sector privado, debe encontrar un espacio institucional desde donde incidir eficazmente en las etapas tempranas de la formación.

Por eso, desde esta tribuna, propongo que en El Consejo Nacional de Educación la participación del sector empresarial sea más decidida, no como un puesto simbólico entre 27 miembros designados. La discusión de los planes decenales de la educación debe contar con el liderazgo del sector empresarial para no ser abordados únicamente entre educadores, maestros, las ONG ligadas al tema educativo y funcionarios.

Es hora de que la educación sirva a los propósitos de desarrollo y crecimiento productivo del país y que las aulas formen a los ciudadanos capaces de insertarse de manera provechosa a la economía y más aún sean parte del futuro económico con su aporte directo a la creación de nuevas empresas.

Por eso insisto en la urgencia de colocar la inversión en educación como una inversión productiva, como lo son por ejemplo los puertos y aeropuertos. Asumirla como insumo tan importante para el desarrollo económico como es la estabilidad macroeconómica o la política monetaria o la energía eléctrica.

Cuando veamos la educación como un insumo productivo, no cuestionaremos medidas como la enseñanza obligatoria del inglés desde la primaria, pues seremos conscientes de que tanto para mantenerse actualizado en conocimientos como para brindar servicios en una economía globalizada se requiere dominar este idioma.

Oppenheimer afirma que el inglés es un factor común entre los países de mayor innovación. Explica el fenómeno indicando que los artículos científicos están escritos predominantemente en el idioma inglés y el costo de traducción de los mismos es prohibitivo para los investigadores que no leen el idioma. Además, toma cerca de cinco años para un conocimiento publicado en forma de artículo en inglés ser traducido en la forma de texto universitario en el idioma español. Los chinos eso es lo que han hecho y ahí radica su mayor revolución. La tierra del camarada Mao, insignia del comunismo del siglo pasado, hoy imparte inglés a todos sus niños porque se prepara para ser una potencia económica mundial.

Menospreciamos el entrenamiento. Incluso, si tenemos suficientes recursos evitamos que nuestros hijos trabajen mientras estudian. Valoramos más el proceso de adquisición de conocimiento que el ejercicio práctico y las competencias que se adquieren enfrentando y solucionando problemas.

¿Para qué nos estamos preparando nosotros?

A juzgar por nuestra Estrategia Nacional de Desarrollo, por nuestro Plan Nacional de Competitividad y por la política de apertura al comercio y la inversión, la República Dominicana ha decidido ser un país plenamente integrado a la economía global y que aprovecha sus recursos de manera innovadora y sostenible.

Pero para que este enunciado pase a ser plan de acción debemos alinear cada una de nuestras acciones desde el hogar hasta la empresa, tanto las políticas públicas, los incentivos como también la responsabilidad social con los valores de competitividad e innovación.

Y la verdad sea dicha, al momento de elaborar ese valioso documento-guía, los temas de economía y productividad se trataron junto a las autoridades monetarias, el Centro de Exportación e Inversión, el Consejo de Competitividad, el Ministerio de Industria y Comercio y no hubo nadie que identificara la importancia de que allí estuvieran las autoridades de educación.
Esas autoridades se encontraban en una habitación contigua

junto con los representantes de salud pública, discutiendo las políticas sociales, acompañados de las ONG.

Y esto lo digo con un dejo de sincera reflexión sobre nuestro propio accionar en el Consejo Nacional de Competitividad, donde si bien es cierto que desde el punto de vista de políticas públicas y de reformas al clima de negocios, las iniciativas puestas en marcha entre el 2006-2008 nos merecieron ser incluidos en el prestigioso listado de GRANDES REFORMADORES del Banco Mundial en el año 2009, no menos cierto es que en la discusión de las reformas para la competitividad no abarcamos con planes de acción sectores tan neurálgicos como la educación o la energía.

Y en ese sentido estaremos solicitando que tanto el Ministerio de Educación, el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el INFOTEP ingresen al Consejo Nacional de Competitividad como miembros de pleno derecho para coordinar con los sectores productivos los programas pilotos para ensayar y poner a prueba modelos educativos de ruptura con el sistema tradicional y pasivo vigente.

Es hora que entendamos que no podemos seguir viendo las políticas educativas desde la perspectiva de políticas sociales, bajo el viejo esquema de lucha contra el analfabetismo, cuando hoy tenemos un nuevo tipo de analfabeto, aquel que no maneja el inglés ni las computadoras.

Tenemos que comenzar a ver la educación como el motor generador de riqueza y fomentar la acumulación de capital humano innovador y creativo, y que esté dispuesto a correrse los riesgos del mundo de hoy. Levantar una generación sin miedo a enfrentarse de manera independiente a la creación de riquezas y de nuevos valores.

Y yo me siento optimista de nuevo. Diez años después de empezar a trillar este camino predicando la competitividad y recibiendo noticias descorazonadoras de los informes globales, al ver el nivel de desempleo, de baja productividad, el pobre desempeño de nuestros estudiantes y la eterna crisis energética que me hacían sentir pesimista y frustrado al igual que ustedes. Pero les confieso que aunque parezca contracorriente, sí hay espacio para renovar el compromiso. Y no me siento optimista únicamente porque veo claramente oportunidades reales en el desarrollo de las energías renovables y de bajo carbono, o de la capacidad que tenemos para reformar nuestro sistema educativo y para estimular la innovación y el emprendimiento; sino porque he conocido esa generación aguerrida y emprendedora. Es la generación 2.0, que se cohesiona por redes, que no se acomoda sino que se moviliza, tiene iniciativa, pasión y compromiso.

Es la generación que demanda educación y protección al medioambiente, que coloca valores por encima de rentas.

Y a ellos nos debemos todos. Los políticos, empresarios, educadores, académicos, religiosos, servidores públicos y privados y organizaciones de la sociedad civil todos tenemos que empujar juntos para lograr la transformación que requiere el sistema educativo, que en definitiva se trata de la transformación del país.

Análisis estratégico e innovación en los sectores de telecomunicaciones y turismo.

Celso Garrido

Posibilidades y desafíos en América Latina y El Caribe*.

En este trabajo se aborda, desde una perspectiva estratégica y global, el análisis de las tendencias y los desafíos de competitividad e innovación para los sectores de telecomunicaciones y turismo en América Latina y el Caribe (ALC). El objetivo es identificar condiciones y posibilidades que se presentan para estos sectores, las pymes y el desarrollo económico de la región.

En la primera sección se destaca el interés por estudiar estos dos sectores, así como reconocer que a nivel global, ambos registrarán tendencias positivas durante la presente década, que es el período en que se encuadra este análisis estratégico. Ese entorno es positivo para los actores de estos sectores en ALC, pero para lograr éxito estos deben reconocer las condiciones en las que opera el contexto global, con el fin de adoptar decisiones estratégicas adecuadas a ello. Específicamente, considerando el entorno globalizado y de fuerte competencia impulsada por grandes líderes internacionales que inciden en forma decisiva en las tendencias mencionadas, así como las marcadas asimetrías en la participación de países y regiones y las cambiantes condiciones tecnológicas.

*Documento presentado en el V Foro de Competitividad en las Américas en Santo Domingo, República Dominicana.

En la segunda sección, se presentan dos herramientas conceptuales relevantes para el tema a analizar, como son de una parte el ecosistema de negocios, en el que las estrategias de los agentes individuales operan como una comunidad integrada por distintas industrias y actores y en donde las acciones competitivas de una empresa suponen, al mismo tiempo, coevoluciones con todos los demás elementos participantes en el ecosistema. La segunda herramienta es el modelo de negocios, que explica cómo resolver la coevolución en el ecosistema como un elemento positivo para la empresa, lo que implica que los participantes en dicho ecosistema compartan una representación de la totalidad del proceso. En conjunto ecosistema y modelo de negocios constituyen herramientas relevantes para el análisis, el diseño y la implementación de estrategias orientadas al desarrollo de la competitividad sobre la base de la innovación, en condiciones complejas como aquellas en que operan los sectores de turismo y telecomunicaciones.

En la tercera sección se considera a nivel global y desde el encuadre conceptual propuesto, la situación del ecosistema económico de las tecnologías de información y comunicación (TIC) donde están incluidas las telecomunicaciones y el de turismo compuesto por los clientes; los proveedores de servicios al consumidor final; los intermediarios y los canales de distribución; los proveedores de insumos y servicios; y finalmente las comunidades que reciben a los turistas. El primero ha estado marcado por la convergencia de medios y las permanentes transformaciones tecnológicas y en los modelos de negocio que han significado la emergencia de nuevos competidores. Por su parte, la actividad de turismo está sufriendo profundas transformaciones con el paso desde el turismo de masa al individualizado, así como por los cambios en los modelos de negocio alimentado por el impacto de las TIC en esta actividad.

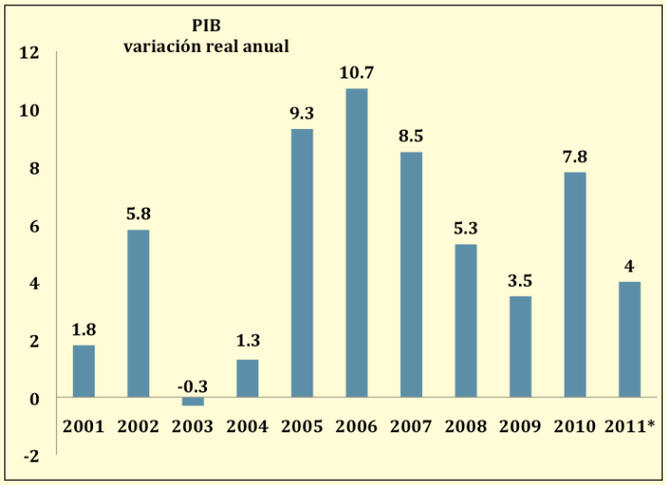
En la cuarta sección se presentan las tendencias de cambio para ambos sectores en ALC, los que en el curso de la última década, han experimentado importantes transformaciones, tanto por efecto de la evolución en ambos ecosistemas a nivel global, antes analizada aquí, como por los cambios de diverso orden ocurridos en la región. En telecomunicaciones hubo procesos de desregulación de gran impacto así como cambios en las condiciones de competencia. Por ejemplo, los grandes operadores enfrentaron la competencia de las compañías de cable, lo cual dio lugar a la difusión del servicio de triple-play en la región. Por su parte, en telefonía móvil hubo cambios importantes con la expansión de la comunidad de desarrolladores de la región integrados a redes globales, la evolución hacia modelos de negocios con tecnologías convergentes y normas abiertas, y la adecuación tecnológica. Por otra parte, a nivel regional ha habido políticas públicas relevantes como es el caso de la Comisión de Banda Ancha para el Desarrollo Digital, creada por la ITU y la UNESCO.

Por su parte las tendencias del turismo en la región parecen estar signadas por los mencionados cambios en el ecosistema global y por la implementación de políticas públicas de largo plazo, que lograron generar posiciones de liderazgo en algunos países, como es el caso de México, República Dominicana o Cuba. En esa dirección, más recientemente se han formulado estrategias gubernamentales específicas para posicionar a regiones y países, como por ejemplo, las concretadas en portales de marca-país como colombiaespasion.com o peru.travel. Particular interés reviste casos como el de la oferta de la Junta de Turismo de Jamaica en jamaicamia.com, con una fuerte orientación a la diferenciación turística junto con la oferta de paquetes diversos, o el portal places.eyestour.com, promovido por Puerto Rico Tourism Company, cuyo objetivo es que el turista proponga su plan individual, mediante una atractiva presentación de videos y georreferenciación para sus destinos turísticos. Sin embargo, tanto en telecomunicaciones como turismo a nivel global, los ecosistemas correspondientes de la región tienen por delante fuertes desafíos, si pretenden mantener e incrementar su competitividad en sus respectivos ecosistemas de negocios, para lo cual las prácticas innovadoras resultan determinantes.

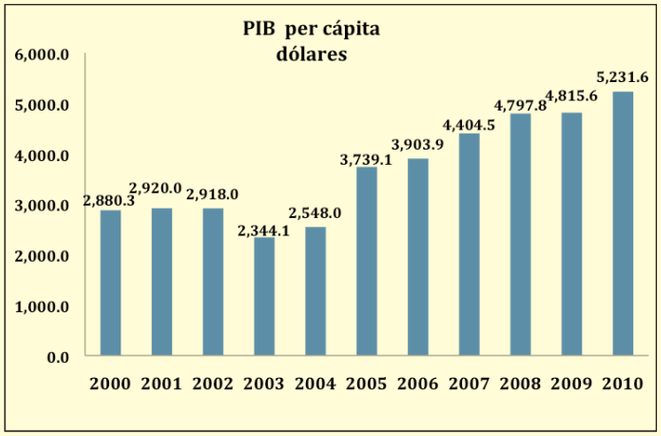
En conjunto ecosistema y modelo de negocios constituyen herramientas relevantes para el análisis, el diseño y la implementación de estrategias orientadas al desarrollo de la competitividad sobre la base de la innovación.

El estudio concluye señalando que en la región se presentan extraordinarias posibilidades para emprendimientos de negocios en turismo y telecomunicaciones, aunque para ello es necesario la conformación de ecosistemas de negocios más estructurados en ambos sectores, para lo cual contribuiría en grado sumo el estimular la inversión privada local e internacional. En el ecosistema de TIC resulta indispensable incrementar las medidas de políticas públicas que impulsen las infraestructuras vinculadas con la banda ancha, para favorecer la inclusión digital; mientras que en el sector de turismo la OMT señala que se ha abierto en la región un amplio campo de acción para las políticas públicas, con el fin de promover las competencias de los operadores e impulsar iniciativas conjuntas con el sector privado, del tipo “marca país”, que posicionen a la región en la competencia global, o para el desarrollo de clusters regionales en las opciones turísticas de interés especial. En este es determinante que los países mantengan e incrementen su inversión en infraestructura, así como que impulsen políticas para promover las pequeñas empresas dedicadas a dar servicios en los distintos tipos de turismo.

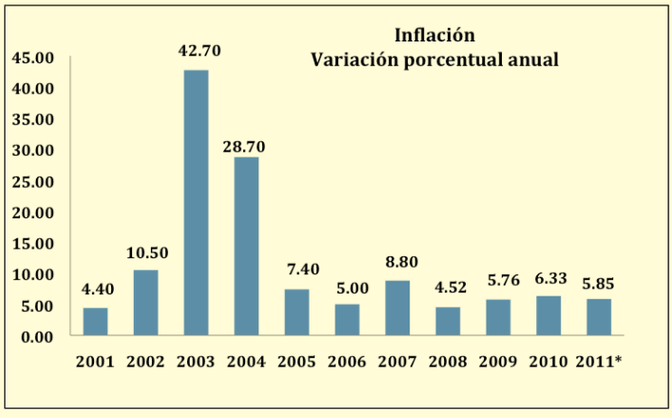
Barómetro:
indicadores de coyuntura



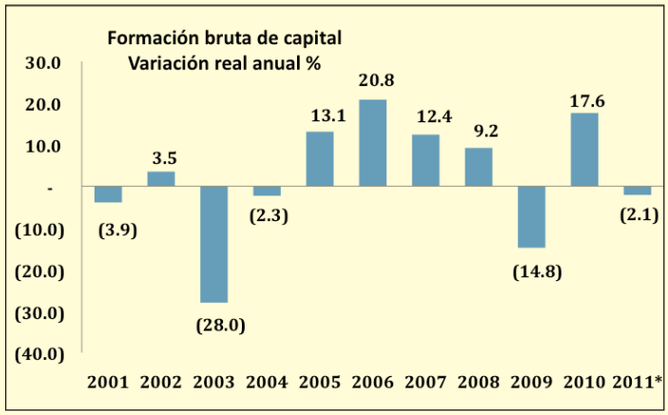
Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana. *cifras preliminares.



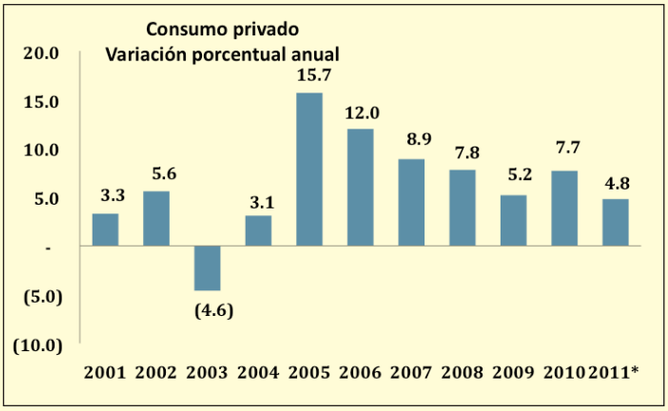
Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana.



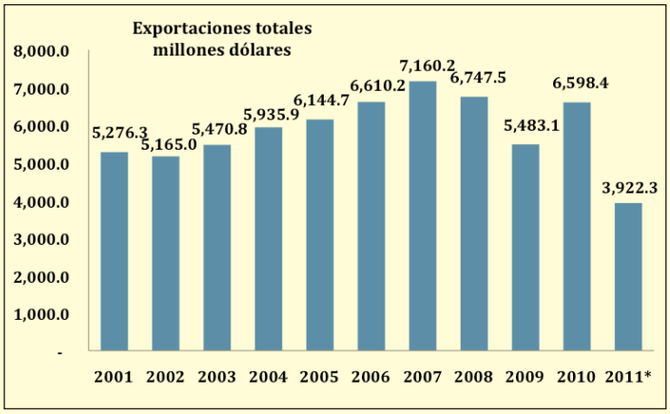
Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana.
*cifras preliminares



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



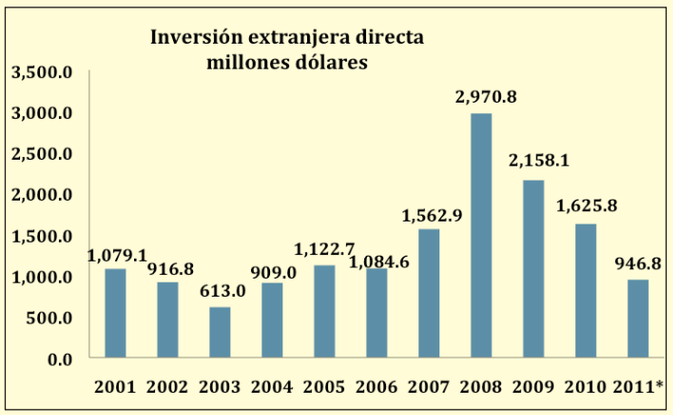
Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana.
*cifras preliminares



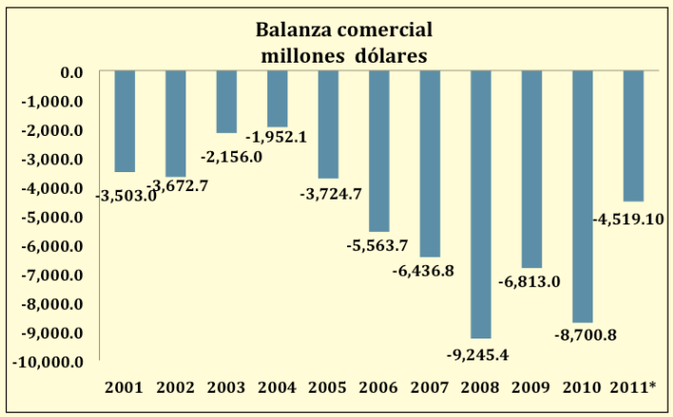
Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana.
*cifras preliminares

Barómetro:
indicadores de coyuntura

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

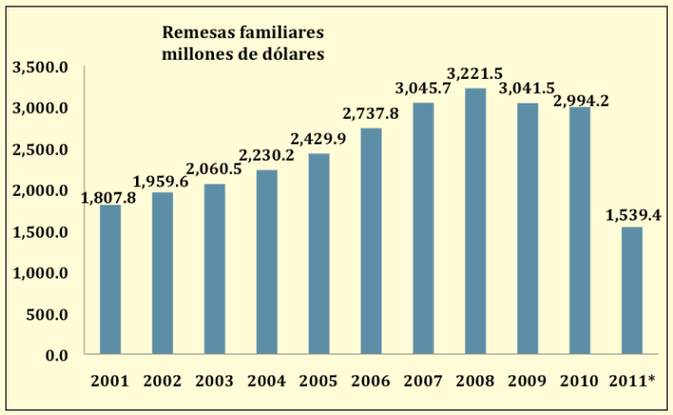


Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana. *cifras preliminaries

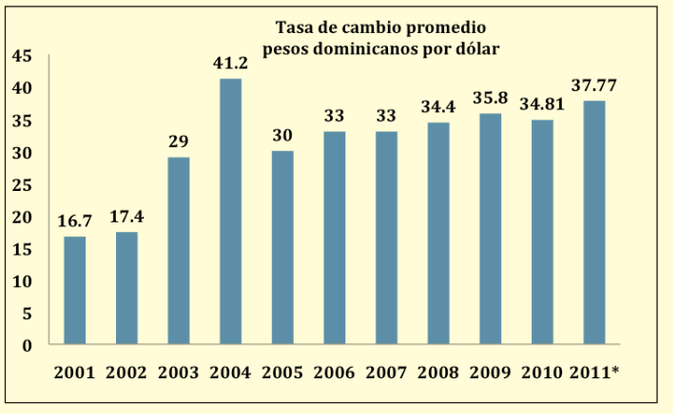


Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana. *cifras preliminaries

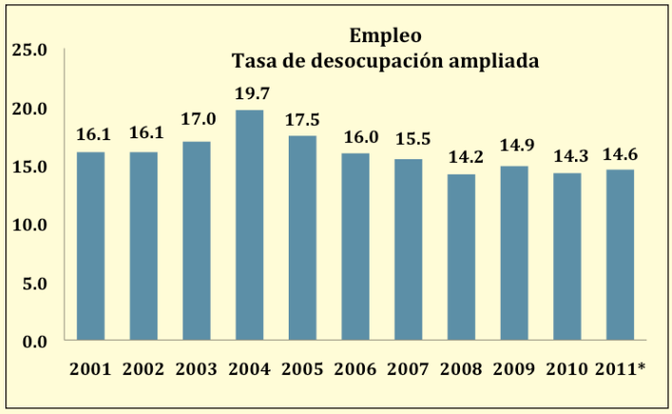
Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana. *cifras preliminaries



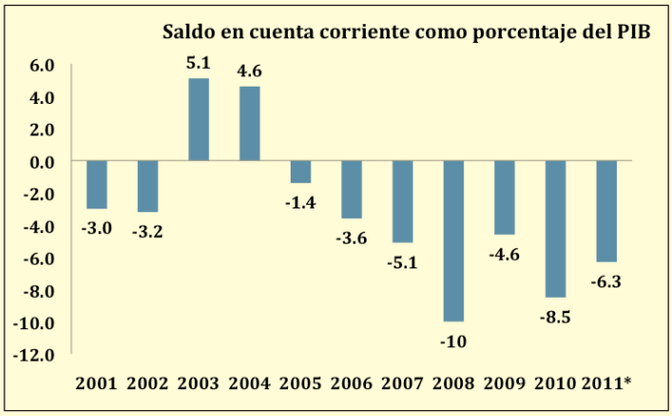
Fuente: Elaborado por el ICSD con datos del Banco Central de la República Dominicana. *cifras preliminaries



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



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



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

Modernización institucional y legislativa

Principales proyectos de leyes que cursan las cámaras legislativas

El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) escogió a los 13 jueces del Tribunal Constitucional (TC) y los 17 magistrados de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), en una nueva sesión de trabajo encabezada por el presidente Leonel Fernández. Así lo informó el ministro de la Presidencia, doctor César Pina Toribio.

El Tribunal Constitucional estará presidido por Milton Ray Guevara y los suplentes serán Leyda Margarita Piña y Lino Vásquez Samuel.

Además fueron ratificados por un período de 12 años el doctor Ray Guevara, Vásquez Samuel, Víctor Joaquín Castellanos, Justo Pedro Castellanos y Rafael Díaz Filpo. Fueron confirmados por espacio de nueve años, Hermógnes Acosta, Ana Isabel Bonilla, Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez. En tanto, que Víctor Gómez Bergés, Leida Margarita Piña, Idelfonso Reyes y Jottyn Cury David, estarán por seis años.

Durante la reunión el Consejo Nacional de la Magistratura determinó que la Suprema Corte de Justicia estará presidida por el doctor Mariano Germán, Julio César Castaños como primer sustituto y la doctora Mirian Germán; segundo sustituto.

Serán miembros de este alto tribunal Esther Agelán Casanova, José Alberto Segarra Cruceta, Martha Olga García, Sarah Henríquez, Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Francisco Jerez Mena, Robert Plascencia, Juan Hirohito Reyes, Alejandro Moscoso, Frank Soto, Víctor José Castellanos, Edgar Hernández, Jorge Subero Isa y Dulce Rodríguez de Goris.

El presidente Leonel Fernández encabezó el acto en el que el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) juramentó a los jueces que habrán de integrar el Tribunal Superior Electoral (TSE), el Tribunal Constitucional (TC) y la Suprema Corte de Justicia (SCJ).

Los primeros en jurar ante el Jefe de Estado y el país fueron los magistrados del TSE; seguidos por los del TC y por último los jueces de la SCJ, en un acto que tuvo lugar en el Salón de Embajadores del Palacio Nacional.

Las primeras palabras, como presidente de la SCJ del magistrado Mariano Germán Mejía, fueron para comprometerse a darle continuidad a los trabajos realizados por sus antecesores en el organismo judicial. "Sin justicia no hay democracia ni desarrollo económico, y logrando la justicia y el desarrollo económico se logra la paz", proclamó Germán Mejía en la ceremonia de juramentación.

De su lado, el presidente del Tribunal Constitucional, doctor Milton Ray Guervara, agradeció el esfuerzo del presidente Fernández para que en la nueva Constitución que nos rige haya un órgano que, como el tribunal que encabeza, proteja los derechos fundamentales.

Pidió la comprensión de la sociedad dominicana, al tiempo de indicar que el TC no resolverá de inmediato los problemas legales, "pero es el inicio para garantizar un verdadero Estado de derecho en la República Dominicana".

El presidente del TSE, doctor Mariano Rodríguez Rijo, se comprometió a cumplir cabalmente la misión de fortalecer la democracia y el sistema electoral dominicano.

El proceso de escogencia de los magistrados de las altas cortes, incluyendo la restructuración de la Suprema Corte de Justicia, inició el pasado 11 de agosto 2011. Se celebraron 20 sesiones de vistas públicas televisadas. El CNM evaluó a 272 abogados aspirantes de 281 convocados originalmente, a través de 100 horas de intenso trabajo que se prolongaron por cuatro meses.

Poder Ejecutivo promulga el Presupuesto 2012 mediante la Ley 294-11

La pieza fue publicada en la Gaceta Oficial; aprobada la semana anterior a la publicación.

El Poder Ejecutivo promulgó el Presupuesto General del Estado del próximo año, por un monto que supera los RD$430 mil millones. Firmada por el presidente Leonel Fernández, está contenida en la Ley 294-11 y publicada en la Gaceta Oficial.

La Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Presupuesto Nacional en segunda lectura, tal y como fue sometido por el Poder Ejecutivo. Previamente, había sido sancionado por el Senado de la República.

La Cámara Baja aprobó el Presupuesto del 2012 en una sesión que muchos calificaron de relámpago, por la rapidez con que fue conocida la pieza por los diputados del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). La iniciativa fue aprobada con 83 votos a favor y 57 en contra.

El año que viene, el sector educativo recibirá RD$66,700 millones, casi un 3% del Producto Interno Bruto (PIB).

El presupuesto está calculado a base de una tasa del dólar de 40.3% y con un financiamiento de RD$78 mil millones.

El Ministerio de Salud Pública recibirá un incremento de 17% y su monto será RD$46,400 millones. La Presidencia recibirá un incremento de un 24.9% y su monto será de más de RD$44 mil millones. Para el subsidio al sector eléctrico se proyectaron US$300 millones y para la Junta Central Electoral RD$4,400 millones, conforme anunció Temístocles Montás, quien fungió como vocero. La pieza fue conocida por el Consejo de Ministros durante el mes de septiembre pasado.

Acuerdan agilizar modificación de la Ley Orgánica de la Policía

Tras dos horas de reunión, el presidente Leonel Fernández culminó su visita a la Policía Nacional donde se reunió con su plana mayor y con el ministro de Interior y Policía, José Ramón Fadul, donde se acordó agilizar el proceso para que el Congreso Nacional apruebe lo antes posible la modificación de la Ley Orgánica de la Policía.

El funcionario dijo también que se va a elaborar un plan para que la Policía se convierta en un organismo más de prevención que de represión.

Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo

El Senado aprobó en primera lectura el proyecto de Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END), con varias enmiendas para establecer un pacto para el otorgamiento del cuatro por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) a la educación, a partir del 2013, así como para consignar pactos energético y fiscal.

Conforme al informe final del proyecto, rendido por el presidente de la comisión bicameral que lo estudió, senador Félix Bautista, la educación obtendría un 5% del PIB para el 2015; un 6% para el 2020; un 6.5% para el 2025 y un 7% para el 2030. Resalta que es fundamental elevar la calidad de la educación y dignificar la profesión docente, así como establecer un sistema de evaluación de la calidad educativa.

Bautista dijo que los recursos son importantes y necesarios, pero consideró fundamental elevar la calidad, cobertura y eficacia del sistema educativo, como dispone el proyecto, que fue liberado de lectura y aprobado por los 17 senadores presentes.

En lo energético. Según el pacto, el Gobierno reduciría el subsudio a este sector mediante un plan quinquenal que bajaría los aportes de unos US$700 millones al año actuales a US$55 millones en el 2030.

En lo fiscal. La END establece, según las reformas, la necesidad de que las fuerzas políticas, económicas y sociales arriben a un pacto fiscal orientado a financiar el desarrollo sostenible. Esta meta se lograría mediante una ley que establezca normas y penalidades para garantizar su cumplimiento.

Este pacto fiscal integral deberá aprobarse en un plazo no mayor de tres años, una vez la END se convierta en ley, expresa el informe.

Ley orgánica. Bautista explicó que una de las enmiendas hace esta ley orgánica porque, según dijo, deben ser orgánicas todas las leyes que traten sobre inversión pública. Al convertirse en orgánica, esta ley precisaría de las dos terceras partes del quórum de las cámaras para ser modificada. Dijo que la idea es lograr reducir la evasión fiscal, elevar la calidad, eficiencia y transparencia del gasto.

Poder Ejecutivo declara el 2012 "Año del Fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho"

El Poder Ejecutivo declaró al 2012 como el Año del Fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho en la República Dominicana.

Mediante el Decreto número 768-11, el presidente Leonel Fernández afirma que la República Dominicana se rige por una Constitución de carácter ampliamente progresista, producto del consenso de todos los sectores de la vida nacional.

En otro de sus cinco considerandos la disposición presidencial añade que "en el marco de esa Constitución se ha creado un conjunto de organismos públicos que tienen como objetivo el fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho en la República Dominicana".

Señala además que "la democracia ha sido un objetivo mayor de las luchas sociales llevadas a cabo por el pueblo dominicano en la reciente historia política del país. Y que por el papel que le asigna la Constitución, el correcto funcionamiento de esos organismos es una condición *sine qua non* para lograr los objetivos de una verdadera democracia representativa"

El presidente Fernández destaca que la democracia se ha convertido en América Latina y el mundo, en una aspiración fundamental de las sociedades como régimen que permite la concreción de los derechos humanos.

Comercio exterior e inversión extranjera

Las zonas francas en el mundo y su contribución al desarrollo de las naciones. Experiencias regionales. CNZFE

Hace unas semanas, el presidente Leonel Fernández otorgó un reconocimiento especial a 93 empresas de zona franca -la mayoría de ellas, Empresas Multinacionales- que durante más de 20 años han contribuido con el desarrollo social y económico de la República Dominicana. Como bien explica la literatura económica nacional e internacional, durante los últimos 40 años, el programa de zonas francas ha sido uno de los pilares de la política de desarrollo productivo en nuestro país.

En la actualidad, unas 555 empresas de zonas francas operan en los 48 parques industriales localizados en 28 de las 32 provincias del país. Dichas empresas generan más de 130,000 empleos directos, y más de 200,000 empleos indirectos. Durante el 2010, sus exportaciones superaron los US$4,000 millones, ocupando el 62% de las exportaciones totales del país. Se estima que solamente en sueldos, las zonas francas pagarán este año unos 18,000 millones de pesos.

Es indiscutible el hecho de que las zonas francas han liderado el proceso de transformación productiva del sector industrial dominicano. Actividades de alta tecnología tales como: manufactura de dispositivos médico-quirúrgicos,componentes electrónicos para la industria informática, instrumentos eléctricos-mecánicos de alta precisión, entre otros, se han desarrollado en el país gracias a los sistemas productivos creados en las distintas zonas francas, en las cuales dichas actividades gozan de atractivos servicios adaptados a sus necesidades en términos de distribución y logística, capacitación y reclutamiento de personal, seguridad e higiene, servicios sociales y de salud, telecomunicaciones, entre otros.

También, de forma espontánea, las distintas regiones del país se han especializado en rubros industriales específicos, creándose así verdaderas economías de aglomeración. Por ejemplo,

mientras la manufactura de textiles, calzados y artículos de piel, productos de tabaco y cigarros se ha concentrado en el norte del país; la fabricación de productos médicos, farmacéuticos y componentes eléctricos/electrónicos ha echado raíces en la Región Sur, principalmente en el área periférica de la provincia de Santo Domingo.

Al mismo tiempo, como causa y consecuencia, los conglomerados y/o regiones productivas creadas por los incentivos de zonas francas, han facilitado el proceso de inserción de la República Dominicana en la economía internacional, principalmente mediante la atracción de inversiones de Empresas Multinacionales y la exportación de sus productos a los mercados internacionales. Además de los resultados sociales y económicos, la presencia de estas empresas en el país ha aportado dos grandes beneficios: primero, la formación de una nueva clase gerencial de categoría mundial; y segundo, la adopción de sistemas, tecnologías y estándares internacionales en los procesos de producción de bienes y servicios.

Hoy día, profesionales dominicanos ocupan posiciones ejecutivas a nivel corporativo en estas multinacionales, teniendo incluso bajo su responsabilidad las operaciones desarrolladas por dichas empresas en otros países de la Región. También, solo por citar un ejemplo, dentro del sector industrial dominicano las zonas francas han sido pioneras en la implementación de sistemas energéticos renovables, mediante la generación *"on-site"* de energía térmica y eléctrica a partir de biomasa. Esto constituye un claro ejemplo de transferencia de tecnologías en aspectos que van más allá de los procesos de manufactura.

¿Qué son las zonas francas? ¿Cuál es el alcance de este modelo?

Aunque existen ciertas variaciones en su tipología, el Banco Mundial (2008) define las zonas francas como: "áreas geográficas delimitadas, administradas por una sola entidad, en las cuales se otorgan ciertos incentivos (por ejemplo, exenciones arancelarias a las importaciones, o procedimientos aduaneros simplificados) a las empresas que allí se instalan o a los negocios que allí se desarrollan". La Organización Internacional del Trabajo (OIT) las define como: "Instalaciones industriales cercadas, autónomas, establecidas para el desarrollo de operaciones de manufactura para la exportación y de procesamiento de servicios externos tercerizados, mediante el otorgamiento de incentivos fiscales y financieros".

La primera zona franca "moderna" -Shannon Free Zone- fue construida en Irlanda, en el año 1959, aunque en esencia, modelos similares existen desde el siglo XIV. A partir de entonces, diversos tipos de zonas francas han proliferado en todo el mundo. Actualmente, las zonas francas son operadas tanto por entidades públicas como privadas* , y su desarrollo requiere de una combinación de políticas públicas adecuadas (usualmente, en la forma de incentivos fiscales) e infraestructuras físicas de calidad. En algunos casos, estos modelos nacieron como proyectos pilotos para la adopción de reformas económicas integrales, principalmente en países con sistemas económicos complejos e instituciones débiles, como alternativa para la creación de ambientes de negocios propicios para la atracción de inversiones. Sin embargo, la expansión de las zonas francas en los países industrializados, es una evidencia de que estas no son instrumentos únicamente viables para países en desarrollo con baja capacidad para la articulación de políticas; son también alternativas estratégicas para la competitividad en un ambiente económico globalizado.

En la práctica, las zonas francas suelen adquirir distintos nombres; algunos de ellos son: Zonas Económicas Especiales, Zonas de Libre Comercio, Zonas de Procesamiento para la Exportación, entre otros.

Dentro de sus distintos modelos operativos, podemos citar algunos de especial interés. Por ejemplo, las Zonas Francas Comerciales son áreas cercadas con beneficios impositivos, en las que se ofrecen servicios de almacenamiento y distribución para facilitar el comercio, el trasbordo y operaciones de rexportación. La Zona Libre de Colón, localizada en Panamá, es el mejor ejemplo de este tipo de zona franca. Las Zonas de Procesamiento para la Exportación, son las tradicionales zonas francas industriales que durante más de 40 años se han desarrollado en la República Dominicana. También, en muchos países se han establecido Puertos Libres, en los cuales se desarrollan actividades típicas de puertos, que van desde el manejo y consolidación de carga, embarques y desembarques, hasta turismo y comercio minorista. El Subic Bay Freeport de Filipinas (que cuenta con más de 700 proyectos de inversión) y la Zona Económica Especial de Aqaba, Jordania, son buenos ejemplos de Puertos Libres.

En países como China (Shenzhen) y Brasil (Manaus) ciudades y provincias son designadas de forma íntegra como zonas francas, en las cuales se han incorporado modelos híbridos que incluyen todos los anteriores. Macau, Hong-Kong, Singapur y Dubai, son ejemplos icónicos de ciudades completas designadas como Zonas Económicas Especiales. En Mauricio, una Zona Económica Especial se extiende a través de toda la Isla.

Las Zonas Francas Uniempresariales, son aquellas empresas a las que se le otorgan incentivos de zona franca de forma individual, indistintamente de su localización, aunque en países como República Dominicana (Zonas Francas Especiales) dicha clasificación se otorga cuando la actividad productiva requiere de proximidad a los recursos procesados (call centers, en áreas metropolitanas, y agronegocios, en las zonas rurales).

Por otro lado, en muchos países se ha desarrollado el concepto de "Zonas Especializadas" en las cuales se instalan compañías del mismo rubro productivo. Algunos ejemplos son el "Singapore Science Park (SSP)" especializado en actividades de alta tecnología; "Labuan Offshore Financial Centre" de Malasia; y el "D1 Logistics Park", de República Checa, dedicado a servicios

* Según el Banco Mundial, más del 62% (2,032) de las zonas francas localizadas en economías en transición, son operadas por entidades privadas.

Cuadro núm. 1: Tipos de zonas francas

Tipo	Objetivo de desarrollo	Configuración geográfica	Localización típica	Actividad elegible	Mercado	Ejemplo
Zonas de Libre Comercio (Zonas Francas Comerciales)	Apoyar el comercio	Tamaño < 50 hectáreas	Puertos de entrada	Comercialización y facilitación comercial	Doméstico y de exportación	Zona Libre de Colón, Panamá.
Zonas de Procesamiento para la Exportación (Zonas Francas tradicionales)	Manufactura para la exportación	Tamaño < 100 hectáreas; el área total es designada como ZF	Ninguna	Manufactura y procesamiento	Principalmente exportación	ZF de Karachi, Pakistán.
Zonas Francas Híbridas	Manufactura para la exportación	Tamaño < 100 hectáreas; solo una porción del área total es designada como ZF	Ninguna	Manufactura y procesamiento	Exportación y doméstico	Parque Industrial de Lat Krabang, Tailandia.
Zonas Económicas Especiales/Puertos Libres	Desarrollo integral	Tamaño > 100 km2	Ninguna	Multiusos	Doméstico, interno y de exportación	Zona Ec. Especial de Aqaba, Jordania, Subic By Freeport (Filipinas); Shenzhen, China; Manaus, Brasil.
Zonas Francas Urbanas	Revitalización urbana	Tamaño < 50 hectáreas	Zonas urbanas deprimidas o rurales	Multiusos	Doméstico	"Empowerment Zone", Chicago.
Zonas Francas Uniempresariales	Manufactura para la exportación	Variable, según actividad empresarial	Todo el territorio de un país	Manufactura y procesamiento	Exportación	México, Madagascar, Rep. Dom.

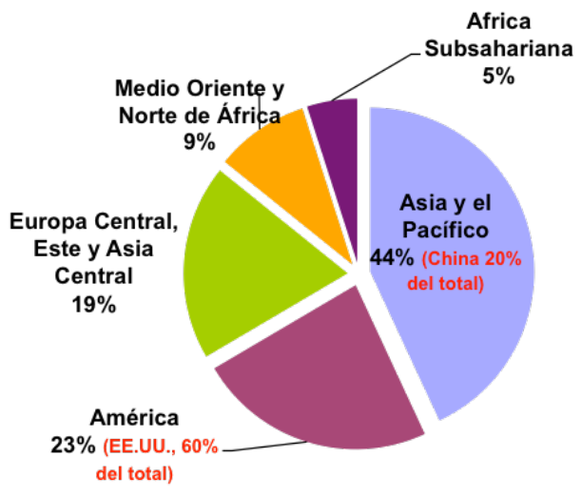
Fuente: FIAS. Banco Mundial, 2008.

de almacenaje, trasbordo y rexportación. Parques como el SSP generalmente se localizan próximos a universidades y centros académicos.

¿Cuál es el impacto global de las zonas francas?

El impacto social y económico de las zonas francas se puede medir a través de los beneficios que han generado en sus países anfitriones. Dichos beneficios pueden ser clasificados como: estáticos, que incluye el empleo directo, exportaciones, generación de divisas y atracción de Inversión Extranjera Directa (IED); y dinámicos, como: empleo indirecto, capacitación, transferencia de tecnologías, efecto demostrativo derivado del aprendizaje de "buenas prácticas", y desarrollo regional. En el largo plazo, estos últimos tienen un mayor peso en el desarrollo de las zonas francas y de los países.

Número de zonas francas por región
(En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, 2008.

En el año 2008 el Banco Mundial estimó un total de 3,000 zonas francas operando en 135 países, las cuales generan un total de 68 millones de empleos directos, y aproximadamente 102 millones de empleos indirectos. Más aún, se estima que el comercio de las zonas francas, en términos de valor agregado, aporta un beneficio anual de US$500 billones. Según la OIT, en el año 1975, solo existían 79 zonas francas en 25 países, las cuales empleaban a unas 800,000 personas.

En cuanto a las exportaciones, según datos de la Asociación Mundial de Zonas Económicas Especiales (WEPZA, por sus siglas en inglés) y la OIT, en el año 2007 las zonas francas realizaron exportaciones por U$S 851 billones, lo que representa cerca del 40% de las exportaciones mundiales.

Vale destacar que en muchos países las exportaciones de zonas francas son vitales en el desempeño de su comercio exterior. Por ejemplo, en Panamá, las exportaciones de zona franca representan más del 65% del total de exportaciones nacionales. Otros países en los que las exportaciones de zonas francas tienen alta participación son: Nicaragua (79%), Filipinas (78%), Marruecos (61%), Costa Rica (54%) y Pakistán (50%). Además, con el establecimiento de zonas francas, muchos países lograron diversificar sus exportaciones, debido a la entrada de IED en la industria manufacturera. A partir del año 1990, la participación de las exportaciones de manufactura se incrementó desde un 10% hasta un 50% en distintos países de Asia, África del Norte y Latinoamérica.

Cuadro núm. 2: Indicadores de zona franca en países seleccionados

País	No. de zonas francas	Exportaciones (En billones)	Empleos	Principales actividades
EE.UU.	266	US$ 20	400,000	Automotriz, petróleo, electrónica
China	190	US$ 145	30,000,000	Textiles, electrónica, productos eléctricos
India	114	US$ 44	550,000	Textiles, electrónica, joyería
Rep. Checa	92	US$ 68.6	55,534	Autopartes, electrónica, servicios financieros y tecnologías de la información.
Filipinas	83	US$ 32.1	545,000	Electrónica, semiconductores, autopartes
Rep. Dominicana	48	US$ 4.1	130,000	Textiles, dispositivos médicos, electrónica
Emiratos Árabes Unidos	26	US$ 5.0	552,000	Comercio, farmacéuticos, alimentos
Malasia	13	US$ 117	369,000	Electrónica, semiconductores, autopartes
Corea del Sur	3	US$ 5.0	80,000	Electrónica, alta tecnología.

Fuente: CNZFE, 2010 (para Rep. Dom.); otros países, Banco Mundial, 2008.

En lo que se refiere a la incidencia de las zonas francas en los procesos transferencia de tecnologías y modernización industrial de los países, es evidente que muchas zonas francas localizadas en el este de Asia han tenido mayor éxito que aquellas localizadas en otras regiones. En países como Filipinas, la manufactura de productos electrónicos experimentó un proceso de sofisticación que impulsó el desarrollo de actividades de apoyo a la industria, tales como diseño, I+D, entre otras. Por otra parte, las zonas francas han promovido el desarrollo de competencias por parte de sus recursos humanos, principalmente mediante el establecimiento de centros de formación *in-situ* de apoyo a actividades de alto valor agregado e industrias intensivas en conocimiento.

También, el desarrollo de habilidades por parte del personal nativo de gerencia media, ha sido un elemento catalizador para la difusión tecnológica y el fomento del espíritu emprendedor. Por ejemplo, nuestro país -en el que un 37% de la inversión acumulada en las zonas francas es de capital dominicano- así como en otros países como Filipinas y Mauricio, las empresas de propiedad local se han incrementado de forma significativa, en la medida en que muchos gerentes de Empresas Multinacionales dejan sus puestos de trabajo para iniciar sus propios proyectos empresariales.

Dentro de los países en desarrollo, ¿cuáles son los casos de notable éxito e innovación?

Diversos autores han señalado experiencias regionales exitosas en el desarrollo del modelo de zonas francas durante los últimos 40 años, dentro de los que se destacan las experiencias de Latinoamérica y el Sudeste Asiático. En el año 1992, el Banco Mundial publica en su serie sobre investigación de políticas, el documento "Export Processing Zones" en el cual reconoce el éxito alcanzado por las zonas francas en Asia, así como en países como la República Dominicana, en términos de empleo, exportaciones, valor agregado y atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).

Al mismo tiempo, muchos estudios han identificado algunos elementos que inciden en el éxito o fracaso de una zona franca. Fundamentalmente, todos enfatizan que el éxito de las mismas tiene mayor vinculación con la calidad de los servicios, infraestructura y facilidades ofrecidas por los operadores de las zonas francas, que con los incentivos fiscales provistos por los Gobiernos, aunque estos últimos son fundamentales para su operación. Algunas de las facilidades y servicios provistos por operadores privados de zonas francas exitosas incluyen: facilidades de cuidado infantil, subcentros médicos, centros de conferencias, áreas de exhibición de productos, centros comerciales, servicios tercerizados (gestión de nóminas, reclutamiento de personal) facilidades y asistencia técnica para la capacitación e incubación de nuevas empresas, áreas de almacenaje común, servicios de Internet y telecomunicaciones de alta velocidad, entre otros. Fomentar el desarrollo de un amplio rango de actividades, desde la manufactura hasta la comercialización y los servicios profesionales, y promover el desarrollo de zonas francas operadas por el sector privado, han sido elementos comunes de buenas prácticas.

Pero en términos de las experiencias específicas, veamos algunos resultados cuantitativos y cualitativos de las regiones y países que, además de la República Dominicana, han sido señalados como "champions" en materia de zonas francas:

China

En el año 2010, China se convirtió en el país mayor exportador a nivel mundial, superando por primera vez en la historia a los Estados Unidos. No es un secreto que el modelo de zonas francas en dicho país ha sido la plataforma óptima para el desarrollo exportador y la atracción de IED hacia el gigante asiático. Actualmente, el 20% de todas las zonas francas localizadas en el continente asiático, se encuentran ubicadas en China. Igualmente, las zonas francas chinas generan un total de 30 millones de empleos, lo que representa el 45% de los empleos totales generados por las zonas francas en el mundo. Un total de trescientas empresas "Fortune 500" tienen operaciones en las zonas francas de China.

Sin embargo, el caso de China es único en todo el mundo. Las zonas económicas especiales (como usualmente se les llama en China) fueron establecidas como "Caballo de Troya" para la

implementación de reformas económicas orientadas hacia la atracción de Inversión Extranjera Directa. El impacto económico del programa en China ha transformado regiones completas de manera sorprendente. La Zona Económica Especial de Shenzhen es un buen ejemplo del impacto de las zonas francas en la economía China. Después de 30 años de crecimiento, Shenzhen pasó de ser un pequeño pueblo de pescadores, a una pujante metrópolis urbana. Hoy día, las exportaciones totales Shenzhen superan los US$ 50 billones al año (14% del total nacional), con una inversión acumulada de US$ 30 billones, generando 3 millones de empleos directos.

Pero lo que hace espacialmente único al caso de China, es que dentro de las Zonas Económicas Especiales existen cientos de zonas francas con diferentes incentivos económicos, incluyendo 14 Ciudades Costeras Libres, 15 Zonas de Libre Comercio, 17 Zonas de Procesamiento para la Exportación, 54 Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico, 53 Zonas de Alta Tecnología, 15 Áreas Fronterizas de Cooperación Económica, y muchas otras zonas francas a nivel de ciudades y provincias. También China ha sido pionera en el desarrollo de Zonas Francas Integradas.

Buenos ejemplos de este tipo de zonas francas lo son, el Suzhou Industrial Park y la Zona Franca de Tianjn, los cuales integran actividades de logística, manufactura y servicios.

Shenzhen, China.

Sudeste asiático.

Durante las últimas 3 décadas, el desarrollo de las zonas francas en la Región de Asia y el Pacífico ha sido encabezado por los "Tigres Asiáticos", localizados en el este y sudeste de Asia. Las Zonas de Procesamiento para la Exportación han jugado un rol determinante en la promoción y diversificación de las exportaciones de muchos de estos países asiáticos, dentro de los que se encuentran Corea del Sur, Sri Lanka, Taiwán y Malasia. Todos han sido exitosos en la atracción de inversiones para la manufactura de productos de alto valor agregado, que incluyen las industrias electrónica, química y automotriz. Se ha calculado que el retorno de las zonas francas del sudeste de Asia es muy superior a los costos de oportunidad estimados. Por citar un ejemplo, Malasia, un país pequeño en comparación con otros gigantes asiáticos, es el segundo país del mundo en exportaciones de zonas francas, con un valor total de US$ 117 billones, superado solo por China. También, las zonas francas en dicho país generan más de 380,000 empleos directos. Dentro de los principales proyectos integrales de zonas francas en Malasia, se destaca el Súper Corredor Multimedia, que recientemente se ha expandido hacia todo el valle de Klang y la región de Penang, alcanzando una extensión de 750 kilómetros cuadrados. Dicho proyecto incluye empresas de investigación y desarrollo, *"e-business",* telemedicina, servicios de *outsourcing* informáticos, universidades, entre otros, que en conjunto, invierten más de US$ 230 millones en I+D. El "Penang Skills Development Centre", que también opera en la misma zona, ha sido ampliamente reconocido por su éxito en el desarrollo de competencias y habilidades en materia tecnológica por parte de los recursos humanos de la zona. Más aún, las firmas localizadas en el estado de Penang, han iniciado su transición hacia la cuarta fase de absorción y difusión tecnológica, lo que significa que estas empresas actualmente adaptan las tecnologías importadas a sus propias necesidades, lo que les permite fabricar equipos de diseño propio para suplir a las Empresas Multinacionales.

Emiratos Árabes Unidos (Dubai).

Durante los últimos 40 años, este país ha experimentado un crecimiento económico excepcional, basado en gran medida en el desarrollo de los sectores de energía, turismo, comercio y logística, tecnologías de la información, servicios financieros, entre otros. Sin embargo, pocas personas saben que este desarrollo se ha basado en el modelo de zonas francas. De hecho, las zonas francas en este país generan un total de 552,000 empleos directos, lo que representa el 25% del empleo total nacional.

Jebel Ali Free Zone, Dubai, Emiratos Árabes Unidos.

Como ejemplo, podemos citar el caso de la Zona Económica Especial Integrada "Jebel Ali Free Zone", uno de los mayores centros logísticos y de distribución de toda la región, con más de 6,000 empresas, incluyendo 117 empresas Fortune 500,

que generan 138,000 empleos directos y un comercio total de US$ 68 billones. Jebel Ali es una subsidiaria del gigante DP World y forma parte de innovador Corredor Logístico de Dubai, que conecta dicha zona franca con el Puerto Jebel Ali y el Aeropuerto Internacional Al Maktoum -aún en desarrollo- el cual tendrá una capacidad para consolidar 12 millones de toneladas de carga al año, e incluirá urbanizaciones, campos de golf, centro de logística, centro de reparaciones de aviones, etcétera.

Pero además, Dubai lleva la delantera en el desarrollo de nuevas Zonas Francas Especializadas, incluyendo el "Internet City" y el "Dubai Media City", las cuales promueven exportaciones de servicios basados en las Tecnologías de la Información, y otros servicios multimedia. Proyectos similares existen en los sectores financiero y educativo.

Las zonas francas también han contribuido con el desarrollo de industrias claves en otras economías emergentes asiáticas como La India, cuyas exportaciones de zonas francas ascienden a US$ 48 billones. Por ejemplo, los parques de tecnologías de software en este país, han sido críticos para la expansión y sofisticación de las actividades de Tecnologías de la Información, no solo en el procesamiento de datos y codificación de software, sino también en el desarrollo de software complejo, diseño de contenidos y operaciones de multimedia.

Zona Franca Coyol, Costa Rica

América Latina.

Como ya se indicó, en Latinoamérica las zonas francas también han tenido un impacto social y económico substancial. Aunque el líder latinoamericano absoluto es México, con más de 109 zonas francas que generan 1.3 millones de empleos y exportaciones por US$ 10 billones, existen también muchos casos de notable éxito. En Centroamérica, incluyendo a la República Dominicana, existen 178 zonas francas que generan más de un millón de empleos directos, y exportaciones totales por US$ 21.7 billones. Sin embargo, los programas más dinámicos de la subregión han sido los de Costa Rica, Panamá y la República Dominicana.

En Costa Rica, la participación de las zonas francas en las exportaciones de manufactura, creció desde un 10% en 1990, hasta un 55% en el año 2003. 10 años atrás, las principales exportaciones de las zonas francas eran confecciones; hoy día, más de la mitad de las exportaciones corresponden a circuitos modulares y otros componentes electrónicos, lo que evidencia que la diversificación industrial ha ocurrido con mayor rapidez en Costa Rica que en sus vecinos regionales. También, las zonas francas demostraron ser un mecanismo muy efectivo para la atracción de inversión extranjera. En el año 2008, Costa Rica logró atraer el 27% de los flujos totales de IED hacia Centroamérica. Multinacionales como Intel, Coca Cola, Baxter y Bridgestone, tienen operaciones en las zonas francas de Costa Rica.

Uruguay representa otro caso importante latinoamericano de innovación en materia de zonas francas. Con solo 13 zonas francas operando en el país, más del 60% de las exportaciones totales del país provienen de dichas zonas francas. Muchas zonas francas uruguayas se han especializado en actividades de alto valor, y en las mismas se ofrecen servicios y facilidades de vanguardia. Un caso interesante lo constituye Zonamérica, la cual fue galardona como recientemente como "Zona Franca Latinoamericana del Año" durante la celebración de la XV Conferencia Latinoamericana de Zonas Francas, celebrada en Guatemala en el presente año.

Zonamérica, es una zona franca líder orientada hacia las Tecnologías de la Información, software, biotecnología y operaciones electrónicas, en la que operan 300 unidades de negocios. "Tata Consulting Services" (India) es una de las compañías de Zonamérica involucradas en el desarrollo de software para el mercado hispano. Algunos de los servicios ofrecidos por esta zona franca incluyen: Redes "WI-FI" y fibra óptica, Telepuertos, Seguridad de Internet, servicios de Helpdesk "on-site", seguridad perimetral inalámbrica, edificios inteligentes, facilidades de laboratorios de investigación, centros de negocios, y centros de cuidado de la salud. Otras compañías con operaciones en Zonamérica son: PriceWaterhouseCoopers, VeriFone, Deloitte, Merck, KPMG y Merryl Linch.

Las zonas francas de Colombia, también se encuentran experimentando un interesante proceso de innovación. Según PROEXPORT, actualmente se desarrollan nuevos proyectos de inversión en zonas francas, por un total de US$ 5.7 billones, los cuales podrían generar 42,000 empleos directos, y 92,000 empleos indirectos. Otros proyectos recientes incluyen "Ciudadela de la Salud", en la cual se han establecido centros de diagnóstico, atención preventiva, urgencias, rehabilitación, hospital, etc., que buscan ofrecer servicios integrales a sus pacientes. También se promueven zonas francas especializadas en energía, multimedia y agroindustria.

Sin embargo, como ya señalamos, las zonas francas no constituyen una estrategia exclusiva de los países en desarrollo. Países desarrollados como Estados Unidos han utilizado el modelo de zonas francas para fomentar el desarrollo de sus exportaciones. Las grandes compañías automotrices de dicho

país mantienen sus operaciones de manufactura en muchas de las 266 zonas francas localizadas en el país norteamericano.

También, se destaca el programa de Zonas Francas Urbanas en Francia, el cual ha emulado las experiencias de EE.UU. y el Reino Unido. En la actualidad, más de 85 Zonas Francas Urbanas han sido aprobadas en Francia, con el fin de promover la revitalización de áreas urbanas deprimidas.

El futuro

En el nuevo esquema de zonas francas, el Estado tendrá el compromiso de regular y promover la actividad, mientras que el sector privado está llamado a construir, desarrollar y operar zonas francas sobre la base de la recuperación del capital invertido y la facilitación de servicios de clase mundial. El establecimiento facilidades de "ventanilla única" *in-situ* para el procesamiento de documentación, permisos y licencias, y la designación de intermediarios de servicios como beneficiarios de zona franca, también favorecerán la operatividad del modelo en el futuro.

Además, la creatividad y la flexibilidad serán elementos claves para a la consolidación del modelo. Los ejemplos citados en el presente artículo, evidencian que el establecimiento de esquemas rígidos no favorece la articulación de una región productiva con todos los actores que intervienen en la cadena global de valor, y que en efecto, fortalecen la competitividad de una región específica. Observamos que las nuevas propuestas incluyen actividades que van desde la generación eléctrica hasta el establecimiento de hospitales, centros logísticos, puertos, aeropuertos y hasta ferrocarriles.

Sin embargo, los programas de zonas francas deben de formar parte integral de los planes nacionales de desarrollo y viceversa. La experiencia ha demostrado que aquellas zonas francas que han permanecido como enclaves, sin vínculos estrechos con su sociedad anfitriona, al final no logran exhibir beneficios dinámicos con una alta incidencia sobre desarrollo social y económico de los países.

El sector exportador como eje del desarrollo de la República Dominicana

Importancia del sector exportador en economías pequeñas y abiertas

Rafael Camilo*

Antes de los noventa, en la República Dominicana los ciclos de crecimiento históricamente se vieron interrumpidos por *"shocks"* externos que han reducido la entrada de capitales y en el peor de los casos han influido en crisis de balanza de pagos, devaluaciones, inflación, desempleo, fuertes reducciones de las importaciones y de la actividad económica en general.

Para esa época, la experiencia internacional ya había demostrado claramente que países con un sector exportador importante eran menos propensos a sufrir este tipo de crisis.

Por estas razones, el actual modelo de desarrollo económico para la República Dominicana, desde comienzos de los años noventa, se basa sobre una premisa fundamental: promover decididamente al sector exportador.

Desde principios de los noventa se inició un proceso para transformar nuestra economía realizando reformas al sector externo con el propósito, en general, de eliminar el sesgo "anti-exportador" derivado del anterior modelo de Sustitución de Importaciones. Así, los aranceles se redujeron principalmente para los insumos, materias primas y bienes de capital, se eliminaron los tipos de cambio múltiples; las restricciones a la adquisición de divisas y entrada de capitales, entre otras reformas.

Además, como otra forma de apoyo al sector exportador, la política de apertura funcionó bajo el objetivo de garantizar el acceso preferencial de nuestras exportaciones a los mercados de

*Director General de Aduanas de la República Dominicana, discurso pronunciado ante la Asociación Dominicana de Exportadores (ADOEXPO).

nuestros principales socios. En ese sentido el país ingresó a la Organización Mundial del Comercio en 1995 y, a partir de allí, ha suscrito Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica, Europa y el Caribe.

Veinte años después, cabe preguntarse si se ha avanzado en la dirección de las premisas bajo las cuales se realizaron estas reformas estructurales. Para responder a esa interrogante, es imperativo detenerse a analizar aspectos relacionados con el desempeño exportador: su dinamismo, contribución al PIB, la estructura exportadora y sus futuras oportunidades de expansión.

Las transformaciones ocurridas en el sector exportador a lo largo de las últimas dos décadas

Al analizar el desempeño del sector se distinguen claramente dos etapas: la primera de fuerte crecimiento de las exportaciones y que abarca toda la década de los noventa y una segunda, caracterizada por una reducción en su dinamismo y que va desde el año 2000 hasta la fecha.

Fuerte crecimiento del sector exportador: período 1990 – 2000

Durante los años noventa, las exportaciones de bienes crecieron a una tasa anual promedio de 14%, más del doble que el PIB, que para ese período alcanzó un 6%; aumentando considerablemente su contribución al producto, pasando de un 11% en 1990 a un 24% en 2000.

El proceso de reformas estructurales, que se inició en 1991 y se consolidó en la gestión gubernamental, 1996-2000 primera gestión del PLD, abarcó desde el sector financiero, el sistema tributario, la desregulación y privatización de algunas empresas del Estado, el comercio exterior y la promoción de exportaciones como punta de lanza para orientar nuestra estructura productiva hacia el exterior.

La fuerte expansión registrada por el sector exportador durante esa década fue liderada en gran medida por las zonas francas, las cuales crecieron a una tasa anual promedio de casi 20%, mientras que las exportaciones nacionales mostraron un crecimiento modesto de 3%, trayendo como consecuencia un cambio en la matriz exportadora.

Así, a inicios de los noventa, el 40% de nuestras exportaciones todavía se concentraban en los productos tradicionales: azúcar, café, cacao, tabaco y algunos minerales. Para el final de la década, dichos productos únicamente representaban el 7.5%, mientras que las zonas francas pasaron a representar el 83% de las exportaciones de bienes.

Si bien es cierto que el sector confecciones y textiles de zonas francas representaban casi el 50% de las exportaciones, favorecidas en parte por el acceso privilegiado al mercado norteamericano; también, dentro de zonas francas se apreciaba el surgimiento de nuevos sectores exportadores como los productos eléctricos, farmacéuticos, joyería, calzados y manufacturas de tabaco, que en conjunto representaban ya para el año 2000 más del 30% de nuestras ventas externas.

El final de la década de los noventa nos encontraba con un sector exportador más robusto, con mayor peso dentro de la economía, más diversificado y en franca expansión creciendo a tasas por encima del PIB, reduciendo nuestra histórica dependencia del financiamiento externo.

Pérdida del dinamismo del sector exportador: período 2001-2010

Luego del período de estabilidad y auge económico propiciado por las reformas estructurales, la economía dominicana enfrentó un importante *shock* interno y diversos *shocks* externos a partir del 2001. En efecto, 1) la desaceleración de la economía de Estados Unidos, 2) la creciente competencia de Asia, particularmente China, 3) la crisis bancaria de 2003, que costó 20.5% del PIB, 4) el impacto de la crisis de los commodities en el 2007 y 5) la crisis internacional a partir del 2008 y sus negativos efectos en forma simultánea sobre nuestras tres principales fuentes de divisas: exportaciones, turismo y remesas.

Ese complejo entorno internacional incidió en que las exportaciones crecieran a una tasa de apenas 1.4%, una baja sustancial con respecto al 14% experimentado en los años noventa. Para 2010, el sector exportador había reducido su contribución al PIB, pasando de un 24% en el año 2000 a un 13% a finales de 2010.

Contrario a la década anterior en que las zonas francas lideraron el crecimiento exportador, esta vez fueron las exportaciones nacionales las que mostraron un mayor dinamismo. Dentro de estas, hay que destacar los “productos menores” que crecieron a una tasa promedio de 10%; con lo cual aumentaron su participación dentro de las exportaciones totales, de un 6.1% en 2000 hasta un 25.9% en 2010; en realidad hace mucho que los productos “menores” son “mayores”. En contraste, las zonas francas experimentaron una contracción de 1.5%.

Dentro de las zonas francas, si bien es cierto el sector de textiles y confecciones experimentó un fuerte declive, la década recién finalizada también propició el crecimiento y la consolidación de sectores que aportan un mayor valor agregado como el sector farmacéutico, los productos eléctricos y la joyería que ya representan más de un tercio de las exportaciones. Asimismo, surgieron nuevos productos de exportación como alimentos procesados y envasados, plásticos y acero.

El auge de los productos “menores” y los nuevos productos en zonas francas, así como los nuevos productos industriales, nos revelan que, a pesar de la difícil situación, los sectores productivos dominicanos han sido capaces de encontrar nuevas oportunidades de exportación.

Sin embargo, estos nuevos productos no han alcanzado la escala suficiente para compensar la caída en las exportaciones de textiles y otros rubros tradicionales. El final de la década nos encuentra con un sector exportador con una menor incidencia en el PIB, menos dinámico que en la década de los noventa, pero más diversificado y con nuevas potencialidades de crecimiento.

Ahora bien, cualquiera podría pensar que la difícil situación por la que atraviesa nuestro aparato exportador se vería reflejada en un menor crecimiento de la economía, sin embargo la economía siguió creciendo, aunque apoyándose en fuentes no transables que no son las más deseables para sostener un crecimiento de largo plazo.

Desde 1992 hasta 2010, ninguna otra economía de América Latina se expandió tanto como la economía dominicana, la cual creció en promedio a una tasa per cápita de 6.8%. El notable desempeño permitió que el PIB per cápita se triplicara, pasando de US$1,600 en 1992 a US$5,200 en 2010.

Sin embargo, al realizar el análisis para cada década, se observa que mientras en los años noventa los sectores transables, es decir, la agricultura, la manufactura local, las zonas francas y el turismo contribuían con un 43% del crecimiento del PIB, para el período 2000-2010 esa contribución se ha reducido al 21%.

La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) considera que cualquier modelo de desarrollo productivo que se proponga para República Dominicana debe garantizar el fomento de la capacidad exportadora, como base para un crecimiento sostenible.

Lo anterior significa que durante los últimos años el crecimiento de la República Dominicana se ha venido apoyando en el sector no transable; y dentro de este sobresale el sector de telecomunicaciones que ha aportado el 43% al crecimiento del valor agregado de los últimos diez años.

Así, hemos pasado de una etapa de crecimiento robusto, diversificado y con alta contribución del sector transable a una etapa en la cual el crecimiento está concentrado en el sector no transable y dentro de este en la industria de telecomunicaciones.

Las dificultades asociadas a los procesos de crecimiento basados en el sector no transable son varias: 1) enfrentan un límite natural que viene dado por el tamaño del mercado interno, 2) los sectores no transables son menos propicios para aumentar la productividad total de la economía y, 3) van asociados a déficits de cuenta corriente, y por lo tanto somos más propensos a sufrir crisis recurrentes de balanza de pagos. En la última década República Dominicana operó con un déficit promedio en cuenta corriente de 5.0% del PIB, 3 puntos mayor que en los años noventa, es decir, el crecimiento es menos sostenible.

El sector exportador como eje del modelo de desarrollo de la República Dominicana

Por todas estas razones, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) considera que cualquier modelo de desarrollo productivo que se proponga para República Dominicana debe garantizar el fomento de la capacidad exportadora, como base para un crecimiento sostenible.

De hecho, para cumplir con las metas planteadas en la estrategia, en el sentido de sostener tasas de crecimiento del PIB per cápita de entre el 3 y el 5% por los próximos 20 años, las exportaciones tienen que crecer a una tasa anual promedio del 10%. En la última década estas solo crecieron al 1.4%, sin embargo, en los noventa la expansión exportadora fue de 14%, por lo que sí es posible lograr esa meta.

Al final del período, el tamaño del sector exportador de bienes y servicios tendría que haber alcanzado aproximadamente el 51% del PIB, en la actualidad ese ratio es del 29%, nuevamente tenemos que volver nuestra mirada a la década de los noventa cuando nuestro aparato exportador alcanzó casi el 40% del PIB.

Como podemos ver, aún con todo y sus dificultades, una estrategia de desarrollo productivo sin el sector exportador es inconcebible. La cuestión fundamental entonces es saber qué políticas son necesarias para lograr su despegue.

Actualmente, el país cuenta con un marco legal de incentivos para el sector exportador. En ese sentido, a lo largo de estas dos décadas se crearon las leyes 8-90 de Zonas Francas de Exportación, la Ley 84-99 de Reactivación y Fomento de las Exportaciones y la Ley 392-07 sobre Competitividad e Innovación Industrial, además el país suscribió una serie de Tratados Comerciales con el fin de ampliar nuestros mercados de exportación.

Si bien es cierto, dichas leyes en su momento fueron efectivas para dinamizar la producción exportadora, lo cierto es que esos esquemas de apoyo muestran signos de agotamiento y ciertamente deben ser revisados desde una perspectiva integral.

En el caso del aprovechamiento de las leyes que apoyan al sector exportador como las Zonas Francas y PROINDUSTRIA por ejemplo, observamos que las exportaciones que se hacen desde estos dos regímenes han venido perdiendo participación dentro de las exportaciones totales, en el caso de las zonas francas pasando de un 83% en 2001 a un 61% en 2010 y mientras que las de PROINDUSTRIA de un 18% en 2007 a un 15% en 2010.

Por otro lado, en materia de los Acuerdos Comerciales, el país ha suscrito distintos Tratados con los países de CARICOM, Centroamérica y Estados Unidos, la Unión Europea y uno bilateral con Panamá obteniendo resultados mixtos.

Desde que entró en vigencia el DR-CAFTA en 2007, el déficit comercial con Estados Unidos se incrementó en un 51.8%; las importaciones desde Estados Unidos y Puerto Rico han aumentado en US$570 millones, mientras que nuestras exportaciones cayeron en US$260 millones, aunque excluyendo el ferroníquel, las exportaciones sí crecieron en 10% pero el resultado sigue siendo deficitario.

Sin embargo, la dinámica del comercio dominicano en el marco del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, EPA, ha sido distinta. El Tratado entró en vigencia en 2009 y, a partir de allí, las exportaciones aumentaron seis veces más que las importaciones.

Así, vemos que los acuerdos comerciales son una potencial fuente de beneficios para las economías que los adoptan. Sin embargo, todavía tenemos que abrir camino a las exportaciones dominicanas hacia estos países signatarios.

En resumen, el incremento de las exportaciones de bienes y servicios necesita de renovados esquemas de apoyo, en concreto, es imperativo la discusión sobre políticas específicas para incentivar la producción de los sectores transables más importantes: turismo, agropecuario e industrial, que en conjunto, representaron en 2010 el 44% del PIB y contribuyen con el 39% del empleo.

Política agropecuaria

El sector agrícola representa un 7.5% del PIB, un 14.5% del empleo y un 15% de las exportaciones. Sin embargo, la importancia de este sector va mucho más allá de lo que dicen los números; el sector agropecuario presta valiosos servicios ambientales, tiene el potencial para generar energía a través de los biocombustibles y sobre todo produce los alimentos de los dominicanos.

Actualmente, el entorno internacional representa para la agricultura una serie de retos y oportunidades. Por un lado, existe consenso acerca que los altos precios internacionales de los alimentos se mantendrán a largo plazo, lo cual significa una gran oportunidad para nuestra producción en la medida que nuestros productos de exportación son más rentables y que los productos importados, que ahora son más caros, pueden ser sustituidos por producción doméstica.

Por otro lado, como ya se ha dicho, la creciente apertura comercial, representa una oportunidad para exportar más, pero al mismo tiempo representa el enorme reto de competir con las importaciones provenientes de los países parte del Acuerdo.

Enfrentar esos retos y aprovechar esas oportunidades requiere de grandes esfuerzos para aumentar la competitividad del sector agropecuario. Así, es necesaria una política sectorial fuerte y en la cual el rol del Gobierno sea el de acompañar a los productores para que vayan superando los obstáculos que les impiden aumentar su productividad.

Consciente de esto, el Gobierno, a través del Consejo Nacional de Competitividad, ha venido impulsando la estrategia de clusters en el sector agropecuario, estrategia que tiene como objetivo lograr un aumento en las escalas de producción a través de la integración de productores de todo tamaño.

Con gran satisfacción vemos como las experiencias en los clusters de banano, aguacate, piña, mango y el tabaco son objeto de reconocimiento a nivel internacional. El éxito mostrado por estas agro-cadenas está sirviendo de base al CNC para seguir trabajando en la conformación de nuevos clusters en el sector agropecuario.

Sin embargo, a pesar de estos logros, es necesario reconocer que la agricultura dominicana todavía enfrenta muchos cuellos de botella que impiden su crecimiento. En ese sentido es necesario superar algunos problemas como:

a) La inseguridad jurídica relacionada con la tenencia de la tierra, lo que desincentiva las inversiones.

b) La insuficiencia en el crédito agropecuario, el cual únicamente representa el 5% del total de créditos y el 11% del crédito productivo del país. En ese sentido, el crédito del sector público no es suficiente para cubrir a la mayor parte de los agricultores y por otro lado el sector privado muestra escaso interés para apoyarlo; se hacen necesarias medidas urgentes, una forma de cambiar esta situación podría ser el desarrollo de adecuados esquemas de seguros agrícolas y la creación de un banco de segundo piso con fondos públicos y privados.

c) Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos destinados a la agricultura. Aquí el reto está en articular los servicios públicos ofrecidos por el Ministerio de Agricultura y otras instituciones en una sola plataforma, con amplia capacidad para atender las demandas en materia de asistencia técnica, lo cual conlleva una reforma institucional.

Relativo a este tema, vale la pena destacar que el país ha venido avanzando en el marco del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PATCA III). Este Programa ha venido contribuyendo sostenidamente al incremento de la productividad del sector agropecuario, mejorando la capacidad de exportación de nuestros productos a través de la provisión e integración de mejores prácticas de sanidad animal y vegetal.

Sin embargo, aún queda camino por recorrer; afortunadamente el Ministro de Hacienda acaba de conseguir el apoyo del BID para continuar inmediatamente con la tercera fase de este Programa.

Así, dados los múltiples beneficios de la actividad agrícola es necesario trabajar para lograr un acuerdo sectorial a largo plazo entre los sectores público y privado, es decir, Gobierno, legisladores, productores, sistema financiero y otros agentes; solo así lograremos el crecimiento sostenido de la capacidad productiva del sector. Estoy seguro que el sector exportador responderá favorablemente a este desafío.

Políticas para el turismo

El turismo ha obtenido excelentes resultados en los últimos 20 años, constituyéndose en la principal fuente de divisas del país con más de US$4,000 millones anuales, cuadruplicando su valor agregado.

El reto que tenemos por delante es diversificar el turismo incorporando otros tipos de turismo que se vinculen más con las comunidades, como son turismo de aventura, campismo, convenciones, ecoturismo, cultural, medicinal, histórico, etc. Sorprende que Santo Domingo no aproveche tanto su legado histórico cultural y que solo el 4.2% de los turistas que visitan el país lo hacen por su riqueza histórica.

Para lograr la competitividad del turismo dominicano se requiere de formación, calidad e imagen. De todos estos, el principal reto es la formación del recurso humano. Para esto debemos apoyar las escuelas hoteleras con asesoría extranjera, en todos los niveles de estudio con un mayor componente de investigación.

Estudios muestran que las ventas de productos agrícolas a los hoteles es de alrededor de USD$400 millones. Por su importancia, debemos diseñar programas enfocados en mejorar y profundizar los vínculos de los hoteles con la producción agrícola de las comunidades. También, para permitir la inserción laboral de las comunidades debemos promover la creación de centros artesanales, que permitan a los turistas efectuar sus compras más fácilmente, ofrecidos dentro de los paquetes turísticos.

Debemos adecuar los incentivos para premiar aquellos servicios turísticos que logren resultados nacionales medibles como son la generación de empleo, inversión e ingresos de divisas.

El turismo es una actividad única que nos permite convertir en "transables" muchos servicios que de otra forma serían no transables. El turismo impacta en la agricultura, la industria, la construcción, transporte, comercio y otros servicios. Por esto, "si crece el turismo, crece la economía". El turismo debe convertirse en el motor que impulse la economía. Partiendo de ese criterio deben diseñarse y ejecutarse planes de inversión en infraestructura, agua, sanidad, desechos sólidos, gestión ambiental y seguridad. Ningún otro sector de la economía dominicana tiene las potencialidades y posibilidades de convertirse en sector locomotora de la economía como lo tiene el sector turismo.

Política industrial

Hablemos ahora de la industria, si bien en los años recientes ha perdido participación dentro del PIB, la industria sigue siendo la actividad económica más importante representando un 25.8% del PIB, el principal generador de empleo formal con un 17%, y representa el 65% de las exportaciones.

Las políticas industriales modernas no tienen nada que ver con las del pasado, las que se ejecutaron en el modelo de sustitución de importaciones. La realidad hoy día es que se necesitan políticas en el marco de una economía pequeña y abierta y que tienen en las exportaciones su eje fundamental.

En ese sentido, las políticas industriales deben focalizarse en sectores "estratégicos", es decir, aquellos que tienen un mayor potencial para insertarse en los mercados internacionales.

De esta forma, prestigiosos institutos internacionales de investigación como la Universidad de Harvard, el BID y el informe Attali proponen para República Dominicana, de cara a 2030, una política industrial que sea capaz de dirigir en forma efectiva los instrumentos de apoyo estatal, tributarios y no tributarios hacia estos sectores "estratégicos".

Ahora bien, es válido preguntarse, ¿cuáles son esos sectores?, ¿quién los escoge?, ¿bajo qué criterios?; la experiencia internacional en países como México y Costa Rica, muestra que para la definición de los sectores estratégicos se debe conformar una comisión especial pública-privada, integrada por: 1) los máximos representantes de los Ministerios de Economía, de Hacienda, de Industria y Comercio y otras instituciones relacionadas con la promoción de las exportaciones y las inversiones, 2) por representantes del sector productivo, elegidos entre las diferentes gremios del país y 3) por representantes del sector académico que aporten a una visión país.

En cuanto a los criterios de selección, el trabajo de la Comisión debe ser apegado a los postulados de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), el criterio de los sectores productivos y los siguientes lineamientos: sectores con capacidad de contribuir en materia de generación de divisas, inversiones en infraestructura y tecnología y empleos de calidad.

Dentro de mi visión del sector industrial la nueva Ley de Zonas Francas es el instrumento ideal para relanzar al sector y debe hacerse bajo los postulados de sectores "estratégicos" que acabo de compartir con ustedes.

Alguien me podrá preguntar: ¿Cuáles son los beneficios para el país? En primer lugar, estaría fortaleciendo la capacidad exportadora del país, no solamente por los incentivos otorgados sino también por la seguridad jurídica que un marco legal en armonía con la OMC traería a los inversionistas nacionales y extranjeros.

En segundo lugar, al focalizar los incentivos en aquellos sectores con mayores potencialidades, esta Ley contribuiría a la sostenibilidad de las finanzas públicas en momentos en que el gasto tributario representa para el país aproximadamente 5.2% del PIB.

Tercero, esta ley tiene el potencial para concentrar en una sola ley, todos los distintos regímenes tributarios de apoyo al sector industrial. Lo anterior tomando como referencia modelos de países más industrializados que fomentan el vínculo entre las zonas francas y la industria nacional y que también tienen incentivos para el desarrollo en el interior del país.

Una ley de este tipo elimina la existencia de la economía "dual" y fomenta otros polos de desarrollo utilizando ¡un solo régimen tributario! Contrario a la situación actual en la que existe un régimen tributario especial para cada fin de política, los cuales están dispersos y que además dificultan mucho la administración tributaria.

Por último, esta ley contribuiría a fortalecer la institucionalidad y transparencia del país. En primer lugar ya dije que los sectores se escogen bajo criterios claros y medibles, relacionados con exportaciones, empleo e inversiones; apartándose de los apoyos generalizados y haciéndolos de manera focalizada. Asimismo, los incentivos otorgados por el Estado a los sectores "estratégicos" no pueden ser permanentes, estarán limitados en el tiempo y solo podrán mantenerse en la medida que ese sector cumpla con ciertas metas predefinidas.

Costa Rica ya tiene una ley de este tipo, el resto de países centroamericanos ya trabaja en leyes similares, la pregunta es; ¿puede nuestro país darse el lujo de quedarse atrás? Si las reformas al régimen de Zonas Francas tienen que darse antes de 2013 en el marco de los compromisos con OMC, ¿por qué esperar?

Historias de éxito y mirada de optimismo hacia el futuro

Señores, es cierto que el camino a recorrer es largo y el trabajo es mucho, sin embargo, hay razones que también nos permiten mirar al futuro con optimismo. En lo particular reconozco la capacidad que tiene el empresario dominicano para emprender y buscar nuevas oportunidades de hacer negocios.

Es impresionante como a pesar del difícil entorno de la última década, los exportadores dominicanos han logrado desarrollar y consolidar nuevos productos y nuevos mercados de exportación.

Permítanme compartir con ustedes algunas cifras que ilustran lo que les estoy comentando. Para el período de 2000 a 2010 el sector exportador logró consolidar más de 100 productos nuevos o descubrimientos, entendiéndose estos como aquellos que no se exportaban en 2000 y en 2010 ya tenían una participación importante dentro del total de exportaciones.

Esos productos crecieron a una tasa anual promedio de 48% y llegaron a distintos mercados en todo el mundo desde Estados Unidos y otros mercados tradicionales en Centroamérica y el Caribe, hasta países del Viejo Mundo como Holanda, Bélgica y España, etc., incluso hemos llegado al lejano oriente hasta China y Japón, y por supuesto nuestro vecino, Haití que ya se ha convertido en el primer destino de nuestras exportaciones nacionales.

A nivel sectorial, la agroindustria logró exportar 44 nuevos productos, destacando entre estos el banano orgánico, el cacao, el aceite de coco, aguacates, batatas, piñas, flores, cocos secos y yuca. Por el lado de la industria manufacturera se lograron 63 descubrimientos para exportar. Destacando los alimentos y bebidas, los productos eléctricos, la metalmecánica, los plásticos y las industrias químicas.

La capacidad de emprender del empresario dominicano es reconocida a nivel internacional en donde un estudio reciente del BID ubica a nuestro país en la posición 19 de 64 países en términos de descubrimientos para exportación.

Imagínense lo que nuestros exportadores pueden lograr si les damos instrumentos novedosos que apoyen su crecimiento, comenzando por la ley que les propongo.

Otro hecho esperanzador son las buenas perspectivas del sector minero; la reapertura de Falconbridge y la mina de oro de Pueblo Viejo significa que a partir del 2013 la minería aumentará su participación en el PIB y las exportaciones en forma importante.

Hemos visto pues que el desarrollo de la República Dominicana, para ser sostenible, requiere de un crecimiento basado en el sector exportador. En ese sentido, las políticas de apoyo a los sectores agrícola, turismo e industrial son fundamentales. En resumen, estas políticas son:

- En el sector agrícola: 1) mejorar la seguridad jurídica relativa a la tenencia de la tierra, 2)incrementar el crédito al sector agropecuario, 3) ampliar la política de clusters, 4) mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos destinados a la agricultura, tomando como referencia el éxito y sostenibilidad del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (PATCA).
- En el sector turismo: 1) incrementar la formación del capital humano reforzando las escuelas hoteleras, 2) profundizar los vínculos de los hoteles con las comunidades en agricultura y artesanías, 3) redefinir los incentivos al sector premiando aquellos servicios turísticos que destaquen en términos de generación de empleo, divisas e inversiones, 4) inversiones en los diferentes renglones que convertirían al sector en la locomotora de la economía.
- En el sector industrial: 1) promover la nueva Ley de Zonas Francas, basada en sectores estratégicos con alto potencial de exportaciones, empleo e inversiones, 2) consolidar todos los regímenes de apoyo al sector industrial dentro de esa nueva ley.

Quiero cerrar mi participación con la siguiente reflexión: la visión que República Dominicana se ha trazado para los siguientes 20 años necesita de un crecimiento económico robusto, sostenido, que garantice la estabilidad macroeconómica, pero sobre todo generados de empleo de calidad y que permita a nuestros ciudadanos mejorar su calidad de vida.

Este crecimiento solo se logra a través de un sector exportador fuerte, dinámico y competitivo, por eso, ¡se acabaron las excusas! Es hora de ponernos a trabajar, Gobierno y sector privado, dejando de lado los intereses particulares, pensando primero en el país, a favor de las reformas que sean necesarias para propiciar la expansión de nuestras exportaciones, no hay tiempo que perder.

Desarrollo humano e impacto social

Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos y diversas formas*

FLACSO

América Latina ha buscado, por diversos modelos, en diferentes etapas históricas, alcanzar el desarrollo y el bienestar. La mayoría de las opciones han puesto énfasis e importancia en el crecimiento económico. La preeminencia de la equidad y la igualdad no ha sido una prioridad. En los diversos ciclos se le han asignado diversos roles al Estado. En ciertas etapas se ha privilegiado la apertura externa, en otro el mercado interno y la sustitución de importaciones. Los procesos de integración económica y comercial siempre se han ubicado en un lugar importante del imaginario político y de las políticas externas. El nacionalismo ha orientado decisiones cruciales, así como los cursos de acción correspondientes. La Guerra Fría influyó de manera determinante en los acentos, opciones y posibilidades de los diversos modelos de desarrollo.

Actualmente, ante el agotamiento del modelo neoliberal, existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la política adquieran nuevamente un rol central como orientadores del desarrollo. Existe diversidad de visiones, de criterios diferentes, de análisis divergentes sobre lo que se debe entender por desarrollo. Se debate lo que sería deseable y lo que es posible en el actual contexto histórico. No hay consensos sobre paradigmas y referentes de la forma de alcanzar el desarrollo. Ni siquiera hay acuerdo en qué significa el desarrollo en la actualidad. Estos debates son intensos en el mundo académico e intelectual, así como en el político. Muchas veces tiende a primar la ideologización.

*VII Informe del Secretario General de FLACSO. Presentado en el XXXIV Consejo Superior de FLACSO, Buenos Aires, Argentina, abril 2011.

En general se tiende a coincidir en la integralidad del concepto. Por lo tanto, su abordaje requiere mirar de manera amplia diversos factores que están presentes y que gravitan en él y en los procesos involucrados. En los cursos de acción que efectúan los diversos actores y agentes políticos, sociales y económicos, en especial las relaciones de poder que determina la acción del Estado. Independientemente del camino elegido, la clave está en armonizar crecimiento, producción, distribución, inclusión e igualación. Todo ello, en un contexto donde la democracia, el Estado de derecho y la participación ciudadana sean la norma.

La globalización, la crisis financiera (2008-2009) junto a los cambios geoeconómicos y la emergencia de nuevos poderes en un contexto de *status quo* de la institucionalidad global generan inestabilidades crecientes y cada vez mayores demandas de participación de los nuevos poderes y de los Estados más pequeños y en desarrollo. En este contexto emergen amenazas globales de carácter transnacional. El cambio climático se ubica como una de las principales, aunque en el ámbito político internacional se cuestiona los efectos de esta y los plazos para enfrentarla. Así también la crisis financiera evidenció su carácter global. Las pandemias se expanden cada vez con mayor rapidez. El crimen organizado adquiere cada día más fuerza. Frente a estas amenazas ningún Estado es capaz de enfrentarlas por sí solo, lo que requiere coordinación y concertación internacional para la construcción de bienes públicos globales.

Estamos en un momento especial en América Latina, se reconoce que existe una gran oportunidad para el crecimiento, no en todos los países por igual, y ello demanda políticas y reformas para transformar ese crecimiento en una oportunidad de desarrollo y bienestar. Tomar esta oportunidad puede generar los recursos para atender las demandas históricamente postergadas, resolver la inequidad y la pobreza. El riesgo mayor está en la sostenibilidad de un proyecto fundado en la extracción de materias primas y economías crecientemente mono exportadoras. El ahorro y la inversión en educación, en ciencia y tecnología, en innovación, infraestructura y en mejoramiento de la productividad serán garantía de éxito en el nuevo ciclo.

Al analizar el "desarrollo" en el mundo académico y político lleva a una reconceptualización del tema. Se demanda que lo estudie críticamente y pueda proveer nuevas perspectivas. Entendemos por desarrollo la apertura y generación de oportunidades de bienestar, la reducción de riesgos frente a eventos naturales y a los producidos por el hombre, para todos por todo el tiempo. Ello conlleva definir estrategias de cambio, con metas definidas y un camino de transición.

La búsqueda del desarrollo también requiere repensar el rol del Estado en el siglo XXI. El debate principalmente ha girado en torno a si los problemas actuales se deben a una presencia excesiva del Estado o más bien a su retirada.

No obstante, el desafío no pasa por la disyuntiva de ¨más o menos Estado¨. El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura, apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo de calidad. Se debe apostar por un trabajo mancomunado por medio de la corresponsabilidad pública y privada. La demanda de sostenibilidad y sustentabilidad requieren de una cada vez mayor integración de las demandas bioambientales con las de cohesión social y convivencia democrática.

Lo anterior demanda un Estado que promueva, entre otros aspectos los siguientes:

• Un Estado que vele por el bienestar del mayor número; un Estado solidario.
El Estado debe propiciar el crecimiento económico constante, reconocer las vulnerabilidades y las fortalezas del mercado. Dar curso a las necesidades que demandan sociedades informadas, comunicadas y que reclaman mayor acceso a las oportunidades y más igualdad en los derechos ciudadanos efectivos. Ante las inequidades resultantes del libre juego de la oferta y la demanda, el Estado debe actuar como regulador y velar por la efectividad de los principios de solidaridad -que favorecen la cohesión social- de tal manera que las riquezas generadas se distribuyan de manera equitativa. Con esto contribuye a mejorar el bienestar de las personas y a generar confianza en el Estado.

La búsqueda del desarrollo también requiere repensar el rol del Estado en el siglo XXI. El debate principalmente ha girado en torno a si los problemas actuales se deben a una presencia excesiva del Estado o más bien a su retirada.

• Un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades.
El acceso equitativo de todos los ciudadanos a la educación, vivienda, salud y empleo de excelencia constituye un aspecto fundamental. Implica invertir en el capital humano con el fin de aumentar la productividad económica de la fuerza laboral, a la vez que se incrementa la legitimidad del sistema político. La mejor institucionalidad permitirá desarrollar políticas públicas de mayor calidad. A su vez, la sociedad, en la medida en que está compuesta por personas mejor formadas, es más demandante de instituciones abiertas, dinámicas, transparentes y efectivas.

• Un Estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y que fortalezca la ciudadanía.

Especialmente por el contexto de globalización, se multiplica la diversidad de identidades y adscripciones diferentes a las tradicionales. Cada uno de los grupos sociales, políticos, cultu-

rales y étnicos posee iguales derechos en el acceso. El ejercicio de estos derechos efectiviza la ciudadanía y promueve una mejor convivencia democrática. El fortalecimiento de la ciudadanía surge precisamente del sentido de pertenencia de los distintos grupos en sus entornos locales y desde allí a los sistemas políticos al Estado. De ahí que el desafío actual es cómo lograr un modelo de desarrollo para las distintas sociedades que viven dentro de un mismo Estado o entre Estados con visiones plurales. Es decir, cada sociedad y cada Estado deben definir su forma de lograr el bienestar –en el contexto de la globalización– y en donde no caben visiones de desarrollo unívocas ni ideológicamente polarizadas.

• Un Estado que recaude con equidad y transparencia.
Esto implica necesariamente abordar el tema de la fiscalidad. La capacidad fiscal de un Estado es determinante en su contribución a la reducción de la desigualdad y en la generación de oportunidades. La provisión de bienes públicos y la sostenibilidad de largo plazo dependen de las finanzas públicas. Las sociedades latinoamericanas requieren un nuevo pacto fiscal, en donde todos aporten en relación con los ingresos efectivos que captan / generan. Es un proceso que demanda transparencia y rendición de cuentas.
La institucionalidad es esencial en el combate a la corrupción. Esta erosiona los sistemas políticos.

• Un Estado que promueva la búsqueda de una socioeconomía o una economía política integral.
Es necesario superar la antinomia Estado vs mercado. El crecimiento económico sigue siendo una condición necesaria, más no suficiente para lograr el desarrollo. El desarrollo no se alcanzará por medio de una transferencia residual de la riqueza generada. El desarrollo social está estrechamente condicionado a la productividad, la competitividad y la generación de empleos, en especial de calidad. Sin producción y sin empleo e inversión no hay distribución, y sin distribución no es posible la equidad y el acceso a los bienes públicos. El acceso a las oportunidades está determinado por los puentes que generan las políticas públicas para promover una efectiva movilidad social. La movilidad social es lo que permite romper la barrera generacional de pobreza.

• Un Estado capaz de producir políticas públicas de calidad.
La gobernanza, el desarrollo y la democracia pasan por la capacidad de responder en el corto, mediano y largo plazo a las demandas de la sociedad con políticas públicas y servicios públicos eficaces y de buena calidad. La obligación del Estado es velar por todos los estamentos de una sociedad. Ello conlleva un proceso de planificación que requiere como soporte políticas de Estado en materias esenciales. Es decir, en temas tales como: salud, educación, vivienda, trabajo, alimentación y seguridad. De igual forma, la aplicación de políticas con un mayor sello de universalidad deben ser las prioritarias. El desarrollo de estas conllevará en algunos casos transferencias condicionadas a los grupos más vulnerables para sacarlos de las condiciones de pobreza e indigencia.

• Un Estado que asegure la democracia.
La democracia por sí misma no parece ser un fin para la mayoría de los latinoamericanos, mientras esta no asegure un mayor bienestar y participación. La estabilidad de los sistemas democráticos, debe apostar por una democracia de ciudadanos y trascender a la idea de solo una democracia de electores. Esta última ya consolidada en la región. La democracia de ciudadanos tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a la celebración de elecciones; sino que implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil y social) con participación efectiva. Sin lo anterior la gobernabilidad y la convivencia democrática seguirán siendo precarias.

El fortalecimiento de la ciudadanía surge precisamente del sentido de pertenencia de los distintos grupos en sus entornos locales y desde allí a los sistemas políticos al Estado.

• Un Estado presente en todo el territorio nacional.
Fortalecer el desarrollo en todo el territorio pasa necesariamente por el efectivo ejercicio del poder estatal y del imperio de la ley en todo el territorio. La existencia de áreas sin ley y controladas por poderes fuera del ámbito constitucional constituyen una vulnerabilidad de importancia. Ello afecta la seguridad y el sistema político democrático. La presencia en el conjunto del territorio significa descentralización y fortalecimiento de gobierno local y municipal. Estos poseen un conocimiento profundo de las realidades locales y están estrechamente involucrados en las actividades productivas locales como proveedoras de bienes y servicios públicos y de infraestructura. En algunos casos son recaudadores parciales de impuestos. La demanda de una mejor planificación del territorio es fundamental para su control. Mejorar los vínculos entre el Gobierno central, la sociedad civil, el sector productivo y el municipio constituye una de las claves del éxito.

• Un Estado que promueva la paz internacional.
Ningún Estado puede hacerle frente a los desafíos transnacionales de manera aislada. Los Estados latinoamericanos del siglo XXI deben fortalecer las instancias multilaterales de decisión y capitalizar las herramientas de la diplomacia para la cooperación internacional, para enfrentar demandas incrementadas en el contexto de la globalización. Promover la paz y la cooperación internacional es una tarea permanente.

Los alimentos no deben ser considerados activos financieros. Propuesta ante la 66ª Asamblea General de las Naciones Unidas.

Leonel Fernández

Hace diez años esta dinámica y vibrante ciudad de Nueva York se vio conmovida por algo hasta entonces inconcebible: los ataques terroristas a las Torres Gemelas.

Como consecuencia, miles de personas inocentes murieron en forma horrenda, dejando a familiares, amigos y relacionados en una situación de desamparo y aflicción.

El eco de esa situación de terror se esparció por todo el planeta, dejando cicatrices y una estela de dolor que aún no ha podido superarse; y desde entonces, el mundo no ha vuelto a ser igual.

Para garantizar la seguridad, aun en democracias consolidadas donde prevalecen auténticos Estados de derecho, algunas libertades individuales, consideradas como sagradas e inmutables, han sido sacrificadas.

Cuando todavía el humo de las cenizas no había logrado extinguirse, ni se habían recogido plenamente los escombros de las Torres Gemelas, se dio inicio a la guerra en Afganistán, la cual, si bien podría encontrar justificación en el hecho de la legítima defensa, ya ha producido, sin embargo, una mayor cantidad de víctimas que la de los propios ataques terroristas.

Luego fue la ocupación de Irak, la cual suscitó controversia en diversos círculos de la opinión pública internacional, pero que igualmente contribuyó a generar más violencia, a provocar nuevas víctimas, nuevas oleadas de sufrimiento humano y a ocasionar nueva destrucción de riquezas.

Las lecciones aprendidas en los últimos diez años es la de que debe haber un esfuerzo colectivo por eliminar el terrorismo como práctica inhumana, así como las raíces económicas, sociales, políticas, culturales, ideológicas y religiosas que la motivan, y promover un mundo más abierto, más tolerante, más respetuoso, más dispuesto al diálogo y al reconocimiento de la dignidad humana.

Señor Presidente, señores jefes de delegaciones:
Otro acontecimiento que ha estremecido al mundo en la última década ha sido la crisis financiera global, provocada por la falta de aplicación de reglas claras en el sistema financiero internacional, la arrogancia, la codicia y el afán desenfrenado de acumulación de riquezas.

Esa crisis ha pasado por diversas etapas, pero lo que en estos momentos resulta más preocupante es que ha ocasionado una división en los sectores políticos y económicos más influyentes y poderosos del mundo, acerca de cómo aplicar una estrategia que nos permita su superación.

Mientras algunos consideran que lo que procede en estos momentos es aplicar políticas de estímulo al gasto público, con la finalidad de promover el crecimiento económico y la creación de empleos, otros consideran que lo que debe ser priorizado es la reducción del déficit fiscal y el pago de la deuda soberana.
¿Cómo pueden ahora los mercados internacionales de capital exigir a los gobiernos el cumplimiento del pago de una deuda que fue creada, en buena medida, para salvar del naufragio, precisamente, a las instituciones financieras?

Eso resulta incongruente, pero efectivamente, así es.

La presión que actualmente ejercen los mercados sobre los Estados para el cumplimiento del pago de la deuda soberana se debe, fundamentalmente, al esfuerzo realizado con anterioridad por los mismos Estados para rescatar a los bancos que habían caído en situación de riesgo o se encontraban al borde de la quiebra.

Para evitar caer en cesación de pagos o default, y ver a sus economías derrumbarse aún más, los gobiernos han tenido que ceder a la presión de los mercados mediante la aplicación de severas políticas de austeridad.

Esas políticas han disminuido de manera significativa la calidad de vida de los ciudadanos, dando origen a un malestar social que se expresa a través de movimientos de protesta que erosionan la legitimidad y la base de apoyo de los gobiernos.

Aunque parezca paradójico, en algunos países de economías desarrolladas, la pérdida de apoyo popular a los gobiernos ha ocasionado su desplome, con lo cual, en recordatorio a lo que han sido los golpes de Estado, ha dado origen a un nuevo fenómeno político que, a falta, tal vez, de un nombre más apropiado, podríamos calificar de "golpes de mercado".

Lo extraño de esta situación es que si lo que se requiere es de recursos para salvar al sistema financiero internacional, estabilizar la economía mundial y volver a niveles de crecimiento económico y prosperidad, se sabe donde estos se encuentran.

Por ejemplo, se sabe que a pesar de que cada día circulan por el mundo cuatro trillones de dólares, en forma de transacciones financieras en los mercados de capitales, no se ha establecido un gravamen que permita el incremento de los recursos fiscales.

¿Cuánto podrían recaudar los gobiernos si se estableciese un gravamen de 5% a los cuatro trillones de dólares que diariamente circulan por el mundo?

Eso daría 20 billones de dólares cada día, que multiplicado por cinco días de trabajo a la semana, produce un monto de 100 billones de dólares.

Si, a su vez, multiplicamos esa cifra por las cuatro semanas del mes, tendríamos ingresos mensuales por 400 billones de dólares.

Pero esos 400 billones de dólares mensuales, multiplicados, por su lado, por los doce meses del año, arrojan una cifra de 4 trillones 800 billones de dólares.

Señor Presidente, con 4 trillones 800 billones de dólares, no solo quedaría resuelto lo relativo a la deuda soberana de algunos países, sino que al mismo tiempo se dispondría de recursos frescos para la inversión que permitirían una rápida superación de la actual crisis financiera y económica mundial.

Pero si se considerase que esta no es una vía adecuada para la captación de ingresos por parte de los Estados, ¿qué decir entonces de los más de 10 trillones de dólares, que según varios informes de instituciones internacionales de consultores, se encuentran depositados en paraísos fiscales?

Como se sabe, ni un solo centavo de esos depósitos, los cuales aumentan en más de 600 billones de dólares cada año, entra a la dirección de impuesto de los gobiernos.

Mientras tanto, por no tomar medidas de esa naturaleza, es decir, por no gravar las transacciones financieras internacionales ni los depósitos en los paraísos fiscales, la crisis financiera y económica global se prolonga, los ciudadanos se indignan al ver sus condiciones de vida disminuidas, las protestas sociales se multiplican, los gobiernos se ven amenazados por la ingobernabilidad, el caos se apodera de las sociedades y la incertidumbre se expande por todas partes.

En fin, se nos impone aceptar una situación cada vez más alarmante de injusticia social debido al poder incontrovertible e irrefrenable de un círculo de la élite económica mundial.

Señor Presidente, distinguidas personalidades presentes, a pesar de la diversidad de problemas globales que nos afectan, quisiera, en realidad, referirme a tan solo uno de ellos.

Se trata de la especulación financiera sobre los precios de alimentos y petróleo, respecto de lo cual la República Dominicana está sometiendo una propuesta de resolución ante esta Asamblea General.

Desde el 2005 en adelante se pudo constatar un incremento continuo de los precios de los alimentos, así como del crudo de petróleo y sus derivados.

Del 2006 al 2008, el precio de la soya se incrementó en un 107%; el del maíz, en 125%; el arroz, en 127%; y el trigo, en 136%.

Conforme a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, como resultado de esos incrementos de precios, 150 millones de personas adicionales a las que ya existían, ingresaron a las filas de los que literalmente pasan hambre.

De esa manera, por primera vez en la historia de la humanidad, el número de personas sin acceso a alimentos básicos pasó de más de mil millones de habitantes, lo que representa casi una sexta parte de la población mundial.

Con la recesión acaecida en la segunda mitad del 2008, los precios de los alimentos bajaron, y se creyó que se volvería a una situación de precios accesibles de los alimentos y a una situación de estabilidad, en sentido general.

Sin embargo, con el ligero repunte y reactivación de la economía mundial en el año 2010, los precios volvieron a subir, y para este año en distintas partes del mundo ya se han vuelto a sentir los estragos de un proceso inflacionario.

Igual situación ha ocurrido con el precio del petróleo. Luego de haber caído a doce dólares el barril en el año 1998, diez años después, esto es, en julio del 2008, dos meses antes de la quiebra de Lehman Brothers, llegó a cotizarse a 147 dólares el barril.

De manera paradójica, al finalizar ese año 2008, el precio del crudo había caído de manera tan estrepitosa que se colocaba en los mercados internacionales a 37 dólares el barril.
¿Quién podría explicar ese absurdo, que de 147 dólares el barril bajase, en cuestión de cuatro meses, a 37 dólares el barril?

Se ha sostenido que tanto en el caso de los alimentos como del petróleo, lo que explica esos incrementos desorbitados de precios, ha sido el crecimiento de la población mundial, el aumento de la demanda de las economías emergentes, especialmente de China e India, los efectos del cambio climático y las tensiones geopolíticas en algunas regiones del mundo en conflicto.

No cabe dudas, que en determinadas circunstancias algunos de estos factores ha influido en la determinación de los precios, pero lo que se ha pretendido minimizar es el peso que también ha tenido un nuevo elemento en los mercados internacionales: el de la especulación financiera en los contratos de futuro de los productos básicos.

De conformidad con el criterio de prestigiosos analistas internacionales, de un 30 a un 40% de las alzas de precios de los commodities o productos básicos obedece al impacto o influencia que tiene la especulación financiera en los contratos de futuro.

Por primera vez en la historia de la humanidad, el número de personas sin acceso a alimentos básicos pasó de más de mil millones de habitantes, lo que representa casi una sexta parte de la población mundial.

Debido a esa situación que nuestros pueblos importadores de alimentos y de petróleo viven cada día, es que la República Dominicana ha considerado la necesidad de proponer el establecimiento de medidas de regulación, de alcance internacional, que garantice la transparencia de los mercados y la estabilidad de los precios.

Para eso es imprescindible fijar un límite al volumen de transacciones que puedan realizar en los mercados de futuro aquellos participantes, como compañías de seguros, bancos de inversiones, fondos de pensiones y fondos patrimoniales, entre otros, que nada tengan que ver con la operación física del producto.

De igual manera, incrementar el depósito de garantía a ser suministrado en la suscripción de los contratos a futuro, como una manera de desincentivar operaciones especulativas que solo contribuyen a la volatilidad de los precios, la creación de incertidumbre, y la falta de previsibilidad en los mercados.

Creemos, señor Presidente, que con la adopción de esta resolución daremos un paso importante en la solución de un grave problema, que está condenando a un sector importante de la humanidad al hambre y la miseria.

En resumen, lo que procura nuestra iniciativa es algo muy sencillo, justo y de trascendental importancia: lograr que esta Asamblea General de las Naciones Unidas declare, en beneficio del género humano, que los alimentos no puedan ser considerados como un activo financiero.

Los alimentos para lo único que deberían servir es para garantizar la supervivencia de la especie humana en la faz del planeta.

Nueva economía global

EE. UU. tiene mejores perspectivas de largo plazo que China y Europa

Ian Bremmer* y Nouriel Roubini**

No es de extrañar que los mercados globales estén con los nervios de punta. Las tres mayores economías del mundo no pueden seguir por su camino actual y todos lo saben. Los inversionistas observan ansiosos cualquier señal de que China se dirige hacia un aterrizaje forzoso, de que Estados Unidos entrará en una segunda recesión y de que la zona euro colapsará.

En los tres casos, las soluciones de corto plazo han impedido un desastre hasta el momento, pero los problemas han ido en aumento, tanto en términos de tamaño, como de peso. ¿Cuál será la primera economía donde la situación se vuelva inmanejable?

Europa

En Europa se han postergado las decisiones difíciles ante la incapacidad de los protagonistas para ponerse de acuerdo sobre cómo y por qué comenzó la crisis. Alemania y otros países acaudalados le echan la culpa al despilfarro de Grecia, Portugal e Italia y temen que un paquete de rescate prematuro les quite de encima la presión necesaria para enmendar el rumbo. Los países deudores, por su parte, creen que la zona euro sufre un desequilibrio y que las economías más prósperas, como Alemania, deben exportar menos y consumir más para corregirlo.

Otros europeos sostienen que una moneda común no puede sobrevivir de forma indefinida si la política monetaria es centralizada, pero la política fiscal sigue en las manos de cada gobierno. Otro grupo advierte que el acceso a los mercados de capital exige una especie de seguro colectivo, preferentemente en la forma de un eurobono. Alemania, por cierto, se resiste a esta solución porque equivaldría a una transferencia de riqueza desde las economías del núcleo de la zona euro a la periferia, desde las economías más ricas a las más pobres.

Otros postulan que el remedio recomendado por Alemania y el Banco Central Europeo (BCE), es decir, las medidas de austeridad, es peor que la enfermedad. Europa necesita crecimiento, no solo reformas y ajustes de cinturón, indican, y solo una buena dosis de estímulo en todo el bloque puede reactivar la economía.

Los 17 países y cuatro instituciones europeas que son parte de la crisis de la zona euro tratarán de seguir adelante como puedan, postergando las soluciones de fondo, pero su parsimonia es insostenible. Los mercados ya están perdiendo confianza en las reformas a medias. Las dudas acerca de Italia, una economía que es demasiado grande para caer, exacerban la volatilidad.

*Ian Bremmer es presidente de la consultora Eurasia Group y autor del libro "El Fin del Libre Mercado".
**Nouriel Roubini es presidente de la consultora Roubini Global Economics y profesor de la Escuela de Negocios Stern de la Universidad de Nueva York.

Europa será la primera crisis en volverse inmanejable. Hay que prever una cesación de pagos desordenada en Grecia, nuevos problemas para la banca europea y una recesión fuerte en todo el continente.

China

En China, la necesidad de realizar una reforma económica se ha vuelto obvia. Han transcurrido cuatro años desde que el primer ministro Wen Jiabao advirtió que el modelo económico es "inestable, desequilibrado, descoordinado y, en última instancia, insostenible" y tres años desde que la crisis financiera hizo que el crecimiento chino pasara a depender peligrosamente de las exportaciones a Europa, EE.UU. y Japón.

Para lograr una expansión económica de largo plazo (y estabilidad política), el gobierno debe hallar una forma de estimular a los consumidores chinos a comprar lo que producen las empresas del país. Este giro requiere una transferencia gigantesca de riqueza desde el Estado y las empresas estatales hacia las familias chinas.

El gobierno, no obstante, está yendo en la dirección contraria. La reacción a las turbulencias financieras en Occidente no fue reforzar el consumo, sino incrementar el gasto gubernamental y privado en inversiones fijas, que ahora representan casi la mitad del crecimiento chino. El resultado ha sido una explosión en los bienes raíces residenciales y comerciales, más gasto fiscal en infraestructura y nuevos créditos desde los bancos públicos a las empresas públicas.

En realidad, uno de los mayores obstáculos a una reforma en China es que la economía sigue demasiado vinculada a un modelo de capitalismo de Estado. Tres cuartas partes de las 100 principales empresas chinas que cotizan en bolsa son controladas por el gobierno.

Los dirigentes del Partido Comunista, a los que les conviene el éxito de las empresas públicas, han acumulado un poder considerable dentro del liderazgo chino, y oponen una férrea resistencia a cualquier intento de transferir su riqueza hacia las empresas privadas y los ciudadanos comunes y corrientes.

China cuenta con el efectivo y las reservas en moneda extranjera suficientes para aplazar una crisis. Pero la economía pierde fuerza, las tensiones en el sistema financiero aumentan y hay buenas razones para pensar que los días en que el país podía postergar las soluciones a sus problemas están contados.

Estados Unidos

Nadie puede restaurar la confianza en la salud de largo plazo de las finanzas estadounidenses sin un plan viable para recortar el gasto en programas como la seguridad social y defensa y, al mismo tiempo, elevar los ingresos, que se ubican en el nivel más bajo de los últimos 60 años como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Sin embargo, es mejor no esperar ninguna solución inmediata desde Washington. La proximidad de las elecciones acentuará las diferencias entre los Partidos Demócrata y Republicano y el estancamiento político. Esto significa que los problemas estructurales de la economía estadounidense seguirían sin resolverse.

El futuro de largo plazo, no obstante, parece mucho más auspicioso para EE.UU. que para Europa o China. EE.UU. sigue siendo el líder en la clase de tecnología de punta que expande el potencial de crecimiento a largo plazo de un país, desde la energía renovable y los aparatos médicos a la nanotecnología y la computación en nube. Con el paso del tiempo, estas ventajas se traducirán en un crecimiento más robusto.

EE.UU. también goza de una ventaja demográfica. En Europa, el declive de las tasas de natalidad y la mayor hostilidad hacia los inmigrantes apuntan hacia una reducción de la población de hasta un máximo de 100 millones de personas para 2050. En China, debido en parte a la política de un hijo por familia, la población que trabaja ya empezó a contraerse. Para 2030, casi 250 millones de chinos serán mayores de 65 años. Otorgarles pensiones y cobertura de salud será muy costoso.

A pesar de la polémica sobre la inmigración, la población estadounidense probablemente aumentará de 310 millones a 420 millones de habitantes a mediados de siglo.

Finalmente, es muy probable que EE.UU. empiece a abordar sus problemas de fondo antes que Europa o China. No habrá grandes cambios durante un año electoral, pero hay una probabilidad de realizar una reforma fiscal importante en 2013.

Es probable que los republicanos obtengan el control de ambas cámaras del Congreso en los comicios de noviembre de 2012. Si un republicano es electo presidente, el partido sentirá una presión enorme para cumplir sus promesas reformistas. Incluso si el presidente Barack Obama es reelecto, hay buenas perspectivas de que alcance un gran acuerdo con sus oponentes. Ya no estaría sujeto a las presiones inmediatas de las elecciones y, al igual que otros presidentes reelectos, comenzará a pensar en su legado.

Aun así, que nadie se engañe, EE.UU. afronta desafíos formidables y el estancamiento del sistema político podría demorar reformas fiscales y estructurales muy necesarias. Pero todo es relativo y los desafíos de largo plazo de EE.UU. son más manejables que los de Europa y los de China.

¿Dónde estarán los trabajadores jóvenes?
Cambio proyectado en la población de entre 15 y 64 años
Estados Unidos 37%
China -10%
Europa -21%

Fuente: Análisis de Mark Schill, de Praxis Strategy Group, sobre datos de la Oficina del Censo de EE.UU.

Perspectivas para América Latina y el Caribe

Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el desarrollo*

OCDE – CEPAL

El sólido crecimiento de la economía de América Latina desde 2003 hace posible que los países de la región consideren ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo. Pese a la gran diferencia en la dinámica económica entre América del Sur, por un lado, y Centroamérica, México y el Caribe, por otro, en conjunto la sostenida demanda externa (especialmente de economías emergentes como China), en combinación con vigorosas demandas internas, han permitido que la región alcance un crecimiento anual promedio de casi 5% en el período 2003-2008. Este buen desempeño fue también inducido por una adecuada gestión macroeconómica que, en muchos casos, creó el espacio fiscal para afrontar los efectos de la crisis financiera global, sin poner en peligro la solvencia fiscal. Entre 2000 y 2007, los países latinoamericanos redujeron en promedio su deuda pública en 15 puntos porcentuales del PIB, y pasaron de un déficit fiscal de 2,4% del PIB a un superávit de 0,4%. El manejo macroeconómico y el incremento de los precios de los productos primarios exportados fortalecieron la estabilidad macroeconómica, proveyeron recursos para que los gobiernos implementaran políticas para mitigar la pobreza y facilitar el acceso a los servicios básicos, y posibilitaron que la crisis fuese menos profunda y la recuperación más acelerada que en los países de la OCDE. Mientras que se espera que estos crezcan 2,3% en 2011 y 2,8% en 2012, para la región el crecimiento se estima en 4,7% y 4,1%, respectivamente. En este cuadro, están dadas las condiciones para que los países latinoamericanos diseñen y pongan en marcha políticas públicas para aprovechar sus oportunidades de desarrollo de largo plazo, al tiempo que reducen los riesgos de corto y mediano plazo.

La región debe fortalecer su capacidad de respuesta macroeconómica para enfrentar los riesgos derivados de la incertidumbre en la economía global y la volatilidad de los mercados internacionales de capitales. La economía internacional continúa siendo la principal fuente de incertidumbre para América Latina y el Caribe. La fuerte entrada de capitales, debida a los grandes diferenciales de tasas de interés entre la región y las economías desarrolladas, y las presiones inflacionarias y cam-

*Documento elaborado para el Seminario sobre Políticas Fiscales celebrado en México.

biarias son factores a los que debe prestar especial atención y que han sido protagonistas del debate en la primera mitad de 2011. Los problemas fiscales en la zona euro podrían causar serios problemas en el sistema financiero internacional, incluyendo los mercados emergentes, y una reversión de los flujos de capitales podría generar grandes fluctuaciones en los tipos de cambio con efectos disruptivos sobre la economía real. El comercio de la región con China, que más que se triplicó entre 2000 y 2009, fue uno de los factores que coadyuvó a su rápida recuperación. Sin embargo, también implica una mayor sensibilidad a una potencial desaceleración del crecimiento chino, trasmitida tanto por una menor demanda por productos latinoamericanos como por su efecto sobre los precios de las materias primas. Ambos fenómenos tendrían un fuerte impacto sobre las cuentas fiscales de muchas economías de la región. Como consecuencia de los importantes estímulos fiscales y monetarios, varias economías de la región se encuentran en la fase expansiva del ciclo económico, donde una política fiscal contracíclica ayuda a fortalecer la capacidad de respuesta y mitigar los riesgos de una reversión del ciclo. Instrumentos como fondos de estabilización y reglas fiscales creíbles (suficientemente flexibles para adaptarse a circunstancias económicas excepcionales) pueden ser herramientas efectivas para reconstruir el espacio fiscal.

Las políticas macroeconómicas también deben ser coherentes con las necesidades de largo plazo ligadas a los cambios económicos y demográficos en curso. Si bien el principal objetivo de corto plazo debe ser reconstruir el espacio fiscal disminuido por las respuestas de los gobiernos a la crisis, los Estados también deben resolver restricciones y problemas macroeconómicos y estructurales que limitan las posibilidades de la región de alcanzar sus objetivos de desarrollo. Así, si bien mayores flujos de inversión extranjera son, en principio, buenos para las economías latinoamericanas, acarrean varios desafíos: mayor volatilidad del tipo de cambio, "enfermedad holandesa" –cuando la apreciación de la moneda nacional daña la competitividad internacional de las exportaciones de los bienes diferentes a las commodities– y expansiones potencialmente insostenibles del crédito. Los gobiernos deben utilizar los instrumentos que estén a su alcance para contrarrestar la excesiva volatilidad, la presión a la apreciación cambiaria no basada en los fundamentos económicos y la inflación. En circunstancias extraordinarias, los controles de capitales pueden ser una parte del conjunto de medidas efectivas para frenar las presiones cambiarias; la introducción de controles a los flujos de capital o de impuestos a las transacciones financieras de corto plazo pueden ser un instrumento efectivo para lograr este objetivo, especialmente si la regulación financiera prudencial es insuficiente para garantizar la estabilidad financiera. Estas medidas permiten no solo reducir la volatilidad del ciclo económico, sino también remueven obstáculos a la diversificación de la economía y brindan cierta predictibilidad para facilitar la inversión en nuevas tecnologías y la estabilidad de las finanzas públicas, elementos que permiten implementar políticas de largo plazo para crecer más y mejor. Todo esto en un contexto en el que el crecimiento demográfico y otros cambios estructurales –entre ellos, las aspiraciones de las incipientes clases medias– implican que los Estados necesitarán un mayor margen de maniobra fiscal para proveer los servicios requeridos.

Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para remover restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos. Pese a los avances logrados en la región durante el auge en materia de reducción de la pobreza –de 44% de la población en 2002 a 33% en 2008– y, en menor medida, de la desigualdad, aún se mantienen importantes brechas por cerrar y desafíos por enfrentar. Ante todo, la región debe aumentar sus esfuerzos para reducir las desigualdades sociales. Uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza –180 millones de personas– y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Las políticas de transferencias condicionadas han sido exitosas para reducir la pobreza, pero la falta de redes de protección social más amplias continúa siendo un problema grave para la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos. Otro aspecto clave es que no es fácil diseñar los mecanismos e incentivos para crear una economía con base en el conocimiento y la innovación que permita mejorar los niveles de productividad y diversificar la estructura productiva, cuando existen señales, como el tipo de cambio, que fortalecen la rentabilidad y la expansión de los sectores basados en recursos naturales. En definitiva, los países latinoamericanos deben crear ahora los cimientos para un desarrollo sostenible aun si se revierten algunas de las condiciones externas favorables. En este sentido, en las economías intensivas en recursos naturales los gobiernos deben considerar utilizar parte de las rentas incrementales asociadas para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación. Si no se actúa ahora, sus exportaciones continuarán concentradas en productos primarios de bajo valor agregado y con mercados oligopólicos que traban la entrada de nuevas empresas, y que no facilitan la redistribución del ingreso y la inclusión social. En un contexto tal, más hogares, incluso los que no se encuentran en la pobreza o la miseria, serían vulnerables a los shocks adversos como las enfermedades o los desastres naturales. Estos magros resultados en materia de desarrollo podrían, a su vez, agudizar conflictos sociales y debilitar las instituciones. Por ello, las apuestas en el debate de política sobre la transformación del Estado para el desarrollo son altas.

Los países latinoamericanos deben aprovechar las oportunidades para remover restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos.

Para construir Estados que puedan responder a las necesidades del desarrollo, es necesario llevar a cabo reformas fiscales tendientes a reducir la enorme brecha entre las necesidades

y los recursos disponibles. En las dos últimas décadas, incluso durante la reciente crisis, la solidez de las finanzas públicas en la región ha sido destacable. El nivel de deuda pública se ha reducido (desde un endeudamiento cercano al 80% del PIB a principios de los años noventa a valores en torno al 30% en la actualidad) gracias, en parte, al aumento de los ingresos fiscales. A su vez, los gastos públicos se han tornado más eficaces desde la perspectiva del crecimiento, la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; tales son los casos de la inversión pública y del gasto social, que también se han incrementado. También se han reducido la rigidez y ampliado los espacios fiscales. Sin embargo, para satisfacer las expectativas de los ciudadanos la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con menos recursos por habitante que sus pares en el mundo desarrollado, e incluso que muchos países emergentes. Esta es la verdadera limitante que enfrentan los Estados en la región para responder a las demandas de las sociedades.

La recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Con la excepción de algunos países en el Cono Sur, como Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB –similar al promedio de países de la OCDE– en su conjunto la carga tributaria en la región es baja. A su vez, se observan menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria, y ampliar la base del impuesto sobre la renta, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para educación fiscal para los ciudadanos para aumentar la moral fiscal. Estos bajos ingresos fiscales de América Latina y el Caribe impiden a los Estados gastar lo suficiente en áreas como la educación, las infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social.

Los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias. Se debe entonces reforzar la capacidad de la administración tributaria, y ampliar la base del impuesto sobre la renta.

Las bases impositivas se ven también limitadas por la extensión de gastos tributarios: deducciones y exenciones. Los gobiernos deben considerar eliminar varios de estos gastos tributarios, en particular los más regresivos y distorsionadores. Los Estados deben proveer más información, ser más transparentes y realizar estudios que muestren los efectos de los gastos que realizan. En particular, basándose en evaluaciones técnicas sobre la efectividad de los gastos tributarios existentes, los gobiernos deben considerar transformar los gastos tributarios con objetivos sociales y redistributivos en transferencias y políticas de gasto más transparentes. A la hora de evaluar la eficacia de diferentes instrumentos (gastos tributarios versus subsidios directos) también hay que considerar la capacidad relativa de las administraciones tributarias en comparación a la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras del gasto.

La política fiscal tiene un impacto redistributivo poco significativo en América Latina, debido a los bajos niveles de impuestos directos personales y de gasto público social, unidos a su insuficiente focalización. Esto explica las diferencias significativas en la efectividad para reducir la desigualdad con lo observado en los países de la OCDE. La diferencia en la efectividad de las transferencias en especie (educación y salud) en reducir la desigualdad no es tan significativa como en el caso de las transferencias monetarias. Para revertir esta situación, se han de fortalecer los programas de transferencias de ingresos para los ciudadanos de menores recursos, y los pilares solidarios en los sistemas de protección social, en particular en materia de pensiones (teniendo especial atención en dirigir los incentivos para que tales políticas no aumenten la informalidad o incentiven a la renuncia a participar en la fuerza laboral). A su vez, las grandes diferencias entre los niveles de gasto social entre los países de la región (desde un 7% del PIB en Guatemala a un 25% del PIB en Brasil) reflejan importantes contrastes en los esquemas de protección social, especialmente en materia de pensiones y servicios de salud, pero también significativas diferencias en la cobertura de la población en servicios como salud, educación y prestaciones por desempleo.

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el Estado puede ser fundamental. El éxito de las reformas fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Las reformas tributarias progresan cuando: 1) sus cimientos están sólidamente fundados con análisis previos y evaluaciones ex post, transparentes y con un enfoque global; 2) se han adaptado al país en especial en lo relativo a los períodos de transición que requiere su puesta en marcha; 3) cuentan con un claro liderazgo y soporte por amplios sectores de la población. Los pactos fiscales –acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos relevantes– pueden ser generales, o centrarse en un sector, como la educación, el empleo, la protección social o la infraestructura, o estructurarse en torno a una idea convocante como la igualdad, la seguridad ciudadana o la lucha contra la pobreza. El poder legislativo tiene un papel clave en la construcción de este pacto, y su articulación con el presupuesto, y la negocia-

ción de reformas tributarias para mejorar los sistemas impositivos.

Más allá de mayores recursos financieros, el Estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz. El Estado es un actor fundamental de las sociedades modernas y las economías de América Latina y el Caribe no son una excepción. La consolidación de la democracia, el crecimiento económico, el desarrollo de sistemas de bienestar, la urbanización y la globalización impulsaron una constante expansión de las funciones del Estado y los recursos que las sustentan. Si bien el gasto público como porcentaje del PIB –un indicador del tamaño del Estado– ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es aún significativamente menor en comparación con la OCDE. Muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo claves e implementar acciones de políticas. Por ello, deben incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el Estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador. Se debe reforzar la institucionalidad con base en reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente, y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública.

La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo.

Entregar y producir más con los mismos recursos, o hacer lo mismo con menos, liberaría recursos que se podrían canalizar hacia otras prioridades. Las mejoras de eficiencia también ayudarían a ganar el apoyo de los ciudadanos para realizar las reformas necesarias: si ven que el Estado usa los recursos de manera eficiente y son beneficiados por los servicios o actividades que brinda, le reconocerán más legitimidad y estarán dispuestos a pagar más impuestos. Una mayor eficacia de las acciones del sector público requiere que los responsables de la formulación e implementación de políticas definan instrumentos de planeamiento y una eficaz coordinación entre las diferentes políticas, programas y proyectos. Por otra parte, una mayor transparencia en la gestión pública refuerza la eficiencia y la eficacia del gasto; en particular, políticas y acciones para reducir la corrupción deben basarse en un mayor acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas. Las nuevas tecnologías (por ejemplo, el uso del Internet para el gobierno electrónico o más recientemente la idea de "abrir los datos" disponibles en las instituciones públicas) pueden ayudar, pero son las propias instituciones públicas las que deben cambiar su funcionamiento, y adaptarse para aprovechar plenamente su potencial.

La transformación del Estado no puede limitarse a hacer mejor, y de manera más transparente, lo que ha venido haciendo hasta ahora, sino que tiene que identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos prioritarios. Hay tres áreas claves para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo: educación, infraestructuras, y desarrollo productivo e innovación. La identificación de estrategias es clave para superar las barreras estructurales al desarrollo que afectan a los países de la región y alcanzar el objetivo de desarrollo con equidad. Por ello, más allá de mayores recursos, eficacia y transparencia en la gestión de la administración pública, y eficiencia en la implementación de las políticas, es necesario identificar áreas prioritarias de acción y generar estructuras de gobernanza para articular los diferentes programas. Ampliar la cobertura del sistema educativo e incrementar la calidad de la educación, incrementar la densidad y el acceso a las infraestructuras, y aumentar la inversión en desarrollo productivo e innovación son factores cruciales para transformar y diversificar la estructura productiva de las economías latinoamericanas, incrementar el contenido tecnológico de sus exportaciones y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. Estos elementos son claves para dinamizar la productividad, generar empleos de calidad y desarrollar sistemas económicos más equitativos.

La cobertura y el gasto en educación han mejorado de manera sostenida en las últimas décadas en América Latina. Sin embargo, su calidad continúa siendo baja y el acceso desigual. Mientras que en educación primaria los países de la región han alcanzado niveles de cobertura similares a los de la OCDE, en educación secundaria y terciaria la región presenta, en promedio, importantes rezagos en la tasa de matriculación: 82% frente a 99% en secundaria y 43% frente a 76% en educación terciaria, respectivamente. Aunque la calidad de la educación ha mejorado, las brechas aún son elevadas. Los estudiantes de América Latina tienen un desempeño inferior al de sus pares de la OCDE en las pruebas internacionales como la PISA. Por ejemplo, en lectura más de 48% de los estudiantes de América Latina no alcanza los niveles mínimos aceptables, mientras que en el promedio de la OCDE esta proporción es menor al 19%. Al mismo tiempo, las diferencias en desempeño por áreas (urbanas y rurales), por género, por tipo de escuela (pública o privada) y por estatus socioeconómico no solo se mantienen elevadas sino que incluso han aumentado. Por ejemplo, en Argentina, México y Panamá la brecha de desempeño entre escuelas urbanas y rurales es mayor a 45 puntos, después de corregir por estatus socioeconómico, lo que equivale a una diferencia cognitiva de más de un año de educación.

Estudios estratégicos y prospectivos

Las Américas. Vientos cambiantes, nuevos desafíos de política*

FMI

La actividad económica mundial se está desacelerando en medio de la creciente preocupación por sus perspectivas. El crecimiento en los países avanzados está perdiendo fuerza, debido no solo a shocks temporales, sino también a que los vientos en contra derivados de las debilidades en los balances públicos y privados son más fuertes de lo previsto. El temor a una nueva recesión en las economías avanzadas, así como la preocupación por la interacción negativa entre los soberanos y las instituciones financieras en Europa, y la falta de acción en algunas economías avanzadas claves, han avivado la aversión al riesgo y la volatilidad en los mercados.

Por otra parte, las economías emergentes siguen creciendo a un rápido ritmo, si bien la aplicación de políticas internas más restrictivas y más recientemente, las incertidumbres mundiales están moderando el crecimiento.

La debilidad de la recuperación y las recientes tensiones soberanas en las economías avanzadas están afectando negativamente a los mercados financieros mundiales y al precio de las materias primas. Las perturbaciones financieras mundiales se han transmitido recientemente a los mercados emergentes al propagarse el temor a una desaceleración mundial, gatillando una caída en los tipos de cambio, índices bursátiles y el precio de las materias primas. Sin embargo, la mayor aversión al riesgo aún no se ha traducido en fuertes presiones sobre la balanza de pagos y de fondeo.

A pesar del reciente deterioro del entorno mundial, nuestro escenario de referencia prevé un debilitamiento moderado de las perspectivas para la región. Se proyecta que las economías avanzadas crecerán tan solo al 1.5 por ciento en 2011 y apenas

*El presente resumen ejecutivo pertenece a los Estudios económicos y financieros. Perspectivas económicas: Las Américas -Vientos cambiantes, nuevos desafíos de política, octubre 2011, realizado por el Fondo Monetario Internacional.

por debajo de 2 por ciento en 2012, siendo afectadas por la persistencia en la debilidad de sus balances públicos y privados. El crecimiento en los países emergentes y en desarrollo alcanzará el 6.5 por ciento en 2011, liderado por las economías emergentes de Asia, dado que la desaceleración de las exportaciones se verá compensada por la aplicación de políticas económicas menos restrictivas y el fortalecimiento de la demanda interna. En este contexto, los vientos favorables derivados de las condiciones de financiamiento externo favorables y los altos precios de las materias primas (a pesar de las recientes caídas), seguirán soplando en gran parte de América Latina, aunque con menor intensidad que lo previsto en abril.

Pero los riesgos a la baja son severos. La falta de una solución decisiva en Europa a las tensiones interrelacionadas de los balances soberanos y de los bancos podría debilitar aun más la confianza y las condiciones de los mercados mundiales de crédito, lo que tendría efectos de contagio en los mercados emergentes. Además, una fuerte desaceleración en Asia -provocada, por ejemplo, por una recesión en las economías avanzadas- podría afectar aún más a los precios de las materias primas, lo que tendría efectos negativos en los países exportadores de materias primas de América Latina. No obstante, también existe la posibilidad de que actúen factores al alza. De despejarse la incertidumbre en torno al crecimiento mundial y las tensiones en Europa, podrían estabilizarse los mercados financieros y reducirse la aversión al riesgo, lo cual provocaría una mayor afluencia de capitales y exacerbaría el sobrecalentamiento en los mercados emergentes.

En este entorno, América Latina y el Caribe deberían, en general, mantener el rumbo actual de sus políticas económicas y seguir recomponiendo los márgenes necesarios para la aplicación de políticas anticíclicas en el futuro, pero también deberían estar preparados para modificar sus políticas si los vientos mundiales cambian de dirección.

- En las economías de América del Sur donde el producto se mantiene por encima de su potencial y la demanda interna sigue siendo vigorosa, el peligro del sobrecalentamiento se ha reducido pero no ha desaparecido totalmente. En las economías donde se han reducido las presiones inflacionarias, las expectativas de inflación están alineadas con las metas establecidas y los marcos de política monetaria son creíbles, se podría hacer una pausa en el proceso de endurecimiento monetario hasta que se disipe la incertidumbre mundial. De deteriorarse aún más la situación, la política monetaria debería de ser la primera línea de defensa, incluyendo mediante la provisión de liquidez en caso de ser necesario. Entre tanto, la política fiscal debe de continuar su proceso de consolidación para tanto evitar lesionar la credibilidad fiscal como recomponer los márgenes de maniobra de política dado los riesgos de otra recesión global. Por último, las políticas macroprudenciales deben de seguir formando parte del conjunto de políticas a disposición.
- Las perspectivas para los países que mantienen fuertes vínculos de comercio con Estados Unidos, como México y gran parte de América Central, son un poco menos alentadoras. No obstante, dado que la dinámica fiscal está sometida a mayor presión, las prioridades deberían centrarse en reducir la deuda pública a los niveles previos a la crisis, desempeñando la política monetaria un papel más activo en el manejo del ciclo solo en aquellos países con marcos de inflación creíbles.
- Si bien gran parte de la región del Caribe se está recuperando finalmente de una recesión prolongada y persistente, las perspectivas siguen estando limitadas por los altos niveles de deuda y los débiles flujos de turismo en vista de la débil recuperación del empleo en las economías avanzadas. Deberán redoblarse los esfuerzos para reducir los altos niveles de deuda, así como para abordar las vulnerabilidades del sector financiero, evitando comprometer aún más las finanzas públicas.

En el presente estudio de perspectivas económicas: Las Américas, se analizan la vulnerabilidad de América Latina a un desplome del precio de las materias primas, y las políticas que podrían mitigar dicha vulnerabilidad. América Latina, en promedio, es hoy tan dependiente de las materias primas como hace 40 años y sus precios son muy sensibles al crecimiento mundial. Por lo tanto, el debilitamiento de la demanda mundial podría castigar los términos de intercambio de la región. No obstante, se muestra que las políticas económicas pueden desempeñar un papel importante en mitigar el impacto de estos shocks. Los países que implementan políticas sólidas -como la flexibilidad del tipo de cambio (en casos donde la dolarización es baja) y el mantenimiento de balances fiscales y externos saludables- especialmente durante la fase de auge de los ciclos de precios de las materias primas, tienen un mejor desempeño. Gracias a que los fundamentos económicos se han fortalecido en muchas de estas dimensiones, la región parece estar en mejores condiciones ahora que en el pasado para hacer frente a un desplome de los precios de las materias primas.

Perspectivas y asuntos de política económica en América Latina y el Caribe

El crecimiento económico durante el primer semestre de 2011 fue vigoroso, impulsado por las buenas condiciones de financiamiento externo, unos términos de intercambio favorables para los países exportadores de materias primas y los efectos persistentes de políticas acomodaticias aplicadas algún tiempo atrás. Sin embargo, el cambio en el entorno económico mundial y los recientes episodios de volatilidad traen consigo importantes retos para las autoridades económicas. Aunque se proyecta que la desaceleración en las economías avanzadas va a tener un efecto moderado en la mayoría de los países, hay grandes riesgos de que se produzca un deterioro de las perspectivas económicas. En este contexto, las autoridades de política económica deben mantenerse atentas al sobrecalentamiento y reconstruir los márgenes de maniobra utilizados

durante la crisis mundial, en particular porque un cambio repentino en la confianza a nivel mundial podría requerir el uso de políticas de estímulo. En caso de que se materialice un escenario adverso, la política monetaria debe ser la primera línea de defensa para aquellos países con marcos de política creíbles, mientras que solo debería recurrirse al estímulo fiscal en caso que se materialicen unas condiciones aún más adversas. Las perspectivas son menos favorables en aquellos países que mantienen vínculos más estrechos con las economías avanzadas y que disponen de márgenes limitados para implementar políticas contracíclicas.

Panorama general

América Latina creció a un ritmo de alrededor de 5 por ciento durante el primer semestre de 2011. El crecimiento continuo liderado por los países exportadores de materias primas de América del Sur e impulsado por unas condiciones de financiamiento externo y términos de intercambio favorables. La expansión de la actividad se moderó con respecto a los altos niveles alcanzados en 2010, pero se mantuvo por encima de su potencial en gran parte de la región. La demanda interna continuó creciendo a un ritmo vigoroso, superando ampliamente el crecimiento del PIB real (observado y potencial), aunque hay signos de que la aplicación de políticas más restrictivas ayudó a moderar la demanda. En América Central, la recuperación cobró fuerza, impulsada por la demanda interna y el aumento de las exportaciones agrícolas, mientras que en los países altamente endeudados de la región del Caribe y que dependen fuertemente del turismo, donde el crecimiento se ha mantenido persistentemente bajo.

Aunque es pronto para realizar una evaluación completa, es evidente que los recientes episodios de volatilidad de los mercados financieros y el ajuste a la baja en el precio de las materias primas han comenzado a afectar a los mercados financieros de la región. Las repercusiones de los problemas en los países de la periferia de la zona del euro estuvieron relativamente aislados durante el primer semestre del año, pero de forma reciente se ha agudizado la aversión mundial al riesgo ante el temor creciente de que se produzca una crisis a gran escala en Europa y otra recesión en Estados Unidos. Todo ello, ha terminado incidiendo negativamente sobre los mercados accionarios y las monedas de la región. No obstante, las presiones sobre la balanza de pagos y sobre el fondeo en los mercados parecen haber sido hasta ahora moderadas, sin embargo, los flujos de capital se han mantenido altamente volátiles. Los pronósticos de crecimiento del mercado para 2011 y 2012 se han revisado a la baja en meses recientes, y la confianza de las empresas y otros indicadores líderes sugieren que hacia adelante cabe esperar cierta moderación de la actividad económica.

En el marco de nuestro nuevo escenario base, se proyecta un crecimiento de 4.5 por ciento en 2011, que se moderará aproximadamente al 4 por ciento en 2012, con lo cual el producto se situará ligeramente por encima de su potencial el próximo año. A pesar de las revisiones a la baja del crecimiento en Estados Unidos y otras economías avanzadas, las perspectivas son menos favorables que las proyectadas en abril de 2011. Esto refleja en parte la relativa fortaleza y resistencia de las economías emergentes de Asia, lo que, a su vez, ayudaría a mantener los precios de las materias primas en niveles relativamente ele-

vados. Así mismo, en algunos casos las proyecciones suponen que se van a aplicar políticas menos restrictivas de lo previsto inicialmente debido al debilitamiento de la demanda externa[2].

Este escenario base tiene como premisa que el crecimiento de las economías avanzadas seguirá siendo débil, y que se hará una pausa en el proceso de contracción monetaria en los países avanzados, dando así lugar a un período bastante prolongado de condiciones monetarias laxas. También supone que las autoridades económicas europeas contendrán la crisis en la periferia de la zona del euro, que las autoridades económicas estadounidenses lograrán un equilibrio adecuado entre apoyar a la economía y avanzar en la consolidación fiscal a mediano plazo, y que no se intensificará la volatilidad en los mercados financieros mundiales. Por último, el escenario de referencia implica que las economías emergentes de Asia solo sufrirán una pequeña pérdida de dinamismo. En este escenario, el doble viento a favor resultante de las condiciones favorables de financiamiento externo y la firmeza de los precios de las materias primas seguirá respaldando el crecimiento económico, aunque con un impulso más moderado por parte de las materias primas y, en menor medida, por los flujos de capital, dada la incertidumbre que impera en los mercados sobre la posible solución de los problemas que aquejan a los balances públicos y privados en economías avanzadas.

No obstante, las perspectivas económicas están dominadas por los riesgos a la baja para la economía mundial, lo cual podría convertir los vientos a favor por vientos en contra.

Una crisis sostenida de confianza en Europa por la situación de la deuda soberana y los mercados financieros podría generar un corto circuito en el funcionamiento de los mercados mundiales de crédito y dar lugar a una frenada brusca del comercio exterior y del financiamiento bancario, similar a la observada tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008.

Otra recesión en Estados Unidos, provocada por los problemas en Europa o por el progresivo debilitamiento de la demanda interna privada, combinado con un excesivo ajuste fiscal inicial, podría dar lugar a una desaceleración considerable en las economías emergentes de Asia y a precios mucho más bajos para el petróleo y los metales[3] . El posterior contagio podría cambiar la dirección de los vientos e incidir negativamente en los países exportadores de materias primas de la región.

En todo caso, se mantienen los riesgos al alza, en particular si las incertidumbres con relación a la fragilidad de los balances públicos y privados en Europa se despejan y las condiciones financieras se normalizan rápidamente. Bajo este escenario, se reavivaría el apetito por riesgo y, en el contexto de un período prolongado de condiciones monetarias expansivas en las economías avanzadas, esto podría traducirse en una mayor afluencia de capitales hacia las economías emergentes (en particular, aquellas con marcos de política más sólidos) intensificando así las presiones de sobrecalentamiento.

Dada la complejidad e incertidumbre sobre el entorno de la economía mundial, es necesario que las autoridades económicas estén preparadas para ajustar las políticas en caso que los riesgos a la baja se materialicen. En los países con margen para la aplicación de políticas y con marcos creíbles se podría, en caso que se materialice el escenario adverso, utilizar ese espacio con el fin de mitigar el impacto de una recesión mundial y la volatilidad de los mercados financieros. Por tanto, en nuestro escenario base, es fundamental reconstruir los márgenes de maniobra a fin de prepararse para un escenario adverso, especialmente en materia fiscal, dado que las posiciones fiscales son más débiles que aquellas predominantes antes de la crisis. Por supuesto la respuesta de política de cada país también dependerá de su posición cíclica, de la solidez de los balances de su sector público y de sus vínculos externos (tanto reales como financieros).

- En los países exportadores de materias primas de América del Sur, donde las brechas del producto se han cerrado, es necesario mantenerse atentos al sobrecalentamiento, pero también preparase para un escenario adverso o a la baja. En aquellos países con marcos de política monetaria creíble, donde ya se hayan moderado las presiones inflacionarias, la política monetaria puede ser más flexible, pasando a ser la primera línea de defensa. Es más, se debe considerar detener, e incluso en algunos casos, revertir el ajuste de política monetaria, al menos hasta que se tenga un panorama más claro de las perspectivas mundiales. Igualmente, la consolidación fiscal debe proceder tal y como se había planeado, recuperando el margen de maniobra fiscal y evitando perder la credibilidad fiscal. Finalmente, las autoridades deben mantenerse atentas ante la posibilidad de que surjan problemas de liquidez que puedan afectar la estabilidad financiera.
- En la mayoría de los países de América Central, donde la deuda se mantiene muy por encima de los niveles previos a la crisis, es necesario redoblar los esfuerzos para recomponer el margen de acción para la política fiscal. Por otra parte, la región del Caribe debe continuar con la consolidación fiscal a pesar de que pueda haber signos de fatiga, evitando al mismo tiempo los efectos nocivos asociados a instituciones financieras debilitadas.

2 En 2011, las fuertes revisiones al alza para algunos países (por ejemplo, Argentina, Ecuador, Venezuela), que reflejan un crecimiento más vigoroso de lo previsto durante el primer semestre del año, compensan parcialmente las revisiones a la baja en otros países.

3 Roache (por publicar) encuentra que una disminución del 3 por ciento del crecimiento de la producción industrial de China (una desviación estándar) causa una caída de los precios del petróleo y del cobre de 6 por ciento.

Evolución del pensamiento económico

La crisis ideológica del capitalismo occidental

Joseph E. Stiglitz*

Tan solo unos años atrás, una poderosa ideología -la creencia en los mercados libres y sin restricciones- llevó al mundo al borde de la ruina. Incluso en sus días de apogeo, desde principios de los años ochenta hasta el año 2007, el capitalismo desregulado al estilo estadounidense trajo mayor bienestar material solo para los más ricos en el país más rico del mundo. De hecho, a lo largo de los 30 años de ascenso de esta ideología, la mayoría de los estadounidenses vieron que sus ingresos declinaban o se estancaban año tras año.

Es más, el crecimiento de la producción en los Estados Unidos no fue económicamente sostenible. Con tanto del ingreso nacional de los EE.UU. yendo destinado para tan pocos, el crecimiento solo podía continuar a través del consumo financiado por una creciente acumulación de la deuda.

Yo estaba entre aquellos que esperaban que, de alguna manera, la crisis financiera pudiera enseñar a los estadounidenses (y a otros) una lección acerca de la necesidad de mayor igualdad, una regulación más fuerte y mejor equilibrio entre el mercado y el gobierno. Desgraciadamente, ese no ha sido el caso. Al contrario, un resurgimiento de la economía de la derecha, im-

* Profesor de la Universidad de Columbia, Premio Nobel de Economía y autor de Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy.

pulsado, como siempre, por ideología e intereses especiales, una vez más amenaza a la economía mundial o al menos a las economías de Europa y América, donde estas ideas continúan floreciendo.

En los EE.UU., este resurgimiento de la derecha, cuyos partidarios, evidentemente, pretenden derogar las leyes básicas de las matemáticas y la economía, amenaza con obligar a una moratoria de la deuda nacional. Si el Congreso ordena gastos que superan a los ingresos, habrá un déficit, y ese déficit debe ser financiado. En vez de equilibrar cuidadosamente los beneficios de cada programa de gasto público con los costos de aumentar los impuestos para financiar dichos beneficios, la derecha busca utilizar un pesado martillo; no permitir que la deuda nacional se incremente, lo que fuerza a los gastos a limitarse a los impuestos.

Esto deja abierta la interrogante sobre qué gastos obtienen prioridad, y si los gastos para pagar intereses sobre la deuda nacional no la obtienen, una moratoria es inevitable. Además, recortar los gastos ahora, en medio de una crisis en curso provocada por la ideología de libre mercado, simple e inevitablemente solo prolongaría la recesión.

Hace una década, en medio de un auge económico, los EE.UU. enfrentaba un superávit tan grande que amenazó con eliminar la deuda nacional. Incosteables reducciones de impuestos y guerras, una recesión importante y crecientes costos de atención de salud, impulsados en parte por el compromiso de la administración de George W. Bush de otorgar a las compañías farmacéuticas rienda suelta en la fijación de precios, incluso con dinero del gobierno en juego, rápidamente transformaron un enorme superávit en déficits récord en tiempos de paz.

Los remedios para el déficit de EE.UU. surgen inmediatamente de este diagnóstico: se debe poner a los Estados Unidos a trabajar mediante el estímulo de la economía; se debe poner fin a las guerras sin sentido; controlar los costos militares y de drogas; y aumentar impuestos, al menos a los más ricos. Pero, la derecha no quiere saber nada de esto, y en su lugar, está presionando para obtener aún más reducciones de impuestos para las corporaciones y los ricos, junto con los recortes de gastos en inversiones y protección social que ponen el futuro de la economía de los EE.UU. en peligro y que destruyen lo que queda del contrato social. Mientras tanto, el sector financiero de EE.UU. ha estado presionando fuertemente para liberarse de las regulaciones, de modo que pueda volver a sus anteriores formas desastrosas y despreocupadas de proceder.

Pero las cosas están un poco mejor en Europa. Mientras Grecia y otros países enfrentan crisis, la medicina en boga consiste simplemente en paquetes de austeridad y privatización desgastados por el tiempo, los cuales meramente dejarán a los países que los adoptan más pobres y vulnerables. Esta medicina fracasó en el este de Asia, América Latina, y en otros lugares, y fracasará también en Europa en esta ronda. De hecho, ya ha fracasado en Irlanda, Letonia y Grecia.

Hay una alternativa: una estrategia de crecimiento económico apoyada por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. El crecimiento restauraría la confianza de que Grecia podría reembolsar sus deudas, haciendo que las tasas de interés bajen y dejando más espacio fiscal para más inversiones que propicien el crecimiento. El crecimiento por sí mismo aumenta los ingresos por impuestos y reduce la necesidad de gastos sociales, como las prestaciones de desempleo. Además, la confianza que esto engendra conduce aún a más crecimiento.

Lamentablemente, los mercados financieros y los economistas de derecha han entendido el problema exactamente al revés: ellos creen que la austeridad produce confianza, y que la confianza produce crecimiento. Pero la austeridad socava el crecimiento, empeorando la situación fiscal del gobierno, o al menos produciendo menos mejoras que las prometidas por los promotores de la austeridad. En ambos casos, se socava la confianza y una espiral descendente se pone en marcha.

¿Realmente necesitamos otro experimento costoso con ideas que han fracasado repetidamente? No deberíamos, y sin embargo, parece cada vez más que vamos a tener que soportar otro. Un fracaso en Europa o en Estados Unidos para volver al crecimiento sólido sería malo para la economía mundial. Un fracaso en ambos lugares sería desastroso; incluso si los principales países emergentes hubieran logrado un crecimiento autosostenible. Lamentablemente, a menos que prevalezcan las mentes sabias, este es el camino al cual el mundo se dirige.

La ruta de la eurozona a través de un campo minado

George Soros*

El 9 de noviembre pasado, un grupo de casi 100 europeos prominentes entregó una carta abierta a los líderes de los 17 países de la eurozona. La carta decía, en pocas palabras, lo que los líderes de Europa, ahora parecen haber entendido: no pueden ir "pateando la lata en el camino". El camino ha sido bloqueado por el Tribunal Constitucional alemán que ha encontrado que la ley que establece el Fondo Europeo de Estabilidad financiera es constitucional, pero declaró que no se permitirán nuevas transferencias sin autorización del Bundestag. Los líderes también han entendido que no es suficiente asegurar que los gobiernos puedan financiar su deuda a tasas de interés razonables, sino que también deben hacer algo respecto al sistema bancario.

Ante la perspectiva de tener que recaudar capital adicional en un momento en que sus acciones se venden a una fracción de su valor en libros, los bancos de la eurozona tienen un fuerte incentivo para reducir sus balances mediante la retirada de las líneas de crédito y la reducción de sus carteras de préstamos. Los problemas de la deuda bancaria y soberana se refuerzan mutuamente. La disminución de los precios de los bonos del gobierno ha puesto de manifiesto una descapitalización de los bancos y la posibilidad de que los gobiernos tengan que financiar la recapitalización ha hecho subir las primas de riesgo sobre los bonos del gobierno.

Los mercados financieros están esperando ansiosamente el próximo movimiento de los líderes. Grecia claramente necesita una reestructuración ordenada, porque una moratoria desordenada puede causar un colapso. El siguiente paso tendrá consecuencias muy graves. O bien va a calmar a los mercados o los llevará a nuevos extremos.

Me temo que los líderes están contemplando algunas medidas inapropiadas. Están hablando de la recapitalización del sistema bancario, en lugar de garantizarla. Que quieren hacerla, país por país, en lugar de la zona euro en su conjunto. Hay una buena razón para ello. Alemania no quiere pagar por la recapitalización de los bancos franceses. Mientras, Angela Merkel, justifica su insistencia, esto la está llevando en la dirección equivocada.

*Experto financiero, inversionista, activista político. Presidente del Soros Fund Management LLC y del Open Society Institute Source: GeorgeSoros.com.

Permítanme replantear mayor precisión al estrecho camino que permitiría a Europa pasar a través de este campo minado. El sistema bancario debe ser garantizado primero y recapitalizado después. Los gobiernos nacionales no pueden permitirse el lujo de recapitalizar los bancos ahora mismo. Los dejaría con fondos insuficientes para hacer frente al problema de la deuda soberana. Les costará mucho menos a los gobiernos recapitalizar a los bancos después de la crisis, ya que tanto los bonos del gobierno como las acciones de los bancos hayan vuelto a niveles más normales.

Sin embargo, los gobiernos pueden proporcionar una garantía de que es creíble, porque tienen el poder de cobrar impuestos. Se necesitará un nuevo acuerdo jurídicamente vinculante para la zona euro para movilizar ese poder, y que tomará tiempo para negociar y ratificar. Para que quede claro, no estoy hablando de un cambio en el Tratado de Lisboa, sino de un nuevo acuerdo. Un cambio en el Tratado encontraría demasiados obstáculos. Mientras tanto, los Estados miembros podrían recurrir al Banco Central Europeo (BCE) que ya cuenta con su garantía sobre una base prorrateo para llenar el vacío.

A cambio de una garantía, los grandes bancos tendrían que estar de acuerdo en cumplir con las instrucciones del BCE. Este es un paso radical, pero necesario bajo las actuales circunstancias. Actuando a instancias de los Estados miembros, el Banco Central tiene suficientes poderes de persuasión. Podría cerrar su ventanilla de descuento y los gobiernos podrían embargar a los bancos que se nieguen a cooperar.

El BCE podría instruir a los bancos a mantener sus líneas de crédito y sus carteras de préstamos, mientras que mantendría una supervisión estricta de los riesgos que corren por su propia cuenta. Esto eliminaría una de las principales fuerzas impulsoras de la turbulencia actual del mercado.

La otra fuerza impulsora -la falta de financiamiento para la deuda soberana- podría ser tratado por el BCE reduciendo su tasa de descuento y alentando a los países en dificultades para emitir bonos del tesoro y alentando a los bancos a suscribirse. Los proyectos de ley podrían ser vendidos al Banco Central en cualquier momento, por lo que podría considerarse como dinero en efectivo. Siempre y cuando se obtuvieran mayores rendimientos de los depósitos en el BCE, los bancos encontrarían ventajoso mantenerlos. De esta manera, los gobiernos podrían cubrir sus necesidades de financiación dentro de los límites acordados a muy bajo costo durante este período de emergencia y el artículo 123 del Tratado de Lisboa no sería violado. Debo esta idea a Tommaso Padoa-Schioppa.

Estas medidas serán suficientes para calmar a los mercados y llevar a su fin a la fase aguda de la crisis. La recapitalización de los bancos debe esperar hasta entonces. Solo los agujeros creados por la reestructuración de la deuda griega tendrían que ser llenados inmediatamente. De conformidad con las exigencias alemanas, el capital adicional vendría primero del mercado y después de los gobiernos individuales. Solo en caso de necesidad la EFSF sería involucrada. Esto preservaría el poder de fuego en el fondo.

Un nuevo acuerdo para la zona euro, negociado en un ambiente más tranquilo, no solo debe codificar las prácticas establecidas durante la emergencia, sino también sentar las bases para una estrategia de crecimiento. Durante el período de emergencia el ajuste fiscal y la austeridad son inevitables. Sin embargo, la carga de la deuda será insostenible sin un crecimiento a largo plazo y también lo será la propia Unión Europea. Esto abre todo un nuevo conjunto de problemas difíciles, pero no insuperables. oe

Espacio de reflexión y documentos

PNUD

Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos

El gran desafío del desarrollo del siglo XXI es proteger el derecho de las actuales y futuras generaciones a llevar una vida plena y saludable. El Informe sobre Desarrollo Humano 2011 es un aporte considerable y a la vez novedoso al diálogo mundial en torno a este desafío, y demuestra de qué manera la sostenibilidad está íntimamente ligada a la equidad, entendida como justicia social y mayor acceso a una mejor calidad de vida.

Las proyecciones sugieren que si seguimos ignorando los graves riesgos ambientales y las profundas desigualdades sociales pondremos en serio peligro las décadas de avances permanentes de la mayoría de los pobres del mundo, e incluso se podría revertir la convergencia mundial del desarrollo humano. Será imposible profundizar los extraordinarios avances conseguidos en desarrollo humano, si no se toman medidas audaces para reducir tanto los riesgos ambientales como la desigualdad. Este Informe identifica vías de acción para que las personas, las comunidades locales, los países y la comunidad internacional promuevan la sostenibilidad ambiental y la equidad de maneras que se refuercen entre sí.

Los análisis más recientes demuestran de qué manera los desequilibrios de poder y las desigualdades de género a nivel nacional están vinculadas con menor acceso a agua potable y saneamiento mejorado, degradación de la tierra y enfermedades y muertes debido a la contaminación atmosférica, situaciones que amplifican los efectos asociados con las disparidades en los ingresos. La desigualdad de género también interactúa con los resultados ambientales, empeorándolos. En el ámbito

mundial, la estructura de la gobernabilidad a menudo debilita la opinión de los países en desarrollo y excluye a los grupos marginalizados.

Sin embargo, hay alternativas a la inequidad y la insostenibilidad. Las inversiones que mejoran la equidad -por ejemplo, facilitando el acceso a energía renovable, agua y saneamiento, y salud reproductiva- pueden mejorar tanto la sostenibilidad como el desarrollo humano. La mayor rendición de cuentas y los procesos democráticos también son útiles para conseguir mejores resultados. Los enfoques fructíferos se fundan en gestión comunitaria, instituciones inclusivas y dedicación especial para los grupos desfavorecidos.

Más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el mundo necesita un marco de desarrollo que refleje la equidad y la sostenibilidad. Este Informe demuestra el enorme potencial que tienen los enfoques que incluyen la equidad en las políticas y programas y que empoderan a la gente para que impulse cambios legales y políticos.

Las necesidades de financiación para el desarrollo superan con creces lo que hoy ofrece la asistencia oficial en este ámbito. Por ejemplo, el gasto actual en fuentes de energía con bajas emisiones de carbono llega a menos del 2% de las estimaciones más conservadoras sobre las necesidades en este campo. Los flujos financieros deben encauzarse hacia los desafíos críticos que plantean la insostenibilidad y la desigualdad, y si bien los mecanismos de mercado y los recursos privados serán vitales, deben contar con el apoyo y la promoción de inversiones públicas proactivas. Para reducir la brecha financiera se requieren ideas innovadoras: precisamente lo que aporta este Informe.

Tenemos una responsabilidad compartida frente a los menos privilegiados, tanto los de hoy como los del futuro, y un imperativo moral de garantizar que el presente no se convierta en enemigo del futuro.

En este Informe también se promueven reformas para fomentar la equidad y el protagonismo. Tenemos una responsabilidad compartida frente a los menos privilegiados, tanto los de hoy como los del futuro, y un imperativo moral de garantizar que el presente no se convierta en enemigo del futuro. Este Informe nos ayuda a vislumbrar la ruta para seguir avanzando en esa dirección.

En junio de 2012, los líderes mundiales se darán cita en Río de Janeiro con el fin de alcanzar un acuerdo sobre las medidas globales necesarias para proteger el futuro del planeta y el derecho de las generaciones venideras a llevar una vida plena y saludable. Ese es precisamente el gran desafío del siglo XXI en materia de desarrollo.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2011 es un aporte considerable y a la vez novedoso al diálogo mundial en torno a este desafío, y demuestra que la sostenibilidad está íntimamente ligada al problema básico de la equidad, entendida como justicia social y mayor acceso a mejor calidad de vida. La sostenibilidad no es solo, ni en primera instancia, un tema ambiental, como se argumenta tan convincentemente en este Informe. Se trata, sobre todo, de la forma en que elegimos vivir nuestra vida, conscientes de que todo lo que hacemos tiene consecuencias para los 7.000 millones de habitantes del planeta, así como para los miles de millones que vendrán en los próximos siglos.

Comprender los vínculos entre sostenibilidad ambiental y equidad es fundamental si queremos ampliar las libertades humanas para las generaciones actuales y futuras. No es posible continuar con los notables avances en materia de desarrollo humano conseguidos en las últimas décadas -debidamente documentados en los Informes sobre Desarrollo Humano mundiales- sin que se tomen medidas audaces para reducir tanto los riesgos ambientales como la desigualdad.

Este Informe identifica vías de acción para que las personas, las comunidades locales, los países y la comunidad internacional promuevan la sostenibilidad ambiental y la equidad de maneras que se refuercen entre sí.

En los 176 países y territorios donde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabaja día a día, muchas personas de bajos recursos cargan el peso de una doble privación. Aparte de su mayor vulnerabilidad a los efectos más generales de la degradación ambiental y a la falta de herramientas para hacerles frente, también deben soportar amenazas en su entorno inmediato, ya sea por la contaminación intradomiciliaria, el agua sucia o la falta de saneamiento.

Las proyecciones indican que si seguimos ignorando los graves riesgos ambientales y las profundas desigualdades sociales, pondremos en serio peligro las décadas de avances permanentes de la mayoría de los pobres del mundo, e incluso se podría llegar a revertir la convergencia mundial del desarrollo humano.

Las enormes diferencias de poder son las que determinan este patrón. Análisis recientes demuestran de qué manera los desequilibrios de poder y la desigualdad de género en el ámbito nacional están vinculados con menos acceso a agua limpia y saneamiento mejorado, degradación de las tierras y muertes debido a contaminación atmosférica e intradomiciliaria, situación que amplifica los efectos asociados con las disparidades en los ingresos. La desigualdad de género también interactúa con los resultados ambientales y los agrava. Por su parte, la estructura de la gobernabilidad mundial a menudo debilita la opinión de los países en desarrollo y excluye a los grupos marginalizados.
Sin embargo, hay alternativas a la inequidad y la insostenibilidad. El crecimiento impulsado por el consumo de combustibles fósiles no es un prerrequisito para una mejor vida en términos de desarrollo humano. Las inversiones que mejoran la equidad

-por ejemplo en cuanto al acceso a energía renovable, agua y saneamiento, y salud reproductiva- pueden mejorar tanto la sostenibilidad como el desarrollo humano. La mayor rendición de cuentas y los procesos democráticos también pueden profundizarse, en parte a través del apoyo a una sociedad civil y medios de comunicación activos. Los enfoques fructíferos se fundan en la gestión comunitaria, en instituciones inclusivas que prestan particular atención a los grupos desfavorecidos y en enfoques transversales que coordinen presupuestos y mecanismos en los distintos organismos de gobierno y asociados en el desarrollo.

Más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el mundo necesita un marco para avanzar después de 2015 que refleje la equidad y la sostenibilidad; Río+20 representa una gran oportunidad para llegar a una noción compartida de cómo seguir avanzando. Este Informe muestra que los enfoques que incluyen la equidad en las políticas y programas, y que empoderan a la gente para que pueda ser protagonista de cambios legales y políticos, tienen muchísimo que aportar. Cada vez hay más experiencias mundiales que demuestran el potencial de estos enfoques para generar y captar sinergias positivas.

La financiación requerida para el desarrollo -inclusive para protección ambiental y social- tendrá que aumentar exponencialmente con respecto a la actual asistencia oficial para el desarrollo. Por ejemplo, lo que hoy se gasta en fuentes de energía con bajas emisiones de carbono es apenas el 1,6% de la estimación más baja de las necesidades en este ámbito, mientras que los desembolsos para adaptación y mitigación del cambio climático se ubican en torno al 11% de los requerimientos estimados. Las esperanzas están puestas en la nueva financiación de derechos de emisión. Si bien los mecanismos de mercado y los fondos privados serán vitales, deben contar con el apoyo y la promoción de inversiones públicas. Para reducir la brecha financiera se requieren ideas innovadoras, que es precisamente lo que aporta este Informe.

Más allá de conseguir nuevas fuentes de recursos para abordar las urgentes amenazas ambientales de manera equitativa, el Informe propicia reformas que promueven la equidad y el protagonismo.

En lugar de exacerbar las actuales disparidades, los flujos financieros deben canalizarse hacia el desafío crítico que plantean la insostenibilidad y la inequidad.

Generar oportunidades para todos es el objetivo central del desarrollo humano. Tenemos una responsabilidad colectiva con los menos privilegiados del mundo, en este momento y en el futuro, además del imperativo moral de garantizar que el presente no sea enemigo del futuro. Este Informe nos ayuda a vislumbrar la ruta para seguir avanzando en esa dirección.

Helen Clark
Administradora PNUD
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Perspectiva general

El Informe de este año se concentra en el desafío de conseguir progreso sostenible y equitativo. Una doble perspectiva muestra de qué manera la degradación ambiental intensifica la desigualdad mediante su impacto adverso en las personas de menores recursos y la forma en que las desigualdades en desarrollo humano profundizan el deterioro ambiental.

El desarrollo humano, que implica expandir las opciones de la gente, se basa en la existencia de recursos naturales compartidos. Para promoverlo, es necesario velar por la sostenibilidad local, nacional y mundial, proceso que puede -y debe- hacerse fomentando la equidad y el empoderamiento.

Al avanzar hacia mayor sostenibilidad ambiental, intentamos asegurar que se tengan plenamente en cuenta las aspiraciones de los pobres de una vida mejor, y al mismo tiempo, apuntamos a vías que permitan que la gente, las comunidades, los países y la comunidad internacional propicien la sostenibilidad y la equidad de modos que se refuercen entre sí.

¿Por qué sostenibilidad y equidad?

El enfoque del desarrollo humano conserva toda su pertinencia cuando se trata de entender nuestro mundo y hacer frente a sus desafíos, actuales y futuros. En su versión del vigésimo aniversario, el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 celebró el concepto de desarrollo humano poniendo énfasis en la equidad, el empoderamiento y la sostenibilidad como medio para expandir las opciones de la gente.

Al mismo tiempo, destacó los desafíos involucrados y demostró que estos aspectos cruciales del desarrollo humano no siempre se dan simultáneamente. Argumentos para considerar la sostenibilidad y la equidad en forma conjunta.

Este año investigamos los puntos de encuentro entre sostenibilidad ambiental y equidad, conceptos muy similares en su preocupación por la justicia distributiva. Valoramos la sostenibilidad porque las generaciones futuras debieran tener al menos las mismas posibilidades que las actuales. De igual modo, todos los procesos que no son equitativos son injustos: las oportunidades de todas las personas de llevar una mejor vida no deben verse restringidas por factores que escapan a su control. Las desigualdades son particularmente injustas cuando algunos grupos son discriminados de forma sistemática por motivos de género, etnia u origen geográfico.

Hace más de una década, Sudhir Anand y Amartya Sen abogaron por considerar conjuntamente la sostenibilidad y la equidad. “Sería una grave violación del principio universalista”, argumentaron, “si nos obsesionáramos por la equidad intergeneracional sin al mismo tiempo atacar el problema de la equidad intrageneracional” (énfasis en el original). Temas similares se plantearon en el Informe de la Comisión Brundtland de 1987 y en una serie de declaraciones internacionales, desde la de Estocolmo en 1972 hasta la de Johannesburgo en

2002. Sin embargo, muchos de los debates que hoy se libran en torno a la sostenibilidad siguen dejando de lado la equidad, tratándola como un tema independiente y no relacionado. Esta perspectiva es a la vez incompleta y desacertada.

Algunas definiciones clave

El desarrollo humano tiene que ver con la expansión de las libertades y las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar. Ambas nociones -libertades y capacidades- son más amplias que la de las necesidades básicas. En otras palabras, se trata de ampliar las opciones.

Para llevar una "buena vida" se requieren fines y estos fines pueden ser valiosos no solo en sí mismos, sino también como medios. Por ejemplo, podemos valorar la biodiversidad, o la belleza natural, independientemente de si aportan o no a nuestro nivel de vida.

El desarrollo humano pone a las personas desfavorecidas en el centro de su atención. Incluimos en este grupo a las futuras generaciones, quienes deberán enfrentar las peores consecuencias de las actividades que llevamos a cabo hoy. Nos inquieta no solo lo que ocurrirá en promedio, o en el escenario más probable, sino también en los casos menos factibles, pero aún posibles, en particular cuando los acontecimientos son catastróficos para las personas pobres y vulnerables.

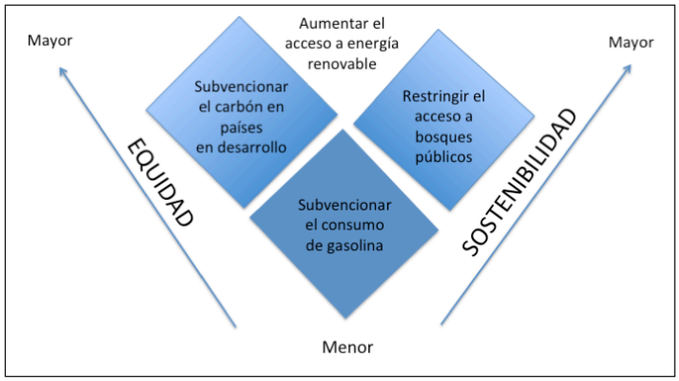
Los debates sobre el significado de la sostenibilidad ambiental se centran a menudo en dilucidar si el capital fabricado por los seres humanos puede reemplazar los recursos naturales, es decir, si el ingenio humano podrá atenuar la escasez de los recursos, como sucedía en el pasado. Desconocemos si eso será posible en el futuro y, en vista del riesgo de llegar a una situación catastrófica, nos inclinamos a favor de preservar los activos naturales básicos y el flujo de servicios ecológicos asociados.

Además, esta perspectiva es coherente con los enfoques de desarrollo basados en los derechos humanos. El desarrollo sostenible implica la expansión de las libertades fundamentales de las actuales generaciones, mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones. Un aspecto fundamental de esta idea es la deliberación pública razonada, que también es esencial para definir los riesgos que la sociedad está dispuesta a aceptar.

En la búsqueda de sostenibilidad y equidad, no es necesario que siempre se refuercen mutuamente. De hecho, en muchas instancias habrá que hacer concesiones recíprocas. Por ejemplo, las medidas para mejorar el medioambiente pueden tener efectos adversos en la equidad si restringen el crecimiento económico de los países en desarrollo. El Informe ilustra los posibles impactos conjuntos de las políticas, al tiempo que reconoce que los efectos no suceden siempre ni en todas las circunstancias, destacando que el contexto es de enorme importancia (figura 1).

Figura 1

Ilustración de las sinergias y concesiones entre equidad y sostenibilidad. Este marco insta a poner especial atención en la identificación de sinergias positivas entre ambos objetivos y a considerar las concesiones recíprocas.



El marco pone especial atención a la identificación de sinergias positivas y a considerar las ventajas y desventajas involucradas. Investigamos la forma en que las sociedades pueden adoptar soluciones beneficiosas para todos, que favorezcan la sostenibilidad, la equidad y el desarrollo humano.

Patrones y tendencias, avances y perspectivas

Cada vez más pruebas apuntan a que el mundo enfrenta una degradación ambiental generalizada y posibles deterioros de esta situación. En vista de la incertidumbre sobre la magnitud de los cambios, examinamos una gama de predicciones y consideramos lo que pueden significar para el desarrollo humano. Nuestro punto de partida, uno de los temas fundamentales del Informe 2010, es el enorme avance registrado por el desarrollo humano en las últimas décadas, con tres salvedades:

- El aumento del ingreso se ha asociado con un deterioro en indicadores medioambientales cruciales, como emisiones de dióxido de carbono, calidad del suelo y cubierta forestal.
- La distribución del ingreso ha empeorado en muchas partes del mundo, incluso cuando se reducen las brechas en materia de salud y educación.
- Si bien el empoderamiento suele ir de la mano con Índices de Desarrollo Humano (IDH) más altos, hay grandes fluctuaciones en esta relación.

Las simulaciones realizadas para este Informe sugieren que, para el año 2050, el IDH podría haber bajado en 8% con respecto al nivel de referencia (y en 12% en Asia Meridional y África Subsahariana), en un escenario de "desafío medioambiental" que capture los efectos adversos del calentamiento global sobre la producción agrícola, el acceso a agua potable y saneamiento mejorado y la contaminación.

En un marco hipotético de "desastre ambiental" más adverso, que prevé deforestación generalizada y degradación del suelo, drástica reducción de la biodiversidad y aumento fuerte y sostenido de fenómenos climáticos extremos, el IDH mundial podría ubicarse alrededor de 15% por debajo del nivel de referencia proyectado.

Un escenario de desastre medioambiental nos lleva a un punto de inflexión antes de 2050 en los países en desarrollo, cuando comience a revertirse su punto de convergencia con los países ricos en materia de logros en el IDH. Estas proyecciones sugieren que, en muchos casos, los más pobres son y seguirán siendo los más afectados por las consecuencias del deterioro ambiental, pese a que su contribución al problema es mínima. Por ejemplo, los países con IDH bajo son los que menos han influido en el cambio climático global, pero sin embargo, han experimentado la mayor disminución en las precipitaciones anuales y el mayor aumento en su variabilidad.

Ello afecta la producción agrícola y los medios de vida de su población. Los países desarrollados registran emisiones per cápita mucho más altas que las naciones en desarrollo debido al alto consumo de energía de sus actividades, como la conducción de coches, el enfriamiento o calefacción de hogares y negocios, y el consumo de alimentos procesados y empaquetados, entre otros. El habitante promedio de un país con IDH muy alto emite cuatro veces más dióxido de carbono y el doble de metano y óxido nitroso que las personas de países con IDH bajo, medio o alto, y unas 30 veces las emisiones de dióxido de carbono que una persona de un país con IDH bajo. El ciudadano promedio del Reino Unido produce, en dos meses, la misma cantidad de gases de efecto invernadero que un habitante de un país con IDH bajo en un año. Sin embargo, el habitante medio de Qatar -el país con las emisiones per cápita más altas- emite lo mismo en apenas 10 días, aunque esta cifra refleja tanto el consumo como la producción que se utiliza en otros lugares.

Aunque los países con IDH bajo, medio y alto explican tres cuartas partes del aumento en las emisiones desde 1970, los niveles totales de gases de efecto invernadero son mucho mayores en los países con IDH muy alto. Este resultado se mantiene incluso sin tomar en cuenta la reubicación de la producción intensiva en emisiones de carbono hacia países más pobres, cuya producción se exporta, en gran medida, a naciones ricas.
En el mundo entero, el aumento sostenido del IDH se asocia con degradación ambiental, aun cuando el daño obedece en gran medida al crecimiento económico. Los países de ingresos más altos también emiten más dióxido de carbono per cápita en general, mientras que el tercero no revela una relación directa entre emisiones y componentes del índice referidos a salud y educación. Es posible extraer una conclusión intuitiva: las actividades que emiten dióxido de carbono se vinculan con la producción de bienes, no con la prestación de servicios de salud y educación.

Además, los resultados reflejan la naturaleza no lineal de la relación entre emisiones de dióxido de carbono y componentes del índice: hay poca o ninguna relación con un IDH bajo, pero a medida que este aumenta, se llega a un "punto de inflexión" más allá del cual surge una fuerte correlación positiva entre emisiones de dióxido de carbono e ingresos.

Los países que aumentaron el IDH con mayor rapidez también registraron mayores incrementos en sus emisiones de dióxido de carbono. Estos cambios en el tiempo -más que la relación a partir de una fotografía- son los que ponen de relieve qué esperar mañana como resultado del desarrollo de hoy. Nuevamente, la tendencia depende de los cambios en el ingreso.

Sin embargo, estas relaciones no son valederas para todos los indicadores ambientales. Según nuestro análisis, por ejemplo, la correlación entre IDH y deforestación es positiva, pero débil. ¿Por qué difieren las emisiones de dióxido de carbono de las demás amenazas ambientales? Nosotros planteamos que cuando el vínculo entre medioambiente y calidad de vida es directo, como sucede con la contaminación, los logros ambientales suelen ser mayores en los países desarrollados; ahí donde el vínculo no es tan evidente, el desempeño es mucho más deficiente. Al examinar la relación entre riesgos ambientales e IDH, encontramos tres revelaciones generales:

- Las carencias ambientales en los hogares -contaminación intradomiciliaria, acceso insuficiente a agua potable y saneamiento mejorado- son más graves en países con bajos niveles de IDH y disminuyen a medida que aumenta el índice.
- Los riesgos medioambientales con efectos en las comunidades -como la contaminación atmosférica urbana- parecen aumentar y luego disminuir a la par con el desarrollo; hay quienes sugieren que la curva en forma de U invertida es una buena descripción de esta relación.
- Los riesgos medioambientales con repercusiones globales -en especial los gases de efecto invernadero- suelen aumentar a la par con el IDH.

No es que el IDH mismo sea la fuerza motora tras estas transiciones. Los ingresos y el crecimiento económico cumplen una función vital para explicar las emisiones, pero la relación en ningún caso es determinante. De hecho, hay fuerzas más amplias cuyas complejas interacciones cambian los patrones de riesgo. Por ejemplo, el comercio internacional permite a los países subcontratar la producción de bienes que degradan el medioambiente; el uso comercial a gran escala de recursos naturales tiene efectos diferentes que la explotación para fines de subsistencia; los perfiles medioambientales urbanos y rurales difieren entre sí. Y como veremos, las políticas y el contexto político inciden fuertemente. De lo anterior se desprende que los patrones no son inevitables. Varios países han logrado avanzar considerablemente tanto en materia de IDH como de equidad y sostenibilidad ambiental.

En sintonía con nuestro enfoque de las sinergias positivas, proponemos una estrategia multidimensional para identificar a los países que lo han hecho mejor que sus pares regionales en promover la equidad, aumentar el IDH, reducir la contaminación intradomiciliaria y aumentar el acceso a agua limpia, y que ostentan el mejor desempeño en sostenibilidad ambiental, tanto en el ámbito regional como mundial (cuadro 1). La sos-

CUADRO 1

Países con mejor desempeño en materia ambiental, de equidad y desarrollo humano, año más reciente disponible

	Amenazas globales			Efectos locales		Equidad y desarrollo humano	
País	Emisiones de gases de efecto invernadero	Deforestación	Uso del agua	Acceso al agua	Contaminación del aire	IDH (% de la mediana regional)	Pérdida total (% de la mediana regional)
Costa Rica	✓	✓	✓	✓	✓	104	77
Alemania		✓	✓	✓	✓	103	91
Filipinas	✓	✓		✓	✓	103	89
Suecia		✓	✓	✓	✓	102	70

Nota: todos estos países cumplen los umbrales absolutos de las amenazas globales tal como se define en la nota 80 (capítulo 2, Informe completo), se desempeñan mejor que el promedio de sus respectivos pares regionales tanto en desarrollo humano como en inequidad y obtienen mejores resultados que el promedio regional en términos de los impactos locales.

tenibilidad ambiental se evalúa según las emisiones de gases de efecto invernadero, la extracción de agua y la deforestación.

Los resultados son más ilustrativos que indicativos debido a la disparidad de la información y a otras dificultades de la comparación. Solo una nación, Costa Rica, aventaja la media regional en todos los criterios, mientras que las otras tres con mejor desempeño muestran desigualdades en sus dimensiones. Suecia se destaca por su alta tasa de reforestación en comparación con los promedios regionales y mundiales.

Nuestra lista muestra que en todas las regiones, etapas de desarrollo y características estructurales, los países pueden adoptar políticas públicas que favorezcan la sostenibilidad del medioambiente, la equidad y las facetas clave del desarrollo humano que captura el IDH. Revisamos los tipos de políticas y programas con buenos resultados, al tiempo que subrayamos la importancia del contexto y de las condiciones locales.

De manera más general, sin embargo, las tendencias ambientales observadas en las últimas décadas muestran un deterioro en varios frentes, con consecuencias adversas para el desarrollo humano, en especial para los millones de personas cuyos medios de vida dependen directamente de los recursos naturales.

- A nivel mundial, casi 40% del suelo está degradado debido a la erosión, la disminución de la fertilidad y el pastoreo excesivo. La productividad está en descenso y se calcula que la pérdida de rendimiento es de hasta 50% en los escenarios más adversos.
- La agricultura da cuenta de entre 70% y 85% del consumo de agua, mientras que alrededor de 20% de la producción mundial de cereales utiliza este recurso de manera no sostenible, poniendo en peligro el crecimiento agrícola a futuro.
- La deforestación es un reto importante. Las mayores pérdidas forestales entre 1990 y 2010 ocurrieron en América Latina y el Caribe y en África Subsahariana. La cubierta forestal se expandió muy poco en las demás regiones.
- La desertificación amenaza las tierras áridas donde vive un tercio de la población mundial. Algunas zonas son particularmente vulnerables, en especial en África Subsahariana, con suelos sensibles y poca capacidad de adaptación.

Se prevé que los factores ambientales adversos aumentarán los precios mundiales de los alimentos en 30% a 50% –en términos reales, en las próximas décadas– e intensificarán la volatilidad, con graves consecuencias para los hogares pobres. Los 1.300 millones de personas que se dedican a labores agrícolas, pesqueras, forestales y de caza y recolección serán los más amenazados. Es probable que la carga de la degradación ambiental y el cambio climático genere diferentes alteraciones entre los grupos, por varios motivos:

- Los ingresos de muchos pobres de zonas rurales dependen mayoritariamente de los recursos naturales. Pero incluso aquellos que no se dedican regularmente a esas actividades podrían recurrir a ellas como estrategia para lidiar con situaciones difíciles.
- El efecto de la degradación ambiental en las personas dependerá de su condición: si son productores o consumidores netos de recursos naturales, si son productores de subsistencia o para el mercado y cuan fácilmente puedan desplazarse entre estas actividades y diversificar sus medios de vida con otras ocupaciones.
- En la actualidad, unos 350 millones de personas, muchos de ellos pobres, viven en bosques o cerca de ellos y dependen de sus recursos para subsistir y generar ingresos. Tanto la deforestación como las restricciones de acceso a los recursos naturales pueden vulnerar a los pobres. Datos de varios países sugieren que las mujeres habitualmente dependen más de los bosques que los hombres, ya que suelen tener menos alternativas laborales y movilidad y cargan con la mayor parte de la responsabilidad de recolectar leña.
- Casi 45 millones de personas, de los cuales al menos 6 millones son mujeres, viven de la pesca y ven amenazado su futuro por la sobrexplotación de los recursos y el cambio climático. La vulnerabilidad es doble, ya que los países

Aunque los países con IDH bajo, medio y alto explican tres cuartas partes del aumento en las emisiones desde 1970, los niveles totales de gases de efecto invernadero son mucho mayores en los países con IDH muy alto.

que enfrentan más riesgos también dependen más de la pesca para el consumo de proteínas de su población, sus medios de vida y las exportaciones. Se prevé que el cambio climático se traducirá en una fuerte disminución de las poblaciones de peces en las islas del Pacífico, aunque se proyectan beneficios en algunas latitudes septentrionales, inclusive en los alrededores de Alaska, Federación de Rusia, Groenlandia y Noruega.

Las mujeres de países pobres participan de manera desproporcionada en la agricultura de subsistencia y la recolección de agua, de modo que las consecuencias adversas de la degradación ambiental las afectan más. Muchos pueblos indígenas dependen también en alto grado de los recursos naturales y viven en ecosistemas especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, las regiones árticas y las regiones ubicadas a gran altitud.

Los datos apuntan a que las prácticas tradicionales pueden proteger los recursos naturales, pero a estos conocimientos se les suele restar importancia o simplemente se ignoran. Los efectos del cambio climático en los medios de vida de los campesinos dependen del tipo de cultivo, la región y la temporada. Ello subraya la importancia de analizar a fondo el asunto en el ámbito local. Los efectos diferirán asimismo en función de los patrones de producción y consumo de los hogares, acceso a recursos, niveles de pobreza y capacidad de hacer frente a las nuevas circunstancias. Tomados en conjunto, no obstante, es probable que los efectos biofísicos del cambio climático en los cultivos de riego y de secano sean negativos en 2050.

Comprender los vínculos

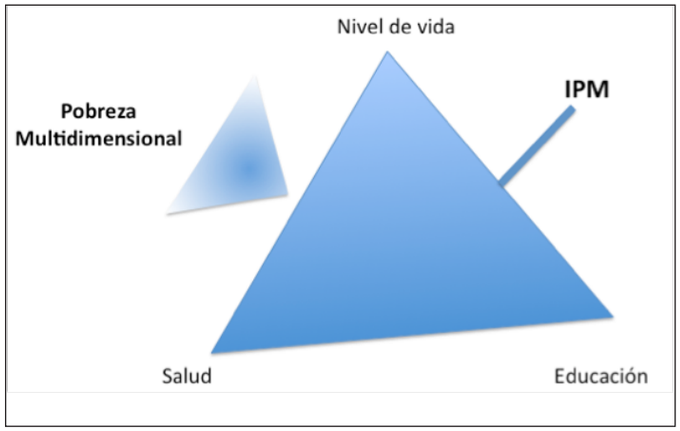
Sobre la base de las considerables interrelaciones que existen entre medioambiente y equidad a nivel mundial, exploramos los vínculos en las comunidades y los hogares. Destacamos asimismo a países y grupos que han roto el patrón, poniendo énfasis en las transformaciones de los roles de género y el empoderamiento.

Un tema crucial que surge es que los más desfavorecidos llevan una doble carga en materia de carencias. Además de ser más vulnerables a los efectos generales de la degradación medioambiental, deben enfrentar las amenazas en su entorno inmediato, por ejemplo, contaminación intradomiciliaria, agua sucia y saneamiento inadecuado. Nuestro Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), adoptado en el Informe 2010 y que este año se calculó para 109 países, examina estas carencias con mayor detalle para detectar las situaciones más graves.

El IPM mide las carencias más graves en las dimensiones de salud, educación y niveles de vida y examina tanto el número de personas desfavorecidas como la profundidad de sus privaciones (figura 2). Este año, exploramos la presencia de carencias derivadas de aspectos medioambientales entre los pobres multidimensionales y sus superposiciones, una innovación en el IPM.

La perspectiva centrada en la pobreza permite examinar las privaciones de origen medioambiental en el acceso a combustibles modernos, agua potable y saneamiento básico. Estas carencias absolutas, importantes por sí mismas, constituyen además violaciones graves de los derechos humanos. Ponerles fin podría

FIGURA 2
Índice de Pobreza Multidimensional: los más desfavorecidos en el centro de la atención



incrementar algunas de las principales capacidades al ampliar las opciones de la gente e impulsar el desarrollo humano.

En los países en desarrollo, al menos seis personas de cada 10 se ven afectadas por una de estas tres privaciones ambientales y cuatro de cada 10 sufren dos o más. Tales carencias son especialmente graves entre los pobres multidimensionales y más de nueve de cada 10 de estos se ven afectados por al menos una de ellas. En la mayoría se superponen: ocho de cada 10 pobres en varias dimensiones simultáneas tienen dos o más y casi uno de cada tres (29%) carece de las tres. Estas privaciones ambientales contribuyen de manera desproporcionada a la pobreza multidimensional y explican 20% del IPM, incluso por sobre su ponderación de 17% en el índice. En la mayoría de las naciones en desarrollo, la mayor falencia es el acceso a combustible para cocinar, mientras que la falta de agua es la necesidad más gravitante en varios Estados Árabes.

Para comprender mejor las privaciones ambientales, analizamos el comportamiento de determinados niveles de pobreza. Ordenamos a los países según la proporción de sus pobres multidimensionales que enfrenta una carencia ambiental y la proporción que enfrenta las tres. Los porcentajes de la población con carencias ambientales aumentan a la par con el IPM, aunque con gran diversidad en la tendencia. El cuadro 2 identifica a los 10 países donde los pobres muldimensionales tienen menos privaciones de origen ambiental, sobre la base de su IPM (columna izquierda). Los países con la menor proporción de pobres y por lo menos con una privación se encuentran entre los Estados Árabes y en América Latina y el Caribe (siete de los primeros 10).

De los países con la menor cantidad de pobres multidimensionales con las tres privaciones ambientales, aquellos de mejor desempeño se concentran en Asia Meridional, cinco de los primeros 10 (cuadro 2, columna derecha). Varias de estas naciones redujeron alguna de las carencias de origen medioambiental, en especial el acceso a agua potable, aun cuando otras siguen siendo muy graves. Y cinco países se sitúan en ambas listas de mejor desempeño: no solo tienen una pobreza ambiental relativamente reducida, sino además, menos profunda. El comportamiento en estos indicadores no necesariamente identifica la degradación y los riesgos medioambientales generales, por ejemplo en términos de la exposición a las inundaciones. Al mismo tiempo, los pobres, los más expuestos a las amenazas ambientales directas, son también los que más sufren a partir del daño del medioambiente en general.

Para investigar más a fondo este fenómeno, examinamos la relación entre el IPM y las presiones impuestas por el cambio climático. Para 130 regiones administrativas definidas a nivel nacional en 15 países, comparamos los IPM específicos de determinadas zonas con los cambios en las precipitaciones y las temperaturas.

En términos generales, en las regiones y lugares más pobres de estos países parecen haber aumentado las temperaturas, pero no la humedad o la sequía. Este cambio es coherente con los datos sobre los efectos del cambio climático en la pobreza de ingresos.

Amenazas medioambientales a algunos aspectos del desarrollo humano

La degradación ambiental daña en múltiples aspectos las capacidades de las personas, y más allá de los ingresos y los medios de vida, afecta la salud, la educación y otras dimensiones del bienestar.

Deterioro ambiental y sanitario: privaciones que se sobreponen

La carga de enfermedades a partir de la contaminación atmosférica e intradomiciliaria, del agua sucia y de la falta de saneamiento es mayor entre los habitantes de países pobres, en especial los grupos desfavorecidos. La contaminación intradomiciliaria mata 11 veces más habitantes de los países con IDH bajo que entre quienes viven en otros lugares. Los grupos desfavorecidos de naciones con IDH bajo, medio o alto enfrentan más riesgos por la contaminación atmosférica debido a su mayor exposición y vulnerabilidad. En países con IDH bajo, más de seis personas de cada 10 carecen de acceso directo a agua potable y cerca de cuatro de cada 10 no disponen de retretes sanitarios, situaciones que contribuyen tanto a enfermedades como a malnutrición. El cambio climático amenaza con empeorar estas disparidades debido a la propagación de males tropicales como la malaria y el dengue, y el deterioro en la productividad de los cultivos.

La base de datos sobre la Carga Mundial de Morbilidad, de la Organización Mundial de la Salud, arroja algunas conclusiones sorprendentes sobre las repercusiones de los factores medioambientales, entre ellas que el agua no potable y la falta de saneamiento e higiene se encuentran entre las 10 principales causas de enfermedades en el mundo. Cada año, los males relacionados con el medioambiente, como las infecciones respiratorias agudas y las diarreas, matan a por lo menos 3 millones de niños y niñas menores de cinco años: más que la población total de esa edad de Austria, Bélgica, los Países Bajos, Portugal y Suiza juntos.
La degradación ambiental y el cambio climático afectan los

CUADRO 2

Los 10 países con la menor proporción de carencias medioambientales entre los pobres multidimensionales, año más reciente disponible entre 2000-2010

Menor proporción de pobres multidimensionales con al menos una carencia	Menor proporción de pobres multidimensionales con las tres carencias
Brasil	Bangladesh
Guyana	Paquistán
Djibouti	Gambia
Yemen	Nepal
Iraq	India
Marruecos	Bhután
Paquistán	Djibouti
Senegal	Brasil
Colombia	Marruecos
Angola	Guyana

Nota: Los nombres en negritas están en ambas listas.
Fuente: Estimaciones del equipo de la Oficina encargada del Informe según datos desagregados del IPM.

entornos físicos y sociales, el conocimiento, los bienes y las conductas. Los diversos aspectos de las desventajas pueden interactuar y agravar los efectos adversos. Por ejemplo, la intensidad de los riesgos para la salud son mayores cuando hay servicios inadecuados de agua y saneamiento, privaciones que muchas veces se dan conjuntamente. De los 10 países con las tasas más altas de mortalidad a causa de desastres ambientales, seis se encuentran también en la lista de los 10 primeros con los mayores Índices de Pobreza Multidimensional, como Angola, Malí y Níger.

Obstáculos a avances en educación entre niños desfavorecidos, en especial niñas

A pesar de la matriculación casi universal en la escuela primaria en muchas partes del mundo, persisten algunos déficits. En países con IDH bajo, casi tres de cada 10 niños y niñas en edad de cursar la primaria no están siquiera matriculados en la escuela y los que sí lo están enfrentan múltiples dificultades, algunas de origen ambiental. Por ejemplo, la falta de electricidad tiene efectos tanto directos como indirectos. El acceso a este servicio permite mejor iluminación y prolonga las horas de estudio, al igual como el uso de cocinas modernas reduce las horas destinadas a recolectar agua y leña para combustible, actividades que retardan el progreso educacional y disminuyen la matriculación escolar. Las niñas se ven afectadas con mayor frecuencia, porque son las más proclives a combinar la actividad recolectora con su escolaridad. El acceso a agua potable y saneamiento mejorado también es particularmente importante para la educación de las niñas, ya que las beneficia en materia de salud, ahorro de tiempo y privacidad.

Otras repercusiones

A nivel de hogares, las privaciones ambientales pueden coincidir con condiciones más generales de estrés ambiental y restringir las opciones de las personas en una amplia gama de contextos, dificultándoles la posibilidad de ganarse la vida con los recursos naturales: la gente debe trabajar más para obtener los mismos ingresos o quizás incluso emigrar para escapar de la degradación de su entorno.

Los medios de vida que dependen de los recursos naturales consumen mucho tiempo, en especial si los hogares carecen de agua potable y combustibles modernos para cocinar. Las encuestas sobre uso del tiempo ofrecen una mirada a las desigualdades de género asociadas. Las mujeres habitualmente destinan muchas más horas que los hombres a recoger agua y leña; y también las niñas más que los niños.
También está demostrado que el hecho de que las mujeres se dediquen más a estas labores les impide participar en actividades con mayor rentabilidad.

Según se sostenía en el Informe de 2009, la movilidad, que permite a la gente elegir el lugar donde vivir, es importante para ampliar las libertades de las personas y obtener mejores resultados. Sin embargo, la migración es riesgosa debido a las trabas jurídicas. Es difícil calcular la cantidad de personas que se trasladan para escapar a las presiones ambientales, porque inciden otros factores, como la pobreza.

No obstante, algunos cálculos realizados apuntan a niveles muy altos. Es posible que exista un vínculo entre estrés ambiental y mayor probabilidad de que ocurran conflictos. Sin embargo, el nexo no es directo y está influenciado por factores contextuales y de economía política más amplios que hacen vulnerable a la sociedad, los individuos y las comunidades a los efectos de la degradación ambiental.

Los efectos desestabilizadores de los fenómenos meteorológicos extremos

Junto con las perjudiciales amenazas crónicas, la degradación ambiental puede aumentar la probabilidad de que ocurran fenómenos climáticos extremos con efectos desestabilizadores. Según se desprende de nuestro análisis, un aumento de 10% en el número de personas afectadas por estos fenómenos reduciría el IDH de un determinado país en casi 2%, con mayores impactos en los ingresos y en los países con IDH medio.

Pero la carga no es compartida de manera pareja: el riesgo de lesiones o muerte debido a inundaciones, fuertes vientos y des-

lizamientos de tierra es mayor para niños y niñas, mujeres y ancianos de ambos sexos, y especialmente para los pobres. La chocante desigualdad de género de los desastres naturales sugiere que las disparidades en la exposición —al igual que en el acceso a recursos, capacidades y oportunidades— perjudica sistemáticamente a algunas mujeres al hacerlas más vulnerables.

Los niños y niñas sufren de manera desproporcionada los embates climáticos debido a que los efectos permanentes de la desnutrición y la falta de escolaridad limitan sus futuras perspectivas.

Los datos de muchos países en desarrollo muestran que crisis transitorias en los ingresos pueden ser motivo para que los hogares retiren a sus hijos e hijas de la escuela. En general, son diversos los factores que condicionan el nivel de exposición de las familias a las crisis y su capacidad de hacerles frente: el tipo de crisis, la condición socioeconómica, el capital social y el apoyo informal, la equidad y eficacia de la ayuda y las labores de reconstrucción.

Empoderamiento: opciones reproductivas y desequilibrios políticos

Los cambios en los roles de género y el empoderamiento permiten a algunos países y grupos mejorar la sostenibilidad y la equidad medioambiental, promoviendo el desarrollo humano.

Equidad de género

Nuestro Índice de Desigualdad de Género (IDG), que este año fue actualizado para 145 países, muestra co mo las restricciones a la salud reproductiva contribuyen a la desigualdad de género. Se trata de un tema importante, porque en los países donde existe un control efectivo y universal de la reproducción, las mujeres tienen menos descendencia, con los beneficios que ello implica para la salud materna e infantil y para la reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por ejemplo, en Cuba, Mauricio, Tailandia y Túnez, donde tanto los servicios de salud reproductiva como los anticonceptivos están disponibles sin restricción, las tasas de fecundidad se sitúan por debajo de los dos nacimientos por mujer. Sin embargo, en el mundo persisten muchas necesidades no satisfechas en este ámbito y los datos sugieren que si todas las mujeres pudieran ejercer sus derechos reproductivos, el crecimiento demográfico se reduciría lo suficiente para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero a niveles más bajos que los actuales. Se calcula que de atenderse las necesidades de planificación familiar no cubiertas de aquí a 2050, las emisiones mundiales de dióxido de carbono se reducirían hasta en 17% por debajo de sus niveles actuales.

El IDG examina asimismo la participación de las mujeres en la toma de decisiones políticas y destaca que, en todo el mundo, van a la zaga de los hombres en este aspecto, especialmente en África Subsahariana, Asia Meridional y los Estados Árabes. Dicha situación tiene enormes consecuencias para la sostenibilidad y la equidad.

Debido a que las mujeres suelen hacerse cargo mayoritariamente de la recolección de leña y agua y son las más expuestas a la contaminación intradomiciliaria, resienten más que los hombres las decisiones relacionadas con los recursos naturales. Estudios recientes revelan que no solo importa la participación de la mujer, sino también cómo y cuánto participan.

Y puesto que a menudo ellas se preocupan más por la ecología, apoyan las políticas ambientales y votan por líderes que también lo hacen, su mayor intervención en la política y en organizaciones no gubernamentales podría ser de beneficio para los asuntos ambientales y tener efectos multiplicadores en todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Estos argumentos no son nuevos, pero ratifican el valor de ampliar las libertades reales de la mujer. Por consiguiente, su participación en la toma de decisiones tiene valor tanto intrínseco como una importancia decisiva a la hora de abordar la equidad y la degradación ambiental.

Disparidades de poder

Según se sostiene en el Informe de 2010, el empoderamiento tiene múltiples facetas e incluye la democracia formal y de procedimientos a escala nacional y los procesos participativos a escala local. Se ha demostrado que el empoderamiento político en el ámbito nacional y subnacional mejora la sostenibilidad medioambiental. Y aunque el contexto es importante, los estudios muestran que las democracias suelen rendir más cuentas a los electores y tener mayores probabilidades de apoyar libertades civiles. Sin embargo, un desafío crucial en todas partes es que incluso en los sistemas democráticos, las personas más afectadas por la degradación ambiental suelen ser las que están en peor situación y tienen menos poder; por tal motivo, las prioridades políticas no reflejan sus intereses y necesidades.

La chocante desigualdad de género de los desastres naturales sugiere que las disparidades en la exposición —al igual que en el acceso a recursos, capacidades y oportunidades— perjudica sistemáticamente a algunas mujeres al hacerlas más vulnerables.

Existen pruebas contundentes de que la desigualdad de poder, mediada por las instituciones políticas, incide en los resultados medioambientales en diversos países y contextos. Esto significa que los pobres y otros grupos desfavorecidos se ven afectados de manera desproporcionada por las consecuencias de la degradación ambiental. Nuevos análisis realizados para este Informe, que abarcan unos 100 países, confirman que hay una asociación positiva entre mayor equidad en la distribu-

ción del poder, en su sentido más amplio, y mejores resultados medioambientales, como acceso a agua y menos degradación del suelo, además de menor mortalidad debido a la polución atmosférica e intradomiciliaria y el agua contaminada, entre otros, lo que sugiere que hay un amplio margen de acción en materia de sinergias positivas.

Sinergias positivas: estrategias beneficiosas para el medioambiente, la equidad y el desarrollo humano

Para hacer frente a los desafíos que acabamos de presentar, una serie de gobiernos, actores de la sociedad civil y del sector privado y socios para el desarrollo han creado enfoques que integran la sostenibilidad medioambiental y la equidad y que promueven el desarrollo humano, esto es, estrategias beneficiosas para todos. No obstante, es importante considerar que las soluciones, para que sean eficaces, deben ser específicas al contexto, considerar experiencias locales y nacionales con factibilidad de surtir efecto y reconocer los principios de aplicabilidad general. A escala local, destacamos la necesidad de contar con instituciones integradoras y a nivel nacional, la posibilidad de ampliar la cobertura de las innovaciones y las reformas normativas que han conseguido buenos resultados.

El programa de políticas públicas es enorme y este Informe no puede abarcarlo en su totalidad. Pero su valor agregado es que identifica estrategias beneficiosas para todos que han demostrado hacer frente a nuestros desafíos sociales, económicos y medioambientales considerando la necesidad de hacer concesiones entre equidad y sostenibilidad —o inclusive evitándolas— con enfoques que sean provechosos no solo para el medioambiente, sino también para la equidad y el desarrollo humano en un sentido amplio. Para estimular el debate y la acción, entregamos ejemplos concretos del funcionamiento en la práctica de la estrategia para superar las posibles concesiones e identificar sinergias positivas. A continuación mostramos el ejemplo de la energía moderna.

Acceso a energía moderna

La energía es crucial para el desarrollo humano y, sin embargo, alrededor de 1.500 millones de personas, una de cada cinco, carecen de electricidad. Las privaciones son mucho mayores entre los pobres multidimensionales, ya que uno de cada tres carece de acceso. ¿Existe alguna solución de compromiso entre expandir el suministro de energía y las emisiones de carbono? No necesariamente.

En nuestra opinión, esta relación ha sido mal caracterizada. Existen muchas posibilidades prometedoras a partir de la expansión del acceso a energía sin que ello implique imponer un fuerte costo ambiental:

- Las alternativas descentralizadas externas a la red son técnicamente factibles para suministrar servicios de energía a los hogares pobres y pueden financiarse con un impacto mínimo.
- El suministro de servicios básicos de energía moderna para todos aumentaría las emisiones de dióxido de carbono en apenas 0,8%, si se toman en cuenta los amplios compromisos ya anunciados.

El abastecimiento mundial de energía alcanzó un punto de inflexión en 2010, cuando las fuentes renovables dieron cuenta de 25% de la capacidad energética mundial y aportaron más de 18% de la electricidad en el mundo.

Hoy en día, el reto es ampliar el acceso a estas fuentes a una escala y velocidad tal que mejore la vida de los pobres, en la actualidad y en el futuro.

Prevención de la degradación ambiental

Una selección más amplia de medidas para evitar la degradación ambiental va desde ampliar las alternativas reproductivas hasta fomentar la gestión forestal comunitaria y respuestas de adaptación a los desastres.

Los derechos reproductivos, incluido el acceso a servicios de salud reproductiva, son una condición previa de empoderamiento de la mujer y también podrían evitar la degradación ambiental. Es mucho lo que se puede mejorar en este ámbito. Son varios los ejemplos que dan cuenta de las oportunidades para usar la actual infraestructura del sector en la entrega de servicios de salud reproductiva a un costo adicional muy reducido y la importancia de la participación comunitaria. Un caso es Bangladesh, donde la tasa de fecundidad cayó de 6,6 nacimientos por cada mujer en 1975, a 2,4 en 2009. El gobierno recurrió a programas de divulgación y subsidios para facilitar la disponibilidad de medidas anticonceptivas, además de debates con líderes de opinión de ambos sexos (religiosos, maestros y organizaciones no gubernamentales) para influir en las normas sociales.

La gestión forestal comunitaria sirve para revertir la degradación ambiental local y mitigar las emisiones de carbono, pero la experiencia revela que también implica el riesgo de excluir y discriminar a grupos marginalizados. Para evitar estos riesgos, subrayamos la necesidad de contar con una participación amplia, en particular de la mujer, en el diseño y la ejecución del proceso, y de velar porque no se deteriore adicionalmente la situación de los grupos pobres y de aquellos que dependen de los recursos forestales.

Están surgiendo asimismo vías prometedoras para reducir los efectos adversos de los desastres por medio de respuestas equitativas y adaptables y planes de protección social innovadores. Las respuestas a los desastres incluyen la elaboración comunitaria de mapas de riesgos y una distribución más progresiva de los activos reconstruidos. La experiencia ha impulsado el desplazamiento a modelos descentralizados de reducción de riesgos. Tales gestiones pueden empoderar a las comunidades locales, en particular a las mujeres, al poner énfasis en la participación en la etapa de diseño y toma de decisiones. Además, las comunidades tienen la posibilidad de recomponerse de manera de corregir las desigualdades.

Reconsiderar nuestro modelo de desarrollo: motores para el cambio

Las enormes disparidades entre personas, grupos y países que profundizan las grandes y crecientes amenazas medioambientales plantean desafíos masivos para las políticas públicas. Pero hay motivos para ser optimistas. En muchos aspectos, las actuales condiciones son más favorables para el progreso que nunca antes, gracias a innovadoras políticas e iniciativas surgidas en diversas partes del mundo.

Para ahondar el debate se requiere pensar con audacia, en especial en vísperas de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) de las Naciones Unidas y en los umbrales de la era posterior a 2015. Este Informe presenta una nueva visión para promover el desarrollo humano a través de la perspectiva común de la sostenibilidad y la equidad. A escala local y nacional, subrayamos la necesidad de poner la equidad en el primer lugar del diseño de políticas y programas y de explotar los posibles efectos multiplicadores de mayor empoderamiento en los ámbitos jurídico y político. A nivel global, destacamos la necesidad de asignar más recursos para hacer frente a las urgentes amenazas medioambientales y para otorgar a los países y grupos desfavorecidos mayor equidad y representación en el acceso a financiación.

Integración de las inquietudes sobre equidad en las políticas económicas verdes

Un tema clave de este Informe es la urgencia de integrar plenamente los problemas de equidad en las políticas que afectan el medioambiente. Los métodos tradicionales para evaluar estas políticas no son suficientes. Aunque posiblemente sean capaces de exponer los impactos sobre la trayectoria que seguirán las emisiones en el futuro, con frecuencia no dicen nada sobre los aspectos distributivos. E incluso si se toma en cuenta cómo afectan a los diversos grupos, su atención se limita a los ingresos.

No obstante, la importancia de la equidad y la inclusión está plasmada explícitamente en los objetivos de las políticas de economía verde. Proponemos seguir profundizando en este programa.

Hay varios principios clave que podrían incorporar los problemas de equidad en la adopción de políticas si las partes interesadas participan en análisis que consideren lo siguiente:

- Las dimensiones del bienestar no referido a ingresos, mediante herramientas como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).
- Los efectos indirectos y directos de las políticas.
- Los mecanismos de compensación para los afectados.
- Los riesgos de los fenómenos climáticos extremos que, aunque improbables, podrían resultar catastróficos.

Es crucial analizar las consecuencias distributivas y ambientales de las políticas en sus etapas de formulación.

Un medioambiente limpio y seguro es un derecho, no un privilegio

La estrategia de incorporar los derechos ambientales a la Constitución y las leyes nacionales puede ser una medida eficaz, aunque solo sea para empoderar a los ciudadanos en la protección de esas prerrogativas. La Constitución de por lo menos 120 países incluye normas ambientales. Y muchas naciones que carecen de derechos ambientales explícitos interpretan las disposiciones constitucionales generales como el derecho fundamental de los individuos a vivir en un ambiente saludable.

El reconocimiento constitucional de derechos igualitarios a un medioambiente limpio promueve la equidad puesto que deja de limitar el acceso a aquellos que pueden costearlo. Y la incorporación de este derecho al marco jurídico puede incidir en cambiar las prioridades gubernamentales y la asignación de recursos.
Junto con el reconocimiento legal de la igualdad de derechos a un ambiente limpio y equilibrado está la necesidad de contar con instituciones propicias, como un sistema judicial justo e independiente y el derecho a recibir información de gobiernos y empresas, derecho que la comunidad internacional también reconoce cada vez más en cuanto al medioambiente.

Participación y rendición de cuentas

Las libertades de proceso son centrales para el desarrollo humano y, según el análisis del Informe de 2010, tienen valor tanto intrínseco como instrumental. Las profundas disparidades de poder se traducen en grandes diferencias en los resultados ambientales. Pero la otra cara de la moneda es que el aumento del empoderamiento puede provocar resultados ambientales positivos y equitativos.

La democracia es muy importante, pero más allá de eso, también importa que las instituciones nacionales sean inclusivas y rindan cuentas, especialmente a los grupos afectados, como las mujeres, con el fin de habilitar a la sociedad civil y propiciar el acceso del público a información.

Un requisito previo indispensable para la participación es que los procesos sean abiertos, transparentes e inclusivos, aunque en la práctica persisten los obstáculos. A pesar del cambio positivo en este sentido, se requieren esfuerzos adicionales para fortalecer las posibilidades de algunos grupos tradicionalmente excluidos, como los pueblos indígenas, de tener un rol más activo. Por otra parte, hay cada vez más pruebas sobre la importancia de estimular la participación de la mujer, no solo como un fin en sí mismo, sino porque está vinculado con el logro de resultados más sostenibles.

Los cambios son más factibles si los gobiernos son sensibles a las preocupaciones de sus ciudadanos. Además, un contexto que permite el desarrollo de la sociedad civil también genera rendición de cuentas a nivel local, nacional y global; mientras que la libertad de prensa es esencial para despertar conciencia y facilitar la participación pública.

Financiación de las inversiones: ¿cuál es la situación actual?

Los debates en torno a la sostenibilidad plantean interrogantes en cuanto a los costos y la financiación, inclusive quién financiará, qué cosa y cómo. En términos de equidad, sería justo abogar por la transferencia de grandes cantidades de recursos a los países pobres, tanto para lograr un acceso más equitativo a agua y energía como para pagar por la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos.

De nuestro análisis de la financiación emergen cuatro mensajes importantes:

- Las necesidades de inversión son enormes, pero no superan el gasto corriente en otros sectores, como el militar. La inversión anual estimada para lograr acceso universal a fuentes modernas de energía es inferior a un octavo de los subsidios anuales destinados a combustibles fósiles.
- Los compromisos de inversión del sector público son importantes (y sobresale la generosidad de algunos donantes), pero el sector privado es también una fuente principal, y crucial, de fondos. Los esfuerzos del sector público pueden servir para catalizar la inversión privada. Ello pone énfasis en la importancia de aumentar los fondos públicos y apoyar un clima propicio para la inversión y la capacidad local.
- Las restricciones a las que están sujetos los datos dificultan la supervisión del gasto privado y del sector público nacional en sostenibilidad ambiental. La información disponible permite examinar solo los flujos de asistencia oficial para el desarrollo.
- La arquitectura de la financiación es compleja y fragmentada, lo que reduce su eficacia y dificulta el monitoreo del gasto. Tenemos mucho que aprender de los compromisos previos de inversión para la eficacia de la ayuda adoptados en París y Accra.

Aunque la información sobre necesidades, compromisos adquiridos y desembolsos es fragmentada y su magnitud, incierta, la situación no amerita dudas. Existe un déficit enorme entre el gasto en asistencia oficial para el desarrollo y las inversiones requeridas para hacer frente al cambio climático, energía con bajas emisiones de carbono y agua y saneamiento, incluso mayor que la brecha entre los compromisos y las necesidades de inversión. El gasto en fuentes de energía con bajas emisiones de carbono llega apenas a 1,6% del mínimo estimado de las necesidades, mientras que en el caso de la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, representa alrededor de 11% de dicho mínimo.

Los montos son incluso mucho menores para agua y saneamiento, mientras que los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo se acercan más a los costos estimados.

Cierre de la brecha de financiación: impuesto sobre las transacciones de divisas, de una gran idea a políticas prácticas

La brecha de financiación en los recursos disponibles para abordar las privaciones y los desafíos documentados en este Informe puede acortarse considerablemente si se aprovechan las nuevas oportunidades. El principal candidato es un impuesto sobre las transacciones de divisas. Esta idea se planteó en el Informe de 1994 y hoy goza de cada vez más aceptación como una política pública práctica. La reciente crisis financiera revivió el interés en la propuesta, subrayando su importancia y oportunidad.

La actual infraestructura para la liquidación de divisas está mejor organizada, centralizada y estandarizada, de manera que la factibilidad de aplicar el impuesto es un hecho nuevo que amerita destacarse. La idea cuenta con el respaldo de instituciones de alto nivel, como el Grupo directivo sobre financiación innovadora, que incluye a unos 63 países, entre ellos Alemania, China, Francia, Japón y el Reino Unido. Además, el Grupo Consultivo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la Financiación del Cambio Climático propuso recientemente destinar entre 25% y 50% de los ingresos de un impuesto de ese tipo a la adaptación y mitigación de los efectos de este fenómeno en los países en desarrollo.

Nuestro análisis actualizado muestra que a una tasa realmente muy reducida (apenas 0,005%) y sin costos administrativos adicionales, este impuesto podría generar ingresos anuales complementarios del orden de los US$40.000 millones. No hay muchas otras alternativas de la magnitud requerida que puedan satisfacer las nuevas necesidades financieras complementarias que han sido resaltadas en los debates internacionales. Un impuesto más general sobre las transacciones financieras promete tener también un gran potencial de generación de ingresos. La mayoría de los países del G-20 ya echaron a andar un impuesto de este tipo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha confirmado su factibilidad financiera. Una versión de este tributo, un gravamen del 0,05% sobre las transacciones financieras nacionales e internacionales, podría recaudar un monto estimado de US$600.000 a US$700.000 millones.

La monetización de parte de los derechos especiales de giro (DEG) excedentes del FMI también ha atraído las miradas. El mecanismo podría arrojar hasta US$75.000 millones sin implicar costos presupuestarios para los gobiernos que aportan fondos. El atractivo adicional de los DEG es que actúan como instrumento de reajuste monetario; se prevé que las economías de mercado emergentes que buscan diversificar sus reservas podrían interesarse en ellos.

Reformas a favor de una mayor equidad y participación

Para salvar la brecha que separa a los legisladores, los negociadores y las autoridades de los ciudadanos más vulnerables a la degradación ambiental, se requiere reducir la falta de rendición de cuentas en la gobernabilidad medioambiental mundial. No obstante, la rendición de cuentas por sí sola no basta para enfrentar este desafío, pero es indispensable para instaurar un sistema de gobernabilidad mundial eficaz en términos sociales y ambientales, y que cumpla ante la gente.

Nuestra convocatoria es adoptar medidas que mejoren la equidad y la participación en el acceso a financiación para apoyar los esfuerzos de lucha contra la degradación ambiental.

Los recursos privados son indispensables, pero debido a que las corrientes financieras hacia el sector energético provienen de manos privadas, los mayores riesgos y las menores rentabi-

lidades en algunas regiones a los ojos de estos inversionistas afectan tales flujos. Sin reformas, la distribución del acceso a fondos seguirá siendo dispar entre los países y, de hecho, profundizará las actuales desigualdades.

Esta situación subraya la importancia de asegurar la equidad en los flujos de inversiones públicas y así crear las condiciones necesarias para atraer los flujos privados en el futuro.

Las consecuencias de lo expuesto son obvias: se requieren principios de equidad que guíen y estimulen los flujos financieros internacionales. También es necesario apoyar la formación de instituciones para que los países en desarrollo puedan implementar políticas e incentivos adecuados. Los mecanismos de gobernabilidad asociados a la financiación pública internacional deben velar por la participación y la rendición de cuentas ante la sociedad.

Cualquier esfuerzo real que busque transformar las condiciones y ampliar las gestiones para retardar o detener el cambio climático necesitará combinar recursos nacionales e internacionales, privados y públicos, y provenientes de donaciones y de préstamos. Para facilitar tanto el acceso equitativo como el uso eficiente de las corrientes internacionales de dinero, este Informe aboga por empoderar a los interesados del respectivo país en la incorporación de la financiación para el clima a nivel nacional.

Los fondos nacionales para el clima pueden facilitar los aspectos operativos de la combinación y supervisión de los recursos nacionales e internacionales, privados y públicos, y provenientes de donaciones y de préstamos. Es una medida esencial para velar por la rendición de cuentas a escala nacional y lograr efectos distributivos positivos.

El Informe propone hacer hincapié en cuatro conjuntos de herramientas propios de cada país para realizar este programa:

- Estrategias resistentes al clima con bajas emisiones para hacer converger los objetivos en materia de desarrollo humano, equidad y cambio climático.
- Asociaciones público-privadas para recaudar capital de empresas y negocios.
- Fondo de financiación para el acuerdo sobre el clima para lograr acceso equitativo a recursos públicos internacionales.
- Sistemas coordinados de implementación, supervisión, información y verificación para generar resultados eficientes y a largo plazo y rendición de cuentas a los habitantes locales y los asociados.

Por último, solicitamos una Iniciativa Global de Acceso Universal a la Energía, de alto nivel, que logre el acceso a energía para todos, mediante una campaña de sensibilización y promoción mundial y apoyo para la generación de energía limpia a nivel de cada país. Una iniciativa de ese tipo podría dar nuevo impulso a los esfuerzos para dejar atrás el cambio incremental y avanzar hacia el transformacional. oe