América Latina en una nueva era de globalización

Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias

Edición Cero.1

Editores
Robert Devlin
Oscar A. Echevarria
José Luis Machinea

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

AMÉRICA LATINA EN UNA LSCT? ERA DE GLOBALIZACIÓN

Ensayos en honor de

Enrique V. Iglesias

EDICION CERO.1

Editores

Robert Devlin

Oscar A. Echevarría

José Luis Machinea

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Título: América Latina en una nueva era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias
Edición Cero. 1
Editores: Robert Devlin, Oscar A. Echevarria, José Luis Machinea
ISBN: 978-0-9903630-0-2
© Biblioteca del Congreso EE UU Registro No. 1-1413586781

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son responsabilidad de los autores y no comprometen la posición oficial de CAF
La versión digital de esta publicación se encuentra en publicaciones.caf.com

Diseño portada y Montaje interior: Eagle Press www.eaglelitho.com Miami, FL.
Montaje cubierta: Sunshine Graphics www.sunshine-graphics.com USA
Corrección de arte: Éride, S.L.

Información: www.libro-enrique-iglesias.com
Preventas: ordenes@libro-enrique-iglesias.com

Nota de reconocimiento: La impresión de esta edición Cero y de la primera edición en español ha sido posible gracias al apoyo de CAF -banco de desarrollo de América Latina.
Para el acto de lanzamiento en Madrid, en Casa América, y la gira subsiguiente, se recibió el apoyo y aportes de las personas e instituciones enumeradas a continuación, en orden alfabético a quienes los editores agradecemos su valiosa colaboración.

L. Enrique García, Presidente Ejecutivo de CAF -banco de desarrollo de América Latina-, Bruno Bernal, Presidente, EOSOL Energy, Pamplona, Navarra y Madrid, España. www.eosolenergy.com
Oscar A. Echevarría, Presidente Global Expand LLC, Washington DC y Miami FL. USA. www.globalexpand.com
Guillermo Zuloaga N. Presidente, TV Venezuela. www.tvvenezuela.tv

© Corporación Andina de Fomento
© 2014 Robert Devlin, Oscar A. Echevarría, José Luis Machinea

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o trasmitida electrónica o físicamente sin permiso de los editores.



Presentación

Esta publicación es un merecido tributo a un ciudadano latinoamericano que ha puesto su vida e ideas al servicio de América Latina, defendiendo sus más altos intereses para asegurar el cumplimiento del sueño que ha guiado a generaciones y que se sintetiza en una trilogía virtuosa: democracia, desarrollo sostenible e integración.

Enrique Iglesias se ha constituido a lo largo de las últimas décadas en una de las figuras políticas más relevantes en América Latina y en uno de los puntos de referencia intelectual de mayor trascendencia de la región en el mundo. Así ha quedado en evidencia no solo en las altas funciones de gobierno y académicas que desempeñó en su país de adopción, Uruguay, sino también en el liderazgo ejercido en la CEPAL, el BID y la SEGIB.

No cabe duda de que su pensamiento, sus contribuciones al desarrollo y su legado son un ejemplo para los latinoamericanos –de ayer, hoy y mañana– que mantienen una profunda convicción en la construcción de sociedades democráticas y equitativas, en la necesidad de una mayor integración regional y una inserción internacional inteligente y, ante todo, en la capacidad de forjar su propio destino.

Este espíritu de cambio y evolución permanentes es el que permea hondamente esta iniciativa que, a través de los artículos de distinguidos autores, conduce ineludiblemente al lector a pensar y reflexionar sobre la historia y el futuro de América Latina, su transformación económica y social, sus instituciones, su cultura y su gente.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo

A MODO DE PREFACIO

América Latina en una nueva era de globalización: Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias es un tributo que un grupo de amigos rinde a Enrique Iglesias quien, por sus funciones y acciones, se convirtió hace ya décadas en un reconocido y valorado ciudadano latinoamericano.

Su trayectoria profesional ha sido muy destacada: Presidente del Banco Central y Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y, hasta hace unas semanas, Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana. Tanto o más importante que las funciones que Enrique ha desempeñado han sido sus contribuciones al desarrollo y a la democracia de América Latina, y su papel como puente entre ella y el resto del mundo. Como bien señala Enrique García en su presentación, el legado de Enrique Iglesias es su profunda convicción en la construcción de sociedades democráticas y equitativas, en la necesidad de una mayor integración regional, junto con una inserción internacional inteligente y, ante todo, en la capacidad de cada país de forjar su propio destino.

Como se puede apreciar en el índice, los artículos que componen este libro versan sobre temas que se debaten intensamente en la región y son desarrollados por autores reconocidos por su trayectoria y aportes; ellos son presidentes de países de América Latina, jefes de organizaciones internacionales, líderes del mundo empresarial y académicos que han trabajado con Enrique Iglesias a lo largo de su carrera.

Como novedad en este tipo de publicación, Enrique Iglesias ha contribuido con un artículo sobre el futuro de la región, el que, seguramente, dará lugar a un fructífero debate entre políticos y académicos de América Latina.

Los editores consideramos oportuno no dilatar la publicación del libro, acogido dentro del fondo editorial de CAF -banco de desarrollo de América Latina-. Por ello, decidimos lanzar esta edición preliminar, que denominamos cero, pues no incluye una introducción con un análisis crítico y una guía de lectura del libro. Próximamente se publicará, con la introducción de rigor, y corrección de las deficiencias que escaparon a las numerosas interacciones con autores y traductores, la primera edición formal, para la cual el fondo editorial de CAF nos acompañará a invitar a otras editoriales de prestigiosas universidades de América Latina y de España que desean participar en este esfuerzo y que ayudarán a una mayor difusión de la publicación. Paralelamente se publicará la edición en inglés, para la que se están evaluando varias editoriales comerciales y universitarias.

La presente edición, que se presenta en Madrid el 20 de mayo del 2014, es el primer paso de los esfuerzos de difusión del libro, los que continuarán en los meses subsiguientes. La gira internacional de presentación será de gran relevancia en la

medida en que permitirá poner de manifiesto el mensaje de razonado optimismo y de sabiduría, característicos de Enrique. Por ello, si bien el libro es un tributo a Enrique, la gira para difundir su mensaje será una continuidad de su labor a favor de la región; aporte que es de especial importancia en la actualidad pues América Latina necesita acelerar un crecimiento con equidad que ayude a fortalecer sus democracias.

Finalmente, queremos agradecer el trabajo de los profesionales que colaboraron en la preparación de esta edición quienes citamos en orden alfabético: Rosa María Acosta, Nora Azuaje, Soledad Bonfiglio, José Miguel García e Iván Ramos Barnola.

Robert Devlin, Oscar A. Echevarria y José Luis Machinea,
Editores Washington, DC, Miami, Buenos Aires

21 de abril de 2014

Indice

A modo de prefacio .....*v*

Índice .....*vii*

Biografías de los editores

Robert Devlin, Oscar A. Echevarría, José Luis Machinea .....*ix*

Biografías de los contribuyentes .....*xi*

I. Una reflexión

1. Las ideas y la praxis en la experiencia de un servidor público internacional
Enrique V. Iglesias.....*3*

II. Gobernanza global

2. La gobernabilidad macroeconómica y financiera global
José Antonio Ocampo.....*23*
3. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: ¿Listos para el siglo XXI?
Nancy Birdsall.....*49*
4. Con Enrique Iglesias, Trece años de cooperación entre el BID y el FMI ayudando a América Latina.
Michel Camdessus.....*73*
5. Ventajas comparativas y desafíos de los bancos regionales de desarrollo: La experiencia de CAF.
Enrique García.....*83*
6. Los bancos multilaterales de desarrollo y el sector privado: Una alianza creciente
Luis Alberto Moreno.....*97*
7. El papel de las Naciones Unidas en el desarrollo económico: ¿Una presencia debilitándose?
Gert Rosenthal.....*111*

III. La democracia en América Latina

8. La restauración democrática en Uruguay.
Julio Sanguinetti.....*133*

IV. El desarrollo socioeconómico de América Latina

9. El cientista social de las políticas públicas de América Latina.
Ricardo Lagos.....*147*
10. Desafíos de la política monetaria de los mercados emergentes integrados al mercado mundial de capital: Parada repentina, dolarización de los pasivos y prestamista de última instancia.
Guillermo Calvo.....*165*

11. La crisis y la macroeconomía de América Latina: Lecciones y desafíos
José Luis Machinea.....*185*

12. Cambio estructural para la igualdad: Repensando la agenda de desarrollo para el siglo XXI.
Alicia Bárcena y Gabriel Porcile.....*213*

13. Diálogo público-privado en la era de las nuevas políticas industriales de América Latina.
Robert Devlin.....*229*

14. Enrique Iglesias y las pequeñas y medianas empresas en América Latina
Oscar A. Echevarría *249*

15. Los determinantes de la disminución de la desigualdad en América Latina
Nora Lustig, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez.....*265*

Robert Devlin

Robert Devlin es actualmente Profesor Adjunto del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad de John Hopkins y Director Asociado de Communiqué International, Dublin, Irlanda. Anteriormente, ocupó diferentes posiciones en organizaciones internacionales, entre ellas: Director del Departamento de Gestión Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Economista Principal y Asesor Regional para el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como Director Adjunto del Departamento de Finanzas y Comercio de la CEPAL y Subdirector del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), siendo responsable de la Subgerencia de Comercio y la Integración Regional. Es miembro del Comité Asesor de la Red Latinoamericana de Comercio (LATN); regenta la Cátedra Mercosur del Instituto de Ciencias Políticas (2000–10); la Red Mercosur en Montevideo; y la Asociación Norteamericana de Economía y Finanzas (NAEFA). Fue asesor académico externo para CAF —banco de desarrollo de América Latina— en su publicación “Transformación Productiva y la diversificación de las exportaciones en América Latina”, Caracas, 2006.

Devlin tiene un doctorado en Economía de la American University y cuenta con una extensa lista de publicaciones, incluido su último libro: *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, del que es coautor con Graciela Moguillansky.

Oscar A. Echevarría

El Dr. Echevarría es Presidente de Global Expand, LLC. firma que apoya la internacionalización de medianas empresas de España, América Latina y Estados Unidos.

Fue Director de Sistemas Gerenciales del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C. y Asesor del Ministro de Planificación de Venezuela, regresando a la actividad empresarial en 1975 como fundador de Economía, Ingeniería y Sistemas (EISCA), y representante exclusivo de Arthur D. Little en Venezuela.

Fue Asesor en las negociaciones de deuda externa y política cambiaria de los Ministros de Hacienda de Venezuela Arturo Sosa (1983) y Julio Sosa (1994) y del Presidente Dr. Jaime Lusinchi (1984–89), del Presidente Vinicio Cerezo de Guatemala (1984–85) y del Gobernador del Banco Central de República Dominicana (1990–91); su ensayo "Beyond the Failure of Debt Restructuring", fue publicado en Finance and

The International Economy; Oxford University Press, 1987 una colección de ensayos que merecieron el premio de American Express Bank en honor de Robert Marjolin. En 1991, asociando a EISCA con Banco de Maracaibo y Banco Latino, segundo y tercer bancos de Venezuela, constituyó BM-E Interfunding desde la cual en 1992 organizó la compra de Czarnikow-Rionda, Inc. y como Presidente del Directorio y CEO la convirtió en 1995 en la mayor y más rentable empresa de capital hispano en Estados Unidos.

Doctorado de la Universidad de Georgetown, donde fue elegido Phi Beta Kappa, ha sido Profesor de Postgrado de Georgetown University en Washington (1966–72 y 2000–03). En Caracas Venezuela fue profesor de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) (1974–92) Universidad Simón Bolívar (1973–76), Universidad Metropolitana (1989–92) Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA (1973–76) (1989–92). Fue Profesor Invitado de Stanford, Wharton Management Science Institute, Harvard Kennedy School of Government y La Complutense de Madrid y ha publicado extensamente sobre Cuba, Venezuela y deuda externa.

José Luis Machinea

José Luis Machinea es profesor en la Universidad Torcuato di Tella y la Universidad de Buenos Aires y Director de la Cátedra Raúl Prebisch de la Universidad de Alcalá. Es ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fue alto funcionario del gobierno de la República Argentina: Ministro de Economía, Presidente del Banco Central, Subsecretario de Política Económica y Subsecretario de Programación del Desarrollo. En el Banco Central de la República Argentina, fue también Gerente de Investigación y de Estadísticas Económicas y Gerente de Finanzas Públicas. Ha trabajado como Profesor Visitante Distinguido en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ha sido consultor del Banco Mundial, Presidente de la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad y Director de Investigación del Instituto para el Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina.

Machinea posee un doctorado en Economía de la Universidad de Minnesota. Ha publicado extensamente sobre macroeconomía y desarrollo económico y social. Recientemente publicó un libro titulado *Impacto de la crisis financiera en América Latina.*

Biografías de los contribuyentes

Alicia Bárcena

Alicia Bárcena es Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Anteriormente, ocupó diferentes puestos en organizaciones internacionales, incluida la Secretaría General Adjunta de Gestión en las Naciones Unidas, Nueva York; Jefe de Gabinete y Jefe Adjunto de Gabinete del ex Secretario General, Kofi Annan; Secretaria Ejecutiva Adjunta y Directora de CEPAL en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos; Coordinadora de la América Latina y el Caribe del Programa de Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Programa de Ciudadanía Ambiental del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Jefe de Programa en la Agenda 21 como parte de la Secretaría de la Cumbre de Río 1992 y posteriormente fundadora y directora del Consejo de la Tierra en Costa Rica, una organización no gubernamental a cargo del seguimiento de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Fue alta funcionaria del gobierno de México como primera Subsecretaria/vice-Ministra de Ecología (SEDUE) y Directora del Instituto Nacional de la Pesca.

Alicia Bárcena tiene una licenciatura en Biología y una maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Completó los cursos de Maestría en Ecología y ha iniciado un doctorado en economía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha impartido clases y ha llevado a cabo investigaciones en la Universidad Autónoma Metropolitana de México y publicado extensamente sobre el desarrollo sostenible, medio ambiente, políticas públicas, equidad y participación pública.

Nancy Birdsall

Nancy Birdsall es cofundadora y presidente del Centro para el Desarrollo Global (CGD). Antes de fundar dicha organización, se desempeñó durante tres años como Asociada Senior y Directora del Proyecto de Reforma Económica de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, donde su labor se centró, sobre todo, en la globalización, las desigualdades y la reforma de las instituciones financieras internacionales. También ocupó diferentes cargos en organizaciones internacionales, incluido el cargo de Vicepresidente Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 1993 a 1998. Antes de unirse al BID, trabajó durante 14 años en cargos de investigación, políticas y gerencia en el Banco Mundial y, más recientemente, como Directora del Departamento de Investigación de Políticas.

Birdsall recibió un doctorado en economía de la Universidad de Yale y una maestría de la Universidad Johns Hopkins, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS). Ha escrito varios libros y trabajos académicos, incluidas sus publicaciones más recientes: "Efectivo a la entrega: Un nuevo enfoque para la ayuda exterior" y "Nuevas Ideas sobre el desarrollo después de la crisis financiera" coeditado con Francis Fukuyama. Parte de sus escritos han aparecido en docenas de periódicos y revistas de Estados Unidos y América Latina.

Guillermo Calvo

Guillermo Calvo es Profesor de Economía y Asuntos Internacionales y Públicos y Director del Programa de Gestión de Política Económica en la Universidad de Columbia, desde enero de 2007, y Asociado de Investigación de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER) así como ex Presidente de la Asociación Internacional de Economía (IEA), Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Presidente de la Asociación Económica de América Latina y el Caribe (LACEA).

Su trabajo en el campo de la economía le ha ganado varios galardones, entre ellos el Premio Rey Juan Carlos de Economía en 2000; LACEA 2006, Premio Carlos Díaz Alejandro; Doctor Honoris Causa de la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina) y miembro de la Sociedad de Econometría y de la Academia Norteamericana de las Artes y las Ciencias y la Academia Nacional de Ciencias Económicas (Argentina).

Calvo recibió un doctorado en economía de la Universidad de Yale, y su principal área de especialización es macroeconomía de las economías de mercado emergentes y las economías en transición. Su trabajo más reciente ha tratado extensamente los flujo de capital y las crisis de la balanza de pagos en las economías de mercado emergentes. Posee una lista de publicaciones pertinentes, incluido su más reciente libro: *Los Mercados Emergentes de Capital en un estado de agitación: ¿mala suerte o mala política?*

Michel Camdessus

Michel Camdessus es Presidente Honorario de la Semaines Sociales de Francia, ex Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) (1987–2000) y Gobernador del Banco de Francia (1984-87). En 2010, fue nombrado Presidente del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Reforma de las Normas de Equilibrio para las Finanzas Públicas Francesas y fue Presidente de la Corporación Francesa de Financiación (SFEF) (2008–09). A comienzos de su carrera, en 1974, Camdessus fue el Director de Tesorería del Ministerio de Hacienda y se desempeñó como Presidente del Club de París, Presidente del Comité Monetario de la Comunidad Económica Europea y Presidente del Grupo Mundial sobre la Financiación de las Infraestructuras del Agua. Es miembro de la Comisión para África, creada por Tony Blair; la Pontificia Comisión para la Justicia y la Paz; el Panel de Progreso de África, presidido por Kofi Annan. Fue

miembro de la Junta Consultiva sobre Agua y Saneamiento del Secretario General de las Naciones Unidas. Camdessus asistió a la Universidad de París y obtuvo títulos de postgrado en Economía en el Institut d'Etudes Politiques de Paris (SciencesPo) y en la École Nationale d'Administration (ENA).

L. Enrique García

Enrique García es el Presidente Ejecutivo de CAF –banco de desarrollo de América Latina– desde diciembre de 1991. CAF es una institución financiera multilateral que agrupa a 18 países accionistas y tiene la misión de promover el desarrollo sostenible y la integración regional.

Ha sido Ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia y Jefe del Gabinete Económico y Social entre 1989 y 1991. Ha sido Gobernador por su país en el Grupo del Banco Mundial, el BID y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata, y miembro del Comité de Desarrollo del BIRF y del FMI.

En el ámbito internacional, se desempeñó como funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante 17 años, donde fue Tesorero de la Institución luego de haber ocupado otras altas posiciones directivas.

Es Presidente del Consejo de la Agenda Global sobre América Latina del Foro Económico Mundial (WEF), Vicepresidente de Canning House, Miembro del Consejo Directivo del Diálogo Interamericano, Miembro del Consejo Asesor del Programa de América Latina del Centro Woodrow Wilson, Miembro del Consejo del Decano de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, Miembro del Consejo Asesor del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, Miembro del Consejo Directivo del Instituto de las Américas, Miembro del Consejo de Conservación para América Latina, Miembro del Grupo de Personas Eminentes de la Iniciativa de la Cuenca del Atlántico, Patrono de la Fundación Doña María de las Mercedes, Patrono de la Fundación Euroamérica, entre otros.

Enrique García tiene una licenciatura y una maestría en Economía y Finanzas de St. Louis University y estudios doctorales en la American University.

Ricardo Lagos

Fue Presidente de Chile del 2000 al 2006 y fue Enviado Especial del Secretario General de la ONU para el Cambio Climático. Antes de su presidencia, ocupó varios cargos en el plano nacional e internacional, en particular como Secretario General de la Universidad de Chile (1969–71) y Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede en Buenos Aires (1973–74). Durante la década de 1980, Lagos jugó un papel fundamental en el proceso de recuperación democrática en Chile, dirigiendo la coalición opositora, Alianza Democrática, y el Comité Independiente para la celebración de elecciones libres. Es fundador y primer Presidente del Partido por la Democracia. Lagos sirvió como Ministro de Educación (1990–93) y Ministro de Obras Públicas (1994–98) en el Gobierno de Chile. Fue también Presidente del Club de Madrid, de 2006 a 2010.

Lagos estudió derecho en la Universidad de Chile y obtuvo un doctorado en Economía de la Universidad de Duke. Desde la presidencia, participó activamente en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente. Fundó la Fundación para la Democracia y el Desarrollo (2006) que se ocupa de temas para lograr un crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

Luis F. López-Calva

Luis F. López-Calva es Economista Principal de la Unidad de Pobreza, Equidad y Género en la Dirección de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Previamente, se desempeñó como Economista Jefe para América Latina y el Caribe del PNUD en Nueva York, desde 2007 hasta 2010. Anteriormente, fue Profesor Visitante en el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Stanford, durante el período de licencia de su cargo como Profesor Asociado y Presidente de la Maestría en Economía Pública del Instituto de Tecnología de Monterrey, México. López-Calva también ha enseñado en las Universidades de las Américas, Puebla y El Colegio de México. Es miembro de la Asociación de Desarrollo Humano y Capacidades y es Editor Asociado de la *Revista de Desarrollo Humano.*

López-Calva recibió una maestría en Economía de la Universidad de Boston y un doctorado en Economía de la Universidad de Cornell. Sus publicaciones y trabajos de investigación se enfocan en los mercados de trabajo, la pobreza y la desigualdad, instituciones y desarrollo económico.

Nora Lustig

Nora Lustig es profesora de economía en la Universidad de Tulane (Nueva Orleans) donde detenta la cátedra Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana. También es Investigadora Asociada no residente del Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano (Washington, DC). En el pasado ocupó otros cargos en instituciones académicas y organismos internacionales incluyendo el cargo de Asesora Senior sobre pobreza y desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo. La doctora Lustig también fue socio fundador y Presidente de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) y codirectora del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/1: La lucha contra la pobreza del Banco Mundial.

La doctora Lustig ha publicado más de 70 artículos y compilado o escrito más de 15 libros. Entre sus publicaciones recientes cabe destacar la compilación Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress? así como The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America. Special Issue. Public Finance Review. En la actualidad es Directora del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ), dedicado a medir el impacto de las estructuras tributarias y el gasto social en

la desigualdad y la pobreza en más de veinte países alrededor del mundo. También es editora del Foro del Journal of Economic Inequality y Vicepresidente de la Junta Directiva del Global Development Network. Recientemente, se integró a la Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social encabezada por Joseph Stiglitz. Nora Lustig cuenta con un Doctorado en Economía de la Universidad de California, Berkeley.

Luis Alberto Moreno

Luis Alberto Moreno, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde el año 2005, sirve también como Presidente de la Junta de Directores Ejecutivos de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y Presidente de la Comisión de Organismos Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Antes de unirse al BID, fue Embajador de Colombia en los Estados Unidos durante siete años y también desarrolló una carrera en los sectores público y privado en Colombia: representante para la Región Andina de West Sphere Capital, Asesor Principal de la Organización Luis Carlos Sarmiento, Presidente del Instituto de Fomento Industrial (IFI) y Ministro de Desarrollo Económico.

Moreno ha recibido varias distinciones, entre ellas la “Orden de Boyacá en el Grado de Gran Cruz” y, en 2012, el Premio Ciudadano Global de Clinton, por su liderazgo en el Servicio Público.

Moreno obtuvo una licenciatura en Administración de Empresas y Economía en Florida Atlantic University y una maestría de la American Graduate School of International Management en Thunderbird University.

José Antonio Ocampo

José Antonio Ocampo es Profesor y Director de la Especialización en Desarrollo Económico y Político de la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales y Copresidente de la Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas en la Universidad de Columbia. Ha ocupado un gran número de posiciones de trabajo en las Naciones Unidas y el Gobierno de Colombia, incluido el de Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU; Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL); Ministro de Hacienda y Crédito Público y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ha recibido numerosas distinciones académicas, entre ellas, el premio Jaume Vicens Vives (2012) de la Asociación Española de Historia Económica para el mejor libro y el Premio Leontief (2008) para los Avances de las Fronteras del Pensamiento Económico.

Posee una licenciatura en Economía y Sociología de la Universidad de Notre Dame y un doctorado en Economía de la Universidad de Yale. Ha publicado extensamente sobre teoría macroeconómica y política, temas financieros internacionales, desarrollo económico y social, comercio internacional e historia económica colombiana y latinoamericana.

Eduardo Ortiz-Juárez

Eduardo Ortiz-Juárez es Economista de la Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; Investigador Asociado no Residente en el Centro Interamericano de Investigación y Política de la Universidad de Tulane y consultor en la Unidad de Pobreza y Género de PREM-LAC en el Banco Mundial. Se desempeñó como Subdirector de Análisis Económico y Social del Ministerio de Desarrollo Social en México y como Investigador en la Oficina de Desarrollo Humano del PNUD en la Ciudad de México. Su campo de interés incluye política social y fiscal y el análisis y medición de la pobreza, la desigualdad y las clase medias, con especial énfasis en América Latina. Es coautor de varios capítulos de libros y artículos en revistas.

Eduardo Ortiz-Juárez recibió una licenciatura en Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y una maestría en Economía y Políticas Públicas de la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del ITESM.

Gert Rosenthal

Gert Rosenthal es un economista y diplomático guatemalteco y actualmente sirve como Representante Permanente ante las Naciones Unidas. Anteriormente, ocupó varios cargos en el Gobierno de Guatemala, entre los que destacan el de Ministro de Asuntos Exteriores (2006–08), Secretario General del Consejo Nacional de Planeación en dos ocasiones (1969–70 y 1973–74) y miembro de la Comisión de Supervisión de los Acuerdos de Paz de Guatemala de 1996. Rosenthal actuó en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de 1975 a 1998, lo que incluye 10 años en el cargo de Secretario Ejecutivo. Fue también Presidente del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en el año 2003, Consultor de UNCTAD (1971–72) y fue nombrado representante de Guatemala en el Consejo Ejecutivo del Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1967–68).

Rosenthal recibió una licenciatura y una maestría en Economía de la Universidad de California, Berkeley, y posee un doctorado honoris causa en Ciencias Sociales de la Universidad del Valle, de Guatemala. Tiene una extensa lista de publicaciones sobre temas de desarrollo económico.

Julio María Sanguinetti

Julio María Sanguinetti es ex Presidente de la República Oriental del Uruguay, político, abogado y periodista. Actualmente, es columnista y miembro de la Universidad de las Naciones Unidas para la Paz. Anteriormente, ocupó diferentes cargos en el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, entre ellos el de Ministro de Industria y Comercio, Ministro de Educación y Cultura y Senador de la República. También estuvo involucrado en el fomento de actividades culturales, actuando como Presidente del Centro Regional de la UNESCO para el Fomento del Libro en América del Sur. Es miembro fundador de la Fundación Círculo de Montevideo y de la Comisión Nacional para el Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación.

Sanguinetti recibió un doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo en 1961 y, más tarde, combinó su práctica legal con trabajo como periodista. Recibió una serie de distinciones, entre otras, el Premio Bolívar de la UNESCO (2000), “Pluma de Honor” de la Academia de Periodismo Argentino (2008) y el “Giovanni Battista Cuneo”, premio de la región de Liguria (Italia, 2012). Ha publicado numerosos libros sobre historia, arte y temas jurídicos, entre ellos: “La Agonía de la Democracia”, que le valió el Premio Bartolomé Hidalgo 200 como mejor en su categoría.

I

UNA REFLEXIÓN

1.
Las ideas y la praxis en la experiencia de un servidor público internacional

Enrique V. Iglesias*

Me propongo, con estas notas, hacer un breve repaso de mis múltiples experiencias en el campo del desarrollo y sus políticas, vividas en mi país y en los medios internacionales, en más de medio siglo.

Debo confesar que nunca estuvo en mi intención pasar a convertirme en un funcionario internacional. Como en muchas cosas en mi vida, el proceso fue, más que un objetivo programado, una secuencia de oportunidades y circunstancias que me llevaron a asumir distintos cargos y comprometerme crecientemente en experiencias internacionales muy variadas y ricas, de las cuales quisiera compartir en este artículo algunas de sus lecciones.

Debería comenzar por recordar algunas experiencias vividas en mi formación, que tuvieron un cierto impacto sobre los hechos posteriores a lo largo de mi vida. Radicado en el Uruguay, fui criado en un hogar de inmigrantes llegados de España, donde recibí valores y principios tradicionales y una esmerada educación en una escuela religiosa, primero, y más tarde en la enseñanza secundaria y universitaria pública de mi país. En el hogar conviví y trabajé en un pequeño negocio y ahí comencé a conocer los mecanismos simples de comprar y vender y hacer de ello un negocio para mejor sobrevivir. Fueron experiencias que me conectaron con el barrio, con la gente y con la vida en un Montevideo que vivía los impactos de la crisis económica de los años treinta.

En la enseñanza secundaria me vinculé a sectores culturales de una enseñanza de primera calidad donde, además de las matemáticas y los idiomas, me interesé en la historia, la literatura, la filosofía, con excelentes maestros.

Debo confesar que esos años de inserción en el mundo de la cultura tuvieron para mí un impacto muy importante en los años posteriores. Desperté así al gusto y a la valoración de la cultura, que me acompañó en todas mis experiencias. En la Escuela de Economía y Administración de la universidad, tuve la oportunidad de encontrar mi vocación por las ciencias sociales y económicas pero, además en forma especial, la docencia. La experiencia por la docencia aplicada sigue siendo una de las vocaciones más firmes que cultivé en aquellos años. Muy temprano me incorporé al Instituto de Economía de la

*Secretario General de la Cumbre Iberoamericana (SEGIB).

universidad, donde aprendí a investigar e inicié la carrera docente, en el campo de los problemas del desarrollo. Tuve como guías a dos grandes profesores: Faroppa y Wonsever, a quienes me siento muy agradecido.

Otra experiencia que me enriqueció profundamente fue la de trabajar en un pequeño banco privado, por más de 13 años, conociendo a fondo el funcionamiento de las empresas privadas. Ahí tomé contacto con empresas industriales, agrícolas, de servicios y, sobre todo, aprendí a administrar un banco, en distintos momentos de la vida económica del país; experiencia muy rica para conocerlo, desde la visión microeconómica de sus empresas.

Así pues, la experiencia de una vivencia familiar, vinculada a un pequeño comercio, como instrumento de sobrevivencia y de socialización con el medio social uruguayo; una rica formación básica con profundización de las bases culturales que recibí de la enseñanza pública uruguaya, y el enriquecimiento que me dio trabajar, y posteriormente administrar, una pequeña institución bancaria que luego, fusionada con otras instituciones, se convirtió en el segundo banco del país de aquella época, fueron lecciones importantes que en distinta forma apoyaron mis años de formación universitaria, que me abrieron las puertas de las ideas que luego me habrían de acompañar en la praxis del desarrollo.

I La seducción del estructuralismo económico: la influencia de la CEPAL.

El famoso informe económico de Prebisch del año 1949 sobre la realidad económica de América Latina tuvo un impacto muy fuerte en mi formación. Fui rápidamente seducido por aquellas ideas que fueron incorporadas a los cursos de economía de mi facultad por el Profesor Faroppa, admirable personalidad, que ejerció una gran influencia en mis años formativos y en mi captación del pensamiento cepalino.

El informe del Dr. Prebisch del año 1949, nos introdujo a otra visión de la economía de América Latina, que tomaba distancia del pensamiento neoclásico en el que nos estábamos formando y nos acercaba a una visión de la realidad económica y social cercana a nuestras vivencias diarias.

En el informe se denunciaron los problemas de las relaciones asimétricas entre los centros industrializados y la periferia en vías de desarrollo, el deterioro secular de los términos del intercambio, el papel enriquecedor de la industrialización en los grandes centros y el potencial de ideas y políticas que se derivaban de la planificación del desarrollo, entre otros. Fue el primer contacto con un conjunto de ideas que habrían de tener un fuerte impacto, especialmente y en lo inmediato, en mi trabajo en mi país.

El lanzamiento en 1961 de la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy tuvo como consecuencia la de incitar a los países a formular planes de desarrollo para acceder a la cooperación internacional y al financiamiento externo.

Las circunstancias hicieron que el Gobierno de la época, y su Ministro de Economía, el Cr. Azzini me invitaran a dirigir técnicamente la redacción del primer plan de desarrollo del país. Fue una tarea casi épica, la de montar esfuerzos de conocimiento estadístico de la economía y la sociedad uruguaya y de estimular la reflexión sobre los grandes temas de política económica y social en sus más variados sectores, acompañado por un numeroso equipo de jóvenes economistas y especialistas en distintas ramas de la economía.

Fue para mí una experiencia única para apoyar la elaboración del plan, con las ideas que nos había aportado la aproximación cepalina a los problemas del desarrollo y con mucho apoyo en la metodología de la planificación indicativa vigente en Francia en esas épocas.

II El choque de las ideas con la realidad: La fundación del Banco Central del Uruguay

Con la influencia de las recomendaciones del Plan de Desarrollo, se creó, en la nueva Constitución de la República, en el año 1967 el Banco Central del Uruguay, heredero de la función bancocentralista del Departamento de Emisión del Banco de la República, del que fui su primer Presidente.

Fue una experiencia muy particular y difícil. Se trataba de crear una institución que nació de su incorporación en la nueva Constitución de la República, pero en medio de profunda crisis económica, con presiones inflacionarias, problemas serios de balance de pagos, alto endeudamiento externo. El choque de las ideas movilizadas en el ejercicio de la planificación con la pura realidad de las políticas de estabilización y de negociaciones internacionales con los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial fueron experiencias difíciles, y traumáticas, que enfrentaron aquel esquema racional de las ideas sobre el futuro del país, con las duras realidades de participar desde el nuevo Banco Central en las políticas macroeconómicas, durante un periodo particularmente complejo, tanto político como económico, de la vida del país.

Así pues, este primer choque entre ideas y realidades económicas fue particularmente enriquecedor para conocer al país, en la difícil conciliación de los grandes objetivos del largo plazo con las influencias del corto plazo; de las visiones de la política y en el peso, en aquellos tiempos, de las ideas y las dependencias del Fondo Monetario Internacional en la búsqueda de soluciones.

III La iniciación del tránsito internacional

En el año 1969, tras la difícil experiencia en el Banco Central, fui invitado a acompañar al Dr. Raúl Prebisch en Washington como asistente en la preparación del informe que le fuera encomendado por el presidente del BID, Don Felipe Herrera, sobre las políticas del Banco en la coyuntura económica y social de América Latina en aquellos tiempos.

Aquella experiencia me abrió las puertas para conocer y vincularme con el mundo internacional en facetas muy enriquecedoras y variadas.

En el plano de las ideas, el trabajar con el Dr. Prebisch fue un privilegio muy especial. No sólo por la experiencia y riqueza de sus ideas, sino también por una amable y afectuosa relación personal de la que guardo recuerdos imperecederos. Ayudarlo en la preparación del informe me permitió conocer la variedad de los países de la región, sus diferentes problemas y las complejidades de la coyuntura internacional que empezaba a cuestionar los modelos prevalecientes de la CEPAL de los años cincuenta y sesenta.

Washington es una ciudad muy rica, en cuanto a contactos y a visiones globales de los problemas económicos del mundo y, en especial, de América Latina.

Los contactos con la familia extendida de personas que trabajan en los medios internacionales de aquella ciudad, así como la vinculación con distintas universidades del área me enriquecieron en mis visiones de la economía mundial, que fui descubriendo en distintas instancias; en primer lugar, al acercarme al trabajo de investigadores, economistas, sociólogos y politólogos trabajando en los grandes temas del desarrollo y en especial, en los problemas globales, totalmente fuera de mis reflexiones en aquellos años.

Terminados los trabajos sobre los problemas de la región que culminaron en el informe que presentó el Dr. Prebisch al BID en 1971, se sucedió el que realicé durante un año en la preparación de la primera gran conferencia de las Naciones Unidas sobre los grandes temas globales de la humanidad: la conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Estocolmo del año 1972, bajo la dirección de Maurice Strong.

Esa experiencia me permitió contactos y trabajar cerca de personalidades con visiones universales de los problemas económicos y sociales y su vinculación con nuevas perspectivas del desarrollo como los problemas de la energía, del medio ambiente, del crecimiento demográfico, de la urbanización, etc. Figuras como Barbara Ward, Mahbub Ul Hak, Gameni Corea, entre muchos otros, fueron ampliando mi visión del mundo, en dimensiones hasta entonces ausentes en mi comprensión de los problemas del subdesarrollo.

La otra oportunidad que me dio mi estancia en Washington fue el contacto con las Naciones Unidas y el conocimiento de los grandes hombres que dieron nacimiento al espíritu de esa gran institución de la humanidad, responsable de los problemas globales del mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo, pero también de apoyar la superación de los problemas del subdesarrollo, que dieron nacimiento a las ideas de cooperación, entendidas como un compromiso ético de la sociedad, y no sólo como una concesión caritativa.

Allí conocí grandes figuras clave en la lucha contra el subdesarrollo desde las Naciones Unidas, como Paul Hauffman o una personalidad, de la que guardo recuerdo imperecedero por su trabajo e inspiración, como fue el Director Económico de Naciones Unidas, Don Filippe de Seynes.

Tengo una gran admiración por aquella generación de hombres y mujeres comprometidos con los ideales éticos de la organización y con el mantenimiento de la paz y la búsqueda de la justicia social en el mundo. Debo confesar que el conocimiento de aquellas figuras me hizo valorar la labor de la Organización de las Naciones Unidas y sentirme privilegiado de poder trabajar para esa Organización.

Eso ocurría cuando en 1972, con la vacancia de la dirección de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Secretario General me ofrece la Secretaría General de la institución.

IV El aterrizaje en la CEPAL: La continuación del trabajo con las ideas

Mi aterrizaje en la CEPAL fue para mí un paso marcante en mi vida. Llegaba al centro que me había alimentado mis acciones y mis convicciones sobre los problemas estructurales de la economía.

La experiencia, por cierto muy rica y variada, se dio en circunstancias muy especiales.

En primer lugar, comenzaban a surgir las crisis inherentes del modelo cepalino de los años cincuenta: excesos de tolerancia con la inflación, con la ineficiencia y con la desigualdad. La tolerancia con la inflación tenía que ver con el débil manejo de las políticas macroeconómicas de corto plazo, especialmente las fiscales, monetarias y cambiarias. La ineficiencia se apoyaba en un exceso de encerramiento de las economías y la inequidad basada en políticas sociales de la distribución que no atacaban los problemas de fondo de la desigualdad.

En segundo lugar, en ese período afloraron, en forma dramática, los problemas de la globalización de la economía, a partir de los shocks del precio del petróleo

de los años 1973 y 1975, que golpearon dramáticamente a las economías en vías de desarrollo.

Junto con ello, la abundancia de liquidez en los grandes países exportadores de petróleo y su circulación internacional generó una alta permisividad financiera de los fondos bancarios que alentaron crecientes endeudamientos en los países latinoamericanos. El ahorro externo sustituyó al ahorro interno anunciando la gran crisis de la deuda de los años ochenta en América Latina.

En tercer lugar, empezaron a surgir nuevos modelos de economías abiertas encabezados por los llamados nuevos países industriales (NIC) con algunos países latinoamericanos ingresando en la lista de países más abiertos y diversificados en su estructura exportadora. El modelo sustitutivo entraba en crisis y algunos países ensayaban experiencias políticas de diversificación exportadora.

En cuarto lugar, comenzaron a percibirse los grandes desequilibrios de la economía mundial y el alto grado de inflación internacional provocados por los petrodólares. El mundo internacional empezó a buscar acuerdos sobre nuevos equilibrios financieros debatidos en sucesivas reuniones mundiales económicas en el seno de las Naciones Unidas.

En los años ochenta me tocó vivir el retorno de las políticas ortodoxas orientadas a cortar los procesos inflacionarios que tuvieron amplio impacto sobre la subida de los intereses internacionales y que incidieron en el aumento del stock de deuda acumulada por los países en los años setenta. Esto abrió el proceso a lo que llamamos en su momento ¡la posible "década perdida!".

Quizás el fenómeno que más me golpeó en lo personal fue descubrir el papel humanitario de las Naciones Unidas en Chile cuando hubo que hacerse presente en el alivio a las dolorosas implicaciones que sobre los derechos humanos y la vida de la personas tuvo el gran desencuentro de la familia chilena. La CEPAL estuvo presente y comprometida con el trabajo de las Naciones Unidas y sus Organizaciones. Sólo por eso valió la pena que la CEPAL permaneciera en Chile.

A inicios de los años ochenta, la acumulación de todos estos fenómenos me llevó a iniciar dentro de la CEPAL la reflexión sobre la necesidad de actualizar el modelo cepalino de los años cincuenta para ubicarlo en las nuevas tendencias de la economía mundial y en los programas de ajuste que imponían las nuevas realidades del endeudamiento externo.

Así pues, el período cepalino de mi servicio internacional fue particularmente rico para conocer las limitaciones del ideario original de la CEPAL, que había

recibido en los años cincuenta y aplicado en los años sesenta, en mi trabajo en la planificación económica en Uruguay. La institución comenzó a reaccionar con sus trabajos sobre los estilos de desarrollo. La incorporación de los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo, los problemas de la economía global y la salida a los problemas del endeudamiento en los años ochenta, llevaron a la conclusión de la necesidad de revisar las ideas del mundo cepalino tradicional. Como consecuencia de esos interrogantes, invité a una reunión especial de la CEPAL a nivel técnico en junio de 1973.

V El retorno al servicio nacional

En el año l985 Uruguay retornó a su tradición democrática y el Presidente Julio M. Sanguinetti me llamó a ocupar la cancillería para apoyar al país en su reinserción internacional, tarea, por cierto, muy gratificante y respaldada por todas las fuerzas políticas del país. Fue un gran privilegio el poder servir a la política exterior, asumida como política de Estado.

En esa gestión, participé activamente, con otras Cancillerías, en la búsqueda de soluciones a los conflictos regionales, como el centroamericano, e integré el llamado Consenso de Cartagena de países deudores, procurando encontrar soluciones técnicas y políticas al problema del endeudamiento externo, que no terminaba de resolverse y asfixiaba a los países. Los resultados fueron decepcionantes. El mundo financiero no aceptaba enfoques políticos en la búsqueda de soluciones al endeudamiento.

Pero tuve una experiencia que me abrió a otra gran oportunidad: la realización del encuentro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en Uruguay en 1986 y la presidencia de las negociaciones que dieron lugar al lanzamiento de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Internacionales.

En esa experiencia me acerqué a otra dimensión de la realidad internacional: la de trabajar por la liberación del comercio internacional que aparecía en aquellos momentos como un gran desafío y una gran oportunidad.

El desafío de ampliar las bases de la negociación comercial a los problemas de la agricultura y los servicios y la oportunidad de poner en marcha una Organización Mundial del Comercio, así como el seguimiento internacional inconcluso de los grandes acuerdos financieros de Bretton Woods abrieron el paso la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en el GATT.

La experiencia de la Ronda Uruguay del GATT me vinculó con una tarea fascinante por su complejidad, por la interacción de intereses geopolíticos y

económicos y por el papel que, por primera vez pudo jugar un país de la periferia en asuntos tradicionalmente negociados entre países desarrollados y en sedes de los países del Norte. Fue una ocasión única para conocer una de las áreas más complejas y vulnerables de la cooperación internacional, como es el comercio de bienes y servicios.

VI Mi regreso al servicio internacional: Mi incorporación a la presidencia del BID

Llegué a la Presidencia del Banco en l988 y la dejé en el año 2005. Sucedí a dos grandes latinoamericanos. Su fundador, inspirador y distinguido chileno, Don Felipe Herrera y un histórico Secretario de Hacienda mexicano, Don Antonio Ortiz Mena. En mi largo período, el problema del manejo del endeudamiento externo de la región, gran lápida en el crecimiento de la misma, ocupó buena parte de mis actividades y de las políticas del Banco. Había que reducir el endeudamiento externo para abrir las puertas al crecimiento y a la solución de los problemas agudos de pobreza y desigualdad.

La falta de recursos externos para el desarrollo de los países subdesarrollados suele ser un limitante a la capacidad de crecimiento de los países en vías de desarrollo. Pero el exceso de permisividad financiera, como la creada en la década de 1970 por la circulación de los petrodólares, es igualmente peligrosa. Así ocurrió con el elevado endeudamiento que asumieron la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente bancario, sustituyendo el esfuerzo de ahorro interno por el externo. Las grandes subidas en las tasas de interés dictadas por la política estabilizadora de Estados Unidos, con el gobierno Reagan, pusieron un multiplicador en los niveles de la deuda haciéndola impagable.

Durante los años ochenta, bajo la década perdida, operó el Plan del Secretario del Tesoro Baker, para hacer frente al endeudamiento externo de la región, orientado fundamentalmente a movilizar recursos frescos hacia los países endeudados para lograr en esa forma salvar la estructura financiera de los grandes bancos americanos altamente acreedores de América Latina. Durante muchos meses debatí largamente las posibles soluciones, en especial con mi amigo Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, visionario y experimentado economista con gran sensibilidad social, y sus colaboradores, en búsqueda de una alternativa al impasse de una deuda impagable.

En l989 el Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicolas Brady, abordó con gran determinación la realidad que vivíamos. Los países no bajaban su endeudamiento, solamente cambiaban de nombre los acreedores y no lograban crecer, salvo algunas excepciones. La originalidad del Secretario Brady fue

haber reconocido que la deuda era impagable en esas condiciones y que todo programa de ajuste y crecimiento debía partir de la reducción de la deuda, negociando con los mercados, ofreciendo a los acreedores bonos de mayor calidad y garantía contra los viejos bonos tomados con un descuento determinado por la competencia entre los diversos acreedores. Brady reconoció una realidad que golpeaba los ojos: la deuda en esos niveles era, efectivamente, impagable, tema que nos venía angustiando en los largos debates con funcionarios del FMI y otros actores en Washington.

Esta iniciativa Brady fue el punto de partida del llamado Consenso de Washington por el cual se llegó a programas integrales para la mayoría de los países de la región. Esos programas combinaron programas de estabilidad a partir de reformas fiscales y políticas cambiarias y monetarias flexibles; programas de restructuración y redimensionamiento de los Estados, mediante la venta de empresas públicas, y, por último, la apertura de las economías al mundo a través de drásticas reducciones de los aranceles y liberalización del comercio internacional. Estos ajustes fueron el resultado de acuerdos con el FMI, con activa participación del Banco Mundial.

Nos tocó participar como BID en un número grande de rescates y programas de estabilización y crecimiento, pero especialmente volcados en amortiguar los costes sociales de los ajustes. Las últimas crisis fueron registradas en Argentina y Uruguay en el año 2002, donde nos tocó, como Banco, tener una activa participación.

La experiencia de aquellos años me permitió conocer la complejidad de los programas de ajuste, vivir sus éxitos y sus fracasos y entender en forma directa las complejidades de las políticas de ajuste, sus limitaciones y sus violentos impactos sobre las sociedades. El Consenso de Washington contabilizaba éxitos en la estabilidad de precios en el plano fiscal o en el arreglo de las cuentas externas, pero no así en la solución de los agudos problemas sociales y las brechas de desigualdad. Mis largos coloquios con Camdessus fueron particularmente ricos y constructivos en aquellos tiempos.

El conjunto de actividades de recuperación y crecimiento me enriqueció en cuanto a la complejidad de las políticas de corto plazo y su íntima y dura relación con los puntos de vista de los mercados financieros internacionales y las instituciones de Bretton Woods. Debo decir que mi trabajo en esos años estuvo muy beneficiado por la relación estrecha y personal con Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, y también con el Sr. Jim Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, grandes personalidades cuya colaboración nos permitió actuar en consulta permanente y compartiendo las difíciles opciones que nos presentaban cada uno de los casos que debíamos atender.

VII Mi pasaje a estructurar la cooperación entre los países iberoamericanos

En la actualidad y desde el año 2005, estoy comprometido con mi última acción en el campo internacional que es la de estructurar la cooperación política, económica, social y cultural entre los 22 países de habla española y portuguesa que conforman la comunidad iberoamericana.

Esta es una dimensión nueva para mí y que básicamente se relaciona con la promoción de acuerdos de cooperación en esos distintos campos, apoyándonos en una historia compartida, en dos lenguas dominantes y en una amplia base cultural compartida, con valores, visiones del mundo y vocación de relacionamiento de culturas que le dan a este grupo una especial identidad en el escenario internacional.

VIII Algunas lecciones de las experiencias vividas

Esos 60 años de experiencias variadas y un permanente enfrentamiento entre ideas y la praxis del desarrollo fueron acumulando abundantes experiencias de las que quisiera, en esta ocasión, dejar constancia de las más relevantes en mi valoración personal.

1) Una primera lección es, no por obvia menos relevante, que el proceso de desarrollo es una tarea compleja y difícil y no tan simple como pude creer hace 50 años. He ido descubriendo que no hay paradigmas universales en las estrategias del desarrollo, ni tampoco soluciones milagrosas. La batalla por el desarrollo económico y social es, ante todo, una poderosa empresa interna que debe ser acometida en varios frentes en un largo proceso, que como demuestra la práctica, dista mucho de ser lineal y acumulativo y mucho menos continuo. Es por el contrario, un proceso lleno de discontinuidades, donde la solución de un problema suscita a menudo el surgimiento de nuevos problemas. Es por tanto un proceso mucho más complejo que el que tuvimos como referencia, es decir, aquellas ideas iniciales sobre la planificación del desarrollo que diseñó la CEPAL. Lo primero que dejaron aquellas experiencias es una lección de humildad frente a los ambiciosos objetivos propuestos y un gran pragmatismo en el diseño de los instrumentos.

En la búsqueda de ese pragmatismo, la política importa. E importa mucho. A veces en las visiones tecnocráticas nos olvidamos de tomar en cuenta las limitaciones que imponen la racionalidad política y la social frente a las racionalidades que surgen de los planteos tecnocráticos.

El proceso de desarrollo no se realiza en el vacío sino en determinado contexto político. Si ese contexto cree y apoya las políticas y es capaz de hacerlas

aceptables a la racionalidad social de las grandes mayorías, entonces las políticas tienen posibilidades de éxito.

Así pues, si algo me enseñó la vida en estos largos años es el papel fundamental que juega la política y la humildad y el pragmatismo con que debemos acometer los grandes objetivos del desarrollo.

El concepto mismo de desarrollo ha evolucionado en este medio siglo, pasando de una rigurosa atadura con el mero crecimiento a la vinculación con la satisfacción de las necesidades básicas y luego ampliándose a la idea de desarrollo humano integral. El simple crecimiento, además de las limitaciones que tiene en cuanto a la distribución y la equidad, es por definición finito como los recursos naturales; el desarrollo humano es infinito: siempre se puede vivir mejor, educarse, apreciar, disfrutar y hacer cultura, convivir mejor con los demás, aspirar al bienestar y la felicidad.

2) Una segunda gran lección fue el papel central que juegan las políticas macroeconómicas. Las urgencias de las políticas macroeconómicas enfrentadas a crisis inflacionarias de balances de pagos o de endeudamientos insostenibles, hacen del corto plazo el mayor consumidor de las energías tanto de las tecnocracias como de los sectores políticos. El cortoplacismo dominó en esos largos años a las visiones de largo plazo de los problemas económicos y sociales. Las soluciones tecnocráticas de los problemas cambiarios, fiscales o monetarios fueron desplazando las visiones globales, y en muchos casos perdiendo contacto con las urgencias sociales y, por lo tanto, postergando visiones y objetivos o largo plazo de las economías.

A pesar de los avances logrados en los últimos años en muchos países de la región, la gran conciliación entre macroeconomías con visión social y objetivos de largo plazo sigue siendo una demanda fundamental a efectos de lograr un crecimiento de calidad con vocación social capaz de eliminar la pobreza y de mejorar la igualdad en la región.

3) El otro papel central lo ha jugado a lo largo de todos estos años la globalización, fenómeno percibido como un instrumento que abre oportunidades a la inversión, a la circulación del ahorro mundial, al comercio, a la difusión de las tecnologías, entre otros factores. Ningún país puede escapar a la interdependencia internacional con esos fenómenos. En algunos momentos esa interdependencia es un estímulo al desarrollo económico y social de los países. Pero en otros, y así lo demostraron las crisis internacionales de los últimos tiempos, se convierte también en un factor de obstáculo y altos costos económicos y sociales. La llamada década perdida de los años ochenta se gestó en la incapacidad de encontrar soluciones novedosas al pesado endeudamiento,

y trajo consigo la destrucción de instituciones, alto desempleo y el estancamiento económico y social. Hubo que esperar varios años antes que se impusieran visiones más pragmáticas y más justas, tanto económicas como sociales.

Hay un lado constructivo de la globalización, pero también un costado injusto y altamente punitivo de los esfuerzos nacionales de desarrollo económico y social. Algo parecido registra la historia de los grandes imperios.

El mundo requiere de una nueva gobernanza mundial que determine reglas claras para el funcionamiento de los mercados, y de esa forma controle y limite los aspectos oscuros y negativos de la globalización, sin desconocer que los países deben adoptar políticas internas que los protejan frente a los vaivenes del comercio y de las finanzas internacionales y que, entre otras, movilicen y den vigencia a la cooperación regional.

4) En la búsqueda de soluciones concertadas entre grupos de países, surgió en la región el movimiento integracionista. En el año 1959 me tocó observar el lanzamiento en Montevideo de una experiencia pionera, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que generó expectativas positivas para enfrentar las asimetrías y las injusticias de las relaciones internacionales. Otras asociaciones se conformaron a lo largo de las últimas décadas. Últimamente la región acordó, con la participación de todos los países latinoamericanos y caribeños, avanzar en los procesos de cooperación e integración internacionales, abriendo nuevas expectativas a los procesos de cooperación regional en los frentes políticos, sociales y económicos, que espero den resultados. Pero resulta ciertamente frustrante observar que tras medio siglo de intentar avanzar en los procesos de integración, el comercio intrarregional sólo alcanza al 20% del total del comercio de bienes y servicios de toda la región.

El mundo del futuro se presenta lleno de incertidumbre. Los peligros de nuevos proteccionismos o macroalianzas entre países y grupos de países demandan crear mecanismos regionales inteligentes y competitivos para explotar los crecientes y vigorosos mercados regionales y así, poder competir mejor en los mercados mundiales.

No se trata de recrear regionalismos anacrónicos cerrados sino de actuar con regionalismos abiertos pragmáticos y altamente competitivos, donde la cooperación regional puede jugar un papel creativo como lo viene demostrado la experiencia de las empresas "multilatinas" o las distintas formas de cooperación entre países que se han venido desarrollando en los últimos años.

5) La trasformación de las ideas en políticas efectivas, pasa por instituciones y por personas. Eso me puso de manifiesto que un componente fundamental de las políticas económicas y sociales reposa en la calidad de las instituciones y, sobre todo, de los recursos humanos. La experiencia de estos largos años me destacó la importancia de la reforma del Estado. Tarea no fácil y que es mucho más que un proyecto tecnocrático. Debe ser un gran compromiso de las fuerzas políticas de un país, lograr que el Estado sea capaz de articular y poner en marcha políticas económicas con gran inspiración social. En igual forma, no creo que haya un instrumento más importante para un desarrollo de calidad que el lograr una verdadera revolución en la formación de los recursos humanos. El papel de la educación se me ha agrandado cuando comparo los éxitos de los países asiáticos con los éxitos mediocres de nuestras políticas educativas. La transformación de las instituciones y políticas educativas de calidad son fundamentales para acometer los grandes objetivos del desarrollo económico y social. No hay atajos a ninguna de las dos.

Muchas veces las ganancias sociales están más ligadas a las bonanzas de los mercados externos que a auténticas políticas de desarrollo, asentadas en reformas estructurales basadas en educación de calidad, innovación, desarrollo tecnológico y modernización institucional.

Eso hace que, en muchas experiencias, ocurra lo que ha dado en llamarse la "trampa de los países de ingreso medio". Situación de mejoría temporal en lo económico y en lo social, que se eclipsa cuando pasa la oleada de la bonanza externa.

6) Un tema permanente en el debate regional y mundial ha sido la relación entre el papel del Estado y el del mercado.

Durante años conocimos fórmulas que consideraban que el mercado debía asumir las grandes responsabilidades del desarrollo económico y social. ¡El mercado lo sabe hacer mejor! Dejemos que las fuerzas liberadas de ese mercado nos aseguren el progreso económico y social.

También conocimos aproximaciones que dejaban el diseño y la ejecución de las políticas económicas y sociales en manos dominantes del voluntarismo estatal. Ambas aproximaciones tuvieron experiencias mediocres o francamente malas que descalificaron los extremismos de una y otra aproximación. Dejar la conducción de la economía en manos del mercado, aseguró en muchos casos el crecimiento, pero también profundizó la concentración de la riqueza y de las oportunidades, las desigualdades y la falta de respuestas a las demandas sociales. Los excesos del voluntarismo estatal no dieron el resultado esperado en asegurar crecimientos sostenidos, ni en lograr mejoras considerables en las condiciones sociales.

Hoy estamos abocados a una revaluación del papel del Estado y del papel del mercado. Las experiencias son expresivas por sí mismas. Precisamos del mercado para generar producción y empleo y, sobre todo necesitamos de creatividad y una creciente productividad. Pero también necesitamos de un Estado que se haga cargo de los sectores sociales postergados, que regule las relaciones económicas y el funcionamiento de los mercados, sin sofocar su capacidad de crecimiento e innovación. Un Estado capaz de poner en ejecución políticas económicas coherentes y la creación de estímulos que impartan señales apropiadas a las fuerzas dinámicas del mercado, o también como autor directo cuando el mercado no responde a esas señales. Todas las experiencias exitosas de un Estado no ausente sino presente, donde la clave del éxito está en el desarrollo, no reposan precisamente en intervenir menos, sino en intervenir mejor.

7) Una de las vivencias que más me ha marcado en los últimos años son las crisis internacionales derivadas fundamentalmente de los grandes desarreglos financieros. Las políticas financieras de las últimas décadas fueron extraordinariamente creativas en cuanto a generar nuevos instrumentos que promovieron la creación y circulación de ahorros fortaleciendo el crédito y la inversión internacionales. Pero también mostraron la asunción de grandes riesgos movidos por la especulación, la codicia y sobre todo por la falta de regulación internacional adecuada.

El fenómeno financiero lo he conocido en distintas dimensiones. Desde las políticas internas vinculadas al desarrollo de nuestros países, hasta el papel del crédito internacional fertilizador de proyectos de desarrollo.

Pero también conocí las diversidades financieras donde la oferta de ahorro en forma indiscriminada con la finalidad de reciclar fondos líquidos en los países desarrollados inundó a nuestros países, permitiendo el recordado fenómeno del endeudamiento insoportable, que pesó en el estancamiento económico y el retroceso social de muchos de nuestros países en la década de 1980.

Creo que el poder financiero del mundo ha crecido con aspectos positivos innegables pero con grandes riesgos de abrir las puertas a especulaciones y abusos como los que dieron lugar a la crisis actual, aún no resuelta.

Estas experiencias me llevaron a la conclusión de que la regulación financiera es uno de los grandes problemas no resueltos del mundo y que debe ser abordado valientemente por los países. La expansión de los mercados financieros, especialmente los no bancarios, no regulados, respondió al dogma de que la mejor regulación era la no regulación. El mundo, especialmente el mundo desarrollado, está pagando muy cara esa creencia, transformada en un credo peligroso y capaz de estimular riesgos desmesurados e incontrolados.

Creo que se requiere una respuesta política adecuada que, lamentablemente no la veo todavía en la dimensión que requiere el problema. Más aún, creo, y no estoy sólo en esto, que el mundo financiero no bancario es demasiado grande, demasiado poderoso y por lo tanto demasiado difícil de controlar por las fuerzas políticas en juego. Aunque nuestros países sortearon con facilidad la crisis reciente, siguen expuestos a problemas difíciles que le vienen de las decisiones y los movimientos financieros que se resisten a ser controlados y administrados por las fuerzas políticas del poder público. La apreciación de la moneda es un ejemplo. Gran desafío para todos.

8) El mundo y América Latina en particular han hecho grandes progresos en materia social. La pobreza ha caído violentamente en el mundo y también en nuestra región. Pero la desigualdad se ha agrandado, o baja lentamente, en ambos mundos y especialmente en las economías emergentes más dinámicas.

Como nos reclama la CEPAL en sus recientes análisis, precisamos crecer para ganar en igualdad, pero necesitamos promover la igualdad para continuar creciendo. Tarea no fácil como lo demuestran los magros resultados en materia de mejoramiento de los niveles de desigualdad. Hoy resulta claro que la reducción de la pobreza es posible y mucho más fácil que acometer las políticas de desigualdad.

Pero así como más arriba destaqué mi fuerte valoración de la educación, creo que en el logro de las políticas de igualdad, tenemos que acometer políticas de crecimiento de calidad, para lo cual necesitamos además de una educación de calidad, un ingreso fuerte en la innovación apoyándonos en el conocimiento y la tecnología. Ese desafío se nos ha agrandado en los últimos años cuando vemos los avances que en ambos frentes están realizando algunos países, especialmente los asiáticos.

Creo que nuestros países aún, no han asumido en toda su profundidad, el desafío del mundo del conocimiento en el cual tendremos que desenvolvernos en los años a venir. Promover la innovación basada en el conocimiento y la tecnología es la condición para tener un desarrollo dinámico tanto en lo económico como en lo social. No habrá progreso social auténtico y duradero, y con ello reducción de la desigualdad, sin un cambio profundo de nuestros modelos de crecimiento.

9) A lo largo de los años empecé a valorar en forma creciente el papel de la cultura en los procesos de desarrollo económico y social. La cultura es un elemento esencial de la identidad y motor del desarrollo humano y, por lo tanto, es también fundamental para asentar las políticas de desarrollo. Comencemos por identificar y valorar el potencial cultural de nuestra América basada en la

enorme diversidad del mestizaje y la riqueza de las culturas originarias y las que nos llegaron de la Península Ibérica y de África.

Sigamos con identificar políticas de desarrollo que tomen en cuenta los valores culturales de nuestras sociedades sin cuya consideración es muy difícil lograr el apoyo y la adhesión de la sociedad a los proyectos de desarrollo.

Pero la cultura es además fuente de cohesión social, instrumento de paz y de comunicación con el resto del mundo y fuente de recurso espiritual, pero también económico como lo demuestran las industrias culturales y la contribución de la cultura al producto interno de los países. Por eso la incorporación de la cultura en las políticas de desarrollo, hoy muy débil, es un gran objetivo a perseguir. En la mayoría de nuestros países se desconoce por parte de los centros de decisión, tanto públicos como privados, el papel de la cultura que aparece como un lujo o un residuo de la política pública. Grave omisión. Mi experiencia de estos años me llevó a valorar aún más el papel de esta variable en las decisiones de desarrollo y abogar por tomar conciencia de ese vacío.

10) Una última reflexión me lleva a imaginar el papel de América Latina en el mundo venidero. Estoy consciente del momento crítico que vive el mundo y en especial los países desarrollados. La economía en esos países, o en algunos de ellos, se ha desarticulado y les cuesta ponerse de pies. Lo lograrán pero será para dar lugar a un nuevo mundo. El mundo del conocimiento, de la tecnología, como grandes motores del crecimiento. El mundo de nuevas alianzas comerciales entre los países del Norte y del Sur. El mundo de una competencia violenta en la que será difícil ganar espacios comerciales. Y un mundo donde habrá que lograr la gran conciliación de valores entre nuestras culturas y valores occidentales con las culturas y los valores orientales en un proceso de trasferencia de poder económico, social y político como nunca conoció la humanidad.

Pienso que América Latina tiene un papel que cumplir en ese nuevo mundo. Mucho mayor que el que tuvo en las últimas décadas. Para ello sigo pensando que fortalecer la unidad regional es fundamental. No para buscar aislamientos anacrónicos sino para fortalecer regionalismos activos que nos proyecten, no sólo en lo económico sino también en lo social, en lo cultural y en lo político. Un nuevo modelo que tendrá que proponerse un aumento del crecimiento y la diversificación productiva y exportar la eficiencia y la innovación en nuestra forma de producción y en nuestras instituciones.

Pero esos objetivos deben ser mirados como instrumentos antes que como metas de una sociedad. Sólo serán útiles si se ponen al servicio de una sociedad más

equitativa, más fuerte, con mayor igualdad de oportunidades, con mayor respeto por la naturaleza y la sobrevivencia del planeta. En definitiva, una sociedad más solidaria con la sociedad de hoy y la del futuro, con mayor valoración de los bienes que alimentan una mayor convivencia en paz con los demás y con la naturaleza, como reclaman nuestros pueblos originarios.

Ese nuevo modelo de desarrollo al que aspiramos en ese nuevo mundo debe hacer pie en las experiencias pasadas pero requiere de nuevas energías políticas de nuevas formas de hacer política, una mayor participación de la sociedad en el funcionamiento de nuestras democracias y nuevas formas de asociación económica dentro de la región y con otras regiones y países del mundo.

En la búsqueda de esos modelos precisamos no solo fórmulas económicas y sociales sino ciertos compromisos éticos fundamentales que nos permitan construir una sociedad más igualitaria y más feliz. Son compromisos de todos: de los líderes políticos, de los ciudadanos, de los intelectuales y los técnicos de las empresas.

Y concluyo.

Estas reflexiones requieren mucha más maduración, pero pienso que por lo menos reflejan vivencias de una interacción muy rica en experiencias entre las ideas que van evolucionando en el tiempo y las praxis que tuve el privilegio de vivir a lo largo de mis ya muchos años.

No quiero dejar sin agradecer muy sinceramente a los buenos amigos que han tomado la presente responsabilidad de preparar este libro y la de aquellos que generosamente respondieron a su invitación.

II

GOBERNANZA GLOBAL

2.
La gobernabilidad macroeconómica y financiera global

José Antonio Ocampo*

I Introducción

La reciente crisis financiera puso la estabilidad macroeconómica y financiera global en el centro de la agenda internacional. La gobernabilidad macroeconómica tiene, por supuesto, viejas raíces, que se remontan a la creación del Banco de Pagos Internacionales (BPI) en 1930, y las Instituciones de Bretton Woods en 1944. Estas últimas han experimentado transformaciones importantes con posterioridad: en el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI) como resultado del colapso del patrón de cambio dólar-oro a principios del decenio de 1970, y en el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por la adición de nuevas instituciones a lo que ahora se denomina el Grupo del Banco Mundial. Dos de ellas son especialmente relevantes para este trabajo: la Corporación Financiera Internacional (CFI), creada en 1956, y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), en 1960.

A estas instituciones, se ha agregado una matriz de bancos regionales y subregionales y uno interregional de desarrollo, empezando por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el año 1958 y el Banco Interamericano de Desarrollo en 1959. En el ámbito de la regulación financiera, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (o simplemente Comité de Basilea) fue creado en 1974, y otras instituciones similares se pusieron en marcha una década más tarde para coordinar la regulación de la industria de seguros y los mercados de capitales. A su vez, la crisis de las economías emergentes de fines del siglo XX dio lugar a la creación del Grupo de los 20 (G-20) y el Foro de Estabilidad Financiera (entonces como una institución del G-7), ambos con el objeto de prevenir que se repitieran la crisis de Asia Oriental y su posterior difusión a otras economías emergentes. Ellos se transformaron en la reciente crisis financiera mundial en un foro de jefes de Estado y en la Junta de Estabilidad Financiera, respectivamente; a esta última se le dio la tarea de coordinar la regulación financiera mundial.

* Profesor en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales y miembro de la Comisión de Pensamiento Global de la Universidad de Columbia. Previamente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y Ministro de Hacienda de Colombia.

Visto como un sistema, la cooperación macroeconómica y financiera global tiene tres objetivos básicos. El primero de ellos es la estabilidad financiera mundial, la cual debe entenderse como la prevención de las crisis financieras y una mejor gestión de las mismas cuando se producen. La segunda es la estabilidad macroeconómica internacional mediante un suministro adecuado de liquidez a nivel internacional y la coherencia de las políticas macroeconómicas que son adoptadas a nivel nacional (regional en el caso de la política monetaria de la eurozona), especialmente de las grandes economías. El tercer objetivo es suministrar financiamiento para el desarrollo, en particular a los países en desarrollo que no cuentan con acceso a fuentes privadas o durante los períodos durante los cuales la financiación privada se reduce o desaparece; una función adicional que se le ha añadido a estas instituciones en épocas más recientes es su contribución a la financiación de bienes públicos mundiales y regionales.

Este trabajo analiza la naturaleza de la cooperación mundial en estas áreas. Está dividido en seis secciones, la primera de las cuales es esta introducción. Las tres secciones siguientes se ocupan, de manera consecutiva, con los tres objetivos de la cooperación macroeconómica y financiera, los avances que se han hecho en los últimos años y las lagunas que subsisten. La quinta analiza las cuestiones institucionales de la gobernabilidad mundial en estas áreas. La última presenta unas breves conclusiones.

II Estabilidad financiera

El déficit de regulación y supervisión financiera que ha caracterizado a los mercados financieros de todo el mundo ha sido notable. El resultado de ello, en el marco de una fuerte liberalización de dichos mercados, ha sido una serie de grandes crisis. El desarrollo de una mejor regulación y supervisión financieras ha sido, por lo tanto, el centro de la gestión de las crisis que experimentaron las economías emergentes y algunos países desarrollados (los países escandinavos, por ejemplo) en el pasado. La reciente crisis financiera reveló que el mismo déficit de regulación caracterizaba a otros países desarrollados y, en particular, a los que albergan los principales centros financieros mundiales (Estados Unidos y Reino Unido).

Bajo la coordinación de la Junta de Estabilidad Financiera, pero también como resultado de diversas iniciativas nacionales o regionales (en particular, en este último caso, en Europa), la regulación financiera ha avanzado en una escala sin precedentes en el mundo industrializado en los últimos años, aunque plagado de retrasos en la ejecución, problemas de coordinación y presiones de economía política para debilitar los esfuerzos de reforma. El hecho de que las economías emergentes habían emprendido esfuerzos similares después de sus propias crisis financieras del pasado fue una de las razones por las cuales fueron capaces de evitar colapsos financieros durante la crisis reciente; las excepciones fueron

algunas de las economías de Europa Central y Oriental que no habían experimentado auges financieros en el pasado.

Las reformas fueron adoptadas por el Comité de Basilea en septiembre de 2010 y se vinieron a conocer como Basilea III (Comité de Basilea (2010); Caruana, (2010)). Los elementos principales de esta reforma fueron, por una parte, el aumento en la cantidad y calidad del capital de las instituciones financieras y el establecimiento de requisitos de liquidez y, por otra, el reconocimiento de que el riesgo financiero tiene un importante componente macroeconómico y, por lo tanto, debe ser acompañado por el diseño de políticas que reconozcan ese vínculo, que se han venido a denominar "macroprudenciales". Algunos analistas, especialmente el Banco de Pagos Internacionales y las Naciones Unidas, habían destacado el papel de los riesgos financieros de origen macroeconómico, pero ellos fueron ampliamente ignorados, excepto por un puñado de países[1].

Basilea III aumentó el aporte de acciones ordinarias y ganancias retenidas, del 2% al 4,5% de los activos ponderados por riesgo, elevando a su vez el requisito de capital básico del cual forman parte ("Tier 1 Capital" o capital de nivel 1) del 4% al 6%. También aumentó la calidad de los otros activos que se pueden incluir para calcular el capital total del 8%. A estos se agrega un colchón de conservación de capital del 2,5% que también debe estar constituido por acciones ordinarias, lo cual eleva las necesidades totales de capital a 10,5%, y un requisito de capital anticíclico (macroprudencial) que fluctúa entre 0% y 2,5%, de acuerdo a las condiciones de cada país. Estos dos colchones ayudan a absorber los riesgos que los bancos acumulan durante los períodos de auge crediticio y se pueden usar en períodos de crisis para absorber las pérdidas correspondientes. A su vez, se agrega una nueva relación de apalancamiento bruto que determina que el capital tiene que ser por lo menos el 3% de los activos totales. Basilea III también hizo referencia explícita a las necesidades de liquidez de los bancos, lo que había sido prácticamente ignorado en las regulaciones anteriores; estos requisitos disminuyeron, sin embargo, a fines de 2012, bajo la presión de los principales bancos. Todas estas normas se van a introducir gradualmente en el período 2013–19. Algunos analistas consideran estos requerimientos, especialmente el requisito de capital sobre activos brutos, como demasiado bajo, y el período de aplicación excesivamente prolongado. Por último, la Junta de Estabilidad Financiera también propuso en 2011 regulaciones adicionales para las instituciones financieras más grandes, que se denominan como "demasiado grandes para quebrar" (*too big to fail*), que incluyen mayores requisitos de capital y liquidez, así como normas que exigen simplificar la estructura de los conglomerados financieros.

1 Véase una revisión del debate correspondiente en Griffith-Jones y Ocampo (2010).

En EE.UU., la Ley Frank-Dodd de 2010 fue el principal paso para reforzar la regulación financiera. Una de sus novedades fue la "regla Volcker" que limita los recursos que los bancos pueden invertir en activos más riesgosos (principalmente en fondos de inversión) al 3% del capital básico. Esta fue la alternativa a la separación tajante entre la banca comercial y la banca de desarrollo que se había adoptado en EE.UU. durante la Gran Depresión[2]. En el caso de Europa, el principal paso fue la aprobación del primer componente de la "unión bancaria" en diciembre de 2012: un mecanismo único de supervisión, que manejará el Banco Central Europeo, aunque con la participación de países que no pertenecen a la eurozona, y la responsabilidad de los bancos centrales nacionales de supervisar las instituciones más pequeñas (menos de £30.000 millones). Otros elementos de la unión bancaria en particular la normativa común y un marco único de resolución de crisis, aún están pendientes. En este último caso, algunos países, especialmente Alemania, han dejado en claro que el mecanismo de resolución (incluida la eventual contribución del Mecanismo Europeo de Estabilidad a la capitalización de las instituciones financieras en dificultades) debería aplicarse únicamente hacia el futuro, por lo cual los gobiernos nacionales están a cargo de absorber los costos de las crisis anteriores. Esto ha contribuido a la segmentación del mercado financiero de la eurozona, uno de los resultados más problemáticos de la reciente crisis.

Como parte de los esfuerzos por introducir marcos de políticas macroprudenciales, la Unión Europea creó el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y la Ley Dodd-Frank del Consejo de Supervisión de Estabilidad Financiera, la cual coordina también las múltiples agencias reguladoras de EE.UU. El hecho de que estas normas, así como otras iniciativas importantes, hayan sido adoptadas con una cierta independencia la una de la otra significa que los sistemas regulatorios que se están adoptando pueden tener divergencias importantes en su diseño y hasta en su concepción, lo cual podría traducirse en distorsiones en la competencia.

Dos ausencias notables en estas acciones han sido la regulación de los flujos de capital transfronterizos y la ausencia de iniciativas para establecer un mejor mecanismo para la renegociación de las deudas soberanas. La primera de estas cuestiones ha sido tratada, sin embargo, en el marco del FMI y, en este sentido, como parte de la reforma monetaria internacional. A fines del 2012, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un nuevo "enfoque institucional" para la gestión de los flujos de capital (FMI (2012)). Este enfoque reconoce que los flujos de capital generan riesgos, que son especialmente graves para los países que no han alcanzado un cierto umbral de desarrollo financiero e institucional. Acepta, además, que en determinadas circunstancias es apropiado regular los flujos de capital transfronterizos, en particular las entradas y más

2 La histórica separación fue introducida en 1933 por la Ley Glass-Steagall, pero fue eliminada en 1999 por la Ley Gramm-Leach-Billey, bajo iniciativa de la administración Clinton. Sin embargo, algunos analistas la separación ya había sido erosionada en la práctica.

excepcionalmente las salidas de capital. Sin embargo, esto debe hacerse cuando se han adoptado otras políticas macroeconómicas apropiadas, debe evitar discriminaciones en función de lugares de residencia, y debe hacerse en una forma "focalizada, transparente y generalmente temporal". Finalmente, el FMI señala que los países de origen de los capitales deberían prestar más atención a los posibles efectos colaterales negativos de sus políticas macroeconómicas sobre los países receptores, y advierte que este enfoque institucional puede estar en contradicción con otros compromisos internacionales, como las normas de la OCDE y de los acuerdos de libre comercio que restringen la capacidad de regular los flujos transfronterizos.

En general, este "enfoque institucional" es sin duda más matizado que las posiciones anteriores del FMI sobre el tema, pero avanza solo a mitad de camino en la dirección de los analistas y autoridades que consideran que las regulaciones a la cuenta de capitales deben ser un elemento central de la regulación financiera mundial (véase, en este sentido, los artículos incluidos en Gallagher *et al.* (2012)). No se elimina, en cualquier caso, la capacidad que tienen los países para regular flujos de capital de acuerdo con el Convenio Constitutivo del FMI, una cuestión que fue resuelta en 1997, cuando la propuesta de introducir la convertibilidad de la cuenta de capital en el Convenio no fue aprobada por la mayoría necesaria de los países miembros.

En segundo lugar, la necesidad de ir más allá de las iniciativas ad hoc y no coordinadas de renegociación de la deuda externa de los países fue puesta en el centro de debate internacional después de la crisis mexicana de 1994 y, en particular, de la secuencia de crisis de economías emergentes que se inició en Asia oriental en 1997, pero ha sido ignorada durante la crisis reciente. La iniciativa más importante fue la propuesta del FMI en 2001–03 de crear un Mecanismo de Reestructuración de la Deuda Soberana, que fracasó, pero uno de sus resultados importantes fue la rápida propagación de las cláusulas de acción colectiva en los contratos de deuda. La eurozona ha convenido incluir dichas cláusulas en todos los contratos de endeudamiento a partir de 2013.

III Estabilidad macroeconómica

La reforma de la arquitectura global para la estabilidad macroeconómica ha recibido menos atención en los últimos años que la reforma del sistema financiero mundial. Esa arquitectura incluye dos aspectos principales: la manera como se suministra liquidez internacional (el sistema mundial de reservas), tanto en condiciones normales como durante las de crisis, y la gestión de las interrelaciones macroeconómicas entre los diferentes países y regiones, en particular entre las economías sistemáticamente importantes. Este último tiene como objetivo principal evitar importantes desequilibrios de pagos mundiales e

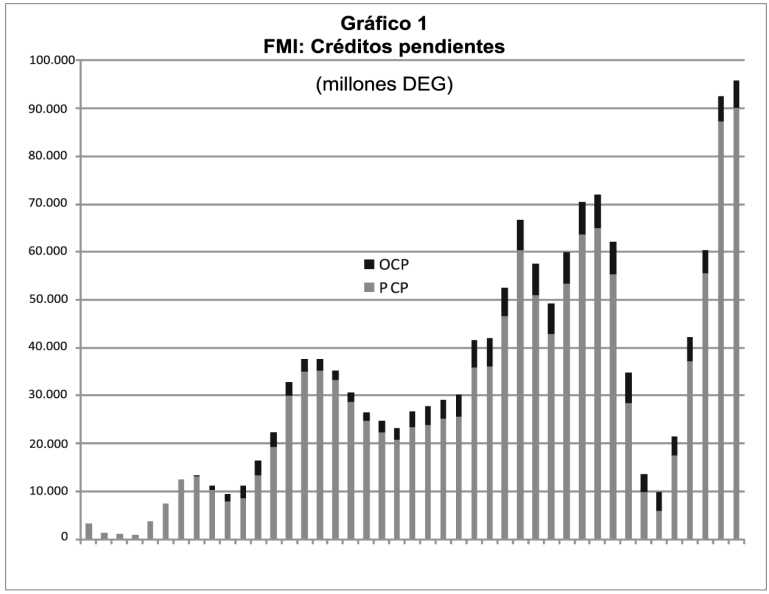
incluye, a su vez, tres asuntos diferentes: la coherencia en la manera en que las diferentes autoridades nacionales (regionales en el caso de la política monetaria de la eurozona) adoptan sus políticas macroeconómicas, el sistema cambiario internacional y las normas relativas a los pagos y flujos de capital transfronterizos (un tema que ya fue tratado en la sección anterior).

El avance más importante durante la reciente crisis fue el rediseño de las líneas de crédito de emergencia del FMI. Esto incluyó la creación de líneas de crédito contingentes, con propósitos preventivos, en particular la Línea de Crédito Flexible (LCF) y el uso de las facilidades ordinarias (*stand-by*) con este objetivo. A ello se agregó el mayor nivel de financiación con respecto a las cuotas y la reforma de las líneas de crédito para los países de bajos ingresos. Esto se tradujo en un aumento significativo de los préstamos que, por primera vez desde la década de 1970, fueron otorgados a países de altos ingresos de Europa. El gráfico 1 muestra la función anticíclica activa que ha desempeñado el FMI; de hecho, subestima ese desempeño, ya que no incluye los créditos de contingencia aprobados pero no desembolsados.

Cabe agregar que estas reformas también conllevaron a una reducción significativa en la condicionalidad de los préstamos del FMI, ya que los de la LCF están libres de condicionalidad *ex post* y se eliminó la relación entre los desembolsos del FMI y el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad estructural. La Reserva Federal de EE.UU. también funcionó como un importante proveedor de liquidez en dólares, no solo para los países desarrollados, sino también para las economías emergentes. En efecto, en octubre de 2008 la Reserva Federal aprobó líneas de canje (*swap*) a cuatro de ellas, México, República de Corea, Singapur y Brasil, por un monto de hasta US$30.000 millones cada una, las cuales son claramente superiores a los préstamos del FMI en términos de flexibilidad y ausencia de condicionalidad.

El G-20 también lanzó en 2009 y el Directorio del FMI aprobó la mayor emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) de la historia: US$250.000 millones (DEG161.200 millones). Esto se hizo junto con otra asignación de DEG21.500 millones, que había sido aprobada por los miembros del FMI en 1997, pero que no se había instrumentado, ya que carecía de la aprobación del Congreso de Estados Unidos de la enmienda del Convenio Constitutivo del FMI del cual era parte. Habida cuenta de las actuales cuotas en el FMI, la asignación reciente se destinó principalmente a los países desarrollados: 62,9% de los países de altos ingresos de la OCDE y en un 5,9% a países de altos ingresos no pertenecientes a la OCDE, en particular del Golfo Pérsico (Erten y Ocampo (2013), cuadro 2).

Sin embargo, esto no ha sido seguido por ningún intento de colocar los DEG en el centro del sistema mundial de reservas. En este sentido, se han hecho



Notas: Fondo PRG: Facilidades para países de bajos ingresos
CRG: Cuenta General de Recursos
Fuente: Fondo Monetario Internacional (http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extcred1.aspx).

propuestas por algún tiempo para avanzar hacia un uso más activo de los DEG, ya sea emitiéndolos de manera anticíclica (Naciones Unidas, 1999; Camdessus (2000); Ocampo, (2002) o de manera regular en función de la mayor demanda mundial de reservas (Naciones Unidas (2009), cap. 5). Los dos enfoques pueden ser complementarios, ya que las asignaciones ordinarias pueden ser retenidas durante los períodos de auge hasta que la economía mundial entre en una recesión, siguiendo criterios preestablecidos. La mayoría de las estimaciones indican que asignaciones por el equivalente a US$200.000–US$300.000 millones al año serían razonables[3].

De hecho, la reforma más relevante (y, también, la más sencilla) que podría llevarse a cabo en este campo sería financiar todos los préstamos del FMI y, de hecho, todas las operaciones del FMI con DEG, una idea que fue propuesta por el economista del FMI, Jacques Polak (1979), hace más de tres décadas. Una alternativa que he sugerido sería la de tratar los DEG no utilizados por los países como depósitos en el (o préstamos al) FMI que podrían entonces ser utilizados por la institución para prestar a los países que los necesiten (Ocampo (2010) y (2011)). Esto también eliminaría la necesidad de que el FMI consiga financiamiento de los países miembros a través de los denominados "acuerdos para la obtención de préstamos" o líneas de crédito bilaterales que se han utilizado activamente durante la crisis reciente.

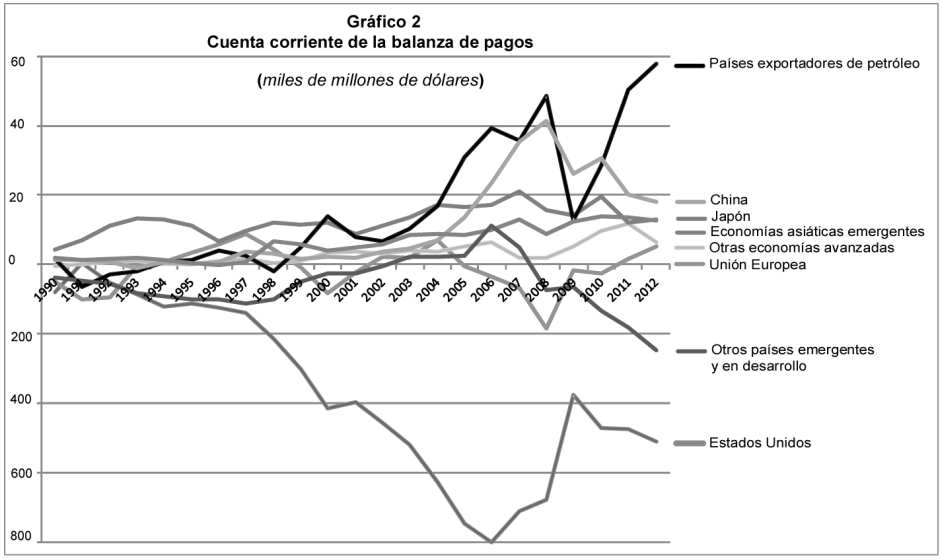
3 Véase un resumen de las diferentes estimaciones en Erten and Ocampo (2013).

Ha habido voces prominentes en los últimos años que han hecho un llamado para reformar el sistema monetario mundial en una forma más ambiciosa, en particular las del gobernador del Banco Central de China (Zhou (2009)), de la Comisión de Expertos convocada por el Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional y presidida por Joseph E. Stiglitz (Naciones Unidas (2009), en adelante, Comisión Stiglitz) y de la Iniciativa del Palais Royal (2011) promovida por el gobierno francés.

Una reforma ambiciosa debería corregir o al menos mitigar las tres deficiencias básicas del actual sistema mundial de reservas: i) los efectos recesivos (o, en terminología tradicional, deflacionarios) generados por los ajustes asimétricos de países con déficit y superávit frente a los desajustes de las balanzas de pagos; ii) los problemas relacionados con el uso de una moneda *nacional* como moneda *internacional*, generalmente conocido como el dilema de Triffin; y iii) el sesgo de desigualdad generado por la necesidad de las economías emergentes de "auto asegurarse" frente a las crisis, acumulando grandes cantidades de reservas de divisas[4]. Una reforma realista sería incluir un papel más activo de los DEG como complemento de un sistema global de reservas basado en múltiples divisas. En este último ámbito, la gran iniciativa ha sido adoptada por el gobierno chino para internacionalizar el uso del renminbi, pero sus efectos son limitados hasta el momento (Yu (2012)).

El principal reto de la coordinación de políticas macroeconómicas es, tal como se ha indicado, evitar grandes desequilibrios mundiales de pagos. El sistema económico mundial generó grandes desequilibrios desde la crisis asiática de 1997 y, en particular, durante el auge de 2003–07 (gráfico. 2). Los déficits crecientes de los EE.UU., que experimentaron una corrección moderada al final del auge gracias a la depreciación del dólar, estuvieron acompañados por el cambio en la posición neta de la Unión Europea de un superávit en cuenta corriente en 2002–04 a un déficit al final del auge. La contrapartida de estos déficit fueron los enormes y crecientes superávit de China, los países exportadores de petróleo y, en menor medida, Japón y las economías emergentes de Asia oriental. Otras economías emergentes también pasaron de un déficit en el momento de la crisis asiática a un superávit al final del auge.

4 Para una mayor discusión de estos puntos, véanse Ocampo (2010 y 2011) y Padoa-Schioppa (2011).



Fuente: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*
Países exportadores de petróleo: Angola, Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Iraq, Jordania, Kwait, Libia, Omán, Qatar, Rusia, y Venezuela.
Países asiáticos emergentes: Hong Kong, República de Corea, Singapur y Taiwan, Provincia de China

La crisis provocó grandes cambios en este sentido. El déficit de Estados Unidos se redujo de manera significativa y la Unión Europea pasó de un déficit a un considerable superávit en 2013. Después de una reducción inicial de sus excedentes, los países exportadores de petróleo se convirtieron en 2011–13 en la principal fuente de excedentes. El resultado es que la presión de ajuste en la dirección opuesta se concentró, así, en las economías emergentes, como se refleja en la fuerte reducción del superávit chino y el cambio en las economías emergentes fuera de Asia oriental, de un superávit a un déficit significativo en años recientes.

Como esto indica, no hay una única causa de los desequilibrios mundiales de pagos. Por otra parte, ellos reflejan fenómenos tanto estructurales como de corto plazo. Los primeros incluyen la presión de EE.UU. de mantener los persistentes déficit con el fin de proporcionar liquidez mundial en dólares (el factor resaltado por el dilema de Triffin), el superávit de los países exportadores de petróleo (que también tiene una dimensión cíclica) y los excedentes de Asia oriental, incluido Japón (que puede ser el resultado de altas tasas de ahorro). Los ajustes asimétricos de los países con déficit frente a aquéllos con superávit han sido especialmente marcados en Europa, donde las periferias europeas (occidental y oriental) se han visto obligadas a reducir sus desequilibrios en forma radical, pero ello no ha estado acompañado por una reducción de los elevados superávit de Alemania y otros países del Norte de Europa.

Para gestionar estos asuntos complejos, al mundo carece de mecanismos adecuados de diálogo y cooperación en materia de políticas macroeconómicas. La mayoría de los mecanismos de cooperación han operado fuera del FMI y no han sido particularmente eficaces. Los acuerdos ad hoc de la década de 1980, los del Plaza de 1985 y del Louvre de 1987 facilitaron la depreciación ordenada del dólar de EE.UU. y la apreciación del yen. El diálogo se centró posteriormente en el G-7 y durante la reciente crisis en el G-20. Se ha visto complementado por la coordinación informal entre los principales bancos centrales, que fue crucial durante los dos o tres años posteriores al estallido de la crisis de las hipotecas en EE.UU. a mediados de 2007.

La cooperación del G-20 fue un éxito durante los primeros años, cuando asumió la forma de un "consenso keynesiano", lo que dio lugar a políticas expansionistas medianamente bien coordinadas, especialmente en materia monetaria y, en menor medida, fiscal. En particular, se evitó que la Gran Recesión se transformarse en una nueva Gran Depresión. El consenso se quebró en la reunión de junio de 2010 del G-20 en Toronto, cuando varios países decidieron dar prioridad a la sostenibilidad de la deuda del sector público. El consenso sobre la política monetaria ha sido más persistente, excepto por el lapsus del Banco Central Europeo, que revirtió temporalmente el estímulo monetario en el año 2011 antes de cambiar a una política nuevamente expansionista a fines de ese año. La necesidad de un constante estímulo monetario en todas las economías avanzadas ha estado en fuerte contraste con la situación de las economías emergentes que renovaron el crecimiento poco después de la Gran Recesión. Varias de ellas viraron hacia políticas monetarias menos acomodaticias. El incentivo para transferir capital hacia las economías emergentes que surgió de estas asimetrías en las políticas monetarias generó una fuerte tendencia a la apreciación de las monedas de las economías emergentes y al deterioro de las cuentas corrientes antes mencionadas. Este es el fenómeno que el Ministro de Hacienda brasileño, Guido Mantega, denominó la "guerra de monedas".

El principal mecanismo de diálogo en materia de políticas macroeconómicas entre países del G-20 es el proceso de evaluación mutua (MAP) que se puso en marcha en 2009. El enfoque de este diálogo es corregir los desequilibrios persistentemente elevados: i) la deuda y el déficit fiscales, por una parte, y el ahorro y deuda privados, por otra; y ii) los desequilibrios externos compuestos por la balanza comercial, los servicios netos de capitales y las transferencias corrientes, tomando debidamente en cuenta los tipos de cambio, así como las políticas fiscal y monetaria, entre otros. Sobre la base de directrices indicativas, se acordó que las economías que muestran grandes desequilibrios en al menos dos áreas y representan más del 5% del PIB del G-20 debe ser objeto de un

examen particular del desequilibrio correspondiente (G-20 (2011a y 2011b)). El apoyo técnico para estos ejercicios es proporcionado por el FMI (FMI (2011)).

La principal actividad del FMI ha sido el fortalecimiento de la supervisión, tanto bilateral como multilateral. La primera incluye ahora un examen más a fondo de las cuestiones financieras y evaluaciones macroeconómicas más "cándidas", en particular de las economías más grandes. A su vez, 25 jurisdicciones con sectores financieros con importancia sistémica deben estar sujetas a Programas de Evaluación del Sector Financiero (FSAP). En la supervisión multilateral, estas actividades incluyen una serie de nuevos informes: Informe de Supervisión Multilateral Consolidado, los "informes de efectos colaterales" (*spillovers*) para las cinco economías con importancia sistémica (EE.UU., Reino Unido, Eurozona, Japón y China) y el de evaluación de los desequilibrios globales.

El mundo nunca había desarrollado un sistema tan complejo de diálogo y supervisión en materia de política macroeconómica. La pregunta más importante es si tiene "tracción" (para utilizar un término típico del FMI), en especial sobre las economías más importantes. El sistema que se ha puesto en marcha continúa dependiendo fundamentalmente de una mezcla de mayor vigilancia y presión de pares. Pero dichas fuerzas siguen siendo débiles, como se refleja en la limitada atención a los efectos colaterales sobre las economías emergentes generada por las políticas monetarias expansivas de los países desarrollados, la incapacidad para cambiar la excesiva austeridad fiscal en la Eurozona o de obligar a China a apreciar el tipo de cambio de su moneda a un ritmo más rápido.

En lo que respecta al sistema cambiario, el colapso del sistema original de Bretton Woods de paridades fijas pero reajustables a comienzos del decenio de 1970 condujo a lo que puede ser caracterizado como la ausencia de un sistema (o un "no-sistema"), ya que todos los países pueden elegir el régimen cambiario que prefieran. La única limitación, de conformidad con el Artículo IV del Convenio del FMI, es que los países deben evitar manipular los tipos de cambio para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros. Este es también el centro de la decisión adoptada en junio de 2007 sobre supervisión bilateral en materia cambiaria, que sustituyó la decisión de 1977 sobre este mismo tema. Un problema fundamental es, sin embargo, que el FMI no ha logrado determinar qué significa "manipular" los tipos de cambio.

El sistema podría mejorarse introduciendo elementos que mejoren la capacidad del sistema cambiario internacional para contribuir a corregir los desequilibrios

mundiales y proporcionar un nivel razonable de estabilidad. El mejor sistema es probablemente uno de tipos de referencia entre las principales monedas, que ha sugerido Williamson (2007), entre otros. Esto implica que los principales países que utilizan tipos de cambio flexibles tendrán que adoptar alguna forma de flotación administrada en torno a paridades o bandas acordadas multilateralmente. Una de las ventajas de este sistema es que también orientaría a los mercados, lo que podría ayudar a evitar largos períodos de desviación del equilibrio. Las intervenciones en los mercados de divisas, así como también en otras políticas macroeconómicas, apoyaría al movimiento de los tipos de cambio hacia las paridades o bandas acordadas (es decir, reforzarían la depreciación si la moneda se considera que está sobrevaluada, o la apreciación si está subvaluada). Las reglas de intervención definirían implícitamente lo que significa "manipular" el tipo de cambio.

IV Financiamiento del desarrollo

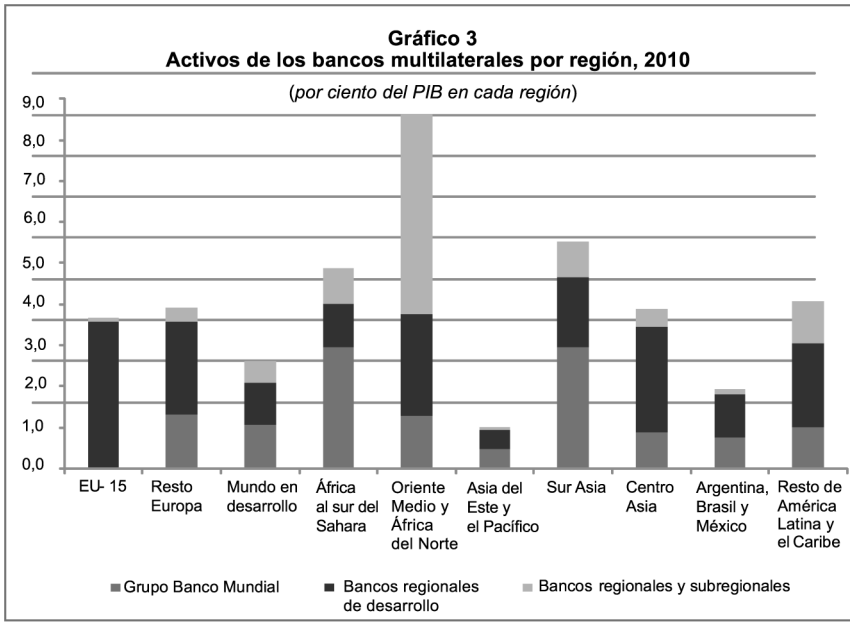
El sistema de bancos multilaterales de desarrollo nació con el BIRF pero, como se señaló en la introducción, se enriqueció con la creación de los bancos regionales de desarrollo, una serie de bancos subregionales y uno interregional (el Banco Islámico de Desarrollo) desde fines del decenio de 1950. Motivaciones políticas estuvieron detrás de la creación de muchas de estas instituciones. El Banco Interamericano y el Asiático de Desarrollo, por ejemplo, fueron el resultado de la política de la guerra fría, mientras que el Banco Africano de Desarrollo fue el hijo de la descolonización, y el posterior Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo el resultado del interés del Occidente en lograr el éxito de las reformas de mercado en las economías en transición de Europa central y oriental después de la caída del Muro de Berlín. A su vez, el origen de los bancos árabes y de las instituciones islámicas fue el resultado de la solidaridad generada por la guerra árabe-israelí de 1967. Los bancos nacionales de desarrollo también participan en cierta medida en las funciones de desarrollo internacional, incluidas ahora algunas de las economías emergentes (China es el caso más notable). Este proceso no ha cesado, y ahora incluye la propuesta de los BRICS (la asociación de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), anunciada en marzo de 2013, de crear un nuevo banco de infraestructura.

Esta red constituye lo que puede llamarse una arquitectura "densa" de cooperación. Tal como se muestra en el gráfico 3, esta red de instituciones ofrece una oferta muy útil a la mayoría de las regiones del mundo, incluyendo a Europa occidental a través del Banco Europeo de Inversiones. Sin embargo, la cobertura de los servicios de los bancos multilaterales varía en las distintas regiones, mezclando de varias maneras sus diferentes capas[5]. El Oriente Medio

5 Véase, en este sentido, las contribuciones a Ocampo (2006).

y África del Norte son las regiones con mejor cobertura, con una alta participación de las instituciones subregionales y del Banco Islámico de Desarrollo. Lo siguen el Sur de Asia y África al sur del Sahara, donde el Banco Mundial es el principal acreedor, América Latina y el Caribe, con la excepción de las tres mayores economías de la región, Asia Central y, en forma muy interesante, Europa occidental. En esta última, el actor central es el banco regional y en América Latina y el Caribe, tanto el banco regional como los subregionales. Las tres mayores economías de América Latina y Asia oriental son las dos regiones donde la cobertura de los bancos multilaterales de desarrollo es más limitada.

Gráfico 3
Activos de los bancos multilaterales por región, 2010
(*por ciento del PIB en cada región*)



Fuentes: Estimaciones del autor, sobre la base de cifras de cada banco y del PIB de acuerdo al FMI

Con la excepción del Banco Europeo de Inversiones, que está formado en su totalidad por países industrializados, todos los cuales pueden obtener préstamos de la institución, los bancos regionales de desarrollo establecen una división entre las economías en desarrollo prestatarias y los países no prestatarios, generalmente industrializados. Esta estructura fue adoptada solo en forma tardía (en 1982) por el Banco Africano de Desarrollo, que en un principio fue estrictamente una institución africana, pero se vio obligado a converger hacia esta estructura debido a sus dificultades financieras. Esta estructura de capital permite a los países en desarrollo beneficiarse de la excelente calificación crediticia de los países miembros industrializados. Se amplifica por la práctica de mantener una alta proporción de capital suscrito o pagado, lo que se puede entender como un fondo de garantía para las operaciones de crédito de estas instituciones.

El sistema más elaborado de bancos de propiedad de países de la región es el del mundo árabe e islámico, que funcionan como un mecanismo de transferencia de recursos desde los países petroleros hacia los de menores ingresos, incluyendo en el caso del Banco Islámico otros países del mundo musulmán y de África. En otras regiones del mundo, el mejor ejemplo de un banco subregional es el Banco de Desarrollo de América Latina, el nuevo nombre adoptado por la Corporación Andina de Fomento (CAF, acrónimo que sigue utilizando), una transformación que refleja el hecho de que, con su expansión, se ha transformado en un verdadero banco regional de propiedad de países en desarrollo (España y Portugal son miembros pero también son prestatarios potenciales). Esta dinámica institución es, de hecho, el mejor ejemplo de mancomunar los riesgos en el mundo en desarrollo.

Existen diferencias en las funciones desempeñadas por los diferentes bancos en las distintas regiones, pero se pueden clasificar en cuatro funciones básicas. El objetivo inicial de todas ellas fue la de dar acceso a la financiación a los países que carecieran de ella, en un momento en el cual el sistema internacional estaba sintiendo todavía los efectos del colapso del sistema financiero internacional durante la Gran Depresión. En la medida que la reconstrucción del sistema financiero mundial tuvo lugar, particularmente en la década de 1960, esta función básica se transformó en una función redistributiva internacional: dar acceso a la financiación a los países menos adelantados y otros que tienen un acceso limitado o no tienen acceso a los mercados privados. Con el paso del tiempo, esta función vino a ser entendida, sobre todo en el caso del Banco Mundial, como el mandato de contribuir a la reducción de la pobreza. Este mandato ha incluido desde su origen un componente concesional (préstamos y donaciones), que ha sido muy importante para el Banco Mundial, a través de la AIF, y en los bancos de del desarrollo de África y Asia.

A lo largo del tiempo se han agregado nuevas funciones. El Banco Europeo de Inversiones recibió desde su origen, aparte de la tarea de apoyar a las regiones atrasadas, la de contribuir a la construcción de infraestructura de la integración europea, un claro ejemplo de "bienes públicos regionales" en terminología actual. Esta función sigue siendo marginal en otras instituciones, que en cualquier caso proporcionan otros bienes públicos regionales, en particular foros de debate y transferencia de conocimientos específicos de la región. La contribución a la producción de "bienes públicos mundiales", en particular la lucha contra el cambio climático, se ha sumado en los últimos tiempos, con el Banco Mundial como protagonista. Nuevas instituciones también han sido recientemente creadas para desempeñar este papel, en especial en 2010, el Fondo Verde, en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

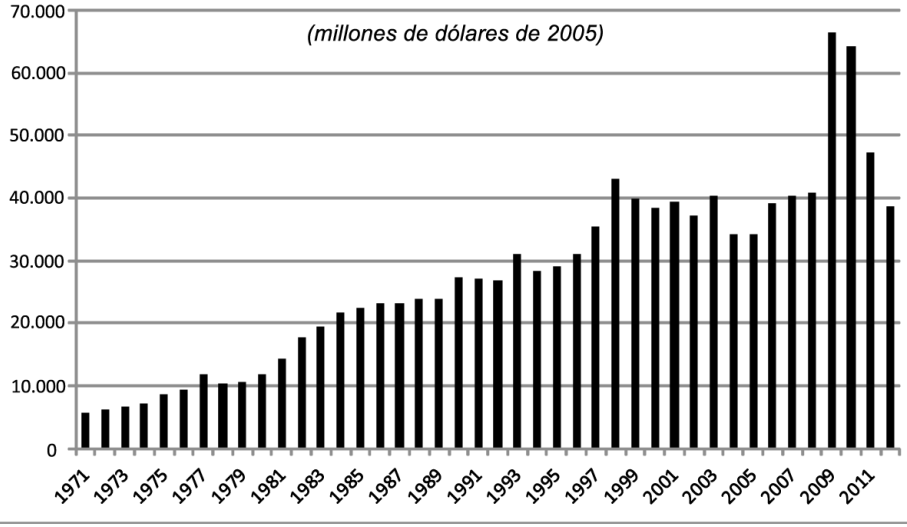
Con la sucesión de crisis, que se inició con la deuda de la década de 1980 en América Latina y África, estas instituciones vinieron a jugar un tercer papel: proveer financiación anti-cíclica cuando los mercados financieros privados se cierran. Sin embargo, esto solo fue reconocido explícitamente como una de las principales funciones de los bancos durante la crisis reciente. Es conceptualmente diferente del suministro de liquidez durante las crisis, ya que se refiere a financiación a largo plazo, en particular para mantener la dinámica de la inversión del sector público.

Una cuarta función es el desarrollo del sector privado, que se inició con el lanzamiento, en 1956, de la Corporación Financiera Internacional, como parte del Grupo del Banco Mundial. Otras instituciones incorporaron esta función en su financiación ordinaria en lugar de en una institución separada, y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo la eligió como su objetivo principal.

Las diferencias en las carteras de los distintos bancos multilaterales de desarrollo reflejan su adaptación a la diversidad de demandas y necesidades financieras de las economías en desarrollo y en transición. Esta es una de las principales ventajas de una arquitectura densa. Por lo tanto, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo ha otorgado históricamente una gran prioridad al gasto social, los bancos subregionales en América Latina y el Caribe han dado mayor peso a la infraestructura y a los préstamos para el sector productivo. La infraestructura juega un papel importante en las actividades de los bancos de desarrollo de África y Asia, las instituciones árabes y el propuesto banco BRICS. La financiación del comercio intrarregional es también un mandato de algunas instituciones, especialmente del Fondo Monetario Árabe. La mayoría de ellos tienen los préstamos del sector privado, que han tendido a aumentar con el tiempo.

Tal como se indica en el Gráfico. No. 4, aunque esta función anti-cíclica ya había sido central en el decenio de 1980 y, en menor medida, a finales del de 1990, los bancos multilaterales han desempeñado esta función en mucho mayor escala durante la reciente crisis financiera internacional. En efecto, los préstamos aumentaron en un 52% en 2009 y siguieron siendo muy altos en 2010. Un análisis más detallado indica que hubo respuesta diferencial de los diferentes bancos multilaterales, con el Banco Mundial como líder de este esfuerzo. Hubo, sin embargo, un sesgo en favor de los países de medianos ingresos y los desembolsos se quedaron a la zaga de los compromisos de financiamiento (Ocampo *et al.*, 2011). Entre los aspectos positivos de esta respuesta, se puede agregar el lanzamiento de un gran número de iniciativas regionales entre el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, y su programa conjunto para crear los servicios de crédito al comercio, que fueron ampliamente utilizados por los bancos comerciales durante la peor fase de la crisis (CIC (2009)).

Gráfico 4.
Préstamos de la banca multilateral de desarrollo



Fuente: Mundial. Indicadores Mundiales de Desarrollo. Las series originales en términos nominales han sido deflactadas por el índice de precios de las manufacturas en el mercado internacional, del Banco Mundial.

La respuesta del sistema de bancos multilaterales fue parcialmente limitada por las restricciones de su capital. En abril de 2009, el G-20 acordó recapitalizar a los bancos a fin de permitir un aumento de los préstamos. En 2009, el capital del Banco Asiático y el Africano de Desarrollo se triplicó. Las negociaciones resultaron más difíciles en el caso del Banco Interamericano, pero su capitalización también fue aprobada en sus reuniones anuales de marzo de 2010. En abril de 2010 el Banco Mundial recibió un aumento de capital de US$86.200 millones de dólares, que comprende un aumento general de capital de US$58.400 millones y un aumento de capital selectivo de US$27.800 millones; el segundo fue parte de una reforma más amplia encaminada a aumentar la participación de los países en desarrollo en el capital y la voz del banco. Sin embargo, esta capitalización resultó ser insuficiente para mantener la dinámica de los préstamos, y muestra las principales restricciones que enfrenta ante la falta de voluntad de su principal accionista (EE.UU.) de proporcionar los fondos, al tiempo que se resiste a reducir su participación en el capital del banco, que le da poder de veto efectivo sobre determinadas decisiones. Por esta razón, después de alcanzar su punto máximo en 2009–10, los préstamos multilaterales disminuyeron considerablemente en 2011–12, en particular por la reducción de los correspondientes al Banco Mundial.

Todo esto indica que los bancos multilaterales de desarrollo deben poner la función anti-cíclica en el centro de sus prioridades y desarrollar los

instrumentos necesarios para hacerlo, lo que les permita responder rápidamente y de manera significativa en tiempos de crisis. El retraso de los desembolsos indica que hay una necesidad de crear mejores mecanismos para agilizar los desembolsos durante las crisis. A su vez, las limitaciones que la insuficiencia de capital puede representar indican que debe haber una mayor automaticidad en las reposiciones de capital de esas instituciones y/o que se les permita apalancar en mayor proporción su capital durante las crisis, incluso en este último caso a través de la utilización más amplia de garantías.

Los bancos multilaterales deben también ser más activos en la introducción de instrumentos de préstamo que permitan a los países en desarrollo ser menos vulnerables durante las crisis. Uno de ellos, en el que varios bancos han participado, son los préstamos en moneda local. Los bancos podrían dar un paso más allá y crear una cartera diversificada de deuda en moneda local de una variedad de países en desarrollo, la cual podría ser posteriormente titularizada y vendida. Pueden también ser pioneros en otros instrumentos, especialmente los préstamos con pagos asociados a la evolución del PIB. Estos préstamos pueden ser nuevamente agrupados, titularizados y vendidos en los mercados financieros[6]. En ambos casos, los bancos operarían como "creadores de mercado".

V Gobernabilidad del sistema

Las reformas sustantivas que permitan que el sistema pueda cumplir mejor sus funciones deben estar acompañadas por estructuras de gobernabilidad apropiadas. En este sentido, hay tres cuestiones interrelacionadas. La primera es cuál es la organización cúpula. Considerando el marco institucional existente, esto debe implicar la transformación del G-20 en una institución internacional representativa. El segundo es el de la "voz y participación" de los países en desarrollo en las instituciones de Bretton Woods. La tercera es el diseño de una arquitectura "densa" con múltiples capas, con la participación activa de las instituciones mundiales, regionales y subregionales.

En el primer ámbito, el desarrollo más importante en los últimos años fue la decisión del G-20 de autodesignarse, en Pittsburgh, en septiembre de 2009, como el principal foro de cooperación económica internacional (G-20 (2009)). La creación del G-20 a nivel de líderes fue, por supuesto, un paso adelante en comparación con el G-7, que permitió la representación de los países en desarrollo. Esta preferencia por grupos ad hoc (los "G") sobre instituciones internacionales representativas tiene, por supuesto, profundas raíces históricas, ya que refleja las preferencias de los principales países industrializados por

6 Véanse al respecto las propuestas de Dodd y Spigel (2005) y Ocampo y Griffith-Jones (2008).

mecanismos institucionales en los que pueden ejercer influencia directa. Pero este "multilateralismo de élite", para utilizar el término que he propuesto para caracterizarlo (Ocampo (2011)), también ha creado problemas. De manera más amplia, en una arquitectura institucional bien estructurada, estos órganos autodesignados no pueden sustituir a instituciones representativas.

El problema básico es la tensión entre la participación y la eficacia o, en la terminología de Bradford y Lim (2011), la disyuntiva entre la legitimidad como órgano representativo y como órgano eficaz. En términos más amplios, Ocampo y Stiglitz (2011) han evaluado al G-20 como un mecanismo de gestión de la economía mundial sobre la base de cinco criterios. En el primero, capacidad de liderazgo, tuvo un balance positivo al inicio de la crisis, al poner en marcha un nuevo mecanismo de cooperación macroeconómica y dirigir el cambio de dirección en materia de regulación financiera. En términos del segundo, eficacia, después de un buen arranque inicial, se deterioró considerablemente (véase también Woods (2011)). A la luz de los resultados de la economía mundial en 2011–13, está claro que no ha podido cumplir su compromiso más importante: contribuir a un crecimiento de la economía mundial "fuerte, sostenible y equilibrado" (G-20 (2009), párrafo 13). De acuerdo con los otros tres criterios, el rendimiento es bastante pobre. Estos criterios son: representación; contribución a la coherencia del sistema de gobernabilidad global; y ausencia de una secretaría eficaz que puede permitir una continuidad en la gestión y el tratamiento equilibrado entre miembros con diferente influencia y poder.

Por todas estas razones, la mejor opción es una transición del G-20 a una organización más representativa, y por lo tanto legítima de cooperación económica internacional. En este sentido, la mejor propuesta sobre la mesa es la de la Comisión Stiglitz de crear un Consejo de Coordinación Económica Mundial (Naciones Unidas (2009b), cap. 4). De acuerdo con esta propuesta, dicho Consejo dirigiría, coordinaría y determinaría las esferas de cooperación entre las instituciones que forman parte del *sistema* de las Naciones Unidas, que incluye los organismos de Bretton Woods e incorporaría a la Organización Mundial de Comercio. También tendría como responsabilidades especiales la identificación de lagunas en el sistema actual de cooperación (por ejemplo, la ya mencionada ausencia de un mecanismo de reestructuración de deudas soberanas) y el manejo de las interrelaciones entre las áreas de competencia de los distintos organismos (por ejemplo, los efectos ambientales de las políticas comerciales, los efectos sociales de las políticas presupuestales y los vínculos entre los conflicto y los temas económicos, sociales y ambientales). En todo caso, dejaría a los órganos más especializados las decisiones específicas en sus áreas de trabajo.

Según esta propuesta, el Consejo de Coordinación Económica Mundial se organizaría sobre la base de circunscripciones, mediante votos ponderados, que mezclarían votos básicos iguales para todos los países y otros proporcionales al peso económico de los países. Por lo tanto, aunque se diseñaría como parte del sistema de las Naciones Unidas, su estructura de votación sería similar a la de los organismos de Bretton Woods, corrigiendo, por supuesto, los problemas de representación que enfrentan hoy estas organizaciones. La Iniciativa del Palais Royal también ha propuesto una estructura de tres niveles de gobernabilidad de la economía mundial, aunque en su caso centrado en el sistema monetario internacional, que tendría como prioridad un G-20 basado en un sistema de circunscripciones (Iniciativa del Palais Royal (2011), p. 24).

La reforma de la "voz y representación" de los países en desarrollo en los organismos de Bretton Woods fue uno de los temas centrales acordados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo que tuvo lugar en Monterrey en el año 2002 (Naciones Unidas (2002)). Son anteriores, por lo tanto, a la creación del G-20 a nivel de líderes, pero el apoyo del G-20 fue fundamental para las reformas aprobadas en 2010. Esto es particularmente cierto en el caso de la reforma del FMI. Se había iniciado con los modestos acuerdos de 2006 y 2008, que fueron seguidos por la reforma más ambiciosa adoptada por el G-20 en octubre de 2010 y dos meses más tarde por el Directorio del FMI. A su vez, el Banco Mundial aprobó en las reuniones de primavera de 2010 una reforma del sistema de votación sobre la base de aumentos ad hoc del capital. Ambas reformas implicaron un aumento en la cuota/capital en conjunto con un mayor peso de los votos básicos que se conceden por igual a todos los miembros (que siguen siendo, en cualquier caso, modestos). Ambas reformas aún no han sido concluidas al momento de escribir este artículo (septiembre de 2013), ya que falta la aprobación del Congreso estadounidense, que es esencial, ya que con más del 15% de los votos en ambas instituciones este país tiene un efectivo poder de veto. Ambas son también consideradas como parte de un proceso en curso que continuará en los próximos años. En particular, estos cambios solo avanzaron parcialmente en reducir los votos de los países europeos, que están sobrerepresentados en las dos instituciones con respecto a su actual peso en la economía mundial, y para corregir la representación insuficiente de algunas economías emergentes, especialmente de Asia.

Las reformas de la gobernabilidad del FMI incluyeron la duplicación de las cuotas, la reasignación de cuotas y votos, ampliando la participación de los países en desarrollo, la elección de todos los miembros y la decisión de reducir en dos los representantes europeos del Directorio. Con respecto a la situación que prevalecía antes de la reunión anual del 2006 en Singapur, en la que se

aprobaron las primeras reformas, las economías en desarrollo y en transición aumentaron su participación en las cuotas en 3,9 puntos porcentuales y en los derechos de voto en 5,3 puntos, gracias en este último caso al efecto adicional del incremento de los votos básicos. Sin embargo, el aumento se ha concentrado en unos pocos países emergentes (China, República de Corea, Brasil, India, México y Turquía, en ese orden), que agregaron en conjunto 7,3 y 6,7 puntos porcentuales en términos de cuota y poder de voto, respectivamente. Por lo tanto, gran parte de sus ganancias fueron a costa de otros países emergentes y en vías de desarrollo. Esto es mucho menos el caso del poder de voto, gracias nuevamente al aumento en el número de votos básicos (Ocampo (2011)).

Las reformas del Banco Mundial se adoptaron en dos etapas (Banco Mundial (2010)). Si nos concentramos en el BIRF, en 2008 hubo un aumento en los derechos de voto de los países en desarrollo y en transición equivalente a 1,46 puntos porcentuales, gracias a un incremento de los votos básicos. En esta reforma, se agregó además a la Junta un nuevo Director Ejecutivo de África al sur del Sahara. Durante las reuniones de primavera de 2010, la participación de los países en desarrollo y en transición subió 3,13 puntos porcentuales adicionales, consolidando por lo tanto un aumento total de 4,59 puntos. Este fue el resultado de un aumento ad hoc del capital, así como también varios ajustes para evitar que los países en desarrollo perdieran poder de voto en el proceso de reforma. Como resultado de estas reformas, el poder de voto de los países en desarrollo y en transición aumentó a 47,19% (un porcentaje menor en la AIF y la CFI). Al igual que en el FMI, el mayor incremento se destinó a unas pocas economías emergentes, en particular China, que obtuvo 1,65 puntos porcentuales, para convertirse en el tercer accionista del Banco, y otros cinco economías emergentes (República de Corea, Turquía, México, Brasil e India, en ese orden), que obtuvieron en conjunto 1,92 puntos. Sin embargo, en contraste con el FMI, el resto de las economías en desarrollo y en transición también ganaron 1,02 puntos porcentuales en poder de voto.

En forma igualmente interesante, se adoptaron principios de participación en el capital del BIRF que ahora son explícitamente diferentes a los que rigen para la asignación de cuotas y poder de voto en el FMI[7]. Ellos incluyen el peso económico (algo diferente a la fórmula que se utiliza en el FMI), pero también las contribuciones financieras a la AIF (tanto históricas como los compromisos existentes) y las contribuciones a la misión del Banco de los clientes, que abarca protección del poder de voto de los miembros más pobres y la contribución de las economías en desarrollo y en transición a la AIF. Las dos últimas son

7 Ya habían sido creadas algunas diferencias en las dos últimas décadas por el reconocimiento de las contribuciones especiales de los países al Banco Mundial, particularmente a la AIF.

consideradas como "contribuciones para el desarrollo" de la misión del Banco Mundial, e incluyen la promesa de avanzar a la paridad en el poder de voto en el BIRF en el futuro cercano.

Por supuesto, hay muchos otros temas de gobernabilidad sobre la mesa, incluidos los que se han propuesto para el FMI en el 2009 por la Comisión de Reforma de Gobernabilidad del FMI encabezada por Trevor Manuel (FMI (2009)) y la Oficina de Evaluación Independiente (FMI-OEI (2008)), y para el Grupo del Banco Mundial por la Comisión Zedillo (Banco Mundial (2009)). Un aspecto fundamental en ambos casos es la selección de las cabezas y altos cuerpos directivos de esas organizaciones utilizando procesos transparentes y abiertos, sobre la base del mérito de los candidatos e independientemente de su nacionalidad. Aunque estos principios fueron aprobados oficialmente por el G-20, las elecciones del Director Gerente del FMI en 2011 y del Presidente del Banco Mundial en 2012 solo representaron un cambio marginal con respecto al pasado y terminaron con la tradicional asignación del primero a Europa Occidental y del segundo a un ciudadano de los EE.UU.

Por último, una arquitectura densa y con múltiples capas, en la cual toman parte activa instituciones regionales y subregionales, ofrece oportunidades interesantes[8]. En particular, en una comunidad internacional heterogénea, la creación de redes de instituciones mundiales, regionales, subregionales y nacionales puede proporcionar un mejor sistema de gobernabilidad que arreglos basados en una sola organización mundial. Esto se basa en antiguos principios federalistas: las instituciones regionales y subregionales dan más voz y un sentido de pertenencia a los países pequeños. Estas instituciones tienen, por lo tanto, más probabilidades de responder a sus demandas.

El mejor de los casos en esta materia es, como ya hemos visto, el sistema de los bancos multilaterales de desarrollo, donde el Banco Mundial coexiste con varios bancos regionales y subregionales y un banco interregional. Una arquitectura similar debería ser adoptada para el sistema monetario internacional. Lo que esto significa es que el futuro del FMI debe ser concebido como la cúpula de una red de fondos de reserva regionales (Ocampo (2002)). Este sería un diseño más similar al del Banco Central Europeo y del Sistema de la Reserva Federal, que al actual del FMI. Una estructura similar debería ser aprobada para la regulación y supervisión financiera. En este sentido, una alternativa sería la de transformar al Banco de Pagos Internacionales en el organismo cúpula para la regulación financiera a escala mundial, pero ello exigiría transformarlo en una institución con carácter y membresía universales.

8 Véanse las contribuciones en Ocampo (2006).

Los acuerdos regionales en materia monetaria pueden tomar distintas formas (acuerdos de pago, líneas de canje, fondos de reservas o bancos centrales comunes) y adoptar diferentes grados de multilateralización, pero presentan hoy en día una arquitectura bastante vacía[9]. Una institución pequeña pero muy exitosa ha sido el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), compuesto por los países de la Región Andina, Costa Rica, Uruguay y Paraguay. La Iniciativa de Chiang Mai es la más ambiciosa de todas, y ha dado un paso hacia la plena multilateralización en diciembre de 2009. La creación de un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y el posterior Mecanismo Europeo de Estabilidad también son pasos en esa dirección, que complementan el papel del Banco Central Europeo. Los BRIC también han anunciado la idea de crear un fondo de reserva o, más probable, un acuerdo de canje entre los bancos centrales.

Las relaciones entre el FMI y los arreglos regionales deberían estar sujetas, en todo caso, a una geometría variable. En este sentido, durante la crisis reciente, los europeos eligieron paquetes de rescate en el que el FMI era un socio (para muchos solo junior) de las autoridades europeas. En contraste, como más allá de un cierto límite (20% de las líneas, ahora 30%), el acceso a las líneas de canje de Chiang Mai requiere un programa con el FMI, los países que pudieron haber usado esta iniciativa durante la crisis (Indonesia y la República de Corea), decidieron no hacerlo, ya que no estaban dispuestos a acordar un programa de esa índole. En contrapartida, la utilización del Fondo Latinoamericano de Reservas ha sido tradicionalmente desvinculada de cualquier programa con el FMI.

VI. Conclusiones

El sistema global de cooperación macroeconómica y financiera tiene tres objetivos básicos: estabilidad financiera mundial, estabilidad macroeconómica y financiación del desarrollo, que ahora se mezcla cada vez más con financiación de la provisión de bienes públicos mundiales y regionales. El mejor desarrollado es el último, que cuenta con una red constituida por el Banco Mundial y varios bancos regionales y subregionales y un banco interregional de desarrollo. Desempeñan una función esencial en la financiación del desarrollo, la provisión de bienes públicos internacionales, financiación anticíclica y el apoyo al desarrollo del sector privado, combinando en forma variable sus diferentes capas. En la esfera de la cooperación monetaria, hay lagunas importantes: hay un avance en el diseño de un mecanismo de financiación de emergencia durante las crisis de la balanza de pagos y un incipiente mecanismo de cooperación en materia de política macroeconómica entre miembros del G-20, pero hay importantes deficiencias en el diseño de los sistemas mundial de

9 Véase, en este punto, la contribución de Volz y Caliari (2010).

reservas y cambiario, y falta un mecanismo de renegociación de la deuda multilateral. En el ámbito financiero, se han hecho avances en el diseño de un mejor sistema de regulación y supervisión financiero, pero siguen existiendo brechas importantes, especialmente en la regulación de los flujos de capital transfronterizos.

En términos de las estructuras de gobernabilidad, existen también lagunas importantes. El caso más notable es el carácter ad hoc de la organización cúpula que el mundo tiene en la actualidad (el G-20), que enfrenta problemas significativos de eficacia, pero sobre todo de legitimidad y de contribución a la coherencia del sistema de cooperación internacional. Se han logrado algunos avances en el aumento de la "voz y participación" de los países en desarrollo en los organismos de Bretton Woods, pero solo estamos en el comienzo de un proceso que continuará enfrentando grandes obstáculos. Por último, el mundo ya tiene una arquitectura densa, de múltiples capas, en el caso de los bancos multilaterales de desarrollo, pero carece de una arquitectura similar en relación tanto con la cooperación macroeconómica como con la regulación y supervisión del sistema financiero.

Referencias

Banco Mundial (2009), *Repowering the World Bank for the 21st Century: Report of the High-Level Commission on Modernization of World Bank Group Governance*, Washington, octubre.

____ (2010), "World Bank Group Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Economies in 2010 and Beyond", documento presentado al Comité de Desarrollo, abril 25.

Basel Committee (2010), *The Basel Committee Response to the financial crisis*, Informe al G-20, octubre. http://is.org/publ/bcbs179.pdf.

Bradford, Colin I. y Wonhyuk Lim, "Introduction: Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee", en Colin I. Bradford y Wonhyuk Lim (editores), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Seúl y Washington: Korean Development Institute y Brookings Institution, págs. 1–10.

Camdessus, Michel (2000), "An agenda for the IMF at the start of the 21st century", Presentación en el Council on Foreign Relations, febrero, Nueva York.

Caruana, Jaime (2010), "Basel III: Towards a safer financial system", Banco de Pagos Internacionales, septiembre 15.

Dodd, Randall y Shari Spiegel (2005), "Up from Sin: A Portfolio Approach to Financial Salvation", en Ariel Buira (editor), *The IMF and the World Bank at Sixty*, Londres: Anthem Press, págs. 85–115.

Erten, Bilge y José Antonio Ocampo (2013), "Building a Stable and Equitable Global Monetary Sytstem", en José Antonio Alonso, Givanni Andrea Cornia y Rob Vos (editores), , en *Alternative Development Strategies for the Post-2015 Era*, Nueva York: Naciones Unidas y

Bloomsbury, capítulo 9.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), *Committee on IMF Global Governance Reform: Final Report*, Washington, marzo.

____ (2011), "Review of the Fund's Involvement in the G-20 Mutual Assessment Process", mayo 13.

____ (2012), "The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View", noviembre 14.

FMI-OIE (Oficina de Evaluación Independiente) (2008), *Governance of the IMF: An Evaluation*, Washington.

G-20 (Grupo de los 20) (2009), "Leaders' Statement", Cumbre de Pittsburgh, septiembre 24–25, http://www.g20.org/.

____ (2011a), "Communiqué, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors", Paris, febrero 18–19.

____ (2011b), "Communiqué, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors", Washington, abril 14–15.

Gallagher, Kevin P., Stephany Griffith-Jones y José Antonio Ocampo (editores) (2012), *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*, Boston: Boston University, Pardee Center, marzo.

Griffith-Jones, Stephany y José Antonio Ocampo (2010), "Building on the Counter-Cyclical Consensus: A Policy Agenda", Documento preparado para el Grupo de los 24, http://www.g24.org/research.htm.

CIC (Cámara Internacional de Comercio) (2009), "ICC Trade Finance Survey: An Interim Report- Summer 2009", septiembre 4.

Iniciativa del Palais Royal (2011), "Reform of the International Monetary System: A Cooperative Approach for the 21st Century", en Jack T. Boorman y Anμμdré Icard (editores), *Reform of the International Monetary System: The Palais Royal Initiative*, Nueva Delhi: Sage Publications, capítulo 2.

Naciones Unidas (1999), *Towards a new international financial architecture: Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations*, http://www.un.org/esa/coordination/ecesa/ecesa-1.pdf.

____ (2002), *Consenso de Monterrrey*, marzo,
http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf.

____ (2009), *Report of the Commission of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* (Comisión Stiglitz), septiembre,
http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf.

Ocampo, José Antonio (2002), "Recasting the international financial agenda", en John Eatwell y Lance Taylor (editores), *International Capital Markets: Systems in Transition*, Nueva York: Oxford University Press.

____ (2006), "Regional financial cooperation: Experiences and challenges", en José Antonio Ocampo (editor), *Regional Financial Cooperation*, Washington: Brookings Institution y CEPAL, capítulo 1.

____ (2010), "Reforming the global *reserve* system", en Stephany Griffith-Jones, José Antonio Ocampo y Joseph E. Stiglitz (editores), *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, Nueva York: Oxford University Press, capítulo 16.

____ (2011), *Reforming the International Monetary System*, 14ª Conferencia anual del Instituto Mundial de Investigaciones para el Desarrollo (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki.

____ y Stephany Griffith-Jones (2008), "A Counter-cyclical Framework for a Development-friendly International Financial Architecture", en José María Fanelli (editor), *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architecture: The Developing World Experience*, Houndmills: Palgrave/Macmillan, capítulo 2.

____ y Joseph Stiglitz (2011), "From the G-20 to a Global Economic Coordination Council", en *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, No. 2, Artículo 9.

____, Stephany Griffith-Jones, Akbar Noman, Ariane Ortiz, Juliana Vallejo y Judith Tyson (2011), "La gran recesión y el mundo en desarrollo", en José Antonio Alonso y José Antonio Ocampo (editores), *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, México: Fondo de Cultura Económica, capítulo 2.

Padoa-Schioppa, Tomasso (2011), "The Ghost of Bancor: The Economic Crisis and Global Monetary Disorder", en Jack T. Boorman y André Icard (editores), *Reform of the International Monetary System: The Palais Royal Initiative*, New Delhi: SAGE Publications, capítulo 6.

Polak, Jacques J. (1979), *Thoughts on an International Monetary Fund based fully on SDR*, Pamphlet Series, No. 28, Washington: Fondo Monetario Internacional.

Volz, Ulrich, y Aldo Caliari (editores) (2010), *Regional and Global Liquidity Arrangements*, Bonn: German Development Institute and Center of Concern.

Williamson, John (2007), *Reference rates and the International Monetary System*, Washington: Peter G. Peterson Institute for International Economics, Policy Analysis, No. 82.

Woods, Ngaire (2011), "The Impact of the G20 on Global Governance: A History and Prospective", en Colin I. Bradford y Wonhyuk Lim (editores), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Seúl y Washington: Korea Development Institute y Brookings Institution Press, capítulo 3.

Yu, Yongding (2012), "Revisiting the Internationalization of the Yuan", Asian Development Bank Institute, Working Paper 336, julio.

Zhou Xiaochuan (2009), "Reform the international monetary system", Banco del Pueblo Chino, http://www.pbc.gov.cn/english//detail.asp?col=6500&ID=178.

3.
El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: ¿Listos para el siglo XXI?

Nancy Birdsall*

I Introducción

En este estudio, examino la propiedad y la estructura financiera del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como los acuerdos de gobernanza relacionados con ellos, incluida la selección de sus líderes. Sostengo que el BID, por diversas razones, está pasos adelante para hacer un cambio de un modelo basado en las transferencias caritativas de los países ricos miembros financiando a los países pobres a un modelo más cercano a la cooperativa de crédito, en el sentido previsto por los fundadores del Banco Mundial en Bretton Woods. También está mejor posicionado para aumentar su participación en América Latina y el Caribe en temas regionales transfronterizos —especialmente los de la energía e infraestructura— en las que cantidades modestas basadas en donaciones públicas en forma de subvenciones y garantías tienen el potencial para realmente impulsar la inversión privada.

En primer lugar, expongo brevemente la urgencia de aumentar la cooperación y la acción colectiva entre los Estados soberanos para hacer frente a los bienes públicos transfronterizos, regionales y globales de este siglo, si es que el crecimiento sostenido, la reducción de la pobreza y otros objetivos de desarrollo tienen que ser logrados. A continuación, describo la gobernanza y estructura financiera de cada banco, y las diferencias entre ellos en el tratamiento de la tensión entre la legitimidad y la eficacia que la mayoría de las instituciones internacionales enfrentan. Por último, sugiero ¿por qué —tanto por razones fundamentales como fortuitas— la historia, reglas y costumbres que han dado forma a la gobernanza, normas y valores del BID, están haciendo que el ajuste en el BID a la evolución de la geopolítica en este siglo sea relativamente más fácil que el ajuste en el Banco Mundial?

II El paisaje del cambio en el desarrollo: La nueva geopolítica y los desafíos mundiales en este siglo

La crisis financiera mundial provocada por la caída de Lehman Brothers en 2008 y sus secuelas en los cinco años siguientes ha hecho visibles y significativas dos nuevas realidades del siglo XXI. En primer lugar, Estados Unidos y sus

*Presidente del Centro para el Desarrollo Mundial (Center for Global Development).

aliados occidentales ya no representan el único ejemplo canónico del modelo económico y político de la democracia de libre mercado que otros países deben tratar de imitar. La crisis se desencadenó en Estados Unidos, por una parte, por el fracaso de la política regulatoria monetaria y financiera; muchas economías de mercado emergentes, entre ellas China, India y Brasil, se recuperaron relativamente rápido de la crisis mundial, en parte debido a las llamadas políticas heterodoxas incompatibles con el modelo de Estados Unidos (Birdsall y Fukuyama (2011)). En segundo lugar, la economía mundial ya es menos dependiente del crecimiento de las tradicionales democracias occidentales; es el crecimiento de China y de otras economías de mercado emergentes las que alimentaron la recuperación de la economía mundial en 2010 y está proyectado que superen las tasas de crecimiento de los países de altos ingresos para la próxima década y más allá (FMI (2013[1])). Por primera vez en más de 100 años, hay una convergencia entre los ingresos per cápita de los países más ricos y, por lo menos, algunos de los grandes países en desarrollo.

La implicación fundamental de las nuevas realidades del siglo XXI es que el desarrollo mundial no puede ser pensado como una cuestión primaria de transferencias de recursos financieros de los países ricos a los pobres para reducir la pobreza. Los pobres del mundo no se encuentran concentrados únicamente en los países pobres (Sumner (2012)) y los ricos del mundo no se encuentran únicamente en los países ricos. (por ejemplo, Rothkopf (2008)). En los países en desarrollo, la reducción de la pobreza requerirá hacer frente a las raíces políticas y sociales de la desigualdad en el hogar, y atraer capital privado. Las transferencias oficiales desde el extranjero tendrán cada vez menos importancia; de hecho, este ya es el caso (CAD y OCDE (2013)). Durante la mayor parte del siglo pasado, el crédito y el capital fluyeron de los poderes transatlánticos a los países más pobres; en este siglo, es así mismo probable que el capital fluya "hacia arriba" desde los países en desarrollo hacia las economías avanzadas, dependiendo de las condiciones de mercado, en parte porque es el mundo rico y desarrollado, y no los países en desarrollo, el que está forcejeando con un alto nivel de deuda y la carga del envejecimiento de la población. En resumen, en lugar de un asunto de transferencias de los países ricos a los pobres, el desarrollo mundial es ahora un asunto de cumplimiento de un conjunto de desafíos compartidos por todos los países, tanto localmente como a través de la cooperación para gestionar un mercado global integrado e interdependiente.

Los retos transfronterizos varían ampliamente, desde las crisis financieras, volatilidad de los precios de los alimentos, las enfermedades pandémicas, la vigilancia de las drogas, el tráfico sexual, la resistencia microbiana a las drogas

1 El FMI proporciona proyecciones específicas de cada país hasta el 2018 en el informe de 2013 Perspectivas de la Economía Mundial. Se espera que China crezca a más de 8%en ese período, y los países emergentes y en desarrollo combinados en casi 5,9%. El G-7, durante ese período, se espera tenga un crecimiento de 2,25%. Estas tasas proyectadas se actualizan periódicamente. Es poco probable que. en el próximo decenio, las economías del G-7, como grupo. crezcan a tasas superiores a las del crecimiento de las economías en desarrollo, aunque sólo sea porque factores subyacentes como el mayor crecimiento de la fuerza laboral en las últimas.

y, lo más crítico, el cambio climático. Muchos de estos problemas reflejan errores clásicos del mercado, como es el caso con el cambio climático y las crisis financieras. Otros reflejan lo que podría denominarse fallas del gobierno, aunque en este contexto, se pueden considerar como fallas de un sistema débil e insuficiente de la gobernanza global (Birdsall (2013)). Además de las fallas clásicas del mercado está el problema de la desigualdad. No hay ninguna razón para esperar que el mercado mundial sea "justo", más de lo que es en el caso de los mercados internos. Dentro y a través de los países, el mercado es inherentemente asimétrico, favoreciendo a los ricos (Birdsall (2006b)). Un crecimiento basado en mercados mundiales más profundos y más competitivos ha sido un factor clave en la reducción de la pobreza mundial y en la convergencia del promedio de ingresos de algunos mercados emergentes con el de los países de altos ingresos. Pero en muchos países el crecimiento dirigido por el mercado ha aumentado la desigualdad de ingresos; donde la desigualdad ha disminuido, en particular en gran parte de América Latina, la evidencia sugiere que aumentos del gasto en los programas sociales y otras intervenciones gubernamentales han sido la fuerza central en esos descensos (por ejemplo Lustig y López-Calva, en este volumen).

Dentro de los países, es función del Estado-nación utilizar los impuestos, las subvenciones y sus facultades reguladoras para resolver las fallas del mercado; por ejemplo, forzar a los que contaminan a internalizar los costos que ellos, de lo contrario, imponen a los demás, y compensar las desigualdades iniciales (por ejemplo, financiando un amplio acceso a la enseñanza). A través de los países, no hay un equivalente a los poderes de los Estados soberanos. Pero hay un sistema de gobernanza global en la forma de distintos clubes intergubernamentales (el G-7, el G-20) y las instituciones (las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos multilaterales de desarrollo), cuya lógica es análoga: para compensar las desigualdades iniciales y en curso a través de las naciones y los pueblos y a tratar con fracasos climáticos, financieros y otras fallas de mercado, a nivel global.

En principio, las instituciones financieras internacionales, como el FMI, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, se encuentran en una buena posición para responder a las nuevas realidades de la creciente interdependencia y el cambio de poder geopolítico. Se trata de instituciones basadas en la idea de la cooperación y la acción colectiva entre Estados soberanos en su compartido interés mutuo; en el caso del FMI de la estabilidad financiera mundial y en el caso de los bancos de una mejor y más compartida prosperidad global. Pero de hecho, el ajuste a la nueva realidad, en la cual un grupo de mercados emergentes grandes y de rápido crecimiento —incluidos Brasil, Rusia, India, China, África del Sur (los BRICS) y otros—están impulsando el crecimiento global, no ha sido fácil, sobre todo para el Banco Mundial y el FMI. Ellos fueron fundados en el siglo XX, cuando Estados Unidos era la mayor potencia militar y económica en el mundo occidental, y estaba estrechamente aliado en la Guerra Fría con las principales economías de Europa

occidental. Su estructura propietaria y los acuerdos en materia de gobernanza están todavía dominados en gran parte por poderes transatlánticos, y reflejan esa dominación del pasado, más que la realidad actual donde una proporción considerablemente mayor del PIB mundial se maneja entre países en vías de desarrollo, como grupo[2].

La continua dominación de occidente en el FMI y el Banco Mundial —en su poder de voto y el control eficaz de sus directivos y otros altos cargos— ha debilitado su legitimidad como instituciones representativas, lo que en las últimas dos décadas ha comenzado a socavar su eficacia como escenario de las naciones para cooperar en los compartidos problemas del intercambio económico y financiero mundial, así como en cuestiones tales como la energía, el clima, los alimentos, el comercio y los tipos de cambio en el que las decisiones internas de China, Brasil y otros grandes países de medianos ingresos tienen importancia respecto al nivel mundial. La continua dominación de las potencias tradicionales ha tenido el efecto de desalentar la participación plena de los nuevos poderes de los mercados emergentes en las políticas y el financiamiento de las propias instituciones, y en la de liderar la selección de los nuevos jefes de las dos instituciones, como se describirá a continuación, reduciendo aún más su capacidad de unir viejos y nuevos poderes. Tal vez el mejor ejemplo de esto último es la acumulación de reservas como sistema de seguridad aplicado por muchos de los mercados emergentes tras de la crisis financiera en Asia, a finales de la década de 1990, con el fin de reducir su dependencia del FMI.

Un buen ejemplo de la dificultad de adaptación a los nuevos desafíos ha sido la incapacidad del Banco Mundial para abordar estratégicamente el cambio climático, a pesar de la creciente evidencia de sus posibles costos para el crecimiento y la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo (Steel (2013)). Para hacerlo en forma adecuada, sería necesario un nuevo mandato y un nuevo instrumento de subvención —específicamente orientado a financiar los programas de protección del clima— y, tal vez, otros bienes públicos mundiales como la investigación en agricultura y salud (Birdsall (2012)). Tanto un nuevo mandato como nuevos instrumentos son necesarios, ya que el instrumento clave del Banco, los préstamos a los países (garantizados por el

2 A tipos de cambio del mercado, los países de ingresos bajos y medianos representaban, en 2010, aproximadamente el 30% del PIB mundial (usando la clasificación del ingreso, del Banco Mundial, de agosto de 2013), y tan sólo el 42% en términos de paridad del poder adquisitivo. Su participación en el PIB mundial ha aumentado de manera espectacular con el rápido crecimiento de China e India en las últimas dos décadas, y seguirá aumentando, en función de las proyecciones del FMI. Las anomalías en relación con la cuota (y acciones con derecho a voto), puestos en el Directorio y designaciones de gerentes de alto nivel son más dramáticas a nivel de país. Por ejemplo, incluso con el recientemente negociado aumento de su cuota, China tienen aún menos que Italia y el Reino Unido, y los países europeos, como grupo, tienen 8 de los 24 cargos del Directorio Ejecutivo del FMI y todavía controlan la selección de su Director Gerente; y Estados Unidos, aunque su cuota es relativamente baja con relación a su participación en el PIB mundial, mantiene un veto efectivo sobre las principales decisiones adoptadas por el FMI.

soberano miembro prestatario[3]), no se presta (literalmente) para hacer frente al cambio climático; los prestatarios no tienen incentivos para asumir los costos adicionales para inversiones relacionadas con el clima (en ausencia de un precio global del carbón), el clásico problema del oportunismo asociado con el fracaso del mercado. Pero un instrumento basado en una subvención para financiar los costos incrementales de los proyectos de energía, y la totalidad de los gastos de conservación del bosque para tomar otro ejemplo, podría competir por financiamiento con las existentes actividades periódicas del Banco de recaudación de fondos para su financiamiento en condiciones concesionarias (la Asociación Internacional de Fomento (AIF)) a los países de bajos ingresos. Una cultura burocrática basada en una larga historia de otorgar préstamos a los países, y la renuencia a crear un programa independiente que pueda competir con la AIF por los escasos aportes, han desalentado a los sucesivos líderes de los países miembros para un nuevo mandato.

Más fundamental para los propósitos de este trabajo, muchos países en desarrollo, junto con numerosas e influyentes organizaciones no gubernamentales internacionales, se han opuesto abiertamente a la idea de un papel explícito para el Banco Mundial en relación con el problema mundial del clima, con el argumento de que sus políticas y programas no reflejan adecuadamente las necesidades y los intereses del mundo no occidental. La cuestión de la legitimidad y representatividad del Banco ha distanciado cualquier impulso desde el exterior para el tipo de mandato que el Banco podría asumir.

Por la razón que sea, en definitiva, ni la dirección del Banco ni su Directorio Ejecutivo que representa a los países miembros han solicitado el nuevo mandato especial y la financiación que podrían haber puesto al Banco en una posición de liderazgo en la agenda del cambio climático y de otros bienes públicos mundiales en la última década[4]. Lo que ha sucedido es que los donantes tradicionales, liderados por los británicos, han apoyado fondos fiduciarios del Banco Mundial (y de los bancos regionales) para financiar los costos incrementales de la inversión en energías renovables y otras de baja emisión de carbono y de otros proyectos en los países en desarrollo: los Fondos de Inversión en el Clima (CIF), por sus siglas en inglés)). La creación de estos y otros fondos fiduciarios demuestra confianza en la capacidad fiduciaria, legal y de elaboración de proyectos del Banco, y su voluntad de comprometer recursos propios para la implementación de una institución que consideren capaz de responder a sus demandas. Pero los fondos fiduciarios no invitan a un conjunto más amplio de políticas, investigación, supervisión y otras actividades sobre el clima que permiten la plena integración del clima y el desarrollo, así como

3 Esto aplica al BID solamente. La Corporación Financiera Internacional (CFI) hace préstamos al sector privado sin garantías soberanas

4 Para más información sobre esta idea, véase (Birdsall y Kapur (2005) y Birdsall (2012)).

también soluciones negociadas y equilibradas dentro y a través de los países, para lo cual el Banco es idealmente capaz como la primera institución mundial de desarrollo.

En el año 2010, bajo amparo de las negociaciones sobre el clima patrocinadas por la Organización de las Naciones Unidas, se acordó la creación de una nueva institución internacional, el Fondo Verde Climático, con el mandato de aumentar los recursos de los países miembros, a través de donaciones y préstamos, para las inversiones relacionadas con el clima en el mundo en desarrollo. La gobernanza del Fondo, resultado de muchos años de disputas, asegura que los países en desarrollo tienen 50% de los votos, así como un eficaz poder de veto sobre cualquier decisión, prometiendo, en ese sentido, "representatividad" y legitimidad. Esto no crea ningún vínculo entre las contribuciones de los países y su control de las decisiones —y por lo tanto, está más en el espíritu de una nación, un voto— típico de algunos organismos de las Naciones Unidas, en comparación con el régimen de las instituciones financieras internacionales, que unen el capital y otras contribuciones al poder de voto. La falta de un vínculo plantea la cuestión de si su liderazgo será capaz de obtener recursos adecuados para su labor de los donantes tradicionales o, en ese sentido, de China y otros mercados emergentes importantes, quienes pueden estar reacios a comprometer recursos importantes en la ausencia de control sustancial de su utilización.

Vuelvo más adelante a la aparente tensión entre legitimidad y eficacia, ilustrada por la diferencia entre el Banco Mundial, fundado en el siglo XX, y el Fondo Verde Climático, que solo se está creando ahora. Abajo, a continuación, se analiza esta situación en el contexto de cómo ese supuesto ha sido resuelto mejor en el BID.

III La gobernanza y la estructura financiera del Banco Mundial y el BID

En la estructura de la gobernanza del Banco Mundial y el BID hay tres diferencias que tienen implicaciones significativas en cuanto a sus habilidades para responder efectivamente a la creciente influencia de los países de economías de mercados emergentes y su creciente relevancia en las decisiones internas de esos países (China en energía, Indonesia en bosques, Brasil e India sobre el régimen de propiedad intelectual de las medicinas) para el prospecto de desarrollo de otros países.

La primera tiene que ver con el poder de voto de los tradicionales países acreedores (Estados Unidos, Europa y otros cuyo capital permite a los bancos obtener préstamos a tasas bajas) y los países prestatarios, que en ambos bancos está estrechamente ligado a la cantidad de capital que cada uno de los miembros ha aportado. La segunda tiene que ver con la voz que tienen los países miembros en sus directorios; y la tercera con la influencia de los poderes transatlánticos y su poder de voto y el proceso de selección de los jefes de las dos instituciones.

Como se indica en el cuadro 1, el acreedor o países miembros no prestatarios del Banco Mundial actualmente controlan el 53% de los votos, y los países miembros prestatarios el restante 47%. Estas acciones reflejan un cambio tras prolongadas negociaciones en los últimos cinco años; en 2008, los porcentajes fueron redondeados alrededor del 61% y el 39%, respectivamente. En el BID, por el contrario, los prestatarios tienen algo más del 50% de los votos y, por lo tanto, los acreedores algo menos. El 50/50 refleja un aumento gradual, a lo largo de varios decenios, en las acciones con derecho a voto de países distintos de Estados Unidos (que era el único acreedor al momento de la fundación del BID en 1959). En los años transcurridos desde entonces, las acciones con derecho a voto de Estados Unidos y los prestatarios se han reducido para permitir la compra de acciones de Europa y Asia. En 1994, cuando los países miembros acordaron una recapitalización mayor de US$40.000 millones, duplicando el capital del Banco, Estados Unidos redujo su participación en alrededor de 4% de sus acciones, con la consiguiente reducción del total de sus acciones a cerca de un 30%[5]. Varios países prestatarios miembros (Brasil y otros) compraron acciones (como lo hizo Japón entre otros no prestatarios).

Cuadro 1. Estructura de gobernanza de las instituciones financieras internacionales (año fiscal 2012)

	Derecho a voto (por ciento)			Directores (puestos)			
	EE.UU.	Otros no prestatarios	Prestatarios de países en desarrollo	EE.UU.	Otros no prestatarios	Prestatarios de países en desarrollo	**Presidente**
FMI [(a)]	16,50	38,70[(b)]	44,80 [(b)]	1	12	11	No prestatario
BIRD	15,11	37,70[(c)]	47,19 [(c)]	1	13	11	No prestatario
AIF (IDA)	10,71	43,24	46,05	"	"	"	"
BID	30,01	19,98	50,02	1	4	9	Prestatario
BAsD	12,78	45,63	41,59	1	5	6	No prestatario
BERD	10,16	77,37	12,48	1	18	4	No prestatario
BAfD	6,59	33,20	60,21	1	5	12	Prestatario

Notas:(a)la proporción de derecho a voto refleja los incrementos de cuota acordados en la conclusión de la Décimacuarta Revisión General de Cuotas en noviembre de 2010. Al 31 de julio de 2013, la cuota y reforma de gobernanza no estaba todavía implementada. Ver también cuadros en http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf (accesada el 25 de febrero de 2014).
(b) No prestatarios son todos las "economías avanzadas", de acuerdo a la clasificación de países del FMI (agosto de 2013).
(c) No-prestatarios son los "países de altos ingresos", de acuerdo con la clasificación de países del Banco Mundial (agosto 2013).
Fuentes: BIRD(2013), BAsD (2013), BERD (2013), BID (2013), FMI (2012) y Banco Mundial (2012).

5 La capacidad del Banco Mundial y de los cuatro grandes bancos regionales de desarrollo de prestar en el mercado de capitales está conectado, para todos los efectos prácticos, a los compromisos de inversión de capital (pagado y garantizados) de los no-prestatarios, de manera que, para algunos propósitos, tienen más influencia que lo que su poder de voto implica. Sin embargo, debido a que el capital de un prestatario permanentemente deshace todo el esquema en el que la estructura financiera de estos bancos se basa, es también el caso de que los mercados de capital prestan atención a los riesgos inherentes al préstamo de los bancos

En el 2010, los miembros del BID acordaron una recapitalización adicional que se muestra en el cuadro 1, sin necesidad de cambiar el 50/50.

En resumen, en el BID los países prestatarios miembros han mantenido un poco más del 50% del capital y las acciones o participaciones de capital en el Banco y en el sistema de voto ponderado, por lo tanto tienen 50% de la mayoría de votos. En el Banco Mundial, son los países acreedores los que tienen la mayoría[6].

En segundo lugar, se plantea el problema de la "voz" en los directorios ejecutivos de los bancos, el cual es relevante debido a que mientras las decisiones importantes se ven afectadas por el poder del voto y otras formas de influencia, incluido el hecho de si son llevados a la junta y en qué forma, la mayoría de las decisiones en los directorios de ambas entidades se toman por consenso, a veces después de un amplio debate. En el BID, los 26 países en desarrollo están organizados por jurisdicción y ocupan nueve de 14 puestos en el directorio. En el Banco Mundial, los países prestatarios tienen el doble de desventaja en términos de creación de coaliciones en las decisiones del directorio. En primer lugar, muchos países prestatarios son miembros de "grupos de interés" (un grupo de países que son representados por un solo miembro del directorio) en el que un miembro no prestatario normalmente domina y controla la representación. En segundo lugar, hasta el año 2010, sólo 12 de los 24 puestos en el directorio estaban controlados por los miembros prestatarios. Ese año se creó un nuevo puesto de director ejecutivo para representar a los países africanos (47 de los cuales del África subsahariana fueron anteriormente representados por tan sólo dos directores), por lo que los países en desarrollo tienen ahora 13 de los 25 puestos del directorio.

La tercera diferencia entre el Banco Mundial y el BID está en el proceso formal de selección de los presidentes de las dos instituciones. En la fundación del Banco Mundial y el FMI en 1946, los estadounidenses y los europeos acordaron un pacto informal garantizando sus respectivos apoyos mutuos a que los norteamericanos nombren el Presidente del Banco Mundial y los europeos nombren al Director Gerente del FMI. En la última década, ha habido un incremento de presión sobre Estados Unidos y los europeos por parte de países en desarrollo y de observadores y, ciertamente, por parte de defensores de las instituciones, para que cedan a este privilegio[7]. De hecho, el G-20, en su comunicado del 2009, llama a realizar un " proceso de selección abierto, transparente y basado en méritos" de los jefes de las dos instituciones (aunque dejando de lado las palabras "independientemente de su nacionalidad"[8]). El proceso de selección ha sido por cierto cada vez más abierto y controvertido; en

6 Véase Banco Mundial, Oficina de la Secretaría Corporativa (2010).
7 Véase, por ejemplo, los resultados de la encuestas auspiciadas por el Centro para el Desarrollo Global, Wheeler (2007, 2011).
8 Esta terminología fue propuesta en el informe final del Comité de Reformas sobre la Gobernanza del FMI (2009).

el caso del Banco Mundial, en la más reciente selección del 2012, por primera vez, dos no estadounidenses fueron oficialmente candidatos nominados e hicieron abiertamente campaña por la posición. El Gobierno de Obama, sin embargo, se mostró reacio a ceder el privilegio que Estados Unidos había mantenido durante décadas, y fue capaz de asegurar la selección de su candidato, el actual presidente, Jim Yong Kim. Kim fue un fuerte candidato, pero probablemente tan o más importante, fueron pocos los países en desarrollo que estuvieron dispuestos a molestar a la administración de Estados Unidos, un aliado y defensor de sus críticos aspectos comerciales y cuestiones de seguridad, mediante el apoyo abierto a un no americano.

En el BID, en cambio, el candidato seleccionado debe ganar una mayoría doble de los votos. El candidato necesita no sólo la mayoría de los votos ponderados en el Banco Mundial, sino también el de la mayoría absoluta de los gobernadores de los miembros regionales (los 26 países prestatarios, además de Canadá y Estados Unidos). La necesidad de contar con la mayoría de los miembros regionales, para todos los propósitos prácticos, garantiza que el candidato ganador será de uno de los 26 países prestatarios[9]. Al mismo tiempo, la necesidad de la mayoría de los votos ponderados garantiza que el candidato ganador será aceptable para Estados Unidos. La doble mayoría en la votación es una especie de mutua contención de influencia de cada uno de los prestatarios, actuando como grupo, y Estados Unidos, como el singular mayor acreedor. El sistema garantiza también que Estados Unidos controla el nombramiento del vicepresidente ejecutivo del BID, el cual debe ser aprobado en la junta (por una mayoría cualificada de los votos, lo que garantiza un derecho de veto de cualquiera de los candidatos que Estados Unidos no quiere y, en efecto, garantizar que el candidato sea un estadounidense). Esto es importante porque el vicepresidente ejecutivo (VPE) preside el Comité de Préstamos, y todos los préstamos van a través del Comité de Préstamos antes de ir a la junta.

La ventaja del proceso de selección del presidente (y otros funcionarios de alto nivel) es que da a países prestatarios el poder de controlar la agenda estratégica a través de la presidencia, a la vez que garantiza a Estados Unidos tener un veto efectivo sobre la concesión de préstamos y otras decisiones que podrían poner la solidez financiera del Banco (que se basa principalmente en el capital pagado y garantizado de Estados Unidos y otros acreedores) en situación de riesgo. La división 50/50, la gran "voz" de los prestatarios en la junta, y la doble mayoría en la votación para la presidencia, establece un equilibrio entre el carácter esencialmente "sí" del poder de los prestatarios en establecer el orden del día, y el "no" de Estados Unidos, como el mayor singular acreedor, en la prevención de los abusos de la influencia financiera del Banco. En este "sistema", un presidente fuerte y eficaz es uno que puede dirigir una negociación en curso entre sus principales constituyentes entre los prestatarios, y su principal patrocinador[10].

9 Para una discusión sobre el sistema de doble mayoría de votación para los Jefes de las instituciones internacionales y citas de mayor circulación en la literatura sobre el tema, véase Birdsall (2008).

10 Para un ejemplo del rol del presidente en las decisiones de recapitalización del BID en 2010, véase Morris (2014).

a. ¿Financiamiento de las cooperativas? Conciliar o no legitimidad y "eficacia"

Mi argumento es que el saldo resultante hace al Banco más capaz de negociar el cambio relativo en influencia política y económica de la región, de Brasil y otros mercados emergentes en la región de América Latina, en comparación con Estados Unidos, por lo menos en comparación con el Banco Mundial, donde el problema de la participación de China es mucho más complicado. El equilibrio ayuda a conciliar lo que, por otro lado, se encuentra en muchas de las instituciones internacionales: un difícil equilibrio entre su legitimidad como representante de instituciones abiertas, y su eficacia de largo plazo como instituciones de desarrollo. El Banco Mundial y el BID son dos de los numerosos clubes intergubernamentales y asociaciones que se ocupan de cuestiones económicas y financieras —el G20, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, la Junta de Estabilidad Financiera, el Comité de Basilea y muchos otros— en los que hay una casi inevitable tensión entre la "legitimidad", que es la medida en que son vistos como adecuada la representación de las naciones y de las personas afectadas por sus decisiones, y a su "eficacia", que es la capacidad de las instituciones para llevar a cabo su misión a un precio razonable. La Asamblea General de las Naciones Unidas y organismos de las Naciones Unidas, como la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), donde cada país miembro tiene un voto y una gran voz (a veces constituyen un débil veto cuando el consenso es la norma), por lo general, se consideran en todo el mundo como plenamente representativos y legítimos, pero no particularmente eficaces como organismos de ejecución[11]. En tanto, el G-20, un club de autoseleccionadas grandes economías, el FMI y el Banco Mundial, en los que los Estados miembros o las normas de gobernanza le otorga a países más grandes y más ricos más votos y otras formas de influencia, se consideran eficaces (por lo menos con respecto a las Naciones Unidas y muchos de sus organismos), pero no adecuadamente representativos y, por lo tanto, menos legítimos[12].

De hecho, se puede hacer el argumento de que la legitimidad y la eficacia son complementos, uno apoyando al otro. La presencia de los países miembros prestatarios en el directorio y el personal del Banco Mundial, incluso en el caso de que sea limitada en comparación con la presencia de Estados Unidos y los demás acreedores, por supuesto, contribuye a su eficacia a la hora de responder a los créditos y otras necesidades de los prestatarios.

11 Sobre FAO, véase Ramachandran (2013).
12 Sobre el G-20, como ejemplo, véase Rueda-Sabater et al. (2009).

Cuadro 2 : Recientes aumentos de capital en los bancos multilaterales de desarrollo

		BIRF	BAsD	BAfD	BID	BERD
Antes	Pagado	11,5	3,9	3,5	4,3	€5
	Exigible	178,5	51,1	30,5	96,7	€15
	Total	190,0	55,0	34,0	101,0	€20
	Por ciento pagado	6,05	7,09	10,29	4,26	25,0
Aumento de capital	Pagado	5,1	3,4	4,1	1,7	€0,0
	Exigible	81,1	106,6	63,9	683	€9
	Total	86,0	110,0	68,0	70,0	€9
	Por ciento pagado	5,92	3,09	6,03	2,43	0,0
Después*	Pagado	16,6	7,3	7,6	6,0	€6**
	Exigible	259,6	157,7	94,4	165,0	€24
	Total	276,2	165,0	102,0	171,0	€30
	Por ciento pagado	6,01	4,42	7,45	3,51	20,0

Notas: Cifras en miles de millones de dólares de EE. UU, excepto para el BERD; *indica capital autorizado, no el capital suscrito; ** incluye € 1,000 millones transferidos de las reservas del BERD.

La ironía es que en el Banco Mundial —creado en Bretton Woods como una cooperativa de crédito[13] o financiamiento que ofrecería préstamos a bajo costo para los prestatarios de Europa, así como también a países en desarrollo y a países europeos— originalmente los prestatarios estaban bien representados en la gobernanza del Banco. Los bancos multilaterales regionales, entre ellos el BID, se establecieron de manera similar, en algunos aspectos, como cooperativas de crédito, y esto es lo que todavía los distingue de los organismos de ayuda bilateral que también hacer transferencias a los países en desarrollo. Pero la diferencia fundamental entre los prestatarios y los acreedores, desde muy pronto, se convirtió en la diferencia entre los países desarrollados y las economías en desarrollo en el Banco Mundial, y estuvo presente en los orígenes de la década de los 1950s y 1960s de los bancos regionales.

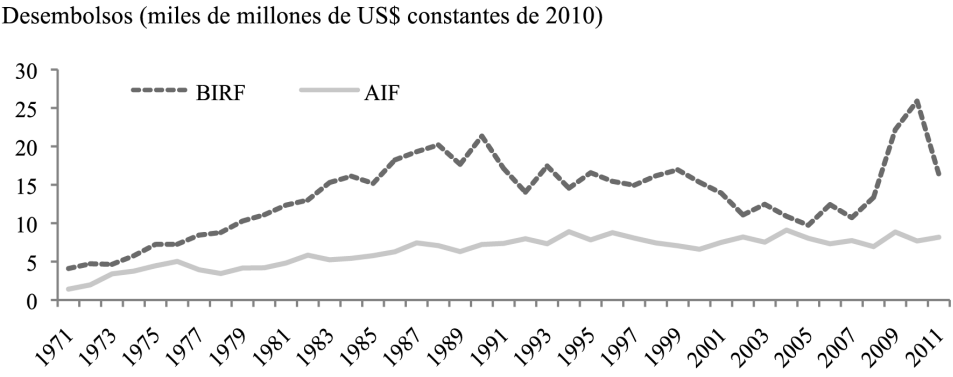
b. Gobernanza y eficacia en el Banco Mundial

¿Ha afectado la menor representación en el Banco Mundial la eficacia de la institución? No hay una forma simple de definir o medir la eficacia de estas instituciones. En términos muy generales, la eficacia se basa en sus capacidades para elevar y asignar eficientemente los recursos políticos y financieros de los miembros, a tasas positivas de rendimiento, en la producción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países prestatarios. Tomen en cuenta varios indicios de cuán limitada la representación de los países en desarrollo en el Banco Mundial pudo haber afectado su eficacia por esa definición.

13 Birdsall (2006a).

Uno tiene que ver con obtener capital nuevo para satisfacer las necesidades adicionales de los prestatarios. En 2009, el Banco Mundial aumentó sus préstamos en respuesta a la crisis financiera mundial (gráfico 1), reduciendo considerablemente sus reservas de capital. En 2010, el liderazgo del Banco solicitó a los gobiernos de los miembros del Banco la primera recapitalización del Banco desde 1984[14]. El tamaño de las operaciones de recapitalización era relativamente pequeño en comparación con el tamaño de las economías de los prestatarios en el período de intervención (gráfico 2); el G-24 (un grupo de ministros de finanzas de los países en desarrollo) ha publicado desde entonces varios documentos argumentando que la recapitalización podría haber sido mucho mayor[15]. Una posible restricción en el tamaño de la recapitalización vino por parte de Estados Unidos, que no querían ver su capital y acciones diluidos pero sólo pudo gestionar una limitada solicitud al Congreso de Estados Unidos para el pago adicional de capital pagado[16].

Gráfico 1. Desembolsos brutos del Grupo del Banco Mundial en el tiempo



Notas: Los desembolsos son retiros de prestatarios sobre compromisos de préstamos durante el año especificado. Todas las cifras son millones de US$ constantes del 2010, deflactados con el IPC-Urbano de los EE.UU.
Fuente: Banco Mundial, WDI, WDI, Bureau de Estadísticas Laborales de los EE.UU

En contraste, relativamente grandes recapitalizaciones fueron acordadas para el BID y el Banco Asiático de Desarrollo en 2010. Al mismo tiempo, el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) avanza en la creación de su

14 Archivos en línea del Banco Mundial, véase http://go.worldbank.org/NRD66T7ZD0 (usado el 12 de mayo de 2013).
15 Véase, por ejemplo, el comunicado del 2010 de lG-24 en http://www.twnside.org.sg/title2/finance/2010/finance100402.htm (usado el 24 de febrero de 2014).
16 El presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, puso una recapitalización sobre la mesa con sus miembros sólo después de que los bancos regionales lo habían hecho. La relativamente pequeña solicitud pudo también haber reflejado la falta de consenso bipartidista, sobre la base de un Banco Mundial más grande (Robert Zoellick había sido nombrado por el Presidente Bush y estaba actuando como presidente durante el gobierno de Obama), así como la renuencia de la administración de Obama para añadir a su solicitud al Congreso un mayor tamaño de recapitalización para el Banco Mundial.

propio banco, aunque vacilante, al parecer, por la necesidad de un mayor endeudamiento para la construcción de infraestructura pública y otros servicios públicos que el sector privado no financia en su totalidad, como con el fin de evitar los retrasos y altos costos de transacción asociados con los préstamos de bancos multilaterales.

Un segundo indicativo de que la representación limitada de los prestatarios en el gobierno puede haber socavado la eficacia del Banco Mundial tiene que ver con la preocupación por el hecho de que las economías avanzadas han dominado, con falla, los puntos de vista ideológicos de lo que funciona en el crecimiento y el desarrollo en el Banco Mundial. Los críticos de las llamadas reformas del Consenso de Washington acusan al Banco Mundial de promover reformas con una visión única en la década de 1990, en países que, en retrospectiva, no tenían el ambiente competitivo, la necesaria regulación y otras capacidades, para beneficiarse de esas reformas[17]. Algunos sostienen que el Banco (y el FMI) dañaron a los prestatarios mediante la utilización del condicionamiento de los préstamos con el fin de presionarlos hacia la liberalización del mercado de capitales ante de que sus sectores financieros estuviesen lo suficientemente sólidos, o hacia programas de privatización que terminaron en el enriquecimiento corrupto de informantes privilegiados[18]. Otra crítica alternativa es que la dominación de los prestatarios en la administración y personal del Banco (en particular, de los economistas que aun cuando los países en desarrollo han sido en su mayoría educados en la ribera occidental) crearon una cultura en la cual las soluciones generales y universales de los problemas de países en desarrollo se propugnaron sin comprender las políticas locales y otras limitaciones y oportunidades que requiere el apoyo eficaz[19].

Un tercer argumento es que el Banco Mundial, incluso cuando fue impertinente en empujar soluciones únicas, fue ineficaz para ayudar a los países a poner en práctica esas soluciones por la falta de "propiedad local". En el caso de reformas económicas importantes, las insuficiencias en la aplicación podrían haber estado arraigadas en que los prestatarios le hicieron el juego al sistema, por ejemplo, firmando los acuerdos sabiendo de antemano que la condicionalidad no se aplicarían; o que el Banco y los prestatarios no anticiparon barreras políticas y otras limitaciones; o porque el condicionamiento externo vinculado a los préstamos no le dio a los partidarios locales de las reforma el

17 Woods y Narlikar (2001) describen la "nueva intromisión" de estas organizaciones en el contexto de la creciente preocupación acerca de los méritos de su asesoramiento. La tendencia a insistir en recetas universales es una forma de interpretar la crítica de Stiglitz (2002) en cuanto al énfasis que puso el FMI en la austeridad fiscal en Asia Oriental durante la crisis financiera de 1997–98, y el énfasis (junto con el Tesoro de Estados Unidos y el Banco Mundial) en un acelerado proceso de privatización en Rusia a principios de los años noventa. Las pruebas que la apertura de la cuenta de capital prematuramente puede exacerbar la vulnerabilidad de las economías de mercado emergentes a las crisis financieras es otro ejemplo.

18 Stiglitz (2002).

19 Rodrik (2005). Véase también a Spence et al. (2008). La Comisión Spence, establecida por el Banco Mundial e incluía a distinguidos economistas y anteriores funcionarios de finanzas de los gobiernos de países desarrollados y en vías de desarrollo, acordaron que no había una receta única.

apalancamiento que ellos esperaban. En los países más pobres de África, donde el registro de la ejecución del programa fue el más débil en el decenio de 1990, las instituciones a menudo parecieron impotentes, desde el punto de vista político o burocrático, o ambos, para obtener resultados. En la mayoría de los casos la sostenibilidad política de un programa acordado estará relacionado con la influencia relativa de los poderes ejecutivo y legislativo, las posiciones de los partidos políticos, la interacción de los diversos grupos de presión, y las presiones y probabilidad de que los beneficiarios de un cambio de política (como futuros exportadores beneficiándose de un régimen comercial más abierto) tengan, ellos mismos, influencia política. Sin embargo, los programas apoyados por el Banco Mundial suponen implícitamente un interés común del prestamista y aquellos grupos en el país que pueden influir en los resultados[20].

La cuestión de la propiedad parece menos importante hoy (escrito en 2013) que en el apogeo de los años ochenta y noventa del llamado Consenso de Washington, en parte porque la mayoría de los países en desarrollo, con su creciente integración en los mercados de capital y de bienes globales, se adhieren más estrechamente a la aplicación de políticas macroeconómicas sólidas en su interese inmediatos. Sin embargo, la cuestión de la propiedad acecha ahora la cuestión más complicada de la aplicación eficaz de los programas de salud y educación, en particular en los países de bajos ingresos que todavía dependen en gran medida de financiación externa de los programas, en los que los donantes y los prestamistas del exterior aún prefieren financiar insumos que son "planificados" ex ante, y no pueden fácilmente predecir o afectar los trámites burocráticos, políticos y las realidades institucionales o sistema que inciden en la eficacia de esos programas[21].

c. Gobernanza y eficacia en el BID

¿Hay evidencia de que el BID es más eficaz de lo que podría haber sido dada su relativamente mayor representatividad prestataria en comparación con la del Banco Mundial? Sin una situación hipotética, no es posible contestar sistemáticamente. Sin embargo, varios puntos sugieren esa posibilidad.

20 Acemoglu y Robinson (2012) hacen referencia a la posición apolítica de instituciones externas como la "hipótesis de ignorancia", es decir, asumir que los países no saben qué hacer, cuando en realidad los obstáculos al cambio tienen que ver más con la política y la distribución del poder. Del mismo modo, Birdsall y James (1993) aplican la teoría clave de elección pública al gasto social en los países en desarrollo, observando que, antes de cualquier asignación de recursos, hay un equilibrio político: si los consejos o los recursos del Banco Mundial o de cualquier otra fuerza externa conducen a presiones para aumentar el gasto público en el sector de la educación para los niños más pobres en la escuela y hacer que la distribución de los gastos públicos sea más progresistas, es muy probable que haya una reacción compensatoria para volver al equilibrio inicial, por ejemplo, a raíz de la reducción de la carga impositiva global sobre los ricos, o un aumento en el gasto en educación en las universidades que benefician a la mayoría de los hogares con mayores ingresos. Evidencias recientes sugieren que, en muchos países de bajos ingresos, incrementos en el gasto en educación ha aumentado la inscripción pero no el aprendizaje (Pritchett (2013)). La falta de comprensión de la política y del grado y naturaleza de pertenencia local de un programa puede reducir la eficacia del apoyo externo.

21 El aumento del interés en programas de ayuda basados en resultados palpables o pagos contra entrega, los cuales efectúan los desembolsos cuando se verifican hechos cumplidos, en vez de egresos planificados, refleja en parte este reto de pertenencia o propiedad. Ver Birdsall y Savedoff, 2010.

En primer lugar, el problema de la pertenencia: El BID es ampliamente visto como más cercano a sus prestatarios. Los prestatarios regionales, para todos los efectos prácticos, establecen la agenda en el BID y fue su influencia la que condujo a un fuerte énfasis desde la creación del BID, en apoyo a la integración regional y de los préstamos para programas sociales. (El BID inició de inmediato los préstamos para el sector de agua y el saneamiento en 1961, y durante muchos años apoyó la educación superior cuando el Banco Mundial no lo hizo). Los presidentes del BID pueden y han utilizado la institución como una plataforma para orientar las nuevas prioridades en el nivel regional; en los inicios de la década de 1990, el Presidente Iglesias reunió a los líderes del sector judicial y definió con ellos un conjunto de prioridades de reforma judicial y programas de lucha contra la corrupción, antes de que esos asuntos ahora discutidos bajo la rúbrica de gobernanza se transformaran en preminentes en la agenda internacional del desarrollo. En el decenio de 1990, los prestatarios tenían más control sobre los detalles de la condicionalidad de la política de préstamos del BID, al punto que el Banco Mundial se quejó de condiciones más fáciles que el BID supuestamente permitía, por estar "demasiado cercanos" a los prestatarios y, por tanto, demasiado dispuestos a prestar, independientemente de los méritos de los programas que estaban siendo financiados.

Relacionado con el problema de la pertenencia está la opinión de que el personal del BID tiene mayor conocimiento y experiencia política que el del Banco Mundial, debido a que el presidente viene de la región y porque muchos de los principales puestos de la administración superior, relacionados con los préstamos, han sido tradicionalmente ocupados por personal de la región. En general, el personal de los países prestatarios en el más alto nivel del Banco Mundial tiene menos probabilidades de estar trabajando en sus regiones de origen, y es menos probable que hablen el idioma de los gobiernos de los países prestatarios con los que se están negociando, aunque esto ha cambiado en la última década. (Los países de América Latina se dice han resentido el predominio de funcionarios asiáticos del Banco Mundial en la labor de sus países a fines del decenio de 1980 y gran parte de la década de 1990, aunque no se opone a la particularidad de las personas.) También históricamente, el sistema de escogencia y promociones a altos niveles del personal del Banco Mundial han sido altamente meritocrático y en gran medida apolítico; el éxito para la mayoría del personal requería gastar una cantidad considerable de tiempo interactuando con los demás. En el BID, muchos más altos funcionarios han sido nombrados desde fuera de la burocracia propiamente dicha, sobre la base de no sólo su capacidad técnica sino también su posición política en sus propios países. El BID ha sido, como un resultado, más "politizado" que el meritocrático Banco Mundial, con el posible beneficio de ser políticamente más conscientes y orientados a las necesidades del cliente.

En segundo lugar, como un banco regional, el BID ha sido más capaz de construir apoyo para los bienes públicos regionales en sus programas que lo que el Banco Mundial ha sido capaz de apoyar bienes públicos mundiales, una

ventaja inherente de un banco regional que es probable que signifique más en un cada vez más multipolar sistema de mercado global. Como en el Banco Mundial, el producto de crédito clave es el préstamo "basado en los países", que no puede realizarse fácilmente para financiar un bien público con beneficios para muchos países debido al problema de asignación de los costos de los empréstitos en los países beneficiarios. Sin embargo, desde su fundación, su carácter regional ha sido parte del ADN del BID. En el transcurso de los años, el BID puso una gran labor técnica en los acuerdos regionales de comercio (incluido el muerto al nacer Acuerdo de Libre Comercio de las Américas); ha encontrado maneras de apoyar proyectos transfronterizos de infraestructuras, como la red de electricidad en América Central; y con el apoyo de préstamos especiales, el fortalecimiento de los bancos regionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Gran parte de este apoyo ha venido de los muy escasos fondos concesionales disponibles.

Cuadro 3. Estructura de capital de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)

		CAF	BEI
Actual	Pagado	3,23	15,01
	Exigible	0,74	285,95
	Total	3,97	300,96
	Pagado (por ciento)	81,36	4,99
	Calificación Crediticia	A1	Aaa

Notas: Cifras en miles de millones de US$. Toda la información al 31 de diciembre de 2011.
Fuentes: Banco Europeo de Inversiones (2013) y Corporación Andina de Fomento (2011).

d. Reflexiones sobre el futuro: El posicionamiento del BID en este siglo

Mi argumento es que los arreglos de gobernanza en el BID —votos, voz y selección del presidente— son más propicios para que el mismo retenga y fortalezca su carácter como una cooperativa de crédito, y más propicio para que el BID acelere más la marcha en sus trabajos sobre inversiones regionales transfronterizas y asuntos relacionados, de lo que es en el caso del Banco Mundial, en acelerar su marcha en las inversiones globales transfronterizas y asuntos relacionados.

Pero no hay nada inevitable en las respuestas futuras de los dos bancos. El Banco Mundial se ha adaptado muy bien en las últimas siete décadas a los retos cambiantes del desarrollo. En 1960, estableció la ventana suave de sus préstamos blandos para financiamientos en condiciones muy favorables a los países de bajos ingresos. En los primeros años del decenio de 1980, comenzó a otorgar préstamos para la salud, y a mediados de la década de 1980 creó un

nuevo instrumento de préstamo para alentar reformas de política, inicialmente conocidos como préstamos de ajuste estructural y ahora como un préstamo para políticas y programas. En el decenio de 1990, se define el objetivo fundamental de un mundo libre de la pobreza. En el año 2012, puso en práctica un nuevo instrumento de préstamo diseñado para transferir fondos principalmente sobre la base de medición de los resultados en comparación con aportaciones previstas: el instrumento de programa para resultados. En el transcurso de los años, los tradicionales donantes occidentales han financiado fondos fiduciarios para ser administrados por el Banco, como los que apoyan al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional y el Fondo de Inversión para el Clima, casi demasiado, en la medida en que las operaciones del Banco están muy dependientes de los fondos fiduciarios. Su brazo para el otorgamiento de créditos al sector privado, la Corporación Financiera Internacional (IFC), obtiene puntuaciones más altas en cuanto a la eficacia de las actividades de desarrollo, en términos de los países y sectores donde la participación de los recursos financiados con fondos públicos tiene más sentido que la ventana del sector privado del BID[22]. Y aun cuando el establecimiento del Fondo Verde Climático sugiere que no se tome la función estratégica o política en la financiación de mitigación del cambio climático y la adaptación en los países en desarrollo, el Presidente Kim ha sido más específico y expresado más su voz y opinión sobre la crisis de la naturaleza en el mundo en desarrollo (y en todo el mundo) que sus predecesores, y ha logrado que se tengan en cuenta los problemas climáticos como una prioridad estratégica en los préstamos normales que se otorguen.

Por otra parte, el Banco Mundial sigue siendo "*primus inter pares*" entre los bancos de desarrollo, debido a su alcance mundial; su experticia a través de la gama completa de los sectores de desarrollo y tratamiento de asuntos y problemas; su notable capacidad en la producción de datos y gerenciamiento y la investigación de políticas, y la confianza de las principales potencias en su capacidad jurídica y fiduciaria.

Sin embargo, al mismo tiempo, el Banco Mundial se enfrenta al riesgo de creciente irrelevancia para muchos de sus principales prestatarios de ingresos medios, en la medida en que sus grados de inversión crezcan en la misma línea que sus proyectados incrementos del ingreso per cápita. Durante gran parte de la década de 2000, los desembolsos netos del BIRF cayeron, y luego aumentaron, en respuesta a la crisis financiera mundial de 2009–10 (véase el gráfico 1), pero en los dos últimos decenios, excepto en los años de las crisis, en general no ha logrado ser contracíclico en sus préstamos, reforzando en vez de compensando los cambios en los flujos de capital privado[23]. En los últimos años, las operaciones de préstamo y las actividades en los países de bajos ingresos (países prestatarios de la AIF) han aumentado en relación a sus préstamos a

22 Perry (2009).
23 Ibíd.

través de su ventana del BIRF (cuadro 4). Si su papel a través del BIRF como una cooperativa de crédito disminuye en las próximas décadas con respecto a los de IDA, puede convertirse en uno de las más eficaces y rentables agencias de ayuda[24] del mundo, en particular para economías afectadas por conflictos y para a otras economías frágiles. Pero habrá perdido su carácter de organización para la cooperación y el establecimiento de prioridades estratégicas a nivel mundial sobre los desafíos para lograr un crecimiento sostenido y el desarrollo que plantea el cambio climático, las actividades ilegales transfronterizas, fallas del mercado financiero mundial, pandemias de salud, etc., y sobre la explotación de las oportunidades que ofrece una economía mundial integrada para la mitad inferior de la distribución del ingreso mundial.

Cuadro 4. Desembolsos netos del Banco Mundial, por ventanilla de préstamos

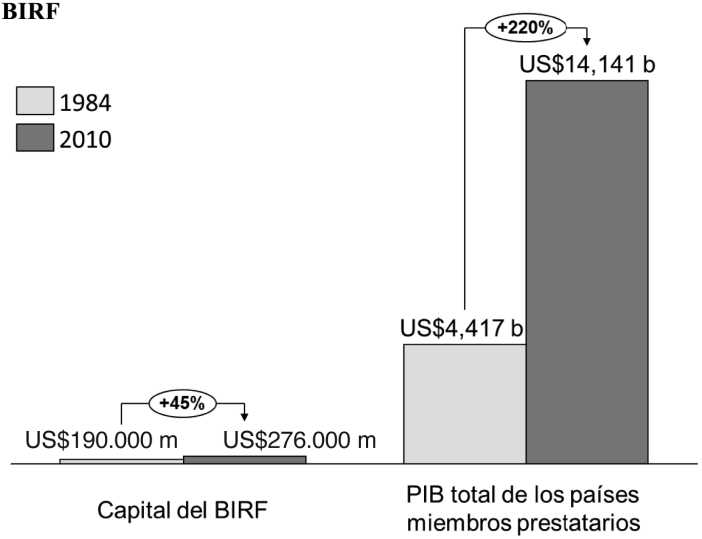
	BIRF	AIF
FY06	−1.910	7,816
FY07	−6.494	7,178
FY08	−2.148	7,070
FY09	8.481	7,124
FY10	17.230	9,111
FY11	7.746	7,540
FY12	7.406	6,683
FY13	6.112	6,876

Notas:
Los desembolsos son retiros de prestatarios sobre compromisos de préstamos durante el año especificado. Todas las cifras son millones de US$ constantes del 2010, deflactados con el IPC-Urbano de los EE.UU.

Fuente:
Banco Mundial WDI, WDI, Bureau de Estadísticas Laborales de los EE.UU

¿Qué pasa con el BID? También enfrenta desafíos, y no es inevitable que el BID mantenga su posición como el principal banco de desarrollo para la región de América Latina y el Caribe, en términos conceder préstamos o establecer y apoyar las prioridades económicas y sociales de la región.

Gráfico 2. Cambios en el capital del BIRF y en el PIB total de países prestatarios del BIRF



Notas:
Los países miembros prestatarios son todos de bajos o medianos ingresos en 1984 y 2010, de acuerdo con la clasificación de países del Banco Mundial en esos años. Las cifras del PIB total son dólares de Estados Unidos del 2010, deflactados por el IPC-urbano de EE.UU.

Fuente:
Banco Mundial, WDI, y Bureau de Estadísticas Laborales de EE.UU.

24 La ventana del AIF (Asociación Internacional de Fomento) del Banco Mundial está catalogada y evaluada entre las diez mejores de los 31 agencias de ayuda bilaterales y multilaterales en tres de las cuatro dimensiones de la calidad de ayuda medida en el Informe QuODA de 2012 (Birdsall et al. (2012)).

Pero también tiene sus ventajas en ese papel, como una cooperativa de crédito y como un líder en la conformación de las prioridades regionales y las respuestas, en comparación con el Banco Mundial. Uno de ellos es inherente a su condición de banco regional, en el que los principales prestatarios desempeñan un papel relativamente más grande que en el Banco Mundial, en particular respecto de Estados Unidos. Su mayor importancia relativa está bloqueada ahora en la forma de la repartición del 50/50 y su control, como grupo, sobre la elección del presidente. Tiene sólo cinco pequeñas economías que dependen de sus préstamos blandos (el Fondo Especial de Operaciones (FOE), por lo que su papel tradicional como "organismo de ayuda", en contraposición a un banco, es relativamente pequeño. Una señal elocuente de la "propiedad" del Banco por los prestatarios, como se ha dicho anteriormente, es que en las negociaciones de la reciente recapitalización, varios de sus más grandes prestatarios, entre ellos Brasil, al parecer estaban interesados y dispuestos a invertir más dinero en el Banco. (Estados Unidos se niega a ver su propia cuota de capital más diluida y/o el Departamento del Tesoro de EE.UU. no estaba dispuesto a pedir al Congreso el aporte de capital que habría necesitado para poder mantener su cuota actual). No es de extrañar que el total de préstamos del BID en la región de América Latina y el Caribe supera en la actualidad los préstamos del Banco Mundial en la región[25]. El BID ha realizado notables y destacadas contribuciones al liderazgo intelectual en las cuestiones de desarrollo en su región, a veces impugnando con éxito las posiciones del FMI y el Banco Mundial[26]. Entre sus aportaciones se encuentran sus trabajos sobre las crisis bancarias en la región (entre ellos, "paradas repentinas" y el "pecado original" de las monedas locales que no son negociables en los mercados internacionales[27]); su temprano y constante apoyo en México para la experimentación y las pruebas de las transferencias condicionadas en efectivo[28]; su labor sobre cuestiones de comercio regional antes mencionada, y su informe sobre la desigualdad en el año 1995[28], que precedió al comparable Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006 del Banco Mundial sobre el tema en más de una década.

El BID tiene sus propios rivales dentro de la región, en particular la Corporación Andina de Fomento (CAF). En una comparación similar a lo que se dice del BID en comparación con el Banco Mundial, la CAF en comparación con el BID se dice que es más ágil y más sensible a sus prestatarios. Pero la CAF también es más costoso para sus prestatarios, porque no tiene el beneficio que tiene el BID de respaldo garantizado de su endeudamiento por sus miembros de altos ingresos. Una mayor parte de su capital es, por tanto, capital pagado (cuadro 3).

25 En el año fiscal 2011, el Grupo del Banco Mundial, a través de la AIF y el BIRF, estaba prestando un total de US$9,6 billones en América Latina y el Caribe (los préstamos del Banco Mundial incluyen garantías y facilidades de garantía). En el mismo año, el BID aprobó préstamos y garantías por un total de US$10,4 billones.
26 Centro de Desarrollo Global y Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (LASFR)(2006).
27 Calvo (1998); Eichengreen et al. (2005).
28 Behrman y Hoddinott (2005).
29 Banco Interamericano de Desarrollo (1999).

El cuadro 3 muestra el capital y la parte pagada del capital del Banco Europeo de Inversiones, que es un posible modelo de largo plazo para la región de América Latina y el Caribe, suponiendo la continua convergencia de los actuales ingresos per cápita entre los países no prestatarios y los miembros prestatarios del BID (cuadro 5).

Cuadro 5: PIB, población y PIB per cápita de países miembros prestatarios y no prestatarios, por banco regional de desarrolo, 2010

Banco regional de desarrolloo	Principal(es) miembro(s) no prestatario(s)					Total de los miembros prestatarios regionales[a]		
	País miembro	Derecho a voto (por ciento)	Población (millones)	PIB (billones US$)	PIB per capita (US$)	Población (millones)	PIB (billones US$)	PIB per capita[b] (US$)
AsDB	Japón	15,61	128	5,495	43.118	3.620	9,913	3.772
AfDB [c]	Alemania	4,10	82	3,284	40.164	1.017	1,647	3.545
	Francia	3,76	65	2,548	39.186	1.017	1,647	3.545
BID	EE.UU.	30,01	309	14,420	46.616	556	4,718	9.624

Notas: (a) Miembros prestatarios son todos de economías de bajos y medianos ingresos, de acuerdo con la clasificación de países del Banco Mundial (agosto de 2013).
(b) PIB per cápita está ponderado por la población del país.
(c) Los mayores países no prestatarios accionistas del Banco Africano de Desarrollo fueron Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá y Francia (en diciembre de 2010).
Fuentes: BAfD (2013), BAsD (2013), BID (2013).

Algunas de las posibles ventajas del BID, mirando el futuro, están incorporadas en su naturaleza como banco de desarrollo. Algunas de ellas son también estructurales, directamente asociadas a su actual gobernanza equilibrada, un argumento clave de este documento. Algunos son fortuitos. Estados Unidos se mostró más dispuesto en el decenio de 1990 para diluir la cuota de capital en una región en la que casi todos los prestatarios se han convertido en democracias, y donde hubo un amplio consenso en los roles relativos del mercado y del Estado, con el sector privado como motor del crecimiento, y el Estado como promotor del crecimiento mediante el apoyo a un campo de juego nivelado y el imperio de la ley. Algunos son lógicos y poco sorprendentes: toda la región de las Américas tiene una integridad geográfica y cultural común e historia de sus religiones; y los prestatarios del BID están "más cercanos" a los principales acreedores (Estados Unidos y Canadá) de la región en los ingresos, niveles de fecundidad, la condición de la mujer y educación, salud y otros indicadores.

La pregunta es si a través de liderazgo y suerte en las próximas décadas, el BID será capaz de explotar estas ventajas. Será un mejor futuro para América Latina si esto sucede.

Referencias

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* Nueva York: Crown Publishers, primera edición.

Banco Africano de Desarrollo (AfDB) (2013), *Annual Report 2012*. ADB-ADF/BG/AR/2012, Tunis: Banco Africano de Desarrollo.

Banco Asiático de Desarrollo (AsDB) (2013), *Annual Report 2012*, Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) (2013), *Financial Report 2012*, Londres: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Banco Interamericano de Desarrollo (1999), *Fading Up to Inequality in Latin America,* Economic and Social Progress Report (IPES) 1998/1999. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (2013), *Annual Report 2012: The Year in Review*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2013), *Informe Anual 2012*. Washington, DC: Banco Mundial.

—, Oficina de la Secretaria Corporativa (2010), "World Bank Group Voice Reform: Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in 2010 and Beyond", Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund On the Transfer of Real Resources to Developing Countries), Reunión de abril de 2010, DC2010-0006, Washington, DC: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/22553921/DC2010-006(E)Voice.pdf.

Behrman, Jere R., y John Hoddinott (2005), "Programme Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican PROGRESA Impact on Child Nutrition", en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67 (4), págs. 547–69. doi:10.1111/j.1468-0084.2005.00131.x.

Birdsall, Nancy (2006a), "The World Bank: Towards a Global Club", en Colin I. Bradford y Johannes F. Linn (editores), *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate,* Washington, DC: Brookings Institution Press, págs. 50–59.

— (2006b), "The World Is Not Flat: Inequality and Injustice in Our Global Economy". WIDER Annual Lecture 9, Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research.

— (2008), "Put Double Majority Voting Back on the Table at the IMF," en *Views from the Center*, http://www.cgdev.org/blog/put-double-majority-voting-back-table-imf.

— (2012), "The World Bank and Climate Change: Forever a Big Fish in a Small Pond?", CGD Policy Paper 007, Washington DC: Center for Global Development.

— (2013), "Global Markets, Global Citizens, and Global Governance in the 21st Century". CGD Working Paper 329, Washington, DC: Center for Global Development.

Birdsall, Nancy, y Francis Fukuyama (2011), "The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis", en *Foreign Affairs* 90 (2), págs. 45–53.

Birdsall, Nancy, y Estelle James (1993), "Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave", en Michael Lipton y Jacques van der Gaag (editores), *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute*, World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington DC: Banco Mundial, págs. 335–58

Birdsall, Nancy, y Devesh Kapur (2005), "The Hardest Job in the World: Five Crucial Tasks for the New President of the World Bank. An Angeda for the Next World Bank President", Washington, DC: Center for Global Development.

Birdsall, Nancy, Homi Kharas y Rita Perakis (2012), "Quality of Official Development Assistance Assessment (QuODA)", Washington DC: Brookings Institution y Center for Global Development.

Birdsall, Nancy y William D. Savedoff (2010), *Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid*, Washington, DC: Center for Global Development.

Calvo, Guillermo A. (1998), "Capital Flows and Capital-Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops", en *Journal of Applied Economics*, I, págs. 35–54.

Center for Global Development y Latin American Shadow Financial Regulatory Committee (2006), "A New Era at the Inter-American Development Bank: Six Recommendations for the New President. Agenda for the New President of the Inter-American Development Bank", Washington, DC: Center for Global Development.

Committee on IMF Governance Reform (2009), "Final Report", Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, http://www.imf.org/external/np/omd/2009/govref/032409.pdf.

Corporación Andina de Fomento (CAF) (2012), *Informe Anual 2011*, Bogotá: Corporación Andina de Fomento.

Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, y Ugo Panizza (2005), "The Pain of Original Sin." en Barry Eichengreen y Ricardo Hausmann (editores), *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, Chicago, IL: University of Chicago Press, págs. 13–47

European Investment Bank Group (EIB) (2013), *Financial Report 2012*. Luxembourg: European Investment Bank.

Fondo Monetario Internacional (2012), *Annual Report of the Executive Board for the Financial Year Ended April 30, 2012: Working Together to Support Global Recovery*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

—. 2013. *World Economic Outlook April 2013: Hopes, Realities, Risks*. World Economic and Financial Surveys. Washington, DC: International Monetary Fund.

Greenhill, Romilly, Annalisa Prizzon y Andrew Rogerson (2013), *The Age of Choice: How Are Developing Countries Managing the New Aid Landscape?* Londres: Overseas Development Institute.

Lustig, Nora, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez (de próxima publicación) "Los determinantes de disminución de la desigualdad en América Latina", en Robert Devlin, José Luis Machinea y Oscar Echevarría (editores), *El desarrollo de América Latina en una era de*

globalización: Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias.

Morris, Scott. 2014. "The Rise of the Regionals." *Views from the Center*. http://www.cgdev.org/blog/rise-regionals.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2013), "Development Assistance Committee (DAC) Statistics". Paris: OCDE.

Perry, Guillermo (2009), *Beyond Lending: How Multilateral Banks Can Help Developing Countries Manage Volatility,* Washington, DC: Center For Global Development.

Pritchett, Lant (2013), *The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning*. Washington, DC: Center for Global Development.

Ramachandran, Vijaya (2013), "Time for FAO to Shift to a Higher Gear: A Report of the CGD Working Group on Food Security". Washington, DC: Center for Global Development.

Rodrik, Dani (2005), "Growth Strategies", en Philippe Aghion y Steven Durlauf, *Handbook of Economic Growth*, Handbooks in Economics 2, primera edición, 1A, págs. 967–1014, Amsterdam: Elsevier.

Rothkopf, David J. (2008), *Superclass: The Global Power Elite and the World They Are Making*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.

Rueda-Sabater, Enrique, Vijaya Ramachandran, y Robin Kraft (2009), "A Fresh Look at Global Governance: Exploring Objective Criteria for Representation". Working Paper 160. Washington, DC: Center for Global Development.

Spence, Michael (editor) (2008), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, DC: Banco Mundial.

Steer, Andrew (2013), "Resource Depletion, Climate Change, and Economic Growth", Global Citizen Foundation Working Paper 5. Geneva: Global Citizen Foundation.

Stiglitz, Joseph E. (2002), *Globalization and Its Discontents*, Nueva York: W.W. Norton.

Sumner, Andy (2012), "Where Do The Poor Live?", en *World Development* 40 (5) págs. 865–77.

Wheeler, David (2007), "It's One World Out There: The Global Consensus on Selecting the World Bank's Next President", CGD Working Paper 123, Washington, DC: Center for Global Development.

— (2011), "Unity in Diversity: A Global Consensus on Choosing the IMF's Managing Director—Evidence from CGD's Online Survey", CGD Working Paper 267, Washington, DC: Center for Global Development.

Woods, Ngaire, and Amrita Narlikar (2001), "Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank", en *International Social Science Journal*, 53 (170): págs. 569–83. doi:10.1111/1468-2451.00345.

4.
Con Enrique Iglesias, trece años de cooperación entre el BID y el FMI ayudando a América Latina

Michel Camdessus*

Enrique Iglesias es para mí un amigo de treinta años. En mi país, sucede que las personas pueden ver estas largas amistades con ironía. En el mundo de la política, en particular, estas amistades no son inmunes a las traiciones. Como no somos, ni el uno ni el otro, hombres políticos, somos sólo seres humanos con una pasión compartida por el bien común, nuestra amistad sigue siendo tan vívida a lo largo de los años que llevamos trabajando juntos para apoyar el resurgimiento de América Latina, desde el borde del abismo, donde las incontrolables políticas de endeudamiento la habían llevado, a la recuperación en los albores del nuevo milenio.

Llegamos a Washington con unos pocos meses de diferencia. Llegamos a servir a dos instituciones poderosas y reconocidas pero que las circunstancias, los funcionarios celosos o gobiernos asediados podían, en cualquier momento, llevarlos a oponerse. No queríamos caer en esta trampa. Todo esto significaba, al contario, que no podríamos ser capaces de afrontar los inmensos desafíos por delante sin cooperar estrechamente. Los riesgos eran enormes. Teníamos que tener éxito ***[literalmente, "rehusábamos fallar".]***. Nuestro éxito dependía de la calidad de nuestra cooperación y, en definitiva, de nuestra amistad.

Venimos de diferentes orígenes, y su distinguida carrera merece mi mayor respeto. Él ya había asumido los cargos más altos que un alto funcionario podría soñar en su país o en una organización internacional. Llegó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) coronado con el aura de su éxito como negociador de la Ronda Uruguay. Yo tenía buenas razones para contar con su sagacidad. Sería para mí un guía en las tareas que me esperaban, ya que todos los presagios indicaban que América Latina sería mi primer proyecto. Por tanto, es con alegría que lo vi llegar a Washington para suceder al presidente Antonio Ortiz Mena. Desde el primer día, nos dimos cuenta de que podíamos y teníamos que trabajar de la mano. Teníamos mucho en común: su admirable cultura europea, mi gusto por la civilización hispánica y, debo admitir, las mismas creencias religiosas y un similar enfoque realista de la vida.

---

* Ex Director Gerente del FMI.

Él y yo, además, teníamos una complementariedad singular. Yo llegaba a nuestra tarea común con, sin duda, las mejores intenciones. Él aportaba mucho más: una confianza inquebrantable en el futuro de estos países golpeados por la crisis. Estaba convencido de que a pesar de estos desastres, estos países aún poseían una poderosa vitalidad y determinación que les permitiría un día reclamar asientos privilegiados en el concierto de las naciones del siglo XXI. Tal confianza, mientras América Latina se mantenía como el continente enfermo del mundo, podría sorprender. Yo mismo me pregunté cuál era la fuente de esta certidumbre y de dónde venía la energía de este hombre, ya que él siempre estaba dispuesto a aprovechar cualquier oportunidad para cambiar las cosas, para escuchar cualquier pregunta, o cualquier sugerencia creativa; que irradiaba una alegría contagiosa cuando estaba con sus amigos. Sólo podía pensar en una explicación: él es el hombre de un proyecto. Separado, cuando era un niño muy pequeño, de su Asturias natal por los horrores tan negros de la Guerra Civil Española, decidió dedicar su vida al país, y el continente que había dado la bienvenida a su familia. Él les serviría como un hombre libre consciente de sus deficiencias, así como de sus fortunas. Su misión se convirtió poco a poco más clara: el pleno desarrollo de estos países, su cooperación regional y, en el centro de la globalización, el fortalecimiento de sus lazos con Europa, de dónde venía y cuya historia los vinculaba.

Esto le dio un significado profundo a nuestra complicidad, de la cual nuestro personal estuvo —yo diría— "clara e inmediatamente al tanto". Ellos tenían que entenderse unos a otros y actuar juntos.

En retrospectiva, unos u otros pueden tener dudas sobre cualquier aspecto de nuestro trabajo, pero seguimos, creo, seguros de que esta amistad ha servido con éxito a los países que con tanto ardor queríamos que tuvieran éxito.

Nuestra misión fue a lo largo de trece años, con mucha continuidad, aunque marcada por varias fases muy diferentes. Durante la primera fase, una sola exigencia se imponía: había que encontrar una solución a la crisis de la deuda. Las opiniones eran menos claras en lo que respecta a la segunda, pero el objetivo era indiscutible: sacar a América Latina de sus debilidades estructurales hasta un nuevo período de crecimiento que no se viera amenazado por el resurgimiento de viejos síndromes como la deuda, los déficit externos y la inflación. Teníamos que asegurar que después de una década perdida, el subcontinente iniciaría el siglo XXI con el pie derecho.

***

Por más de cinco años, la deuda había precipitado a América Latina al borde de la bancarrota durante la crisis económica. Esto tenía que terminar. Sin embargo, en 1987–88, la estrategia de cooperación contra el problema de la deuda a

través de "préstamos concertados" y "garantías financieras", ingeniosamente elaborada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Tesoro de EE.UU. que había evitado una crisis sistémica, llegaron ahora a un punto muerto. Los grandes bancos que habían proporcionado el tiempo necesario para refinanciar la deuda soberana ahora estaban menos dispuestos a satisfacer las demandas de "dinero nuevo". Mientras tanto, la impaciencia crecía en América Latina. Los beneficios de las estrictas políticas de ajuste que los países habían abrazado con distintos grados de convicción y entusiasmo tardaron en venir; ni el crecimiento ni la inversión extranjera habían regresado. Los demagogos de todos los colores tenían la palabra, no había escasez de gurús para denunciar la deuda y promover estrategias alternativas.

Mejor que nadie, Enrique descifró la situación. Me informó acerca de los debates y las sesiones a puerta cerrada, que proliferaban, y explicó su significado. Él sabía que no habría ninguna solución milagrosa, pero también consideró que se necesitaba con urgencia un nuevo paso adelante, y me ayudó a entender los mensajes que se nos venían encima. Había, por ejemplo, las declaraciones de Quito y luego de Cartagena de Indias, donde varios grupos de presidentes o ministros de geometría variable se reunieron para tratar de dar forma a un frente común latinoamericano. Una vez más, todos los ojos se volvieron hacia el FMI. Tuve que responder, de una manera u otra.

Establecí en el FMI un grupo de trabajo "sobre la deuda", con nuestros mejores especialistas. Con la máxima discreción, analizaron la evolución, país por país. Ted Beza, quien pronto dirigiría nuestro Departamento del Hemisferio Occidental, cuyo buen sentido y sutileza inspiraron confianza, vigiló esto con prudencia. Sabía que necesitábamos un plan de salida.

Pronto nos dimos cuenta de que teníamos que romper un tabú, no sólo para los países más pobres, sino también para los países de ingresos medios. Hasta ahora, la estrategia de la deuda se había basado en la reprogramación de las deudas. No aceptaba que debían ser eliminados, al menos parcialmente. Los nuevos préstamos no iban a suceder hasta tanto los atrasos existentes fueran resueltos de mutuo acuerdo. Sin embargo, la creciente evidencia sugería que al menos parte de esta deuda no podía rembolsarse; inclusive, si se negociaba en los mercados secundarios con un descuento, a veces grande. El término "reducción de la deuda" fue prohibido en el vocabulario del formulador de políticas. Algunos comentaristas, sin embargo, no se dejaron engañar. Así que estaban al acecho de la más leve insinuación de un cambio de dirección, por el uso de esta u otra palabra que apuntara en esa dirección. Mis labios, de recién llegado en el universo de Washington, fueron monitoreados de cerca. ¿Tendría que decir, un día u otro, como dijo una vez George Bush con respecto a otra cuestión candente "Lee mis labios..."?

Con Enrique, consideramos todas las opciones. No había tantas. Esperar no era una opción. Rápidamente entendimos —y para Enrique, era claramente la única opción— que teníamos que cruzar el Rubicón. Todo lo que quedaba era elegir el momento adecuado y la mejor manera.

Hacerlo directamente tendría el mérito de la claridad, pero probablemente también significaría el fracaso. No podíamos permitir eso. Así que decidimos seguir adelante con algunas sugerencias, sin estridencias. Ya en mayo de 1987 le propuse a todo el mundo financiero de Washington que debíamos considerar un menú más amplio de opciones a fin de evitar una reducción involuntaria de los recursos disponibles para el país deudor. Más tarde, para poner los puntos sobre las íes, sugerí añadir al llamado menú de opciones fórmulas que ayudarían a reducir el stock de deuda existente, a condición de que los países endeudados trabajaran para restablecer relaciones más normales con sus acreedores. Nosotros, por lo tanto, podríamos extraer lecciones completas de algunas experiencias originales en Bolivia, Chile y México, preparándonos mentalmente para el inevitable paso siguiente. La frase "reducción de la deuda" se estaba convirtiendo en algo familiar. Atrapada por largo tiempo en el registro pornográfico, entraba ahora en el catecismo. A finales del verano de 1988, la situación estaba madura para convencer al órgano supremo de decisión del FMI —su Comité Provisional— de incluir la reducción de la deuda en el menú de opciones. El camino estaba abierto para lo que llamaríamos "Plan Brady". Para eso teníamos que mantener al menos el acuerdo tácito entre acreedores y deudores. El liderazgo de EE.UU. sería muy útil para este fin, porque habíamos tenido que superar la reticencia de algunos gobiernos acreedores, en particular Gran Bretaña y Alemania. Nuestros socios estadounidenses también tenían que trabajar para impedir cualquier movimiento de estancamiento de sus bancos, ya que ahora estaban afectados en su parte más sensible: sus estados de cuentas.

***

Desde el anuncio de este plan, sólo quedaba que nosotros, con la plena cooperación del Banco Mundial, lleváramos a cabo su aplicación mediante una marcha forzada.

Tuvimos suerte. El plan apenas se anunció en marzo de 1989, y México estaba listo para arrancar. Los acuerdos sobre su aplicación fueron alcanzados rápidamente. Ya no teníamos que esperar el acuerdo unánime de un grupo de banqueros sobre sus contribuciones de "nuevo dinero", sólo necesitábamos que ellos aceptaran un plan de reducción de deuda apoyado y financiado por el FMI, el Banco Mundial, el BID y otras fuentes oficiales. Éstos incluyeron una contribución sustancial de Japón, hábilmente dirigido por nuestro gran amigo Makoto Utsumi, Viceministro de Hacienda, quien había entendido (mejor que

muchos de sus colegas) la urgencia de poner de pie, de nuevo, a América Latina. Se requirió, por supuesto, una gran cantidad de esfuerzo para vencer las resistencias de última hora y superar batallas de retaguardia, pero el caso fue escuchado. El notable éxito de México en la implementación de este plan hizo el resto. Después de sólo unos pocos meses, la élite de la comunidad financiera internacional se reunió en la plaza del Zócalo en la Ciudad de México para celebrar este logro y escuchar a Ángel Gurría, en ese momento el Director General del Tesoro, decirles que la deuda ya no era un problema para México.

Todos los que tuvieron que hacer frente al cataclismo del 15 de agosto 1982[1] se preguntaban si lo habían entendido bien... Unos años más tarde, México podría volver a llenar y firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) con sus grandes vecinos del norte y unirse a la corte de los grandes: la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Por lo tanto, la nueva estrategia estaba bien lanzada. Otros acuerdos se concluyeron casi al mismo tiempo, primero con Costa Rica y Filipinas, y luego todos los demás candidatos, aunque cada uno con sus propias aventuras. Algunos —como Perú— que habían acumulado atrasos, en particular con las instituciones financieras internacionales se beneficiaron de los procedimientos del "programa de acumulación de derechos" tan hábilmente desarrollado por Richard Erb, mi asistente, y mi mentor durante mi primer año en el FMI. A menudo, Enrique y yo tuvimos que meter las manos, o diseñar algunos arreglos nuevos en el que nuestras respectivas instituciones desempeñaron cada vez un rango más amplio de papeles: hecho que los defensores de la teoría de "camisa de fuerza de una talla para todos" en el FMI todavía no han entendido completamente.

Enrique y su institución jugaron un papel esencial en la aplicación de dicha estrategia y en apoyar los esfuerzos de los programas de los países participantes. El mostró una incansable energía, explicando, sugiriendo, y con toda su habilidad diplomática, haciendo que arreglos poco probables fueran posibles y viables. Algunas de esas circunstancias fueron, en efecto, difíciles. Pienso en Venezuela, tras los acontecimientos del llamado "Caracazo"; en las dificultades de Argentina antes de que el Presidente Ménem diera las riendas a Domingo Cavallo, y en Brasil antes del éxito del plan Real, y tantos otros... Su intervención fue esencial cuando se trató de cuidar a los países más pobres. Para ellos, pudimos poner en efecto los procedimientos de reducción de la deuda y, en algunos casos, perdonar toda la deuda. Así fuimos capaces de dar soluciones constructivas a países tales como Bolivia primero y luego a Nicaragua y Honduras. Muy a nuestro pesar, por desgracia, no hemos tenido el mismo éxito en Haití, a pesar de tantos intentos.

***

En los primeros años de la última década del siglo XX, el problema de la deuda estaba bajo control. No obstante, todavía era necesario asegurar que América Latina estuviera de nuevo en una trayectoria de crecimiento sólido y sostenible. Quedaba mucho por hacer para alcanzar ese objetivo. El desarrollo, por tanto, sólo sería duradero si se le acompañaba, en casi todos los países, con nuevos programas de política económica que tomaran lecciones importantes de las decepciones de las dos últimas décadas y eliminaran el populismo, el proteccionismo y la renta económica. Enrique, con su inspiración y su imagen como el gran sabio, haría maravillas aquí.

Por varios años había explicado que el viejo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la deuda externa ya no era eficaz y que había llevado a los países a déficit internos y externos insostenibles. Por lo tanto, era urgente que se deshicieran de sus instrumentos proteccionistas, los omnipresentes intervencionismos y el uso de déficit masivos que les habían llevado a un callejón sin salida. Pero, ¿cuál era el nuevo paradigma para remplazarlos? El debate hizo estragos entre los sumos sacerdotes del neoliberalismo y los defensores de las soluciones "heterodoxas" aún favorecidas, en esos países, por muchos economistas que se paseaban por los pasillos del poder. Oí a Enrique. El escuchaba a ambos lados con paciencia, pero ninguno de los dos bandos lo convencían totalmente. Para ser honesto, creo que él estaba mucho más interesado en las primeras experiencias de Asia y el notable éxito de la economía chilena. En todos los programas económicos que tuvimos que orientar y supervisar, sus convicciones y las de nuestros colaboradores, se habían fortalecido y un consenso comenzó a tomar forma en torno a ciertos grandes principios. Él los describió, a la mayor brevedad, en septiembre de 1993 con ocasión de la tradicional Conferencia Per Jacobsson en el FMI. A continuación, recuerdo las diez recomendaciones que formuló y que durante todos estos años guiaron las acciones de nuestras dos instituciones:

1. *La imperiosa necesidad de restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos como una forma de garantizar la estabilidad en el sistema de precios.*

2. *La necesidad urgente de transformar los modelos de producción, modernizar la tecnología, abrir las puertas de nuestras economías y desarrollar nuevas formas de competir eficazmente en el mercado mundial.*

3. *La importancia de entender la verdadera función del aumento del ahorro interno y una mayor inversión tanto en el frente nacional como en el internacional, no sólo en términos de volumen.*

4. *La necesidad de repensar completamente el funcionamiento del mercado y el papel de la empresa privada en la inversión y el crecimiento económico. En los albores del nuevo siglo, nuestras economías necesitaban un sector privado con un sesgo más*

innovador y emprendedor, una nueva cultura productiva y la unidad para ampliar la comunidad de negocios a fin de ayudar a los sectores de la sociedad que fueron relegados de la corriente principal de la economía moderna.

5. *La interacción necesaria entre un moderno y creativo sector privado competitivo y la innovación tecnológica, superando las prácticas monopólicas hacía la infraestructura científica nacional y el entrelazamiento de los esfuerzos de un gran número de agentes socioeconómicos en las actividades públicas y privadas.*

6. *La importancia de reforzar el sector de finanzas y mercados de capitales de América Latina, para expandirlos, hacerlos más democráticos e inculcar en ellos un espíritu emprendedor y creativo.*

7. *La necesidad de reformas sociales inmediatas, que mantengan los servicios sociales que ofrecen las políticas actuales a la población más necesitada, complementándolas con programas de educación y capacitación, apoyo y asesoramiento, cooperación técnica y financiamiento, con el fin de facilitar el empleo a los trabajadores del sector informal y ayudar a los microempresarios de la economía a elevar la productividad general del país.*

8. *La necesidad de modernizar el Estado mediante una acertada adaptación, con el objetivo fundamental de crear sectores públicos más eficientes y emprendedores que pueden actuar como catalizadores para el desarrollo y mejorar el rendimiento de las empresas públicas y privadas. Como contrapartida lógica a este proceso, la descentralización debe intensificarse y disminuir la participación del Estado en negocios privados.*

9. *La necesidad de preservar el medio ambiente a través de políticas que contribuyan al desarrollo sostenible en el uso de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones en las ciudades y en las zonas rurales.*

10. *El apoyo a políticas orientadas hacia el exterior que incorporen mecanismos de integración regional competitivos que contribuyan al flujo del comercio y de la integración efectiva de la zona en la economía internacional.*

Enrique, por lo tanto, ofrece una síntesis perfecta de los principios que la experiencia había dictado a los gobiernos y a las principales instituciones financieras internacionales. Pero el objetivo principal de este decálogo fue ayudar a lo que entonces era el centro de su preocupación en ese momento: la consolidación de la democracia y la lucha contra la pobreza. Nuestros programas pueden fallar, me dijo, si no muestran preocupación prioritaria por los más pobres y, dentro de una perspectiva a más largo plazo, la reducción de las desigualdades. En cuanto a la democracia, quería abordar este tema a través de la renovación de todas las principales instituciones públicas. Tales políticas, desde el punto de vista económico, en gran medida fueron un éxito, aunque en

algunos países aún se puede ver rezagos, tales como el control de precios y otros remanentes de modelos anteriores. Cada vez más se reconoció como el camino a seguir, que estaba detrás de la recuperación que se manifestó casi en todas partes entre 1990 y 1994. El producto interno bruto (PIB) estaba en alza, la inflación estaba en niveles aceptables, las inversiones extranjeras aumentaron y la confianza estaba de vuelta, tanto entre las empresas como de parte de los inversionistas extranjeros. Pero demasiado, tal vez... Algunas indiscreciones fueron cometidas, hubo menos supervisión, especialmente cuando el éxito se hizo universalmente famoso. Es así como México estaría, una vez más, al origen de una crisis mundial. Era Nochebuena de 1994. La economía mundial estaba entrando en el siglo XXI.

***

Con esta nueva crisis de la economía mexicana, admirablemente descrita por James Bougthon en su trabajo "Derribando Muros", traemos de nuevo a la acción esta asociación amistosa que se ha demostrado a lo largo de los años.

¿Qué es lo que sucedió?

Nosotros habíamos cambiado de siglo. La globalización difundía sus efectos, sobre todo en el ámbito financiero, y sus primeros efectos eran positivos. Un inmenso caudal de financiamiento había aparecido. Los países en desarrollo que eran los más avanzados en el proceso de ajuste empezaban a beneficiarse ampliamente de ella; las entradas de capital fluyeron multiplicadas por cuatro entre 1990 y 1994, en comparación con los cinco años previos. Por desgracia, pocos entendieron que esa bonanza económica podría volverse contra ellos si no mostraban la disciplina macroeconómica tradicional. Pero pronto se hizo evidente que la globalización financiera limitaba considerablemente el alcance de las desviaciones en la gestión macroeconómica. Los gobiernos debían estar dispuestos a ajustar sus políticas económicas si querían mantener la confianza del mercado. También debían crear instituciones sólidas, especialmente un banco central independiente y un sólido sector bancario, capaz de soportar una contracción súbita de la política fiscal y monetaria. A pesar de sus notables esfuerzos, México no había sido suficientemente cauto; por el contrario, se expuso a graves riesgos por sustituir el equivalente de US$13.000 millones de letras del tesoro, a corto plazo —denominadas en pesos, en manos del sector privado— con Tesobonos, acciones a corto plazo indexadas al dólar de EE.UU. El costo de una potencial crisis financiera aumentó. Todos conocemos de la crisis que estalló.

No puedo enfatizar suficientemente lo inestimable de los consejos de Enrique y el apoyo demostrado por él cuando tuve que decidir el FMI, en contra de la opinión de sus principales accionistas europeos, asumiera un papel en sus

estatutos: la de prestamista de última instancia frente a una crisis sistémica. Una vez más, México fue rescatado, gracias a la creación de un plan financiero lo suficientemente potente para desalentar la especulación y demostrar al mundo que nuestras instituciones y las de la comunidad internacional estaban decididas a no permitir que el contagio afectara los incuestionables resultados obtenidos en los primeros años de la década.

Una vez que la crisis se contuvo, tuvimos que revisar nuestras estrategias. Una de nuestras prioridades fue el fortalecimiento sistemático de los sectores bancario y financiero, que hasta entonces estaban fuera del alcance de la supervisión que ejerce el FMI. Era necesario porque a partir de ese momento la crisis no solo podía ocurrir debido a los desequilibrios de la cuenta corriente pero también debido a debilidad de los sectores financieros. Esto llevó a Enrique a convocar en el BID una importante conferencia sobre la búsqueda de un "Saludable y Seguro Sistema Financiero" para América Latina. Se me invitó a abrir el evento y recuerdo decir:

"Permítanme ser muy sincero con ustedes y decirles lo siguiente. Con frecuencia se me pregunta: ¿dónde tendremos la siguiente crisis económica internacional: el próximo, México? Mi respuesta es: no lo sé, pero sospecho que se iniciará con una crisis bancaria. Incluso si una crisis de este tipo no se inicia en el sector bancario, es casi seguro que se empeorara por la crisis bancaria. Esta es una razón más por lo que debemos hacer nuestro mejor esfuerzo para comprender las causas de los problemas del sector bancario y encontrar maneras efectivas de abordarlas, preferentemente antes de una nueva crisis."

Esto fue seguido por una serie de recomendaciones sobre la transparencia, el fortalecimiento y la supervisión de los bancos y del sector financiero que Enrique y yo habíamos desarrollado con nuestros colaboradores. Recomendaciones que, por desgracia, fueron implementadas muy lentamente, o fueron ignoradas por los grandes países avanzados hasta que la crisis de las sub-prime les vino por sorpresa doce años más tarde.

Mientras tanto, la crisis asiática había confirmado nuestro diagnóstico, y nos llevó a redoblar nuestros esfuerzos para consolidar los logros macroeconómicos, estructurales y financieros de América Latina. Especialmente importante en los últimos años de la década fue nuestro trabajo con Brasil, Argentina y Colombia, liderado por Stanley Fischer, quien remplazó a Dick Erb en agosto de 1993, y por Claudio Loser después de jubilarse Ted Beza. El BID no perdió de vista la necesidad de mejorar en forma paralela las "redes de seguridad" y las inversiones en los sectores sociales. Al igual que en el FMI, otro de los temas focales, fue la necesidad de continuar la lucha contra las desigualdades, que se hizo cada vez más claro era el principal obstáculo para el desarrollo sostenible. Por lo tanto, se abrieron nuevos capítulos en el BID: los pueblos

indígenas, las mujeres, la violencia urbana, etc. Enrique también quería reforzar al BID, en su papel de facto, como el *think tank* número uno en el subcontinente, con el fin de profundizar el análisis del nuevo mundo globalizado y del papel que América Latina debía tener en él. Él sabía lo mucho que había que renovar nuestros tradicionales marcos analíticos. Buscó la oportunidad de estimular debates sobre este tema. De allí surgieron todas esas reuniones con los principales intelectuales o líderes religiosos del subcontinente y del mundo, en las cuales tuve la suerte de participar, así como diálogos anuales que organizamos durante las vacaciones de verano, con la amistosa complicidad de Luis de Lezama, como parte de los Diálogos de Bayona e Irruaritz.

***

Pretender concluir aquí este informe sobre casi trece años de trabajo conjunto mano a mano me deja un mal sabor, porque a comienzos del año 2000 decidí terminar mis funciones en el FMI. Pero Enrique continuaría su tarea en el BID por varios años más, antes de pasar unos años extra en la Secretaría Iberoamericana intentando una misión muy cercana a su corazón, el estrechamiento de los lazos entre Europa y América Latina.

Por lo tanto, en lugar de una conclusión, permítanme terminar estas reflexiones haciendo hincapié en lo mucho que las mismas parecen confirmar mi hipótesis inicial. Si hay una constante en la notable carrera de Enrique es su prometido deseo de servir a América Latina. Lo hizo brillantemente, deseando poca atención para sí mismo, más preocupado por el resultado que por la atención. Para algunos, esta brillantez y su modestia son una paradoja. Para otros, los que han leído el Evangelio, es bastante evidente porque han aprendido que "el mayor entre vosotros será vuestro siervo" (Mateo 23,11).

***

5.
Ventajas comparativas y desafíos de los bancos regionales de desarrollo: La experiencia de CAF

L. Enrique García*

I Introducción

Este artículo tiene como propósito analizar el rol y la relevancia de la banca de desarrollo multilateral y más específicamente la regional.

Para ello, se destacan en primer lugar los factores que justifican su existencia y se evalúa el papel que ha jugado desde su creación. Tomando en cuenta las lecciones que se derivan de las experiencias pasadas, la actual coyuntura económica favorable de América Latina y la existencia de nuevos mecanismos de financiamiento no disponibles en el pasado, se identifican también los principales desafíos futuros de los bancos regionales teniendo como punto de partida el rezago que muestra la región en aspectos estructurales críticos como son insuficiente nivel de crecimiento, bajos niveles de ahorro, inversión y productividad, así como elevados índices de inequidad y exclusión social; aspectos todos ellos que obstaculizan el logro de un patrón de desarrollo menos volátil, sostenible y de mejor calidad.

En ese marco, más allá de la canalización de recursos financieros, hoy resulta indispensable actualizar los propósitos y objetivos de la banca de desarrollo. Esto implica realizar mayores acciones de tipo cualitativo vinculadas con la transferencia de conocimiento y apoyo técnico, así como aplicar instrumentos catalíticos novedosos e innovadores que generen mayor valor agregado.

II Evolución de la banca multilateral de desarrollo

El análisis del papel de la banca de desarrollo en el ámbito regional debe tener como punto de partida los fundamentos para la creación de este tipo de instituciones, las cuales muchas veces son cuestionadas bajo el supuesto de que en economías avanzadas el mercado por sí mismo puede resolver los problemas de asignación de recursos.

La banca de desarrollo multilateral ha sido tradicionalmente importante no sólo por su papel como instrumento para apoyar el desarrollo, sino también por su rol anti cíclico y catalítico, particularmente en periodos de crisis. Esto se ha

* Presidente Ejecutivo de CAF–banco de desarrollo de América Latina.

debido a la insuficiencia de ahorro interno y financiamiento de largo plazo, a las evidentes fallas de mercado y a las debilidades institucionales que obstaculizan el logro de un desarrollo estable, sostenido y equilibrado.

Puede decirse que en sus orígenes el principal objetivo de la banca multilateral fue el de captar recursos externos de largo plazo para canalizarlos al financiamiento de la inversión, principalmente en infraestructura. A partir de entonces, su papel ha venido evolucionado en respuesta a la cambiante realidad que han enfrentado los países, ampliando su ámbito de acción a diversos sectores y actividades.

En efecto, más allá del modelo original del Banco Mundial como banco de desarrollo de carácter global, a través de los años han venido surgiendo iniciativas y modelos institucionales en el ámbito regional, sub regional, nacional y local en respuesta a nuevas realidades geopolíticas y socioeconómicas.

Otras razones importantes que justifican la creación de bancos regionales de desarrollo y que explican sus ventajas comparativas pueden resumirse en la mayor cercanía a sus clientes y el amplio conocimiento y familiaridad con la idiosincrasia de la región en que operan. Sin embargo, su éxito ha dependido, en gran medida, de su capacidad de articular una visión de desarrollo, definir una clara misión, lograr el firme y efectivo compromiso de los países miembros, así como tener la capacidad para movilizar recursos externos basada en su solidez institucional, tanto administrativa como financiera.

Los bancos multilaterales de desarrollo son una de las más significativas invenciones institucionales del siglo XX. En 1944 se creó el Banco Mundial, bajo el nombre de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), cuyo objetivo fue en un principio ayudar en la reconstrucción de las economías de Europa y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, con un mandato adicional de fomentar el crecimiento económico en los países en vías de desarrollo en África, Asia y América Latina. Desde el comienzo de sus operaciones hasta principios de los años sesenta, el BIRF dirigió sus esfuerzos, principalmente, hacia los sectores de energía y transporte. A su vez creó la Corporación Financiera Internacional como instrumento de apoyo al sector privado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue creado en 1959 con Estados Unidos y países de América Latina y el Caribe como miembros fundadores e inició operaciones en 1960, como el primer banco de desarrollo regional en el mundo, bajo la presidencia de Felipe Herrera. A finales de los sesenta se incorporó Canadá como socio. Posteriormente, durante la presidencia de Antonio Ortiz Mena, amplió su membrecía a países europeos y de Asia. Desde

su concepción, al igual que el Banco Mundial, el modelo institucional está basado en la existencia de accionistas que son prestatarios (países en desarrollo) y los accionistas donantes (países desarrollados). Esta institución nació, en parte, como respuesta a la necesidad de América Latina de obtener mayor financiamiento para el sector social. Sin embargo, uno de los argumentos más importantes para su creación, aunque poco conocido, y que destrabó los obstáculos que dificultaban su nacimiento fue el argumento de la necesidad de contar con un organismo para atender los requerimientos del sector privado de la región.

Durante la primera década de operaciones del BID, bajo el amparo de la Alianza para el Progreso establecida entre Estados Unidos y América Latina, durante la administración del presidente John F. Kennedy, el BID incursionó en sectores hasta ese momento no atendidos con prioridad por el Banco Mundial en el área de desarrollo social, destacando sus contribuciones al financiamiento de proyectos de educación, agua potable, alcantarillado, salud, así como programas de desarrollo agrícola y rural de carácter integral. El apoyo a los procesos de integración regional fue otra de las características básicas de su orientación como lo destacaba su primer presidente Felipe Herrera, quien definía al BID como el banco de la integración.

Aunque muy al inicio el BID destinó financiamiento directo sin garantía soberana al sector privado, en concordancia con su convenio constitutivo, algunas experiencias desfavorables en unos pocos préstamos a dicho sector sensibilizaron a la institución y determinaron que en su segunda década de actividades dejara de otorgar operaciones sin garantía soberana y se concentrara, más bien, en la utilización de una cadena de bancos de desarrollo nacional para atender a la pequeña y mediana empresa privada a través de líneas de crédito global y en forma directa a proyectos de mayor dimensión del sector, siempre que contaran con garantía gubernamental.

Durante la década de los sesenta los procesos de integración en América Latina tuvieron un auge muy importante, lo que creó un ambiente favorable para el surgimiento de nuevas iniciativas de carácter multilateral en la región. En este contexto, inspiradas en la fundación del BID y con su apoyo, se crearon instituciones de carácter subregional, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (1961), CAF (1968), el Banco de Desarrollo del Caribe (1969) y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata (1969).

CAF fue creada por acuerdo de los gobiernos de Bolivia, Chile[1], Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, e inició operaciones en 1970 con el objeto de convertirse en un instrumento financiero del proceso de integración de los países miembros del Grupo Andino. Así, en su primera década la institución financió principalmente proyectos de expansión dirigidos en su mayoría a

empresas pequeñas en el marco de los acuerdos de programación industrial acordados en los órganos rectores del Grupo Andino, con el propósito de incentivar la producción y las exportaciones andinas.

Como consecuencia de la crisis de la deuda latinoamericana a comienzos de los años ochenta, la banca multilateral introdujo importantes cambios en la política de financiamiento a los países latinoamericanos con problemas de balanza de pagos y desempeñó un rol importante en el financiamiento adicional a los países altamente endeudados. Esto a través de operaciones de ajuste estructural y otros instrumentos anticíclicos basadas en condicionantes de política y de carácter institucional.

En ese ambiente internacional y siguiendo la misma tónica de las otras instituciones multilaterales, CAF aprobó una nueva política operativa que le permitió ampliar su campo de acción a sectores y actividades no necesariamente vinculados con los acuerdos de programación industrial del Grupo Andino y expandir su presencia en los países andinos con productos más apropiados para mitigar la seria crisis que enfrentaba la región. Es en este contexto que CAF jugó un importante papel en el financiamiento del comercio entre los países andinos, en momentos en que los canales de financiamiento tradicionales, provenientes de la banca comercial, estaban completamente cerrados y la demanda para financiar proyectos de inversión había disminuido sustancialmente como consecuencia de la recesión imperante. Con esto, la institución abrió la puerta para convertirse, no sólo en el brazo financiero del proceso de integración andina derivado de los acuerdos de programación industrial, sino también de apoyar en forma más amplia e integral el desarrollo de sus países accionistas.

A principios de la década de los noventa, en medio de los procesos de reformas estructurales emprendidos por la mayoría de los países de América Latina bajo el paraguas del llamado Consenso de Washington y con el telón de fondo de nuevas crisis financieras en México, Brasil y otros países, tanto el Banco Mundial como el BID continuaron apoyando las políticas de ajuste estructural mediante operaciones programáticas de rápido desembolso y orientaron el financiamiento de inversión principalmente a programas y proyectos de educación, salud y protección social, además de programas de modernización del Estado. Ambas instituciones dieron alta prioridad a la reducción de la pobreza y a la inclusión social.

En ese escenario, disminuyó en términos relativos su apoyo a proyectos de infraestructura económica, bajo el supuesto de que con las reformas llevadas a cabo por los países de la región, el financiamiento a este tipo de inversión provendría de los mercados y de la iniciativa privada. Sin embargo, en años más recientes, tanto el BID como el Banco Mundial han vuelto a poner énfasis en

el financiamiento de la infraestructura al no haberse logrado los resultados esperados como consecuencia de las políticas reformistas de la década de los noventa. Igualmente la creación de la Corporación Interamericana de Inversiones y el Departamento del Sector Privado para financiar directamente a dicho sector así como del Fondo Multilateral de Inversiones son algunas de las adiciones significativas a la institucionalidad del BID.

Paralelamente, con el cambio de orientación sectorial del financiamiento del BID y del Banco Mundial, CAF definió políticas a comienzos de esa década para diversificar su acción sectorial. Así, al haberse abierto una ventana de oportunidad única en el campo de la infraestructura, CAF resolvió incursionar en ese sector con decisión y en 1992 puso en marcha un audaz plan de infraestructura e integración física regional y fronteriza. La institución orientó sus actividades hacia áreas que contribuyesen a una efectiva interconexión, en especial vialidad, energía y telecomunicaciones. Asimismo, inició actividades en otros sectores críticos para impulsar el desarrollo, como son el campo social, el medio ambiente, la competitividad y el fortalecimiento de la institucionalidad tanto pública como privada. También resolvió apoyar en forma más amplia al sector privado a través de operaciones corporativas, estructuradas y catalíticas.

En el plano anticíclico, como resultado de las más recientes crisis de fines de la primera década del nuevo milenio y de los últimos cinco años, CAF, al igual que las otras instituciones multilaterales, introdujo instrumentos que han tenido un gran impacto, como son las líneas de crédito contingente y préstamos de enfoque sectorial ampliado, además de incrementar considerablemente las líneas de crédito para comercio y capital de trabajo a los sistemas financieros de la región. En el ámbito catalítico, la aplicación de garantías, garantías parciales, mayor uso de instrumentos de financiamiento estructurado, préstamos subordinados, capital accionario en fondos y empresas, se han convertido en algunos de los productos con los cuales CAF ha venido apoyando a los países de la región de forma creciente en los últimos años.

Si hay un tema destacable de la evolución de los principales bancos regionales de desarrollo es el relativo al crecimiento de su capacidad intelectual y de investigación como insumo para colaborar con los países en la construcción de políticas coherentes y efectivas de desarrollo, aspecto que hasta fines de los ochenta era principalmente ejercido por el Banco Mundial, la OCDE e instituciones similares del mundo desarrollado y a nivel regional principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) . Es así que el BID fortaleció este aspecto, especialmente a partir de finales de los años ochenta con el liderazgo de su presidente Enrique Iglesias, que traía a la institución, como ex Secretario Ejecutivo de CEPAL por varios años, la tradición que se construyó en dicho organismo desde la época de Raúl Prebisch.

Siguiendo ese ejemplo exitoso, CAF comenzó también a construir a partir de mediados de los años noventa su capacidad intelectual y de investigación aplicada. Hoy tiene ya un prestigio bien merecido por su trabajo y por contribuciones efectivas realizadas.

En síntesis, el acompañamiento de la banca multilateral a través del otorgamiento de préstamos, asistencia técnica y otros instrumentos de apoyo al desarrollo de los países de América Latina ha jugado un rol de gran importancia y seguirá jugando un rol promotor del desarrollo.

III CAF: De banco subregional andino a banco de desarrollo de América Latina

Al ser CAF un ejemplo interesante de institución regional de propiedad de países emergentes que la diferencian por este aspecto del BID y de la mayoría de bancos de desarrollo regional a nivel mundial, vale la pena destacar algunos de los elementos que han marcado su desarrollo y transformación.

a. Evolución institucional

En los últimos 20 años CAF ha pasado de tener cinco países accionistas a 18. En efecto, adicionalmente a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, entre sus accionistas se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y 14 bancos privados de la región. Además, una modificación al Convenio Constitutivo entrada en vigencia en 2008 permitió la adhesión de nuevos países de América Latina y el Caribe como miembros plenos, condición adquirida por Argentina, Brasil, Panamá, Paraguay, Uruguay y Trinidad y Tobago, que los sitúa en paridad con los fundadores andinos.

CAF inició sus operaciones con un capital autorizado de US$100 millones y un capital suscrito de US$25 millones. Hoy el capital autorizado asciende a US$10.000 millones, y el capital pagado más las reservas derivadas de las utilidades retenidas (patrimonio neto) alcanza más de US$6.800 millones. Asimismo, los activos de la institución pasaron de US$160 millones en sus inicios a cerca de US$25.000 millones en la actualidad. Los dos recientes aumentos de capital suscritos por los países accionistas en los últimos tres años que suman US$6.300 millones, permitirán más que duplicar el capital pagado y las operaciones en los próximos cinco años.

Algo similar ocurre en lo que se refiere al incremento de sus operaciones a favor de los países accionistas. En los primeros diez años de existencia, CAF aprobó operaciones cuyo valor total era de US$600 millones, lo cual da un promedio anual de US$60 millones. Tan sólo en el último quinquenio (2008–12), el total de aprobaciones resultó en US$47.000 millones.

Asimismo, a partir de los años noventa CAF amplió en forma significativa su ámbito de acción de financiamiento con la inclusión de préstamos para infraestructura, desarrollo social, medio ambiente, desarrollo de los mercados de capital, apoyo a actividades industriales, mineras y de turismo y fortalecimiento institucional tanto en el ámbito público como privado. A comienzos de los noventa cerca del 40% de la cartera de préstamos correspondía a operaciones de financiamiento del comercio y el restante a programas y proyectos. En la actualidad, más del 85% de la cartera está compuesta por programas y proyectos en los sectores antes mencionados.

CAF es la principal fuente de financiamiento multilateral de los cinco países fundadores y se ha convertido en una de las más importantes fuentes de financiamiento de América Latina, junto con el BID y el Banco Mundial. En efecto, mientras en la década de los ochenta representaba menos del 5% del financiamiento multilateral a la región, hoy proporciona aproximadamente un 30% de dicho financiamiento, destacándose además el hecho de que CAF ha ocupado en los últimos años el primer lugar en aprobación de operaciones de apoyo a infraestructura, incluida la energía, y es un financiador relevante del sector privado.

Por otra parte, en años recientes la institución ha aumentado considerablemente su participación en el financiamiento de los sectores sociales, el medio ambiente y la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa, tanto en forma directa como a través de una cadena de instituciones financieras públicas y privadas y de fondos especializados creados con ese propósito. También ha intensificado su actividad de asesoramiento y estructuración financiera, así como de utilización de instrumentos catalíticos, tales como garantías parciales, cofinanciamiento, financiamiento estructurado de proyectos, préstamos subordinados, participación en fondos de inversión, para citar algunos.

Un campo en que CAF ha consolidado su liderazgo es el del apoyo a la integración pragmática regional, ya que ha apoyado técnica, institucional y financieramente en los últimos diez años la ejecución de más de 60 proyectos de integración física entre países por una inversión cercana a los US$30.000 millones y un financiamiento directo superior a los US$8.000 millones. Se trata de proyectos de carreteras, transporte, comunicaciones, energía, logística y medio ambiente, principalmente, así como iniciativas de desarrollo fronterizo de carácter multisectorial.

En materia de captación de recursos en los mercados internacionales, CAF ha tenido una evolución sumamente interesante. Hasta principios de la década de los noventa, operaba principalmente con el capital aportado por sus países miembros y con recursos externos, generalmente de corto y mediano plazo,

provenientes de bancos de exportación y agencias de desarrollo de países industrializados. En la actualidad, más del 85% de los recursos se obtienen de los mercados de capital, así como de la banca internacional. Sólo en el último quinquenio, CAF ha realizado 50 emisiones de bonos en mercados de capital en 10 países alrededor del mundo por un monto superior a US$7.000 millones, y ejecutado un programa de papeles comerciales por aproximadamente US$25.000 millones.

Lo anterior ha sido posible gracias a la solidez financiera demostrada a lo largo de los años que ha permitido a CAF obtener su primer grado de inversión a nivel BBB en 1993 y haber obtenido trece mejoras en las calificaciones de riesgo desde ese año. En el segundo semestre de 2012 y primer trimestre de 2013 Standard and Poors, Moodys y Fitch elevaron la calificación de riesgo a AA? o su equivalente y Japan Ratings Agency a AA, calificaciones que son sustancialmente superiores a la de sus países accionistas y que le dan a la institución un nuevo perfil competitivo en los mercados de capital.

Por otra parte, paralelamente a la decisión geopolítica de mantener más del 90% del capital accionario en manos de países de la región, CAF ha profundizado su dimensión latinoamericana, pero al mismo tiempo ha avanzado en la construcción de puentes de cooperación con el resto del mundo en modalidades que no afecten su idiosincrasia e identidad latinoamericana. En este sentido, más allá de su presencia en los mercados financieros internacionales, ha suscrito acuerdos de cooperación con países fuera de la región y alrededor del mundo, entre otros, bancos de desarrollo, agencias de exportación y centros de investigación y cooperación técnica de diversos países del hemisferio, Europa, Asia.

También, a través de su agenda de generación de conocimiento, la institución se ha posicionado como un foro de debate regional e internacional sobre los temas de desarrollo de América Latina y ha logrado una vinculación muy importante con prestigiosos centros de pensamiento y comunidades académicas a nivel global.

b. Factores fundamentales para la transformación de CAF

A la luz de la información presentada sobre la evolución de CAF una pregunta válida a responder es cómo fue posible lograrlo.

En una primera aproximación se puede argumentar que la transformación de CAF ha sido el simbiótico resultado de un decidido apoyo de sus países accionistas mediante continuos y sustanciales aumentos de capital, impecable servicio de la deuda, estricto cumplimiento de todas las obligaciones contraídas y la no injerencia en el manejo profesional de la institución.

Pero eso no es suficiente. En efecto, su naturaleza de institución de propiedad esencialmente latinoamericana —que a primera vista podría parecer un factor limitante para su crecimiento por la ausencia de países miembros de nivel AAA o AA del mundo industrializado que sean proveedores de recursos financieros y no prestatarios, como sucede en el BID y otras instituciones similares alrededor del mundo— ha sido más bien un factor determinante de éxito.

En ese marco, cabe explorar y preguntarse cuáles han sido los principales componentes estratégicos que han contribuido a ese decidido apoyo en temas tales como su concepción del proceso de desarrollo, sus campos de acción, políticas, productos y servicios, así como las características de su esquema de gobernabilidad. En este sentido, a modo de resumen se pueden destacar seis temas que, en efecto, han sido críticos para la transformación de la institución.

1. *Un Convenio Constitutivo visionario*

Un primer aspecto se refiere al enfoque visionario y pragmático de su Convenio Constitutivo que, de hecho, se convierte en el pilar fundamental que ha permitido a CAF reinventarse periódicamente para responder y ajustarse a situaciones y escenarios cambiantes en el plano geopolítico, económico y social a nivel global y regional. En este contexto, un buen ejemplo es la decisión de abrir su capital accionario a otros socios de América Latina y el Caribe, tomada a principios de los años noventa, ya que fue un hecho de vital importancia que permitió expandir, más allá de las fronteras andinas, tanto la vocación integracionista de CAF como su base operativa. Vale la pena mencionar que un tema clave para la incorporación de nuevos países fue precisamente el énfasis dado al desarrollo sostenible y a la integración regional en la misión de CAF actualizada en 1993. Es así como la interconexión física y el desarrollo fronterizo resultaron de gran atractivo para los países no fundadores que se incorporaron a la institución a partir de la década de los noventa.

2. *Adopción de una agenda integral de desarrollo*

La agenda integral de desarrollo adoptada por CAF a principios de los años noventa, como guía y orientación de su accionar, que se ha actualizado periódicamente en función de la dinámica evolución de las condiciones globales y regionales es un elemento destacable que ha contribuido en forma especial a su desarrollo.

Dicha agenda actualizada apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad: alto para corregir la brecha de desarrollo con respecto a países de mayores ingresos; sostenido para evitar la volatilidad y garantizar la continuidad del progreso económico y del bienestar social; eficiente para permitir una transformación productiva e inserción internacional competitivas; equitativa para dar una participación inclusiva y justa a la mayoría de los

ciudadanos, y sostenible para asegurar la viabilidad intergeneracional del capital natural, respetando la diversidad cultural y el medio ambiente.

Para lograr estos objetivos, la agenda integral de CAF promueve acciones para que el crecimiento reduzca su alta concentración en exportaciones de materias primas y dependencia de las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, y se sustente en una transformación de las economías que mejore su productividad, agregue valor a las ventajas comparativas nacionales y aumente la inversión en todas las formas de capital: humano, social, natural, físico, productivo y financiero. En esa concepción, la integración regional con un enfoque pragmático que permita a la vez una más efectiva inserción a nivel global se convierte también en un objetivo estratégico fundamental.

Sobre la base de esta visión integral del proceso de desarrollo, la ampliación del alcance de las operaciones de CAF —que se ha expandido más allá de las actividades originalmente planteadas relacionadas con la integración, el comercio regional y la infraestructura hacia actividades que inciden sobre temas como la competitividad y el emprendimiento, el fortalecimiento de los sistemas financieros, el desarrollo social y ambiental, la modernización estatal, la democracia, la gobernabilidad y la seguridad ciudadana – ha contribuido a consolidar a la institución como una pieza clave para el desarrollo de la región.

3. *Identidad regional*

La composición de la membrecía de la institución es otro aspecto central a destacar. Al respecto, a mediados de los años noventa CAF tomó la decisión de mantener una identidad regional. Lo anterior implica que los países de la región tengan una amplia mayoría accionaria y en el poder de voto y que no existan dos categorías de socios: países industrializados proveedores de capital pero no elegibles a recibir financiamiento y países en desarrollo a quienes se destinan exclusivamente los financiamientos. En efecto, de sus 18 países accionistas, 16 son países de América Latina y el Caribe y controlan 95% del capital.

4. *Acceso competitivo a los mercados internacionales de capital*

Cabe recalcar que, a la luz de la decisión anterior, resulta crítico que todos los miembros cuiden la salud y solidez financiera y administrativa de la institución, plataforma indispensable para tener calificaciones de riesgo apropiadas que le permitan tener acceso a los recursos de los mercados de capital y otras fuentes internas y externas de financiamiento, para atender en forma sostenible la demanda de los países de la región y de esa manera ser relevante. Ello crea un genuino sentido de responsabilidad compartida entre los países, que deriva en un alto nivel de compromiso con el éxito de la institución. Es así como la inexistencia de países donantes del mundo desarrollado convierte una aparente debilidad en una fortaleza, al generar un sentido de lealtad mutua. De hecho,

durante los más de 40 años de vida de CAF, ningún país ha incumplido sus compromisos financieros, estatutarios o de otra índole.

En este contexto, más allá de mantener políticas e indicadores financieros muy adecuados, fue indispensable alcanzar y mantener un importante nivel de capital pagado en relación al capital total. Al respecto, a diferencia de los organismos que cuentan entre sus accionistas principales a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con calificación AAA o AA, en instituciones como CAF, en las cuales la mayoría de los países accionistas no cumplen con ese requisito, lo realmente importante no es el capital de garantía —como lo es en el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo o el BID—sino el capital pagado y las utilidades retenidas. Como se describió en una sección anterior, gracias a las políticas e indicadores financieros conservadores es que fue posible para CAF a principios de los noventa obtener un grado de inversión de las principales calificadoras de riesgo y llegar al nivel AA? y AA en la actualidad, luego de 13 mejoras recibidas desde el nivel original BBB.

5. *Gobierno corporativo*

Otro aspecto que ha influido en la dinámica y sólida evolución de CAF es la existencia de una Junta Directiva no residente que es, sin embargo, de muy alta jerarquía ya que está integrada por ministros y altas autoridades que, en efecto, son los mismos que son Gobernadores del Banco Mundial, BID y la mayoría de las instituciones multilaterales. Adicionalmente, el hecho de que el poder de voto sea paritario —un director un voto—al margen de la diferente participación accionaria relativa, como sucede en el modelo más tradicional de la banca multilateral, da la oportunidad para un sistema de decisiones mucho más equilibrado, ágil y menos proclive a influencia política ajena a las actividades y operaciones específicas de la institución.

Otro tema fundamental, que tiene íntima vinculación con el anterior, es la alta capacidad de decisión del directorio en temas fundamentales de estrategia y políticas, procesos de capitalización y aprobación de planes, programas y presupuestos corporativos anuales, así como de los resultados operativos, financieros y administrativos de una gestión. A la vez, este modelo de gobernabilidad implica también un elevado nivel de delegación de autoridad crediticia, operativa y administrativa a la gerencia y sus comités pertinentes que permite objetividad, transparencia, agilidad y rapidez en la toma de decisiones. En este contexto, vale destacar la no injerencia política o de otra índole de los países en los procesos de administración de la institución que ha garantizado, al mismo tiempo, un importante nivel de profesionalismo a través de un sistema de reclutamiento y promoción basado en el mérito.

6. *Enfoque y cultura corporativa*

Finalmente, es destacable el enfoque de no tratar de imponer modelos o soluciones únicas a los países accionistas y la actitud corporativa aplicada en CAF de respetar las diferencias ideológicas, así como de estar presente en forma continua en todos los países, y muy especialmente en momentos difíciles.

CAF ha demostrado desde su fundación que es un socio leal y solidario, es decir, que es el banquero que saca el paraguas cuando llueve porque en días de sol no se lo necesita. Por otra parte, la institución ha jugado un importante papel catalítico, captando recursos de otras fuentes para canalizarlos, junto con sus recursos, al financiamiento de proyectos y actividades en la región. Poder cumplir con este rol es otro factor crítico para el éxito de un banco de desarrollo.

IV Mirando hacia el futuro

Teniendo en cuenta el análisis presentado en las secciones anteriores es necesario ahora explorar sobre la dirección futura de la banca de desarrollo en general y, en particular, la que opera en la región. ¿Cuáles se vislumbran como los principales desafíos de América Latina? ¿Cómo podría contribuir la banca de desarrollo regional a enfrentarlos?

Si bien es cierto que las generalidades usualmente esconden diferencias, muchas veces importantes, que distinguen a los países, es posible destacar algunos fenómenos que en mayor o menor medida afectan a todos ellos. América Latina ha salido prácticamente ilesa de la crisis reciente, con un crecimiento promedio del 4% en el último quinquenio, pero ello no da cabida para ser complacientes debido a la complejidad de los factores estructurales que la región debe superar. En efecto, la región debe alcanzar promedios de crecimiento sostenido superiores al 6% si desea converger con los países industrializados en niveles de ingreso per cápita en los próximos 25 años y lograr resolver simultáneamente en forma sostenible los problemas de pobreza e inequidad.

En el marco del planteamiento anterior, es necesario que los bancos actúen e incidan en forma positiva en la solución de problemas y cuellos de botella estructurales con visión de largo plazo, para lo cual cabe destacar algunas de las prioridades más urgentes.

En primer lugar, las exportaciones de la mayoría de los países latinoamericanos permanecen altamente concentradas y basadas en productos primarios, patrón que se ha exacerbado con el auge reciente de los altos precios de materias primas gracias a la demanda china y asiática en general. Consecuentemente una prioridad es lograr una transformación productiva de las economías de la región, a través de un cambio de un modelo basado en ventajas comparativas a otro

sustentado en ventajas competitivas, es decir, buscar la diversificación de las exportaciones con mayor valor agregado a nivel regional y global. Esta área de cooperación debe ser un pilar fundamental de la banca de desarrollo y requerirá una acción no solo de carácter financiero sino de tipo más cualitativo.

En segundo lugar, el crecimiento económico de los últimos años no se sustentó en incrementos sostenidos en los niveles de inversión; más bien se amplió la brecha que separa a América Latina de otras economías emergentes en este ámbito. La capacidad de ahorro y de inversión de la región alcanza, en promedio 20% del PIB —menos de la mitad de los índices asiáticos— nivel insuficiente para crecer a tasas superiores al 6% anual. Ese nivel de crecimiento requiere que la inversión se sitúe por encima del 27% del PIB como mínimo. Alcanzar ese nivel demandará un enorme esfuerzo de identificación, preparación y ejecución de proyectos bien concebidos, así como la movilización tanto del ahorro interno como externo. En este sentido, en lo relativo a los flujos externos netos de capital, se estima que estos superarían los US$300 mil millones anuales, lo cual abre un importante espacio a la banca regional para su accionar directo y también catalítico.

En tercer lugar, los índices de competitividad y productividad tampoco favorecen a la mayoría de los países latinoamericanos. De acuerdo con las mediciones del Foro Económico Mundial, los países de América Latina y el Caribe por lo general se encuentran en posiciones relegadas. En ese contexto, los bancos de desarrollo pueden ser un vehículo efectivo para ayudar a los países en el mejoramiento de la calidad de la infraestructura, la educación superior y la capacitación, así como con los avances en ciencia, tecnología e innovación y en desarrollo institucional. De hecho, la región presenta una infraestructura insuficiente, así como problemas logísticos, de costos de transporte e ineficiencia portuaria y aduanera; deficiencias educativas y de salud importantes tanto en la cantidad como en la calidad de los servicios ofrecidos; falta de aprovechamiento de las oportunidades de transferencia tecnológica a través del comercio, de la inversión extranjera directa y de la adquisición de licencias de conocimiento, y una persistente debilidad institucional en aspectos como el funcionamiento del sistema judicial y el estado de derecho.

Por último, resolver las serias deficiencias en materia social que enfrenta América Latina es un reto primordial. En efecto a pesar de los avances logrados en los últimos años el problema es aún crítico ya que más de un tercio de la población latinoamericana vive en condiciones de pobreza y la distribución del ingreso en la región es la más desigual del mundo. De igual manera, resulta imperativo que la región enmarque sus estrategias de desarrollo observando sólidos criterios en materia ambiental, dada la situación de vulnerabilidad creciente que se observa por la contaminación, calentamiento global e

incremento acelerado de desastres naturales en la región que conspira contra el logro de un desarrollo integral de calidad. La banca de desarrollo debe fortalecer aún más en el futuro los instrumentos que coadyuven a dichos objetivos.

V Consideraciones finales

En definitiva, es importante reafirmar el papel fundamental que ha desempeñado la banca multilateral de desarrollo a escala global y muy particularmente la regional en América Latina. La pregunta frecuente acerca de la utilidad de crear nuevos bancos regionales e inclusive de cuestionar la relevancia de los existentes se responde simplemente observando las necesidades de inversión y financiamiento de la región en el futuro, si América Latina quiere alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas que le permitan lograr una convergencia en ingreso per cápita con los países industrializados, y al mismo tiempo una genuina inclusión y equidad social en un periodo de 20 años.

Consecuentemente, más allá de las principales instituciones existentes, hay espacio para la creación y/o el fortalecimiento de otras instituciones de carácter regional. Sin embargo, su viabilidad y éxito dependerán en gran medida de que se construyan sobre bases sólidas que combinen una visión geopolítica y de desarrollo claras con un enfoque tecnocrático que siendo riguroso sea innovador.

El éxito de los bancos de desarrollo de carácter regional dependerá del manejo profesional, la solidez financiera, la capacidad de captación de recursos financieros a escala global, así como de su capacidad técnica e intelectual para promover en dichos países agendas de desarrollo de carácter integral.

Con una trayectoria de más de cuarenta años, CAF constituye un buen ejemplo en ese sentido, puesto que la institución ha fortalecido su capacidad operativa y financiera mediante la adopción de una agenda integral de desarrollo, la ampliación de su membrecía, la diversificación de productos y servicios, así como a través de un eficaz posicionamiento en los mercados internacionales de capital. La gobernabilidad adoptada desde su creación ha sido, sin duda, un factor decisivo que ha facilitado su evolución.

Los países latinoamericanos tienen ante sí el trascendental desafío de lograr un desarrollo más pleno de sus ciudadanos. La arquitectura institucional de la región debe apoyar esa tarea y para ello es indispensable su gradual perfeccionamiento, especialmente en lo que se refiere a los servicios relacionados con la generación y difusión del conocimiento. Ese proceso debe ser orientado no sólo por aspectos netamente económicos y financieros, sino desde la perspectiva del posicionamiento de América Latina en el marco de la globalización, a través de la revitalización, con más vigor que nunca, de los procesos de integración regional.

6.
Los bancos multilaterales de desarrollo y el sector privado: Una alianza creciente

Luis Alberto Moreno*

I Introducción

Cualquier persona que viaje por América Latina y el Caribe no puede menos que constatar la vitalidad del sector privado en la región. Desde el villorrio más apartado, hasta la ciudad más cosmopolita, albergan ejemplos de todos los tamaños que se notan en la provisión de los más variados bienes y servicios de manera continua.

Estos casos incluyen tanto al panadero que madruga todas las mañanas a amasar la harina para después hornearla, como al conductor del vehículo que distribuye pedidos, pasando por el cajero del banco que atiende puntualmente a su clientela. En muchas ocasiones, se trata de pequeños empresarios, buena parte de los cuales trabaja solo o con un puñado de colaboradores. En otros, se encuentran los que se desempeñan en compañías más grandes, a veces con presencia en uno o varios países, al igual que aquellas que tienen su casa matriz en otras latitudes.

Todos, sin embargo, comparten la misma característica. Cada uno está vinculado de manera directa al sector privado, definido por el diccionario como "aquel que pertenece a particulares". Se trata, claramente, de un grupo mayoritario. De hecho, nueve de cada diez latinoamericanos deriva su empleo de las actividades privadas, algo que suena lógico cuando se entiende que estas mismas aportan el 90% ciento de la actividad económica de los países de la región. A la luz de un peso específico tan grande, es apenas lógico señalar que el sector privado es un contribuyente fundamental para el desarrollo económico y social. La comprobación de que esto es así se encuentra en todos los rincones del planeta.

Debido a ello, cualquier esfuerzo que se haga para promoverlo y estimularlo es fructífero. Sabemos, por una parte, que el rápido crecimiento económico está asociado con una mayor inversión, más alta productividad y uso intenso de la

*Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo

tecnología[1]. Por otro lado, que las empresas son un factor propulsor de progreso incluyente, no solo mediante la provisión de servicios, la creación de puestos de trabajo productivos y decentes y la generación de ingresos tributarios, sino también como motor de inversión, fuente de financiamiento, promotor de competitividad, capacitación y desarrollo del capital humano.

De hecho, en la mayoría de las naciones el sector privado resulta ser el componente más importante del ingreso nacional y el mayor propulsor en la creación de plazas laborales. Sin desconocer la importancia del aumento del gasto social o de programas como las transferencias condicionadas, el factor más notorio en la lucha contra la marginalidad es el aumento en la población ocupada, derivada de las mayores oportunidades que ofrece la actividad privada. Así ha ocurrido en América Latina y el Caribe, en donde la proporción de pobres cayó a menos del 29% en 2012, 20 puntos porcentuales menos que en 1990.

Son múltiples los ejemplos que podrían citarse sobre las contribuciones que hace el sector privado en el suministro de acceso a agua limpia y saneamiento, energía, servicios financieros, tecnologías de comunicación, vivienda y medicamentos, y en muchas otras innovaciones con impacto social y ecológico. Y es que éste no solo atiende consumidores, sino que provee los factores que las personas necesitan para llevar a cabo sus propias actividades productivas.

Por otra parte, la participación del sector privado en infraestructura y otros servicios se ha vuelto más importante a medida que los gobiernos han explorado alternativas a la financiación pública y han buscado formas más eficientes de prestar servicios, incluso mediante modelos de asociaciones público privadas (APP).

Adicionalmente, las instituciones financieras del sector privado son fundamentales para garantizar el flujo eficiente del capital a las actividades productivas y de servicios. Dicha función es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas (PYME), que contribuyen con la mayor parte del empleo en los países en desarrollo. No menos importante es el ser una pieza clave para el desarrollo de nuevos modelos de negocio enfocados en las necesidades de los pobres y las poblaciones vulnerables, como es el caso de las microfinanzas.

Sin duda, al adoptar un rol más activo y colaborador en el desarrollo, el sector privado puede beneficiarse con nuevas oportunidades de mercado y la obtención de un mayor valor agregado, contribuyendo así a la generación de un círculo virtuoso de crecimiento. Para que tal potencial se concrete, es

1 Véase BID (2010) "La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos".

indispensable buscar que las empresas, independientemente de su tamaño, operen formalmente, lo cual implica cumplir con las normas establecidas y aprovechar las ventajas que otorga el tener el estatus correcto.

No obstante, es bueno recordar que el sector privado es apenas una parte de la ecuación en la fórmula del desarrollo. Concretamente, éste exige cooperación e interacción permanentes con el accionar público, cuyo rol es indiscutible en el apoyo al crecimiento económico, mediante la adopción de reglas de juego que favorezcan el intercambio de conocimientos y el acceso a mercados, la adecuada escogencia de prioridades para la inversión pública o la debida provisión de infraestructura, educación y salud, entre otras funciones.

Cuando ambos sectores son efectivos, el mejor escenario de complementariedad será aquel en que el ramo público contribuya a potenciar la contribución de la actividad privada al crecimiento económico sostenible e inclusivo a través de una regulación adecuada, un estado de derecho que garantice institucionalidad, inversión y seguridad, y en donde la comunidad de negocios genere, de manera sostenible, innovación, empleo e ingresos tributarios.

II El papel de los bancos multilaterales de desarrollo

En medio de la realidad anotada, los bancos multilaterales de desarrollo vienen teniendo un creciente espacio de relacionamiento con las empresas de todos los tamaños. Es verdad que en algún momento se llegó a discutir la pertinencia de tener al sector privado en la mira, ya fuera como recipiente de préstamos, inversiones directas o instrumento para alcanzar objetivos de desarrollo. Sin embargo, el debate ha quedado superado.

Varios han sido los análisis que muestran las iniciativas de esas entidades con el sector privado como instrumento para el desarrollo. Las instituciones financieras internacionales brindan al sector privado tanto capital como conocimientos esenciales que contribuyen a cerrar brechas de financiamiento, infraestructura e inclusión social, buscando complementar lo que el mercado puede ofrecer. Por ejemplo, éstas ayudan a las empresas a establecer normativas y gestionar riesgos en áreas tales como normas ambientales y sociales, gobernabilidad corporativa, salud y seguridad, patrocinio e integridad empresarial, trabajo y derechos humanos, transparencia en los ingresos, así como información financiera internacional. Estas contribuciones buscan tener un efecto sistémico positivo y contribuir así a lograr un mayor nivel de desarrollo económico y social.

Los sistemas de medición de resultados muestran logros positivos para el desarrollo en términos de rentabilidad para la economía, desempeño ambiental y social, desarrollo del sector privado, rendimientos financieros y población beneficiada. Los proyectos de las instituciones financieras internacionales (IFI)

han tenido un impacto significativo en la creación de empleo, el desarrollo la infraestructura y las comunicaciones, llegando a las PYME, la generación de ingresos públicos, la atención sanitaria, la educación, el apoyo al sector agrícola, y el fomento al desarrollo sostenibles a través de la promoción del uso de tecnologías verdes, energías renovables y mayor eficiencia energética, entre otros.

Muchas instituciones financieras internacionales han optado por centrarse en áreas estratégicas en las cuales pueden lograr desarrollo de alto impacto. Algunas se concentran en ramos que tienen efecto importante en el crecimiento como son la infraestructura, el acceso a la financiación, la educación, el comercio, la innovación, la integración regional y el clima de inversiones. Otras trabajan de forma más intensa en seguridad alimentaria, urbanización, escasez de agua, empleo juvenil y cambio climático.

Una consideración adicional es asegurar que los proyectos tengan un alto nivel de conocimiento empresarial en áreas como las prácticas ambientales y sociales, el gobierno corporativo y la integridad institucional. Los bancos multilaterales se han convertido en líderes en ayudar a las empresas a establecer normas de gobernanza en estas materias.

Los productos principales que los bancos de desarrollo y las IFI utilizan son: capital, préstamos y garantías. Entre 2000 y 2011, éstos han aumentado a escala mundial su financiamiento al sector privado, pasando de US$7.000 millones en el 2000 a US$37.000 millones en 2011. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo registraron, cada uno, aproximadamente una quintuplicación de su financiamiento al sector privado, pasando de US$2.300 millones a US$12.200 millones y de US$1.600 millones a US$7.700 millones, respectivamente. Al mismo tiempo, el financiamiento al sector privado por parte del Banco Asiático de Desarrollo se duplicó, pasando de US$830 millones a US$1.500 millones. Esta expansión también se observa en materia de instrumentos como garantías e inversiones de capital[2].

En América Latina y el Caribe, los bancos multilaterales de desarrollo también han incrementado significativamente sus niveles de financiamiento al sector privado. Entre 2000 y 2011, este pasó de US$2.300 millones a US$10.400 millones.

A pesar de este crecimiento, el sector privado enfrenta más demanda de la que puede atenderse en la región actualmente. En 2011 el financiamiento del sector privado por parte de bancos multilaterales de desarrollo en América Latina y el

2 Ver reportes anuales de los Bancos Multilaterales.

Caribe representó 1,6% de la inversión privada total en la región (0,2% del producto interno bruto (PIB)). En el caso de Europa oriental, que tiene un ingreso per cápita similar, éste representó 7,3% de la inversión ese mismo año (1,5% del PIB), con el Banco Europeo de Inversiones a la cabeza de dicho financiamiento. Esas cifras señalan la existencia de un espacio importante para incrementar el financiamiento de bancos multilaterales de desarrollo a la región en apoyo del sector privado.

La evidencia también muestra que las intervenciones de los bancos multilaterales de desarrollo han sido catalíticas. Éstas han contribuido, por ejemplo, a impulsar inversiones y apalancar más recursos para proyectos innovadores con gran impacto en el desarrollo, que surgen en mercados difíciles y/o comercialmente inmaduros.

También hay evidencia de aumentos de productividad derivados de mayor acceso al crédito por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPYME) como consecuencia de programas financiados a través de bancos multilaterales de desarrollo. Además, éstos han estado cada vez más en condiciones de asociarse con empresas proactivas en torno a los temas de sostenibilidad, iniciando con ello una tendencia hacia modelos de negocios más sostenibles.

A pesar de esa evolución favorable, es necesario aceptar que la curva de aprendizaje todavía está siendo recorrida y que aún queda un largo camino por andar en la que debe describirse como una alianza fructífera y creciente. Reconocer los desafíos y celebrar los logros forma parte de la que tiene que ser una labor continua, orientada a que el sector privado avance y evolucione, con el fin de que también haga su aporte en el propósito de cerrar las brechas sociales y generar las condiciones de prosperidad que los habitantes del mundo emergente aspiran y reclaman.

III Los desafíos

El sector privado puede desempeñar un importante papel en el crecimiento sostenible y la igualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe. No obstante, el sector privado enfrenta numerosos obstáculos que dificultan la inversión, la expansión de las empresas, la creación de empleo y un crecimiento sostenible. Algunos de esos escollos consisten en fallas del mercado que limitan la capacidad de los mecanismos de precios de reflejar adecuadamente los costos y beneficios económicos, lo que da lugar a resultados sociales indeseables.

Análogamente, las fallas de políticas pueden empeorar los resultados, en los casos en que no se establecen adecuadamente las "reglas de juego", debido a una burocracia excesiva y a marcos jurídicos que no definen claramente los derechos de propiedad. La falta de reglas claras se agrega a los costos en que incurren las empresas, lo que reduce la probabilidad de que éstas inviertan y crezcan.

Esas fallas institucionales y de mercado, están presentes no sólo en los países en desarrollo en general, sino también en partes específicas de la geografía de cada nación, profundizando así fenómenos de disparidad local.

Los mayores obstáculos se observan en áreas como las que detallo a continuación:

La falta de infraestructura, entendida como una fuente confiable de energía o sistemas de transporte adecuados, agua y saneamiento, y telecomunicaciones. Uno de los principales desafíos para las estrategias de crecimiento de América Latina y el Caribe radica en aumentar aún más las inversiones en este campo y mejorar la eficiencia del suministro de servicios relacionados con su utilización. En particular, los cuellos de botella que limitan la productividad y dificultan la competitividad del sector productivo, tienen mucho que ver con la brecha existente.

No se necesita ser un experto en el tema para darse cuenta de que la región necesita mejores puertos, carreteras, aeropuertos, al igual que una cobertura plena del servicio de electricidad o un mayor acceso a la banda ancha. La inadecuada oferta se traduce en costos más altos o en condenar a vastas zonas al atraso, excluyéndolas de hecho de los mercados nacionales o globales.

Por ello, para mantener o acelerar sus trayectorias de crecimiento, las economías latinoamericanas deberían invertir anualmente, y a lo largo de la presente década, entre US$152.000 millones y US$172.000 millones en infraestructura nueva para seguir el ritmo de otras naciones emergentes. Dicho rango es cercano al 3% del PIB y es, en todo caso, inferior al que se observa en algunos países del sudeste asiático.

Parte de esos recursos están en ejecución. El sector público ha destinado aproximadamente US$40.000 millones por año (alrededor del 0.8% del PIB) en épocas recientes. En este mismo periodo de tiempo, el sector privado ha invertido aproximadamente US$28.000 millones.

Sin embargo, hay datos que muestran que el déficit de inversión en infraestructura se acerca a los US$80.000 millones anuales, de los cuales US$34.000 millones deberían provenir del sector privado y el resto de recursos públicos. Esta brecha está calculada considerando el escenario del límite inferior de inversión en infraestructura (es decir, US$152.000 millones)[3].

Para atender esta necesidad, no sólo se requiere un gran esfuerzo financiero y presupuestal, sino también políticas. No hay que olvidar lo sucedido durante la última década del siglo XX, cuando los recursos privados destinados a infraestructura llegaron a un máximo histórico, para después caer ante los

3 Harpaul Alberto Kohli y Philip Basil (2011), "Requirements for Infrastructure Investment in Latin America under Alternate Growth Scenarios", en Global Journal of Emerging Market Economies.

problemas que presentó la ejecución de contratos de concesión o la operación de empresas que fueron privatizadas.

En este sentido, los bancos de desarrollo pueden jugar un papel clave, no sólo como proveedores de recursos, sino en el diseño de esquemas que aseguren la sostenibilidad de la inversión en el largo plazo. De especial importancia es la adecuada estructuración de los proyectos, para conseguir que éstos atraigan inversionistas institucionales, al tiempo que les aseguran a sus usuarios un servicio confiable, a precios competitivos.

Un segundo tema que requiere atención especial es el de tecnología e innovación. Múltiples estudios han señalado que la inversión insuficiente en investigación y desarrollo también ayuda a explicar los grandes rezagos de productividad que aquejan a las empresas de la región.

A pesar de mejoras recientes, las iniciativas relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación en América Latina y el Caribe siguen siendo extremadamente bajas en comparación con las de otras áreas de desarrollo equivalente o superior. Un ejemplo extremo es el de Corea del Sur. En 1974, las inversiones en investigación y desarrollo, al igual que el ingreso por habitante, en ambas zonas eran similares. Sin embargo, en 2007 esas inversiones eran aproximadamente cinco veces mayores que las latinoamericanas en el caso coreano, en tanto que el PIB per cápita había llegado a ser casi tres veces mayor.

Dentro de las muchas explicaciones que surgen ante este atraso, tal vez la más significativa es la que tiene que ver con la forma en que se asignan los recursos para ciencia, tecnología e innovación. Así, las actividades de investigación y desarrollo se concentran abrumadoramente en el sector público, con lo cual su impacto en el crecimiento de la productividad industrial y la competitividad puede ser menos sustancial, pues el sector privado no ha desarrollado capacidades de absorción suficientes para poder asimilar en el proceso de producción los nuevos conocimientos.

También en este caso, los bancos multilaterales tienen un espacio que va más allá de la financiación de estrategias nacionales y regionales. Un punto concreto es el de servir como catalizador de modelos y experiencias exitosas que pueden ser replicadas en diversas latitudes.

Las empresas también se enfrentan al desafío de no contar con una oferta suficiente de trabajadores capacitados, que les permita competir en el sector privado y adoptar las mejores tecnologías. Esta limitante afecta el grado de especialización, aumenta los costos y reduce la flexibilidad en la medida en que hace más difícil responder a las oportunidades que puede presentar el mercado.

Es ampliamente reconocido que la capacitación periódica, la educación de buena calidad y los servicios de desarrollo de empresas se constituyen en

elementos fundamentales del aumento de la productividad. Así mismo, hay un importante volumen de pruebas empíricas que documentan una relación positiva en las economías emergentes entre la inversión en entrenamiento de los trabajadores y los aumentos de productividad a nivel de la compañía. Pese a ese vínculo positivo, la incidencia de la capacitación es baja, especialmente en las MiPYME, y mucho menor en América Latina que en otras partes del mundo.

Con el fin de superar el atraso en este campo, las instituciones financieras internacionales pueden servir como elemento catalizador de políticas orientadas a impulsar la capacitación y mejorar la educación vocacional, sobre todo en áreas en donde sea necesario el acceso a tecnologías de punta. De especial importancia es articular las necesidades del sector privado, con los presupuestos públicos, con el fin de que los recursos se inviertan en donde se requieren.

Un tema sobre el cual se debe trabajar más es el limitado acceso a los mercados internos y externos. A lo largo de los últimos años los países de América Latina y el Caribe han logrado aumentar significativamente el volumen de su comercio exterior que, en el caso de las exportaciones, superó la marca de miles de millones de dólares anuales. Al mismo tiempo, un grupo creciente de países ha venido firmando tratados de libre comercio, ya sea de carácter bilateral o multilateral, con lo cual se han abierto oportunidades adicionales de intercambio.

A pesar de esos avances, hay mucho camino por recorrer. En el caso latinoamericano el comercio intrarregional representa apenas el 19% del total, una proporción muy inferior al 50% que es usual en Europa o en ciertas áreas de Asia. La razón de que esto sea así tiene que ver no sólo con esquemas que muestran rezagos proteccionistas, sino sobre todo con procedimientos logísticos y administrativos, aparte de los conocidos atrasos en infraestructura. En tal sentido, es necesario un trabajo de armonización que tiene que abarcar desde la nomenclatura arancelaria, hasta los procesos aduaneros, que incluyan elementos de transparencia, eficiencia en el recaudo y seguridad. Por otra parte, la participación de la región en cadenas globales de valor es relativamente menor que la de otros países. Se estima que el 60% del comercio mundial está relacionado con bienes e insumos intermedios. En nuestra región, sin embargo, las exportaciones de bienes e insumos intermedios representan alrededor del 30% de las exportaciones manufactureras totales.

Con respecto a los mercados internos el reto consiste en romper barreras, normalmente asociadas a la pobre calidad de la infraestructura. Esta circunstancia limita el tamaño de los mercados y desalienta a las empresas existentes, al igual que la llegada de nuevas compañías.

En medio de tales realidades, los bancos de desarrollo han venido actuando en labores de identificación de cuellos de botella e impulso de medidas e

inversiones que faciliten el comercio, tanto interno como externo. Los avances conseguidos son notorios, pero todavía insuficientes con lo cual es claro que hay un gran campo de acción para completar la tarea iniciada.

La labor también debe continuar en lo relacionado con el acceso al financiamiento. En América Latina y el Caribe, el crédito bancario como porcentaje del PIB es relativamente bajo en comparación con otras regiones emergentes, como Europa oriental y partes de Asia. La relativa falta de profundidad de los mercados financieros explica, en parte, la amplia dispersión de la productividad entre distintas empresas según estudio reciente del BID.

Las MiPYME se ven particularmente afectadas por un limitado acceso al financiamiento, lo cual representa una restricción importante para el aumento y la expansión de la producción en la región. Aparte de los elevados índices de informalidad, hay elementos que influyen, como el valor de la garantía exigida. Esta tiende a ser 59 puntos porcentuales más alta que la que se les exige a las grandes empresas, en tanto que esa diferencia es de solo cinco y nueve puntos porcentuales en Europa oriental y Asia, respectivamente. Por cuenta de esa y otras razones, la demanda insatisfecha de crédito para este segmento en la región se puede estimar en unos US$35.000 millones.

Además, el acceso a servicios financieros también resulta muy limitado en la base de la pirámide. Se calcula que solamente una tercera parte de todos los hogares latinoamericanos y caribeños tienen cuenta bancaria, entre 10% y 25% utilizan servicios de crédito y menos de 1% usan productos de seguros.

Las falencias en este campo han motivado desde hace años la presencia de la banca de desarrollo. El auge del microcrédito, para sólo citar un ejemplo, está directamente relacionado con la labor adelantada por las instituciones financieras internacionales, incluido el BID. Adicionalmente, éstas han apoyado el avance de los mercados de capitales regionales y locales y la puesta en marcha de mecanismos sofisticados como las coberturas o los derivados. No menos importantes son los instrumentos para el comercio exterior, que resultaron ser muy importantes durante la crisis global de 2008.

Aun así, la labor tiene que continuar. En la medida en que las economías emergentes crecen, la necesidad de un sector financiero fuerte e incluyente se vuelve todavía más urgente. Para conseguir dicho objetivo, las entidades multilaterales tienen que continuar con el trabajo iniciado, tanto a la hora de canalizar recursos, como de promover prácticas modernas y ayudar a construir esquemas de supervisión eficientes.

Aunque ya se ha mencionado, vale la pena insistir en que el desempeño de las firmas se ve afectado negativamente por sus elevados niveles de informalidad, así como por su tamaño limitado. Existen regulaciones, códigos tributarios y fallas institucionales que no favorecen un entorno adecuado para el desarrollo

empresarial, pues aun cuando pueden estar bien intencionados, elevan las barreras de entrada.

Esta es una constante en las economías de la región, en donde la informalidad promedio alcanza el 41%, con impactos claros sobre el mercado laboral y la equidad social. Tan elevada incidencia tiene un impacto negativo significativo en la capacidad del sector privado a la hora de elevar la productividad, desarrollar economías de escala e identificar y adoptar cambios tecnológicos.

Lograr mejoras en esta materia no es fácil, pues hay una mezcla de intereses creados y falta de interés a la hora de entender lo costosos que pueden resultar los bajos índices de formalidad. No obstante, gracias a la persistente insistencia de las instituciones financieras internacionales, la necesidad de resolver el problema ha ganado protagonismo por lo cual es conveniente continuar estudiando el tema.

Los puntos mencionados tienen como objetivo común mejorar la competitividad empresarial. Está demostrado que una economía mejora sus posibilidades de progresar más rápido cuando el ambiente de funcionamiento del sector privado es conducente al crecimiento sostenido de la productividad y de los niveles de ingreso por habitante.

Lamentablemente, los resultados en este ámbito para América Latina y el Caribe no son buenos. Los informes que periódicamente realizan el Foro Económico Mundial y otras entidades ubican a la región en posiciones intermedias. Y es que para invertir y crear empleos, las firmas requieren un clima de negocios que ofrezca estabilidad micro y macroeconómica, al igual que los servicios de apoyo necesarios. Elementos tales como derechos de propiedad inadecuados, reglas obsoletas para la constitución de empresas, procedimientos de quiebra ineficaces, trámites complejos para obtención de permisos y de inscripción y códigos deficientes, son algunos de los numerosos escollos que afectan la capacidad del sector privado de expandirse. No menos importantes son los problemas de transparencia y corrupción que se convierten en un verdadero lastre para el desarrollo.

A pesar de que los retos se mantienen, es importante reconocer que en la última década las naciones latinoamericanas han realizado importantes esfuerzos. De acuerdo con el informe "Doing Business" que elabora el Banco Mundial, las cosas han mejorado. Por ejemplo, desde 2005 el tiempo requerido para crear un negocio ha disminuido de 50 a 30 días en promedio. En el caso de transferir una propiedad este bajó de 90 a 55 días, mientras que el costo de hacerlo se redujo del 7.1% al 5.9% del valor del bien.

IV La experiencia desde el grupo BID

Desde su creación en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido la importancia que para América Latina y el Caribe tienen las

actividades privadas. En sus primeros años, el BID otorgó préstamos sin garantía soberana a empresas del sector privado y entidades estatales. Sin embargo, esta actividad se interrumpió poco después debido a resultados insatisfactorios en lo relacionado con la recuperación de cartera.

El apoyo directo al desarrollo del sector privado retomó su curso en 1989, bajo la presidencia de Enrique Iglesias. Fue en ese año en el que la Corporación Interamericana de Inversiones inició actividades. En 1993 se creó el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y en 1994, con el octavo aumento de capital, el mandato y la cartera de préstamos sin garantía soberana fueron ampliados en volumen, sectores y agentes incluyendo al sector público sin garantía soberana.

Con base en esas experiencias y con la convicción de que el sector privado tiene un papel crucial en el crecimiento, el desarrollo sostenible y la generación de empleo, en 2010, con el Noveno Aumento de Capital, el BID renovó y amplió su apoyo a la actividad privada, con un énfasis en maximizar su aporte al desarrollo.

Hoy una importante proporción del total de operaciones financieras y no financieras del BID procuran este objetivo. En los últimos cinco años, el Grupo BID, a través de sus ventanillas de operaciones sin garantía soberana, aprobó préstamos y garantías en respaldo al desarrollo a través del sector privado por un monto de US$9.417 millones; esa cifra representa el 14% del financiamiento global otorgado por el Banco durante ese período, a lo que se agrega el financiamiento con garantía soberana para operaciones que contribuyen al desarrollo del sector privado y los programas de asistencia técnica.

El trabajo del Grupo BID con el sector privado puede agruparse en dos grandes tipos de actividades: aquellas dirigidas a al desarrollo de proyectos con una empresa del sector privado como beneficiario directo, y aquellas dirigidas a proveer asistencia técnica, o el desarrollo de reformas normativas, institucionales o administrativas que promueven la actividad privada.

Las áreas clave de enfoque de las operaciones para el sector privado sin garantía soberana son: infraestructura, mercados financieros, industrias y servicios, que se complementan transversalmente con un enfoque de sostenibilidad ambiental. En estos sectores, buscamos proyectos que fomenten mayor inclusión social; mayor acceso a los servicios básicos de infraestructura como energía, transporte, agua y saneamiento; mayor acceso al crédito y los mercados de capital, mayor integración regional promoviendo la intensificación del comercio internacional, el uso sostenible de los recursos naturales y el aumento de la inversión indirecta, y mayor capacidad de adaptación y mitigación frente al cambio climático en áreas como energía renovable, uso eficiente de la energía, reciclado y biocombustibles.

En cuanto a las intervenciones para fortalecer el clima de negocios se incluyen, por ejemplo, aquellas dirigidas a mejorar la calidad de las instituciones, normativas que inciden en el clima de negocios y el potencial de realización de inversiones. También se provee financiamiento a largo plazo al sistema bancario para ampliar el acceso a financiamiento para PYME por medio de créditos multisectoriales globales y programas para el sector financiero.

Otro ámbito de acción incluye operaciones para incrementar la productividad de las empresas con asistencia técnica para ampliar la capacidad de comercialización, mejorar los procesos de producción y aplicar normas de calidad internacionales. Así mismo, tales iniciativas han ofrecido pautas para crear y diseñar programas de concesión y crear asociaciones público-privadas.

El respaldo al avance científico y tecnológico también ha reportado beneficios significativos al sector privado a través de una mayor innovación y transferencia de tecnología. Las actividades de desarrollo del sector privado del BID se han ampliado para incluir el respaldo a modelos de desarrollo empresarial colaborativos, el diálogo público-privado, y reformas del clima de negocios.

Vale la pena señalar que las operaciones del sector privado sin garantía soberana proporcionan préstamos directos, garantías y asistencia técnica y, en el caso de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el FOMIN, capital para las empresas. Éstas también comprenden financiamiento indirecto para compañías privadas a través de instituciones financieras locales o fondos de inversión.

El papel del Grupo BID en esta materia complementa o suplementa los mercados comerciales de crédito al ofrecer plazos más largos, alineados con precios de mercado y factores de mitigación de riesgo tales como garantías parciales de crédito, garantías para financiamiento del comercio exterior y deuda subordinada. Este factor hace que los proyectos sean más atractivos para los acreedores en el sector privado y para los inversionistas privados subyacentes.

No menos importante es que el Banco exige estrictas normas ambientales, de gobernanza corporativa y de integridad, y respalda operaciones diseñadas para eliminar las barreras a la inclusión social a través de mecanismos de mercado. Estos elementos, junto con la "protección" que representa la categoría de acreedor preferente otorgada al BID, ayudan a ejercer un efecto catalizador sobre la inversión privada mediante la movilización de entidades financieras en forma paralela.

V A manera de conclusión

Las páginas anteriores establecen no solo que las relaciones crecientes entre la banca multilateral de desarrollo y el sector privado son una realidad, sino que existe un espacio adicional para fortalecerlas. En la medida en que eso suceda,

el importante progreso que han tenido las economías emergentes en lo que va del siglo XXI debería acelerarse, pues es inobjetable el efecto positivo que la dinámica empresarial tiene sobre el bienestar, la producción y el empleo. No obstante, vale la pena insistir en que no se trata de promover un fin en sí mismo, sino un medio que ayuda a la consecución de objetivos de desarrollo más temprano que tarde.

Los elementos de un esfuerzo más fructífero requieren tomar como base la curva de aprendizaje transitada en materia de análisis de riesgo, eficiencia y efectividad de impacto y de oportunidades que se asocian con la posibilidad de explorar áreas de instrumentos en moneda local, al igual que las inversiones de capital o las garantías.

De especial importancia continuará siendo profundizar los esfuerzos orientados a que las PYME aumenten su acceso al financiamiento. En tal sentido, vale la pena seguir apoyándose en intermediarios locales, pero asegurándose que estos tengan un impacto significativo en el desarrollo de los respectivos sistemas financieros nacionales. Por otra parte, el énfasis de las operaciones debería tener como propósito central romper cuellos de botella que afectan la productividad y la competitividad. Dentro de esta categoría se encuentran los proyectos relacionados con infraestructura, sector externo y desarrollo tecnológico e innovación, los cuales tienen que incluir criterios relacionados con la adaptación y mitigación frente al cambio climático, al igual que el uso eficiente de la energía.

Cabe concluir estas líneas señalando que en el Grupo del BID estamos convencidos de que el sector privado es un instrumento fundamental para alcanzar un desarrollo económico inclusivo y sostenible. Éste debe ser un actor principal en la generación de trabajos productivos y dignos y en la inversión que sustenta innovación para atender las necesidades de la población. Como banco para el desarrollo de América Latina y el Caribe, es nuestra tarea contribuir a potencializar ese impacto. El valor agregado de nuestra institución residirá, cada vez más, en su capacidad de apalancar e intermediar el capital privado en apoyo de los objetivos de progreso de la región.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009), *Cincuenta años de Desarrollo en América Latina y el Caribe: Honrando el pasado, construyendo el futuro*, Washington DC.

—— (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up* Serie Desarrollo en las Américas, Washington, DC: Palgrave MacMillan y BID.

—— (2011a), "Estrategia de desarrollo del sector privado: Fomento del desarrollo a través del sector privado", Washington DC. http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35803339

—— (2011b), *Informe Anual 2011*, Washington DC: BID. http://www.iadb.org/en/annual-meeting/2012/annual-report-2011,6410.html?arlang=sp

—— (2013), "Cómo incrementar el aporte al desarrollo de las operaciones del sector privado en el Grupo BID", Washington DC: no publicado.

Banco Mundial (Varios años), "Doing Business", Washington, DC: Banco Mundial. http://www.doingbusiness.org/.

Banco Mundial (2012), "IFC Road Map FY13-15: Creating Innovative Solutions in Challenging Times", Washington DC: IFC. http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/87c9800046b649beaa04abb254bfb7d4/Road+Map+FY13-15.pdf?MOD=AJPERES.

Corporación Financiera Internacional (IFC) (2011), "International Finance Institutions and Development Through the Private Sector—A joint report of 31 multilateral and bilateral development finance institutions", Washington DC. http://www.adb.org/sites/default/files/ifi-development-private-sector.pdf.

Kohli, Harpaul Alberto y Philip Basil (2011), "Requirements for Infrastructure Investment in Latin America under Alternate Growth Scenarios", en *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3(1), págs. 59–110.

Moreno, Luis Alberto (2011). "La década de América Latina y el Caribe: Una oportunidad real", Washington, DC: BID, segunda edición.

Perry, Guillermo (2011), "Growing Business or Development Priority? Multilateral Development Bank's Direct Support to Private Firms", Washington DC: The Center for Global Development. http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424992_file_Perry_MDB_Direct_Support_FINAL.PDF

SIDA (Swedish International Development Cooperation Authority) (2009), "Fostering Equitable and Sustainable Development: The Role of the Private Sector and Trade in Times of Economic Turmoil", Background paper EDD Roundtable. Estocolmo, Suecia: SIDA. http://www.realizingrights.org/pdf/Fostering_Equitable_and_Sustainable_Development.pdf.

7.
El papel de las Naciones Unidas en el desarrollo económico: ¿Una presencia debilitándose?

Gert Rosenthal*

I Introducción

Los objetivos básicos de las Naciones Unidas son enunciados en el primer párrafo del preámbulo de la Carta, en el emotivo llamado de "nosotros los pueblos" a: "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra…" (es decir, mantener la paz y la seguridad); "reafirmar la fe en los derechos humanos…" (es decir, defender y promover los derechos humanos); "determinar las condiciones en que la justicia y el respeto de las obligaciones derivadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional pueden mantenerse…" (es decir, promover el imperio de la ley); y "promover el progreso social y mejores niveles de vida con mayor libertad…" (es decir, fomentar el desarrollo).

Estos objetivos se reflejan en los propósitos y principios de las Naciones Unidas contenidos en el capítulo I de la Carta, que convierten la cooperación internacional en una de las principales razones de su existencia. Los diferentes medios con los que la Organización ha abordado estos objetivos han evolucionado y se han diversificado en los últimos años, extendiéndose a actividades operacionales, normativas, de promoción, abogacía y análisis. La Carta incluso le dedica un capítulo a la Cooperación Económica y Social Internacional, y crea un órgano principal —el Consejo Económico y Social— para alcanzar el mencionado objetivo de promover el progreso social y mejorar el nivel de vida.

Los redactores de la Carta de las Naciones Unidas, incluso en sus versiones anteriores negociadas en Dumbarton Oaks en 1944, reconocen el vínculo conceptual entre la paz, la seguridad y el bienestar económico[1]. Por ello la Organización tiene una larga y, a menudo, satisfactoria, trayectoria de promover la causa del desarrollo y la cooperación económica internacional. En las últimas dos décadas, aproximadamente una quinta parte del presupuesto ordinario de

* Representante Permanente ante las Naciones Unidas. Ex Secretario Ejecutivo de CEPAL.

1 Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation*, Acto de creación Boulder: Westview Press, 2003), p. 240.

Naciones Unidas se ha asignado a lo que eufemísticamente se denomina el "pilar de desarrollo"[2]. No obstante, excepto para los programas de asistencia técnica, que se clasifican como actividades operacionales y quedan fuera de la financiación del presupuesto ordinario, la mayor parte de la labor de Naciones Unidas ha ocurrido, y sigue ocurriendo, en las esferas "blandas", que influyen en la sensibilización sobre los asuntos de desarrollo, desempeñando un papel de promoción, suministrando e interpretando datos e indicadores, ofreciendo análisis económico, y reuniendo a los encargados de formular políticas para el intercambio de ideas y experiencias. Este trabajo se produce en distintos foros intergubernamentales de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, las comisiones regionales, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, conferencias internacionales especializadas, reuniones de expertos, seminarios, todos apoyados por partes de la Secretaría. Las decisiones tomadas por estos foros no son vinculantes, y tienden a adoptar la forma de resoluciones o comunicados que están más próximas a ser declaraciones de intención que compromisos formales.

Ahora, cuando Naciones Unidas comienza su sexagésimo séptimo año, un largo e ilustre historial de contribuciones importantes al desarrollo se ha acumulado. Esas contribuciones, han sido laboriosamente descritas en el épico emprendimiento llamado Proyecto Intelectual de la Historia de Naciones Unidas, el cual ha documentado el legado de las ideas y conceptos generados por la Organización sobre su vida en 16 volúmenes y un manual, cada uno centrado en diferentes áreas económicas o sociales de las actividades de Naciones Unidas o en ideas y normas principales[3]. No hay duda alguna sobre el valor que este legado intelectual ha dejado al mundo, pero hay una persistente duda sobre la capacidad de la Organización para mantener su influencia en cuestiones de desarrollo. De hecho, sus últimas contribuciones significativas se remontan a los primeros años de este siglo, con la celebración de la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo (que fue parcialmente acreditada con revertir la tendencia a la baja de la Asistencia Oficial para el Desarrollo) y, lo que es más importante, la codificación de objetivos internacionales de desarrollo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que

2 "Naciones Unidas", Mejorando la prestación eficaz y eficiente de los mandatos de las actividades relacionadas con el desarrollo y las estimaciones revisadas relativas al presupuesto por programas para el bienio 2008-09, Informe del Secretario General, A/ 62/708, 26 de febrero de 2008. La proporción disminuye gradualmente de algo más del 25% del total del presupuesto ordinario en los bienios 1996/97 y 1997/98 a algo menos de 18% en los últimos bienios.

3 Véase: http://www.unhistory.org/, especialmente a Richard Jolly, Louis Emmerij, Dharam Ghai, y Frédéric Lapeyre, UN Contributions to Development Thinking and Practice (Contribuciones de la ONU al desarrollo del pensamiento y la práctica, University of Indiana Press, Bloomington, Indiana, 2004; Richard Jolly, Louis Emmerij y Thomas G. Weiss, The Power of UN Ideas: Lessons from the first Sixty Years (El poder de las ideas de la ONU: Lecciones de los primeros sesenta años), Communications Development Incorporated, Washington, D.C., 2005; UN Ideas that Changed the World (Ideas de la ONU que cambiaron el mundo), Bloomington, Indiana: University of Indiana Press, 2009.

tuvo un enorme impacto en la opinión pública y ofreció una hoja de ruta para la forma de avanzar en la esfera del desarrollo.

Este breve ensayo sugiere que la capacidad de Naciones Unidas de impactar en el desarrollo parece estar disminuyendo, y explora los factores subyacentes a esta circunstancia, así como lo que se puede hacer para revertir esta tendencia. En una nota más personal, he seleccionado este tema, porque el cada vez más enrarecido ambiente sobre el desarrollo en los foros de Naciones Unidas me preocupa desde hace algún tiempo, y porque Enrique Iglesias, a cuyo legado personal se dedica este libro, y quien comprometió una buena parte de su carrera profesional al servicio de la Secretaría de las Naciones Unidas, precisamente en la esfera económica y la social.

II El considerable legado del pasado

Como ya se ha señalado, las contribuciones de Naciones Unidas para el desarrollo del pensamiento y la práctica han sido enormes, diversas, inestimables, y aún más casi imposibles de comenzar a cuantificar. Los ejemplos abundan. Metodologías uniformes de contabilidad nacional; de la recolección, difusión y la interpretación de los datos e indicadores; introducción de nuevos temas en la agenda internacional del desarrollo, la formación de una nueva tecnocracia en los países en desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza, la atención especial a los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y una serie de importantes publicaciones, comenzando en la CEPAL con su histórica "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" (1949) hasta las publicaciones independientes encargadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), e iniciadas en 1990 con el título *Informe sobre el Desarrollo Humano*, publicado anualmente hasta el presente y reproducido en las versiones regionales y nacionales.

Durante los primeros años, Naciones Unidas estaba fuertemente comprometida con el desarrollo económico y produjo numerosos documentos sobre una amplia gama de temas relacionados con el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso, la formación de capital y la prestación de servicios sociales. Hay un debate en curso en cuanto a si la Secretaría se inspiró, generosamente, de los académicos de la época para la construcción de su marco teórico y "empaquetó" los resultados en una forma aceptable para los representantes de los gobiernos asistentes a los diferentes foros, o si la Secretaría tomó la delantera — "a la cabeza de la curva", para usar el título del primer volumen del *Proyecto intelectual de la historia*— para la formulación de propuestas que posteriormente nutrirían más el trabajo de los académicos. Probablemente un poco de ambas secuencias se desarrollaba simultáneamente.

En términos generales, no se puede negar que durante las tres primeras décadas de su existencia, había un sesgo ideológico en la labor de la Secretaría en cuanto a mantener, en contra de la doctrina económica clásica, que existían asimetrías intrínsecas de la economía internacional que tendían a trabajar en favor de las grandes economías industrializadas y en contra de las pequeñas economías en desarrollo. Este fue un mensaje poderoso y atractivo para los líderes del mundo en desarrollo. En un nivel, se entendía que muchos de los obstáculos al desarrollo eran de origen externo, ofreciendo un pretexto para la falta de progreso, incluso cuando fallas de política interna estaban en juego. Por otro lado, formó la base intelectual para exigir un trato preferencial (el sistema generalizado de preferencias, la asistencia oficial para el desarrollo, el acceso a la tecnología) para equiparar la cancha de juego. En otro orden, también delimitaría claramente la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo —es decir, entre el "Norte" y el "Sur"— polarizando la interacción en Naciones Unidas, y conduciendo a algunas expresiones rencorosas en el lenguaje de las resoluciones derivadas de "El Nuevo Orden Económico Internacional" y sus secuelas[4]. Este sesgo ideológico también condujo a una profunda división entre Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en sus respectivos enfoques de desarrollo. El cuerpo de trabajo de estas últimas tendía a ser más orientado al mercado y más conservador que la narrativa de corte más intervencionista de la mayoría de los documentos de Naciones Unidas. En el caso del Fondo Monetario Internacional, el acento tendía a ser sobre la estabilidad financiera y la gestión macroeconómica, temas que Naciones Unidas, hasta la década de 1980, tiende a tratar con cierto desdén o ignorar por completo. Esta diferenciación a nivel internacional entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se reprodujo a nivel nacional de muchos países en desarrollo, con diferentes puntos de vista políticos emergentes de los Bancos Centrales, los Ministerios de Hacienda y los Ministerios de Relaciones Exteriores. A menudo, la labor analítica de Naciones Unidas se ofrecía como un punto de vista alternativo a los de las publicaciones principales emanadas de las instituciones de Bretton Woods, sobre todo después de la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y su Secretaría, en 1964.

En los decenios siguientes, se sucedieron cambios importantes en el mundo real: la crisis del petróleo de la década de 1970, la crisis de la deuda de la década de 1980 y la "década perdida para el desarrollo", resultado directo de la crisis de la deuda, y la creciente globalización de la economía. Durante todo este período,

4 Véase la "Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional", aprobada en el Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, A/Res/3201 (SI), 1 de mayo de 1974, así como la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados", aprobada por la Asamblea General, A/Res/3281 (XXIX), 12 de diciembre de 1974.

Naciones Unidas continuó haciendo importantes contribuciones intelectuales, entre ellas la insistencia en adoptar objetivos oficiales de asistencia oficial para el desarrollo y la convocatoria para la reducción de la deuda e incluso para el perdón de la deuda.

Por encima de todo, las publicaciones y la promoción de las Naciones Unidas tienen el enorme valor intangible de contribuir a un debate intenso sobre el desarrollo, en los planos nacional, regional e internacional, especialmente en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Durante todo este período, los profundos cambios se estaban produciendo en el funcionamiento de la economía internacional, y podría decirse que Naciones Unidas demostró cierta capacidad para adaptar sus mensajes a los cambios, aunque con un considerable rezago. Las nuevas ideas para la formulación de las políticas ha significado un importante cambio en el papel que la Organización desempeñó en la esfera del desarrollo, y también se redujeron las diferencias entre su narrativa y la que fue promovida por el Banco Mundial. Ambos parecían estar avanzando hacia el "centro" (las Naciones Unidas desde su posición más "progresista", el Banco Mundial con una propuesta más "conservadora"). Aun así, las publicaciones de Naciones Unidas tienden a marcar su diferencia con respecto a las más ortodoxas opiniones de las instituciones financieras multilaterales[5], aunque ambas siguieron haciendo importantes contribuciones al "pilar del desarrollo".

Por ejemplo, durante el decenio de 1990 Naciones Unidas organizó una serie de conferencias mundiales, en las que introdujo temas nuevos o emergentes a la agenda internacional del desarrollo, entre ellos la situación de los niños, la situación de la mujer en el desarrollo, el medio ambiente y el desarrollo, la población y el desarrollo y el desarrollo social, así como el de la financiación para el desarrollo, en 2002. Estos eventos fueron cubiertos por la Cumbre del Milenio, que dio paso a los Objetivos de Desarrollo del Milenio —un inteligente artificio de los compromisos adoptados en las diferentes cumbres y en la Cumbre de 2005— para explorar su aplicación. Como ya se ha señalado, la Secretaría de la Organización también mostró la capacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes, al reconocer que la globalización de la economía requiere de diferentes recetas en las áreas de la formulación de políticas y estrategias de desarrollo, aunque no siempre acogiendo los paradigmas más ortodoxos[6].

5 "Para oponerse a esta tendencia (del repliegue del Estado y liberar las fuerzas del mercado) economistas de UNCTAD siguieron poniendo de relieve los riesgos de un entorno económico internacional desequilibrado para el desarrollo. De hecho, son de los pocos que han advertido que el aumento de la función de las corrientes financieras privadas no reguladas, lo más probable es que se sumaran a los problemas que enfrentan los responsables de formulación de políticas…" Supachai Panitchpakdi en el prólogo del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1991-2011 (CEPAL, Naciones Unidas, Ginebra, 2012), p. vii.

6 Ibíd. Los Informes sobre el Comercio y el Desarrollo en general, y las publicaciones arriba citadas, localizan su evolución desde 1981 a 2011, reflejando tanto la capacidad de adaptación como la resistencia a aceptar paradigmas ortodoxos.

Dos observaciones finales pueden hacerse respecto de las pasadas contribuciones de Naciones Unidas al desarrollo. En primer lugar, tenemos los mencionados comentarios referidos a la dinámica entre la Secretaría y las instancias intergubernamentales. Pero el sistema de Naciones Unidas también está compuesto por una amplia gama de agencias especializadas y de programas, la mayoría de ellos organizados en torno a sectores (salud, educación, agricultura, industria, política laboral, y medio ambiente) o grupos específicos (niños y mujeres). Estas agencias y programas han contribuido tanto al mundo de las ideas, como a la aplicación de políticas en la esfera del desarrollo, y a la prestación de servicios específicos.

En segundo lugar, cualquier análisis de la contribución de Naciones Unidas para el desarrollo no puede ignorar el papel fundamental desempeñado por la cooperación técnica o las actividades operacionales[7]. Ya en 1948, la Asamblea General autorizó la organización de equipos de expertos para asesorar a los gobiernos sobre cuestiones de desarrollo, lo cual evolucionó hasta convertirse en el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) en 1950. Este Programa fue creciendo, se complementó con el Fondo Especial de las Naciones Unidas, y luego se fusionaron en 1966 en el PNUD, que se puede describir como el brazo de la cooperación técnica de la Organización, con un alcance mundial derivado de su presencia, en el campo, en prácticamente todos sus llamados Programas de los Países[8]. La importante contribución de las actividades operacionales de la Organización en el curso de los años, sin el condicionamiento a menudo asociado a la asistencia para el desarrollo de las instituciones financieras multilaterales, no es exagerada.

En resumen, a lo largo de más de seis décadas, la Organización ha elaborado un gran número de trabajos sobre formulación y aplicación de políticas económicas, así como sobre estrategias de desarrollo, con las contribuciones en el campo analítico, aplicaciones normativas y actividades operacionales. En los primeros años, las relativamente sofisticadas propuestas formuladas por la Comisión Económica para América Latina favoreciendo la industrialización, como vía de desarrollo, encontró una enorme resonancia entre los encargados de formular políticas en la región y, de hecho, en los países en desarrollo de todo el mundo. Tal como se ha mencionado anteriormente, la producción y evolución de nuevas propuestas ha continuado a lo largo de los años. El punto

7 Véase: Olav Stokke, Las Naciones Unidas y el Desarrollo: De la ayuda a la cooperación. Series del Proyecto Intelectual de La Historia de las Naciones Unidas (Bloomington: Indiana University Press, 2009).

8 Una iniciativa más ambiciosa para establecer una fuente de capital de inversión a través de las Naciones Unidas era el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (SUNFED), que finalmente fracasó debido a la oposición de los principales contribuyentes financieros. véase: Richard Jolly *et al.*, Las contribuciones a las *Naciones Unidas Teoría y Práctica del Desarrollo* (Bloomington: Indiana University Press, 2004), págs. 73-84

principal que hay que subrayar es que el trabajo de análisis realizado por la Secretaría, en la Sede de las Naciones Unidas, en Ginebra, en las comisiones regionales, y algunos de los centros especializados de investigación y análisis de las Naciones Unidas (Instituto Mundial de Investigaciones Económicas para el Desarrollo, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) a menudo evolucionó en aplicaciones prácticas de políticas públicas.

Una vez dicho lo anterior, algunos nuevos elementos aparecieron en el horizonte de la década pasada, sugiriendo que el impacto de Naciones Unidas en la esfera del desarrollo ha estado disminuyendo. La siguiente sección explora algunas de las razones detrás de este fenómeno.

III El enrarecido ambiente del presente

Una de las mayores paradojas que afectan a la interacción en los foros intergubernamentales de Naciones Unidas en los últimos años es que, mientras que en el mundo real los países en desarrollo y en particular las economías emergentes tienden a mejorar su participación relativa en la economía mundial, la narrativa en las salas de Naciones Unidas es una reminiscencia a la década de 1960 y a las asimetrías que tendían a beneficiar las economías industrializadas y sancionar las economías en desarrollo. Parte de la explicación se puede encontrar en el angustiante costo causado por la crisis financiera de 2008–09, cuya génesis fue en gran parte el resultado de los excesos del capitalismo mundial y el ilimitado funcionamiento de mercados no regulados. Fue un pequeño consuelo que países como Brasil, China e India navegaran la crisis con mucho más éxito que las economías occidentales más desarrolladas: todos se han visto afectados, especialmente las pequeñas y medianas economías que no tenían un sólido sector de exportaciones de productos básicos. Esas voces que siempre han considerado con sospechas a las ilimitadas fuerzas del mercado, se sienten ahora reivindicadas, y llaman a reconsiderar el papel del gobierno en el desarrollo y el comercio internacional. Para empeorar las cosas, esta no fue una crisis financiera originada en Asia, México o Brasil, sino en los principales mercados de capital del mundo desarrollado. Los países en desarrollo tuvieron poco que ver en el origen de esta crisis. En consecuencia, la división Norte-Sur se convirtió en algo más profundo y más controvertido, y se hizo cada vez más difícil llegar a un consenso sobre una serie de asuntos y, especialmente, sobre aquellos relacionados con el desarrollo.

Los cambios atmosféricos en Naciones Unidas fueron impulsados por otros dos factores. En primer lugar, el Padre Miguel d'Escoto Brockmann, ex sacerdote Maryknoll y Ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno Sandinista en Nicaragua, desde 1979 a 1990, asumió la Presidencia del 63er período de sesiones de la Asamblea General en septiembre de 2008. Bien intencionado, simpático

y motivado, el Padre d'Escoto, no obstante, entremezcló sus convicciones personales con su rol como Presidente y tomó muchas iniciativas coherentes con esas convicciones, que tendieron a ser mucho más progresistas que aquellas de la corriente principal de la membrecía, y francamente provocativas para la mayoría de los países desarrollados, especialmente Estados Unidos de América.

En segundo lugar, la elección del Padre d'Escoto coincidió con la consolidación del grupo de países que forjaron la llamada Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), encabezada por Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Esta agrupación tuvo una postura muy combativa sobre cuestiones Norte-Sur, y la presencia de los países del ALBA en Naciones Unidas se vio reforzada con la elección del Padre d'Escoto como Presidente del 63er período de sesiones de la Asamblea General. La combinación de los tres factores mencionados —la crisis financiera y económica internacional, la elección del Padre d'Escoto como el nuevo "PGA" y un grupo de países relativamente militantes— inició un período de turbulencia, el cual, con variaciones de año en año, persiste en la actualidad. Sólo sería una leve exageración decir que el entorno de mayor cooperación de las décadas anteriores dio paso a un entorno de mayor enfrentamiento, que el compromiso constructivo dio paso a la denuncia y a acusaciones directas, y que un espíritu de confianza dio paso a un mayor nivel de sospecha sobre las intenciones de "los otros". En muchos sentidos, este entorno es una reminiscencia de la combativa era del Nuevo Orden Económico Internacional solicitado por los países en desarrollo en la década de 1970. De hecho, en la categoría de las "lecciones aprendidas", puede afirmarse que en ese momento los altos niveles de enfrentamiento terminaron debilitando a Naciones Unidas, caracterizada por pronunciamientos retóricos provocativos, pocos resultados prácticos, y cada vez mayores dudas sobre la pertinencia de la Organización en las esferas económica y social.

Pero volviendo a tiempos contemporáneos: un ejemplo concreto de todos los elementos desencadenados desde el año 2008 se puede encontrar en la iniciativa del Padre d'Escoto de convocar una Conferencia sobre la Crisis Financiera y Económica Global y sus efectos sobre el Desarrollo[9]. Esta iniciativa generó mucha resistencia por parte de los países desarrollados[10], pero finalmente, después de un nutrido debate y de concesiones mutuas, se llevó a cabo el 24–30 de junio de 2009. Como es habitual en estos casos, el Presidente

9 La Asamblea General estuvo de acuerdo con esta iniciativa a través de la Resolución 63/277 del 7 de abril de 2009.

10 La propuesta original del Padre d'Escoto fue limitada a una Conferencia sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial. Muchos países industrializados argumentaron que esto no era de la competencia de Naciones Unidas. Las palabras "y de sus efectos en el desarrollo" tuvieron que ser incluidas en el título para que los países pudieran aceptar el papel legítimo de la Organización en el tratamiento de este tema.

de la Asamblea General designó a dos facilitadores (los embajadores de Países Bajos y de San Vicente y las Granadinas) a fin de preparar, en estrecha consulta con los delegados, un proyecto de documento final. Sin embargo, cuando éstos llegaron finalmente a lo que probablemente fue una propuesta de consenso, el Presidente, sin ningún tipo de explicación, decidió ignorar el texto, y en su lugar presentó una propuesta unilateral propia, que no fue de extrañar contenía una mordaz condena al orden financiero internacional y proponía una radical reestructuración, bajo los auspicios de Naciones Unidas[11]. Esta propuesta fue rechazada por la mayoría de los países, y especialmente por los países desarrollados, y una propuesta alternativa fue apresuradamente preparada y finalmente aprobada por la Asamblea General[12]. Muchos ejemplos similares de la inclinación del Padre d'Escoto a mezclar sus convicciones personales con el proceso de toma de decisiones de la Asamblea General pueden relatarse anecdóticamente. Incluso el viejo "Nuevo Orden Económico Internacional" fue resucitado bajo su dirección[13].

Aunque el mandato del Padre d'Escoto concluyó con el 63er período de sesiones de la Asamblea General, y sus sucesores retornaron a una gestión más equilibrada, el legado del ex Presidente aún vive en algunas de las actividades de seguimiento generadas durante su mandato[14]. Por otra parte, la envalentonada militancia del llamado grupo ALBA, impulsado por su presidencia, continúa viva hasta el presente.

Otro de los factores que se pueden agregar a lo anterior es la creciente influencia de los países emergentes, entre ellos Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, y las legítimas diferencias que existen entre estos países, cada uno con sus propias características, y la tradicional composición de la OCDE (que incluye algunos países en desarrollo, como México). Todos estos factores ayudan a explicar por qué es más difícil encontrar hoy un consenso sobre numerosos

11 Véase: Borrador de Documento Final No. 1.0 presentado por el Padre Miguel d'Escoto Brockmann Presidente del 63er período de sesiones de la Asamblea General, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y su impacto en el desarrollo, 8 de mayo de 2009. Un ejemplo del loable, pero un poco impráctico pensamiento del Padre d'Escoto aparece en los primeros párrafos: "Los anti-valores de la codicia, el individualismo y la exclusión deben ser sustituidos por solidaridad, el bien común y la inclusión. El objetivo de nuestra actividad económica y social no debe ser la ilimitada, infinita, insensata acumulación de riqueza en una economía centrada en los beneficios sino una economía centrada en el pueblo que garantice las necesidades humanas, los derechos humanos y la seguridad humana, así como en la conservación de la tierra."

12 La Asamblea General endosó el documento a través de la resolución 63/302 (documento aprobado el 9 de julio de 2009).

13 Resolución 63/224. Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional.

14 Un ejemplo de ello es el establecimiento de un grupo de trabajo especial y de composición abierta de la Asamblea General para el seguimiento de los temas que figuran en los resultados de la Conferencia sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y sus repercusiones en el Desarrollo (resolución 63/305) para mantener el tema vivo y ofrecer a algunos de los arquitectos de la Conferencia una presencia permanente en Naciones Unidas.

temas relacionados con el desarrollo y la cooperación para el desarrollo.

Por último, cabe recordar que cuando la crisis financiera internacional surgió a mediados de 2008, los "principales jugadores" no se reunieron para hacer frente a la situación de manera coordinada en cualquiera de los foros multilaterales formales existentes y mucho menos dirigieron su mirada hacia Naciones Unidas. En su lugar, como se señala en la siguiente sección, se recurrió a un preexistente órgano oficioso de coordinación apodado el "G-20", para molestia de una gran parte de los países no miembros del G-20 y, más aún, de los más militantes de Naciones Unidas.

IV El ambiguo papel de la estructura de gobernanza de Naciones Unidas en los sectores económico y social

A pesar de la enorme atención que los mecanismos intergubernamentales y la Secretaría han prestado para fortalecer las estructuras de gobernanza, introducir una mayor coherencia a la labor de la Organización, eliminar la duplicación y traslapes de tareas, y, en general, aumentar la eficiencia y eficacia, el progreso ha sido lento y desigual. Diversos esfuerzos de reforma, de gran envergadura, se han llevado a cabo desde mediados de los años noventa[15], y, de hecho, un renovado esfuerzo está en marcha en el momento de la escritura[16].

En las cuestiones relacionadas con el llamado pilar del desarrollo, se podría argumentar que los actos de mayor éxito han sido las grandes conferencias, que habitualmente son convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General. Estos han mostrado un relativamente alto poder de convocatoria, y por lo general han producido resultados que han tenido diferentes grados de impacto en el mundo real. Entre estos últimos, la Cumbre del Milenio del año 2000 y la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo del 2002 son ejemplos de lo que puede ser caracterizado como evento exitoso. La mayoría de esas conferencias también han incorporado mecanismos de seguimiento, lo que ha dado lugar a nuevas reuniones, generalmente a intervalos de cinco años, para examinar el grado en que los compromisos se han cumplido y a explorar nuevas medidas que hay que tomar para alcanzar su pleno cumplimiento. El ejemplo más reciente es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20) celebrada en junio del 2012, con el fin de examinar los logros de la histórica Conferencia de 1992 de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra).

15 Véase, entre otros, Informe del Secretario General, "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma" (Nueva York: Naciones Unidas, A/ 51/950), 25 de julio de 1997; y el Informe del Secretario General, "El fortalecimiento de las Naciones Unidas: Una agenda para profundizar el cambio" (Nueva York: Naciones Unidas, A/ 57/387), 9 de septiembre de 2002.

16 El actual Secretario General prefiere referirse a un "proceso de renovación": véase, por ejemplo: http://www.un.org/en/strengtheningtheun/index.shtml.

Sin embargo, algunos ofrecerían Conferencia de 2012 más bien como una prueba de la debilitada presencia de Naciones Unidas en las esferas económica y social, especialmente cuando se la compara con el impacto de la primera Cumbre de la Tierra. Aunque el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon calificó el resultado como un "acuerdo histórico", otros lo calificaron de "un fracaso de proporciones épicas"[17]. Por supuesto, la verdad reside probablemente en algún punto intermedio. El documento final, titulado "El futuro que queremos", establece un proceso intergubernamental sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, contiene un capítulo sobre la economía verde, y se propone la creación de un foro político intergubernamental y universal de alto nivel, así como las medidas necesarias para fortalecer el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)[18]. En este sentido, contiene las semillas de una posible revisión de los temas fundamentales, como los objetivos de desarrollo post 2015, y explora con mayor detalle el alcance y el contenido de la "economía verde". Pero no hay duda que el Documento Final está muy lejos de las expectativas y aspiraciones que habitualmente rodean este tipo de eventos. Los mismos factores descritos que han enrarecido el ambiente de negociación de Naciones Unidas estuvieron claramente operando en Río de Janeiro en 2012. Algo parecido se puede decir de la última Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en particular la COP15 (Copenhague, 2009). Se ha seguido avanzando lentamente, pero al menos en la dirección correcta, en las reuniones COP16 (Cancún, 2010) y en COP17 (Durban, 2011), las cuales en realidad sí mantienen la promesa de un mayor éxito en las futuras reuniones sobre este asunto tan grave que implica nada menos que la supervivencia del planeta[19].

En materia de desarrollo sostenible y el cambio climático, además de la atmósfera que dificultan en el presente todas las negociaciones, incluida la polarización sobre cuestiones Norte-Sur, no existen intereses en juego muy reales y fuertes en cuanto a la antigua pregunta de cómo repartir las responsabilidades entre los contaminadores y contribuyentes a la emisión de gases de efecto invernadero y cómo repartir los recursos potenciales, en el caso del cambio climático, a los efectos de la mitigación y la adaptación. Entre los grupos de interés, el SIDS (para los pequeños estados insulares en desarrollo) desempeña un papel importante y un mando con mucha comprensión, ya que podrían ser las primeras víctimas del cambio climático si este fenómeno lleva al alza del nivel de los océanos.

17 El término fue utilizado por Greenpeace. véase el artículo de Jonathan Watts y Liz Ford en *The Guardian*, 22 de junio de 2012.
18 La Asamblea General ratificó el documento final a través de la resolución 6/288.
19 Véase: http://unfccc.int/2860.php

Fuera del ámbito de las grandes conferencias internacionales —en cualquier caso, una especie en franca disminución, debido a la resistencia de los principales contribuyentes al presupuesto de Naciones Unidas debido a su alto costo—, Naciones Unidas se ocupa del desarrollo en dos grandes foros, y en algunos de sus órganos subsidiarios. Los dos grandes foros son, por supuesto, la Asamblea General, y especialmente sus comisiones segunda y tercera, y el Consejo Económico y Social. Los órganos subsidiarios incluyen la Comisión para la Consolidación de la Paz, creada en 2005 para sacar provecho de la presunta ventaja de Naciones Unidas en la consolidación de la paz después de los conflictos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y las comisiones regionales, que tienden a examinar cuestiones mundiales desde sus respectivas perspectivas regionales, y también alimentan las perspectivas regionales en la visión global de la Organización.

El principal organismo intergubernamental en ocuparse del desarrollo, sin embargo, es el Consejo Económico y Social, que ha sido víctima del ambiente enrarecido para el desarrollo en Naciones Unidas en los últimos años. Sus críticos sostienen que este foro nació débil y se ha debilitado aún más en los últimos años[20]. El autor ha argumentado que el Consejo nunca ha tenido mucho poder, incluso en sus primeros años, debido a su papel ambiguo con respecto a la Asamblea General, su incapacidad para coordinar sus indisciplinados órganos subsidiarios y su incapacidad para atraer representación de alto nivel de los gabinetes económicos de los Estados miembros[21]. Por lo tanto, se puede argumentar que el papel del Consejo no está realmente disminuyendo, sino que simplemente sigue funcionando de modo habitual, lo que significa un nivel relativamente bajo de relevancia. Después de todo, incluso menos amables comentarios han sido realizados por otros en relación con el Consejo, aludiendo a su "persistente insignificancia"[22], lo cual parece exagerar el caso.

Sin embargo, es cierto, en el contexto más amplio, que Naciones Unidas, ocupa un peldaño menor al de las instituciones de Bretton Woods en cuanto a la esfera del desarrollo, y que nunca ha sido posible convertir al Consejo en un cuerpo principal de orientación de la política económica o de coordinación. En este sentido, Mahbub ul Haq señaló hace ya muchos años que: "en el desarrollo económico y social, las Naciones Unidas siguen siendo como antes, con la

20 Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, *Nuestro vecindario Mundial* (Londres: Oxford University Press, 1995), en la cual, en un momento dado, indica que "le ha llegado el momento al ECOSOC de jubilarse" (pag. 267)

21 Thomas G. Weiss y Sam Daws (editores) Manual de Oxford de las Naciones Unidas (Oxford: Oxford University Press, 2007), Gert Rosenthal, "Consejo Económico y Social", Capítulo 7, págs. 136-148.

22 Simma, Bruno, Hermann Mosler, Albrecht Randelzhofer, Christian Tomuschat, Rudiger Wolfum (editores) La Carta de las Naciones Unidas: un comentario, Segunda Edición, volumen II (Oxford: Oxford University Press, 2002), pág. 1010.

mayoría de las finanzas y gran parte de la acción centrada en las instituciones de Bretton Woods"[23]. Esta afirmación sigue siendo relevante hasta nuestros días.

En términos sencillos, la Organización de las Naciones Unidas continúa cayendo en la jurisdicción de los Ministerios de Relaciones Exteriores, mientras que los foros multilaterales naturales para los Ministerios de Comercio, Desarrollo y especialmente Hacienda están fuera de las Naciones Unidas, y en particular en el caso de los Ministerios de Economía y Hacienda caen en el ámbito de las instituciones de Bretton Woods. El descontento general con la influencia del ECOSOC ha conducido a numerosos esfuerzos a lo largo de los años para "reforzar" y "revitalizar" el Consejo, especialmente en 1977 (resolución 32/197), 1995 (resolución 50/227, en realidad, un paso atrás en relación con la resolución anterior) y de nuevo en 2005 (resolución 60/1, párrafos 155 y 156). Pero estas decisiones no parecen haber logrado los resultados que se pretenden alcanzar, puesto que la reforma del ECOSOC está una vez más en el candelero del programa de las Naciones Unidas.

De hecho, la posibilidad de sustituir la actual Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (un órgano subsidiario del ECOSOC) por un foro intergubernamental político de alto nivel, que se creó como un órgano de carácter universal en el párrafo 84 de la Conferencia Río + 20, podría inyectar algo de oxígeno en las actividades del ECOSOC. Sin embargo, no está claro si será el ECOSOC o, como parece más probable, la Asamblea General la que acabará teniendo este nuevo organismo bajo su jurisdicción. Si esto último llega a suceder, se podría sostener que se habrá dado un nuevo golpe a la relevancia del Consejo.

Igualmente, lo mismo se puede decir con respecto a la disminución de la relevancia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, especialmente en relación con su institución hermana, no perteneciente a Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, ya que la globalización de la economía arrasó muchos de los preceptos del "Nuevo Orden Económico Internacional" adoptado por la UNCTAD en los últimos años de las décadas de los sesenta y setentas[24].

Por último, como se ha señalado anteriormente, en la actualidad, la verdadera acción multilateral económica y en coordinación de políticas financieras está en el G-20, un autodesignado lugar de encuentro de algunas de las economías más grandes del mundo, cuya mera existencia ha dado lugar a una intensa

23 Mahbub ul Haq, *et. al.*, (editores), The UN And The Bretton Woods Institutions : New Challenges For The Twenty-First Century, Nueva York: St. Martin's Press, 1995, pag. vii del Prefacio.
24 Véase: Paul Berthoud, Una vida profesional narrativa especialmente "El fracaso de la UNCTAD": evaluación imparcial, pág. 73. (http://www.edinter.net/Paul_Berthoud_Narrative.pdf)

polémica entre los que exponen sus obvias ventajas (agilidad) y los que atacan sus obvios defectos (exclusión, dudosa legitimidad). Creado originalmente como un foro para que los ministros de hacienda y presidentes de los bancos centrales de un grupo de países que contribuyen en torno al 80% del producto interno bruto (PIB) global, se convirtió en el 2008 en un fácilmente disponible y conveniente foro de jefes de Estado, reunidos bianualmente hasta el 2011 y anualmente desde entonces[25].

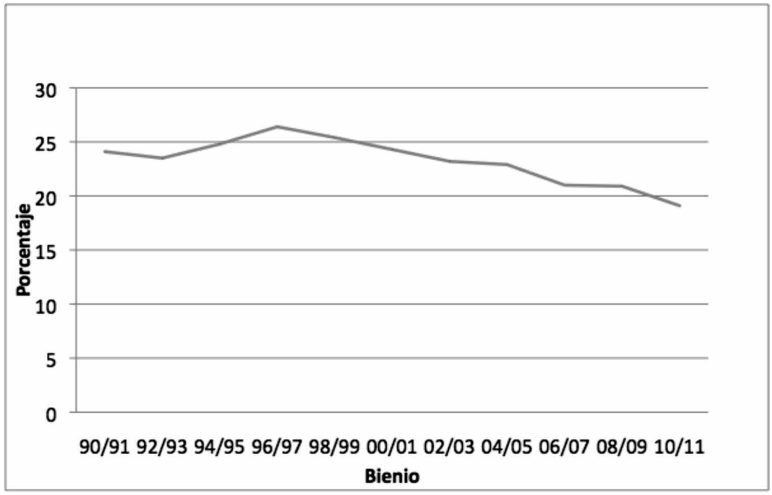
V La disminución de los recursos presupuestarios asignados al "pilar del desarrollo"

Un nuevo indicio de la pérdida gradual de importancia de Naciones Unidas en el desarrollo se puede encontrar en la distribución del presupuesto ordinario de la Organización. El argumento se hace a menudo, sobre todo por los miembros del G-77, en el sentido de que hay una disminución de los recursos presupuestarios asignados al "pilar de desarrollo", y que esto refleja un intento deliberado por parte de los principales contribuyentes al presupuesto de Naciones Unidas para reducir las actividades relacionadas con el desarrollo. En realidad, la participación relativa de los organismos de la Secretaría que participan en el proceso de desarrollo (el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la UNCTAD, las comisiones regionales, la cuenta para el desarrollo y el programa ordinario de cooperación técnica) se ha ido reduciendo en el transcurso de los años, después de haberse incrementado ligeramente desde 1990 hasta mediados de esa década, y disminuido en los años siguientes. Por bienio, las proporciones eran las siguientes[26]: 1990–91, 24,1; 1992–93, 23,5; 1994–95, 24,8; 1996–97, 26,4; 1998–99, 25,4; 2000–01, 24,3; 2002–03, 23,2; 2004–05, 22,9; 2006–07, 21,0; 2008–09, 20,9; 2010–11, 19,1%. En otras palabras, la participación relativa del componente de desarrollo en el presupuesto ordinario total pasó de aproximadamente el 25% a algo por debajo del 20%, lo cual representa una disminución significativa.

25 La II Cumbre, se celebró en la Ciudad de Los Cabos, Baja California, México, en junio de 2012. vease: http://www.g20.org/en

26 Véase: A/62/708, 26 de febrero de 2008; A/62/7/Add.40, 20 de agosto de 2008, y A/64/6/Add.1, 5 de abril de 2010, que contiene el presupuesto por programas para el bienio 2010–11.

Proporción del presupuesto ordinario de Naciones Unidas asignada al componente de desarrollo



Se debe analizar este descenso con cierta precaución, en el sentido que refleja un aumento dramático de los gastos de las denominadas "Misiones Políticas Especiales", las cuales recibieron una asignación de US$102.868.200 en 1995, que se elevó a US$248,09 millones en 2001, US$326,5 millones en 2007 y US$583,38 millones de dólares en el bienio en curso. Naturalmente, el papel ascendente desempeñado por las misiones políticas especiales, por lo general encabezadas por el Representante Especial del Secretario General en los "puntos calientes" para ofrecer los buenos oficios de Naciones Unidas, desplazan otros elementos del presupuesto ordinario, entre ellos el componente de desarrollo.

En esta década, mientras que se registró un descenso de alrededor de cinco puntos porcentuales en la participación relativa de organismos relacionados con el desarrollo en el presupuesto ordinario de Naciones Unidas, en términos nominales, las asignaciones presupuestarias para estos organismos siguieron en aumento[27].

El mismo argumento de disminuir la influencia de Naciones Unidas en la esfera del desarrollo se ha aplicado a la disminución de los recursos del PNUD, donde el descenso ha sido más discreto, pero, no obstante, un descenso. Luego de aumentos durante siete años consecutivos en las contribuciones voluntarias que conforman los "recursos básicos" del PNUD entre 2000 y 2007, cuando alcanzó

27 Por ejemplo, a las cinco comisiones regionales le fueron asignados 255 millones de dólares en el bienio 1990/91, suma que ha aumentado a 434 millones de dólares en la campaña 2010/2011.

a un poco más de US$1.100 millones, estos descendieron a alrededor de US$975 millones en 2010 y 2011[28].

VI Otros factores

Otro elemento que puede explicar la descolorida presencia de Naciones Unidas en las cuestiones de desarrollo es la falta de economistas de primer rango que ocupan cargos de alto nivel. Algunas de las destacadas personalidades del pasado, como Raúl Prebisch, Sydney Dell, Gunnar Myrdal o Mahbub ul Haq, parece que han sido sustituidas con personal gerencial con amplia experiencia diplomática, pero menos conocido en los círculos académicos. El muy respetado economista colombiano José Antonio Ocampo fue sustituido como Secretario del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 2007 (actualmente es profesor en la Universidad de Columbia, en Nueva York) por el ex embajador de China en las Naciones Unidas en Ginebra, Sha Zukang, quien a su vez fue remplazado en 2012 por el ex embajador de China en Alemania, Wu Hongbo. Sin menospreciar los méritos de estos funcionarios, ni su calificación profesional o la del personal a su disposición, sus perfiles no están a la altura de los más conocidos economistas que trabajaron en la Secretaría en el pasado, o que siguen apareciendo frecuentemente en las Naciones Unidas en calidad de oradores, por ejemplo, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz, Amartya Sen o Frances Stewart, pero que nunca han aceptado servir como funcionarios públicos internacionales. En contraste, y como observación general, las instituciones de Bretton Woods no parecen tener ninguna dificultad para contratar muy experimentados economistas de prestigio, apoyados por personal altamente competente.

Esta circunstancia, como es natural, repercute en la capacidad de la Organización para generar iniciativas en el ámbito del desarrollo. Por lo menos, si la Secretaría desea inspirar el respeto de la comunidad académica y profesional debe poner la capacidad de análisis de la Organización bajo el liderazgo de altos funcionarios prestigiosos en sus respectivos ámbitos de competencia. Por desgracia, el número de nombres de los funcionarios de la Secretaría que se reconocen fácilmente dentro de lo que eufemísticamente se denomina "la comunidad del desarrollo" se está perfilando cada vez más escaso con cada año que pasa.

VII ¿Qué hacer?

Aunque sea una frase trillada es cierto, sin embargo, que no puede haber paz sin desarrollo, y sin duda no puede haber desarrollo sin paz. Por lo tanto, tiene mucho sentido para Naciones Unidas proseguir simultáneamente los propósitos

28 Véase: PNUD, Informe anual por bienio, en: http://www.undp.org/content/undp/en/home.html

generales de la Carta de mantener la paz y la seguridad internacionales, promover el desarrollo económico, el progreso social de todos los pueblos y la promoción de los derechos humanos fundamentales para todos. Esta es otra forma de decir que Naciones Unidas y, de hecho, toda la humanidad, podría darse por bien servida al contar con un sólido pilar del desarrollo, especialmente en las áreas donde parece que tiene ventajas comparativas: su función de promoción, su capacidad de impacto en la toma de conciencia, su capacidad analítica y su capacidad para contribuir al debate de políticas. Con el fin de llevar a cabo su trabajo de forma adecuada, tanto la Secretaría como el ordenamiento intergubernamental tienen que hacer su parte para dar al llamado pilar del desarrollo mayor relevancia. Entre las medidas inmediatas que se podrían adoptar para revertir la tendencia reciente descrita en las secciones anteriores, se pueden mencionar los siguientes.

En primer lugar, está la eterna cuestión de definir quién hace qué dentro de la Secretaría, con miras a evitar traslapes y duplicaciones, tanto dentro de la Secretaría como de los órganos intergubernamentales. Es cierto que para hacer frente a este problema, se han creado desde 1997 diversos mecanismos de coordinación; entre ellos se incluyen el Grupo Superior de Gestión (todos los directores, como una especie de Gabinete del Secretario General), la Junta de Jefes Ejecutivos para la Coordinación (JJE), que incluye a los altos gerentes y jefes de organismos y programas, y, más concretamente, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presidido por el Administrador del PNUD y de la mayoría de las entidades pertenecientes al "pilar de desarrollo". A pesar de estos mecanismos, sin embargo, parece que todavía hay un considerable solapamiento en el trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Secretaría de la UNCTAD, el PNUD y las comisiones regionales, así como sus respectivos órganos intergubernamentales. De tiempo en tiempo, se desarrollan tensiones entre estas entidades en relación con sus mandatos y actividades; un ejemplo de ello se puede encontrar en el debate que está teniendo lugar en el momento de la redacción sobre el estudio de la política global cuatrienal de las actividades operacionales para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas, en el que se plantean cuestiones de política relativas a la coordinación del sistema de las Naciones Unidas en el terreno[29].

En segundo lugar, desde el año 1998, cuando el Consejo Económico y Social comenzó a celebrar una reunión anual en primavera con las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, se han escuchado voces que exhortan a Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Multilaterales (y, en particular, el Banco Mundial) a forjar una asociación más

29 "Informe del Secretario General". Revisión cuatrienal amplia de políticas de las actividades operacionales para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas (A/ 67/793-E/ 2012/79, 11 de junio, 2012) y sus recomendaciones (A/ 67/320-E/ 2012/89, el 15 de agosto, 2012).

estrecha. De hecho, la situación ha ido mejorando a lo largo de los años, pero la asociación todavía está lejos de ser satisfactoria. El personal de Naciones Unidas y el de las instituciones de Bretton Woods responden a muy diferentes sistemas de gobernanza y, como ya se ha señalado anteriormente, sus propios interlocutores naturales —los Ministerios de Relaciones Exteriores, por un lado, y los de Hacienda, por otro— no sólo son diferentes, sino que también tienden a ni siquiera compartir la misma visión del mundo en materia económica y financiera. Por ello, la reunión anual del ECOSOC con el de las instituciones de Bretton Woods se ha convertido en un ritual de apariencia, porque el Presidente del Banco Mundial y el Director Gerente del FMI no han participado en este evento en los últimos años. En cualquier caso, una reunión una vez al año no puede contribuir mucho a cimentar las relaciones entre las partes, a menos que las orientaciones precisas emitidas al personal y a la Secretaría sean de trabajar juntos. Una fuente de inspiración puede encontrarse en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2011 que, aunque producido por el Banco Mundial, se ha beneficiado en gran medida de intensas consultas con Naciones Unidas[30]. El punto principal es que una cooperación mucho más cercana se garantice entre el personal de ambas organizaciones, y que no debería ser demasiado difícil encontrar una relación de trabajo, tanto en asuntos de política como su aplicación en el campo, que no comprometa las respectivas estructura de gobierno de ambas instituciones.

Un tercer paso necesario es el de seleccionar un programa más centrado, en lugar de buscar un enfoque que "dispare en múltiples direcciones". Es evidente que existen temas en la agenda del desarrollo que merecen la máxima prioridad en este momento. Sólo por citar tres ejemplos:

- La agenda para el desarrollo post 2015, está recibiendo, el día de hoy, cada vez más atención, tanto por parte de la Secretaría como de los foros intergubernamentales. De hecho, los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron un gran éxito en el papel de promoción de las Naciones Unidas para movilizar recursos, establecer prioridades, y ofrecer una hoja de ruta para la acción. Un acuerdo sucesorio está claramente justificado, y podría ofrecer un marco de referencia para organizar la labor de la Organización en el "Pilar del Desarrollo" en los años venideros. Un buen punto de partida será el informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo después de 2015, designado por el Secretario General en julio de 2012, bajo el liderazgo de Susilo Bambang Yudhoyono, Presidente de Indonesia, Ellen Johnson Sirleaf, Presidente de Liberia, y el Primer Ministro del Reino Unido, David Cameron, así como los dirigentes de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno.

30 Banco Mundial, Informe sobre el *Desarrollo Mundial 2011*: *Conflicto, seguridad* y *el desarrollo*, (Washington, DC: Banco Mundial, 2011).

- La economía verde, que sigue siendo un tema muy controvertido, sobre todo en algunos países en desarrollo que perciben el concepto como una forma moderna de socavar su propio desarrollo, poniendo nuevas posibles restricciones a sus opciones. Sin embargo, en muchos países en desarrollo el concepto implica no sólo un esfuerzo renovado para promover el desarrollo sostenible para el medio ambiente – "contra la creciente evidencia de los efectos catastróficos de crecimiento económico basado en la destrucción de los recursos naturales en los últimos decenios"-, sino que también abre desprevenidas perspectivas de aplicación e incluso de desarrollar nuevas tecnologías para cumplir con esta necesidad. Asimismo, sería introducir en la parte frontal y en el centro de la agenda, un esfuerzo por explorar con mayor detalle el alcance y contenido de la "economía verde"[31].

- El impacto del cambio climático. A pesar de que las negociaciones sobre esta cuestión se llevan a cabo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y especialmente en la Conferencia de las Partes, la aplicación de políticas y medidas encaminadas a lograr mitigación y adaptación a nivel nacional, especialmente en los países en desarrollo, también debe estar en la vanguardia de la agenda de desarrollo de Naciones Unidas. Todavía hay que resolver numerosos problemas conceptuales y prácticos que ocuparán a los Estados miembros durante los próximos años.

La cuarta esfera que tiene ciertas posibilidades consiste en la integración de los sectores económicos, sociales, ambientales y campos relacionados. Esta perspectiva se planteó en el documento final de la reciente Conferencia Río+20, "El futuro que queremos" (párrafo 83)[32]. El mismo documento ha creado un nuevo foro político de alto nivel, el cual está programado para sustituir a la Comisión de Desarrollo Sostenible. No está del todo claro si este foro caerá bajo los auspicios de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social, pero por lo menos plantea la posibilidad de vincular a la agenda de desarrollo post 2015, como se ha dicho anteriormente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tal cual se alude en los párrafos 245–49 del documento final de Rio + 20.

Una quinta área que debe ser una prioridad en el "pilar del desarrollo" se refiere a la consolidación de la paz en los países que emergen de un conflicto, dada la gran experiencia de Naciones Unidas – y probablemente las lecciones

31 Véase: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, Hacia una economía verde: vías para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza (PNUMA, 2011). véase también: http://www.unep.org/greeneconomy/ResearchProducts/.
32 AG resolución 66/288, adoptada en 11 de septiembre de 2012.

aprendidas – que van desde el establecimiento de la paz y la consolidación de la paz, y su presencia en el terreno, en la mayoría de los países involucrados. De hecho, esa es la lógica detrás de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz[33]. Si bien la Comisión de Consolidación de la Paz no ha cumplido sus expectativas hasta ahora[34], no hay duda de que tiene el potencial para hacerlo, especialmente si se puede establecer una relación más estrecha con las instituciones financieras multilaterales y, en particular, el Banco Mundial. Cabe esperar que una parte del "pilar del desarrollo" pudiera dedicar parte de sus energías y creatividad para trabajar en el tratamiento de los temas de desarrollo de los países que salen de un conflicto.

Sexto, sería muy conveniente incorporar en los niveles superiores de la Secretaría de las Naciones Unidas algunos connotados economistas para mejorar aún más el nivel técnico de las publicaciones de Naciones Unidas, la asistencia para el desarrollo y la capacidad de interactuar con la comunidad académica de todo el mundo.

Por último, los Estados miembros deben alejarse de la reciente polarización de las posiciones y buscar un terreno común para facilitar la creación de consenso. Si bien esto suena como ilusorio, hay alguna evidencia de que no es tan irreal. En el pasado (1970), cuando la exagerada división Norte-Sur conducía a la virtual irrelevancia de Naciones Unidas, este hecho no se perdió en los Estados miembros, en ambos lados de la brecha. En algún momento, probablemente hacia finales de la década de 1970 o principios de la década de 1980, se observó un esfuerzo deliberado por "regresar del abismo" y participar en un diálogo fecundo y constructivo. Es de esperar que esta lección del pasado pueda repetirse, aunque en un contexto internacional totalmente diferente.

33 Creada por la Resolución 60/180 de la GA y la Resolución1645 (2005) del Consejo de Seguridad

34 En 2010, se realizó un examen amplio de la arquitectura de la consolidación de la paz (véase: A/ 64/868-S/ 2010/393). La principal conclusión: "La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en 2005, fue vista como un paso sin precedentes, con nuevas perspectivas para las poblaciones de los países que salen de un conflicto. Cinco años más tarde, pese a los esfuerzos comprometidos y dedicados, las esperanzas que acompañaron las resoluciones fundacionales todavía no se han cumplido."

III

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

8.
La restauración democrática en Uruguay

Julio María Sanguinetti*

En 1973, Uruguay, vieja democracia, asentada en una sólida clase media, cayó en una dictadura militar tras diez años de una acción guerrillera que desestabilizó una sociedad acostumbrada a la convivencia política. Siete años después, en 1980, la dictadura pretendió legitimar su poder con una propuesta constitucional que, sometida al plebiscito de la ciudadanía, fue sorpresivamente rechazada (57,2% a 42,8%). Pese al buen momento económico y a estar prohibidas las actividades políticas, con los dirigentes de los partidos proscriptos, éstos lograron —desde el impuesto silencio— un resonante triunfo, que abrió un largo período de negociaciones. Éste culminaría cuatro años después, cuando en noviembre de 1984 se eligieran un gobierno y un Parlamento democráticos. Se inició así un período de gobierno cercado por los riesgos, el cual, sin embargo, pudo culminar con éxito su tarea al recomponer los hábitos políticos tradicionales, llegar a elecciones libres y entregar el poder a su sucesor, con un país pacificado y en el libre goce de sus libertades.

I. Plesiscito y elecciones internas

El plebiscito de noviembre de 1980 fue un episodio de enorme repercusión que aún hoy se erige como un ejemplo de civismo. Ante todo, por el modo en que una oposición en notoria desventaja logró quebrar el maleficio de que siempre las dictaduras ganan los plebiscitos, tal cual acababa de ocurrir en Chile. Por otra parte, los militares no intentaron un fraude y reconocieron su derrota, asumiendo que debían negociar con partidos políticos cuya fuerza habían subestimado. Al principio lo hicieron con dirigentes informales pero, en todo caso, reconociendo que debían desembocar en una negociación con la real expresión de los partidos.

Así es que, en un nuevo cronograma, se incluyó la designación por el régimen de un Presidente para conducir la transición y la realización de una elección interna de los partidos —en noviembre de 1982— a fin de que su representación fuera asumida por dirigentes apoyados por la ciudadanía. Esas elecciones internas resultaron un éxito para la oposición, que predominó en todas las colectividades participantes y relegó a planos secundarios a las tendencias y dirigentes que habían asumido posiciones más cercanas al gobierno militar.

---

* Ex Presidente de la República Oriental de Uruguay

Esa elección interna repolitizó al país. Resultó una campaña electoral casi ordinaria, pese a la ausencia del Frente Amplio (que, por consejo del Gral. Seregni, votó en blanco) y a la proscripción de Ferreira Aldunate, la figura más relevante del Partido Nacional, que en el exilio encabezaba la oposición. Es más, la elección interna con mayor número de votantes fue la de ese partido, donde obviamente predominó rotundamente la línea "wilsonista", alentada por el impulso emocional de la campaña de su líder y el constante agravio que recibía de la dictadura.

Además de su resultado institucional, esta especie de "primaria" amplió el espacio de una vida política que ya no podía retroceder a la oscuridad anterior. Fortalecidos por ese renacer político, además, los dirigentes opositores que comenzarían a negociar, lo harían investidos de un fuerte mandato popular. Debían lograr, en medio de provocaciones, cierres de periódicos y medidas arbitrarias, que el sector militar proclive a una salida negociada pudiera vencer las notorias resistencias de otro sector de ríspido talante. A la cabeza de éste aparecía nada menos que el Tte. Gral. Gregorio C. Álvarez, ungido Presidente luego de que el régimen depusiera al viejo Presidente Constitucional (Bordaberry) —aun antes de terminar su mandato— y cumpliera luego la experiencia de dos Presidentes civiles de facto (Alberto Demicheli y Aparicio Méndez). Paradójicamente, el mandatario designado para conducir la transición, la dificultaba constantemente con sus agresiones verbales y actos autoritarios. Como consecuencia, fue generando una reacción cada día más fuerte, aun entre sus colegas convencidos ya de la necesidad de retirarse o, en todo caso, de rechazar la ambiciosa aventura personal del Tte. Gral. Álvarez.

II. Las negociaciones

Instaladas las Convenciones y los órganos ejecutivos partidarios, emanados de la elección interna, el 13 de mayo de 1983 se iniciaron las conversaciones en el viejo Parque Hotel, hoy sede del Mercosur. Conducía las reuniones el Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas, el Gral. Julio C. Rapela, quien formuló una propuesta de 24 artículos que reiteraba la idea de reformar la Constitución, consagrando una presencia militar siempre referida a una obsesiva visión sobre la seguridad nacional.

Los militares querían dejar instalada esta mesa de negociación antes de la llegada de los Reyes de España, cuya presencia fue un acontecimiento de enorme repercusión popular. La reunión que Juan Carlos I sostuviera con una delegación de los partidos políticos, que incluía aun a los dirigentes que todavía permanecían proscriptos, convocó a una multitud en la puerta de la Embajada de su país y marcó el tono afirmativo para la democracia del acontecimiento. Terminada esta visita, arreciaron los actos autoritarios del gobierno, como cerrar "La Democracia", del semanario nacionalista, por publicar una foto del Rey con

Wilson Ferreira, en Madrid. Como es natural, se hizo muy difícil la misión del Presidente del Directorio del Partido Nacional, Prof. Juan Pivel Devoto, que hizo lo indecible por no marginar a su colectividad del único escenario que se les ofrecía a los partidos. Finalmente y luego de siete polémicas sesiones, se levantó el diálogo entre las fuerzas armadas y partidos políticos.

Se entró así en una etapa confusa en que, por un lado, arreciaban los actos represivos pero, por otro, la sociedad civil iba ganando espacios para la actividad política. Incluso aparecieron protestas populares tan peculiares como las "caceroleadas", en que, de noche, en los barrios de todas las ciudades y previas consignas difundidas clandestinamente, los vecinos salían a las calles con ensordecedores golpeteos de ollas y cubiertos metálicos.

En octubre de 1983 fue electo el nuevo gobierno de Argentina, presidido por el Dr. Raúl Alfonsín, cuya imagen de fervoroso orador cívico despertaba enormes simpatías en el pueblo uruguayo. Abierta esa luz de esperanza que llegaba de allende el río, las autoridades de los partidos autorizados solicitaron la realización de un acto público, el 27 de noviembre, justamente un año antes del día en que debería realizarse la elección nacional. Sorpresivamente autorizado, se invitó también a participar a la dirigencia frentista, configurándose así un acto plural, en que el gran actor Alberto Candeau leyó, con voz grave y profunda, una proclama escrita por los Dres. Enrique Tarigo, del Partido Colorado, y Gonzalo Aguirre, del Partido Nacional. Una verdadera multitud, emocionada y vibrante, llenó el gran espacio que detrás del Obelisco de los Constituyentes se enmarca por arboledas hasta la clásica fuente del Parque José Batlle y Ordóñez. El episodio sacudió la conciencia del país. Nadie imaginó que pudiera congregarse tamaña multitud, lo que provocó una airada reacción del Tte. Gral. Álvarez, quien apostrofó de "cambalache" a la dirigencia presente. Pese a estos enojos, cada día se hacía más fuerte la aspiración de salida.

Así como en el medio militar se advertían dos sentimientos, tampoco en la oposición existía una estrategia común. Pese a que el objetivo de todos era el retorno democrático, el Partido Nacional, con Wilson Ferreira Aldunate en el exilio, apostaba a un desgaste del gobierno que le permitiera a su líder un retorno normal. Por su lado, el Partido Colorado, el Frente Amplio y la Unión Cívica se abrazaban a la posibilidad de un diálogo con el régimen que le llevara al cumplimiento efectivo del cronograma comprometido, donde aparecía la elección nacional en noviembre de 1984. Cuando en marzo de ese año, trás idas y venidas de todo tipo, se liberó al General Seregni —que había sufrido 8 años de injusta prisión— quedó claro que en el régimen estaba afirmándose la línea proclive una salida acordada.

Levantar las proscripciones que aún restaban era un objetivo central de la acción opositora. El mismo se fue cumpliendo progresivamente, escollando sin

embargo en la situación de Ferreira, cuya oposición radical generaba tormentas de enojo en el gobierno. Su retorno, el 16 de junio, en medio de un espectacular operativo militar que procuraba controlar el buque que lo traía de Buenos Aires, marcó un punto culminante del proceso de aproximación a la salida. Preso en un cuartel, esa situación condicionó naturalmente la acción del Partido Nacional, que se marginó del diálogo final.

III. El Pacto del Club Navaal

La estrategia de la oposición culminó al lograr un acuerdo con los mandos militares. Estuvieron presentes el Partido Colorado, el Frente Amplio y la Unión Cívica. La prisión de Wilson Ferreira Aldunate, líder del Partido Nacional, desgraciadamente hizo imposible su participación, que dejó a la vieja colectividad enfrentada al dilema de concurrir o no a la elección. Como era de esperar, proclamó una fórmula sustitutiva que, si bien no poseía la luz propia del liderazgo, se alumbraba con la aureola emocional de su sacrificio. El propio Ferreira le impuso a su partido la presentación de esas candidaturas, que amén de sus posibilidades presidenciales, naturalmente conllevaban la elección de una bancada parlamentaria importante, a la que no podía renunciarse.

El acuerdo fue más que honorable. Aquellos obstáculos que en las negociaciones anteriores habían frustrado los entendimientos, desaparecían por el predominio, cada vez más fuerte, del sector militar partidario de una salida. Para ello se precisó de un jefe castrense capaz de compensar el prestigio y poder de quien ejercía la presidencia de la República. Ese hombre fue el Tte. Gral. Hugo Medina, un hombre serio, frontal, de auténtica estirpe militar, que asumió esa responsabilidad y así seguiría luego como Comandante en Jefe del Ejército del primer gobierno democrático y, más tarde, nada menos que como Ministro de Defensa Nacional. Cuando se llegó a este punto, el General Seregni, líder de la izquierda, dijo públicamente: "Con Medina dormimos tranquilos". Y así fue.

La esencia del pacto era el retorno a la Constitución de 1967, la confirmación de la elección general en noviembre de 1984 y algunas otras enmiendas constitucionales de escasa significación, que se plebiscitarían en noviembre de 1985. En efecto, se preveía que el primer ascenso a generales se haría con la selección de uno entre dos candidatos propuestos por el Comando, restableciéndose a partir de allí la plenitud de disposición del Presidente de la República; se constituía un Consejo de Seguridad Nacional, exclusivamente asesor y con mayoría civil y se disponía la realización de un plebiscito para ratificar o no esas modificaciones constitucionales, que desde ese momento se establecían por un Acto Institucional de la dictadura. De hecho ocurriría luego que no habría problema alguno con los ascensos a generales, que el Consejo de Seguridad nunca sería convocado y que tampoco se llamó al plebiscito constituyente. Así, las condiciones transitorias se desvanecieron…

Algunos opositores al pacto suelen decir que allí se acordó la "impunidad" de los militares, pese a que todos sus actores dijimos siempre, rotundamente, que no fue así, y ello incluye, además de quien escribe, a figuras moralmente tan intachables como el Dr. Enrique Tarigo, el Dr. Juan Vicente Chiarino (líder del partido socialcristiano Unión Cívica), el Dr. José Pedro Cardoso (líder socialista), el Cr. Juan P. Young y los Sres. Humberto Ciganda y José Luis Batlle. Es evidente que los dirigentes políticos no iban a plantearle a los militares la posibilidad de liberar a todos los presos del movimiento guerrillero al que habían combatido porque ello hubiera cortado el diálogo; tampoco los militares plantearon amnistía alguna para ellos, por estimar que su actuación se había encuadrado en los cánones de la guerra (es más, consideraban agraviante que se les equiparara a los tupamaros).

IV. La elección

La campaña electoral se desarrolló dentro de un clima apasionado pero tradicional. El Partido Colorado se movía detrás de su consigna de "el cambio en paz". El Partido Nacional alegaba haber sido el más radical opositor a la dictadura y, naturalmente, esgrimía la injusticia de que su líder no participara. El Frente Amplio vivía una hora de reencuentro, con el retorno a la lucha de sus dirigentes, en su mayoría exiliados (como el líder comunista Rodney Arismendi) u otros recientemente liberados tras años de cautiverio (como su fundador, el General Líber Seregni).

Ninguna encuesta daba ganador al Partido Colorado, que fue sin embargo el que se impuso claramente con la fórmula Julio Ma. Sanguinetti-Enrique Tarigo. Obtuvo el 40,2% de los votos, superando al Partido Nacional (35%), el Frente Amplio (21,3%) y la Unión Cívica (2,5%). Bueno es recordar que aún regía el doble voto simultáneo, de modo que adentro de cada lema partidario se acumulaban varias candidaturas, algunas importantes como lo fue la del Sr. Pacheco Areco adentro del coloradismo y la del Esc. Dardo Ortiz en el Partido Nacional.

Como dicen Gerardo Caetano y José Rilla en su Historia Contemporánea del Uruguay, "los resultados electorales evidenciaron una llamativa reproducción del cuadro de 1971, lo cual ratificaba, entre otras cosas, la estabilidad de las tendencias electorales, las líneas de permanencia del sistema político uruguayo y el talante «restaurador» que parecía insinuar la transición democrática. Las variaciones mayores se produjeron en la correlación de fuerzas dentro de cada lema (especialmente en el Partido Colorado y en el Frente Amplio), manteniéndose casi congelado el porcentaje de votos globales de cada período."

V. El desafío económico

La democracia se reestrenó con una situación económica muy difícil. En noviembre de 1982 había estallado "la tablita", un método de fijación

anticipada del tipo de cambio que había estado vigente en Chile, Argentina y Uruguay. Al desfasarse la realidad económica de ese valor, en todos los casos se terminó en una devaluación que, en el caso uruguayo, había producido una caída del producto interno bruto (PIB) del orden de 16% en tres años. La desocupación estaba en el 14% de la población activa y el déficit fiscal alcanzaba el 9,5% del PIB. Como legado de aquel artificio cambiario había quedado una enorme deuda externa, contraída para sostenerlo. Enfrentar los pagos de esa deuda en 1985 significaba un 90% del total de las exportaciones, de modo que lo primero era refinanciarla para poder respirar y manejar la situación sin estallidos. La suma de estos elementos hacía explosiva la situación, en el momento en que la apertura institucional liberaba todas las fuerzas sociales comprimidas durante años.

Ante ese panorama, el gobierno diseñó una estrategia con el objetivo prioritario de acompañar la transición política con medidas económicas que permitieran superar la situación crítica sin caer en grandes enfrentamientos. La idea fue, entonces, reciclar los bancos en crisis, gradualmente reequilibrar las finanzas del Estado, renegociar la deuda externa, administrar una inflación razonable, dentro de una región sumergida en un delirio hiperinflacionario, y potenciar un crecimiento exportador que permitiera la progresiva mejoría del salario real. Estos desafíos se pudieron cumplir con éxito, pese a que desde sectores de izquierda se reclamaban mayores avances sociales y desde los más conservadores se pedía una drástica reducción inflacionaria.

El contexto regional era tremendo, con Argentina y Brasil afectados por hiperinflaciones de cuatro dígitos, que llevaron al Presidente Alfonsín a retirarse algunos meses antes del término de su mandato y al Presidente Sarney a ensayar sucesivos planes de estabilización con escasos resultados. En 1989 la inflación argentina era del orden del 5.000% y la de Brasil rondaba el 1970%. Basta mencionar estas cifras para aquilatar el gigantesco esfuerzo macroeconómico de Uruguay, que le permitió superar el cepo de la deuda externa, con sucesivas refinanciaciones, y alcanzar un ritmo económico satisfactorio.

En Uruguay las exportaciones fueron la vanguardia de la recuperación. Y detrás de ellas, fue mejorando el salario real, que en cinco años alcanzó un 29% por encima del crecimiento, que se situó en un 20%. Bajó también la desocupación, con lo que el nivel de pobreza, que alcanzaba el 46% de la población al comenzar el gobierno democrático, terminó el período con un 26% , que —más allá de las protestas gremiales— llevaban calma a la mayoría de los hogares.

VI. Las amnistías

El difícil tema de la violación de los derechos humanos estuvo, como era de esperar, en el corazón de la transición. Primero, se trataba de pacificar a la

guerrilla que había intentado, a partir de 1963, una acción revolucionaria inspirada en la revolución cubana. Fue un movimiento de conducción estratégica sofisticada, que a un país tradicionalmente pacífico le sumergió en la zozobra de los asesinatos políticos, los secuestros de jueces, diplomáticos y empresarios y una constante acción delictiva que financiaba el movimiento con asaltos a bancos. Paralelamente a esta guerrilla, se vivieron tiempos de enorme agitación sindical y estudiantil y una concomitante acción disuasiva de un Estado democrático que tuvo que apelar a todos los recursos de la legalidad para defenderse.

Desde el inicio de la acción guerrillera hasta 1971, el Estado la enfrentó con la Policía. No se deseaba introducir a las Fuerzas Armadas, con sus consiguientes riesgos. Esa estrategia resultó relativamente exitosa, al punto de que llegó a aprehender a toda la dirigencia tupamara. En noviembre de 1971, a 60 días de la elección nacional, ésta logra fugarse de la tradicional cárcel de Punta Carretas (ubicada en plena zona residencial montevideana). Ante el formidable impacto de opinión que generó el episodio, el gobierno se sintió obligado a dar intervención a las Fuerzas Armadas, que —tras la elección— lanzarían un elaborado plan estratégico y táctico, que en 7 meses terminó con el movimiento subversivo. Aquella fuga fue un cambio cualitativo que no sólo llevó a la guerrilla a su destrucción sino que ubicó al Ejército en la peligrosa posición de salvador.

Los mandos militares, embriagados por su victoria, avanzaron progresivamente sobre las instituciones y ya en febrero de 1973 asumieron el poder real, detrás de la fachada del Presidente constitucional Juan María Bordaberry.

Como era de esperar, si la guerrilla no respetó los derechos humanos de aquellos a quienes declaró enemigos, tampoco lo hicieron los militares, especialmente cuando ejercieron su poder dictatorial. No se trató de un fenómeno cuantitativamente explosivo, porque las víctimas de la guerrilla fueron —entre civiles, policías y militares— unas cien personas y las de los militares otro ciento, de los que 28 de ellos fueron desaparecidos. No son cifras comparables con procesos cercanos, como el argentino, pero que hirieron muy profundamente a una sociedad desacostumbrada a esos episodios tras un largo período de paz, iniciado después de 1904, en que se produjo la última revolución clásica (que enfrentó a los dos partidos tradicionales). El valor de la vida no es el mismo para cada sociedad y en el caso uruguayo era —y es— felizmente enorme, lo que hizo muy profunda la herida.

El saldo de ese período violento hubo de afrontarlo la democracia. No bien se instaló el nuevo gobierno, el 1 de marzo de 1985, se aprobó la amnistía a los guerrilleros, que a las dos semanas estaban ya en la calle. Por entonces no se hablaba de amnistía a los militares, porque éstos, como se ha dicho, no la

reclamaban. El hecho es que las denuncias comenzaron a intensificarse con el correr de los días, revelando a la opinión pública excesos dictatoriales que la sociedad sabía que habían existido pero cuyos detalles, al conocerse, impactaban a la ciudadanía. Esto llevó a una situación de fuerte tensión, pues los mandos militares se consideraban excluidos del clima de reconciliación nacional, estimando injusto que si se había perdonado a los subversivos no se hiciera lo propio con ellos. Sobre todo temían que la oficialidad más joven se les insubordinara, como estaba ocurriendo en Argentina en la misma época.

Puesta en riesgo la idea gubernamental del cambio en paz, se optó por extender la amnistía a los militares, mediante la llamada "ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado", eufemismo que sustancialmente definía una amnistía. Las organizaciones de izquierda, que habían prohijado el anterior perdón, se lanzaron en contra y propiciaron un referéndum revocatorio de la ley. En abril de 1989, con un año electoral ya comenzado, la ciudadanía uruguaya votó y ratificó la ley por 57% a 42%. Veinte años después, en noviembre de 2009, cuando el pueblo uruguayo eligió para Presidente de la República a un ex dirigente tupamaro —José Mujica— volvió a ratificarse la norma, que alcanzó así la mayor legitimidad que se recuerda para un texto legal. Pese a ello, se han juzgado y apresado no sólo a los Presidentes dictatoriales, el civil Bordaberry y el militar Tte. Gral. Álvarez, sino a una docena de militares y policías de graduación diversa, acusados de violaciones a los derechos humanos.

La amnistía a la guerrilla, al comienzo del gobierno, no motivó demasiados debates. Había quienes temían un rebrote intolerante pero predominó la voluntad pacificadora. El perdón relativo a los militares, en cambio, fue ardorosamente combatido hasta hoy. De un lado se esgrimía la necesidad de verdad y justicia; del otro se aceptaba la búsqueda de la verdad, pero no someter a la Justicia a los militares cuando, anteriormente, se había perdonado a los subversivos.

Cualesquiera fueren los argumentos filosóficos y morales que sustenten o controviertan esas leyes, hay dos conclusiones incuestionables. La primera es que ellas fueron pacificadoras, porque no hubo más rebrotes guerrilleros ni sublevaciones militares, como en cambio sufrió la vecina Argentina, cuyos acontecimientos se vivían prácticamente como propios a través de los medios de comunicación. La segunda es que el pueblo apoyó esos caminos de salida, ratificando dos veces una ley de amnistía a los militares que, más que un perdón a los responsables, fue un pronunciamiento a favor de la transición pacífica y de la mirada hacia adelante.

VII. La acción internacional

Otro elemento clave de la transición fue la proyección internacional del país. Un país de respetada tradición democrática y elevada consideración por su apego al derecho internacional había estado aislado por muy largo tiempo. Se

requería, entonces, una vigorosa acción diplomática. Bajo la conducción de Enrique Iglesias en los tres primeros y decisivos años del gobierno y del Dr. Luis Barrios Tassano en los dos siguientes, se puso en práctica una pensada estrategia de reinstalación del país en la comunidad internacional.

Para empezar, se reanudaron relaciones diplomáticas con Venezuela y Cuba, interrumpidas por razones diversas y en diferentes momentos. De inmediato se integró el país al Grupo de Contadora, que propiciaba la pacificación de América Central y resultó un cumplido éxito al evitar que el enfrentamiento entre Nicaragua y EE.UU. se intensificara. A él se añadiría luego el Consenso de Cartagena, grupo latinoamericano que procuraba soluciones políticas para el agobiante problema de la deuda externa. Estas dos iniciativas fueron un punto de inflexión en las relaciones de una América Latina más madura con unos EE.UU. más comprensivos.

La idea estratégica de la diplomacia uruguaya era lograr un apoyo internacional sustantivo a la democratización del país y a las medidas, a veces difíciles, que había que adoptar en el terreno de la pacificación. A la vez, encontrar socios relevantes que pudieran acompañar económicamente al país cuando la refinanciación de la deuda externa, en toda América Latina, rebasaba el enfoque financiero con una fuerte carga política. Estas necesidades coyunturales se añadían a la recuperación de los rumbos tradicionales del país, o sea, la protección de los derechos humanos, el compromiso activo por la paz en todos los escenarios posibles, la construcción de niveles más profundos de integración regional y la liberalización del comercio internacional distorsionado por los proteccionismos.

Como resultado de esta vigorosa actividad internacional, Uruguay fue escenario de reuniones y visitas de trascendencia y repercusión. Por vez primera en Sudamérica, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) salió de Ginebra y, en junio de 1986, lanzó la Ronda Uruguay, hasta hoy el mayor esfuerzo de liberalización llevado a cabo a nivel mundial.

Visitaron el país personajes tan relevantes como Juan Pablo II, en dos ocasiones, y los Cancilleres de la Unión Soviética, Eduard Shevardnadze, y de los EE.UU., George Shultz, que estaban escribiendo un trascendente capítulo de la historia diplomática: el fin de la Guerra Fría.

La presencia constante de los Presidentes de Francia y España, François Mitterand y Felipe González, tanto visitando Uruguay como recibiendo al gobierno uruguayo por todo lo alto, resultó de enorme valor. El prestigio personal de las dos figuras más relevantes del socialismo democrático fortaleció el proceso de pacificación uruguayo, tanto afuera como adentro mismo del país, donde su palabra era particularmente escuchada.

Otra apertura relevante de aquellos años fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas con China. Aunque hoy parezca ridículo, no era políticamente sencillo dar ese paso, que fue muy cuestionado en el Parlamento y en la prensa, pero que, en la perspectiva del tiempo, es uno de los grandes episodios de aquel período.

En la dimensión regional, el proceso de democratización generó un nuevo clima en las relaciones entre Argentina y Brasil, que dejaron atrás años de recelo y desconfianza recíprocos para construir un ámbito de real cooperación. Uruguay se volcó resueltamente a apoyar esa aproximación y, a la vez, procurar su incorporación a los acuerdos que ambos países venían logrando. Se produjo así lo que entonces se llamó la "trilateralización" de la relación, solemnizada en siete reuniones que produjeron documentos y acuerdos expresivos de la voluntad común de seguir adelante con el proceso iniciado. El mismo cuajaría en 1991 con la suscripción del Tratado del Mercosur, en Asunción.

VIII. Desde la perspectiva

Un largo cuarto de siglo nos separa hoy de aquel 1985 en que Uruguay se sumaba, junto con Brasil, a la ola democrática que había iniciado un año antes Argentina. Cada país vivió el tránsito a su modo y, como dice Ortega y Gasset, "la perspectiva organiza la realidad".

Brasil y Uruguay procuraron, por la vía de las amnistías, que el pasado violento no pesara como hipoteca del futuro; Argentina intentó hacer justicia sobre esa historia aún latente y, en parte, lo logró, pero hubo de detenerse en cierto momento ante los rebrotes guerrilleros y las insubordinaciones militares, que no le dieron un día de tregua.

En lo económico, Brasil y Argentina sufrieron procesos severos inflacionarios que no permitieron ofrecer un marco de estabilidad a la producción nacional y la inversión extranjera.

Habían llegado a la democracia por caminos diversos. Brasil armó su salida con una operación de ingeniería política producida adentro mismo de las instituciones heredadas de la dictadura. Argentina, en cambio, vivió el colapso de un régimen militar que no pudo sobrevivir a la ominosa derrota de la Guerra de las Malvinas y entregó el poder sin un período de negociación, como en cambio lo hizo Uruguay, obligado por las circunstancias de un régimen que, si bien estaba políticamente agotado, militarmente mantenía su control sobre el país. Situación parecida a la que se daría más tarde con Chile, donde el régimen militar preservaría importantes parcelas de poder por unos cuantos años más.

Estas experiencias, tan distintas, nos brindan la lección histórica de que cada país debe articular sus procesos políticos de acuerdo a su propia realidad,

tradición e idiosincrasia. Por caminos distintos, todos llegaron a lo mismo. Y si hoy el proceso de integración no muestra el brío esperado, no es por resultancias de aquellos años sino por la irrupción de nuevas situaciones políticas.

El proceso uruguayo estuvo siempre pautado por las características del país. El diálogo entre militares y políticos, o de políticos entre sí, rescató los viejos hábitos de su vida pública, en que la convivencia fue siempre el espíritu dominante. La conciencia democrática no se debilitó nunca en la sociedad, al punto que —restablecidas las instituciones— su funcionamiento se recobró rápidamente. Es más: los propios militares no intentaron una sustitución del sistema, incluso acataron los pronunciamientos populares y hasta depusieron al Presidente constitucional —ya devenido titular de facto— cuando pretendió disolver definitivamente los partidos fundacionales de la República.

La política económica estuvo todo el tiempo al servicio de la restauración institucional y por ello no buscó los extremos sino los promedios, dentro de una línea general que privilegió la exportación como dinámico motor de expansión. Eran tiempos en que flotaba en el ambiente un aire privatizador que, si en aquel momento se hubiera trasladado a la República Oriental, habría dividido al país y, como consecuencia, arriesgado el superior objetivo político. Lo interesante es que con gradualidad se creció, se bajó la pobreza drásticamente, se redujo la mortalidad infantil y se vigorizaron el empleo y el salario. Tras años de autoritarismo, precedido de tiempos de violencia y desorden, este clima de razonabilidad puso nuevamente a Uruguay en su sendero histórico.

Cuando se mira hacia atrás, siempre pueden imaginarse mejores caminos a la luz de las resultancias. No es la experiencia uruguaya la excepción. Ese anacronismo, sin embargo, de juzgar épocas pasadas con parámetros y climas presentes, no conduce sino a errores de percepción. Lo que importa es comprobar los hechos y entenderlos dentro de un contexto de tiempo y lugar. Quienquiera mire aquellos diez años de Uruguay, de buena fe no podrá sino reconocer que el país recuperó su democracia sin nuevos desgarramientos y que, sin prisa pero sin pausa, se reencontró con un sendero de racionalidad económica, tolerancia política, responsabilidad social y amplia visión internacional.

IV

EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA

9.
El cientista social de las políticas públicas de América Latina

Ricardo Lagos*

América Latina enfrenta desafíos nuevos. Y éstos, a su vez, indican que está por concluir el ciclo de desarrollo del último medio siglo. Justamente son estos desafíos los que Enrique Iglesias ha ido afrontando, uno a uno, desde muy joven. Ha aprendido la dinámica de los cambios y cómo éstos obligan a innovar con otras políticas.

Cuentan los cronistas que Enrique Iglesias se asomó a los desafíos de América Latina hace sólo 54 años, cuando fue ungido en su país, Uruguay, como Secretario Ejecutivo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). ¿Cuántos sueños, cuántas teorías, cuántas modas han desfilado por el paisaje latinoamericano a lo largo de todos esos años? Tal vez Enrique Iglesias cuando mira hacia atrás podría, al igual que el gran historiador Eric Hobsbawn, hablar de "*Interesting Times*". Sí, porque los tiempos de Enrique Iglesias, esto es, la segunda mitad del siglo XX y la primera década del XXI, son los tiempos en donde América Latina ha transitado por un cúmulo de desafíos, por un cúmulo de explicaciones sobre sí misma o doctrinas autocomprensivas que con justeza puede ser catalogado como una vorágine política económica y social muy interesante, a la Hobsbawn. A ratos incluso pareciera que efectivamente los economistas son grandes cientistas sociales cuyo objetivo es explicar por qué las cosas sucedieron o por qué no sucedieron si de acuerdo a la teoría debían suceder. Pero lo que sí está claro, es que Enrique Iglesias ha sido capaz de navegar en este mar proceloso; ¿qué duda cabe?

Desde 1972 y hasta 1985, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue la nutriente de Enrique Iglesias y él de ella, y lo ha seguido siendo después que dejara su Secretaría Ejecutiva. CEPAL, en verdad, nos alimentaba a todos desde el proyecto de Raúl Prebisch[1] en su "Estudio Económico de América Latina" de 1949, que examina y explica cómo los

---

*Ex Presidente de Chile.

1 Raúl Prebisch, fue el responsable directo de la elaboración del citado Informe de 1949. Fue en el seno de la CEPAL donde tuvo lugar el programa de reflexión e investigación inaugurado por Prebisch en 1949, el cual se desprendía esencialmente del diagnóstico de la profunda transición que se observaba en las economías subdesarrolladas latinoamericanas, que evolucionaban del modelo de crecimiento primario-exportador, "hacia afuera", al modelo urbano-industrial "hacia adentro", en parte como consecuencia del funcionamiento incorrecto de la "teoría de las ventajas comparativas". Se da un deterioro constante de los términos del intercambio que afectan severamente a los países subdesarrollados.

términos de intercambio operan en contra del modelo primario con crecimiento exportador "hacia afuera" de las economías latinoamericanas, sugiriendo modificarlo "hacia adentro". Esto es, había una economía basada en un centro industrializado y una periferia proveedora de materias primas al centro industrial y de ahí a plantear la teoría de la sustitución de importaciones había solo un paso.

Entiendo que la primera visita a Chile, mi país, de Enrique Iglesias, fue en los años cincuenta cuando aquí había un gran debate sobre la inflación desatada en aquellos tiempos. En 1955 ésta fue superior al 80% y obligó al gobierno de la época, después de un largo debate, a traer a un conjunto de técnicos extranjeros para corregirla, fue la denominada "Misión Klein-Sacks"[2]. Y gracias a ello, ese joven economista Iglesias se asomó por estas latitudes para dar su opinión sobre el recetario de Klein-Sacks. Es la época donde desde la CEPAL otro joven economista, Osvaldo Sunkel, escribe en *Trimestre Económico* sobre la inflación y "un enfoque heterodoxo" que tiene que ver con las raíces estructurales del fenómeno. Son dos puntos de vista absolutamente distintos: el recetario de la Klein-Sacks y el enfoque heterodoxo de Sunkel. Pero así ha sido el desarrollo de estos cincuenta y tantos años de Enrique Iglesias donde las distintas teorías se van enfrentando y entrelazando unas a otras e influyendo, a veces, unas a otras. Y es entonces, cuando nuestro homenajeado asume la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL a comienzos de los setenta, que se está constatando el fin de un ciclo económico. La teoría de sustitución de importaciones pasaba la etapa, como se decía en aquellos tiempos, desde la "sustitución fácil" a la "sustitución difícil" de importaciones. Y justamente acá es donde Enrique Iglesias comienza su análisis crítico acerca de la nueva realidad latinoamericana. Empieza a buscar la forma de poder abordar los estudios económicos de una manera más realista, porque ya las cifras de los años 1970 no encajaban en la tesis de Prebisch, lo que hizo necesario entrar de una manera más científica a tener más y mejores cifras. Para ello, la División de Desarrollo Económico, primero con Aníbal Pinto y luego con sus sucesores, inició un proceso de mayor realismo, en donde pasó a ser necesario tener un adelanto del estudio económico como una forma de llegar a incidir en los gobiernos de la región de una manera más rápida, efectiva y concreta. Apareció así el primer volumen del *Balance preliminar de las economías latinoamericanas* que se hace a finales de cada año calendario. A poco andar pasó de ser un elemento sustancial para el ideario económico de Enrique Iglesias, que lo esgrimía a menudo para darle efectividad a sus tareas desde la CEPAL. Más que dejar atrás la teoría de la sustitución de importaciones, ocurrió que cifras en mano constató que se estaba entrando en un nuevo ciclo económico, donde la sustitución de importaciones se hacía cada vez más difícil.

2 Esta misión fue ordenada por el entonces Presidente Carlos Ibáñez del Campo.

Y así se llega al final de la década de los años setenta donde se comienzan a percibir los primeros vientos que llegan de lo que sería la marea neoliberal a partir de las experiencias que, en sus respectivos países, implementaron Ronald Reagan y Margaret Thatcher. Se trata de la necesidad de diseñar políticas de ajuste, ante la inoperancia de la aplicación exclusiva de la teoría de la sustitución de importaciones. Así, el endeudamiento externo apareció como la única posibilidad real de los países latinoamericanos para mantener un cierto ritmo en el nivel de vida de sus países, pero en todo caso, a la larga, un ajuste estructural se hace inevitable. No era viable endeudarse permanentemente. Empezó así una etapa nueva, a partir de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) de restringir las políticas monetarias expansivas con respecto a las políticas fiscales si estas eran deficitarias. El remedio era apretarse el cinturón en materia de gasto público. Se trató, como bien se sabe, del preludio a la crisis de comienzos de los años ochenta en donde buena parte de los países de la región tuvieron disminuciones significativas en su producto. Y qué decir acerca de una de las consecuencias directas que normalmente conlleva este tipo de crisis: el eventual surgimiento de gobernantes autoritarios, para aplacar el descontento social.

Sí, porque no olvidemos que en la década de 1970, los "estados burocráticos autoritarios", al decir del cientista político Guillermo O'Donnell, son la mayoría en la región. Prácticamente no quedaron gobiernos democráticos en América Latina. En una u otra forma todos tenían o casi todos, un sesgo dictatorial. Difícil dirigir CEPAL en esas condiciones. Es allí entonces donde Enrique Iglesias, cifras en mano, comienza a demostrar cómo estas políticas inciden en un tema de empleo, desempleo y, más importante, desempleo encubierto a partir de esta economía sumergida del empleo, grupos marginales y el subempleo consiguiente. Dentro de este esquema es donde empieza a percibirse lo que se llamó la "*década perdida*", la década de 1980, como consecuencia de la crisis y las recetas neoliberales en aplicación.

A finales de la misma, empero, comenzó a emerger la posibilidad de un nuevo pensamiento, y Enrique deja abierto el camino para ello. Había decidido renunciar a la CEPAL porque creyó que había llegado el momento de servir a su país cuando éste recuperó la democracia como Ministro de Relaciones Exteriores, cargo que desempeñó durante cinco años con su brillantez habitual bajo la conducción del Presidente Julio María Sanguinetti. Allí tuvo una participación activa en la Ronda Uruguay que dio origen a la Organización Mundial del Comercio[3]. Es a partir de este hito que nuestro homenajeado entró en un terreno distinto, mucho más político, para desde allí construir cortapisas

3 Fue Iglesias como Presidente de dicha Conferencia que tras 24 horas seguidas de negociaciones alcanzó el éxito final logrando un acuerdo que se veía muy difícil. Allí afloró esa cualidad innata de Iglesias para lograr consensos a partir del conocimiento de los temas y de las posiciones de cada uno de los actores.

para enfrentar la marea neoliberal que inundó la década de 1980 y que fue la responsable, en buena medida, de que se estime que dicho período estuvo "perdido" en materia de crecimiento económico. Era preciso pensar en cómo se salía de aquello, al igual que cómo se dejaban atrás las dictaduras y se restablecían las democracias en nuestros países. Tiempos interesantes volvería a decir Hobsbawm, mientras en paralelo un lúcido Fernando Fajnzylber[4] planteaba por vez primera la necesidad de estructurar un crecimiento con equidad. A partir de este nuevo enfoque comenzó a gestarse una incipiente respuesta al "Consenso de Washington", que a partir del *Decálogo de Williamson*[5] surge con fuerza como la "sabiduría convencional" para la región.

Posteriormente, en el año 1994, el canciller uruguayo Iglesias, fue elegido Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Aquí le correspondió desde este nuevo cargo desempeñar unas tareas apasionantes. ¿Cómo se hace la transición de dictaduras a democracia en lo político y cómo se retoma el hilo del crecimiento a partir de la década perdida? ¿Cómo enfrentar a esas alturas el ya cojo Consenso de Washington sin políticas sociales que garanticen que ese crecimiento llegue a todos los sectores? Es que el Consenso suponía que existe el chorreo y el *trickle down* y, después de un tiempo largo, se constata que no hay chorreo de ninguna naturaleza o si lo hay, éste demora demasiado. Esto obligó a avanzar más rápido con nuevas políticas públicas. Comienza la década de los noventa y se retoma el crecimiento, donde muchos países entienden que hay que buscar niveles de integración, pero donde estos niveles de integración tienen que ser también sin los niveles del elevado proteccionismo del pasado. De este modo, buena parte de los países junto con recuperar su democracia encuentran la necesidad de avanzar en políticas públicas, en donde será la mano visible de las políticas lo que permita garantizar que el crecimiento llegue a los sectores más desposeídos.

4 Economista chileno que estuvo exiliado en México durante la dictadura militar. En 1986, Fajnzylber regresó a Santiago de Chile y asumió la dirección del Departamento de Desarrollo Industrial de la CEPAL. En esas funciones lideró en CEPAL el difícil abandono de su modelo orientado hacia el mercado interno y desarrolló el concepto de una "integración activa en los mercados mundiales", que simultáneamente se diferenció claramente del Consenso de Washington, de los años ochenta.

5 El decálogo: a) Disciplina presupuestaria. b) Reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas como subsidios (especialmente subsidios indiscriminados) hacia sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructuras. c) Reforma Impositiva (buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados). d) Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés. e) Un tipo de cambio de la moneda competitivo. f) Liberalización del comercio internacional. g) Eliminación de barreras a las inversiones extranjeras directas. h) Privatización (venta de las empresas públicas y de monopolios estatales). (i) Desregulación de los mercados. j) Protección de la propiedad privada.

Y entramos entonces en el siglo XXI. Y digamos que con este siglo XXI, a poco andar, comienzan los años más rutilantes de América Latina. Años estelares, dirán algunos, donde el crecimiento de la región entre 2003 y 2008 hace aumentar el producto un 25% en esos 6 años. Como resultado, la pobreza disminuyó de un 44% de la población viviendo bajo la línea de pobreza a un 35%. Es cierto, dirán algunos, buena parte de aquello tiene que ver con que América Latina crece a distintas velocidades, lo que por lo demás ha ocurrido siempre. No es un continente homogéneo donde todos crecen al mismo tiempo y a similares velocidades. Está la América Latina más cerca de Estados Unidos, a partir del dinamismo de su economía que impulsa un rápido crecimiento en México. Están los países del Caribe que también en buena medida están fuertemente influidos por lo que ocurre en la gran república del norte. Luego están los países de América del Sur que tienen un crecimiento más acelerado, en buena parte, a partir del rápido crecimiento del mercado asiático, en particular China, que resulta un imán poderoso para demandar productos agrícolas, energéticos y mineros. ¿Resultado? Los términos del intercambio vuelven en un sentido contrario a los que nos indicaba el maestro Prebisch, y mejoran para América del Sur gracias a la demanda creciente de China y otros países asiáticos.

La crisis internacional de 2008 interrumpe este período durante uno o dos años, pero América Latina a partir de 2010 emerge con fuerza, con un nivel de crecimiento que no conocíamos y, más importante, con un nivel mayor de seguridad en su accionar económico. Es que América Latina después de tantas crisis había aprendido a manejar mejor la economía y su sistema financiero. Ya en la década de 1990, en todos los países se sabía cómo manejar la economía, que era necesario poner en orden las variables macroeconómicas, que era mejor si había una política monetaria independiente, que había que ser capaces de disminuir un poco el proteccionismo y, en algunos, hasta se hablaba con mucho entusiasmo del libre comercio, especialmente los países que tenían mercados más pequeños. Y así América Latina puede sostener que la primera década del siglo XXI no estuvo perdida, sino al contrario, que fue rutilante para la región.

Esta América Latina es distinta de la que había a inicios de los años noventa. Es una América Latina segura de sí misma porque, como se dijo, sabe manejar las variables económicas; es una América Latina que después de tantas crisis financieras tiene un sistema financiero en orden, que resiste la crisis que no resistió Europa ni Estados Unidos. Muchos de los bancos de la región latinoamericana eran bancos que están cumpliendo las reglas de Basilea I y Basilea II y también, adelantándose algunos a Basilea III. Tal vez, producto de tantas crisis, América Latina aprendió la lección. Junto a esta América Latina con mayor confianza en sí misma, aparece una América Latina donde buena parte de los países son ahora naciones de ingreso medio que ya no califican para

ayuda al desarrollo. Países que han dejado atrás buena parte de la pobreza y en donde nuevos sectores emergentes califican como sectores de ingreso medio. Aquí es donde hay un cuadro que plantea un nuevo desafío. Es este nuevo desafío el que sorprende a Enrique Iglesias, como hace 50 años, preguntándose cuáles son los nuevos derroteros que hay hacia adelante y cuáles son los caminos que debe seguir la región. A ello queremos dedicar las líneas restantes: ¿Cuál es el nuevo ciclo de América Latina y cómo se aborda ese nuevo ciclo y sus desafíos?

Se ha explicado que los primeros diez años del siglo XXI son tal vez de los mejores que ha tenido América Latina en las últimas décadas. Sea por el crecimiento de los países asiáticos y el aumento en la demanda de exportaciones de la región, sea como resultado de las políticas macroeconómicas que se implementaron en la década de los noventa, sea como resultado de aprehender un manejo macroeconómico serio y responsable junto a políticas monetarias adecuadas. Lo real es que el crecimiento al cual se ha hecho referencia en la región aparentemente está aquí para quedarse.

Algunos piensan que este período de aumento del poder de compra de nuestras exportaciones, producto de la demanda asiática tendrá todavía un ciclo largo. Se tiende a comparar con lo ocurrido a finales del siglo XIX y comienzos del XX, durante esos largos 40 años en donde como resultado del fin de la guerra civil en Estados Unidos, ésta se convirtió en la economía más pujante del orbe, que apuntalaba y arrastraba a la economía mundial. Al crecimiento de Estados Unidos se agrega la pujanza del Imperio Británico en todo su apogeo durante el largo período victoriano que permitió a éste tener un crecimiento acelerado, amén de los avances que se alcanzaban con los nuevos descubrimientos en el ámbito tecnológico. Por otra parte, la unificación alemana bajo Bismark, le permitió a este país participar activamente y llegar a comienzos del siglo XX a desafiar la hegemonía naval del Imperio Británico. Este largo apogeo de la revolución industrial, que tiene lugar en dichos países, es el que produjo entonces un crecimiento inusitado en América Latina a partir de las exportaciones y sus precios extraordinarios.

Muchos tienden a asimilar lo ocurrido hoy con ese período y se plantean que tal vez China ocupe el rol de los Estados Unidos de ayer, así como la India puede ocupar el rol de la Inglaterra Imperial de la Reina Victoria, y otros países del sudeste asiático como Malasia, Tailandia, Indonesia pueden equivaler al auge que tuvo la economía alemana tras su unificación. Lo concreto es que cuarenta

años es un tiempo enorme para esa época, pero hoy el progreso tecnológico, la globalización y las nuevas tecnologías hacen que el avance sea infinitamente más rápido y acelerado. Por ello muchos sostienen que no dure 40; podría durar 25 años. Y si es así, sólo llevamos 10 y por lo tanto podría esperarse 10 ó 15 años más de un rápido crecimiento. En otras palabras, que América Latina puede seguir creciendo gracias al dinamismo asiático. Estudios recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sostienen que por cada punto de crecimiento del producto chino, América del Sur tiene garantizado un crecimiento de 0,4%. No está mal. Si crece China a un 10%, América del Sur sin hacer nada verá incrementar su producto en un 4%.

Este argumento prosigue, y plantea que lo ocurrido en los últimos años con el retroceso de la pobreza y la expansión de los sectores medios va a continuar y que, junto a ello, también va a continuar el crecimiento del ingreso per cápita de la región. Varios estudios del FMI y de la OCDE sostienen que buena parte de los países de la región sobrepasarán los US$20.000 dólares de ingreso por habitante en los próximos 5 a 10 años. En efecto, países como Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, cruzarán la meta en los próximos 5 a 8 años, y países como Brasil, México, Perú y Colombia lo harán dentro de la próxima década. Esto plantea entonces dos retos esenciales que tienen que enfrentar los países de la región, a saber, ¿cómo hacer para superar la llamada trampa de los países de ingreso medio? y, también, ¿cómo hacer frente a las demandas de los sectores medios emergentes? Estos últimos, por cierto, no quieren volver atrás, cuando vivían en la pobreza, y tienen demandas cada vez más exigentes. Pretenden movilidad social. Demandan acceso igualitario y de calidad a la educación, en especial la universitaria para sus hijos. Son, pues, otras demandas y otras exigencias. Por lo tanto, debieran crearse también remedios de otro tipo: las recetas de las políticas públicas que se han venido aplicando hasta ahora con éxito tienen que ser modificadas para enfrentar el nuevo desafío. Y de igual manera, para no caer en la trampa de los países de ingreso medio, el debate es cómo harán los países para aumentar su productividad, mejorar su competitividad internacional y tener nuevas normas laborales que permitan tener mayor flexibilidad en la contratación de la fuerza de trabajo y su despido dependiendo de los mercados, pero al mismo tiempo mantener un ingreso relativamente alto, para que cuando se esté en épocas de desempleo, se logre de todos modos mantener los niveles de vida a los cuales están acostumbrados. La *flexiseguridad* que algunos reclaman hoy está entonces a la orden del día.

Pero además, prestigiosos estudios[6] demuestran que la estrecha correlación entre ingreso por habitante y el mejoramiento de los indicadores económicos y

6 Richard Wilkinson y Kate Pickett, The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger, Bloomsbury Press, Nueva York, 2010.

sociales, tiende a disminuir a medida que se llega a mayores niveles de ingreso. En realidad, los países desarrollados han comprendido que la relación no debe darse entre ingreso por habitante e indicadores económico sociales, sino más bien en la forma en que dicho ingreso se reparte entre la población. En otras palabras, se entra a una nueva etapa en donde lo determinante para mejorar los indicadores económicos, sociales, de salud, educación, etc. está determinado por la distribución de ingresos, esto es por los niveles de desigualdad. Y en ese contexto, los países de la región están lejos de acercarse a los niveles de distribución de los países hoy desarrollados. **He ahí, a esta altura de la historia, la diferencia entre desarrollo e infradesarrollo.** Hay entonces un doble desafío. Mantener el crecimiento y mejorar la distribución de ingreso. Digámoslo, fuerte y claro, América Latina hoy es una de las regiones con mayor desigualdad en el planeta. Los desafíos desde el punto de vista económico saltan a la vista, a saber: ¿Cuáles van a ser los instrumentos políticos de la región para seguir creciendo y en qué medida ciertas políticas de desarrollo industrial y de productividad pasan a estar a la orden del día? ¿Cuál puede ser el rol de los mercados y cuál el del Estado? Hasta ahora la región ha tenido distintos mecanismos y por supuesto distintas aproximaciones dependiendo del tamaño de los mercados y de la oferta de mano de obra. Ésta es la razón por la cual cada país tendrá que explorar su propia identidad y, al mismo tiempo, tendrá que ser capaz de abordar el tema, tantas veces dejado de lado, de las reformas tributarias que están permanentemente disponibles para generar nuevos ingresos.

En efecto, países que tengan un ingreso por habitante muy alto van a requerir de ingresos fiscales superiores a los actuales, en donde prácticamente todos los países de la región, con la excepción de Brasil, tienen un nivel de presión tributaria que no alcanza a ser el 20% o 22% del producto. Y sabido es que prácticamente ninguno de los países desarrollados de la OCDE pueden satisfacer las demandas de su población con estos menguados recursos fiscales. La media en los países de la OCDE es una presión tributaria superior al 35% del el producto. Le queda entonces un largo camino por recorrer a la región. Y sabido es lo difícil que resulta abordar este tipo de cambios en la estructura impositiva.

Como consecuencia de lo descrito, las políticas sociales que surgen a partir de este nuevo paradigma deben tender a **mejorar la distribución de ingreso, que es la meta final** a alcanzar, aunque compleja y difícil. De una parte, la creciente clase media tiene nuevas demandas y están más empoderados que en el pasado, por lo que naturalmente sus exigencias son más sofisticadas. ¿Por qué? Porque esta creciente clase media es más educada, tiene más y mejores conocimientos y las nuevas tecnologías de información (internet, twitter, Facebook) hacen que se consideren y se sepan mucho más informadas. De ahí entonces, ocurre que quien recorra hoy en día América Latina, notará una sensación de

insatisfacción, no obstante los mejores estándares económicos que la región ha alcanzado. Insatisfacción porque percibirá que se logró llegar a una etapa superior a partir de lo que han sido sus propios esfuerzos, pero a la vez que los niveles de desigualdad estructural de la región son inaceptables. Son los hijos de este observador, ahora, los que demandan mejor educación. En consecuencia, ¿cómo se logra poder financiar estas nuevas demandas? Digamos también que se exige un mayor nivel de protección por parte de la autoridad, por parte del Estado frente a lo que muchos perciben como los abusos de los que tienen poder. Existe entonces hoy, una mayor movilidad social que en el pasado y esa movilidad social hace que las demandas sean de naturaleza distinta.

A propósito de lo anterior, las políticas económicas con este nuevo paradigma pasan a ser diferentes. Pretender mejorar la distribución de ingreso vía subsidios, es decir, vía gasto fiscal, como cuando se aumenta el impuesto al valor agregado para poder focalizar recursos en los más necesitados, es una estrategia al parecer obsoleta. Es preciso reformar profundamente el sistema tributario vigente para que suceda lo inverso. Esta es la razón por la cual la política de distribución de ingreso, que a la larga implica una mejora en los accesos educacionales, obligue a modificar el sistema tributario, de suerte que haya una diferencia antes y después de los impuestos en la materia de distribución de ingresos. Sabido es que en América Latina prácticamente en ningún país cambia la distribución de ingreso luego de pagados los impuestos. Para decirlo en una sola cifra: El Gini[7] de distribución de ingreso en América Latina en promedio es equivalente a 0,54. El Gini en los países de la OCDE es 0,48. No hay una gran distancia. Sin embargo, el Gini después de impuesto en América Latina baja de 0,54 a 0,52, y en los países de la OCDE, en cambio, baja de 0,48 a 0,29. Ahí está la diferencia verdaderamente significativa entre unos y otros. Es ahí, entonces, a dónde debe apuntar nuestro desafío regional fundamental. Es una tarea ardua, difícil y compleja. Como acostumbraba decir John Kenneth Galbraith, aquel economista que "tradujo" la economía política a un "idioma" alejado de tecnicismos: "toda vez que se usa la palabra impuesto, el pobre sonríe porque piensa que algo puede caer sobre él. Los ricos miran con sospechas porque algo se les puede sustraer". Entonces, en último término, es un tema político. ¿Cuáles serán los mensajes de los ciudadanos a sus autoridades y cómo éstas podrán satisfacer esas demandas y nuevas exigencias? ¿Estarán los sectores más acomodados disponibles frente a este nuevo paradigma y realidad, para aceptar las modificaciones en distribución de ingreso por la vía tributaria? ¿Será viable hacer lo que muchos países en el mundo europeo hicieron, en donde, por

7 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

ejemplo y en la práctica, la presión tributaria española de 22% sobre el producto en 1982 subió a más de un 36% del producto catorce años después? Esta magnitud en el cambio es la que América Latina tiene que abordar ahora. Si quiere seguir creciendo, al decir de Stieglitz, entonces una mejor distribución del ingreso implica también un aumento en el mercado de consumo al interior de esos países.

El otro gran desafío consiste en cómo los países van a ser capaces de superar lo que se denomina como la "trampa" del ingreso medio. Sí, pues son muchos los países que llegan a los niveles de ingreso cercanos al que hoy tiene América Latina y que les cuesta dar el salto para llegar a alcanzar el nivel de los países ricos. Esta "trampa" surge porque muchas veces las ventajas que llevaron al aumento en la competitividad y al crecimiento tienden a desaparecer. Las ventajas por las cuales fue posible crecer pueden no seguir existiendo, si por ejemplo, hubiere una disminución en los niveles de demanda de los países asiáticos. O bien, puede también producirse una disminución en los niveles de competitividad por el aumento salarial resultado del rápido crecimiento. ¿Será necesario entonces abrir el debate acerca de fórmulas que aseguren la mantención del crecimiento económico, pero a partir de una nueva forma de entenderlo, esto es, a partir de una preocupación real por la desigualdad estructural? Es aquí donde pasa a ser determinante la forma en que el entendimiento público-privado, particularmente en los ámbitos de infraestructura, investigación y tecnología, pueda sugerir nuevos emprendimientos que rompan cuellos de botella que impiden seguir creciendo o alcanzando innovaciones que crean nuevas ventajas comparativas para estos países.

En suma, ha terminado el ciclo económico destinado exclusivamente a incrementar el ingreso por habitante. Se inicia otro en que, además de crecer, la distribución del ingreso tiene en la agenda económica un lugar determinante. Para ello deberán existir las políticas tributarias, y aquí entonces los dilemas son conocidos: ¿aumento a las empresas, aumento a las personas o aumento a fuentes de ingresos altos, provengan de personas o de empresas, para favorecer a los sectores medios? Y respecto del aumento de la tasa impositiva a las empresas, ¿cómo hacer para que éstas sigan siendo competitivas y tengan incentivos para continuar invirtiendo? Es claro, siempre será más fácil el tema de los impuestos indirectos: el impuesto al valor agregado u otro tipo de impuestos, como a las donaciones o las herencias. Sin embargo, no es evidente que este tipo de instrumentos sirva para lograr el cambio drástico en la distribución que se busca. Como fuere, hay una amplia batería de soluciones y opciones a discutir, el debate está abierto.

Y también, si queremos superar la trampa de los países de ingreso medio, el debate sobre las políticas económicas más adecuadas va a estar en todo su

apogeo. Y para ello si se plantearan políticas industriales, esto es, cuál va a ser el rol que van a tener las empresas estatales. Los países son distintos, pero los desafíos son similares. Un Petrobras o un Telmex, usted puede elegir; a uno se le incorpora capital privado a un fondo eminentemente estatal, a otro que ya lo tiene incorporado, se le hace continuar con la presencia del Estado. En fin, se trata de distintos modelos. Algo similar ocurre en el tema de investigación y desarrollo de ciencias en nuestra región, en donde los niveles, en proporción al producto, son todavía muy bajos. Y qué decir respecto del mundo científico que se debate en las universidades y su relación con el sector privado: ambos requieren todavía de puentes muy superiores a los actuales, para la interconexión entre ámbitos distintos indispensables para el progreso de nuestros países.

Además, por si lo anterior no implicara un gran desafío, este crecimiento distinto que se busca para llegar a ser un país desarrollado, tiene que hacerse ahora de una manera **sustentable**. En efecto, no hay duda que en este siglo XXI será, tan importante como el crecimiento, el que éste sea energéticamente sustentable. La sustentabilidad va a estar íntimamente ligada a la cantidad de gases de efecto invernadero que emita cada uno de nuestros países. En este siglo, dicha emisión por persona será un indicador del grado de civilidad bajo el cual se desenvuelve esa sociedad. El tema del cambio climático está aquí para quedarse. Por lo tanto, los países podrán tener mayores o menores ventajas comparativas según sea su nivel de emisiones. El desafío es muy grande porque queremos seguir creciendo y para crecer vamos a emitir más, si no se adoptan las medidas para evitarlo.

Es cierto que del total de emisiones de gases de efecto invernadero que existen hoy en el mundo, aproximadamente un 18% o 20% se produce como resultado de la deforestación, y América Latina, como un todo, tiene una gran ventaja: del total de sus emisiones, casi el 50% se debe a deforestación, debido en gran medida a lo que ocurre en el Amazonas. Sin embargo, aquí hay un ámbito respecto del cual América Latina puede tener un nivel de liderazgo a nivel mundial. Estamos en condiciones de aprovechar estas ventajas. Algunos países como Chile y Uruguay, a través de las políticas de reforestación, absorben buena parte de sus emisiones. Es otro camino para explorar. De lo que se trata entonces es que América Latina debe entender que el tema de emisión de gases de efecto invernadero va a ser un elemento esencial para la competitividad internacional. Muchos de nuestros productos van a ser juzgados por la cantidad de emisión que generan en su cadena productiva. En consecuencia, muchos productos (*commodities*) que hoy existen como tales, pasarán a tener precios distintos, según el nivel de emisión de los mismos. A mayor emisión, menor precio y viceversa. Éste será un nuevo desafío en escala planetaria y América Latina debiera comenzar a introducir este elemento en sus modelos de desarrollo y crecimiento.

Desde luego, hacia el año 2050 se estima que el mundo tendrá 9.000 millones a 9.500 millones de habitantes, en comparación con los 7.000 millones de hoy. Dado los niveles de gases de efecto invernadero, éstos no pueden ser superiores a 2 toneladas por habitante de acuerdo a las estimaciones científicas. Tremendo desafío para países como Estados Unidos, que tiene 22 toneladas, o Europa, que posee entre 10 y 12, Rusia alrededor de 8, América Latina alrededor de 6, China alrededor de 5 e India alrededor de 2. Porque querrá decir entonces que los niveles de crecimiento deberán alcanzarse a través de nuevas tecnologías de energía renovable, no convencional, que no contamina y una mayor eficiencia en la energía actualmente en uso. Estos serán los temas que marcarán el futuro a escala planetaria y también a América Latina. Son los desafíos en el ámbito económico.

En resumen, **el nuevo ciclo social**, antes marcado por políticas focalizadas para continuar reduciendo la pobreza (que habrá que mantener), ahora deberá estar dedicado a las nuevas políticas dirigidas a los sectores medios: políticas poblacionales, políticas relacionadas con la urbanización, con los espacios verdes de nuestras ciudades, el transporte público, la reducción del automóvil, en tanto los sectores medios se volcarán a ellos. En otras palabras, cómo organizamos ciudades adecuadas para la irrupción del automóvil en gloria y majestad. Por más que se hagan esfuerzos para mejorar el transporte público, la realidad es que con un ingreso por habitante entre los US$5.000 a US$25.000, esta mejoría va, fundamentalmente, a aumentar el parque automotriz. Las grandes ciudades en América Latina tendrán, entonces, un desafío aún mayor y una congestión mayor que la actual. Y estas son demandas directas de los sectores medios que exigen también mayor seguridad en la ciudad. Además, como ya se indicó, los niveles educacionales que esperan puedan acceder sus hijos serán más elevados y exigentes.

A propósito de la política demográfica se pueden establecer incentivos a la natalidad, por ejemplo, por la vía de que los segundos o terceros hijos tengan alguna atención preferente en materia de costes universitarios, si es que se pretende incentivar el crecimiento de la población, por supuesto.

¿En qué medida las nuevas sociedades van a tener un envejecimiento de población y por lo tanto la necesidad de incorporar nuevos incentivos? Las demandas no son sólo económicas, sino que los sectores medios van a requerir ciudades más amplias, áreas verdes, mayor seguridad, más y mejores lugares culturales a los cuales poder acceder.

Hay también **un nuevo ciclo cultural**. Temáticas como la igualdad de género o la diversidad sexual o, incluso, la diversidad étnica de la región. Tanto el tema indígena como el tema de la tolerancia religiosa son dos elementos que van a marcar buena parte de los debates de las sociedades del futuro. ¿Cuáles van a ser

las políticas que los países implementarán para hacer frente a ellos y en qué medida esas políticas van a marcar un antes y un después, desde el punto de vista de la organización de nuestras sociedades y de nuestras instituciones políticas? ¿Habrá medidas de discriminación positiva, habrá medidas de políticas especiales para los sectores marginales, habrá políticas de manera que garanticen a todos una movilidad social que hasta ahora ha estado ausente para algunos o para muchos? Hay acá una toma de conciencia mayor y ésta va a ser una de las áreas donde se van a dar las nuevas orientaciones.

Un nuevo ciclo político. Finalmente, se abre una etapa política distinta. Se da por supuesto que en la primera década del siglo XXI la democracia es la norma en los países de América Latina. Se da por descontado, también, que ahora se exige una democracia que funcione, una democracia que esté en condiciones de satisfacer las demandas de los ciudadanos a sus instituciones y autoridades. Hay una toma de conciencia en el ciudadano que requiere una mayor participación. ¿Qué instituciones diseñará la democracia futura para garantizar una mayor participación de la ciudadanía? ¿Existirá una mayor utilización del plebiscito como resultado de las nuevas tecnologías? Es obvio, éste no es un problema exclusivo de América Latina, es un problema que va a afectar la forma de entender el desarrollo de la política en todos los países. Pero así como la imprenta fue determinante para que los ciudadanos se informaran de los temas públicos y de ese modo se pudieran concebir las instituciones democráticas, así también la inmediatez de las nuevas tecnologías, el hecho que todos puedan a su vez ser emisores y receptores de opinión, significa un cambio copernicano en la forma de entender la democracia. Es como si ahora los millones de ciudadanos de un país o ciudad pudieran encontrarse todos los días en la plaza de Atenas para debatir sus temas, pero ya no son los 150 ó 200 atenienses, ahora son, como se ha dicho, millones. Es obvio que la democracia tiene que ser representativa para ser eficiente, pero también es obvio que esa ciudadanía más empoderada y con mayor conocimiento, precisamente por las nuevas tecnologías, puede recurrir a ellas para hacer oír su voz. Los hechos recientes ocurridos en la denominada Primavera Árabe demuestran que no basta con la virtualidad de las nuevas tecnologías. En algún momento hay que ir a la plaza y verse las caras, pero cuánto de esto va a dar origen a nuevas instituciones políticas es una pregunta que cabe sin duda formularse. ¿Podrán existir los plebiscitos revocatorios de autoridades que se hayan elegido? ¿Se podrá suponer que un número suficiente de ciudadanos pueda revocar una ley que sus representantes hayan aprobado, pero en relación a la cual esta ciudadanía está en desacuerdo? Todo esto, con los resguardos respectivos en cuanto a los quórum y niveles de participación en dichos eventos para que estos sean vinculantes. En otras palabras, habrá un debate institucional a escala planetaria, respecto del cual obviamente América Latina no se excepcionará. Es un tema que trasciende

al desafío latinoamericano. Aquello de ser tomado en cuenta, que *mi voz vale*, es un elemento común que los cruza a todos. Por ello, la necesidad de creación de estas nuevas instituciones va a estar en el centro del debate público que marcará el inicio de un nuevo ciclo político en la región.

Hemos hablado de un nuevo ciclo, de la crisis internacional y de los retos del futuro. Hasta ahora hemos tratado estos tres tópicos como tareas que se dan al interior de cada uno de los países de América Latina. Sin embargo, ello tiene lugar en un mundo cada vez más global, con políticas locales e internacionales que, cual efecto en cadena, inciden unas en otras. Es necesario, en lo sucesivo, algunos apuntes respecto de las políticas globales, las más relevantes de las cuales son las que se derivan de la crisis económica internacional.

En efecto, esta crisis ha puesto en cuestión, como se ha recordado, buena parte de los supuestos del neoliberalismo, y, a decir verdad, buena parte de los mecanismos para enfrentarla tienen que ver más con ideología que con soluciones pragmáticas. Por ello hoy aparecen con más fuerza muchas soluciones de carácter keynesiano y al mismo tiempo aparece, con más fuerza, la necesidad de reformar instituciones, lo que hasta ahora había sido imposible hacer. Habrá, como resultado de la poscrisis, un cambio en las relaciones de poder. Aparecen fortalecidos los países emergentes: China, India, Sudáfrica, México, Brasil y América Latina en general, respecto de Estados Unidos y Europa. ¿Cuál será el efecto de esta nueva realidad que emerge? Está por verse. Las relaciones serán más igualitarias y por lo tanto el rol que tendrá América Latina le obligará en el futuro a buscar mecanismos para hablar con una sola voz. Lo intentó Chávez con su América Bolivariana, pero quizás habrá que buscar fórmulas menos ideologizadas con el propósito de lograr consensos transversales. Como fuere, la cuestión de que América Latina, al asumir los nuevos retos del futuro deberá hacerlo bajo una sola voz es tal vez la principal de las consecuencias de lo acaecido. Si no lo hace, podrá pasar a la irrelevancia y el resto del mundo entenderá que es mejor entenderse directamente con los tres países que operan dentro del G20: México, Brasil y Argentina.

Esta variación en el escenario global implica, como se dijo para América Latina, asumir nuevas responsabilidades. Entonces ¿será posible hacerlo en la ya anquilosada Ronda del Desarrollo de Doha en materia comercial? Sabido es que las dificultades de ésta han sido enormes y ahora muchos están planteando la necesidad de un entendimiento comercial o de libre comercio directo entre Europa y Estados Unidos.

¿Cuál sería el efecto de dicho acuerdo sobre América Latina? ¿Cómo se prepara para este efecto la región? Son preguntas que se deben responder de una manera relativamente urgente. Y qué decir de las regulaciones financieras que empiezan a emerger en esta nueva arquitectura internacional. Existe, pues, una ventaja no despreciable respecto de estos temas por parte de América Latina y, si tenemos la casa en orden, América Latina podrá también desplegar sus visiones e ideas al mundo desarrollado. ¿Cómo es posible sostener la legitimidad de un sistema financiero cuando se descubre que durante años las principales instituciones bancarias estaban en condiciones de manipular la tasa interbancaria ofrecida de Londres (London InterBank Offered Rate)? ¿Cómo es posible que el sistema financiero y los principales bancos tengan que pagar multas por miles de millones de dólares como resultado de haber aceptado operaciones que claramente tenían que ver con el lavado de dinero? ¿Cómo es posible que cuando aquello ocurrió, como señaló un prestigioso periódico internacional, ninguno de los ejecutivos haya sido llevado al banquillo de los acusados, porque en definitiva lavar dinero es un acto criminal? Así, la región está cada vez más consciente, de una u otra forma, que esta nueva realidad obliga a reestudiar las regulaciones y el futuro rol que el sector financiero jugará en la economía del futuro. No olvidemos que este sector representaba apenas un 10% de la economía mundial hace 30 años y ahora se acerca al 30%. Son muchos los que sostienen que es este crecimiento del sector financiero el que habría ahogado una expansión del sector propiamente productivo.

Otro tema relevante de la agenda internacional es el del combate al narcotráfico. América Latina, en efecto, ya ha comenzado un debate a partir de la percepción en virtud de la cual la guerra clásica para enfrentar el tema de la droga se está perdiendo por obsoleta y se han planteado nuevas modalidades para que al menos las drogas blandas puedan ser aceptadas y no hacer que el consumo de las mismas sea ilícito. Este tema, comúnmente tratado como un asunto de política interna, todos sabemos que se transformará en un tema de política internacional y de hecho ya ha entrado en la agenda multilateral.

Parecido es el tema de las migraciones, donde muchos insisten en tratarlo también como tema de política interna siendo que no es tal. Me pregunto al respecto, ¿cómo es posible que se acepte que en este mundo globalizado todo se transfiera libremente, ya sea el capital, los bienes o los servicios de un punto a otro, menos el derecho inalienable del ser humano de poder moverse libremente también de un lugar a otro? Me refiero al denominado *derecho a emigrar*.

Y qué decir de otros elementos tan fundamentales como los anteriores, que tienen que ver con las pandemias, o con el tema de la guerra y la paz y el Consejo de Seguridad. Aquí América Latina tendrá también que abocarse a cómo relacionarse con los nuevos poderes que empiezan a emerger. Sí, el

Atlántico Norte fue la principal fuente de crecimiento del comercio después de la Segunda Guerra Mundial, esto ha variado y hoy claramente dicho motor está ya en el Pacífico. El rol que ha estado asumiendo China es un rol nuevo. ¿Qué ocurrirá cuando China tenga un producto bruto superior al de Estados Unidos? Y esto que se pensaba que iba a ocurrir en un futuro bastante lejano hoy sabemos que se aproxima a pasos agigantados. Pero claro, esta realidad que para nosotros como occidentales nos parece novedosa, para China, en cambio, no es novedad. Para ellos el mundo vuelve a la normalidad porque fue sólo a partir de 1750 cuando Occidente, Europa y luego Estados Unidos, tuvieron la supremacía del producto bruto mundial. Antes de la Revolución Industrial, durante dos mil años, China e India tenían mucho más de la mitad del producto mundial. Entonces, para el mundo chino esto es volver a la normalidad, sin embargo, para occidente no solo se trata de un cambio en la hegemonía económica desde Estados Unidos hacia China, sino que también es un cambio que, por primera vez, se da desde un país continente a otro país continente.

En el pasado, cuando la hegemonía cambiaba de España a Francia o de Francia a Inglaterra, o Inglaterra comenzaba a disputar la hegemonía con Alemania, para luego pasar ésta a Estados Unidos, era una hegemonía que se daba dentro de un club en que todos tenían la misma filosofía y, al mismo tiempo, era una hegemonía que se desplazaba de país a país. Hoy en cambio, vemos que son países continentes los que se disputarán la hegemonía y también por primera vez esta hegemonía va a cambiar desde el mundo de Sócrates al mundo de Confucio. Es cierto, antes Occidente no estaba consciente de esto y probablemente Asia tampoco. Eran continentes que vivían cada uno en su propio mundo, a pesar de estar ambos en un mismo planeta. Pero ahora, esta transferencia de poder de una civilización a otra es sin duda alguna un hecho inédito que va a tener lugar por primera vez en nuestro planeta, en tanto todo el planeta está consciente de ello.

La supremacía a escala mundial depende de muchos factores: económico, militar, político y cultural. Claro, todos sabemos que a largo plazo son las fuerzas económicas las que justifican la capacidad militar de cada uno de estos bloques y, a su vez, es el brazo militar el que determina cuál es la fuerza del poder político crudo cuando no hay instituciones internacionales que medien entre uno y otro. También sabemos, por supuesto, que los valores culturales son determinantes a escala planetaria. Sin embargo, ¿son acaso tan distintas las visiones de Sócrates y Confucio? Después de todo sólo 9 años separan a uno de otro. Confucio muere 9 años antes del nacimiento de Sócrates. ¿Habrá sabido Sócrates de la existencia del pensamiento de Confucio? Aparentemente no. Pero, cualquiera que sea lo que depare el futuro, si efectivamente se produce una transferencia de poder desde Estados Unidos a China, será la primera vez que esa transferencia tiene lugar a nivel mundial y en donde el mundo se da cuenta de dicha mutación.

Esto es tal vez el elemento más novedoso de lo que ocurre. Y frente a ello, me pregunto cuál debe ser la relación y la forma de actuar de América Latina frente a lo que ocurre en el entendimiento entre Estados Unidos y China.

Existe un amplio campo para ejercer una suerte de interacción, o ello implica comprender también que cuando se habla de un Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP)[8], debiera tratarse en primer lugar de una suerte de G2 en donde China y Estados Unidos, conscientes de su rol, busquen ser socios más que poderes que se enfrentan. Kissinger, por ejemplo, sostiene que para que esa transferencia de poder sea más efectiva y esa sociedad más exitosa, se requeriría la participación de algunos otros Estados, como Australia, Corea, Vietnam, Indonesia, Tailandia, Malasia, etc. El planteamiento de Kissinger en su último libro *On China* (Random House, 2012) es interesante en el sentido de que aporta una sugerencia para esta nueva etapa: Para evitar la pugna entre los dos grandes bloques, es necesario contar con un conjunto de Estados que pueden también participar. Es allí donde nos parece tan importante el rol de América Latina y en donde creemos que sería un profundo error para ella pensar que en la nombrada sociedad sólo participan los Estados que tienen costas que miran al Pacífico. No. América Latina debe participar como un todo para pesar más. De la misma manera que cuando se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), por ejemplo, la Alianza del Atlántico no pensó en ningún momento que sólo los Estados europeos que miraran al Atlántico participarían. Desde el inicio Italia jugó un rol fundamental, y qué decir cuando se incorporaron los países de Europa del Este, pues todos entendieron que, no obstante estar lejos del Atlántico, debían participar también de esa sociedad entre Estados Unidos y Europa. En suma, América Latina debiera mirar con particular interés en qué medida nos vamos a beneficiar de este rol creciente de China.

En síntesis, estos nuevos desafíos obligan a tenеur claridad en los propósitos. Una cosa es que los países de América Latina que miran al Pacífico puedan beneficiarse como resultado de una mayor red de conexiones y servir como puente entre Asia y los países de América Latina que miran al Atlántico. Sin duda alguna. Pero no debemos olvidar tampoco que, en la nueva geografía, la distancia cambia sustancialmente. Hoy, después de todo, un barco que parte del Atlántico demora uno o dos días más en llegar a las costas de China o la India por el Atlántico que aquel que lo hace desde el Pacífico. Es aquí entonces donde debe existir una mirada de largo plazo, y en donde América Latina podrá definir cuál será su rol en el siglo XXI.

Debemos ser capaces de interactuar en un mundo cada vez más global y entender que en ese mundo global son las grandes regiones del planeta las que

8 Tratado de libre comercio multilateral que tiene como objetivo liberalizar las economías de la región del Asia-Pacífico y que está en plena discusión.

interactúan e interactuarán unas con otras. Si como región no somos capaces de hacerlo, seremos simplemente espectadores del mundo en cuya creación participen otros. Debemos estar presentes en la creación de ese nuevo mundo, pero ello obliga entonces a tener una mirada común y utilizar los distintos mecanismos que hoy tenemos para poder ordenarnos y ocupar el rol que estamos llamados a ejercer por nuestra importancia económica, por nuestros valores culturales y por la identidad de cada una de nuestras naciones, y qué queremos proyectar y contribuir para conseguir un mundo mejor.

En fin, en buena parte de estas tareas que he enumerado, nuestro homenajeado Enrique Iglesias sigue siendo un participante activo. Sí, porque desde la Secretaría General Iberoamericana ha luchado incansablemente por hacer de ésta un instrumento eficaz para un conjunto de estos complejos temas. Lo vemos día a día interactuando con la experiencia que da una mirada de 50 años en el escenario latinoamericano, trabajando para lograr que en este nuevo escenario, América Latina encuentre también su destino global, y a partir de ello participe en construir un mundo más justo.

10.
Desafíos en la política monetaria de los mercados emergentes integrados al mercado mundial de capital: Parada repentina, dolarización de los pasivos y prestamista de última instancia

Guillermo A. Calvo*†‡

Resumen: El documento sostiene que las economías de mercado emergente (EME) integradas en el mercado mundial de capital enfrentan vulnerabilidades financieras que socavan la eficacia de un prestamista de última instancia (PUI) local. La política monetaria está íntimamente vinculada al estado del mercado de crédito, y este último es sensible a las perturbaciones externas, especialmente si los préstamos bancarios están denominados en términos de divisas ("dolarización de los pasivos internos"). Por lo tanto, el banco central debería estar preparado para operar como PUI durante una parada repentina (de los ingresos de capital) mediante la oportuna liberación de las reservas internacionales de manera eficaz. La intervención en el mercado de divisas es una posible modalidad, pero las políticas heterodoxas pueden ser más eficaces (por ejemplo, crédito dirigido al sector de la exportación, como en Brasil, 2002 y 2008). Las políticas heterodoxas están plagadas de complicaciones operativas y políticas y, por lo tanto, precisan de coordinación previa entre las dependencias de gobierno (por ejemplo, el banco central, tesorería). El documento también afirma que la intervención cambiaria puede ser adecuada durante períodos normales, pero de alta volatilidad, ya que la tasa de interés del banco central puede llegar a ser una señal débil eclipsada por los cambios en la prima de riesgo país (por ejemplo, el índice de los bonos de los mercados

* Universidad de Columbia y NBER

† Quiero dedicar este trabajo a mi amigo Enrique V. Iglesias, quien, como Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, estableció las bases para el Departamento de Investigación del Banco. Esto permitió al Banco tener un papel de liderazgo en el debate de los nuevos problemas y retos planteados por la globalización financiera. He tenido el privilegio de trabajar con Enrique en mi calidad de economista jefe del Banco. Esto me dio la oportunidad de apreciar su profundo conocimiento de la región y su inimitable capacidad para luchar -y ganar-las batallas diplomáticas con magnifico estilo y encanto, sin perder esperanza o abandonar sus principios.

‡ Una versión anterior de este documento (ahora revisado a fondo y abreviado) fue escrito mientras yo estaba en el BID, y se distribuyó como el documento de trabajo NBER 12788, diciembre de 2006. Estoy muy agradecido a José De Gregorio, Márcio García, Frederic Mishkin, Ugo Panizza, Andrew Powell, Ernesto Talvi, John B. Taylor, Rodrigo Valdés, y los participantes en la reunión de la Red Latinoamericana de Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas en la sede del BID, 19–20 de octubre de 2006, por sus útiles comentarios; y especialmente a Gonzalo Llosa, como ayudante de investigación. Como es usual, las opiniones aquí vertidas no representan necesariamente las del BID.

emergentes (EMBI) de JP Morgan). Es aconsejable que las normas sean bien conocidas por el público y los operadores del mercado de capital con el fin de evitar crear una costosa confusión. De lo contrario, recurrir a la intervención cambiaria puede ser entendido por el público como un abandono de los tipos de cambio flexibles y un retorno a la fijación de los tipos de cambio.

I Introducción

Las crisis financieras recientes han mostrado que la turbulencia de los mercados de capital es un fenómeno que puede surgir muy rápidamente y tomar una variedad de formas inesperadas. Además, el efecto contagio no puede ser descartado. Incluso las economías economías que experimentan desequilibrios fiscales y de cuenta corriente relativamente pequeños, pero que están integradas al mercado mundial de capital, pueden entrar en serias dificultades si pierden acceso a ese mercado. Esto implica que prevenir las crisis financieras puede ser muy difícil a nivel individual. Afortunadamente, sin embargo, la experiencia y los estudios que han tenido lugar tras varias de estas crisis demuestran que una adecuada política interna puede contribuir a mitigar sus efectos.

El documento se centrará en opciones de política monetaria que podrían ayudar a las economías de mercado emergente (EME) a defenderse de una mejor manera del contagio financiero, teniendo en cuenta dos características principales, a saber, la vulnerabilidad a paradas repentinas (*sudden stops*)de los ingresos de capital internacional y la dolarización de los pasivos (deudas denominadas en divisas extranjeras)[1]. El trabajo se basa en investigaciones que identifican los factores que pueden aumentar la probabilidad de la parada repentina (véase Calvo *et al.* (2008)). Especial hincapié se hará en la dolarización de los pasivos internos (DPI), es decir, deuda en dólares de los residentes nacionales con respecto al sistema bancario interno. El documento sostiene que estas características —ignoradas por la teoría monetaria convencional—[2] socava gravemente la función del banco central en su rol de prestamista de última instancia (PUI), una institución fundamental que ayuda a mitigar los efectos de las crisis financieras.

1 En lo que sigue, "dólar" se identifica con "moneda extranjera". En Eichengreen et al. (2005), la dolarización de los pasivos se llama pecado original. La expresión "pecado original", sugiere la idea de que los mercados emergentes pueden no ser capaces de hacer borrón y cuenta nueva, lo cual es discutible. Para ser justos, la expresión dolarización de los pasivos, que se utiliza aquí, no está exenta de imprecisión semántica (p. ej., ¿Está la deuda de Estados Unidos dolarizada?).

2 Este comentario refleja la situación en el año 2006. Por ejemplo, la expresión prestamista de última instancia no aparece en el Índice de Woodford (2003), una obra maestra de exposición de teoría monetaria. Además, ni el PUI, ni la DPI son mencionados en Stiglitz y Greenwald (2003), un volumen que pone gran énfasis en las imperfecciones financieras nacionales. Sin embargo, existieron importantes excepciones, p. ej., Céspedes, Chang y Velasco (2001), Caballero y Krishnamurthy (2005). Una actualización: Estos tipos de asuntos están regresando muy fuertemente en la literatura de las economías avanzadas, motivados por cuestiones que se pusieron de manifiesto en el contexto de la crisis de las hipotecas; véase el excelente análisis de Borio (2012).

La sección II comienza por definir los PUI, y argumenta que las EME que están integradas al mercado mundial de capital enfrentan serios desafíos en la creación de un PUI eficaz. La discusión continúa con la utilización de las reservas internacionales durante paradas repentinas. Se argumentará que una gestión adecuada de episodios de parada repentina debe ocupar un lugar prioritario en la agenda del banco central, porque de lo contrario, estos episodios, aunque infrecuentes, pueden empeorar las perspectivas de crecimiento a largo plazo. La sección III desplaza el foco a períodos "normales" o "tranquilos" y analiza la política monetaria teniendo en cuenta las debilidades destacadas en la sección II. La sección destacará que la mayoría de los modelos monetarios son muy deficientes, especialmente para economías emergentes; y argumentará, además, que el manejo de la tasa de interés del banco central puede no ser un ancla nominal efectiva, en cuyo caso deberá ser reforzada con anclas nominales adicionales, como la fijación ocasional de tipos de cambio. Estas políticas heterodoxas requieren la coordinación con otras ramas del gobierno. Además, para evitar confusiones innecesarias, es aconsejable que las políticas estén bien entendidas por el sector privado, los encargados de formular las políticas y las instituciones financieras internacionales. La sección IV presenta algunas conclusiones.

II Prestamista de última instancia y parada repentina

a. Prestamista de última instancia (PUI)

Un PUI es una institución que es capaz de prestar a tasas de interés asequibles a sectores (público o privado) que tienen el crédito restringido. Normalmente, esta función es llevada a cabo por el banco central. Un PUI eficaz posee ya sea recursos propios (por ejemplo, reservas internacionales) o es capaz de obtener préstamos en el mercado de capital a tasas de interés razonables. La Reserva Federal de Estados Unidos (FED) es un ejemplo de este último tipo. En esas condiciones, el banco central puede funcionar como PUI sin interferir con su papel de garante de la estabilidad de precios. Los dos tipos de actividades son independientes una de la otra. Éste no es el caso en la mayoría de las EME[3].

Consideremos un episodio de parada repentina en un contexto de libre movilidad de capitales[4]. Normalmente, en las EME, el golpe afecta no sólo al sector privado, sino también al gobierno, por ejemplo el banco central. Por lo tanto, más allá de las reservas internacionales, los préstamos del banco central han de ser financiados por el señoreaje, es decir, dinero impreso, o sustitutos del dinero como los bonos internos, lo cual compromete la estabilidad de precios.

3 La crisis subprime puso en evidencia que aun las economías más avanzadas pueden sufrir las mismas dificultades, especialmente en Europa; véase, p. ej., Borio (2012)

4 Los controles de movilidad del capital son una opción política relevante, pero no se tratarán aquí debido a que el objetivo central de este estudio es economías integradas al mercado mundial de capital.

Los bonos nacionales son sustitutos del dinero porque, de lo contrario, durante paradas repentinas, sería difícil encontrar agentes que estuvieran dispuestos a tomar esos bonos de forma voluntaria; sin barreras a la salida de capitales, es probable que los residentes en el país sigan el ejemplo de los extranjeros y se nieguen a comprar bonos del gobierno durante dicho episodio.

El PUI en las EME también puede resultar ineficaz en circunstancias menos extremas. Supongamos, por ejemplo, que hay una corrida de los bancos nacionales en respuesta a los rumores de una crisis financiera. Un PUI eficaz tomaría rápidamente control de la situación a través de la concesión de créditos a los bancos, con el fin de evitar que la corrida los lleve a reducir las líneas de crédito para el sector privado. Esta operación no debe tener impacto sobre los precios o el tipo de cambio, si la corrida aumenta la demanda de liquidez[5]. Pero la situación sería diferente si parte de la liquidez del sector privado estuviese en divisas. Esto es bastante común en las EME, y ha sido denominada sustitución de monedas (véase Calvo y Végh (1999)). En este caso, el aumento de la oferta de liquidez interna no puede ser neutral, como en el caso anterior. A menos que esta operación sea acompañada rápidamente de intervención en el mercado de divisas (un tema que se discutirá en la sección siguiente), el aumento de la oferta de liquidez interna podría resultar en una devaluación de la moneda y en el aumento del nivel de precios[6].

Veamos ahora la situación un período antes de que el PUI entre en acción, y supongamos que el sector privado está muy consciente de esta posibilidad. Bajo el esquema de un PUI eficaz, la expectativa de que el PUI entre en acción será un alivio, ya que asegura que se impida un desastre financiero mayor. Sin embargo, si el PUI es ineficaz, la situación es radicalmente distinta. Por ejemplo, el sector privado se dará cuenta muy pronto que habrá un exceso de oferta de dinero, lo que, probablemente, ponga una fuerte presión alcista sobre el tipo de cambio y el nivel de precios. Por otra parte, si la situación se genera por una parada repentina, o los precios internos no son flexibles, el tipo de cambio real también aumenta, lo que, combinado con la DPI, socava la salud del sistema bancario. Esto es así, debido a que los ingresos de los prestatarios están normalmente vinculados parcialmente al precio de los bienes no transables. Por lo tanto, una devaluación real puede provocar quiebras e incluso

5 Téngase en cuenta que, en este caso, el banco central puede prestar sin endeudarse, porque el episodio corresponde a una situación en la que hay un repentino aumento de la demanda de liquidez que emite el banco central. Tal vez una mejor caracterización del banco central, en este caso, sería como proveedor de liquidez en lugar del PUI.

6 Para evitar que el cambio en la composición de la liquidez origine una corrida bancaria, algunos bancos centrales han permitido depósitos denominados en moneda extranjera. Así, los individuos podrían cambiar la composición de la liquidez "peso" a "dólar", sin retirar sus depósitos bancarios. Un gran inconveniente de los depósitos en dólares es que pueden ser un factor importante en la creación de dolarización de los pasivos, ya que, normalmente, los bancos tienden a prestar en la misma moneda en la que se financian (dólares en este caso).

comprometer la estabilidad del sistema de pagos. Por lo tanto, sólo un conocimiento básico de cómo funciona el sistema bancario bajo esas circunstancias, puede llevar al sector privado a que, por ejemplo, retire los depósitos bancarios. Lo más probable es que esto se vea reflejado en primas de riesgo más altas y volátiles sobre los tipos de interés y una fuerte reducción de los flujos crediticios. Esto puede generar la necesidad del que el PUI entre en acción, lo que ilustra la posibilidad de que apenas la expectativa de que el PUI tenga que entrar en acción en el futuro conlleve a la necesidad de que lo haga en el presente.

b. Parada repentina: El papel de las reservas internacionales

Una parada repentina es, primero y principalmente, un evento crediticio. Por lo general, esto lleva a que todo el país se encuentre carente de crédito en dólares, por lo que tiene perfecto sentido que las reservas internacionales del banco central se pongan a disposición del público. El cuadro 1 muestra que esto ha sido un fenómeno generalizado durante los episodios de parada repentina desde 1980 (véase el Apéndice de datos). Los bancos centrales perdieron grandes cantidades de reservas internacionales. Además, ni las pérdidas de reservas ni depreciaciones del tipo de cambio han sido significativamente diferentes entre los distintos regímenes de tipo de cambio existente antes de la parada repentina[7].

Cuadro 1. Reacción a la parada repentinabancos centrales de las EME

Tipo de Cambio	Máxima pérdida de reservas[a]	Máxima pérdida de reservas/PIB[b]	Máxima depreciación nominal[c]
FLEXIBLE			
Media	−15,435	−1,625	26,435
Error estándar	(3,512)***	(0,365)***	(7,162)***
Observaciones	30	30	30
FIJO			
Media	−19,238	−2,267	20,495
Error estándar	(2,246)***	(0,326)***	(8,795)**
Observaciones	90	87	90
DIFERENCIA ENTRE FLEXIBLE Y FIJO [d]			
Media	3,802	0,643	5,940
Error Estándar	(4,388)	(0,595)	(15,816)

a Porcentaje de la diferencia entre el nivel mínimo de reservas internacionales durante una parada repentina y el nivel anterior a la crisis.
b Calculado utilizando un año de rezago del PIB.
c Porcentaje de la diferencia entre el tipo de cambio máximo durante una parada repentina y su nivel anterior a la crisis.
d Prueba t para la diferencia de medias.
* Significativo al 10 %. ** Significativo al 5 %. *** Significativo al 1%.
Nota: El régimen de tipo de cambio corresponde al año de rezago de Levy-Yeyati y Sturzenegger (2005) clasificación de tres-vías.

7 Por lo tanto, en parada repentina no hay tal cosa como "fijadores" o "flotadores", sino que ¡son todos "mezcladores"!

En condiciones normales, las reservas están a disposición del público a través de lo que generalmente se denomina intervención en el mercado de divisas (IMD), es decir, mediante la venta de divisas a cambio de moneda nacional o deuda pública a un tipo de cambio inferior al que prevalecería si el banco central no interviniese. Cuando hay bonos (moneda nacional) que están (está) involucrados (involucrada) en la transacción, la IMD se denomina "esterilizada" ("no esterilizada"). Por lo tanto, en el margen, la IMD se aproxima a la fijación del tipo de cambio. El cuadro 1 muestra que, por regla general, durante una parada repentina, en una EME los bancos centrales tienden a adoptar un sistema cambiario parecido a tipos de cambio fijo, independientemente del sistema que adopten en circunstancias normales.

Sin embargo, los bancos centrales tienen otras formas, menos ortodoxas, de deshacerse de las reservas internacionales. Un ejemplo interesante es un procedimiento llevado a cabo en Brasil en agosto de 2002 (véase *Financial Times* (2002)), que consistió en préstamos del banco central en moneda extranjera al sector exportador, a través de los bancos comerciales. Este procedimiento tuvo lugar durante un episodio de parada repentina incipiente provocada por las declaraciones del entrante Presidente Lula de que consideraría repudiar parte de la deuda pública. Esta utilización de las reservas parece haber sido muy exitosa[8].

La siguiente pregunta que se plantea es: Suponiendo que durante una parada repentina es óptimo para el banco central poner sus reservas a disposición, a fin de amortiguar los efectos de contracción del crédito internacional, ¿qué es mejor, la intervención del mercado de divisas (IMD) o el encauzamiento del crédito a algunos sectores críticos, a la Brasil? La IMD tiene la ventaja de que el banco central sólo necesita tener información limitada sobre los mercados de crédito. Sin embargo, una desventaja importante es que inyectando las reservas internacionales puede impulsar la fuga de capitales y no tener ningún efecto positivo sobre la economía real. Esta instancia no se puede descartar porque, durante una parada repentina, el sector privado opera con "mala visibilidad". La parada repentina crea graves lagunas de información que dificultan una asignación eficiente de los recursos. Por lo tanto, si el banco central cree que puede ayudar a coordinar un "buen" equilibrio y/o dispone de mejor información que el mercado, independientemente de lo limitada que ella sea, podría ser aconsejable para el banco central canalizar directamente las reservas internacionales a los sectores que, en términos netos, muestren un retorno positivo marginal social a la utilización de las reservas internacionales[9]. Sin embargo, este procedimiento podría provocar riesgo moral. Riesgo Moral es un problema serio, ya que incluso la expectativa de que el banco central ofrecerá

8 Brasil ha recurrido a una política similar durante la crisis Lehman Brothers del 2008, y también parece haber funcionado bien; véase Martins y Salles (2010).
9 Este tema será revisitado en la Sección III.B, ut infra

crédito "barato" durante una parada repentina puede provocar riesgos desmesuradamente grandes para el sector público. Éste es un problema bien conocido en el sector bancario y los bancos centrales intentan hacer frente al mismo mediante la regulación bancaria. Aplicando la misma lógica al caso en el que se utilicen las reservas de la manera que Brasil hizo, el procedimiento sugiere que los sectores no financieros que habitualmente sean rescatados durante paradas repentinas deben ser supervisados y regulados. Una manera compatible con el buen funcionamiento de los mercados es ofrecer el financiamiento de emergencia exclusivamente a las empresas que están de acuerdo en seguir las directrices de los bancos centrales sobre la composición de sus carteras durante tiempos "normales" o "tranquilos".

El inconveniente es que esto aumentaría el tamaño y el alcance de las responsabilidades de los bancos centrales, y los involucraría en operaciones cuasifiscales. Si, por ejemplo, el crédito dirigido falla y algunas empresas van a la quiebra, el banco central puede necesitar el apoyo de la tesorería. Esto puede politizar la situación y amenazar la independencia del banco central.

Por lo tanto, si el banco central es responsable de estas operaciones cuasifiscales, es obligatorio que la institución esté lista para una evaluación *muy rápida* de las condiciones en el mercado de crédito. Llegar tarde es una receta para el fracaso de un PUI. Por lo tanto, es aconsejable que los bancos centrales apliquen ejercicios de simulacro de parada repentina (como simulacros de incendio) en épocas normales. Habida cuenta de que otras ramas del gobierno pueden involucrarse en estas operaciones, también es conveniente que participen en estos simulacros. El costo del fracaso puede ser considerable. Un estudio reciente de Cerra y Chaman Saxena (2005), por ejemplo, sostiene que las crisis financieras pueden dar lugar a una caída en las tasas de crecimiento por un largo tiempo. Estas no son fluctuaciones "puramente cíclicas" que pudiesen implicar pequeñas pérdidas de bienestar (equivalente a apenas a fracciones del 1% del estado estacionario del consumo; véase Lucas (1995)). Incluso un pequeño descenso en la tasa de crecimiento potencial puede conllevar grandes pérdidas de bienestar. La gestión de las reservas durante los episodios de parada repentina puede valer mucho más que largos períodos de impecable política monetaria bajo condiciones normales. Pero, como se ha señalado, la eficacia en los momentos de crisis requiere de una cuidadosa planificación en tiempos normales, una cuestión que trataré en la próxima sección.

III Política monetaria bajo condiciones normales pero un PUI imperfecto

Hay un consenso cada vez mayor entre las EME en cuanto a que algún tipo de metas de inflación (MI) implementado por el banco central, manipulando la tasa de interés referencial (en adelante manipulación de la tasa de interés (MTI)), es un buen sistema para períodos normales y tranquilos. Considerando que el tipo de cambio, en principio, no está planificado o dirigido, algunas

personas concluyen que este sistema es equivalente a "tipos de cambio flotantes". Esto es visto como una ventaja porque tipos de cambio fijos son vistos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros de ser un factor clave en la cadena de la crisis financiera que se inició con el "efecto Tequila" en México en 1994/95. Sin embargo, en períodos de alta volatilidad en el tipo de cambio, no es inusual que los bancos centrales momentáneamente vuelvan a la IMD en un intento de estabilizar el tipo de cambio. Esto tiende a ser visto como un abandono de la flotación cambiaria y un regreso a la intervención que, dada su mala reputación, puede socavar la credibilidad del banco central. En esta sección se afirma que la lógica detrás de las críticas ocasionales de la IMD sufre de algunas imprecisiones semánticas y lógicas. De hecho, la IMD transitoria puede llegar a ser una estrategia de política altamente beneficiosa[10].

Para empezar, vale la pena señalar que la MTI no es equivalente a los tipos de cambio flotante. Los libros de texto definen los tipos de cambio flotantes como un sistema en el que el banco central establece oferta de dinero (por ejemplo base monetaria) y los tipos de cambio se determinan por las fuerzas del mercado. Por el contrario, la MTI establece un precio intertemporal, es decir, una tasa de interés, y no un agregado monetario. No es difícil mostrar en modelos estándar de economía abierta (haciendo abstracción de la incertidumbre y suponiendo mercados para todas las contingencias, *complete contingent markets*), por ejemplo, que uno siempre puede ajustar la política de tasas de interés con el fin de mantener el tipo de cambio u oferta de dinero constante. Por lo tanto, como una primera aproximación, durante períodos de calma la MTI es un sistema que abarca a la mayoría de los sistemas discutidos en la literatura, que van de tipos de cambio fijos a flotantes. Además, si se utiliza la MTI para implementar las MI, la línea entre el sistema y los tipos de cambio fijos se torna realmente borrosa. Por ejemplo, consideremos el caso extremo en el que la canasta de productos, cuyo índice de precios es el indicador utilizado para la MI, consiste exclusivamente de moneda extranjera o sólo bienes transables; entonces la MI es un régimen de tipos de cambio equivalente a lo que se dio en llamar *tablita cambiaria* (es decir, tipos de cambio anunciados) que se hizo famoso en la literatura sobre planes de estabilización basados en los tipos de cambio en el Cono Sur en las décadas de 1970 y 1980 (véase Calvo y Végh, 1999)[11].

Sin embargo, hay una sutil diferencia entre tipo de cambio fijo y la MTI, según el tipo de bono que se emplee. En la MTI, se emplean típicamente bonos internos, por ejemplo bonos del tesoro o instrumentos de deuda del banco

10 Este párrafo refleja mi desacuerdo con la posición, muy inflexible, del FMI contra la IMD cuando este trabajo se distribuyó por primera vez en 2006. El FMI se ha convertido en mucho más permisivo desde entones, pero todavía pienso que es fundamental la claridad conceptual en estos aspectos. La falta de claridad conceptual puede resultar en un retroceso a los viejos principios de flexibilidad cambiaria a rajatabla cuando las cosas vuelvan a la normalidad.

11 Suponiendo unicidad de equilibrio, tema a ser discutido más adelante

central. En cambio, para la administración del tipo de cambio fijo, el banco central compra o vende divisas extranjeras[12], es decir, emplea bonos extranjeros. Ambos procedimientos tienen resultados idénticos si los bonos nacionales y extranjeros son sustitutos perfectos, y tanto el gobierno como el sector privado comparten expectativas similares; pero los resultados serían diferentes si esto no es así. Por ejemplo, si la probabilidad de parada repentina sube, los diferenciales de las tasas de interés de los bonos internos (en relación a bonos extranjeros) pueden aumentar considerablemente, debido a la expectativa de que la moneda será devaluada. Por lo tanto, si las autoridades consideran que el mercado sobreestima la probabilidad de parada repentina, el cambio de MTI a tipo de cambio fijo disminuye el déficit fiscal esperado (desde el punto de vista del gobierno). En este ejemplo, cambios de instrumento (que no tienen que ser permanentes) no implica fundamentalmente diferentes objetivos monetarios; la modificación sólo es motivada por consideraciones de costo. Este tema — concretamente, que el cambio transitorio de la MTI a tipos de cambio fijos podría ser sólo un tecnicismo, y no un gran cambio en la política monetaria— será un *leit motiv* en el debate subsiguiente.

a. Manipulación de la tasa de interés: Un instrumento débil durante las turbulencias de los mercados.

En períodos de calma, muchos instrumentos son buenos para lograr objetivos monetarios. Sin embargo, los instrumentos, como los capitanes de barco, son realmente probados en aguas agitadas. Como se ha señalado, la MTI puede ser muy efectiva en períodos de calma y son capaces de imitar a cualquier sistema de tipos de cambio. Sin embargo, la situación podría ser muy diferente durante períodos de turbulencias en los mercados si, siendo realistas, los mercados de capital son incompletos y la tasa de interés no puede ser fácilmente modificada para tener en cuenta el tamaño y la naturaleza de las perturbaciones aleatorias. Considérese, por ejemplo, una versión linear de la paridad de las tasas de interés (*uncovered interest parity*),

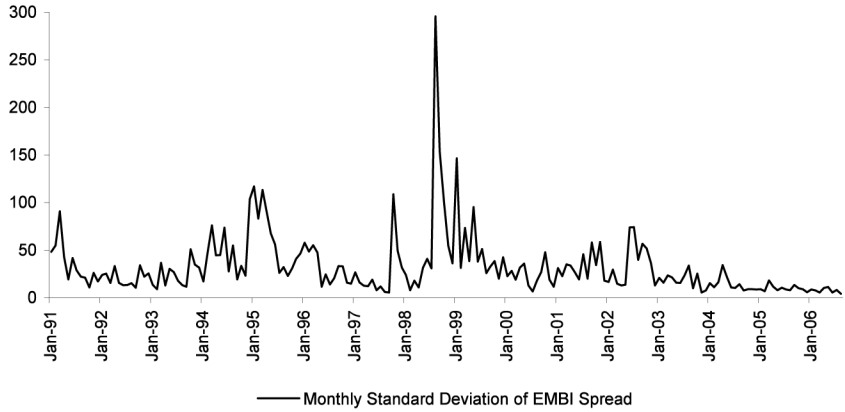
$$\varepsilon_{t+1} = \kappa_t + i_t, \qquad (1)$$

donde $\varepsilon t+1$ representa la tasa de devaluación esperada entre los períodos t y $t+1$, i_t es la tasa de interés de referencia del período entre t y $t+1$, y κt es una prima de riesgo en el período t (para simplificar, la tasa de interés internacional se supone que es igual a cero), que es conocida por el sector privado, pero no por el banco central cuando fija i_t. Téngase en cuenta que, dado κt, $\varepsilon t+1$

12 Como se muestra en Calvo (1998) los bancos centrales podrían borrar sus rastros reponiendo el stock de reservas internacionales (brutas) mediante la compra de reservas a través de la emisión de bonos. Si lo hacen, las consecuencias fiscales de los dos sistemas serían esencialmente las mismas.

también sería la tasa de inflación esperada de bienes transables (suponiendo, para simplificar, que la inflación del dólar es cero y no hay costos de transacción). Así, la varianza ex-ante de la inflación de los bienes comerciables (es decir, antes que κ sea revelada) es igual a la varianza de κ. Si, por ejemplo, se representa a κ por el EMBI (procesada por J.P. Morgan), el gráfico 1 muestra que la desviación mensual estándar de κ ha sufrido importantes cambios desde 1991, alcanzando unos asombrosos 300 puntos base (*basis points*; 100 puntos base = 1%) en la vecindad de la crisis rusa de 1998[13]. Bajo las condiciones arriba citadas, las fluctuaciones de la tasa esperada de inflación y devaluación estarían, en gran medida, fuera del control de la autoridad monetaria. Las personas estarían más atentas a los cambios en la prima de riesgo que a las oscilaciones de la tasa de interés del banco central. Esto puede ser perjudicial para la credibilidad del banco central, y puede tener efectos negativos sobre el crecimiento. Los estudios empíricos demuestran que la volatilidad cambiaria socava el comercio y el crecimiento (véase, por ejemplo, Calvo y Reinhart (2000)). En cambio, la fijación de la paridad del tipo de cambio en forma creíble podría hacer que la volatilidad de ε_{t+1} converja rápidamente a cero.

Figure 1: Volatility of EMBI



Por lo tanto, un banco central que sigue MI puede tener fuertes incentivos para fijar el tipo de cambio durante períodos de turbulencia de mercados, especialmente si los precios de los bienes transables son un elemento importante en el índice de precios y/o el coeficiente de transmisión (*pass-through coefficient*) a precios del tipo de cambio es alto. Por otra parte, si el coeficiente de transmisión es muy próximo a la unidad, la paridad cambiaria

13 Consulte el apéndice para la definición de las variables. Por cierto, el EMBI y su volatilidad se correlacionan positivamente. La operación de estas dos variables medidas en puntos básicos y en intervalos mensuales durante el período de enero de 1991 –agosto de 2006, con el EMBI como variable dependiente, muestra un coeficiente de 0,06 sobre la variable EMBI con estadística t de 9,16 (significativo al 1%). El número de observaciones es 188, y R2 =0,35.

será aún más atractiva en presencia de la DPI. Esto es así, porque la alta volatilidad del tipo de cambio real puede dar lugar a graves perturbaciones financiera en el sector real, debido al descalce de monedas.

Incluso, hay una razón más fundamental para complementar la MTI con ocasionales intervenciones del mercado de divisas, y tiene que ver con el hecho de que la MTI es un ancla nominal muy débil, aun en condiciones ideales. Para mostrar esto de una forma sencilla, considérese el caso en el que el banco central ajusta la cantidad de dinero para mantener constante la tasa de interés de referencia (para una discusión detallada de MTI, véase Woodford, (2003)). En primer lugar, supongamos que los precios son perfectamente flexibles y la demanda de dinero (en términos de producto) es una función de la tasa de interés i que fija el banco central, que indicaré como $L(i)$. En equilibrio,

$$\frac{M}{P} = L(i). \qquad (2)$$

donde M y P son, respectivamente, oferta de dinero y nivel de precios. Por lo tanto, dado i, cualquier cociente M/P que satisfaga la ecuación (2) sería compatible con equilibrio. La unicidad es recuperada en algunos modelos de precios rígidos, pero la no-unicidad no se puede desechar. Es un factor en muchos modelos con expectativas racionales (véase, por ejemplo, Calvo (1983))[14].

En los modelos monetarios convencionales, la unicidad se restaura bajo ciertas condiciones si la tasa de interés de referencia reacciona a los efectos de la inflación y la brecha de la producción. Más concretamente, consideremos una regla de la MTI en la cual $i = \varphi(\pi, c)$, donde la función φ es la reacción de política del banco central, y π y c corresponden a la inflación esperada y el gasto, respectivamente. Si incorporamos esta función de reacción del banco central en el modelo de economía cerrada en Calvo (1983), por ejemplo, es fácil mostrar que si $\varphi\pi < 1$, la no-unicidad se mantiene. Pero, localmente, la unicidad puede ser garantizada si $\varphi\pi > 1$ y $\varphi c > 0$, lo que está en línea con la regla de Taylor[15]. Sin embargo, la unicidad a nivel global también requiere descartar trayectorias "explosivas" como candidatos de equilibrio, un criterio

14 La literatura muestra también ejemplos en los que la unicidad está asegurada bajo tasas de interés fijas. Por ejemplo, Woodford (2001) muestra que la unicidad se puede recuperar si el superávit fiscal primario es exógeno. Sin embargo, la disciplina fiscal se convierte en altamente cuestionable en períodos de estrés financiero, que es el tema central de este documento. En ese caso, el supuesto de exogeneidad del superávit fiscal no se aplica.

15 En Calvo (1983), φ representa la inflación esperada (es decir, la derivada derecha con respecto al tiempo del nivel de precios). Por lo tanto, la regla se hace dependiente de la inflación esperada. Sin embargo, tal como se muestra en Benhabib et al. (2003), los problemas de no unicidad no desaparecen, si i reacciona a la inflación rezagada.

que surge del supuesto de que esas trayectorias no serían compatibles con una solución de equilibrio general. Una hipótesis típica en los modelos monetarios convencionales es que la función de reacción del banco central se mantendrá sin variación durante las trayectorias explosivas. Sin embargo, este es un supuesto poco realista. Por ejemplo, hay trayectorias hiperinflacionarias en las que el banco central debería subir la *tasa de interés real* sin límites para tratar de detener la inflación. Si este tipo de trayectoria fuese realmente seguido, en la práctica llegará un momento en el que el banco central se convierte en el único prestatario y el costo cuasifiscal de la política tenderá a infinito. Incluso si se hace abstracción de los efectos devastadores que esta política tendrá sobre el crédito nacional y la producción, el gobierno estará en graves apuros para tratar de mantenerse dentro de su restricción presupuestaria. De hecho, para estar dentro de su restricción presupuestaria, el gobierno debería ser capaz de establecer un impuesto per cápita equivalente al rendimiento sin límites de los bonos públicos, lo cual es muy poco realista. Por lo tanto, podría haber circunstancias en condiciones normales en que el banco central debería tener que implementar un anclaje adicional para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política. La IMD es una opción plausible.

Dos aclaraciones son necesarias. En primer lugar, las observaciones anteriores no deberían interpretarse en el sentido de que el banco central debe congelar el tipo de cambio a la primera señal de alta volatilidad. Lo que el texto sugiere es que si la alta volatilidad no es un fenómeno puramente pasajero, tendría sentido que el banco central fijase límites al tipo de cambio[16]. En segundo lugar, hay que señalar que la fijación de los tipos de cambio no está libre de problemas. Si el público no entiende bien la política de intervención cambiaria, ésta podría contribuir a una mayor inestabilidad y, posiblemente, aumentar la probabilidad de parada repentina. Esto enfatiza la importancia de que las autoridades le expliquen al público las razones por las cuales, por ejemplo, se utilizan las reservas internacionales en períodos de aguas borrascosas.

b. Las reservas internacionales y equilibrios múltiples

El debate anterior sugiere que la IMD podría ofrecer un remedio efectivo contra la excesiva volatilidad de los tipos de cambio en el corto plazo, lo que, por cierto, proporciona una justificación al "temor a flotar" señalado en Calvo y Reinhart (2002). Un firme creyente en el rol de los "factores fundamentales", sin embargo, es probable que objete, argumentando que si la MTI es ineficaz, la IMD está condenada al fracaso. Aunque el argumento no es fácil de ser desestimado cuando el equilibrio es único, se enfrenta a graves problemas cuando la economía muestra equilibrios múltiples, una situación que recibe

16 El énfasis aquí está en controlar la volatilidad "excesiva" del tipo de cambio. Esto no debe confundirse con tratar de mantener un tipo de cambio real "competitivo".

algún apoyo en la literatura (véanse, por ejemplo, Calvo (1998 y 2005) y Obstfeld (1996)). En condiciones de equilibrios múltiples, la política puede ayudar a coordinar "buenos" o "malos" equilibrios. Las reservas internacionales podrían desempeñar un papel clave en el juego de la coordinación, puesto que, como se indicó anteriormente, ellas podrían ayudar a amortiguar los efectos contraproducentes de una parada repentina. Pero, por supuesto, para que este sea el caso, a) el nivel de reservas tiene que ser lo suficientemente grande, b) las reservas tienen que ser gastadas con prudencia durante la crisis (como se explica en la sección II), y c) el público tiene que confiar en que el gobierno está dispuesto a usar este tipo de municiones (incluido el uso de las líneas de crédito externo) con toda su fuerza.

Como se señaló al principio, varias EME han aumentado considerablemente sus reservas internacionales desde 1998. Algunos críticos sugieren que el monto ya es demasiado grande, aduciendo que esos fondos podrían obtener una mayor tasa de retorno si se invirtiesen en activos financieros alternativos (véanse las referencias y las discusiones en Aizenman y Genberg (2012) y Calvo, Izquierdo y Loo-Kung (2012)). Sin embargo, esto es muy discutible. Las reservas internacionales óptimas son una función de su uso potencial. Por ejemplo, si las reservas se destinan a cubrir la brecha de financiamiento en caso de que haya problemas para refinanciar deuda externa a corto plazo (el denominado criterio de Greenspan-Guidotti), entonces los críticos de la acumulación de reservas pueden tener razón, porque los niveles de 2005 para América Latina, por ejemplo, puede decirse que eran excesivos, ya que la relación entre las reservas y la deuda externa a corto plazo se situaba en 2,94 (alrededor de 57% más que en 1994, antes de la crisis mexicana de 1994/95 (llamada "crisis del Tequila"; véase el cuadro 1)[17]. Sin embargo, si las reservas están destinadas a fortalecer los PUI, entonces los agregados como crédito a la exportación, o M2, podrían ser factores más apropiados a considerar, en lugar de simplemente el monto de la deuda externa a corto plazo. Por ejemplo, en América Latina, las reservas internacionales en el año 2005, fueron de alrededor del 42% de M2, lo que está muy por debajo de la unidad y es sólo un 7,7% mayor que en 1994.[18,19]

También hay preguntas sobre el "numerador" del índice de adecuación de reservas. ¿Cuál es la variable relevante para lograr el objetivo deseado, reservas brutas o netas? Esto es importante debido a que una gran parte de la

17 Ya en 1994, las reservas internacionales en Asia y América Latina rebasaban ampliamente las obligaciones externas a corto plazo.

18 Estas cifras son promedios regionales simples, y se basan en los datos de las Perspectivas de la Economía Mundial, del FMI, septiembre de 2006.

19 Podría argumentarse que si M2 es en moneda local, las reservas internacionales no son necesarias, porque el PUI siempre podría rescatar a los bancos imprimiendo moneda local. Sin embargo, cabe recordar que, como norma general, un aumento significativo de la oferta monetaria genera una fuerte devaluación nominal y real de la moneda, lo que posiblemente cause estragos en el sector financiero (especialmente si la DPI es significativa).

impresionante acumulación de reservas internacionales que se llevó a cabo en las EME desde el año 1998 ocurrió mediante el aumento de la deuda oficial (denominada en moneda extranjera o local.[20] Si el incumplimiento de pagos es descartado y el equilibrio es único, las "reservas internacionales netas" son, posiblemente, la variable relevante. Pero estos son supuestos demasiado fuertes. Para ilustrar, dejemos de un lado la unicidad del equilibrio, y supongamos que las reservas internacionales se llevan a cabo para evitar "malos" equilibrios en caso de parada repentina. Esto tendería a privilegiar el "bruto" sobre el "neto", porque las reservas brutas pueden ser utilizadas para rescatar a los exportadores, por ejemplo, incluso si esas reservas se han adquirido mediante la emisión de bonos gubernamentales con obligaciones de igual valor, denominación y vencimiento. El incumplimiento de pagos no es necesario llevarlo a cabo, porque en un buen equilibrio la economía se salvará de parada repentina o mostrará una fuerte recuperación. Sin embargo, hay que reconocer que esta operación puede no tener un éxito completo. A pesar de ello, cabe notar que un incumplimiento sobre la deuda, como resultado de emplear reservas internacionales para extender crédito a la exportación, puede ser preferible a la demoledora paralización de las exportaciones que, de lo contrario, podría ocurrir si de repente los exportadores son excluidos de los mercados internacionales de crédito. De hecho, como regla general, las reservas internacionales tienen un rendimiento inferior a los bonos vendidos para ser compradas, lo que genera lo que se denomina "déficit cuasifiscal." La prima puede reflejar la expectativa de que si el país es afectado por parada repentina, momentáneamente incurrirá en incumplimiento de esos bonos. La operación se asemeja a un contrato de seguro en el que el asegurado tiene el derecho de reprogramar la deuda mediante el pago de una prima por adelantado (es decir, el déficit cuasifiscal). Si este es el caso, la decisión de usar reservas prestadas para el rescate del sector exportador puede no ser vista en el mercado de capitales como una violación seria de estos contratos de deuda.

Sin embargo, no todas las reservas "brutas" tienen las mismas implicaciones. Supongamos, por ejemplo, que el banco central acumula reservas pidiendo prestado al sistema bancario (un hecho bastante común en las EME). En ese caso, el rescate de los exportadores se llevará a cabo a expensas del deterioro en los balances de los bancos. Esto último, a su vez, puede dar lugar a corridas bancarias, al darse cuenta los depositantes de que los bancos se han tornado económicamente más débiles, lo que puede potencialmente llegar a provocar el caos en el sistema de pagos interno, una gran conmoción. Esto sugiere que podría ser conveniente restar de las reservas brutas el monto de la deuda a corto

20 Los casos en que las reservas internacionales se financian con deuda pública llevan a algunos observadores a la conclusión que esto revela un objetivo "mercantilista", porque muestra un intento de generar artificialmente un tipo de cambio real alto, sin pagar el costo de inflación a corto plazo. Véase Calvo, Izquierdo y Loo-Kung para algunos de los debates y las referencias.

plazo de los bancos nacionales. Por el contrario, no veo con mucho sentido sustraer de las reservas brutas la deuda externa a corto plazo, en línea con el criterio propuesto por Greenspan y Guidotti. No pagar la deuda externa supone costos pero, como muestra el episodio del incumplimiento de pagos de Argentina en 2001/02, las dificultades financieras nacionales podrían ser mucho mayores que las de origen externo. El congelamiento de los depósitos en los bancos nacionales de Argentina (denominado "corralito") resultó ser mucho más problemático para Argentina que el incumplimiento sobre deuda en manos de extranjeros, como los pensionados italianos, quienes terminaron por desahogar su ira sobre los bancos minoristas que les vendieron los papeles de deuda argentina (en su mayoría bancos italianos).

En conclusión, el monto (del concepto relevante) de las reservas internacionales (o líneas de crédito internacionales creíbles) debe ser lo suficientemente grande para evitar una crisis crediticia que paralice las exportaciones y amenace con debilitar el sistema bancario nacional. Por otra parte, para evitar la confusión y la pérdida de credibilidad de las políticas, el público debe estar bien informado sobre mecanismos de rescate, los que pueden significar una pérdida importante de reservas internacionales. Los costos de esta estrategia pueden ser importantes, pero tienen que ser sopesados contra el beneficio de evitar crisis financieras profundas que, como Cerra *et al.* (2005) y la exposición anterior sugieren, también podría ser de gran tamaño. Por supuesto, es muy poco probable que esto sea socialmente óptimo para el mundo en su conjunto. Hay un montón de espacio para desarrollar instrumentos como las Líneas de Crédito Flexible ofrecidas por el FMI que, por mancomunación de reservas de EME, podrían reducir sustancialmente los costos de la acumulación de reservas.[21]

IV Palabras finales

Las economías de mercado emergente que están abiertas a movilidad de los capitales internacionales se encuentran en una grave situación de desventaja con respecto a las economías avanzadas, pues carecen de un prestamista de última instancia efectivo, una desventaja que se torna más aguda bajo condiciones en la que el sistema bancario interno extiende sumas importantes de préstamos denominados en moneda extranjera (un fenómeno que este trabajo denomina dolarización de los pasivos internos). La fragilidad de la economía puede que no sea perceptible en tiempos normales y tranquilos, pero sus líneas de falla se revelan en tiempos turbulentos, incluso en ausencia de una crisis de gran magnitud. Este trabajo se ha centrado en el uso de la tasa de interés como un instrumento de la política monetaria. A pesar de que este es el

21 Para un debate reciente acerca de las reservas óptimas, véanse Aizenman y Genberg (2012) y Calvo, Izquierdo y Loo-Kung (2013).

instrumento preferido en las economías avanzadas, el documento afirma que el instrumento es, de por sí, débil,[22] y en el caso de las EME puede ser incómodamente más débil durante períodos de alta volatilidad. Por lo tanto, en aguas agitadas, puede ser aconsejable, momentáneamente, cambiar a instrumentos más robustos, como alguna forma de tipo de cambio fijo, con el respaldo de un stock suficientemente abultado de reservas internacionales. Para asegurarse de que la intervención cambiaria no sea una fuente de confusión para el sector privado, el banco central debe explicar la naturaleza de la política con la mayor antelación posible. Sin embargo, el artículo no discute en detalle los instrumentos alternativos y los mecanismos para pasar de la tasa de interés a ellos. Sospecho que esta cuestión dependerá de circunstancias específicas de cada país, aunque las variables globales, como el EMBI, es probable que sean un factor que se tome en cuenta en la mayoría de los casos al elegir el o los instrumentos de política monetaria.

Huelga decir que los países que aspiran a tener una política monetaria independiente deberían centrarse en crear las condiciones para eliminar la DPI y otras vulnerabilidades financieras. Ésta no es una tarea fácil, especialmente si se la va a implementar de manera voluntaria. Mientras tanto, los mercados emergentes tendrán que lidiar con el tipo de vulnerabilidades financieras resaltadas en estas notas.

Apéndice (Datos)

La muestra abarca todos los países en desarrollo incluidos en los indicadores del desarrollo mundial (IDM). Debido a la falta de datos sobre las reservas, exportaciones o importaciones, unos pocos países fueron dejados de lado. La lista final de países incluye 161. La muestra abarca desde 1990 hasta 2004. Los datos son mensuales, excepto que se indique lo contrario. El cuadro siguiente contiene todas las definiciones de datos y fuentes.

Índice EMBI	Brecha del índice de los bonos de mercados emergentes (*Fuente*: JP Morgan)
Volatilidad del EMBI	Construido calculando la desviación estándar del diferencial diario del EMBI, dentro de un mes específico

22 La crisis hipotecaria también ha puesto de manifiesto la debilidad de este instrumento en las economías avanzadas, el cual ha sido reemplazado por lo que se da en llamar "relajación cuantitativa" (quantitative easing (QE)).

Reservas internacionales en US$ (RES)

Reservas internacionales, menos oro, en US$. Reservas internacionales menos oro, en DEG multiplicados por US$ y por el tipo de cambio de los DEG. (*Fuente*: *International Financial Statistics (IFS)*, | línea 1L.SZF | * | línea 111..AA.ZF... |)

Tipo de cambio nominal (EXR)

Tipo de cambio de la moneda nacional por US$. (*Fuente*: *IFS* | línea AE.ZF |)

Exportaciones

Valor de las exportaciones en US$. (*Fuente*: *IFS* | línea 70DZF | o DOTS | línea 70..DZD001 |)

Importaciones

Valor de las importaciones en US$. (*Fuente*: *IFS* | línea 71DZF | o DOTS | línea 71..DZD001 |)

Indicador de los flujos de capital

Balanza comercial menos los cambios en las reservas internacionales. Todas las cifras están expresadas en US$ de 2000.

Indicador ficticio de la parada repentina (SSD)

Episodios de parada repentina (SS) fueron detectados país-por-país seleccionando períodos de grandes e inesperadas caídas del indicador de flujos de capital; véase Calvo *et al*. (2004) para una presentación general de la metodología. A diferencia de Calvo *et al*. (2004), el indicador ficticio de la parada repentina fue calculado sin imponer ningún requerimiento acerca de la actividad económica.

Régimen de control del tipo de cambio (EXRR)

Clasificación de facto de tres vías de los regímenes de control de cambio (anual) (*Fuente*: Levy-Yeyati y Sturzenegger (2005))

Producto interno bruto (PIB en US$)

Producto interno bruto a precios corrientes en US$ (anual) (*Fuente*: WDI)

Nivel pre-crisis de RES (PCRES)

Nivel de las RES un mes antes de la parada repentina, es decir, SSD=1

Nivel mínimo de RES durante parada repentina (MINRES)
: Nivel mínimo de RES durante un período de parada repentina continua, es decir, SSD=1

Máxima perdida de reservas durante una parada repentina
: Calculado como el diferencial del porcentaje entre MINRES y PCRES: 100 *(MINRES/PCRES-1)

Máxima pérdida de reservas/PIB durante una parada repentina
: Calculado como: 100*(MINRES-PCRES)/PIB_US$. Para evitar problemas de endogeneidad, se usa el PIB en US$ del año previo (desfasado)

Nivel de EXR en la precrisis
: Nivel de EXR un mes antes de la parada repentina, es decir, SSD=1

Nivel máximo de EXR durante la parada repentina (MAXEXR)
: Nivel máximo de EXR durante la ventana de parada repentina continua, es decir, SSD=1.

Máxima depreciación nominal
: Calculado como el diferencial porcentual entre MAXER y PCEXR: 100*(MAXEXR/PCEXR-1)

Referencias

Aizenman, Joshua, y Hans Genberg (2012), "Research on the Demand for International Reserves: Developments in Academia, the Contribution of IMF Researchers, and Influence on IMF Surveillance", IEO Background Paper, BP/12/01, FMI, 13 de agosto.

Benhabib, Jess, Stephanie Schmitt-Grohé, y Martín Uribe (2003), "Backward-Looking Interest Rates, Interest Rates Smoothing, and Macroeconomic Stability", en Journal of Money, Credit, and Banking, vol. 35, No. 6, págs. 1379–1412.

Borio, Claudio (2012), "The Financial Cycle and Macroeconomics: What have we learnt?" BIS Working Papers No. 395, diciembre.

Caballero, Ricardo, y A. Krishnamurthy (2005), "Inflation Target and Sudden Stops", en Ben Bernanke y Michael Woodford (editores), The Inflation Targeting Debate", Chicago, IL: Chicago University Press.

Calvo, Guillermo A. (1983), "Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework," en Journal of Monetary Economics, 12 de septiembre, págs. 383–98; reimpreso en Calvo (1996).

Calvo, Guillermo A. (1996), Money, Exchange Rates, and Output; Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Calvo, G., A. Izquierdo y L.F. Mejía (2004), "On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects", NBER Working Paper No. 10520.

Calvo, Guillermo A. (1998), "Varieties of Capital Market Crises," en G. Calvo y M. King (editores), The Debt Burden and its Consequences for Monetary Policy, Macmillan; reimpreso en Calvo (2005).

____ (2005), Emerging Capital Markets in Turmoil: Bad Luck or BadPolicy?; Cambridge, MA: The MIT Press.

Calvo, Guillermo, Alejandro Izquierdo y Rudy Loo-Kung (2013), "Optimal Holdings of International Reserves: Self-Insurance against Sudden Stop," en Monetaria (CEMLA), vol. 1, No. 1; también NBER Working Paper 18219, julio de 2012.

Calvo, Guillermo, Alejandro Izquierdo y Luis-Fernando Mejia (2008), "Systemic Sudden Stop: The Relevance of Balance-Sheet Effects and Financial Integration", NBER Working Paper No. 14026.

Calvo, Guillermo A., y Carmen Reinhart (2000), "Fixing for your Life", Brookings Trade Forum 2000; reimpreso en Calvo (2005).

_____Guillermo A., y Carmen Reinhart (2002), "Fear of Floating,", en Quarterly Journal of Economics, págs. 379–408; reimpreso en Calvo (2005).

Calvo, Guillermo A., y Carlos A. Végh (1999), "Inflation Stabilization and BOP Crises in Developing Countries," en C.J. Taylor y M. Woodford (editores), Handbook of Macroeconomics, capítulo 24, vol. 1; Amsterdam, Países Bajos: North-Holland.

Cerra, Valerie, y Sweta Chaman Saxena (2005), "Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery," IMF Working Paper WP/05/147.

Céspedes, Luis F., Roberto Chang y Andrés Velasco (2001), "Dollarization of Liabilities, Net Worth Effects, and Optimal Monetary Policy", manuscrito.

Colitt, Raymond (reportero) (2002), "Brazil pledges loans to companies", en Financial Times, agosto de 2013, pág. 1.

Eichengreen, Barry, Ricardo Hausmann, y Ugo Panizza (2005), "The Pain of Original Sin," en Eichengreen, B., y Ricardo Hausmann (editores), Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies, Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Levy-Yeyati, Eduardo, y Federico Sturzenegger (2005), "De Facto Classification of Exchange Rate Regimes," manuscript, Di Tella University, diciembre.

Lucas, Robert E. Jr. (1985), "Models of Business Cycles", Yrjo Jahnsson Lectures, Oxford, UK: Basil Blackwell.

Martins, Guilherme B., y Joao M. Salles (2010), "The Credit Dimension of Monetary Policy: Lessons from Developing Economies under Sudden Stops," manuscrito, Columbia University, noviembre.

Obstfeld, Maurice (1996), "Models of Currency Crises with Self-Fulfilling Features," en European Economic Review, marzo, págs. 72–81.

Stiglitz, Joseph E., y Bruce Greenwald (2003), Towards a New Paradigm in Monetary Economics, Raffaele Mattioli Lectures; Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Woodford, Michael (2001), "Fiscal Requirements for Price Stability," en Journal of Money, Credit and Banking, 33, págs. 669–728.

Woodford, Michael (2003), Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

11.
La crisis y la macroeconomía de América Latina: Lecciones y desafíos

José Luis Machinea*

I. Introducción

Pocos años atrás se podía decir que la década de 1930 fue el período de mayores novedades en el campo macroeconómico, tanto desde el punto de vista teórico (la teoría general de Keynes) como desde el de las acciones de política económica (abandono definitivo del patrón oro, el inicio de la utilización de políticas fiscales contracíclicas y regulaciones del sistema financiero). La primera década de este siglo compite con ese período en términos de las novedades —y de las dudas— que dejó la crisis de 2007–2008 en el plano teórico y en el manejo de la política macroeconómica.

A comienzos del nuevo siglo, el pensamiento económico dominante proclamaba ciertas "verdades" macroeconómicas, entre ellas: metas de inflación (*inflation targeting*) como única guía de la política monetaria; la libertad absoluta al movimiento de capital; la escasa efectividad y la inconveniencia de las políticas fiscales discrecionales; la desregulación del mercado financiero para mejorar la asignación de recursos y promover la innovación, y el convencimiento de que los equilibrios múltiples eran sólo un problema de los países en desarrollo. A comienzos de esta segunda década del siglo XXI todas esas "verdades" están en duda o están siendo dejadas de lado.

Gran parte de esas "verdades" se habían trasladado a la periferia aunque con distinta receptividad según las regiones. En particular en América Latina hubo una fuerte penetración de esas ideas en el campo monetario y, en cierta medida, en el fiscal. Sin embargo, a diferencia de ello, habiendo aprendido de las experiencias de innumerables crisis financieras, la región avanzó en mejorar la regulación de los mercados financieros; asimismo, considerando las experiencias de fuertes apreciaciones del tipo de cambio por shocks externos, los países fueron menos estrictos con el objetivo de inflación cuando comenzaron a observar ese fenómeno. Pero más allá de ello, hay ciertas particularidades de los países en desarrollo, por ejemplo en términos de asimetría de información, riesgo de incumplimiento, descalce de monedas, prociclicidad, debilidad de las

* Profesor en la Universidad Torcuato di Tella y la Universidad de Buenos Aires y Director de la Cátedra Raúl Prebisch de la Universidad de Alcalá. • Ex Secretario Ejecutivo de CEPAL

instituciones y tamaño de las economías, que muchas veces fueron tratados en la literatura como "casos especiales" de los modelos de las economías desarrolladas. Sin embargo, las diferencias con los países desarrollados no sólo se refieren a algunos de los aspectos mencionados, sino a un conjunto más amplio de factores que llevan a pensar en realidades distintas. Algunos de esos factores dieron lugar a una visión que fue impulsada por una relativamente extensa producción bibliográfica sobre el desarrollo en las décadas de 1940 y 1950 —el pensamiento cepalino y el estructuralismo a partir de Prebisch y en general los "padres del desarrollo", como Rosentein-Rodan, Nurske, Myrdal, Lewis y Hirschman— y, en el plano macroeconómico, por aportes realizados en gran medida a partir de las crisis de la deuda de la década de 1980 por el neoestructuralismo latinoamericano —CEPAL, CIEPLAN, CEDES, Fedesarrollo y la extensa literatura brasileña y mexicana—.

Este artículo pasa revista a las enseñanzas en el campo de la macroeconomía que dejó la crisis financiera de 2007–08, y procura establecer en qué medida, dadas las diferentes características, esas enseñanzas son relevantes para los países en desarrollo en general y los de América Latina en particular. El documento está organizado de la siguiente manera: en la próxima sección se analiza someramente qué efectos tuvo la crisis de 2008 en el pensamiento macroeconómico y en el diseño de la política económica en los países del Norte. En la tercera sección se discute en qué medida la nueva macroeconomía que va emergiendo de este debate es relevante para la problemática que enfrentan los países en desarrollo en general y los de América Latina en particular. Desde nuestro punto de vista es relevante porque algunos de los problemas que hoy en día se observan en los países desarrollados han sido fuente de inquietud, y en muchos casos de crisis, en varios países de la región. Estas crisis han dejado enseñanzas que en algunos casos han generado un cambio de las políticas implementadas en el pasado. A tal efecto se pasa revista a los temas de regulación financiera, política fiscal, los objetivos de la política monetaria y los problemas asociados a los múltiples equilibrios y se analiza en qué medida la región ha logrado avances en estas áreas. Asimismo, se discute si la apreciación cambiaria de los últimos años es, como ha sido común en las últimas décadas, el resultado de los movimientos de capital de corto plazo, o la consecuencia de la mejora de los términos de intercambio y del elevado nivel de inversión extranjera. Dilucidar el origen del aumento de la oferta de moneda extranjera es esencial al momento de imaginar medidas para moderar la apreciación cambiaria. En la cuarta sección, se analizan las características que ha adoptado la restricción externa, que se ha convertido en una de las principales causas de las crisis macroeconómicas y, por ende, en una limitante del crecimiento de la región en las últimas décadas. En particular, se debate en qué medida el déficit en cuenta corriente que ha emergido en los últimos años es una fuente de

preocupación dado el cambio en el escenario internacional y el bajo crecimiento del volumen de las exportaciones de la última década. La última sección está destinada a algunas reflexiones finales sobre la crisis y los desafíos que enfrenta la región.

II. Las dudas sobre los paradigmas macroeconómicos

a. La política monetaria

A comienzos de 2010, veintiocho países habían adoptado metas de inflación como objetivo de política económica. A ellos hay que agregar el Banco Central Europeo, la Reserva Federal, el Banco de Japón y el Banco Central de Suiza, los que, si bien no se han adherido formalmente, han orientado sus políticas por principios similares. No es de extrañar, entonces, que los logros en términos de tasa de inflación y mayor crecimiento con menor volatilidad hayan sido asociados a esa política monetaria, en el período que dio en llamarse la "Gran Moderación" (Bernanke, 2004 y Mervin King, 2005). Asociar gran parte de los logros de la década previa a la crisis con el manejo de la política monetaria es, cuando menos, un exceso. Es probable que la adopción de metas de inflación haya ayudado a mejorar las expectativas en el corto plazo, pero es difícil ignorar la relevancia en términos de baja tasa de inflación y de crecimiento de la presencia de China y gran parte del mundo en desarrollo en ese período. Sin duda, la globalización del comercio aumentó la competencia y generó presión a la baja en los precios, de la misma manera que los países en desarrollo no solo contribuyeron con su extraordinario crecimiento al aumento de la demanda mundial, sino que también financiaron el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, evitando un aumento de las tasas de largo plazo. El atribuir la mejora al manejo de la política monetaria de un grupo de países desarrollados, no sólo impidió ser objetivo a la hora de asignar responsabilidades del mejor comportamiento económico, sino que llevó a pensar que era posible mantener la tasa de inflación bajo control con una política monetaria expansiva, confiando en que la desregulación y la competencia en el sector financiero fueran suficientes para asegurar su estabilidad.

No todos los bancos centrales avanzaron en versiones extremas del objetivo inflacionario; por el contrario, en varios de ellos ha predominado una versión más flexible que incorpora el nivel de actividad, en distintas versiones, como otra variable a tener en cuenta en el manejo de la política monetaria. A diferencia de ello, cuando varios de los países en desarrollo adoptaron este objetivo, el intento de "ganar reputación" los acercó más a las visiones más extremas de metas de inflación [1].

1 Pero los bancos centrales en los países en desarrollo no son los únicos que llegan a situaciones extremas para tratar de ganar reputación. El BCE en el intento de ganar reputación también adoptó posiciones extremas, por ejemplo cuando en junio de 2008 aumentó la tasa de interés por los "riesgos inflacionarios".

Esa versión flexible es parte del consenso que está emergiendo después de la última crisis (Blanchard I, 2013a; Committee on International Economic Policy and Reform, 2011; Stevenson, 2011). Al respecto, es conocido que si bien la variación del nivel de actividad económica suele estar positivamente correlacionada con la tasa de inflación, hay divergencias en casos de shocks de oferta o de ciertas asimetrías asociadas con rigideces nominales. Estas asimetrías están presentes en la actual situación de la economía mundial, ya que la inflación disminuye muy lentamente con la recesión, como resultado de la escasa flexibilidad de ciertos precios y de los salarios[2]. Por lo tanto, los posibles costos de incluir el producto en igualdad de condiciones con la tasa de inflación en la función objetivo parecen menores ante la relación menos que perfecta entre ciclo económico e inflación, en especial en contextos recesivos (Blanchard *et al.*, 2013a).

Además, el debate ahora incluye la necesidad de que la política monetaria considere otros objetivos además de la inflación y el nivel de actividad: la estabilidad del sistema financiero y el tipo de cambio.

En lo que respecta al objetivo de fortalecer la estabilidad del sistema financiero, en gran medida vinculada a fuertes expansiones del crédito y la aparición de burbujas en el precio de los activos, hay consenso en que ese objetivo debiera buscarse primariamente mediante regulaciones macroprudenciales contracíclicas. Ejemplo de estas medidas son las vinculadas con los requerimientos de capital de las entidades y el monto máximo del crédito en relación con el valor del activo o con el monto de la deuda respecto del ingreso (Dell'Ariccia, G. *et al.*, 2012). Mientras que estas medidas deberían adoptarse automáticamente como resultado de una institucionalidad contracíclica, otras acciones, como la posibilidad de imponer exigencias de capital adicionales sobre el monto del crédito dirigido a los sectores en los que se percibe la formación de burbujas, deberían ser discrecionales, dependiendo de la evaluación de las autoridades monetarias y con el asesoramiento de comités específicos.

Cabe preguntarse por qué el objetivo vinculado con la estabilidad del sistema financiero debería ser un objetivo del Banco Central y eventualmente de la política monetaria. Ambos temas requerirían un análisis exhaustivo, pero aquí solo queremos enfatizar que las necesidades de coordinación son de tal magnitud que lo más razonable es que, más allá de que existan comités independientes que aconsejen sobre ciertas medidas en circunstancias especiales, ambas autoridades funcionen en la órbita del Banco Central, al estilo del nuevo modelo financiero en el Reino Unido.

2 También es cierto que la activa política monetaria de los bancos centrales redujo el impacto recesivo y, por ende, los riesgos de deflación.

Si bien las medidas macroprudenciales deben ser el principal instrumento para la estabilidad financiera, en situaciones especiales el banco central debería estar dispuesto a utilizar instrumentos de su arsenal monetario para asegurar esa estabilidad[3].

A los tres objetivos previos se debería agregar el de la intervención discrecional de los bancos centrales en el mercado cambiario para evitar bruscas oscilaciones del tipo de cambio. Estas oscilaciones han sido, básicamente, una seria dificultad para la estabilidad macroeconómica de los países emergentes, por lo que su tratamiento será tema de la sección sobre los países en desarrollo.

Aquí solo queremos mencionar que en la coyuntura actual el tipo de cambio se ha convertido en un objetivo, al menos implícito, de la política monetaria de Estados Unidos y Japón, como consecuencia de tasas de interés prácticamente iguales a cero y una fuerte creación de dinero. Hoy más que nunca, esas políticas monetarias han dejado al descubierto la falta de coordinación en el ámbito global, donde algunos países tienen la capacidad de imponer sus propias reglas a la economía mundial, generando una tendencia a la apreciación en los países en desarrollo, aun aquellos con déficit en cuenta corriente.

b. La política fiscal

A nuestro entender, la crisis ha terminado con otras tres "verdades": la política fiscal discrecional es inoperante y suele tener consecuencias no deseadas, y los múltiples equilibrios y las políticas fiscales procíclicas son básicamente una preocupación del mundo en desarrollo.

Durante los últimos años las estimaciones de los multiplicadores fiscales en los países desarrollados han resultado ser mayores que los de las estimaciones previas (Blanchard y Leigh, 2013)[4]. Las razones son de distinto tipo, dependiendo de la situación de cada país. Aquellos países, como Estados Unidos, Japón y Alemania, que tienen acceso casi ilimitado a los mercados financieros tienen tasas de interés cercanas a cero, y el aumento del déficit fiscal no genera un aumento de esas tasas. Como consecuencia de ello el multiplicador es mayor que cuando hay desplazamiento (*crowding out*) del sector privado.

En aquellos países que están en recesión y tienen un elevado riesgo país y, por ende, tasas mucho más altas, parece existir un efecto asimétrico. Por un lado, si los países intentan aumentar la demanda vía el gasto público (o reducción de

3 Durante la primera década de este siglo, el papel de los bancos centrales en relación con las burbujas en el mercado de crédito dio lugar a una amplia discusión entre los que afirmaban que era necesario ocuparse de ellas mediante la política monetaria y la financiera, por ejemplo Blanchard (2000) y Goodhart (2000) y quienes sostenían que esto no era necesario y que hasta podía ser contraproducente (Bernanke, 2002 y Greenspan, 2002).

4 También lo fueron durante la recesión de la década de 1930, como lo muestran Eichengreen *et al.*, (2009).

impuestos), la reacción de los mercados genera un aumento de la tasa de interés que elimina el efecto expansivo del estímulo fiscal. Por el otro, una contracción del déficit fiscal no genera necesariamente una reducción de la tasa de interés en el corto plazo, por lo que el multiplicador es mayor. La situación de Europa en 2011–12 es un buen ejemplo. Es aquí donde aparece la posibilidad de múltiples equilibrios que ha caracterizado las recesiones con dificultades en el sector externo de los países emergentes. Si las tasas de interés no se reducen o no lo hacen de forma significativa, la caída del producto hará estéril el intento de reducir el déficit fiscal y aumentará la deuda pública, ante lo cual los mercados reaccionaran disminuyendo aún más el financiamiento y, por ende, aumentando las tasas de interés.

La situación puede complicarse aún más si hay un alto nivel de endeudamiento inicial de las familias y la imposibilidad de devaluar. En ese caso, a la reducción de la demanda del sector público se le agrega el intento de desendeudarse reduciendo el consumo y las dificultades de aumentar las exportaciones por la falta de estímulo cambiario. La situación no mejoraría sustancialmente si se pudiera mover el tipo de cambio dado que, si los contratos no están en moneda nacional, los efectos expansivos de la devaluación pueden ser más que compensados por su impacto negativo sobre el monto de las deudas del sector privado y del público. Asimismo, la ruptura de los contratos denominados en "moneda extranjera" en economías con un elevado grado de monetización puede tener un efecto deletéreo sobre la demanda agregada[5].

En los países europeos del Mediterráneo e Irlanda han coincidido todos estos factores por lo que el mal equilibrio llevaba todas las de ganar antes de la intervención del Banco Central Europeo en 2012 comprando bonos de los países en problemas, una posibilidad no disponible en los países en desarrollo. Sobre este tema se vuelve en la sección 3.*e*.

c. El endeudamiento excesivo

El endeudamiento excesivo del sector público en varios países de Europa, junto con la magnitud de la ayuda requerida y la falta de apoyo de Alemania, lleva a pensar que es difícil encontrar una salida a la crisis que no incluya la restructuración de la deuda de algunos de esos países. Como nos recuerdan Reinhart y Rogoff (2009), éste no es un camino desconocido para gran parte de los países desarrollados, pero desde la Segunda Guerra Mundial la manera de licuar las deudas en esos países ha sido básicamente a través de tasas de interés controladas y una mayor inflación (Reinhart y Sbrancia, 2011). A diferencia de ello, varios países en desarrollo reestructuraron sus deudas mediante una

5 Esta situación nos remite a la crisis de Argentina de 2001-2002 y a la europea de la actualidad, ya que en Argentina los depósitos y el crédito en moneda extranjera eran de alrededor de 25% del PIB, mientras que en varios de los países europeos en dificultades superan el 150% del producto (Machinea, 2011).

negociación, más o menos traumática, con sus acreedores.

Probablemente la razón de que este tema no se haya discutido suficientemente es la ausencia de un mecanismo internacional que facilite la restructuración de las deudas[6]. El otro problema en los países desarrollados es que gran parte de la deuda está en manos de tenedores locales, por lo que una restructuración –especialmente, si se intentara llevarla a cabo sin asistencia internacional- tendría el riesgo de generar en el corto plazo una caída adicional de la demanda.

III. La macroeconomía en América Latina

a. Características particulares

La segmentación de los mercados reales y financieros entre los países desarrollados y en desarrollo ha sido una constante durante décadas en la literatura económica. Esa segmentación era muy evidente en términos de los flujos de comercio y de inversión extranjera que se realizaban básicamente entre los países desarrollados, aunque ello está cambiando drásticamente (PNUD, 2013). Ello explica en parte el menor impacto de la crisis de las economías avanzadas en los países en desarrollo, aunque esto no debería llevar a concluir con que hay desacoplamiento entre ambas regiones.

Pero esa segmentación también se refleja en ciertas particularidades de las economías de los países en desarrollo o, al menos, de la mayoría de ellos, en términos de: a) mercados de bienes y, en especial, de capital más expuestos a los cambios en el escenario internacional (términos de intercambio e ingreso de capital) y, por ende, mayor volatilidad del crecimiento; b) más incidencia de los riesgos de *incumplimiento* por la historia de las últimas décadas; c) menor profundidad de los mercados financieros y de capital; d) más volatilidad por políticas fiscales algo menos responsables, pero básicamente por la escasa capacidad de financiamiento asociada con lo expuesto en c); e) mayor dependencia del financiamiento externo, con la consiguiente deuda, privada y pública, en monedas extranjeras; f) impactos negativos de la devaluación en el nivel de actividad de corto plazo, por lo mencionado en el punto precedente y por una mayor dependencia de los salarios reales de bienes comercializables (alimentos); g) posibilidades de múltiples equilibrios, en muchos casos asociados con la extrema volatilidad de los mercados financieros internacionales; h) instituciones menos desarrolladas, incluidos bancos centrales menos creíbles. Por todo lo anterior mayor volatilidad del crecimiento (Fanelli y Frenkel, 1995 y Frankel, 2011).

Estas características, usualmente consideradas un caso especial en los modelos

6 La inclusión de las cláusulas de acción colectiva en gran parte de la deuda de los países desarrollados es un avance, pero claramente insuficiente.

que tratan de captar las realidades del Norte, constituyen una realidad macroeconómica distinta, la cual debería dar lugar a la implementación de ciertas políticas específicas en los países en desarrollo. De hecho, una producción bibliográfica importante sobre las economías del sur surgió en las últimas décadas[7]. Dada esa distinta realidad, cabe preguntarse en qué medida las lecciones del Norte se aplican a las economías de Sur y, en particular, a los países de América Latina. Al respecto, no cabe duda de que así como las ideas previas fueron cruciales en el diseño de políticas económicas en el pasado, con la misma lógica las enseñanzas (y las dudas) que han surgido en los últimos cinco años tendrán influencia en la región. Sin embargo, es conveniente subrayar algunas diferencias en ese proceso de aprendizaje a la luz de las distintas experiencias.

En los siguientes apartados se pasa revista a cuatro temas —regulación financiera, políticas fiscales, los objetivos de las políticas monetarias y equilibrios múltiples— que han sido los principales factores, conjuntamente con la restricción externa, a la hora de explicar varias crisis en los países de la región latinoamericana.

b. Regulación financiera

Los países del Cono Sur de América Latina fueron "líderes" en la desregulación financiera a fines de la década de 1970 lo que, sumado a la total apertura de la cuenta de capital, terminó en crisis financieras y cambiarias en Argentina, Chile y Uruguay. Los factores que impulsaron esas crisis tuvieron características que también estuvieron presentes en crisis posteriores: grandes ingresos de capital, incentivados por anuncios respecto del sendero de la variación del tipo de cambio, atraso cambiario y canalización de los recursos en gran medida por medio del sistema financiero con el consecuente descalce de monedas al estar los ingresos del deudor denominados en moneda nacional. O sea "euforia Miskyana" agravada por el descalce de monedas y el atraso cambiario (Minsky, 1986).

La lección de esas crisis no fue óbice para que algunos países insistieran, con matices, en esa política de desregulación financiera en la década de 1990. Posiblemente como consecuencia de la sucesión de crisis, ya que América Latina fue, después de África, la región con más crisis financieras entre 1990 y 2007 (Jácome *et al.*, 2012), los países de la región entendieron la necesidad de mejorar la regulación y la supervisión de las entidades financieras, lo cual fue esencial para evitar que la crisis financiera del 2008 se extendiera a los países de la región. Entre esas regulaciones se destacan a) una mayor exigencia de capital y liquidez, b) mayores exigencias respecto de las operaciones en moneda

7 En Ocampo (2011) hay una buena síntesis de algunas de esas contribuciones.

extranjera, c) regulaciones contracíclicas en varios países (Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) y d) la capacidad de los bancos centrales para actuar como prestamista de última instancia. Subsisten, sin embargo, deficiencias en varios aspectos tales como falta de transparencia, bajos niveles de los seguros de depósito y fuerte concentración del sistema financiero (Bleger, 2011 y Jácome *et al.*, 2012).

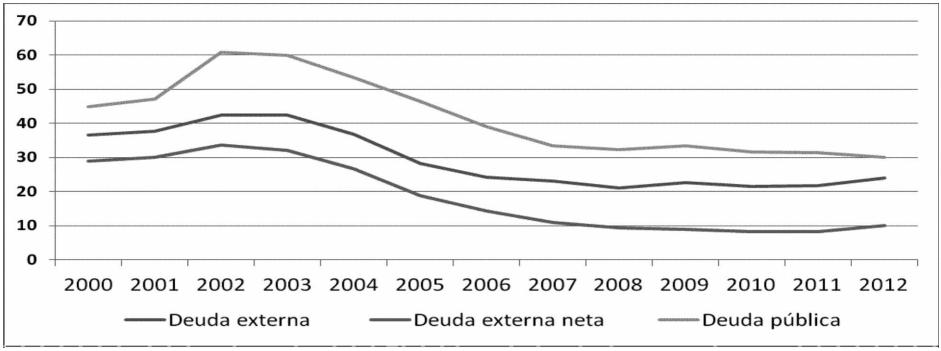
A diferencia de la realidad de los países desarrollados, donde el énfasis está en evitar la aparición de burbujas en el precio de los activos, en los países de América Latina, dadas las dificultades para obtener financiamiento de largo plazo en moneda nacional, a ese objetivo se le agrega evitar el descalce de monedas, o dicho más apropiadamente, el descalce entre créditos en moneda extranjera e ingresos en moneda local de los receptores del crédito.

En parte como consecuencia de mejores regulaciones en el sector financiero y, en parte, por la mayor estabilidad macroeconómica, en la última década se observa una considerable disminución del porcentaje de crédito en moneda extranjera. Sin embargo, el crédito en dólares seguía representando alrededor del 50% del crédito total del sistema financiero en Bolivia, Perú y Uruguay en 2010, y del 40% en Paraguay en la misma fecha (García-Escribano y S. Sosa, 2011)[8].

Considerando que en muchos casos las crisis cambiarias y su impacto en el sistema financiero fueron resultado del gran endeudamiento en moneda extranjera del sector público, es conveniente revisar el endeudamiento en moneda extranjera. Para el conjunto de la región, el porcentaje de la deuda en moneda extranjera respecto del total de la deuda pública disminuyó del 72% en 2000 al 50% en la actualidad. Tan o más importante que ello es que, como resultado de la disminución del nivel de esa deuda, la denominada en moneda extranjera se redujo del 32% del producto al 15%. Por otra parte, no sólo disminuyó la deuda externa del sector público, sino también el total de la deuda externa, proceso que se acentúa cuando se considera el aumento de reservas internacionales (Gráfico 1).

8 Las disminuciones han sido más pronunciadas en los casos de Bolivia y Perú, países que mostraban en el año 2000 un porcentaje de créditos en dólares de 95% y 80%, respectivamente.

Gráfico 1. América Latina: Deuda externa y deuda del sector público
(por ciento del PIB)



Fuente: Datos del WEO (2013)

En síntesis, la región evitó volver a caer en el error de desregular el sector financiero como ocurre en el mundo desarrollado. Si bien éste es un avance, todavía queda un largo camino por recorrer, en especial mejorar y acentuar las reglas macroprudenciales contracíclicas y seguir reduciendo la dolarización del sistema financiero. Sin embargo, teniendo en cuenta que uno de los motivos del proceso de dolarización ha sido la reducida profundización de su sistema financiero y del mercado de capital, pero en particular la ausencia de créditos de largo plazo, creemos que una manera de acelerar el proceso es implementando, al estilo de lo que ha hecho Chile en las últimas décadas, un sistema de indización por la variación del nivel de precios que permita operaciones de largo plazo sin riesgo de ganancias o pérdidas de capital asociadas a la inflación.

Cabe recordar que, más allá de las regulaciones, el buen comportamiento macroeconómico y el hecho de que durante la década pasada no hubiera un gran ingreso de capital de corto plazo fueron determinantes para mantener la solvencia y la liquidez del sistema. Esos aspectos se discuten en los próximos apartados.

c. La política fiscal contracíclica

En América Latina, la bonanza previa a la crisis generó una fuerte baja de la deuda pública en términos del producto (gráfico 1). Considerando que la expansión estuvo asociada con un contexto externo muy favorable, la duda es si esa reducción de la deuda ha sido la contraparte de políticas fiscales contracíclicas, o simplemente el resultado de un crecimiento que se ubicó por encima del producto potencial de largo plazo.

Al respecto, cabe recordar que en la mayoría de los países en desarrollo los

estabilizadores automáticos son poco relevantes, dado la escasa importancia del impuesto a la renta, en especial de las personas físicas, y de la ausencia de subsidios por desempleo. Las estimaciones disponibles del déficit fiscal estructural —que es lo relevante para medir el comportamiento cíclico— muestran que la mayoría de los nueve países de América Latina para los que hemos obtenido información, tuvieron una política fiscal básicamente neutra en el período previo a la crisis, contracíclica durante 2009, y una mayor tendencia a procíclica en los últimos años[10]. Perú y, en menor medida, Chile se distinguen por sus políticas contracíclicas, y Venezuela por políticas procíclicas (cuadro 1)[11].

Considerando las dificultades para obtener financiamiento en la parte contractiva del ciclo, las posibilidades de llevar adelante políticas contracíclicas en esa instancia dependen crucialmente de haber ahorrado durante la expansión. En ese sentido, creemos que un marco institucional que ayude a la consecución de un balance estructural contracíclico o, al menos, neutral es esencial. Conscientes de ello, en los últimos años varios países en desarrollo han aprobado nuevas reglas fiscales con distintas características (Jácome *et al.*, 2012). En América Latina, después de la crisis de 2008, Colombia y Perú se unieron a Chile creando fondos de estabilización fiscales asociados con el precio de los productos de exportación e implementaron el objetivo de un balance estructural.

10 El balance estructural, tal como lo mide el FMI, estima el producto potencial con distintos filtros que tienden a "suavizar" la serie; esa metodología tiene el problema de que en períodos de auge o depresión prolongada, el resultado de la medición del balance fiscal estructural no difiere demasiado del resultado del balance fiscal actual. Sin embargo, nos ha parecido preferible estimar la prociclicidad usando el balance estructural que utilizando la alternativa que evalúa la prociclicidad de acuerdo con la variación del coeficiente de gasto público a producto. Esa metodología no parece la correcta por dos motivos. Por un lado, lo importante desde el punto de vista de la demanda es el monto del déficit. Por el otro lado, en una región donde distintos estudios muestran la necesidad de aumentar el bajo nivel de la recaudación y del gasto público, no parece adecuado, como regla general y dependiendo de la evaluación sobre el carácter permanente de los ingresos, ahorrar todo el aumento de la recaudación que exceda el crecimiento del producto.

11 En el cuadro 1 se ha decidido excluir el año 2008, ya que es un período con nueve meses de expansión y tres de recesión; mientras algunos países reaccionaron de forma instantánea al cambio de ciclo (Chile) otros mostraron algún rezago en reaccionar. La calificación de las políticas fiscales en neutrales, corresponde al caso en que la diferencia respecto al período previo es menor a 0,5% del PBI. Se han considerado los años 2004–2007 y 2010–2012 como de expansión y 2009 año de recesión.

Cuadro 1. Balance fiscal estructural
(*por ciento del PIB*)

País	2004–05	2006–07	2009	2010–12	Característica del balance fiscal estructural		
Argentina	– 2,10	– 2,02	– 2,28	– 3,48	N	N	P
Brasil	– 3,09	– 3,15	– 2,71	– 3,18	N	N	N
Chile	0,48	0,64	– 4,15	– 1,32	N	C	C
Colombia	– 0,67	– 1,63	– 1,78	– 2,27	P	N	N
México	– 2,31	– 2,47	– 4,07	– 4,12	N	C	N
Panamá	1,45	5,31	2,05	0,40	C	C	P
Perú	– 0,81	0,84	– 0,59	0,48	C	C	C
Rep. Dom.	– 1,30	– 0,78	– 2,66	– 4,47	N	C	P
Venezuela	4,43	– 3,08	– 4,54	– 14,28	P	C	P

N: Neutra; C: Contracíclica; P: Procíclica
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de World Economic Outlook (WEO), 2013.

Teniendo en cuenta que en América Latina se avanza demasiado lentamente en aumentar el peso de estabilizadores automáticos y considerando la elevada informalidad laboral que sigue caracterizando a esta región, también debería promoverse la implementación de otras transferencias fiscales contracíclicas que funcionen de manera automática (Machinea, 2009; Ocampo, 2011). Sin embargo, no puede desconocerse que, a diferencia de los seguros de desempleo y el impuesto a los ingresos, el aumento del gasto público social destinado a los sectores de menores ingresos en una determinada coyuntura no es, tal como se ha observado en algunos países durante los últimos años, fácilmente reversible durante el período de recuperación. Variaciones contracíclicas de algunos impuestos, como el IVA, también pueden ser una opción a analizar.

En síntesis, después de algunos avances hacia una mayor disciplina fiscal que caracterizaron los años previos a la crisis, a partir de 2010, con algunas pocas excepciones, se observa una tendencia a políticas más procíclicas. La consecuencia de la menor disciplina fiscal de algunos países genera dudas sobre su capacidad para responder, ante un shock externo negativo, de la misma manera en que lo hicieran en 2009. Al respecto, vale la pena insistir en la necesidad de un marco institucional que ayude a lograr el objetivo de un resultado fiscal estructural contracíclico o, al menos, neutro. Este esquema dista de ser la panacea, en especial en países federales, pero no cabe duda de que, como muestran algunas experiencias de la región, sería un progreso considerable. Además, considerando la volatilidad de los ingresos provenientes de la exportación de productos primarios, la creación de fondos específicos es esencial para lograr más avances en la implementación de políticas contracíclicas.

Finalmente, la política fiscal difícilmente pueda jugar un papel contracíclico relevante mientras en varios de los países de la región, el nivel de ingresos y gastos siga siendo inferior al 20% del producto.

d. Los múltiples objetivos de la política monetaria

La estabilidad del sistema financiero de los países en desarrollo también debe ser, al igual que en los países desarrollados, un factor a considerar en la función objetivo de sus respectivos bancos centrales. Aunque el instrumento específico debiera ser la regulación micro y macro prudencial, los países de la región han aprendido en distintas crisis que esa estabilidad depende en forma crucial del comportamiento macroeconómico y, en especial, del comportamiento procíclico del crédito, usualmente asociados con un similar comportamiento de los ingresos de capital. Por ello, los bancos centrales deberían ocuparse de este objetivo, aunque se podría argumentar que su menor credibilidad en los países en desarrollo puede debilitar la confianza en su capacidad de controlar la inflación. Pero la experiencia nos indica que con crisis financieras no hay credibilidad posible[12].

A pesar de los avances en la regulación financiera en América Latina, es necesario mantener bajo observación las posibles burbujas en el precio de los activos. Su detección es una tarea aún más complicada que la que enfrentan los países desarrollados, ya que el proceso de convergencia del producto por habitante conlleva una tendencia al aumento en el precio relativo de ciertos activos. Cómo diferenciar esa tendencia de la verdadera burbuja no es sencillo y siempre se corre el riesgo de creer que "esta vez es diferente" (Reinhart y Rogoff, 2009). Considerando esta dificultad, una regla más sencilla, complementaria de la del precio, consiste en controlar el ritmo de expansión del crédito al sector privado, aunque también en este caso en países con bajos niveles de monetización no siempre es fácil calificar como excesivo el aumento del crédito.

Volviendo a la preocupación por la gran volatilidad del tipo de cambio y, en particular, en los períodos de fuertes apreciaciones, en América Latina hay una ya prolongada discusión sobre la necesidad de incorporar un cuarto objetivo a las tareas de los bancos centrales: cierta estabilidad de los tipos de cambio reales. En otras palabras, mientras en el Norte la flexibilidad se ha entendido como la necesidad de preocuparse no sólo por la inflación sino también por el nivel de actividad económica, en América Latina la discusión ha contemplado también, y básicamente, la estabilidad del tipo de cambio real.

12 En 1998 el Banco Mundial había señalado que, por su solidez, el sistema financiero argentino era el segundo por su fortaleza en una clasificación de los países en desarrollo. Tres años más tarde colapsaba de la mano de la crisis financiera.

Cuatro objetivos para la política monetaria parece demasiada flexibilidad de la regla de Tinbergen si no se cuenta con otros instrumentos más que la tasa de interés y la política micro y macro prudencial. La política fiscal debe ser un aliado esencial para la consecución de estos objetivos, aunque son conocidas sus limitaciones, en especial en países con un bajo nivel de gasto, ante fuertes shocks externos[13]. A la política fiscal es necesario agregar algunos instrumentos que limiten el movimiento de capitales o, al menos, reduzcan sus efectos. El control a los ingresos de capital debería ser uno de estos instrumentos, y la compra de reservas, con la consecuente esterilización, el otro. A ello debe agregarse alguna incertidumbre sobre la política cambiaria del banco central que limite las posibilidades de arbitraje y la reducción de las tasas de interés internas.

Varios documentos del Fondo Monetario Internacional (FMI) desde 2010 han reconocido por primera vez los problemas asociadas con el impacto de los movimientos de capital sobre el tipo de cambio y, por ende, la necesidad de implementar medidas que limiten una excesiva volatilidad[14]. Entre las medidas propuestas están la compra de reservas y los controles al ingreso de capital.

Si bien la política de restricciones a la entrada de capital ha sido discutida durante años (Ocampo, 2003) y puesta en práctica en la década de 1990 por Chile y Colombia, y por otros países en los últimos años, no cabe duda de que el cambio de postura del FMI tendrá un impacto en las políticas de los países en desarrollo o, al menos, disminuirá la resistencia para su uso.

Las intervenciones de varios bancos centrales que tenían como objetivo metas de inflación durante la década pasada son evidencia de la preocupación por evitar fuertes oscilaciones en el tipo de cambio; ello ha sido evidente no sólo en períodos con tendencia a la apreciación —ya sea por la dominancia del superávit en cuenta corriente, como por el ingreso de capital de corto plazo— sino también durante la crisis, en este caso para evitar una excesiva devaluación de la moneda. En América Latina, de los cinco países con metas de inflación como principal objetivo durante la década pasada, solo Colombia y Perú tuvieron intervenciones significativas en el mercado de cambios antes del último trimestre de 2006. En ese momento el Banco Central de Brasil también comenzó a operar activamente comprando dólares y Perú aumentó el ritmo de intervención. Chile solo lo hizo en 2008[15]. Es posible que el aumento de compra de reservas internacionales haya generado ingresos de capital adicionales,

13 En América Latina, el ingreso de capital de corto plazo llegó a representar 4% del producto a fines de 2010, y la salida de ese capital también 4% del producto a comienzos de 2009.

14 Véase, por ejemplo, Ostry *et al.*, 2011 y 2012, y Adler y Tovar, 2011.

15 En el caso de México no es sencillo determinar el papel del Banco Central dada la obligación de Pemex de vender el producido de sus exportaciones al Banco Central. Sin embargo, se observa un leve aumento de las reservas entre 2004 y 2007, que se hizo mucho más intensa a partir de 2010.

aunque en un mundo con imperfecta movilidad del capital la evidencia muestra que esa intervención contribuyó al objetivo de reducir el ritmo de apreciación cambiaria (Adler y Tovar, 2011).

Las políticas de intervención en el mercado cambiario, incluida la restricción a la entrada de capital, tienen limitaciones. La compra de reservas enfrenta el límite de la tasa de creación de dinero y del costo de la deuda necesaria para la esterilización; las restricciones a la entrada de capital tienen "filtraciones" por distintos mecanismos, entre ellos el financiamiento de la balanza comercial.[16] La disminución de la tasa de interés dependerá del contexto macroeconómico general, en especial de la tasa de inflación y la brecha con el producto potencial. A su vez, la incertidumbre que pueda generar el banco central en el manejo del tipo de cambio es también limitada. Sin embargo, la puesta en marcha de todos estos instrumentos de forma simultánea agrega grados de libertad indispensables a la política monetaria. Esos grados se reducen cuando el exceso de oferta de moneda extranjera en el mercado de cambio es el resultado de un superávit de la cuenta corriente o de la inversión extrajera directa.

La experiencia de la última década sirve para ilustrar este concepto. A diferencia de ciclos anteriores, la generalizada apreciación cambiaria que se dio en América a Latina partir de 2003 fue en gran medida el resultado de la mejora del balance primario, o sea, de la cuenta corriente y la inversión extranjera directa. La inclusión de la inversión extranjera directa, junto con la cuenta corriente, se explica por su baja volatilidad, convirtiéndose de hecho en un financiamiento relativamente estable de la balanza de pagos[17].

Tal como puede observase en el gráfico 2a, cuando se considera el promedio del tipo de cambio, la apreciación cambiaria para el conjunto de los seis países de América Latina fue considerable hasta 2006, un período de gran salida de capital. Si se agrega el período 2007–2009, en el que hay una salida neta de capital (excluida la IED), se obtiene un resultado similar.

Del análisis de los países de forma individual, se obtienen resultados similares en cuanto a la oferta de divisas, aunque en 2007 se observa un importante ingreso de capital de corto plazo en Brasil y Perú y, en menor medida, en Colombia. En el intento de detener la apreciación cambiara en marcha, los tres países, pero principalmente Brasil, compraron reservas internacionales por cifras elevadas[18].

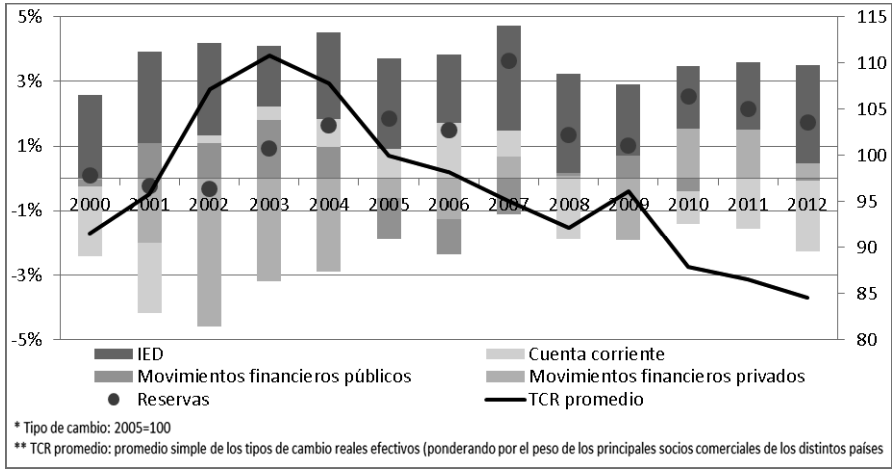
16 Según Chamón y Garcia (2013), las restricciones a la entrada de capital en Brasil no habrían tenido el efecto de reducir el ingreso de recursos externos, pero habrían sido efectivas en disminuir el ritmo de apreciación del tipo de cambio al cambiar las expectativas de los agentes económicos.

17 Entre 2000 y 2012 el ingreso neto de inversión extranjera directa equivalió a 2,2% del producto regional y su volatilidad, medido por el desvío estándar, fue un cuarto del de otros movimientos de capital.

18 Si bien el ingreso de capital fue en gran medida exógeno, no puede descartarse que el intento, acertado desde nuestro punto de vista, de evitar la apreciación cambiaria haya generado un ingreso adicional de capital. En otras palabras, la esterilización basada en la compra de reservas se fundamenta en una elasticidad del movimiento de capital menor a infinito, pero no necesariamente igual a cero.

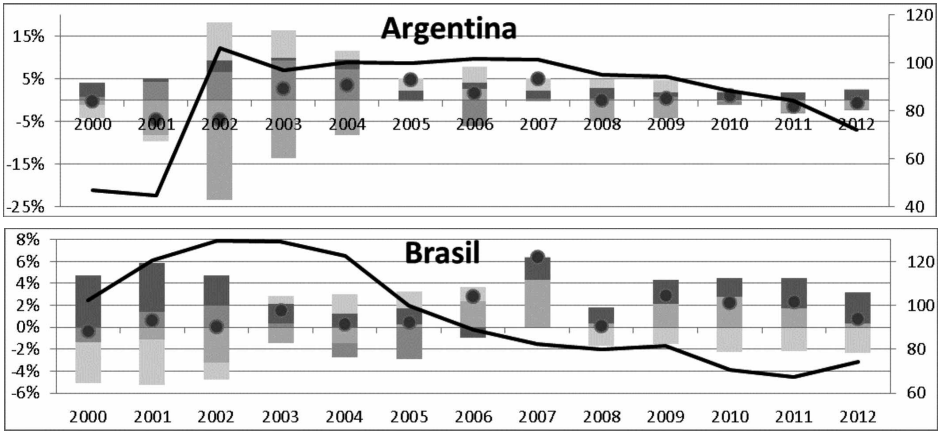
En lo que respecta a la apreciación cambiaria, en Argentina, Brasil, Chile y Colombia se observa un patrón similar, con matices, al que comentamos para el conjunto de países considerados (gráfico 2b). A diferencia de ellos, México y Perú no aprecian el tipo de cambio durante este período. El caso más sorprendente es el de Perú, que muestra un balance primario de más de 5% del producto en ese período y un gran ingreso de capital en 2007. Probablemente la explicación sea una política del Banco Central consistente en bajas tasas de interés y una fuerte compra de reservas internacionales, con la consiguiente esterilización.

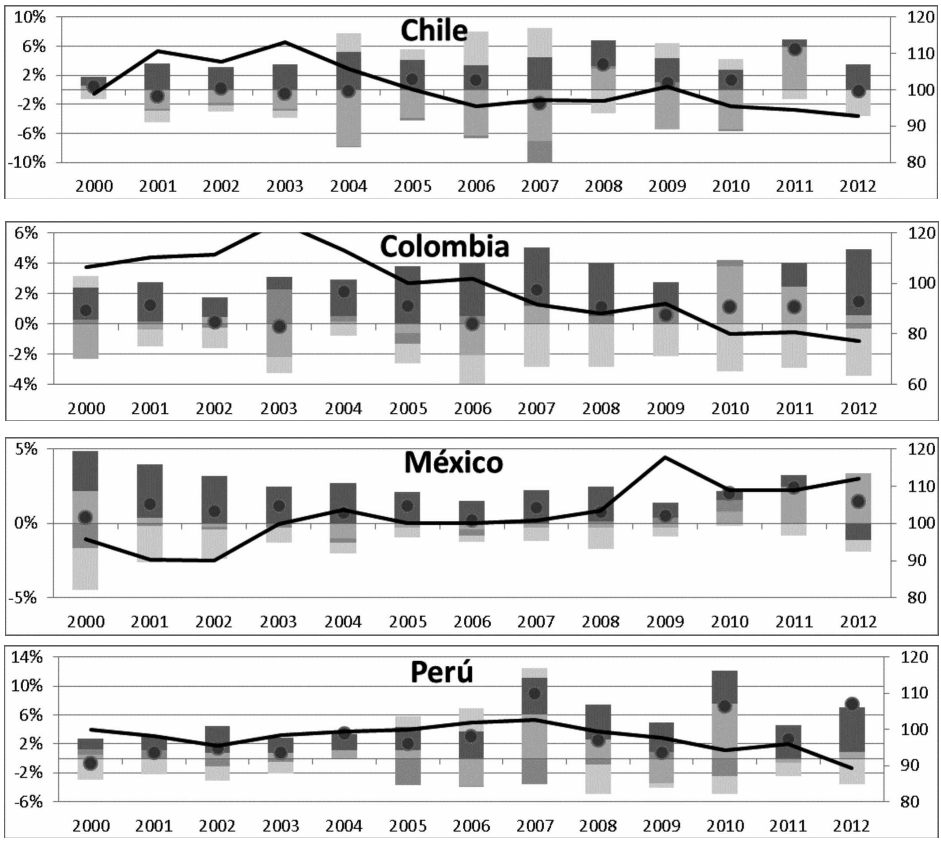
Gráfico 2a. La balanza de pagos y la apreciación cambiaria (LATAM 6)



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Gráfico 2b. La balanza de pagos y la apreciación cambiaria





La situación cambia drásticamente a partir de 2010, ya que el déficit en cuenta corriente a partir de entonces supera el 1% del producto y llega al 2% en 2012, mientras que el balance primario, levemente positivo para el promedio de los países considerados, se convierte en negativo para algunos de ellos[19]. Es también el período de una expansión monetaria en el Norte, en especial en Estados Unidos, sin precedentes. La consecuencia, como la ha sido otras veces cuando se reducen las tasas de interés, o como en este caso cuando aumenta la liquidez, es un fuerte ingreso de capital a la región (gráficos 2a y 2b). En este período el ingreso de capital se convierte en el factor relevante para explicar la apreciación cambiaria. Es justamente éste el período en el que algunos pocos países imponen ciertas restricciones a la entrada de capital, siendo el caso más notorio el de Brasil en 2009[20]. Si bien se lograron avances importantes en las regulaciones

19 Argentina sigue mostrando un balance primario del orden del 2% del producto, pero el mismo es consecuencia de la inversión extrajera directa semicompulsiva por la prohibición del pago de dividendos al exterior y a una fuerte restricción a las importaciones. Por su parte, Brasil, Chile, México y Colombia muestran una disminución de la inversión extranjera, la cual no es consecuencia de menores ingresos sino de inversiones en el exterior de las empresas de esos países.

20 Las restricciones están vigentes en la Argentina desde comienzos de la década pasada. Costa Rica (2011) y Uruguay (2013) aplicaron también restricciones.

financieras, que son una manera indirecta de restringir la entrada de capital cuando éstos operan a través del mercado financiero, es extraño que otros países no hayan utilizado las restricciones a la entrada de capital.

En síntesis, la crisis ha puesto en evidencia que la tarea de los bancos centrales es algo más complicada que simplemente fijar un objetivo de inflación y manejar la política monetaria sólo, o al menos básicamente, en función de ese objetivo. El nivel de actividad, la estabilidad del sistema financiero y evitar fuertes oscilaciones en el tipo de cambio también deben ser objetivos de los bancos centrales. Es por ello que además de la coordinación con la política fiscal, se requiere evitar la flotación pura cuando existen movimientos del tipo de cambio, en especial fuertes apreciaciones, que van más allá de ciertos límites incompatibles con el equilibrio de largo plazo. A la compra de reservas y esterilización de la expansión monetaria es necesario agregarle, cuando la apreciación se explica por el ingreso de capital, medidas específicas que reduzcan esos ingresos. Esas restricciones serán más efectivas si al mismo tiempo se reducen las tasas de interés internas.

e. Múltiples equilibrios

La posibilidad de enfrentarse a una situación de posibles múltiples equilibrios ha sido una constante con la que muchos países en desarrollo han tenido que lidiar en tiempo de crisis. En general, las habituales crisis cambiarias que han afectado a la región han presentado alguna o algunas de las siguientes características: a) elevados déficit en cuenta corriente; b) altos niveles de deuda en moneda extranjera, ya sea pública o privada; c) elevados vencimientos de deuda en el corto plazo, y d) altos niveles de deuda pública. Asimismo, hay dos factores que pueden agravar la situación: la salud del sistema financiero y el régimen cambiario. En una región con elevadas tasas de inflación, los gobiernos han utilizado en muchas oportunidades el tipo de cambio como "ancla nominal" y coordinador de expectativas. Ello, si bien ayuda en el corto plazo, facilita el arbitraje de monedas y por ende el endeudamiento en moneda extranjera, profundizando los problemas asociados con los factores mencionados (véase *ut supra*). Además, la fijación del tipo de cambio, con distinto nivel de compromiso, suele dificultar la reacción ante un shock externo de proporciones.

Sin embargo, la falta de flexibilidad excede al régimen cambiario vigente, ya que el elevado endeudamiento en moneda extranjera hace que ante shocks externos, los países con tipo de cambio flexible impongan limitaciones a la flotación de sus monedas por el impacto sobre los pasivos en moneda extranjera (Calvo y Reinhart, 2000 y 2002).

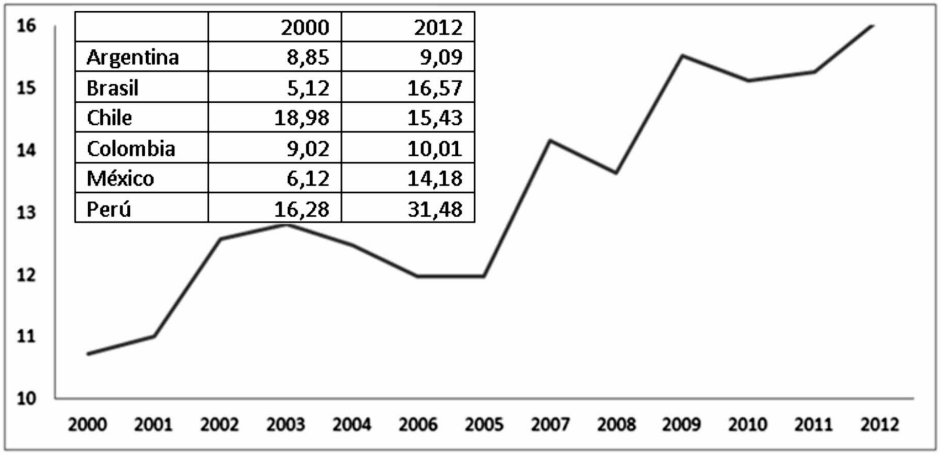
Dado que lo relevante no es sólo el nivel de solvencia sino también el de liquidez, se ha enfatizado la importancia de los vencimientos de corto plazo en situaciones de crisis cambiaria. Los problemas de liquidez y de "profecías

autocumplidas" son los que han generado situaciones de múltiples equilibrios en las crisis financieras y han dado lugar a un debate de más de un siglo sobre las ventajas y desventajas de un prestamista de última instancia (Machinea, 2002a). Un problema similar se ha presentado en las crisis cambiarias, un caso en el que la liquidez debe ser provista en moneda extranjera. Por ello, un factor central para la búsqueda del "buen equilibrio" en contextos de crisis de balance de pagos es la necesidad de un prestamista de última instancia, algo que los países de la región han demandado en múltiples oportunidades. La ausencia de este prestamista aumenta la incertidumbre asociada con el pago de la deuda externa, pública y privada. Usualmente, los problemas del sector externo suelen estar asociados con elevados niveles de deuda pública, no solo porque el capital suele financiar el aumento del gasto público, sino también porque en la crisis hay una tendencia a la estatización de la deuda privada.

Señales, grandes o pequeñas, de que puede haber problemas, tanto en el financiamiento del sector externo o del sector público, aumentan la incertidumbre y con ello el riesgo al país, convirtiendo lo que puede haberse iniciado como un problema de liquidez en uno de solvencia. Como sabemos, la distinción entre solvencia y liquidez en momentos críticos no es clara y por ello tampoco necesariamente relevante en la emergencia. En ese contexto, la economía se mueve al mal equilibrio.

En parte como consecuencia de la ausencia durante décadas de un prestamista de última instancia, al menos con la características deseadas (rapidez y baja condicionalidad), los países de América Latina han avanzado en la búsqueda de autoseguros, ya sea mediante la creación de fondos específicos —que después de algunos fracasos comienzan a ser adoptados por algunos países de la región— o por medio de la acumulación de reservas internacionales (gráfico 3). Estas reservas no sólo han servido a ese propósito sino que, además, han sido de utilidad para combatir la apreciación cambiaria, tal como se discute en el apartado previo. Son conocidas las ineficiencias de los mecanismos de autoseguro, pero la experiencia de crisis pasadas y los problemas que está generando actualmente la ausencia de ese prestamista de última instancia en Europa, llevan a concluir que ése es el mecanismo más eficiente con el que cuenta el mundo en desarrollo en la actualidad.

Gráfico 3. Reservas internacionales(LATAM 6)
(por ciento del PIB)



	2000	2012
Argentina	8,85	9,09
Brasil	5,12	16,57
Chile	18,98	15,43
Colombia	9,02	10,01
México	6,12	14,18
Perú	16,28	31,48

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En síntesis, la posibilidad de múltiples equilibrios se ha reducido por algunas medidas que los países de la región adoptaron en el manejo de su política económica en los últimos años. Sin embargo, la ausencia de un prestamista de última instancia, más allá de los progresos analíticos, y en cierta medida en la flexibilidad de exigencias para el financiamiento a los países con problemas en su cuenta corriente, del FMI en los últimos años, sigue siendo una tarea pendiente. Esta situación se enmarca en la ausencia de instituciones que reduzcan las inequidades e ineficiencias de la globalización, tal como señala Ocampo en este libro.

IV. La restricción externa: su impacto en la macroeconomía y en el crecimiento

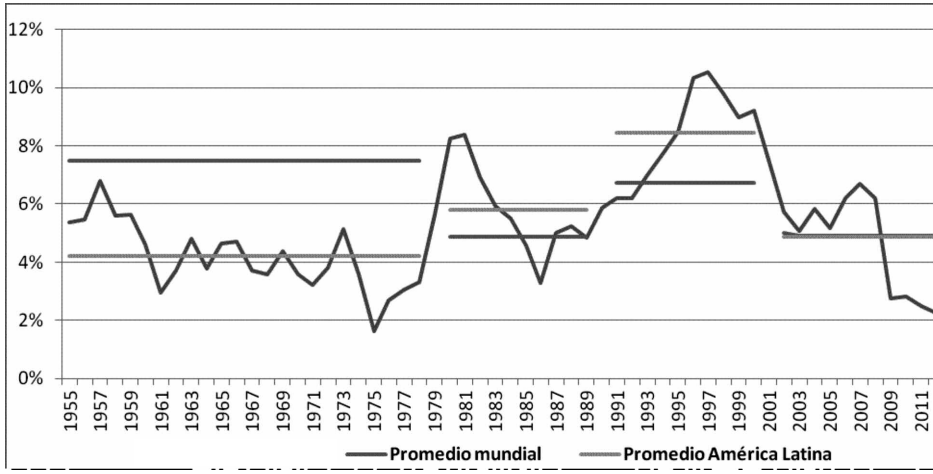
Así como el concepto de "predominio fiscal" aparece como un elemento central en ciertos modelos, en los países de América Latina el "predominio del sector externo" se ha convertido, con matices, en el principal limitante del crecimiento y una de las principales preocupaciones de la política macroeconómica en el corto plazo (Ocampo, 2011)[21]. El mecanismo para sortear este problema ha ido cambiando a través del tiempo. Simplificando el análisis, se podría decir que en los cuarenta años que median entre 1930 y 1970 —período en el cual los movimientos de capital fueron poco significativos— la

21 La literatura sobre la relevancia de la brecha externa ya aparece en los trabajos de Chenery (Chenery y Bruno, 1962) y tiene una larga tradición en la región. Véase por ejemplo, Bacha (1984).

respuesta de la región fue la sustitución de importaciones. El escaso crecimiento de las exportaciones desde 1950 hasta 1980 (gráfico 4) —período caracterizado por un fuerte crecimiento del comercio mundial— puede haber sido en parte consecuencia de esa estrategia, aunque no cabe duda de que ése fue un período de elevado crecimiento del producto por habitante. También es cierto que, a partir de la década de 1960 y, en particular, de la de 1970, los países de la región comenzaron a complementar esa estrategia con la promoción de exportaciones industriales.

Gráfico 4. América Latina: La restricción externa

Vo*lumen de las exportaciones (promedio móvil de 5 años)*



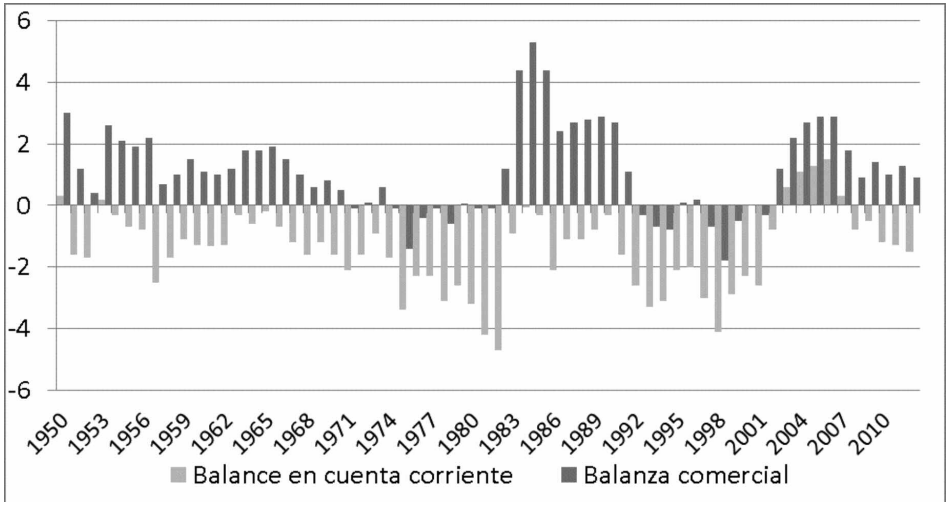
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

Habiendo agotado la posibilidad de seguir sustituyendo importaciones de forma masiva y ante el escaso dinamismo de las exportaciones industriales, el mecanismo utilizado para aliviar la restricción externa, en la segunda mitad de la década de 1970 y en la de 1990, fue el financiamiento externo. En ambos casos lo determinante fue el fuerte aumento de la oferta de crédito, en la primera etapa de los grandes bancos internacionales, y en la segunda etapa, de la mano de la globalización de los mercados financieros. En ambos casos, aunque con distinta intensidad, la consecuencia fue un generalizado aumento del déficit en cuenta corriente y la apreciación cambiaria[22]. Si bien en muchos casos el desequilibrio fiscal fue la contrapartida del ingreso de capital, en otros

22 La experiencia de los países de la región en ambos episodios ha sido ampliamente discutida. Véase, por ejemplo, Ffrench Davis (1995), Fanelli, *et al.(1994) para el primer período* y *Ffrench-Davis (2002)* y *Ocampo (2002) para el segundo período*

el déficit en cuenta corriente fue generado por una incorrecta evaluación del ingreso futuro que hizo el sector privado, el cual contrajo una deuda excesiva y gastó por encima de los niveles sostenibles en el mediano plazo (Heymann, 2000). La crisis del sector externo se potenció cuando mayor era el endeudamiento de corto plazo y cuando se realizó a través del sistema financiero, lo cual en muchos casos generó una crisis financiera-.

Gráfico 5. La cuenta corriente y la balanza comercial
(*por ciento del PBI*)



Fuente: En base a datos de la CEPAL.

A diferencia de esos períodos, lo particular de la última década en América Latina fue una elevada expansión del producto con superávits en cuenta corriente, al menos en los países de América del Sur, o sea, los especializados en exportación de materias primas (gráfico 5). Ese superávit desaparece alrededor de 2008, pero todavía no superaba el 2% del producto en 2012. Además, el balance primario era cercano a cero para ese entonces.

La situación es especialmente preocupante por una característica de la región en los últimos años: el lento crecimiento del volumen de las exportaciones (gráfico 4). Ese lento crecimiento pasó inadvertido por el aumento en el precio de los productos básicos (*commodities*) durante la última década y la reducción de los intereses de la deuda de 2,4% del producto en 2000 a 0,9% en 2012. Con un crecimiento de las exportaciones por debajo del 4% desde el año 2000 (2,7% en lo últimos siete años), y considerando que el aumento del volumen de las importaciones ha sido 50% mayor que el de las exportaciones en ese período, será difícil sostener un crecimiento similar al de los últimos años. Aun bajo el supuesto de que los mercados financieros siguen dispuestos a mantener a tasas razonables el financiamiento de los desequilibrios en cuenta corriente —algo

dudoso por las expectativas de aumento de las tasas internacionales de largo plazo— no parece prudente aumentar esos desequilibrios por sobre los niveles actuales, que en varios casos ya superan el 3% del producto, y alcanzan en promedio al 5% del producto en América Central).

Sin embargo, la inquietud asociada con el impacto del ingreso de capital en la apreciación cambiaria, parece estar cambiando a una cierta preocupación por la reducción de esos flujos en los últimos meses. Si a eso se agregan algunos signos de debilidades en el crecimiento de China y su impacto en el precio de los productos básicos, no es difícil prever una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la región.

En ese contexto, la necesidad de evitar un aumento del déficit en cuenta corriente parece imprescindible. Las mejoras macroeconómicas, que se manifiestan en la adopción de un régimen cambiario de flotación del tipo cambio en la mayoría de los países de la región, el elevado nivel de reservas, el bajo nivel de la deuda pública, la menor fragilidad de los sistemas financieros y la menor dolarización de los pasivos debieran permitir que este proceso sea menos traumático que en el pasado.

Si bien la devaluación de los tipos de cambio debiera ayudar a morigerar el aumento de importaciones y estimular las exportaciones, es bueno recordar que sin medidas que mejoren la productividad será difícil cambiar el comportamiento de las exportaciones, en cuyo caso la región volvería a enfrentarse al problema dominante durante más de medio siglo: la restricción externa.

V. Reflexiones finales

Varias de las lecciones e incertidumbres que han surgido en los países desarrollados con respecto al manejo de la política macroeconómica no son nuevas para los países de América Latina, que han debido enfrentar la posibilidad de múltiples equilibrios, dificultades para realizar políticas fiscales contracíclicas, crisis asociadas con desregulaciones del mercado financiero y con la volatilidad de los flujos de capital, y fuertes apreciaciones de sus monedas. En parte como consecuencia de las enseñanzas que dejaron las crisis del pasado, el grado de vulnerabilidad de la región se ha reducido en la última década.

Es interesante señalar que la lectura y las enseñanzas de la experiencia son un poco asimétricas, porque sólo aparecen como temas relevantes en la literatura económica del mundo desarrollado cuando esos problemas preocupan al Norte. Ejemplo de ello son el supuesto impacto reactivante de la austeridad fiscal, la necesidad de un prestamista de última instancia o la necesidad de que la política monetaria se ocupe también del tipo de cambio. Quizás si los organismos

internacionales hubiesen aprendido de la experiencia de los países en desarrollo se hubiesen evitado algunas crisis. Por ello, más que aprender de las lecciones del Norte, pareciera que en este caso son los países desarrollados los que pueden aprender de la experiencia de los países en desarrollo.

Ahora bien, decir que los países en desarrollado han aprendido de la crisis del pasado no significa que no se vuelvan a cometer errores similares. La rápida revisión que hemos hecho de la situación de América Latina en términos de la política macroeconómica nos muestra progresos pero también genera incertidumbre. Al respecto caben las siguientes reflexiones.

En primer lugar, el análisis previo trata de recoger las principales características macroeconómicas comunes de América Latina, pero es bueno recordar que la heterogeneidad de los países de la región, en éste y en otros ámbitos, es considerable. Si bien en este documento hemos mencionado algunos de esos contrastes, vale la pena recordar, una vez más, que los promedios esconden diferencias importantes. En segundo lugar, más allá de las mejoras, todavía subsisten debilidades y fragilidades en distintas áreas. Entre ellas, la consolidación de las políticas contracíclicas en el ámbito financiero y en el área fiscal. Asimismo, se deben redoblar los esfuerzos para reducir aún más el grado de dolarización de algunos sistemas financieros, pero para ello es necesario, tal como se discute en el documento, crear fuentes de financiamiento de mediano y largo plazo en la moneda local.

En tercer lugar, un factor esencial para un mejor comportamiento macroeconómico ha sido el favorable contexto externo, en especial para las economías de América del Sur. Ese contexto externo permitió en varios países un gran aumento, a veces excesivo, de la demanda interna. Ese incremento de la demanda no enfrentó restricciones en el sector externo como consecuencia de la mayor liquidez internacional y, en los países exportadores de *productos básicos*, de los precios internacionales. Ese período está llegando a su fin. Seguramente habrá precios altos en relación con las décadas previas a 2003, pero definitivamente no habrá aumento de precios como los que permitieron mantener el sector externo en un equilibrio razonable en un contexto de crecimiento, y a las cuentas fiscales razonablemente ordenadas.

Hay países que utilizaron ese período para aumentar la inversión y poner en marcha algunas políticas de mejora de la competitividad y, en menor medida, de modernización y diversificación de la estructura productiva. Quienes no lo hicieron habrán desaprovechado una coyuntura excepcional. En ambos casos, es necesario ser especialmente prudente para que el nuevo escenario internacional no genere nuevas dificultades macroeconómicas.

Bibliografía

Adler, G., y C.E. Tovar (2011), "Foreign Exchange Intervention: A Shield Against Appreciation Winds?", IMF Working Paper WP/11/165 (Washington: FMI), julio.

Bacha, Edmar L. (1984), "Growth with Limited Supplies of Foreign Exchange: A Reappraisal of the Two-Gap Model", en Moshe Syrquin, Lance Taylor y Larry Westphal (editores), *Economic Structure and Performance: Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, Nueva York: Academic Press.

Bernanke, B. (2002), "Asset-Price "Bubbles" and Monetary Policy", en *Proceedings of New York Chapter of the National Association for Business Economics*, octubre 15, www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20021015/default.htm.

Bernanke, B. (2004), *"The Great Moderation"*, febrero, www.federalreserve.gov.

Blanchard, O., G. Dell'Ariccia y P. Mauro (2013), *"Rethinking Macro Policy II: Getting Granular"*, Fondo Monetario Internacional, abril de 2013, SND/13/03.

Blanchard, O. y Leigh, D. (2013), *"Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers"* IMF Working Paper 13/1, Washington, DC: FMI.

Blanchard, O. (2000): "Bubbles, Liquidity Traps, and Monetary Policy", en Ryoichi Mikitani y Adam Posen (ed), *Japan's Financial Crisis and its Parallels to the US Experience*. Washington: Institute for International Economics, Special Report 13.

Bleger, L. (2011): "Latin America in Better Conditions to Face the Global Crisis: Financial Regulations in Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Peru", en *Iniciativa para la Transparencia Financiera (ITF)*.

Calvo, G. y C. Reinhart (2002), "Fear of Floating", en *Quarterly Journal of Economics*, 117(2).

Calvo, Guillermo A., y Carmen M. Reinhart (2000), "When Capital Inflows Come to a Sudden Stop: Consequences and Policy Options", en Peter B. Kenen, y Alexander K. Swoboda, (editores), *Reforming the International Monetary and Financial System*, págs. 175–201. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Chamon, M. y M. Garcia (2013), "Capital controls in Brazil: effective?", PUC Río, Departamento de Economía, enero.

Chenery, H. Y M. Bruno, 1962, "Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel", en *Economic Journal*, vol. 72, No. 285, marzo.

Commitee on International Economic Policy and Reform (2011), "Rethinking Central Bank Policy", septiembre.

Dell'Ariccia, G., Igan, D., Laeven, L., y Hui Tong, con B. Bakker y J. Vandenbussche (2012), "Policies for Macrofinancial Stability: How to Deal with Credit Booms", IMF Staff Discussion, Note 12/6.

Eichengreen, B., K.H. O'Rourke, M. Almunia, A.S. Bénétrix y G. Rua (2009), "The effectiveness of fiscal and monetary stimulus in depressions", 18 de noviembre, http://www.voxeu.org/article/effectiveness-fiscal-and-monetary-stimulus-depressions.

Fanelli, J.M., J.P. Jimenez y O. Kacef (2011), *Volatilidad macroeconómica y respuestas de política*, CEPAL.

Fanelli, J.M, M. Damill y R. Frenkel (1994), *Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta. Los casos de Argentina, Bolivia, Colombia Chile y México*, CEPAL, Santiago de Chile.

Ffrench-Davis, Ricardo (2002), "Financial Crises and National Policy Issues: An Overview", Working Papers, UNU-WIDER Research Paper, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Ffrench-Davis, R. y S. Griffith-Jones (editores.) (1995), *Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina*, Fondo de Cultura Económica.

Frankel, J. (2010), "Monetary policy in emerging markets: a survey", National Bureau of Economic Research, Working Paper 16125, Cambridge, MA 02138, junio de 2010. http://www.nber.org/papers/w16125.

Frenkel, R. (2006), "Del auge de los flujos de capital a las trampas financieras", en J.A. Ocampo (editor), *El desarrollo económico en los albores del siglo XX*, CEPAL, Alfaomega.

García-Escribano, M, y S. Sosa (2011),"What is Driving Financial De-dollarization in Latin America?", IMF Working Paper, WP/11/10, Washington, DC: FMI.

Goodhart, C. (2000), "Asset Prices and the Conduct of Monetary Policy". Working Paper, London School of Economics.

Greenspan, A. (2002), "Economic Volatility". Proceedings of Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium, Jackson Hole,

www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002/20020830/default.htm.

Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", en *Revista de la Cepal*, No. 80, Santiago de Chile, CEPAL.

Jácome, L., E. Nier y P. Imamcome (2012), "Building Blocks for Effective Macroprudential Policies in Latin America: Institutional Considerations", IMF Working Paper, WP/12/183, Washington, DC: FMI.

Katz, S., y G. Rozenwurcel, (2012), "La economía política de los recursos naturales", en *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o realidad?*,www.redmercosur.org/los-recursos-naturales-como-palanca-del-desarrollo.

King, Mervyn (2005), "Monetary Policy: Practice Ahead of Theory", en *The Mais Lecture*, www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2005/speech245.pdf.

Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), "Contractionary Effect of a Devaluation", en Amitava Dutt y Jaime Ross (editores), *Development economics and structuralist macroeconomics: Essays in honour of Lance Taylor*.

Machinea, J.L. (2011), "Desaceleración o recesión global: los márgenes de la política económica", Documento de Trabajo, Universidad Torcuato Di Tella. Documento 5, www.utdt.edu/listado_contenidos.php?id_item_menu=4994.

Machinea, J.L. (2009), *"The International financial crisis: its nature and the economic policy challenges"*, en *Cepal Review*, No. 97, abril.

Machinea, J.L (2002a), *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL.

Machinea, J.L: (2002b), "Currency Crises: A Practioner´s View", en S. Collins y Dani Rodrik (editores), *Brookings Trade Forum 2002*.

Minsky (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, Londres: Yale University Press.

Ocampo, J.A. (2011), "Macroeconomic for development: countercyclical policies and production transformation", en *Cepal Review*, No. 104.

Ocampo, J.A. (2003), "Capital account and counter-cyclical prudential regulations in developing countries", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (editores), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Basingstoke: Palgrave.

Ocampo, J.A. (2002), "Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World", en A. Dutt y J. Ros (editores), *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor, Aldershot*, Edward Elgar.

Ostry, J., A. Ghosh y M. Chamon (2012), "Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", IMF Staff Discussion Note 12/01).

Ostry, J., A.Ghosh, K. Habermeier, L. Laeven, L. Chamon, M., Mahvash S. Qureshi, y A. Kokenyne (2011), "Managing Capital Inflows: What Tools to Use?", IMF Staff Discussion Note 11/06.

United Nations Development Program (UNDP) (2013), *The Rise of the South*, Report on Human Development.

Reinhart, C.M., y M. B. Sbrancia (2011), "The Liquidation of Government Debt", NBER Working Paper No. 16893, Cambridge, Massachusetts.

Reinhart, C.M., y K Rogoff (2009), *This Time is Different. Eight Centuries or Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press.

Svensson, Lars (2011), "Inflation Targeting", en B. Friedman y M. Woodford (editores), *Handbook of Monetary Economics*, vol. 3B, North Holland.

12.
Cambio estructural para la igualdad: Repensando la agenda de desarrollo para el siglo XXI[1]

Alicia Bárcena* y Gabriel Porcile†

La idea de que el desarrollo implica crecimiento y transformación económica y social es ampliamente aceptada. La cuestión de cómo estas variables se relacionan y lo que se puede hacer para estimular el desarrollo es aún objeto de debate. Este trabajo ofrece una perspectiva integrada sobre la forma de lograr la igualdad a través del crecimiento pero, lo que es más importante, por medio de cambios estructurales, lo cual significa poner los cambios cualitativos en la estructura de la producción en el centro de la dinámica de crecimiento (véase CEPAL, (2013)).

Un buen punto de partida es la idea de Schumpeter (1911) de que el desarrollo es impulsado por la innovación y toma la forma de vendavales de "destrucción creadora": los sectores antiguos desaparecen y surgen nuevos, que dominan cada vez más el panorama productivo. Sin embargo, las partes de creación y de destrucción de este vendaval están distribuidas de manera desigual en los planos regional e internacional. Este es el origen del sistema centro-periferia (o más ampliamente, de la persistentes asimetrías regionales e internacionales en materia tecnológica y capacidad de producción) que Prebisch (1949) describe en su manifiesto. Esas asimetrías y el atraso tecnológico, sin embargo, no ocurren por obra del destino. Hay espacio para reducir distancias con el mundo desarrollado, como ha demostrado la experiencia histórica de varias economías de América Latina hasta la década de 1980, y de varias economías de Asia después de la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, un proceso de convergencia[2] puede ir de la mano con la igualdad y la construcción de sociedades democráticas. Hay menos ejemplos internacionales que hayan logrado combinar con éxito la democracia, la equidad y la aceleración del crecimiento. Sin embargo, todas estas dimensiones se encuentran en el núcleo

* Secretaria Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
† Jefe a.i. de la Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
1 Este artículo está basado en Los Cambios Estructurales para la Igualdad, publicado por la CEPAL en el 2013
2 Se denomina convergencia al proceso por el cual se reducen las brechas de ingreso en PIB per cápita entre países. Este proceso a su vez está generalmente asociado a la reducción de la brecha tecnológica entre los países.

de la idea de desarrollo y definen el principal reto de este siglo XXI. Un aspecto importante es el medio ambiente, lo cual está estrechamente relacionado con el cambio estructural y el hecho de que la actual revolución tecnológica se está acelerando y abriendo nuevos caminos para armonizar el crecimiento con la sostenibilidad ambiental. De esta manera, el cambio tecnológico puede ser orientado a conciliar aumentos de productividad con criterios ambientales.

Este trabajo está organizado en tres secciones más la introducción. En la sección I se analiza la relación entre cambio estructural y diversificación, la reducción de las brechas tecnológicas y el crecimiento. La sección II se centra en las relaciones entre cambio estructural, empleo e igualdad. Y la sección III describe brevemente las implicaciones de política.

I Cambios estructurales, crecimiento y competitividad

a. Diversificación y recuperación: Una comparación internacional

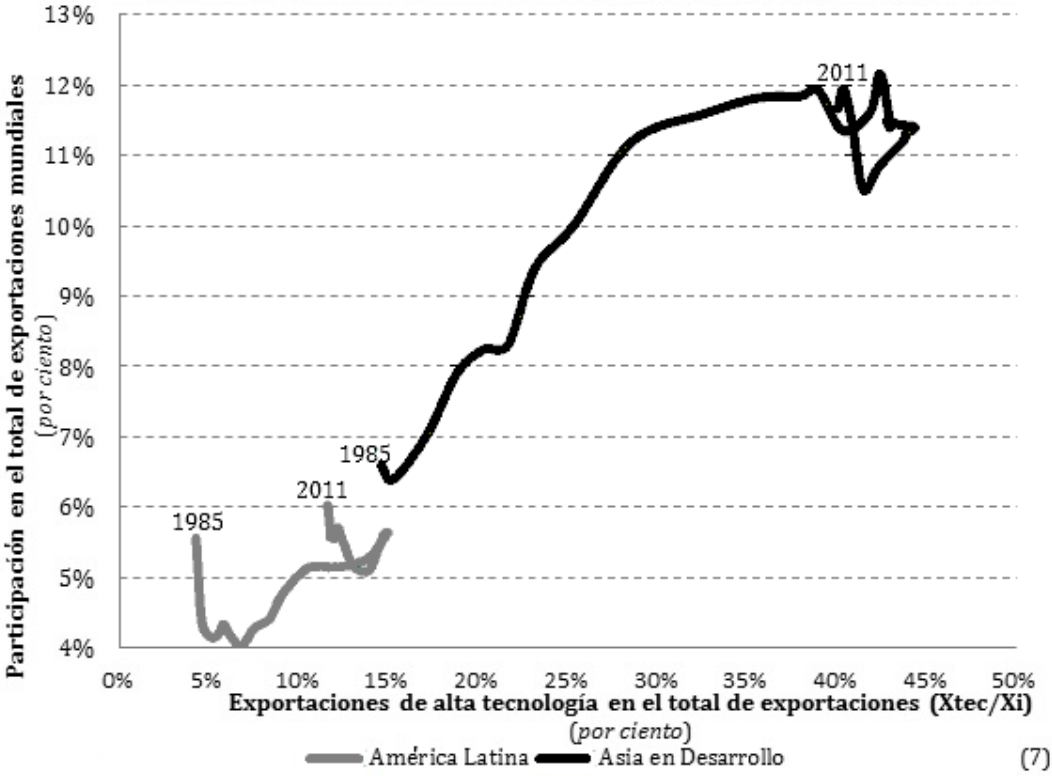
El crecimiento de largo plazo y convergencia entre los países desarrollados y los países en desarrollo requiere la diversificación de la economía en desarrollo hacia sectores de mayor intensidad tecnológica y que muestran además una rápida expansión de su demanda en los mercados interno y externo. Los sectores están definidos en un nivel muy desagregado, refiriéndose a actividades específicas que son altamente dinámicas desde una perspectiva tecnológica y de la demanda.

El cambio estructural es virtuoso cuando tiene lugar en estas dos dimensiones interrelacionadas: fortalecimiento de la participación de sectores con más intensidad en conocimiento en la producción y el comercio; diversificación hacia sectores de mayor crecimiento de la demanda. Esto permite incrementar las exportaciones mientras que la demanda interna se satisface con producción interna y las importaciones, sin necesidad de poner presión insostenible sobre la balanza de pagos (CEPAL (2013)). La relación entre cambio estructural, crecimiento y competitividad internacional se ilustra en el gráfico 1, en el que se consideran dos regiones en el periodo 1985-2011: América Latina, que no llegó a reducir brechas[3] (línea gris), y Asia en desarrollo, que representa un caso exitoso de caída de las brechas tecnológica y de ingresos con las economías desarrolladas (línea negra). El primer punto corresponde al año 1985 y el último punto al 2011. El eje de las Y representa la participación de la región en el total de las exportaciones mundiales, como un indicador de la competitividad internacional. El eje de las X representa el porcentaje de las exportaciones de media y alta tecnología en el total de las exportaciones, como

3 América Latina es una región muy heterogénea y hay muy diversas actuaciones a nivel de los países individuales. Estas diferencias no son examinadas aquí, excepto en el caso de las economías más grandes de la región (Argentina, Brasil y México).

una aproximación al nivel de diversificación y complejidad de la estructura de la producción (que surge a partir del cambio estructural).

Gráfico 1. Cambio estructural y competitividad: Asia y América Latina



(7)

Dos principales conclusiones se pueden sacar del gráfico 1. La primera es que el cambio estructural y la competitividad internacional avanzan juntos; en otras palabras, la tecnología, el cambio estructural y la competitividad coevolucionan y se refuerzan. La segunda es que los países de Asia en desarrollo alcanzaron un más rápido y sostenido cambio estructural que América Latina, lo que permitió a la primera región elevar su competitividad internacional y el crecimiento.

El gráfico 1 muestra sólo dos indicadores y dos regiones. El análisis puede ser ampliado para incluir más regiones y países, junto con otros indicadores de cambio estructural y competitividad. Esta visión más amplia se muestra en el cuadro 1, que tiende a confirmar las conclusiones sugeridas por el gráfico 1.

El cuadro 1 considera tres grupos de países: América Latina, los países en desarrollo de Asia y las economías desarrolladas. América Latina, a su vez, se subdivide en América Central y América del Sur, mientras que Argentina, Brasil y México se presentan por separado (ya que representan una gran

proporción del producto interno bruto (PIB) total y de la población de la región). Las economías desarrolladas se dividen en dos grupos: aquellas en las que los bienes intensivos en recursos naturales son importantes en el total de las exportaciones (economías maduras con exportaciones intensivas de recursos naturales); y aquellos en los que los bienes intensivos en recursos naturales no representan un porcentaje significativo del total de las exportaciones (economías maduras). Esta subdivisión tiene por objeto poner de relieve el papel específico de los recursos naturales en el desarrollo.

Cuadro 1. Estructura de producción y capacidades tecnológicas: Una comparación internacional

		Índice de adaptación						
País	**Productividad relativa** *(por ciento)*	**1985**	**2007**	**X_HMT/X** *(por ciento)*	**IPR**	**EXPY**	**Pat.**	**I&D** *(por ciento)*
Argentina	25,7	0,1	0,2	22,0	0,4	1,04	1.0	0,5
Brasil	1,7	0,4	0,9	32,0	0,7	1,14	0,5	1,0
México	19,8	0,3	1,1	60,5	0,6	1,32	0,6	0,4
Países asiáticos en desarrollo (los 7 tigres)	33,8	0,5	2,3	64,3	0,9	1,46	1,2	1,3
América del Sur	12,1	0,3	0,6	18,5	0,2	0,91	0,4	0,4
América Central	11,0	0,2	1,1	34,2	0,2	1,12	0,3	0,2
Economías maduras (exp. de recursos naturales)	71,3	0,5	1,3	32,4	0,8	1,41	55,2	2,0
Economías maduras	76,3	0,8	1,5	64,6	1,1	1,51	126,1	2,4

Nota: **Productividad Relativa**: productividad de la mano de obra respecto de su nivel en los Estados Unidos, 2001–10 promedio (promedio simple de los agregados). Para este indicador, América del Sur incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela, mientras que América Central incluye a Costa Rica, Honduras y Panamá. IA (índice de adaptabilidad): relación del porcentaje de las exportaciones de los sectores dinámicos y el porcentaje de las exportaciones de los sectores no dinámicos. Los sectores dinámicos se definen como aquellas en las que la demanda de sus productos de exportación está creciendo más rápido de lo que se refiere a productos en promedio. **X_HMT/X**: porcentaje que representa las exportaciones de productos de mediana y alta tecnología que se fabrica en 2007 del total de las exportaciones, sobre la base de la clasificación desarrollada por Lall. **IPR**: índice de la participación relativa de los sectores de alto nivel tecnológico en la producción total, en comparación con el nivel de intensidad tecnológica en los Estados Unidos (2005). Para este indicador, América del Sur incluye a Argentina, República Bolivariana de Venezuela, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y Uruguay, mientras que Centroamérica incluye a Costa Rica y Panamá, y las economías maduras son Francia, Italia, Japón, Suecia y el Reino Unido. **EXPY**: indicador de sofisticación de las exportaciones, que se calcula como el promedio PRODY (ponderado por la participación en las exportaciones). Este último indicador es el promedio (ponderado por la ventaja comparativa revelada de cada país) del nivel de ingreso per cápita de los países que exportan un producto determinado. El indicador se calcula para el año 2008. Patentes (**PAT**): patentes expedidas por la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USTPO) por cada millón de habitantes; 1990-2010 promedio. **I&D**: gastos en Investigación y Desarrollo, como porcentaje del PIB para el período 1996-2009. Los promedios se calculan sobre la base de los datos disponibles para cada país en cada año. Los países en desarrollo de Asia incluyen a China, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Filipinas, la República de Corea, Singapur y Tailandia. Economías Maduras en la exportación intensiva de recursos naturales designa a un grupo de países con alto PIB per cápita en el que las exportaciones intensivas en recursos naturales representan más del 30% de las exportaciones totales: Australia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega y Nueva Zelandia. Las Economías maduras denotan a Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea]; TradeCAN 2009, versión [base de datos en línea] http://comtrade.un.org/db/default.aspx; Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) [base de datos en línea] http://databank.worldbank.org/; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el estudio de la Fuerza de Trabajo (MEI) [base de datos en línea] http://stats.oecd.org/; Comisión Europea, Eurostat [base de datos en línea] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/, 2012.

En lo que se refiere a cambio estructural y la eficiencia dinámica de la estructura de producción (basado, como se ha mencionado, en la intensidad tecnológica y el crecimiento de la demanda), una amplia serie de indicadores se muestran en el cuadro 1. El uso de varios indicadores pretende corregir el problema de que, algunos de ellos, tomados de forma aislada, introducen sesgos que pueden poner en peligro la correcta evaluación de la complejidad de la producción. Indicadores como el IPR (el porcentaje de participación de la ingeniería del total de valor agregado de la industria manufacturera, en comparación con EE.UU.), los gastos en I+D (innovación más desarrollo) como porcentaje del PIB y las patentes por cada 1000 habitantes tratan de capturar directamente los esfuerzos en el ámbito tecnológico y de la complejidad interna de la estructura de producción; el EXPY (véase el cuadro 1), el Índice de Adaptabilidad (IA, relación entre las exportaciones dinámicas y exportaciones no dinámicas desde el punto de vista de la demanda de exportaciones), las exportaciones de alta tecnología en relación a las exportaciones totales y el porcentaje de las exportaciones intensivas en recursos naturales en el total de las exportaciones tienen como objetivo representar la sofisticación de las exportaciones.

Tres principales conclusiones surgen del análisis del cuadro 1:

La primera es que América Latina ha quedado a la zaga de Asia y las economías desarrolladas en cuanto a cambio estructural. La mayoría de los indicadores son claramente desfavorable para la región, especialmente los relacionadas con la ingeniería, I+D y patentes.

En segundo lugar, los indicadores que consideran exclusivamente las exportaciones podrían dar una idea errónea de la intensidad tecnológica de la estructura de producción. Los indicadores como el EXPY, IA (Índice de Adaptabilidad), y las exportaciones de alta tecnología sobre el total de las exportaciones, ubican a América Central y México no demasiado lejos de las economías desarrolladas. Sin embargo, esta impresión positiva contradice la evidencia que emerge de los indicadores de los esfuerzos internos de aprendizaje y la reducción de la brecha tecnológica (es decir, ingeniería, I+D y patentes). El problema es que las exportaciones pueden estar basadas en insumos importados y en bienes intermedios; en consecuencia, el contenido tecnológico endógeno de estas exportaciones es, por cierto, bastante bajo, y el indicador no toma debidamente en cuenta la fragmentación del proceso de producción.

Por último, pero no menos importante, el cuadro 1 muestra que un alto porcentaje de los bienes que son intensivos en recursos naturales en el total de las exportaciones no significa necesariamente que el país no tenga capacidades tecnológicas. Cuando los países desarrollados con una gran proporción de este tipo de exportaciones (economías maduras con exportaciones intensivas en recursos naturales) se comparan con los países de América Latina, no es posible

detectar diferencias importantes en la estructura de las exportaciones. Pero cuando los indicadores de esfuerzos a nivel nacional son comparados, entonces las diferencias aparecen. El subgrupo de economías de los países desarrollados que exportan recursos naturales tienen niveles más altos de ingeniería en la manufactura, I+D y patentes que en América Latina.

Estos resultados no significan que lo que se exporta es irrelevante. Más bien, sugiere que la complejidad de la estructura de producción debe ser evaluada mediante la combinación de diversos indicadores que van más allá de la estructura de las exportaciones. Las economías de los países desarrollados utilizan los ingresos y la competitividad que ofrecen los recursos naturales para construir la diversificación, para crear vínculos y difundir la tecnología y la productividad de todo el sistema económico. A medida que la innovación y el aprendizaje se difunden, emergen nuevas actividades, no sólo en la producción de los recursos naturales, sino también en la industria manufacturera y en el sector de los servicios. El proceso virtuoso de creación de capacidades partiendo inicialmente de la ventaja proporcionada por los recursos naturales va cambiando radicalmente a lo largo del tiempo la estructura de la producción. Tal proceso virtuoso ha sido mucho menos intenso en América Latina: transformar ventajas comparativas estáticas en las ventajas comparativas dinámicas (derivadas de capacidades endógenas) es el reto que debe afrontarse en los próximos años.

En síntesis, el cambio estructural debe estar asociado a dos tipos de eficiencia que implican un mayor ritmo de crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. El primer tipo se denomina eficiencia Schumpeteriana, en que el aumento de la participación de los sectores con mayor intensidad en conocimientos permite elevar la tasa de aumento de la productividad, junto con el aprendizaje y la capacidad de innovar, tanto en su propio sector como en otros sectores. El segundo tipo es la eficiencia Keynesiana o Prebischiana, que se refiere a un patrón de especialización en sectores que se benefician de mayores tasas de crecimiento, tanto en la demanda interna como externa, con impactos positivos en la producción y en el empleo (CEPAL (2011)).

En suma, es crucial para el cambio estructural fortalecer los sectores dinámicos, no solo desde el punto de vista tecnológico sino también desde el punto de vista de la demanda. El aumento de la productividad sin un aumento paralelo de la demanda podría provocar el subempleo y desempleo, y no el crecimiento, como se discute más detalladamente en la sección II.

b. Inversión, vínculos y ciclos económicos

La ausencia de fuertes encadenamientos en la matriz productiva de América latina, así como la debilidad de las capacidades endógenas para el cambio técnico, implica una reducción de la capacidad de interiorizar el estímulo

proporcionado por la expansión de los mercados interno y externo. La porosidad de la matriz producción conlleva que, al final del día, gran parte de estos estímulos (en lo tecnológico y la demanda agregada) se fuga hacia proveedores extranjeros. Esto tiene tres consecuencias: en primer lugar, hay menos oportunidades de inversión; en segundo lugar, habrá una mayor presión sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos, en vista de que existe una débil respuesta interna de la producción a la demanda de bienes de inversión y a la tecnología[4]; en tercer lugar, el aprendizaje tecnológico nacional rara vez va más allá de pequeñas adaptaciones a las condiciones locales, impidiendo el pleno aprovechamiento de los rendimientos crecientes y la acumulación de capacidades tecnológicas.

Estos problemas estructurales contribuyen a entender la especificidad del ciclo de negocios en América Latina. La región no es tan diferente a otras regiones en lo que respecta a la duración e intensidad de la fase recesiva del ciclo económico, pero su desempeño es mucho peor en la fase expansiva. En los países de Asia oriental, la fase expansiva del ciclo dura 32 trimestres y el PIB se incrementa en más del 42%. En América Latina, la fase expansiva dura 20 trimestres y el aumento del PIB es sólo de 25%. La región es, por tanto, incapaz de aprovechar plenamente las fuerzas de los rendimientos crecientes que son el resultado de la fase expansiva del ciclo. Este último tiende a ser prematuramente truncado por una estructura económica pobremente diversificada.

Las asimetrías en el comportamiento del PIB entre la fase de expansión y la fase recesiva del ciclo económico también se puede observar en la evolución de la inversión. La inversión se contrae cinco veces más que el PIB en la fase descendente, pero se eleva sólo dos veces y media más que el PIB en el período de auge. La inversión es, por lo tanto, el componente de la demanda agregada que más sufre en las recesiones. Esto, a su vez, tiene consecuencias de largo plazo para el crecimiento y el cambio estructural: la inversión hoy moldea la estructura productiva y la capacidad tecnológica del mañana. El monto de la inversión y su sector de destino son cruciales para definir el sendero del cambio estructural, el aprendizaje tecnológico y el crecimiento de la productividad. Con el fin de cambiar un patrón de especialización, las decisiones de inversión de los agentes económicos deben centrarse en nuevos sectores en lugar de reforzar los viejos. Para que esto suceda, la estructura de incentivos (tasas de retorno de la inversión) en la que los agentes económicos basan sus decisiones debe favorecer a los nuevos sectores.

La reducción de las inversiones en un mundo en que el cambio tecnológico se ha acelerado, en función de perturbaciones transitorias o de corto plazo, puede

4 Los problemas de desequilibrio externo de las economías de los países en desarrollo pueden verse agravados por imitación de patrones de consumo que tienden a reproducir la elite de patrones de consumo de países con mayor nivel de renta per cápita.

afectar a la estructura de la producción y, por tanto, el crecimiento futuro. Como resultado, la tendencia y las fluctuaciones no pueden separarse.

Esta conclusión tiene consecuencias de gran relevancia para pensar la política económica, lo que se tratará en la sección III.

II. La productividad y el empleo

a. La caja vacía otra vez: Crecimiento de la productividad y el empleo

Cambio estructural, productividad y competitividad son una parte de la historia. Pero el desarrollo económico no se puede lograr sin la inclusión en el mercado laboral formal de los trabajadores que se encuentran en la informalidad o en actividades de subsistencia. El cambio estructural que busca únicamente elevar la productividad no es suficiente; debe considerar también cómo evoluciona el nivel y la calidad del empleo. La reasignación de la mano de obra hacia los sectores de mayor productividad debería ser un importante motor de crecimiento, si es que se quiere alcanzar la igualdad.

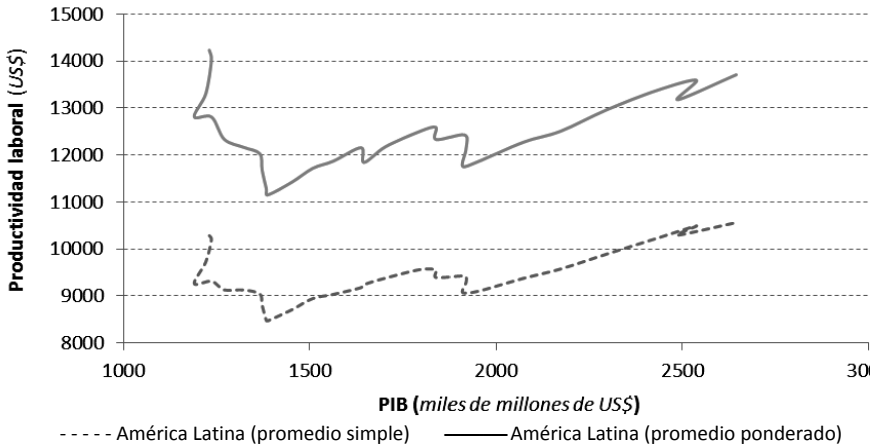
El gráfico 2 muestra la evolución del PIB y de la productividad en América Latina desde 1980, año que marcó una ruptura de la tendencia al alza de la producción y la productividad en la región. El gráfico muestra la misma curva (PIB versus productividad de la mano de obra) en una muestra de países de Asia, América Latina y algunos de los países desarrollados que exportan recursos naturales (también incluidos en el cuadro 1). Es evidente que tal curva (para América Latina y Asia, y para cada uno de los países) muestra una consistente tendencia al alza en Asia y en Europa, mientras que en América Latina hay segmentos en los que aumenta el valor agregado mientras que la productividad disminuye.

El movimiento contradictorio del PIB y la productividad se deriva de la creación de empleo en sectores o actividades cuya productividad es inferior a aquellos en los que la mano de obra era empleada antes. En otras palabras, los sectores y las actividades con mayor productividad y capital humano perdieron terreno en la estructura de la producción para dar paso a empleos de menor calidad. Inversamente, en Asia, la diversificación de la economía, la mejora de la estructura de la producción, el proceso de aprendizaje permeando todo el sistema, abrió nuevas oportunidades de empleo a las personas que, o ingresaron en la fuerza de trabajo por primera vez, o que migraron desde puestos de trabajo de menor calidad hacia empleos de mejor calidad. El crecimiento sostenido del empleo y la productividad se ha mantenido como una caja vacía en América Latina, lo que refleja las dificultades que enfrenta la región para abrir completamente la caja negra de la tecnología (Fajnzylber (1990)).

Esto refuerza el punto establecido en la sección I: reducir brechas requiere la difusión de los cambios técnicos en el sistema en su conjunto; no basta la

incorporación de algunos sectores de punta que permanecen separados del resto de la economía.

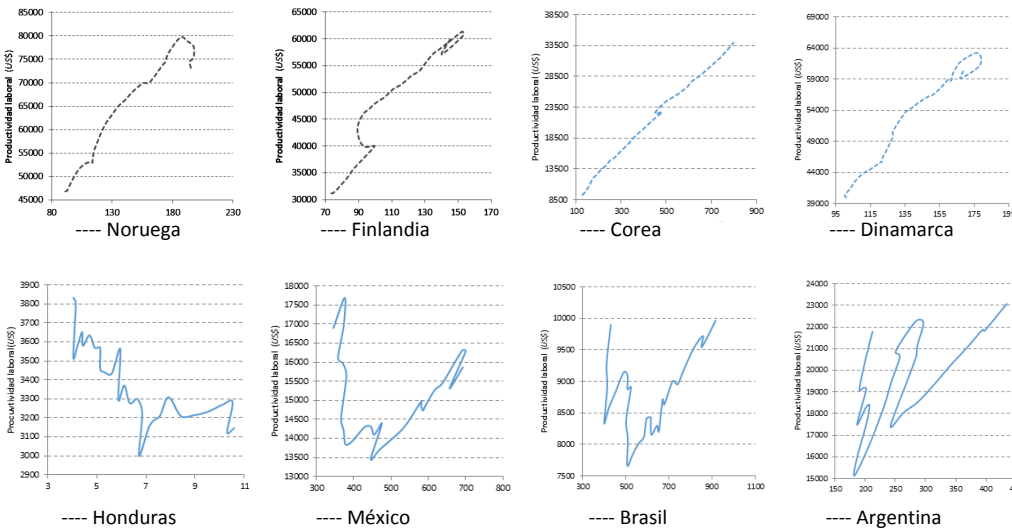
Gráfico 2. PIB y la productividad laboral en América Latina, 1980–2010



[O1]

Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [basede datos en línea] http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/; y el Banco Mundial, Indicadores deDesarrollo Mundial (WDI) [base de datos en línea].

Gráfico 3. Países seleccionados: Comparación entre la productividad laboral y el PIB, 1980–2010 en miles de millones de US$ (100=2000)



La caída en el valor agregado y la productividad en los países europeos de la muestra, al final del período, es consecuencia de la crisis del 2008, la Gran Recesión. Este descenso representa una reversión de la consistente tendencia

positiva de los anteriores cuarenta años. Muchos países europeos aún están sumidos en una crisis prolongada que ha comprometido seriamente su capacidad para crecer. Todavía es una incógnita si estas dificultades podrían repercutir en el largo plazo, pero la experiencia de América Latina, con la "década perdida" de los años ochenta, sugiere que es necesaria una respuesta política rápida para impulsar la recuperación económica y evitar caer en la trampa del bajo crecimiento.

b. Asimetrías en la productividad del trabajo y desigualdad de ingresos

La CEPAL ha abogado por un proceso de cambio estructural para la igualdad argumentando que la diversificación conduce a una distribución más uniforme de la productividad de la mano de obra en el conjunto de la economía y que esto estimula la distribución del ingreso. *Ceteris paribus*, una estructura económica en la que el aprendizaje y la capacidad tecnológica se concentran en unos pocos enclaves, tenderá a ser más desigual que una economía en la que los trabajos de alta productividad se distribuyen uniformemente a través y dentro de los distintos sectores. Las políticas de redistribución pueden corregir las disparidades en los ingresos de los trabajadores, derivados de las disparidades en la productividad (heterogeneidad estructural); sin embargo, en el largo plazo, el sostenimiento de la igualdad dependerá de mantener el cambio tecnológico y la calidad del empleo. La política de redistribución es importante y puede contribuir a reducir los niveles muy altos de desigualdad ha sufrido la región durante tanto tiempo. Pero la política de productividad es lo que más favorece la creación de sociedades más iguales y más democráticas en el largo plazo.

Esto se ilustra en el gráfico 4. El eje de las Y es el coeficiente de Gini de la productividad de la mano de obra, lo que constituye una medida de la desigualdad en la productividad del trabajo, mientras que el eje de las X representa el tradicional coeficiente de Gini de desigualdad de los ingresos. El gráfico señala que un Gini más elevado en términos de productividad (una mayor desigualdad en la distribución de la productividad) tiende a estar asociado con un Gini más elevado en términos de distribución de los ingresos (mayor desigualdad). En otras palabras, la heterogeneidad estructural influencia la desigualdad de los ingresos, o por lo menos hace más difícil y desafiante los esfuerzos para corregir las asimetrías a través de políticas redistributivas.

El gráfico 5 relaciona la concentración del ingreso con la estructura de producción. En el eje de las Y hay un indicador de concentración del ingreso (porcentaje en el total del PIB del 10% más rico versus la participación en el PIB del 10% más pobre de la población); en el eje de las X, se puede observar un indicador de la sofisticación tecnológica de la producción (la proporción de la ingeniería en el valor agregado del sector manufacturero). Hay una fuerte correlación negativa entre las dos variables. Una economía que no ofrece

oportunidades de trabajo en sectores de conocimientos intensivos no demandará mano de obra calificada ni alentará el aprendizaje y la acumulación de capital humano (Cimoli y Rovira (2008)). Esto se traduce en menos oportunidades de empleo de calidad, salarios más bajos y una mayor brecha entre el capital y el trabajo en la distribución de los ingresos. Una demanda débil de mano de obra calificada implica un débil estímulo a la educación, incluso si existe una bonificación en el mercado de trabajo para los trabajadores calificados. La densidad tecnológica de la economía puede ser demasiado débil para atraer las inversiones de los sectores público y privado en la educación y, de esta manera, generar la masa crítica de trabajadores educados requerida por el cambio estructural.

Los dos gráficos presentados anteriormente (relacionando la desigualdad de la productividad con la desigualdad de los ingresos, y la intensidad tecnológica de la estructura de la producción con la desigualdad de los ingresos) no implican causalidad. Correlaciones simples son sólo una primera aproximación a un riguroso análisis empírico de los determinantes de la desigualdad en los ingresos y el papel de los cambios estructurales. Sin embargo, estos gráficos sí representan un claro ejemplo de las fuertes interrelaciones que existen entre cambio estructural, disparidad de la productividad, igualdad, competitividad y crecimiento. Como la literatura evolucionista sostiene, estas variables coevolucionan y se producen fuertes retroalimentaciones entre ellas.

Con base en el análisis anterior, es claro que el mercado laboral y sus instituciones actúan como un nexo entre la heterogeneidad productiva estructural y la marcada desigualdad en los ingresos de los hogares. Un elemento clave que resulta de estos enlaces es el ingreso de la fuerza laboral (salarios). En este sentido, las disparidades de ingresos están relacionadas con las diferencias de productividad entre los distintos sectores económicos o segmentos de producción, los cuales están estrechamente correlacionados con las diferencias en el desarrollo de las habilidades. Las negociaciones dependen de los antecedentes e historial socioeconómico de los trabajadores y de las asimetrías de poder y de información entre los empresarios y los empleados durante las negociaciones salariales. La disparidad de la productividad es aparente, no sólo entre los distintos sectores económicos y segmentos de producción, sino también en el interior de los mismos, donde los trabajadores pueden tener muy diferentes niveles de productividad asociados con las diferencias en sus niveles de educación.

La promoción del cambio estructural virtuoso (y el crecimiento del empleo en sectores de alta productividad), por lo tanto, debe complementarse con un mayor esfuerzo para igualar las oportunidades de desarrollo de capacidades, tanto en el sistema de educación formal como en los sistemas de capacitación.

La compleja interacción que se establece entre disparidades en la productividad, igualdad, salario, competitividad y el crecimiento son, al mismo tiempo, un mapa de las oportunidades de políticas públicas encaminadas a promover cambios estructurales con igualdad. Este es el foco de la siguiente sección.

Gráfico 4. Desigualdad de la productividad en la estructura de la producción y desigualdad del ingreso

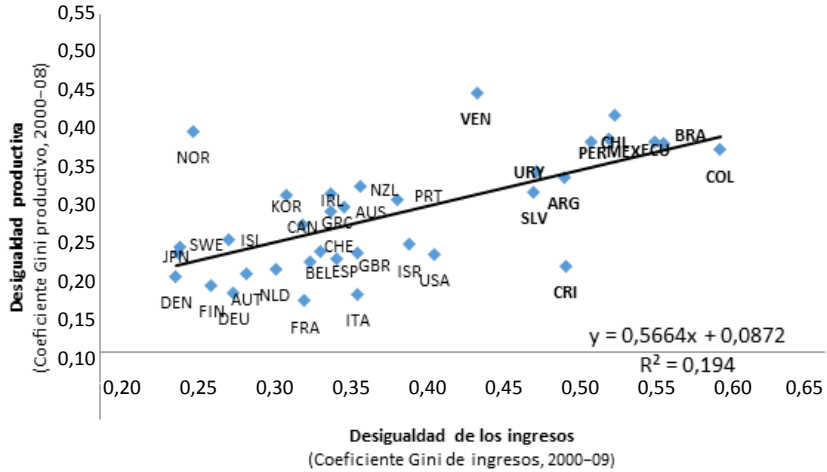
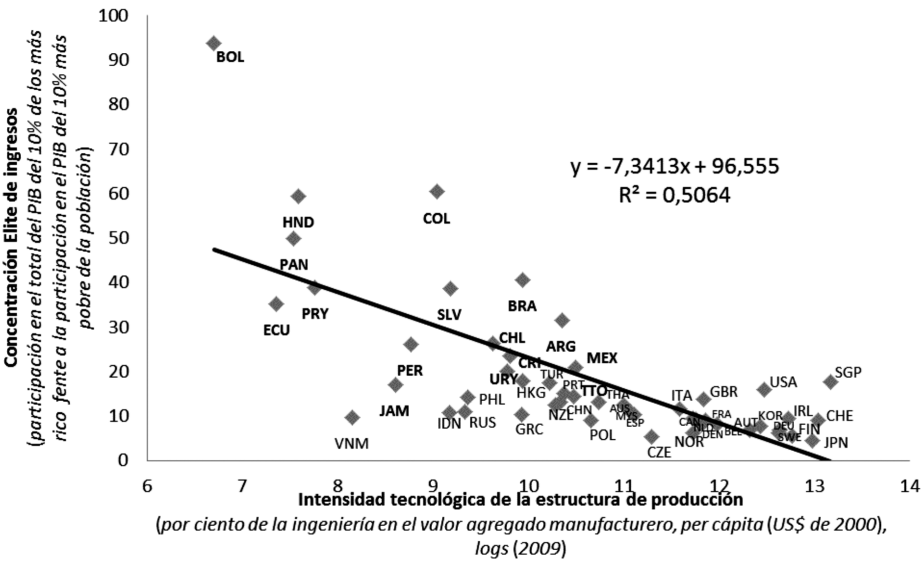


Gráfico 5. Concentración elite y la intensidad tecnológica de la estructura de la producción



III. Implicaciones de políticas

El cambio estructural para la igualdad es una visión a largo plazo, donde el papel de la política es priorizar, dirigir y crear consenso. Para que esto suceda, las instituciones deben involucrarse para formar un puente entre la visión y su aplicación efectiva. El cambio no puede producirse de manera espontánea: todas las experiencias exitosas de desarrollo han sido el resultado de políticas activas para estimular la alta productividad, y la creación de sectores intensivos en conocimiento en que las demandas internas y externas crecen rápidamente (CEPAL (2011).

El marco analítico de los cambios estructurales para la igualdad, descrito brevemente en los apartados anteriores, da lugar a las directrices de política para repensar la agenda de desarrollo de América Latina en el siglo XXI. Mientras que los economistas están acostumbrados a pensar mayormente en términos de compensaciones, este marco sugiere que hay también complementariedades y externalidades positivas entre los objetivos y las políticas que pueden ser exploradas. Refuerzos positivos entre políticas en varios campos hacen más probable que sean adoptadas y que tengan éxito.

Los primeros elementos complementarios son los que existen entre la estabilidad a corto plazo y a largo plazo. La inestabilidad en América Latina se ha relacionado con la acumulación de grandes desequilibrios en cuenta corriente, derivados de los períodos de apreciación del tipo de cambio, alta liquidez en los mercados financieros internacionales y nacionales, y políticas monetarias y fiscales procíclicas[5]. Las políticas macroprudenciales (incluido el control de las entradas de capital a corto plazo) no sólo limitarían el alcance de la crisis, sino que también podrían prevenir una apreciación excesiva del tipo de cambio. Esto a su vez podría mantener la competitividad internacional y evitar la pérdida de sectores en la estructura productiva, entre ellos sectores intensivos en tecnología. Las políticas macroprudenciales son, por lo tanto, funcional a la promoción de la diversificación a largo plazo y, en consecuencia, crecimiento a largo plazo, mientras que las apreciaciones y caídas del PIB producen cambios estructurales regresivos.

El vínculo entre las fluctuaciones a corto plazo y el crecimiento a largo plazo es proporcionado por el comportamiento de las tasas de inversión: la crisis plantea incertidumbre y reduce las inversiones y el aprendizaje, y por lo tanto, reduce la incorporación de nuevas tecnologías y la tendencia de crecimiento a largo plazo. Por otro lado, la diversificación hace que la economía sea más resistente

5 En las economías cuya cuenta de capital está abierta y que, por tanto, se ven condicionados por el trilema (ningún país puede al mismo tiempo tener una apertura de la cuenta de capital, controlar la tasa de cambio y mantener una política monetaria autónoma), un aumento en la tasa de interés conlleva a una caída de la tasa de cambio real, en vez de una contracción del crédito.

a los choques. Es más fácil soportar una crisis o salir de ella cuando la economía cuenta con un amplio conjunto de capacidades y sectores que reaccionan y estimulan la recuperación después de cualquier choque o recesión en los mercados internacionales.

Las políticas fiscales anticíclicas que crean espacio fiscal en los períodos de bonanza, con miras a utilizar este espacio en la fase descendente, pueden desempeñar funciones convergentes a favor del crecimiento y la estabilidad y ayudar en varios frentes al mismo tiempo.

En efecto, la política fiscal puede trabajar en estrecha coordinación con las políticas industriales y sociales. En primer lugar, la protección de la inversión pública —con sus efectos complementarios y favorables a la propia inversión privada sobre la inversión privada— es una herramienta para evitar el desplome de la demanda efectiva en las recesiones, pero también un instrumento para el cambio estructural, si las inversiones se definen y se han priorizado bajo la perspectiva de la política industrial. Las inversiones ya no serían la variable de ajuste, sino un instrumento activo para mantener la demanda y atraer nuevas inversiones hacia sectores prioritarios. En segundo lugar, la estructura de los impuestos y el gasto público pueden tener efectos redistributivos con una influencia positiva en la demanda efectiva. Y la redistribución también puede ayudar a la productividad, manteniendo el acceso de la población a los servicios como la educación y la salud: los efectos favorables de mejores condiciones de salud (especialmente en la infancia) y la educación es un muy buen y reportado enlace entre las políticas sociales y la política de productividad.

Por último, hay un campo en que el papel que juega el refuerzo mutuo entre las políticas ha adquirido importancia en los últimos años, concretamente en cuanto a la articulación entre el cambio estructural, las nuevas tecnologías y el crecimiento sostenible. La relación entre la política macroeconómica y la política industrial es el preludio de una serie de dinámicas que se producen en la esfera del desarrollo sostenible, el empleo y la distribución de las ganancias de productividad. Es necesario redefinir la economía por el lado de la oferta mediante una movilización hacia una economía baja en carbono y crecimiento verde. En este esfuerzo, hay un amplio espacio para el uso de las nuevas tecnologías en campos como tratamiento de las aguas, fuentes alternativas de energía (incluidos los combustibles producidos a partir de la biotecnología), redes de generación de electricidad inteligentes (combinación de hidroeléctrica, solar, eólica, etc.) para el control de los sistemas urbanos y las redes eléctricas, y una mayor eficiencia en el uso de la energía (por ejemplo, en los autos). Al mismo tiempo, muchas de las transformaciones de la estructura urbana y producción tienen efectos distributivos progresivos. Un caso evidente es una política que impulse el sistema de transporte público en las grandes ciudades, lo que puede servir tanto para reducir las emisiones como para ampliar el acceso a los servicios de transporte para los grupos de bajos ingresos.

La convergencia entre estos campos implica una ambiciosa redefinición de la política industrial, lo que hace la distinción entre políticas horizontales y verticales casi irrelevante. Ya no se trata de elegir los sectores y actividades que son más intensivos en tecnología, o de las actividades de apoyo que se prevé explotar competitivamente en todos los sectores. El reto consiste en redefinir trayectorias tecnológicas, el paisaje urbano y las pautas de producción y consumo. Está claro que los países de la región difieren en cuanto a las etapas de desarrollo, las fortalezas y debilidades de la producción, la población y las dimensiones del mercado interno, el grado de consolidación institucional y fiscal, las capacidades y la cultura. Esto hace necesario recurrir a los dos tipos de políticas, en grados y velocidades diferentes, en función de las capacidades tecnológicas e institucionales específicas de cada país. No todos ellos abrazan el mismo programa ni tienen las mismas prioridades en lo que se refiere al crecimiento, el empleo y la protección del medio ambiente. Pero todos ellos deben comenzar, tan pronto como sea posible, la búsqueda de crecimiento verde global como la vía más prometedora para el desarrollo económico.

A pesar de las dificultades de este tipo de estrategia, el grado de legitimidad (externa e interna) que estas políticas gozan es muy alta. La oposición a políticas industriales activas, ya sean basadas en consideraciones doctrinarias o en intereses comerciales de corto plazo, retrocede cuando el crecimiento verde e inclusivo están en juego, mientras que el apoyo internacional para la transferencia de tecnologías verdes se amplía. El problema y reto del medio ambiente es, por definición, global. Existe un consenso emergente en la economía internacional en cuanto a que el crecimiento futuro avanzará en esa dirección. El reto para América Latina consiste en desempeñar un papel activo en la construcción de este nuevo marco y en la creación de las capacidades endógenas exigidas por las nuevas trayectorias tecnológicas y productivas.

Referencias

CEPAL (2011), *Time for Equality: Closing Gaps, Opening Trails*. Santiago: Naciones Unidas.

_____ (2013), *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development*. Santiago: Naciones Unidas.

Cimoli, M. y S. Rovira (2008), "Elites and Structural Inertia in Latin America: An Introductory Note on the Political Economy of Development", en *Journal of Economic Issues*, vol. XLII No. 2, junio, págs. 327–47.

Fajnzylber, Fernando (1990), *Industrialization in Latin America: From the black box to the empty box*", Cuadernos de la CEPAL, No. 60, agosto de 1990.

Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Nueva York: Naciones Unidas.

13.
Diálogo público-privado en la era de nuevas políticas industriales de América Latina

Robert Devlin[1]

I. Introducción

Las políticas industriales (PI) están orientadas a aliviar restricciones del proceso de transformación económica, del aumento de la productividad y del logro de tasas elevadas y sostenidas de crecimiento económico. En efecto, la política pública tiene por objeto promover, directa e indirectamente, nuevas capacidades comerciales y tecnológicas de un orden superior para alcanzar el crecimiento de la productividad y un escalonamiento económico a un ritmo y una calidad que va más allá de lo que proporciona el juego autónomo de las fuerzas del mercado. Las PI se han utilizado también para las "muertes ordenadas" de las industrias en decadencia. En efecto, al aplicarlas de forma pragmática para alinearlas dinámicamente con los mercados, las PI son consideradas como "facilitadoras" en lugar de un sustituto de las fuerzas del mercado (Menon (2010)). Y en este contexto las PI han sido, históricamente, agentes de éxito para tratar de cerrar la brecha de ingresos per cápita de los países en desarrollo con los países desarrollados (Lin y Monga (2010); Devlin y Moguillansky (2011)).

La literatura contemporánea sobre las PI ha hecho hincapié en la importancia de alianzas estratégicas público-privadas (o diálogo) sobre las políticas económicas, como una herramienta para la formulación y aplicación de las PI (Evans (1995); Wade (2004), Rodrik (2004), Devlin y Moguillansky (2011) y Karo y Kattel,(s.f.), entre otros). Estas alianzas representan un proceso social de búsqueda, del que puede surgir, con acuerdos entre actores del mercado, información para mayor formulación de las PI. En fin, el pensamiento conjunto suele ser más eficaz que los enfoques aislados.

Estas alianzas pueden funcionar en distintos niveles y plazos. A un nivel son los mecanismos que apoyan objetivos estratégicos nacionales relativamente

1 Agradezco Jihyun Rachel Nam por su ayuda de investigación.

amplios para la transformación económica y el desarrollo de la economía como un todo. Otros niveles pueden operar en un sector específico o pueden focalizarse en las actividades de "capa intermedia", tales como la coordinación del desarrollo de los "clústeres" (USAID (2003)). Estos tipos de alianzas también se pueden reflejar en el plano regional, departamental, o incluso municipal. Idealmente, los diferentes niveles deben comunicarse entre sí (gráfico 1). Al mismo tiempo, la focalización en horizontes de tiempo puede ser a corto, mediano o largo plazo, o una combinación de las mismas.

La sección II examina por qué los consejos de alianzas son importantes para las PI eficaces. La sección III se centra en los orígenes históricos de este tipo de consejos. La sección IV describe el tipo de consejos que participan en las PI. La sección V destaca la aparición de consejos en América Latina y evalúa los temas de gobernanza en los asuntos públicos. La sección VI ofrece las conclusiones.

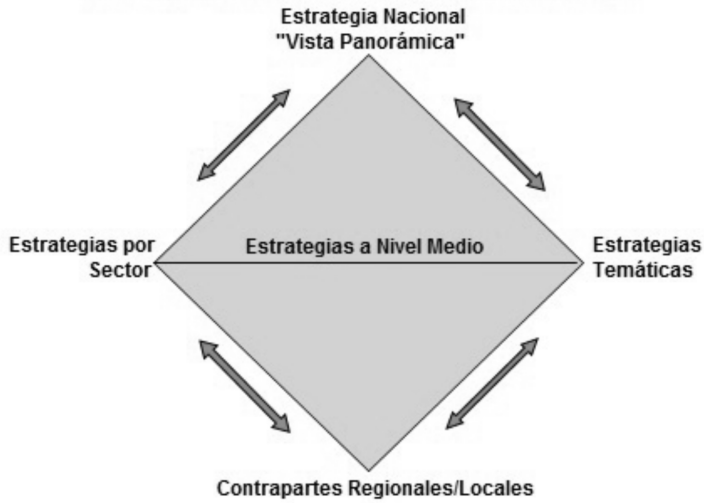
II. ¿Por qué una alianza público-privada?

El cierre de la brecha de ingresos con los países ricos se ve facilitado por el hecho de que un país pobre puede tener acceso a nuevos conocimientos y capital, ya sea en la frontera tecnológica o cercana a ella, para elevar las capacidades y sustituir el capital de inferior grado con beneficios para la productividad y el crecimiento. El impacto es especialmente fuerte en los países muy pobres que pueden experimentar una considerable migración de la agricultura de subsistencia a una mayor productividad en las industrias manufactureras y de servicios en las aglomeraciones urbanas (Lewis (1955)). Sin embargo, para los países de ingresos medios la mayor parte de esta proposición no aplica tanto. Por eso, son necesarias estrategias más sofisticadas de PI para evitar la "trampa de los ingresos medios", lo que parece ser un problema en gran parte de América Latina.

Los desafíos para aprovechar plenamente las posibilidades de cerrar la brecha de ingreso son muchos y variados[2]. Entre ellos el principal objetivo de las PI es desarrollar con coherencia y por encima de los ciclos políticos estrategias de mediano a largo plazo para, directa y efectivamente, hacer frente a estos y otros obstáculos en los niveles macro, meso y micro.

2 Caracterizados como una débil capacidad empresarial y/o señales del mercado intersectoriales que retardan las economías de escala, la innovación y el escalonamiento; mercados incompletos de mano de obra calificada, de las finanzas y de la tecnología; barreras de la infraestructura y fallas en la información, coordinación y redes; problemas de apropiación del rendimiento de la innovación, la debilidad de las políticas y administración públicas que crean "fallas de gobierno", sesgos del statu quo, incertidumbre y perturbaciones externas imprevistas. Algunos de los defensores y proponentes de las PI van más allá de la "falla del mercado" que justifica las intervenciones del Estado sólo en un marco del mercado neoclásico estático (Bator (1957)). Otras justificaciones incluyen consideraciones dinámicas de los obstáculos para el aprendizaje y el fomento de la capacidad que puede abarcar barreras políticas, institucionales, históricas, culturales y psicológicas para el emprendimiento de nuevas actividades económicas. Para comparar y contrastar este enfoque más amplio, véase Peres y Primi (2009).

Gráfico 1: PPA debe tener canales de comunicación



Source: Author

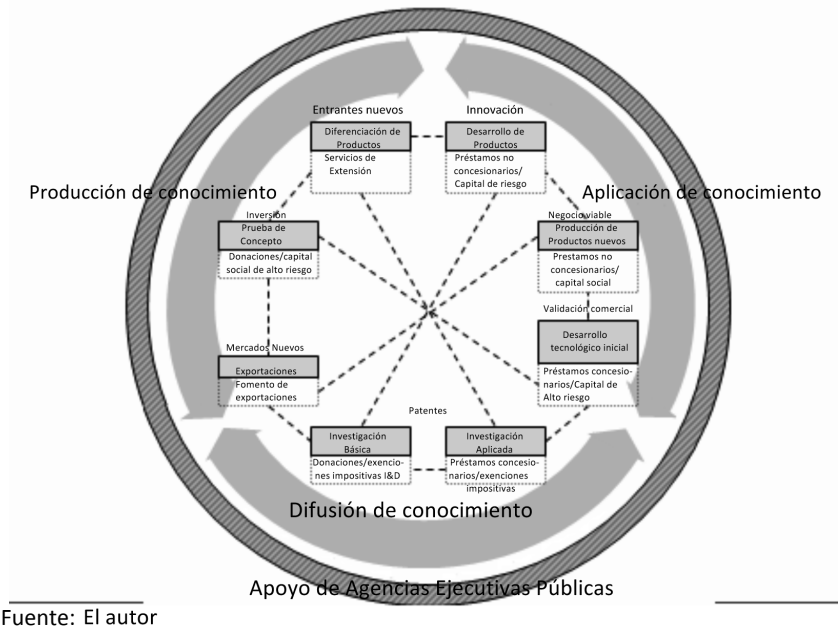
Durante el período de entreguerras y las primeras décadas después de la Segunda Guerra Mundial, las economías en desarrollo de capital mixto mostraron un Estado con una fuerte presencia en los mercados, tanto los exitosos en la convergencia de ingresos como los menos exitosos. Por lo tanto, la gobernanza del mercado fue bastante jerárquica, con la clara dominancia de los sistemas políticos y las burocracias estatales, las que ejercieron este poder a través de empresas estatales y directivas formales e informales para el sector privado de diferentes grados de intensidad (Wade (2004), Karo y Kattel (s.f.)).

Hoy el mundo es diferente para las economías que tratan de lograr la convergencia con los países ricos. La globalización ha retomado su senda de expansión tras amainar los efectos de la Gran Depresión y la guerra. La liberalización de los mercados nacionales e internacionales ha sido generalizada y las privatizaciones han reducido la participación directa del Estado en las actividades productivas. El sector privado es indiscutiblemente el motor del crecimiento y el cambio tecnológico y la competencia mundial son de intensidad creciente. La globalización está creando fuerzas centrípetas de integración mundial. La manufactura, e incluso los servicios, son cada vez más articulados por las cadenas de producción mundiales, las redes y los conglomerados nacionales. Todavía hay posibilidad de innovación en la configuración e integración vertical, pero cada vez más conocimientos nuevos y su difusión están basados en redes abiertas y con un creciente carácter internacional (Sabel (2009)). El espacio de las políticas públicas para la acción del Estado está limitado por las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tienen muchas zonas grises que deben ser identificadas y utilizadas. Por lo tanto, aunque probablemente haya sido siempre una verdad,

hoy más que nunca, como menciona Rodosevic (2009), "todas las miradas son parciales" en la evaluación del desarrollo de los mercados.

Los gobiernos deben formular estrategias de desarrollo para navegar por la compleja economía mundial e identificar restricciones internas al crecimiento. Además, deben diseñar e implementar instrumentos públicos y programas al nivel micro que incentiven la transformación y modernización del sector privado en áreas en las que los mercados a lo mejor pueden no estar funcionando eficientemente para ese propósito. Como ejemplo de ello, en el gráfico 2 se muestra el gran número de áreas que los gobiernos deben estar dispuestos a apoyar en un sistema nacional de innovación. No sólo se debe asegurar de que no existan carencias donde la cobertura de un programa de apoyo público es necesario para complementar las fuerzas del mercado, sino también se deben diseñar los programas de forma que sean funcionales a las necesidades del entorno de las empresas de un país con una estructura productiva heterogénea. Todo esto apunta a un problema de información para la formulación y aplicación eficaz, por parte de los gobiernos, las PI efectivas y de intervenciones coordinadas en los mercados.

Gráfico 2: Apoyo público a las redes de innovación; cuidado con las brechas



Fuente: El autor

En una economía mundial en proceso de globalización, las empresas tienen mucha información acerca de los mercados, las oportunidades y las restricciones, incluidas las "fallas de gobierno". Sin embargo, a menudo, las empresas pueden padecer de miopía y cortoplacismo, tendencia al statu quo y aversión al riesgo, problemas de coordinación, etc. Los gobiernos no tienen necesariamente una mejor información sobre el mercado, pero pueden tener

ventajas en términos de la evaluación de los fenómenos globales, las orientaciones estratégicas y los objetivos, facilitando la coordinación de las inversiones, proveyendo bienes públicos para ayudar a las empresas a superar los obstáculos y, por supuesto, vigilar el bienestar social.

En última instancia los gobiernos (y las empresas) están, como Hausmann y Rodrik (2006) señalan, "condenados a escoger" entre diferentes opciones de políticas para apoyar al sector privado en su articulación con las oportunidades que brinda el mercado. Por lo tanto, la idea es que trabajando juntos en el marco de una manera socialmente constructiva para resolver los problemas, una alianza del gobierno y las empresas pueden contribuir al desarrollo de estrategias más inteligentes y programas públicos más eficaces para facilitar transformaciones productivas orientadas por los mercados, en vez de que cada uno aborde los retos individualmente —y posiblemente en un contexto de desconfianza mutua—, como ha sucedido en América Latina. En otras palabras, el conjunto puede llegar a ser más que la suma de sus partes en una gobernanza conjunta de las fuerzas del mercado.

Mientras tanto, tal como señala Rodrik (2004), la esencia de las modernas IP no es el resultado de las especificidades de esas políticas, sino más bien de encontrar un proceso social viable, con el adecuado marco institucional que permita que una fructífera colaboración voluntaria entre los gobiernos y las empresas tenga lugar sin que el sector público sea capturado por intereses especiales. Evans (1995) señaló esta relación como el logro de un delicado equilibrio que permite la "autonomía enraizada" del Estado[3].

Otros actores sociales pueden potencialmente aportar información valiosa en función del problema que se trate (Devlin y Moguillansky (2011)). Los sindicatos cuentan con una valiosa información contextual en el lugar de trabajo y sobre cuestiones tales como los salarios y las normas laborales que condicionan la acción de las empresas y su productividad. La academia cuenta con los conocimientos técnicos que pueden agregar controles y equilibrios en los diálogos público-privados. Y ciertos grupos sociales organizados tienen poder de veto de facto sobre la asignación de los recursos públicos, por lo que también deberían ser llamados a formar parte de las deliberaciones, para mejorar la comprensión pública de las estrategias, políticas y programas. Por otra parte, los principios democráticos están regulando cada vez más el accionar de los países en vías de desarrollo en la era de la globalización, creando las demandas de más participación de la sociedad civil y la transparencia en los procesos de política y más responsabilidad pública de las políticas que se proponen[4]. América Latina no es la excepción.

3 En el diálogo, se debe evitar también que el sector privado sea capturado por el Estado

4 En un contexto más amplio, este enfoque ha sido referido por algunos como el nuevo y emergente paradigma de "gobernanza pública" (Bovaird (2004)).

Después de una pausa durante el reinado del Consenso de Washington, en los últimos años, América Latina ha comenzado a implementar las PI, pero de una manera más moderna, con características muy diferentes a las de la época de posguerra, de industrialización a través de sustitución de importaciones (Devlin y Moguillansky (2013)). Una señal de este nuevo enfoque es la aparición de consejos estratégicos de diálogo público-privado en muchos países que están apoyando las nuevas PI.

Es muy importante tomar nota de que las alianzas público-privadas para la transformación productiva no solo incluyen la generación de capacidades en el sector privado. El gobierno debe ser profesional, creíble y socio técnico competente del sector privado para que éste pueda realmente comprometer tiempo y recursos para una colaboración seria. Con demasiada frecuencia, en América Latina, los ministerios y organismos de ejecución que trabajarían más directamente con el sector privado en una alianza—por ejemplo, los que supervisan áreas tales como la planificación, la industria, la innovación, la ciencia y la tecnología, y la educación— son los más débiles en cuanto a personal, gerencia y/o recursos. Por lo tanto, como parte de la agenda de alianza, existe la necesidad de fortalecer los recursos humanos y las capacidades financieras en las esferas del sector público que directamente están allegados a las actividades del sector productivo; sólo de esta forma puede el gobierno ser eficaz al asumir su papel en la gobernanza del mercado. Sin estas capacidades, el sector privado probablemente se mantendrá alejado, o a distancia prudencial, en relación a las iniciativas del gobierno, a menos que vea una oportunidad de búsqueda de rentas.

III. El origen corporativo de las alianzas

Empezando por Adam Smith, hay algo de tradición en el ámbito de los economistas en cuanto a mantener bajo sospecha cualquier mecanismo que facilite reuniones o asambleas estructuradas de los intereses comerciales[5]. Algunas escuelas modernas de pensamiento económico han tendido a ser escépticos en cuanto a alianzas de los sectores público y privado en materia de políticas económicas, basándose en la connotación corporativista y la creencia de que la lógica de los intereses personales es lo dominante en las tentativas de acción colectiva, lo cual obviamente termina generando concesiones a intereses especiales (por ejemplo, Buchanan y Tullock (1962))[6].

5 Para citar a Smith (1965): "Gente del mismo sector económico a menudo se reúnen, hasta por diversión y en celebraciones, pero la conversación se transforma en una conspiración contra el público, o en una componenda para aumentar precios (…) Pero aunque la ley no puede evitar que gente del mismo sector económico se reúnan entre ellos, no debe hacer nada para facilitar estos encuentros, mucho menos el considerarlos necesarios".

6 Esta misma sospecha es expresada en la llamada New Public Management (Nueva Gerencia Pública) que ha sido influyente desde el año 1980 (Bovaird (2004) y Christensen y Laegreid (2001)) y, recientemente, está siendo cuestionado por la emergencia de la "gobernanza pública" mencionada en el pie de página 4.

Los Consejos de Alianza tienen efectivamente sus orígenes en las estructuras corporativistas de Europa durante el período de entreguerras, cuando la vulnerabilidad percibida de esos tiempos generó interés en minimizar los conflictos entre las empresas, los trabajadores y el gobierno. Algunas de estas alianzas tripartitas, sin embargo, tenían connotaciones desagradables de autoritarismo y la concesión de monopolios a órganos de representación pero con la exclusión de otros (Doctor (2007)). Sin embargo, en la era de posguerra, el "corporativismo democrático o neocorporativismo" llegó a caracterizar completamente la cooperación entre empresas, gobiernos y la fuerza laboral, y lo que contaba con algunas características importantes (Katzenstein (1985)).

En primer lugar, existió la noción generalizada de "asociación", que pretende insertar intereses de grupo en un concepto más amplio de "interés público". Por lo tanto, un espíritu de compromiso debe permear los intereses estrechos de grupos. En segundo lugar, la estructura corporativista democrática centralizada se basaba en grupos organizados y concentrados de representación empresarial y laboral, o lo que Katzenstein llamó "asociaciones pico". La tercera característica es la continua negociación y coordinación de intereses entre grupos divergentes. Los pactos salariales fueron normalmente una parte importante de las alianzas en Europa; por ejemplo, fue una parte central de la alianza público-privada en Suecia hasta 1983 (Alexopoulos y Cohen (s.f.)) y fue un componente importante de la asociación irlandesa entre 1987–2008. Una cuarta característica fue el apoyo de expertos técnicos que proporcionaron datos y análisis fiables con el fin de lograr una negociación colectiva más racional sobre la base de un discurso basado en hechos.

Estas características todavía están presentes en muchas de las actuales alianzas[7]. Sin embargo, dependiendo del país y los objetivos, pueden ser menos concentradas en términos de participación, menos basada en una "representación" social formal, y menos orientadas exclusivamente a la negociación colectiva. Además, muchos países prestan más atención a los métodos que intentan reducir al mínimo los riesgos de la captura del Estado por parte de intereses especiales.

Una moderna alianza estratégica de política económica puede tener como objetivo la simple transmisión de información o puntos de vista al gobierno para su elaboración de la política. Sin embargo, la creación de una alianza social formal, en la que exista un amplio acuerdo nacional sobre la estrategia y los parámetros básicos para lograrlo que implique derechos y obligaciones, sigue siendo un objetivo en los demás casos. Este último tipo de alianza es más complejo porque, como señalan Brinkerhoff y Brinkerhoff (2011), debe integrar

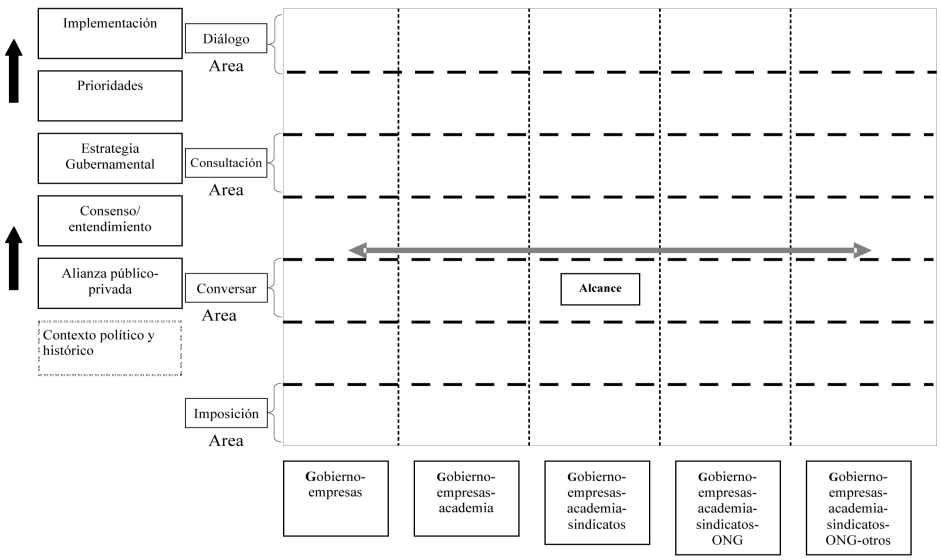
7Los casos de la posguerra del Este Asiático apoyaron sus PI en esquemas de corporativismo que fueron significativamente distintos a los de Europa. Ellos típicamente fueron asuntos más cerrados, limitados a la colaboración entre el gobierno y los empresarios; más autoritarias y totalmente dirigidas por burocracias públicas profesionales; y en redes informales y comunicación tácita.

funcionalmente un sentido de interdependencia mutua entre las partes interesadas en cuanto a la identidad de sus organizaciones, así como combinar adecuadamente la política y las consideraciones técnicas. Las características de la colaboración social son: objetivos conjuntamente determinados, toma de decisiones sobre la base del logro de consensos, estructuras horizontales y procesos, confianza, interacción sinérgica y responsabilidad compartida. Esto es obviamente una mezcla más ambiciosa que el anterior tipo de alianza que estaba más limitado a la transmisión de información y perspectivas en la orientación de las políticas.

IV. El campo de juego de alianzas modernas

El establecimiento de un marco de alianzas estratégicas en materia de políticas públicas para el desarrollo, el gráfico 3 resume un estilizado y contemporáneo campo de juego de alianzas de políticas pública-privadas a nivel nacional, para apoyar la formulación de políticas. Las columnas que se encuentran más a la izquierda destacan que las alianzas surgen de la idiosincrasia del contexto dependiente de la trayectoria de la política nacional (histórica y cultural); por lo tanto, no hay fórmulas a priori, en cuanto a su construcción. Mientras tanto, la alianza pública-privada se crea con el objetivo de lograr, o promover, la comprensión por parte del público de algunos aspectos de las políticas estratégicas, o para llegar a un objetivo superior, tal como la construcción de un consenso de la opinión pública en torno a una estrategia. Es función del gobierno gobernar; por lo tanto, aunque el gobierno debe absorber el trabajo de la alianza, debe decidir sobre la configuración de las políticas que expresan una estrategia de desarrollo y definen las prioridades y los programas para implantarlas.

Gráfico 3: El campo de acción de las alianzas público-privado



Fuente: Modificado de Devlin y Moguillansky (2011).

El eje horizontal del gráfico 3 muestra los distintos tipos de participación en la alianza. Se pueden definir de manera restrictiva como solo negocios o empresariado, o incorporar las combinaciones de otros agentes, por lo general la fuerza laboral, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y, tal vez, partidos políticos.

El eje vertical destaca la naturaleza del discurso en la alianza de un continuum no discreto. El área 1 ilustra una alianza que tiene por objeto decisiones de diálogo y consenso. El área 3 es una alianza en donde el gobierno consulta con los miembros de la alianza sus políticas, pero lo hace sin pretensión de forjar un consenso. En este caso, el objetivo principal es el de reunir las opiniones como contribución para una estrategia y su aplicación; sin embargo, la consulta puede contribuir, directa o indirectamente, al menos, en una comprensión pública, por parte de los interesados, de las intenciones del gobierno. Otro tipo de alianza es uno que simplemente promueve la conversación entre las partes ("llegar a conocerte"), lo que anteriormente tenía poca o ninguna forma estructurada de interacción. Por último, el área 7 es una alianza puramente jerárquica y burocrática, en que el gobierno impone una estrategia a las partes interesadas[8].

Las alianzas a nivel nacional pueden ser formales y permanentes, formuladas y estructuradas en foros oficiales, o foros formales ad hoc en los que se trata, con un plazo limitado, cuestiones concretas nacionales o de redes informales. En la práctica, todos estos arreglos institucionales para el diálogo pueden coexistir, y de hecho lo hacen en un país, o más bien en combinación con otros, uno puede ser la forma dominante de la colaboración público-privada sobre cuestiones de política. La duración de la vida de la alianza puede variar, con los foros estructurados y redes informales logrando más largos plazos; sin embargo, foros ad hoc pueden evolucionar hacia estructuras más permanentes.

V. Alianzas emergentes en América Latina

Desde la década del 2000, en América Latina se ha producido la aparición bastante generalizada de consejos de alianzas público-privados destinados a dar una orientación estratégica a las políticas públicas y monitorear su aplicación. El cuadro 1 ilustra una serie de ellas. Algunas de las alianzas "vuelan" más alto que otras sobre los terrenos de la política pública.

8 Nótese que el acceso al eje está estilizado; las alianzas del día-a-día pueden reflejar diálogos en cualquiera de las áreas del gráfico 3. Sin embargo, una de las áreas dominará y caracterizará el diálogo de la alianza.

Cuadro 1 Alianzas público-privadas en América Latina

Campo/País	Alianza	Tipo de Alianza	Estructura
Brasil			
Nacional	Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) Organismo asesor del presidente sobre reforma del estado y asuntos de mediano/largo plazo	Formal, estructurada	Representantes de los trabajadores, empresarios, movimientos sociales y grupos gubernamentales organizados y temáticos. Más de 100 miembros escogidos por el Presidente.
Sectorial	Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) Supervisa las políticas de desarrollo industrial	Formal, estructurada	23 ministerios, 14 representantes de la industria y el Presidente de BNDES
Sectorial	Consejos Sectoriales y foros y consejos a nivel de estados para el dialogo público-privado para la implementación de los PDP	Formal, *ad hoc*, pero en proceso de ser estructurada	Asociaciones empresariales sectoriales y temáticas, y representantes de organismos y agencias sectoriales y temáticas del sector público-gubernamental
Chile			
Sectorial	Foro de Desarrollo Productivo– Consejo para el desarrollo productivo (1994–99)	Formal, estructurada	Alianza tripartita: Gobierno-Sindicatos-Empresarios 24 miembros del consejo, presidido por el Ministro de Economía.
Nacional	Varios foros de alianzas establecidos en diferentes momentos y para diferentes asuntos	Formal, *ad hoc*	
	Consejo Nacional para la Competitividad Define la estrategia de innovación y asesora a la presidencia en políticas de innovación.	Formal, estructurada	Un presidente, 5 ministros, y 11 representantes del empresariado, la ciencia y la academia. La alianza opera en diferentes niveles: En el Poder Ejecutivo, las comunidades de base, entre los dirigentes de los grupos y a través de la participación en los Organismos de Desarrollo Regional Productivo (ODRP). Fue terminado por el gobierno de Piñera.
Colombia			
Nacional	Consejo de Planeación Nacional Construcción de consensos sobre el Plan Nacional de Desarrollo	Formal, estructurada	Compuesto por representantes de varios grupos de la sociedad civil
Nacional	Comisión Nacional para la Competitividad Implementación de la estrategia para la productividad y la competitividad	Formal, estructurada	Presidido por el Presidente con la participación del empresariado, la academia, sindicatos, organismos públicos, organizaciones privadas y comisiones regionales de competitividad
República Dominicana			
Nacional	Consejo Nacional de Competitividad	Formal, estructurada	Presidente, Ministro de Economía, Planificación y Desarrollo, 8 representantes de ministerios o asociaciones sectoriales y 8 personalidades del sector privado.
El Salvador			
Nacional	Consejo Economico y Social	Formal, estructurada	24 asociaciones empresariales, 24 representantes de los grupos sociales y 5 representantes del gobierno
Ecuador			
Nacional	Consejo Nacional de Producción con su Consejo Consultivo	Formal, estructurada	El Consejo Nacional está compuesto por funcionarios gubernamentales y el Consejo Consultivo tiene como miembros a Asociaciones Empresariales que

Cuadro 1 Alianzas público-privadas en América Latina

Sectorial	Consejos Sectoriales	Formal, estructurada	comentan sobre los planes gubernamentales. 14 consejos tripartitos para identificar y sobreponer barreras productivas y negociar pactos de salarios.
México			
Nacional	Consultas de la Presidencia (2006-2012)	Formal, *ad hoc*	Participación del sector privado a través de consultas y negociaciones con las asociaciones empresariales, sindicatos y otros miembros de la sociedad civil.
	Comité Nacional de Competitividad	Formal, estructurado	Representantes de los sectores público, empresarial, laboral, académico y capacitación técnica.
Estatal	Comisiones Estatales de Productividad	Formal, estructurado	Representantes de los sectores público, empresarial, laboral, académico y capacitación técnica.
Panamá			
Nacional	Concertación Nacional para el Desarrollo Preparación de la estrategia de desarrollo nacional	Formal, estructurada	Consejo con 58 representantes del empresariado, sindicatos, la Iglesia, sectores sociales, grupos indígenas, partidos políticos y el gobierno a nivel central y local
	Centro Nacional de Competitividad	Formal, estructurada	El Consejo permite al empresariado dialogar directamente con los ministerios gubernamentales
Perú			
Nacional	Acuerdo Nacional	Formal, estructurada	Más de 40 miembros, compuesto por los partidos políticos, el empresariado, trabajadores, agricultores, universidades, Iglesias, representantes regionales, ministros gubernamentales y presidido por el Presidente del Consejo de Ministros.
	Consejo Nacional de Competitividad	Formal, estructurada	Presidente del Consejo de Ministros, Ministros de Estado, representantes empresariales, trabajadores y el INDECOPI (ONG que vela por los asuntos de competitividad)
Uruguay			
Nacional	Consejos Sectoriales Tripartitos	Formal, estructurada	Ministerios Sectoriales, asociaciones empresariales sectoriales, trabajadores del sector y algunas veces un representante de la agencia de la innovación (ANNI).

Fuente: Devlin y Moguillansky (2011 y 2013) y el autor, sobre la base de información oficial

Algunas alianzas tienen por objeto proporcionar asesoramiento al poder ejecutivo nacional sobre la orientación general de la política económica y también tener una fuerte dimensión política, considerando su pretensión de convocar a los interesados al esfuerzo nacional que de legitimidad a las políticas industriales. Éste sería el caso del formalmente estructurado Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) de Brasil, el Acuerdo Nacional en el Perú, el Consejo Nacional de Planeación de Colombia, el Consejo Económico y Social de El Salvador, el Consejo Consultivo de Negocios en Ecuador y las consultas ad hoc de la Presidencia de México para construir la Visión 2030. Todos, excepto el mencionado consejo ecuatoriano, tienen una gran representación de la sociedad civil. La Concertación Nacional de Panamá — con amplia participación de la sociedad civil— es particularmente interesante; ha generado un verdadero pacto nacional sobre objetivos, metas y orientaciones estratégicas para la economía hasta finales de 2025, con los compromisos de financiación de los ingresos del Canal de Panamá. Por otra parte, la Concertación Nacional presionó y obtuvo la aprobación de una Ley de Responsabilidad Fiscal que exige que, cada nuevo gobierno, tenga que presentar un plan sobre cómo se piensa gastar los ingresos de Canal, a la luz del acuerdo nacional sobre las prioridades de desarrollo.

Las otras alianzas no están alejadas de las dimensiones políticas, pero están establecidas para trabajar en el área específica de las políticas públicas. El CNDI de Brasil, compuesta por 23 ministerios, 14 representantes de las empresas y el presidente del BNDES, tuvo sus orígenes en la PITCE y continuó en la época del PDP para el oficialmente declarado propósito de definir y ayudar a coordinar las estrategias. La alianza para el PDP también se extendió a sectores público-privados y a los consejos del Estado[9]. Colombia tiene la experiencia más extensa de la colaboración público-privada en el diseño de iniciativas económicas. No obstante la colaboración sufrió de discontinuidades entre los gobiernos. Afortunadamente, ha habido una mayor continuidad desde el año 2006. La Comisión Nacional de Competitividad, con representación gubernamental, empresarial, académica, sindical y regional, ha guiado la estrategia y política, apuntalando el Sistema Nacional de Competitividad. Con la representación del gobierno, empresarios y trabajadores, se formó el Consejo Nacional de Competitividad del Perú, con una función similar en mente, así como también lo es el Consejo Nacional de Competitividad de la República Dominicana, conformado por el gobierno y los empresarios. Por su parte, el Consejo Nacional de Innovación de Chile es un foro gobierno-empresas-académico que estuvo supervisando la estrategia de innovación del país durante el gobierno Bachelet. Panamá también tiene un Centro Nacional de Competitividad que permite a

9 CNDI es El Consejo Nacional de Desarrollo Industrial; BNDES es el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social; PITCE es la Política Industrial Tecnológica y de Comercio Exterior, y PDP es el Programa para el Desarrollo Productivo.

la empresa dialogar directamente con el gobierno sobre las reformas necesarias.

La existencia de estas alianzas público-privadas en América Latina es un desarrollo positivo en comparación con el pasado. Los consejos de alianzas público-privadas para las políticas públicas, incluso en los países industrializados más adelantados, son siempre —considerando que conllevan una compleja actividad humana promoviendo la interacción de múltiples actores con intereses diferentes en un marco democrático— un "trabajo en progreso" que puede verse como de "ensayo de prueba y error". La estructura y gobernanza de los consejos de alianza son por su naturaleza sui géneris, ya que deben adaptarse a la naturaleza idiosincrásica de cada sociedad y a los objetivos fijados; es decir, no hay fórmulas mágicas. Sin embargo, la observación de las experiencias de los países con una historia más larga de alianzas público-privadas (Devlin, 2014) sugiere algunos graves problemas de gobernanza en los consejos de América Latina que deben abordarse. Aunque el espacio no permite un amplio listado de los problemas que se observan en los consejos de la región, ejemplos de ello sería[10]:

- La formación de alianzas público-privadas a nivel nacional apuntan a una iniciativa prioritaria. Por ello las autoridades políticas del más alto nivel del gobierno central están normalmente involucradas[11]. Sin embargo, algunos de los consejos en América Latina aún no están integrados en la cultura política nacional; es decir, suelen ser más consejos de gobierno que consejos de Estado, lo que significa que su importancia política y la credibilidad de los miembros participantes termina siendo un reflejo de los intereses personales del ejecutivo nacional. El Acuerdo Nacional del Perú fue lanzado por el gobierno de Toledo, activándose a la hora de recomendar iniciativas de desarrollo socioeconómico, pero cayó en desuso en el gobierno posterior, y tuvo signos de renovación en otro gobierno en 2012.

  Del mismo modo, la Concertación Nacional de Panamá estuvo

10 Véase también Devlin y Moguillansky (2011).

11 La presencia de un involucrado y comprometido funcionario de alto nivel como un presidente, vice presidente o primer ministro tiene varias ventajas. Envía señales de compromiso político. Ello atrae la participación de importantes representantes del sector privado. Las autoridades de alto nivel pueden también presionar para convertir las palabras en hechos, incluida la asignación de presupuestos. Considerando que los presidentes son normalmente personas ocupadas, es importante tener un ministro poderoso a cargo del seguimiento. En Perú, el CNC ha tenido el liderazgo de un ministro poderoso, pero no siempre el involucramiento del Ejecutivo. Esto puede parcialmente explicar por qué las prioridades establecidas en el CNC no fueron siempre eficazmente resueltas y traducidas a la acción.

inicialmente alejado de dos gobiernos sucesivos, pero fue posteriormente adoptada por el poder ejecutivo, debido al compromiso político y a la persistencia de su amplia composición civil y una fuerte base jurídica. Eso llevo al convencimiento por parte del Ejecutivo de su utilidad política para el gobierno. En Chile, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad parece que no ha tenido un amplio apoyo político y los intentos de darle estatus legal en el Congreso fracasaron, erosionando su legitimidad y haciendo su sostenibilidad vulnerable a los cambios de gobierno (Devlin y Moguillansky (2011)).

- La representatividad del Consejo puede estar cuestionada, lo que menoscaba su credibilidad. Este es un problema del CNDES de Brasil ("amigos de Lula") y el CNC de la República Dominicana (Moguillansky, 2012). La Secretaría de la Concertación Nacional de Panamá está revisando sus representantes con el fin de fortalecer su representatividad.

- La participación de las multinacionales con importantes operaciones en el país parece estar ausente. Esto puede generar pérdida de oportunidades para alentar una mayor vinculación con las empresas nacionales y ganar una "antena" internacional para el pensamiento estratégico[12].

- Un gran número de representantes en las sesiones plenarias del Consejo asegura una amplia circulación de la información, pero en contrapartida eso afecta la capacidad de que se establezca un verdadero diálogo, lograr la solución de problemas y la creación de consensos. Los más de cien miembros de CNDES de Brasil puede presentar retos en este sentido[13]

- El establecimiento de prioridades puede ser débil. Por ejemplo, la lista de "cosas por hacer" de las reformas que salen de las deliberaciones de la CNC de Panamá es larga, pero las prioridades entre ellas no se han establecido y las fuentes de financiación no están claras.

- La falta de compromiso por parte del ministro de finanzas puede diluir el enlace del consejo con el presupuesto nacional. Los ministros de finanzas en Brasil y Colombia están activos en los consejos de esos países, lo que es un logro. El Brasil tiene el peso adicional de la activa participación del BNDES[14].

12 Los países que se han cerrado la brecha de ingresos con los países ricos mediante inicialmente confiando en FDI han incorporado la representación de multinacionales en sus consejos, directamente, o a través de las asociaciones empresariales participantes (Devlin y Moguillansky, 2011). El Consejo de Competitividad del Sector Privado de Colombia, que participa activamente en la estrategia de ese país, tiene representación de las multinacionales que conviven en el país.

13 Sondeos señalan que la satisfacción de los participantes con el CNDES fue solamente moderada y algunos de los principales actores perdieron el interés (Zebral, 2011).

14 El Consejo de Competitividad de Perú ahora funciona en el Ministerio de Finanzas, pero el financiamiento es mayormente provisto por donantes y agencias multilaterales.

- Los consejos (incluyendo sus comisiones técnicas) pueden ser relativamente inactivos, lo que erosiona la credibilidad y el interés de la participación de la representación civil de alto nivel. El CNDI de Brasil aparentemente no ha estado reuniéndose (aunque el *Plano Brasil Maior* aparentemente está tratando de revivirlo)[15]. El Acuerdo Nacional del Perú ha tenido largos períodos de inactividad (con un reciente intento del actual gobierno para revivirlo). El CNC de la República Dominicana ha estado inactivo, aunque su brazo ejecutivo ha sido muy eficaz como un enlace entre el gobierno y el empresariado (Moguillansky, 2012).

- Los actores principales no son convencidos por el gobierno de evitar el *lobby* y de utilizar las presiones bilaterales para lograr sus objetivos. La posibilidad de recurrir a esta alternativa aumenta hasta convertirse en inevitable, si el consejo no se reúne regularmente, o si el consejo no es un interlocutor creíble por parte del gobierno. En Colombia, el Poder Ejecutivo aparentemente desalienta las conversaciones privadas con los miembros de la Comisión Nacional de Competitividad (Moguillansky, 2012).

- La estructura de gobernanza y el método de diálogo del consejo no ayudan a vencer la desconfianza, o la indiferencia, entre el gobierno y los empresarios. Este ha sido un problema en Chile. El Consejo Nacional de Competitividad del Perú también parece a menudo haber sido ineficaz para crear un compromiso real sostenido entre el gobierno y los empresarios. En el Uruguay, la atención de los ministerios a los consejos sectoriales tripartitos, así como la prioridad de los mismos, es muy variable.

- En general, los consejos no tienen secretarías técnicas bien financiadas, independientes y que puedan facilitar la resolución de problemas, las deliberaciones en el interés nacional y el seguimiento del grado de cumplimiento de lo acordado, en particular de que las recomendaciones o acuerdos sean realmente plasmadas en políticas públicas y en el presupuesto. Esto plantea el riesgo de captura del gobierno por parte de intereses privados, o la captura de los representantes de la sociedad civil por el gobierno. La Concertación Nacional de Panamá cuenta con una

15 Esto puede explicar por qué los intereses empresariales inicialmente no se sintieron bien informados del PDP (Devlin y Moguillansky, 2011). Los consejos tripartitos sectoriales sí tuvieron una interacción pública-privada significativa.

secretaría financiada que ofrece estos servicios y, además, el apoyo adicional del PNUD. El resucitado Acuerdo Nacional del Perú recientemente obtuvo financiamiento para una pequeña secretaría a cargo del apoyo administrativo y técnico.

- La transparencia en la gobernanza de los consejos no es siempre lo mejor.
- La comunicación entre los Consejos Nacionales para discutir el "panorama general", y asesorar al Poder Ejecutivo y al Consejo Nacional de Competitividad, es poco relevante o inexistente. Esta falta de articulación puede "balcanizar" el diálogo y erosionar la credibilidad y/o legitimidad política de todos o algunos de los consejos, reduciendo por lo tanto su efectividad como asesor o como proveedor de herramientas técnicas[16].
- Los miembros del consejo nacional, o sus equivalentes en las regiones (ya sean asociaciones o individuos), pueden carecer de las capacidades para participar de manera efectiva. Las deficiencias regionales han sido un problema en Colombia y Chile (Devlin y Moguillansky, 2011). Financiamiento, asistencia técnica y creación de capacidades puede ser un remedio para este problema[17].

VI. Conclusiones

Las políticas industriales han reaparecido en América Latina después de una pausa durante los años del Consenso de Washington. Sin embargo, las PI tienen características diferentes al pasado que ofrecen la esperanza de mejores resultados que los logrados por su anterior encarnación en el período 1950-1980 bajo las políticas de industrialización por sustitución de importaciones. Una importante e innovadora característica de la nueva PI es la aparición de consejos público-privados de política estratégica para apoyar el diálogo y la formulación de estrategias y programas.

Estos tipos de consejos tienen una larga historia en Europa y han acompañado sus políticas industriales. Por otra parte, en el debate sobre las políticas industriales modernas la literatura destaca la importancia del diálogo público-privado como un mecanismo que permita la emergencia de las PI. Por lo tanto, las PI no son un ejercicio impuesto "de arriba hacia abajo" al estilo de las PI antiguas, sino más bien un proceso de interconexión social para la solución de problemas, del cual surgen las políticas públicas.

Los consejos público-privados estratégicos de política se han convertido en una moda en América Latina con el propósito de apoyar las PI a nivel nacional y

16 Esto se convirtió en un problema mayor en la Alianza Irlandesa que quizás contribuyó a la crisis del país (Devlin y Moguilansky, 2011). Es un problema actual en Panamá entre el Consejo Nacional de Competitividad y la Concertación Nacional.

17 España, con miras a tener interlocutores privados efectivos con el gobierno, ayudó a financiar el fortalecimiento de las asociaciones empresariales (Devlin y Moguillansky (2011)).

sectorial. Si bien han existido grandes avances, siguen subsistiendo serios problemas de gobernanza en la mayoría de ellos. Por lo tanto, los consejos son una obra en progreso que requiere una continua evaluación y su mejora a través de asistencia técnica y del mecanismo de "prueba y error".

Referencias

Alexopoulos, Michelle y Jon Cohen (s.f.), "Centralized Wage Bargaining and Structural Change in Sweden", Departamento de Economía, Universidad de Toronto.

Baccaro, Lucio y Marco Simoni (2004), "The Irish Social Partnership and the 'Celtic Tiger' Phenomenon", Discussion paper DP/154/2004, Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Banco Mundial (2011), "Private-Public Dialogue for Sector Competitiveness and Local Economic Development: Lessons from the Mediterranean Region", Washington, DC Public-Private Dialogue Program.

Bator, Francis (1957), "The Simple Analytics of Welfare Maximization", en *American Economic Review*, vol. XLVII.

Bovaird, Tony (2004), 'Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, No. 2

Brinkerhoff, Derick y Jennifer Brinkerhoff (2011), "Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance" en *Public Administration and Development*, vol. 31, 2–14.

Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), "The Calculus of Consent", Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Christensen, Tom y Per Laegreid (editores) (2010), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Surrey England: Ashgate Publishing Ltd.

Devlin, Robert (2014), "Towards Good Governance of Public-Private Alliance Councils Supporting Industrial Policies in Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo, Technical Note IDB-TN-615 (marzo).

Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Washington, D.C., World Bank Publishers.

_____ (2013), "What's New in the New Industrial Policy in Latin America?" en *The Industrial Policy Revolution,* vol. 1, Justin Lin y Joseph Stigliz (editores), Nueva York, Palgrave Macmillan.

Doctor, Mahrukh (2007), "Lula's Development Council: Neo-Corporatism and Reform Policy in Brazil", en *Latin American Perspectives*, vol.34, No.6.

Donor, Richard y Ben Ross Schneider (2000), "Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More than Others", en *Business and Politics*, vol. 2, No, 3

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press

Fraile, Lydia (editora) (2010), *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, New York: Palgrave MacMillan.

Griffiths, Andrew y Raymond Zammuto (2005), "Institutional Governance Systems and Variations in National Competitive Advantage", en *The Academy of Management Review*, vol. 30, No. 4, octubre.

Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2006), "Doomed to Choose: Industrial Policy as a Predicament", Cambridge, Massachusetts: Universidad de Harvard, Kennedy School of Government.

Herzberg, Benjamin (2004), "Investment Climate Reform: Going the Last Mile", Policy Research Working Paper 2290, Washington, DC: Banco Mundial.

Herzberg, Benjamin y Andrew Wright (2005), "Competitiveness Partnerships: Building and Maintaining Public-Private Dialogue to Improve the Investment Climate", Washington, DC: Banco Mundial, Agencia Multilateral de Garantía.

_____(2006), *The PPD Handbook*, Washington, DC: Banco Mundial.

Katzenstein, Peter (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press

Karo, Erkki y Rainer Kattel (s.f.), "Historical Models of Public-Private Partnerships in Industrial and Innovation Policies of Catching-up Countries", Universidad Tecnológica de Tallin, Departamento de Administración Pública, Estonia.

Lewis, Arthur (1955), *The Theory of Economic Development*, Londres: George Allen and Unwin.

Lin, Justin Yifu y Célestin Monga (2010), "Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change", World Bank Policy Working Paper 5313, Washington DC: Banco Mundial.

Menon, Ravi (2010), "Markets and Government: Striking a Balance in Singapore", Palabras de apertura del Secretario Permanente del Ministerio de Comercio e Industria ante el Foro Económico Mundial, octubre 22.

Moguillansky, Graciela (2011), "Comisiones y consejos nacionales de competitividad: aunando los intereses público-privados en Colombia y República Dominicana", Notas Técnicas #IDB-TN-374, Sector KLN, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, febrero.

Ocampo, José Antonio (2006), "Latin America and the World Economy in the Long Twentieth Century", en *The Long Twentieth Century, The Great Divergence: Hegemony, Uneven Development and Global Inequality*, K.S. Jomo (editor), Nueva Delhi: Oxford University Press.

Peres, Wilson y Annalisa Primi (2009), "Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience", Productive Development Series 187, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile , febrero.

Radosevic, Slavo (2009), "Policies for Promoting Technological Catch-Up: Towards a Post Washington Consensus Approach", en *International Journal of Institutions and Economics*, vol. 1, No. 1, abril.

Rodrik, Dani (2004), "Industrial Policy in the Twenty-First Century", Cambridge, Massachusetts: Universidad de Harvard, Kennedy School of Government, septiembre.

Sabel, Charles (2009), "What Industrial Policy Is Becoming: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy", Nueva York: Escuela de Leyes de la Universidad de Columbia.

Schneider, Ben Ross (2010), "Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America", IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-167, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Smith, Adam (1965), *The Wealth of Nations* New York: The Modern Library.

USAID (2003), "Promoting Competitiveness in Practice", Washington, DC.

Wade, Robert (2004), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, segunda edición.

Zebral, Silverio (2011), "Alianzas público-privadas efectivas para el desarrollo: los caos de CDES y del CNDI en el 'capitalismo de enlace brasileño'", Seminario GOES, OEA, CEPAL, alianzas público-privadas para una nueva visión del desarrollo, San Salvador, El Salvador, 10 de enero.

14.
Enrique V. Iglesia y las pequeñas y medianas empresas en América Latina

Oscar A. Echevarría*

Entre la plétora de contribuciones intelectuales, decisiones, iniciativas y logros de Enrique Iglesias a lo largo de su vida, que ameritan un ensayo en su honor, escogimos las PYME por la innovación de Enrique en identificar la necesidad de incorporarlas al proceso de globalización y por la relevancia que aún tiene el tema.

Enrique inició tal esfuerzo poco después de ser nombrado presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con previsión y visión acerca de la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME), fue el gestor principal del acuerdo anunciado por el Presidente Carlos Andrés Pérez el 15 de octubre de 1990 que estableció el Programa de Apoyo a la Innovación e Internacionalización de las Pequeñas y Medianas Empresas de América Latina y el Caribe que se denominó Programa Bolívar y cuya administración asumió el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, a través de su entidad Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN).

Aun cuando el Programa Bolívar fue descontinuado en el año 2000, los gobiernos y las cámaras y asociaciones empresariales han continuado el esfuerzo por promover las reuniones de empresarios. Ejemplo de esto lo ofrece un informe del Departamento de Comercio estadounidense en el que se evalúan las 100 mayores cámaras de comercio, 36 de ellas en Estados Unidos, 22 en Europa y 42 en América Latina. El resultado fue que todas ellas llevan a cabo "misiones y reuniones" para "interconexiones de empresas", pero, significativamente, sólo 8 (8%) ofrecen algún tipo de herramienta de negocios interempresas (B2B, por sus siglas en inglés)[1] .

Estos esfuerzos también se llevan a cabo en reuniones y eventos multinacionales tales como el Congreso Hemisférico que ha organizado la Cámara de Comercio e Industria Latinoamericana (CAMACOL) durante los últimos 34 años o las reuniones de Consejo Empresarial de América Latina (CEAL) También, como

* Presidente de Global Expand, LLC

1 Fuente: ABMA (Asociación de Gerentes y Administradores de Negocios, por sus siglas en inglés) (2010).

veremos más adelante, muchos países cuentan con programas gubernamentales destinados a ayudar a las PYME.

Este ensayo intenta:

- Destacar:
  a) El omnipresente y prevalente interés político sobre las PYME.
  b) Las importantes contribuciones de las PYME a la estructura económica del país y a empresarios en buscar de oportunidades en la globalización.
  c)Las dimensiones económicas de las PYME.
- Evaluar:
  a) Si la evolución de los ecosistemas de las PYME en las
  b) Américas y España refleja el impacto de los programas existentes de ayuda a las PYME.
  c) Cuáles son las necesidades expresadas por las PYME.
- Sugerir:
  a) Lo que se debe hacer.
  b) Los beneficios de actuar.

I ¿Qué se está haciendo para ayudar a las PYME?

La labor del sector privado se refleja en los datos del estudio citado a los que podemos añadir que las 228 cámaras hispanas de comercio de EE.UU. ofrecen eventos de interconexiones empresariales, pero ninguna tiene una plataforma de Internet para conectar las empresas; lo mismo sucede con las 84 Cámaras de España; sin embargo, algunas de las Cámaras de América Latina sí ofrecen tales plataformas.

Por su parte, muchos gobiernos, como puede observarse en los cuadros de un reciente documento publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[2], ofrecen una amplia gama de programas de asistencia. Resumiendo para beneficios de nuestros lectores, en el cuadro IV.a del referido documento vemos que los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay cuentan con 14 instituciones de apoyo a las PYME. Dos de esas instituciones, una en Argentina y otra en Chile, ofrecen préstamos, incentivos fiscales y subsidios; seis de ellas, de las cuales tres se encuentran en Argentina, una en Brasil y dos en Chile, ofrecen préstamos y subvenciones; y seis de ellas, de las cuales dos se encuentran en Uruguay y una en cada uno de los siguientes países: Argentina, Chile, Colombia y México,

2 *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de Pymes para el cambio estructural.* Ediciones OCDE, ISBN 978-92-64-18374.2; CEPAL: No. de referencia LC/G.2545.

ofrecen sólo subvenciones. Aun cuando en el estudio no se hace referencia a ello, puede afirmarse que, al igual que en Estados Unidos y España, todos estos países tienen alguna institución oficial de apoyo a las PYME, y sucede lo mismo con las instituciones financieras multilaterales. Vale la pena destacar que muchas de estas instituciones de apoyo se encuentran a nivel ministerial.

II ¿Qué justifica ayudar a las PYME?

A continuación se presentan los argumentos económicos y sociales:

a. Importancia cuantitativa y cualitativa de las PYME[3]

- Las PYME y las microempresas representan el 98% de los negocios en España y en la mayoría de los países de América Latina.
- Son la mayor fuente de empleo, representado el 50% en Estados Unidos, el 85% en España y el 80% en América Latina.
- Han sido la única fuente de nuevos puestos de trabajo en Estados Unidos en los últimos 20 años.
- El número de empresas propiedad de hispanos ha sido el de mayor crecimiento en Estados Unidos, creciendo el 450% a partir de 1987, hasta llegar a 3,4 millones en la actualidad.
- Contribuyen a la estabilidad de la economía, considerando la diversificación en tamaño, sectores de actividad y dispersión geografica.
- Generan beneficios sociales y económicos con menos capital por trabajador.
- Presentan menos barreras al empleo que las grandes.
- Reducen los movimientos migratorios hacia las grandes ciudades, debido a su dispersión geográfica.
- Son el mejor vehículo para revitalizar la clase media estancada y disminuir la creciente brecha de ingresos que hay entre ella y el 1% de la poblaicon con mayores ingresos.

b. Ventajas de las PYME como destino para la inversión directa

Las ventajas de la inversión directa en el sector de las PYME son varias e importantes:

- Bajas o pocas barreras para entrar, pues no requieren importantes montos de capital.
- Mayor y mejor control de la inversión pues el mismo monto ofrece mayor control, ya que representa una mayor proporción del capital de la empresa en que se invierte, y que el inversionista extranjero trata

3 CEU, Informe, enero de 2012; American Federation of Independent Businesses (AFIB), y Ministerio de Economía de España

directamente con los propietarios/gerentes.
- Posibilidad de aprovechar el conocimiento y las relaciones de ambas empresas en sus respectivos mercados.
- Mayor rentabilidad. Cuando no estan cotizadas en la Bolsa, a las empresas suele dárseles un valor de 3 a 5 veces el monto de sus utilidades o beneficios, si ellas permiten pagar dividendos del 10%. Teniendo en cuenta que los fondos de capital privado ofrecen devolver la inversión inicial en un plazo de entre 5 y 7 años, por medio de oferta pública de venta (OPV), venta o fusión con un socio estratégico mayor, y que históricamente esto se realiza de 10 a 15 veces el valor de las utilidades o beneficios, el rendimiento sería superior al 30%.
- El gran número de empresas que entran en esta categoria hace que las oportunidades se renueven continuamente.

En 2005 se calculó que el capital total de las empresas de esta categoría, que no cotizan en la Bolsa de Valores, sobrepasó los US$2.970 millones, lo cual ofrece un amplio inventario de oportunidades entre las cuales seleccionar

c. Dimensiones económicas de las PYME

El cuadro que aparece a continuación permite tener una idea de la trayectoria del sector y de la manera como ha evolucionado en la última década.

Cuadro 1. Número de participantes

	EE.UU.*		España y América Latina	
	2002	**2012**	**2002**	**2012**
PYME	4.851.000 (1)	4.300.000 (9)	1.053.000 (2)	936.405 (10)
Bancos	9.600 (3)	6.085 (11)	970 (4)	514 (13)**
Agencias	87.200 (5)	82.000 (12)	78.400 (6)	73.500 (14)
Consultores	1.710.000 (7)	2.083.973 (15)	276.300 (8)	374.939 (16)
Cámaras de Comercio	3.000	7.096 (17)	3.700	3.900 (17)

* En Estados Unidos, sólo el segmento hispano fue tomado en cuenta. Banco Mundial, 2002
** No se toman en consideración ningunas filiales en el extranjero.
Fuentes: (1) Cámara de Comercio de Estados Unidos; (2) Ministerio de Economía, España, y BID (sólo 10 países de América Latina); (3) FDIC; (4) Ministerio de Economía, España, y América Latina, Banca Latina; (5) FDIC; (6) La Caixa Estudios y Banca Latina; (7) BizStats; (8) Instituto Nacional de Estadística, España (INE); (9) Revista Empresarial; (10) INE/DIRCE 2011, CEU, octubre de 2012; (11) y (12) *Economía y Pensamiento*, 17 de marzo de 2013; (13) Banco Mundial; (14) Est., IERALP y ME, marzo de 2012; (15) BLS Occupational Outlook Handbook, est. 2012; (16) Datamark; (17) Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de EE.UU. (House Ways & Means Committee), 2011; (18) FELABAN, 2011; (19) CEPAL, 2011, y (20) Banco Mundial.

III Evolución del ecosistema de las PYME en América y España

Basados en estas estadísticas, el número de las PYME se ha reducido en términos absolutos y, más aún, en términos relativos. Si tomamos el número de bancos como indicador, esta presunción queda confirmada; pero, al mismo tiempo, el número de asesores y de asociaciones ha crecido de manera significativa, indicando tal vez la necesidad de asesoramiento y afiliación en un mercado global más complejo.

También de cuadros provenientes del Informe del Ministerio de Hacienda y Adminstraciones Publicas de Espana, tenemos otro indicador preocupante del estancamiento de las PYME. En estos cuadros podemos observar que la remuneración de los asalariados es el doble del ingreso de los propietarios de pequeñas empresas y de los empleados por cuenta propia, que representan el 10% de todas las declaraciones de impuesto. Sin embargo, en cuanto a la distribución de frecuencia, solo el 3,77% de los asalariados ganan más de $60.000, mientras que este nivel de ingresos es alcanzado por el 8,28% de los trabajadores por cuenta propia y los propietarios.

Lo antes expuesto se ve realizado por datos de varios países.

Cuadro 2. Las brechas salariales entre las PYME y las grandes empresas
(*por ciento*)

	Argentina	Brasil	Chile	México	Alemania	España	Francia	Italia
Micro	36	43	–	21	69	63	-	-
Pequeña	44	42	52	56	73	74	88	69
Mediana	57	64	69	55	81	89	91	79
Grande	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: Argentina, Brasil, Chile y México, información oficial; Alemania, Francia, España e Italia, EUROSTAT 2006. EUROSTAT es la publicación de Estadísticas de Europa de la Comisión Europea.

Los datos que a continuación se presentan —proporcionados por el estudio de la CEPAL, antes mencionado— prueban que, a pesar de lo que los políticos declaran, las PYME no operan en un terreno nivelado.

Cuadro 3. Indicadores de dificultad para la creación de empresas

País	Número de procedimientos	Días	Costo (*por ciento del PIB per cápita*)
Argentina	14	26	11,9
Bolivia	15	50	90,4
Brasil	13	119	5,4
Chile	7	7	5,1
Colombia	9	14	8,0
Costa Rica	12	60	11,1
Ecuador	13	56	28,8
El Salvador	8	17	45,1
Guatemala	12	37	52,5
Honduras	13	14	46,7
México	6	9	11,2
Nicaragua	8	39	107,9
Paraguay	7	35	47,2
Perú	5	26	11,9
República Dominicana	7	19	18,2
Suriname	13	694	115,0
Uruguay	5	7	24,9
Venezuela	17	141	26,1

Fuente: Banco Mundial, 2012.

Este cuadro presenta marcados contrastes en el número de procedimientos, días y costo. Por ejemplo, Brasil ocupa el tercer lugar de duración; luego, Suriname y Venezuela, pero con un costo muy barato, sólo el 5,4% del PIB per cápita, tras Chile. Uruguay, que ocupa (con Perú) el primer lugar con menos procedimientos (5) e iguala en el primer lugar con Chile en cuanto a menor tiempo para su aprobación (7 días), figura en noveno lugar en cuanto a costo (24,9% del PIB per cápita).

Otra evidencia de la disparidad de apoyo a las PYME es el porcentaje del PIB que las agencias gubernamentales han dedicado a su apoyo y cuyo detalle se presenta en el cuadro siguiente; este porcentaje varía de 0,2% en Uruguay a 8,5% en Brasil, con un promedio de 1,8% en América Latina.

Vale la pena señalar algunas correlaciones contradictorias que ofrece el cuadro anterior. Uruguay es uno de los países que tiene menos procedimientos, pero es más bien costoso en términos de PIB per cápita (24,9%) y el que cuenta con menor apoyo del Gobierno. Brasil dedica el mayor porcentaje del PIB a la

PYME (8,5%) y el proceso es el segundo más barato (5,4% del PIB per cápita) pero, sin embargo, y en contraste, es tercero en número de procedimientos (13) y de duración para la aprobación (119 días); de modo que uno podría preguntarse si no sería mejor agilizar el proceso, en lugar de gastar tanto en el apoyo a las PYME.

Cuadro 4. PIB invertido por instituciones oficiales para desarrollo de las PYME

(*por ciento*)

País	Inversión	País	Inversión
Argentina	0,40	México	1,50
Brasil	8,50	Nicaragua	2,20
Chile	3,00	Panamá	2,70
Colombia	0,80	Paraguay	0,50
Costa Rica	0,40	Perú	0,40
Ecuador	0,50	República Dominicana	3,30
El Salvador	1,90	Uruguay	0,20
Guatemala	0,60	Venezuela	2,40
Honduras	0,00	América Latina	1,80

Fuente: CEPAL, conforme a datos oficiales de los países.

Otros indicadores del entorno de las PYME son los contrastes en los costos de financiamiento observados en las cifras del cuadro que aparece a continuación. Es de notar que, en Perú y Chile, el costo del financiamiento de las PYME ha sido más del triple del de las grandes empresas, aun cuando en Chile descendió al doble. En contraste, en Ecuador el costo de financiar las PYME es sólo el 18% mayor; en Colombia el diferencial ha disminuido de 40% en abril de 2011 al 28% en marzo de 2012, y en El Salvador el diferencial ha disminuido del 90% en noviembre de 2011 al 71% en mayo de 2012. En Brasil, la tendencia es al aumento, desde 117% mayor en julio de 2011 a 188% mayor en junio de 2012. Una vez más, en algunos casos, se observa un contraste entre el costo del financiamiento y los otros indicadores de apoyo a las PYME. Esto conduce a plantearse si no sería mejor promulgar políticas que redujeran los costos de financiamiento, que enfrentar los altos gastos que conlleva el apoyo a la pequeña y mediana empresa, como es el caso de Brasil, con 8,5% del PIB dedicado a la asistencia a las PYME.

Cuadro 5. Desventajas en el costo del financiamiento

País	Fecha / Por ciento	Fecha / Por ciento	Fecha / Por ciento
Brasil	Julio/11	Diciembre /11	Junio /12
PYME	21,24	25,17	26,89
Gran Empresa	9,77	10,75	9,34
Múltiplo	**2,17**	**2,34**	**2,88**
Ecuador	Julio/11	Diciembre/11	Junio /12
PYME	11,27	11,20	11,20
Gran Empresa	9,54	9,53	9,53
Múltiplo	**1,18**	**1,18**	**1,18**
El Salvador	Junio/11	Noviembre/11	Mayo/12
PYME	16,12	15,64	15,39
Gran Empresa	8,61	8,23	8,99
Múltiplo	**1,87**	**1,90**	**1,71**
Perú	Agosto /11	Enero /12	Julio/12
PYME	24,48	24,42	24,10
Gran Empresa	8,10	7,14	8,06
Múltiplo	**3,02**	**3,42**	**2,99**
Colombia	Abril/11	Septiembre/11	Marzo/12
PYME	10,05	11,19	12,07
Gran Empresa	7,19	8,28	9,45
Múltiplo	**1,40**	**1,35**	**1,28**
Chile	Enero/10	Junio/10	Diciembre/10
PYME	12,63	12,86	14,06
Gran Empresa	3,56	3,61	6,60
Múltiplo	**3,55**	**3,56**	**2,10**

Mientras que el cuadro anterior evidencia el costo relativamente mayor del financiamiento de las PYME frente al de las grandes empresas, el cuadro siguiente ofrece pruebas de cuánto más caro es el financiamiento en América Latina respecto a otras regiones y algunos países de América Latina en particular. El margen de interés neto en Panamá y México está por debajo del observado en el sudeste de Asia y en Guyana; en Jamaica y Chile es más bajo que en Europa y Asia central, y en Ecuador, Paraguay, Costa Rica, Colombia, El Salvador y Perú ese margen se encuentra por debajo del África al sur del Sahara y del promedio de América Latina. En contraste, en otros países de América Latina, como Venezuela, Haití, Uruguay, Brasil y República Dominicana, el costo neto de los intereses es de 50% a 80%, más alto que la media, y supera al de Guatemala casi 3 veces.

Cuadro 6. Margen neto de interés en octubre de 2012
(*por ciento*)

OCDE (33)	2,76	El Salvador	6,68
Asia oriental (7)	2,96	Perú	7,14
Panamá	3,37	África al sur del Sahara 2009 (26)	7,14
México	3,77	Honduras	7,49
Asia meridional (6)	4,20	América Latina (20)	8,62
Guyana	4,23	Argentina	8,96
Oriente medio-África del norte (8)	4,29	República Bolivariana	
Jamaica	4,36	de Venezuela	11,16
Chile	4,42	Haití	11,63
Europa y Asia central (17)	5,35	Uruguay	12,41
Ecuador	5,89	Bolivia	13,62
Paraguay	5,99	Brasil	14,21
Costa Rica	6,01	República Dominicana	14,21
Colombia	6,21	Guatemala	20,58

IV ¿Qué explica la entropía del sistema de las PYME, a pesar de los proclamados esfuerzos de los gobiernos?

a. La actitud de la clase gobernante

El artículo "El día que mueran las PYME desaparecerá nuestra sociedad"[4] escrito por Fernando Sánchez Salinero, del Instituto de Desarrollo PYME (IDPYME), aunque referido a España, proporciona una excelente explicación aplicable a muchos países; por esta razón, lo usaremos como punto de referencia para explicar la aparente desconexión entre el apoyo del gobierno y los resultados.

La primera proposición de Sánchez Salinero se refiere a los antecedentes de los funcionarios del gobierno. Sánchez Salinero, en una forma divertida, los clasifica en tres categorías:

- *políticos profesionales… que provienen de las canteras de los distintos partidos;*
- *personal político… que procede de una administración*,
- y por último *los empleados de grandes empresas. Estos son los menos en número.*

Según Salinero ninguna de ellas se relaciona con el mundo real de las PYME.

4 Fernando Sánchez Salinero, Instituto de Desarrollo PYME (IDPYME). http://www.revolucion.idpyme.com, mayo de 2013.

El Sr. Salinero considera que la erosión del ecosistema de las PYME proviene de las ambiciones de estas tres categorías de funcionarios

> *que… según sus aspiraciones, también pueden dividirse en tres grupos:*
>
> - *Seguir siendo políticos "profesionales" de por vida… que dedican todos sus esfuerzos… al statu quo, no a gobernar.*
> - *Ser parte de las juntas directivas o asesores de grandes empresas. [Y por ello estas macroempresas deben ser favorecidas por los políticos.]*
> - *Volver a su cargo.*
>
> *¿Cómo es posible que elijamos, para que nos representen, a personas que no conocen muy bien lo que es la realidad en la que un país se sustenta?*
>
> *Porque —no hay que olvidar— el país funciona porque existen PYME que hacen que funcione. Un 99,8% de las empresas en nuestro país son PYME y las PYME generan el 65% de los empleos (datos del ministerio).*

Luego, el autor agrega una inquietante observación:

> *Demos un paso más… ¿estamos creando un sistema, o una cultura, en la que los mejores quieren trabajar en el sector de las PYME?*
>
> *Evidentemente, no. Al hacer una presentación en la Universidad de Vigo sobre las PYME,… el 80% de los estudiantes [deseaban] ser funcionarios.*

Pero la contribución más importante es su clara visión al destacar que un vigoroso sector PYME es esencial para una sociedad libre y equitativa, y así Salinero enfatiza:

> *Las PYME son el ecosistema donde vive la libertad, en donde el estado de derecho ha nacido y donde es posible un estado de bienestar.*
>
> *… las PYME son, probablemente, la mejor oportunidad para que nuestros jóvenes se eduquen en la cultura del esfuerzo, en el aprendizaje continuo, en lo que es el "mundo real". Para crear un "distintivo personal" compuesto por los logros alcanzados, el saber y la escasez de recursos.*
>
> *En un momento de la historia, fue la empresa emergente —los artesanos, los comerciantes— la que superó el sistema de opresión feudal. Hoy estamos inmersos en un proceso a la inversa.*
>
> *Si somos capaces de crear una sociedad en torno a un "estilo de vida de PYME", habremos ganado la batalla a favor de una sociedad libre y económicamente viable.*

b. El cambio de innovación productiva al de la especulación financiera

Además de las motivaciones de los agentes políticos señaladas por Sánchez Salinero, está el predominio en el mundo de una cultura de codicia y de la

aceptación de que es admisible obtener beneficios sin crear valor.

Innovación en proporcionar bienes y servicios tangibles y el espíritu empresarial fueron el origen de la revolución industrial y han contribuido a dar a luz a los modernos Estados-naciones, que remplazaron el feudalismo. Sin embargo, en la actualidad ha aumentado la innovación de productos financieros, creados y promovidos por instituciones financieras de gran envergadura. Así por ejemplo el cambio de monedas, que debería ser proporcional con el volumen de comercio e inversión internacional, es en más del 90% especulativo. Igualmente, muchos de los llamados "*derivatives*", son juegos de suma cero que proporcionan beneficios sin crear bienes o servicios de corta vida tangibles y, algunas veces, manipulaciones ilegales de transacciones financieras.

El diario *The New York Times* publicó hace poco un ejemplo excelente de esta situación, el cual citamos a continuación:

> *MOUNT CLEMENS, Michigan: Cientos de millones de veces al día, sedientos estadounidenses, al abrir una lata de refresco, cerveza o jugo… pagan una fracción de un centavo más por una astuta maniobra de Goldman Sachs y otros actores financieros…*
>
> *La historia… comienza en 27 naves industriales del área de Detroit, donde una filial de Goldman almacena el aluminio de los clientes. Cada día, una flota de camiones desplaza barras de 1.500 libras cada una de este metal entre los almacenes.*
>
> *El ir y venir alarga el tiempo de almacenamiento y añade muchos millones al año a las arcas de Goldman, la cual posee almacenes y cobra alquiler por almacenar el metal… Los esfuerzos de Goldman y otros actores financieros han costado a los consumidores estadounidenses* ***más de US$5.000 millones en los últimos tres años****, dicen ex ejecutivos de la industria, analistas y consultores.*
>
> *En el último año, las autoridades federales han acusado a tres bancos, incluidos JP Morgan, de manipular los precios de la electricidad y, la semana pasada, JP Morgan estaba tratando de llegar a un acuerdo que podría costarle US$500 millones…*
>
> *En el caso del aluminio, Goldman compró Metro International Trade Services, uno de los mayores almacenistas de metal del país. Más de una cuarta parte de la oferta de aluminio disponible en el mercado se mantiene en los almacenes de la compañía en la zona de Detroit.*
>
> *Antes que Goldman adquiriera Metro Internacional Trade Services hace tres años, los clientes del almacén tenían que esperar un promedio de seis semanas… Pero ahora que Goldman es dueña de la empresa, la espera ha aumentado en más de 20 veces, a más de 16 meses, según registros de la industria…*

Al controlar los depósitos, tuberías y puertos, los bancos obtienen valiosa inteligencia de mercado, dicen algunos analistas de inversión. Esto, a su vez, puede darles una ventaja cuando comercializan materias primas (commodities). En el mercado de valores, un arreglo de esa índole podría verse como un conflicto de intereses, o incluso como operaciones con información privilegiada. Pero en el mercado de productos básicos, es perfectamente legal…

En 2011, por ejemplo, un memo interno de Goldman sugirió que la especulación por parte de los inversionistas [institucionales principalmente] representó cerca de un tercio del precio del barril de petróleo… Otros expertos han puesto el total del costo combinado ***en US$200.000 millones al año****.*

V. ¿Qué debe hacerse?

El primer paso para ayudar a las pequeñas y medianas empresas es entender lo que quieren y necesitan, lo cual los cuadros que se presentan a continuación muestran de manera muy clara:

a. El interés de las PYME

Cuadro 7. Las transacciones solicitadas por las PYME*
(*por ciento*)

	EE.UU.		España y América Latina	
	2002	***2012****	***2002***	***2012****
Alianzas estratégicas	58	52	53	55
Mercado internacional	45	49	53	57
Fusiones y adquisiciones	54	55	76	72
Financiamiento	62	66	65	78

Cuadro 8. Intermediarios que utilizan o se tiene la intención de utilizar*
(*por ciento*)

	EE.UU.		España y América Latina	
	2002	***2012****	***2002***	***2012****
Consultores de empresas	52	54	67	69
Bancos comerciales	66	61	41	48
Cámaras de comercio	53	55	47	51
Viajes a países de interés	45	38	42	45

* Datos de 2006 según encuestas encargadas por Global Expand LLC (GEX): en Estados Unidos, por la Cámara de Comercio y la Asociación de Banqueros Estadounidenses; en España, por Bassat Ogilvy; en América Latina, por las empresas locales de investigación, así como el resultado de más de 300 entrevistas personales realizadas por los miembros de GEX en estos países, y en la Unión Europea, por la Cámara de Comercio de Madrid.
** Datos de la American Bankers Asocciation (ABA), el Instituto Nacional de Empleo (INE), Informe de la CEU y la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB).

b. ¿Qué podemos hacer para ayudar a las PYME a prosperar?

- **El reto:** Carecen de la experiencia o relaciones, o de ambas cosas, lo cual hace que sea prácticamente imposible, para las PYME, encontrar oportunidades de inversión y alianzas estratégicas.
- **La solución:** reactivar la iniciativa del Programa Bolívar que Enrique Iglesias lanzó en 1990, utilizando los últimos medios de comunicación y herramientas de apoyo tecnológico para crear una **Comunidad Empresarial Interactiva (CEI)** cuya plataforma permita a cualquier banco, contador, abogado o consultor, encontrar empresas interesadas en relaciones comerciales o de inversión, entre las PYME y con las PYME.
- **La meta**: Aumentar la participación de las PYME en la economía y en las exportaciones a los niveles que tienen en Europa.

Cuadro 9. Participación de las PYME en las exportaciones y proporción en el número de empresas
(*por ciento*)

	Argentina	Brasil	Chile	España	Italia	Alemania	Francia
Exportaciones	8,1	10,4	1,9	35,9	47,0	30,0	25,0
Empresas	18,0	13,5	9,0	7,3	5,5	16,5	6,8

La plataforma del CEI debe apoyarse en el Internet, canal habitual que más de 260 millones de hispanos y latinoamericanos utilizan regularmente[5]

c. Servicios que debe ofrecer la plataforma Comunidad Empresarial Interactiva (CEI)

Para las PYME:

- Buscar oportunidades de ventas, compras, financiamiento y asociación.
- Interconectar en "empresas virtuales" (clúster) con las economías de escala que les brindan competitividad para la exportación, sin perder su individualidad, perspectiva local y agilidad.

Para los bancos y asesores:

- Encontrar a sus clientes, desde el punto de vista económico, las oportunidades de negocio o inversión nacional o internacional, sin tener en cuenta su tamaño, a través del acceso a una red global de negocios.

5 (NewTrendWatch, abril de 2013).

- Proporcionar servicios con el mismo alcance que los bancos de centros de dinero.

d. Ventajas que brindaría tal plataforma

Para las cámaras de comercio y la industria:

- Aumentar el número de miembros y conservarlo, proporcionando un mecanismo permanente para encontrar oportunidades de negocio.
- Recibir ingresos adicionales a través de honorarios por búsqueda de negocios.

Para las pequeñas y medianas empresas (principales beneficiarios del sistema)

La Comunidad Empresarial Interactiva (CEI) sería una manera rentable, discreta y fiable para:

- Encontrar socios, clientes o canales de distribución de una empresa, independientemente de su tamaño.
- Validar el interés de la posible contraparte antes de comprometer recursos, tiempo, esfuerzos y fondos en la persecución de la operación o el desarrollo de las relaciones.
- Comercializar sus productos y servicios con las economías de escala.

Para los bancos y los asesores de negocios (canales de distribución)

La Comunidad Empresarial Interactiva sería una iniciativa económica y de bajo riesgo para:

- Atraer a los clientes y aumentar la tasa de retención de los existentes, mejorar o crear una empresa de servicios bancarios de bajos costos, incrementar los ingresos por comisiones, sin incurrir en aumentos de capital de riesgo, con costos considerables en el desarrollo de programas (software) o cambios organizativos traumáticos.
- Ser la mejor manera para que los gobiernos y las instituciones multilaterales, ayuden a las pequeñas empresas y mejoren su competitividad.

VI Conclusión

"Las necesidades de las pequeñas y medianas empresas en una era de Globalización no han sido satisfechas."

Éste fue el mensaje de la mayoría de los oradores en la IX Reunión del Consejo Empresarial Latinoamericano (CEAL) celebrada en Panamá en octubre de 2013, concurrentemente con la XXXIV Cumbre Iberoamericana. Mensaje que nos ratificaron muchos propietarios de empresas y ejecutivos de alto rango que se encontraban presentes el 15 de octubre de 2013 cuando se anunció *América*

Latina en una era de globalización: Ensayos en honor de Enrique Iglesias o que participaron en la reunión de CEAL.

Animados por esas opiniones, nuestros colaboradores investigaron más de 100 empresas que ofrecen ayuda a las PYME para encontrar candidatos y establecer acuerdos de fusiones y adquisiciones, empresas conjuntas y representaciones. Llegamos a la conclusión de que las ofertas de tales empresas aún distan mucho de satisfacer las necesidades de las PYME. Por lo tanto, esperamos que el lector esté de acuerdo en que una iniciativa para revitalizar el ecosistema de las PYME es de enorme trascendencia para la vitalidad económica, política y social de todos los países.

Imitando a François Quesnay, el medico francés y economista que publico "Tableau écomomique" (Tabla Económica) en 1758, podemos decir que las PYME son a la salud de la economia nacional como los vasos capilares al cuerpo. Para vivir no es suficiente tener un corazon robusto y grandes arterias y venas (las grandes empresas) si no hay vasos capilares que lleven la sangre, y con ella el oxígeno, a las células de los aparatos digesitvo, respiratorio y reproductivo, a los sistemas muscular y oseo, a la piel, las uñas y el pelo, no sólo moriria el individuo sino se extinguiría la raza humana.

Para revitalizar las PYME es urgente establecer una Comunidad Empresarial Interactiva (CEI) dentro del marco ya descrito que coincida con lo que concibió Enrique Iglesias tras asumir la presidencia del BID. Una CEI, que proponemos debe llamarse **Comunidad de PYME Enrique V. Iglesias,** con una plataforma de tecnología informática proactiva y confiable e inteligencia (información) empresarial accionable —esencial para el desarrollo de las PYME— sería un tributo permanente a Iglesias, tras una vida dedicada al progreso de América Latina. Esperamos que esta idea sea acogida por alguno de los muchos jóvenes empresarios de la región y tener la oportunidad de poder colaborar con él en hacerlo realidad.

15.
Los determinantes de la disminución de la desigualdad en América Latina

Nora Lustig, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez*

Resumen: *El nivel de desigualdad en ingresos en América Latina disminuyó durante la década pasada. El descenso ocurrió en 15 de los 17 países para los que existen datos comparables, y fue estadísticamente significativo en todos ellos. Estudios previos sugieren dos explicaciones de este cambio: i) una reducción de la desigualdad en los ingresos laborales por hora, y ii) un mayor volumen y progresividad de las transferencias públicas. La evidencia sugiere que la caída de los retornos a la educación primaria, secundaria y terciaria, respecto de ninguna escolaridad o escolaridad primaria incompleta, condujo al descenso de la desigualdad en los ingresos laborales por hora. Una explicación inequívoca de las causas que llevaron a la baja los retornos educativos, sin embargo, no ha sido claramente establecida. Algunos estudios apuntan a un aumento en la oferta de trabajadores con mayor nivel educativo; otros, a un cambio en la demanda laboral en detrimento de los trabajadores calificados.*

Palabras clave: Desigualdad, retornos educativos, transferencias públicas, América Latina

Códigos JEL: D31, I24, H53, O15, O54

I El descenso de la desigualdad entre 2000 y 2011

Existe clara evidencia de que la desigualdad disminuyó en la mayoría de los países latinoamericanos durante la década del 2000[1]. El promedio ponderado del coeficiente de Gini[2] para el ingreso per cápita de los hogares pasó de 0,548 al inicio del período, a 0,492 circa 2011. Mientras que en estos años la desigualdad incrementó en otras regiones del mundo, en 15 de los 17

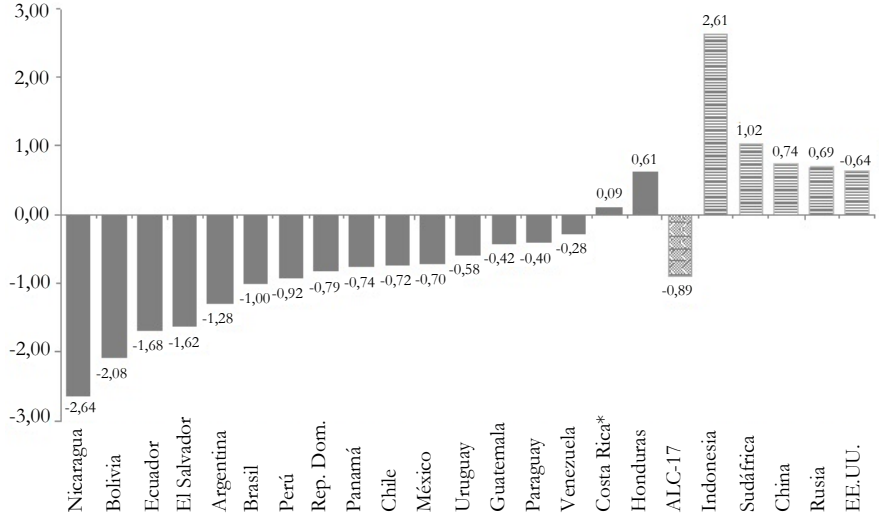
* Nora Lustig (nlustig@tulane.edu) es profesora Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana en la Universidad de Tulane, e investigadora no residente del Center for Global Development y The Inter-American Dialogue; Luis Felipe López-Calva (lflopezcalva@worldbank.org) es Economista Principal y asesor en temas de pobreza para la región de Europa y Asia Central del Banco Mundial; y Eduardo Ortiz-Juárez (eduardo.ortiz@undp.org) es Economista en la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, e investigador asociado no residente del Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) de la Universidad de Tulane. Los autores desean expresar su agradecimiento a Eduardo Levy-Yeyati y Norbert R. Schady, quienes proporcionaron valiosos comentarios a una versión previa de este trabajo.

1 Véase, por ejemplo, Azevedo et al. (2013a); Azevedo et al. (2013b); Cornia (2013); Cruces et al. (2011); Gasparini et al. (2011); Gasparini y Lustig (2011); López-Calva y Lustig (2010); y Lustig et al. (2013), quienes también sugieren que la disminución de la desigualdad durante la década anterior es robusta a la selección de distintas definiciones de ingresos, medidas de desigualdad y fuentes de información estadística.

países de América Latina con información comparable se observó un descenso estadísticamente significativo del coeficiente de Gini (gráfico 1)[2].

Gráfico 1: Cambios en la desigualdad en América Latina y países seleccionados, 2000–11

(*Cambio porcentual promedio anual en el coeficiente de Gini*).



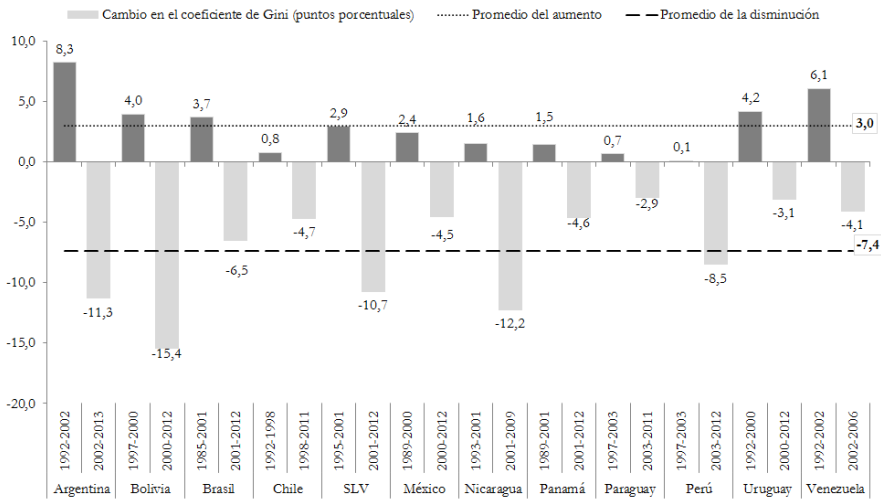
Fuentes: Estimación de los autores con base en CEDLAS y Banco Mundial (SEDLAC, febrero de 2014) para los países de América Latina; Banco Mundial (indicadores del desarrollo mundial, diciembre 2013) para China, Indonesia, Rusia y Sudáfrica, y OCDE (base de datos de distribución del ingreso, 2013) para EE. UU.

Notas: El cambio porcentual promedio anual en el coeficiente de Gini de cada país se calcula como el cambio porcentual entre el año final y el inicial, dividido entre el número de años de cada período. Costa Rica es el único país de América Latina en donde el cambio no fue estadísticamente significativo a un nivel de confianza del 95%; esto se indica con un asterisco en el gráfico. La cifra para ALC-17 es el promedio simple de los cambios en los 17 países de América Latina. Los períodos utilizados para calcular los cambios en la región fueron: Argentina (2000–13); Bolivia (2000–12); Brasil (2001–12); Chile (2000–11); Costa Rica (2001–09); Ecuador (2003–12); El Salvador (2004–12); Guatemala (2000–11); Honduras (2001–11); México (2000–12); Nicaragua (2001–09); Panamá (2001–12); Paraguay (2001–11); Perú (2000–12); República Dominicana (2000–11); Uruguay (2000–12); y Venezuela (2000–06). Los períodos utilizados en el resto de países fueron: China (1999–2009); Estados Unidos (2000–10); Indonesia (1999–2011); Rusia (1999–2009); y Sudáfrica (2000–09). Los coeficientes de Gini para después de 2006 en Venezuela, no estuvieron disponibles al momento de elaborar este documento debido a revisión por parte del CEDLAS.

La disminución de la desigualdad es significativa por su orden de magnitud. Entre los países que mejoraron su distribución de ingresos, el gráfico 2 muestra que la caída del coeficiente de Gini durante la década pasada fue mayor que su incremento en los años noventa en la mayoría de los casos. Además, la recesión económica de 2008–09 no afectó la tendencia decreciente de la desigualdad en estos países.

2 Colombia se excluye de los promedios regionales y del gráfico 1 debido a problemas de comparabilidad de datos al inicio y final del periodo analizado.

Gráfico 2: El ascenso y la caída de la desigualdad



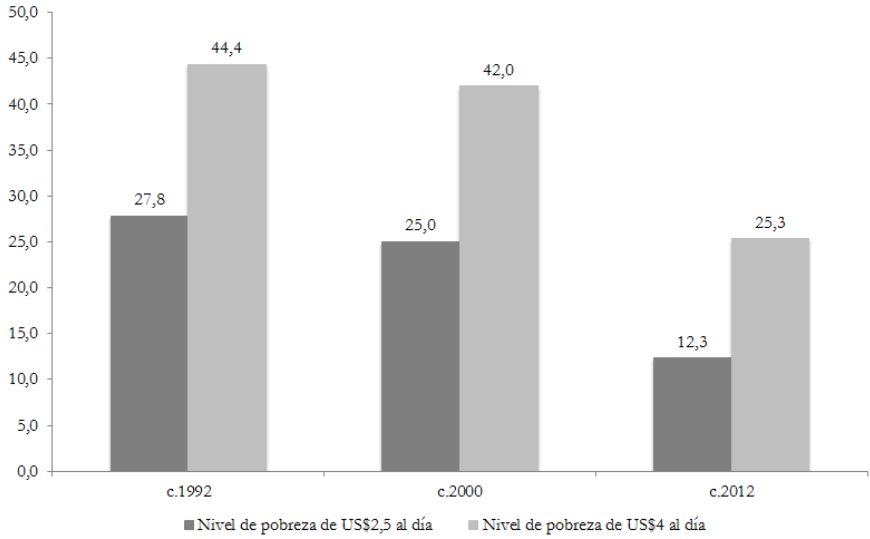
Fuentes: Estimación de los autores con base en CEDLAS y Banco Mundial (SEDLAC, febrero de 2014). *Notas*: Cambio en puntos porcentuales en el coeficiente de Gini, antes y después de que la desigualdad comenzara a descender. Si bien la desigualdad en Ecuador empezó a disminuir en 2003, no se dispone de datos comparables para la década de los noventa, al igual que en Guatemala y República Dominicana.

Un resultado indicativo de la importancia de la disminución de la desigualdad es su contribución a la reducción de la pobreza. Entre 2000 y 2012, la proporción de personas en pobreza extrema —es decir, aquellas con un ingreso per cápita menor a USD$2,50 al día, ajustado por paridad de poder adquisitivo (PPA)—, descendió de 25% a 12%, equivalente a una reducción cercana a 50 millones de personas. Durante el mismo período, la incidencia de pobreza total —es decir, personas con ingreso per cápita por debajo de USD$4 al día— descendió de 42% a 25%, lo que significa que un total de casi 60 millones de personas abandonaron la pobreza (gráfico 3). La descomposición de los cambios en la incidencia de pobreza en estos años, a través del método propuesto por Datt y Ravallion (1992)[3], revela que, en promedio, el 43% de la reducción de la pobreza se debió a un menor nivel de desigualdad. En Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México y República Dominicana, esta cifra oscila entre 40% y 90% (gráfico 4).

3 Este método cuantifica la contribución relativa del crecimiento económico y la redistribución de los cambios en pobreza. Los cambios en los niveles de pobreza son desagregados en tres componentes: crecimiento, redistribución y un término residual. El componente de crecimiento representa el cambio en pobreza atribuible a cambios en el ingreso medio, manteniendo constante la distribución relativa del año de referencia. El componente de redistribución representa el cambio en pobreza atribuible a cambios en la distribución, manteniendo constante el ingreso medio. Finalmente, el término residual representa la porción que no puede ser atribuible exclusivamente a crecimiento o redistribución.

Gráfico 3. Pobreza en América Latina; circa 1992–2012

(*Porcentajes de población*)

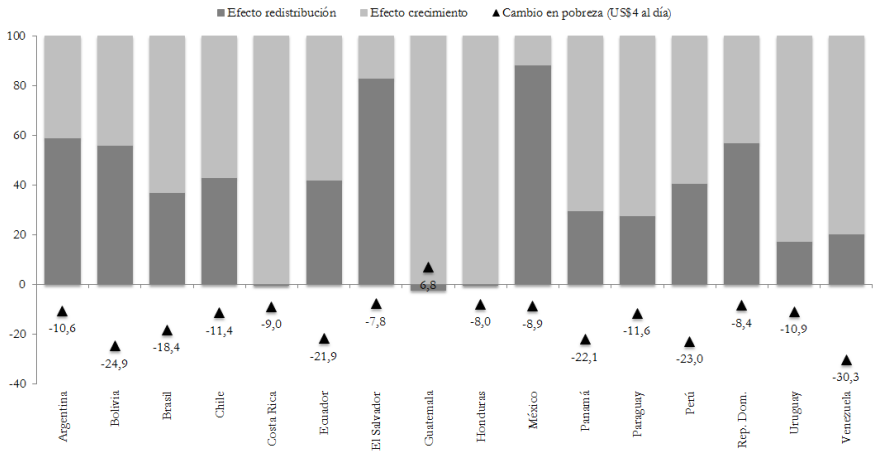


Fuentes: Elaboración con base en CEDLAS y Banco Mundial (SEDLAC, febrero de 2014).

Notas: Las cifras mostradas son el promedio ponderado de la incidencia de la pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 4. Contribución del descenso de la desigualdad a los cambios en pobreza, 2000–11

(por ciento)



Fuentes: Elaboración con base en CEDLAS y Banco Mundial (SEDLAC, febrero de 2014).

Notas: La contribución de la disminución de la desigualdad a los cambios en pobreza se calculó con el método de descomposición Datt-Ravallion (Datt y Ravallion (1992)) para los siguientes países y periodos: Argentina (1998–2011), Bolivia (1997–2011), Brasil (2003–2011), Chile (2000–09), Costa Rica (2002–09), Ecuador (2003–11), El Salvador (1998–2010), Guatemala (2000–11), Honduras (2003–11), México (2000–10), Nicaragua (2001–09), Panamá (2001–11), Paraguay (2004–10), Perú (1997–2010), República Dominicana (2003–11), Uruguay (2004–11) y Venezuela (2004–11). Los cambios en pobreza, medida con la línea de US$4 al día, están expresados en puntos porcentuales.

II El efecto igualador de la caída de los retornos educativos, y las transferencias monetarias del gobierno

Establecer los principales determinantes de la disminución de la desigualdad en América Latina durante la década pasada no es tarea sencilla. En principio, las tendencias observadas no permiten afirmar que exista una relación clara entre crecimiento económico y el descenso de la desigualdad. Ésta ha caído tanto en países que han experimentado un rápido crecimiento económico (por ejemplo Chile, Panamá y Perú) como en aquellos con un desempeño moderado (por ejemplo Brasil y México). Tampoco hay un vínculo estrecho entre la orientación política de los gobiernos y tal descenso. El coeficiente de Gini ha estado a la baja tanto en países gobernados por regímenes de izquierda (por ejemplo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela), como en aquellos gobernados por partidos centristas y/o de centro-derecha (por ejemplo México y Perú).

Estudios recientes apuntan a dos potenciales responsables de la disminución de la desigualdad: una menor desigualdad en los ingresos laborales por hora, y un mayor volumen y progresividad de las transferencias públicas (Azevedo *et al.* (2013a), Cornia (2013), De la Torre *et al.* (2012), López-Calva, y Lustig (2010), Lustig *et al.* (2013)).

Con base en una variante del método de descomposición no paramétrico propuesto por Barros *et al.* (2006) para cuantificar la contribución de diversos factores a los cambios observados en la distribución[4], Azevedo *et al.* (2013a) analizan si el descenso de la desigualdad ha sido resultado de cambios en las características demográficas, en los ingresos y el empleo, en las pensiones, o en las transferencias públicas. Para la mayoría de los catorce países incluidos en su estudio, el factor más importante ha sido el crecimiento relativamente alto en los ingresos de los trabajadores ubicados en la parte baja de la distribución, y en particular, el crecimiento de los salarios por hora. En promedio, poco más de 50% de la reducción en el coeficiente de Gini puede ser atribuido a cambios en el ingreso laboral por hora. En cuanto a la contribución de las fuentes no laborales, cambios en las transferencias del gobierno contribuyeron, en

4 La metodología desarrollada por Barros et al. (2006) identifica la contribución de las interacciones entre las variables en términos de cambios en el bienestar; primero, calculando el efecto conjunto de un subgrupo de variables, y luego restando el efecto marginal de cada una de ellas. La simulación de un determinado factor, por tanto, termina siendo un "residual". En contraste, Azevedo et al. (2013a) estima una distribución contrafactual acumulativa, agregando una variable a la vez, de tal forma que el impacto de los cambios en cada una de las variables y sus interacciones con las demás se calcula como la diferencia entre las contrafactuales acumulativas. Según los autores, la ventaja de esta variación es que evita atribuir el residual a la última variable considerada, lo que permite una interpretación más sencilla de los resultados. Este enfoque puede padecer de un fenómeno conocido en economía y otras ciencias como "dependencia de camino" (path-dependence), la cual es remediada por los autores al estimar la descomposición a través de todos los caminos (paths) posibles, y luego obtener un promedio de esto. Tales promedios constituyen las denominadas estimaciones Shapley-Shorrocks de cada componente.

promedio, con cerca de 20% del descenso de la desigualdad, mientras que cambios en pensiones lo hicieron con 9% —las estimaciones de Azevedo *et al.*, sin embargo, muestran una importante heterogeneidad entre países (véase Azevedo *et al.*, gráfico 7).

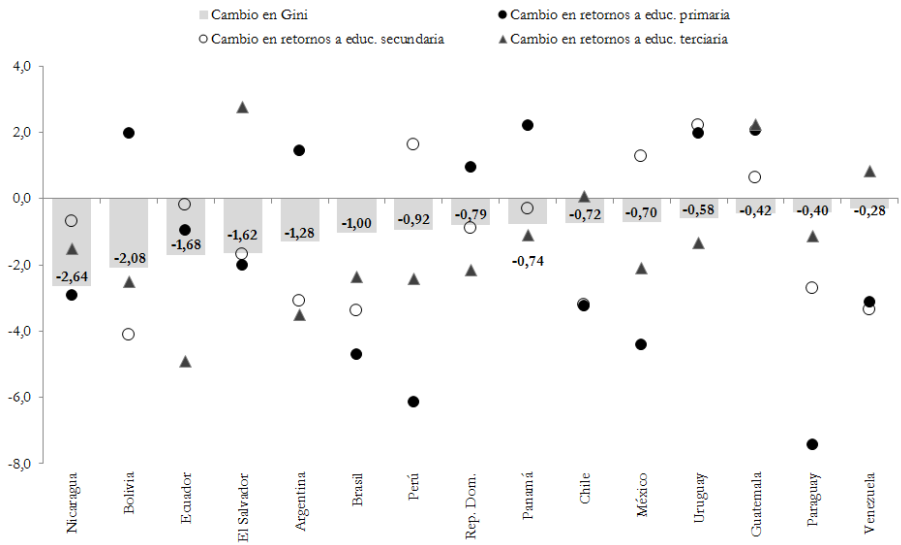
Los resultados de una descomposición paramétrica realizada por CEDLAS con base en la metodología desarrollada por Lerman y Yitzaki (1985), son consistentes con los anteriores. Durante la década pasada, cambios en los ingresos laborales contribuyeron, en promedio, con el 47% de la reducción de la desigualdad regional, mientras que las transferencias y pensiones alcanzaron, respectivamente, 14% y 12,7%.

¿Qué motivó entonces la reducción de la desigualdad en los ingresos laborales por hora? En línea con las explicaciones presentadas en López-Calva y Lustig (2010) y Gasparini y Lustig (2011), la evidencia disponible sugiere que los retornos a la educación han sido los principales impulsores de tal reducción (Azevedo *et al.* (2013b); Barros *et al.* (2010), Campos *et al.* (2012), De la Torre *et al.* (2012), Gasparini y Cruces (2010)). En particular, en la mayoría de los quince países donde la desigualdad total descendió durante la década del 2000, los retornos a la educación primaria, secundaria y terciaria, respecto de ninguna escolaridad o escolaridad primaria incompleta, también descendieron. En Brasil, Ecuador, Nicaragua y Paraguay el descenso ocurrió en todos los niveles de educación, mientras que en Uruguay ocurrió sólo para los retornos a la educación terciaria —en ambos casos, respecto de ninguna escolaridad o primaria incompleta—. El gráfico 5 muestra que para el resto de los países los resultados son más heterogéneos.

El análisis realizado por Cornia (2013) para Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Uruguay confirma buena parte de la evidencia mostrada. En particular, sus resultados sugieren que los cambios en los ingresos laborales explican una parte importante del descenso de la desigualdad, y que las tendencias del ingreso laboral hacia el alza (durante la década de los noventa), o hacia la baja (durante la década del 2000), se acompañaron, en la mayoría de los casos, de cambios en los retornos educativos.

Cabe señalar que, aunque la distribución del logro educativo se ha vuelto más igualitaria, existe evidencia de que este cambio ha tenido un efecto desigualador (Campos *et al.* (2012) Gasparini *et al.* (2011)). Esto significa que de mantener inalterados los retornos durante un período específico, la mejora educativa habría sido desigualadora. A este resultado contraintuitivo, en la literatura se le ha denominado "la paradoja del progreso". En esencia, se trata de un subproducto de la convexidad de los retornos: cuando los rendimientos de la educación son convexos, existe una relación inversa entre desigualdad educativa y desigualdad en ingresos; es decir, a medida que la desigualdad educativa disminuye, por ejemplo, la desigualdad en ingresos aumenta

Gráfico 5. Cambios en el coeficiente de Gini y en los retornos educativos, 2000–11
(*Cambio porcentual anual*)



Fuentes: Estimación de los autores con base en CEDLAS y Banco Mundial (SEDLAC, febrero de 2014).

Notas: Los retornos para los diferentes niveles educativos se calculan con respecto a *ninguna escolaridad* o *escolaridad primaria incompleta*. Los grados de calificación están determinados por el nivel de educación formal. Los niveles educativos corresponden a primaria completa, educación secundaria, y educación terciaria. Los períodos de tiempo utilizados para estimar los cambios son los mismos que los utilizados en el gráfico 1.

inicialmente y, después comienza a descender (véase Bourguignon *et al.* (2005) para una explicación formal). Con el tiempo, conforme la dispersión de los años de escolaridad se reduce, el resultado "paradójico" desaparecerá.

Los determinantes de la disminución de la desigualdad en ingresos no laborales incluyen: ganancias de capital —intereses, beneficios y regalías—, transferencias privadas —por ejemplo remesas—, y transferencias públicas —por ejemplo transferencias condicionadas en efectivo (TCE) y pensiones no contributivas—. La contribución de los cambios en las ganancias de capital en Argentina, Brasil y México, por ejemplo, tiende a ser modesta y desigual (Lustig *et al.* (2013)). Sin embargo, un aspecto generalizado en prácticamente todas las encuestas de hogares es que éstas subestiman las ganancias de capital, por lo que el efecto desigualador en esos tres países puede ser mayor que el señalado. En un estudio sobre México (Esquivel *et al.* (2010)) muestran que las remesas tienen un efecto igualador, especialmente acentuado en la década pasada debido a que redujeron la brecha de ingreso per cápita entre hogares rurales y urbanos. Cornia (2013) también muestra que el aumento de las remesas en los ingresos totales de los hogares tiene un efecto igualador en El Salvador y México, pero no así en Honduras, donde el efecto fue opuesto.

Respecto a las transferencias públicas, como se mencionó antes, Azevedo *et al.* (2013) estiman que estas fuentes fueron responsables, en promedio, de alrededor de 20% del descenso de la desigualdad regional. El papel de las pensiones no contributivas no puede precisarse debido a que los autores las incluyeron junto con las pensiones contributivas del sistema de seguridad social —en conjunto, el total de pensiones contribuyó con 9% a la disminución de la desigualdad—, lo que en este análisis, por tanto, se puede estar subestimando el peso de las transferencias directas (20%) sobre la caída de la desigualdad. Por ejemplo, Lustig y Pessino (2013) muestran que la gran expansión de las pensiones no contributivas en Argentina resultó fundamental en la reducción de la desigualdad durante 2006–09. En Brasil, Barros *et al.* (2010) muestran que los cambios en el volumen, cobertura y distribución de transferencias públicas contribuyeron con el 49% a la disminución de la desigualdad durante 2001–07; y en México, Esquivel *et al.* (2010) muestran que estos mismos factores lo hicieron con cerca del 18% durante 1996–06.

III Las causas de la caída en los retornos educativos

Prácticamente hay un consenso en la literatura que señala la caída de los retornos a la educación como uno de los principales factores que motivaron la disminución de la desigualdad. Sin embargo, este consenso desaparece cuando se intenta explicar qué llevó a los retornos educativos a descender. Cinco explicaciones potenciales —y no mutuamente excluyentes— que dominan la discusión:

i) una reducción en la demanda relativa por trabajadores calificados;

ii) un aumento en la oferta relativa de trabajadores calificados;

iii) un incremento de los salarios mínimos y de las tasas de sindicalización que benefician más a los trabajadores de menores ingresos;

iv) una discrepancia entre la oferta y la demanda de calificaciones, y

v) la degradación de la educación terciaria (u otros niveles educativos)[5].

Esta degradación podría ocurrir debido a la combinación de una expansión de educación terciaria de baja calidad y/o porque entre los individuos que se incorporan a los programas de enseñanza terciaria se incluye cada vez más a individuos con menores habilidades, en comparación con anteriores patrones de acumulación de capital humano.

5 Otra posible explicación, relacionada con la degradación educativa, es señalada por De la Torre et al. (2013) para el caso de los retornos a la educación secundaria: la ampliación de la educación secundaria que pudo haber incluido a individuos con menores habilidades. Según los autores, los retornos a la educación secundaria —respecto de la educación primaria— disminuyeron de forma más profunda y relativamente sostenida durante los últimos 15 años que los retornos a la educación terciaria —respecto de la educación secundaria—. "Esto podría implicar un menor nivel de aptitud para los grupos de educación secundaria (y posiblemente terciaria), y podría corresponder a una reducción en la distribución de competencias y habilidades para los grupos de educación terciaria" (De la Torre et al., p. 52).

Esta conclusión es apoyada también por Azevedo *et al.* (2013b), quienes sugieren que la caída de los retornos en la región se debió a un incremento en la oferta de trabajadores capacitados y experimentados. En Brasil y México, Barros *et al.* (2010) y Esquivel *et al.* (2010), y Campos *et al.* (2012), respectivamente, argumentan que ha habido cambios notables en la composición de la oferta laboral, donde el incremento en la oferta de trabajadores calificados parece ser el factor dominante en la disminución de los retornos.

En Argentina (Gasparini y Cruces (2010)), la reducción de los retornos parece estar relacionada no sólo con cambios en la composición de la mano de obra, sino también con los efectos que ha tenido sobre el empleo el dinamismo de la economía en los años previos, así como con aquellos relacionados con la compresión salarial derivada de políticas activas del mercado laboral impulsadas por un gobierno prosindical.

La expansión de la educación básica que subyace al cambio en la composición laboral por habilidades y calificación en Brasil y México, a su vez, parece estar asociado con un mayor gasto público por alumno en educación básica, así como al aumento de cobertura educativa en zonas rurales. Estos factores contribuyeron a reducir restricciones por el lado de la oferta. Además, los programas de transferencias condicionadas en efectivo como *Bolsa Familia* (en Brasil) y *Progresa/Oportunidades* (en México), redujeron las restricciones por el lado de la demanda al compensar a los hogares en pobreza los costos educativos y los costos de oportunidad de trabajo para los niños[6]. Un resumen de estos resultados se muestra en el cuadro 1.

López-Calva y Lustig (2010) muestran que el factor más importante en la disminución de los retornos educativos fue un aumento en la oferta relativa de trabajadores con secundaria completa y educación terciaria, resultado de la importante mejora educativa que tuvo lugar en la región durante la década de los años noventa (Cruces *et al*. (2011)).

6 Se ha señalado que debido a la baja calidad educativa, la escolaridad adicional inducida por los programas de transferencias condicionadas en efectivo no podrá dar lugar a un aumento importante en los rendimientos educativos.

Cuadro 1. Disminución de los retornos educativos: Resumen de resultados

Estudio	Cobertura	Países donde factores de oferta dominaron	Resultados
Azevedo et al. (2013b)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Peru, Uruguay	Promedio ponderado de la población laboral de los 15 países	La disminución de los retornos resultó de una significativa oferta de trabajadores educados y experimentados en la región.
Campos et al. (2012)	México	México	Los retornos cayeron entre 1994 y 2006, debido a cambios en la oferta y, en menor medida, en la demanda; los factores institucionales no fueron relevantes
Barros et al. (2010); Jaramillo y Saavedra (2010); López-Calva y Lustig (2010)	Argentina, Brasil, México, Perú	Brasil, México, Perú	En Brasil, la caída en los retornos parece resultar tanto de cambios en la composición de la oferta y la demanda, como de factores institucionales, tales como aumentos al salario mínimo. En Perú, parece ser el efecto combinado de un incremento en la oferta de trabajadores con más años de escolaridad y que la demanda por dichos trabajadores no supera la oferta.
Gasparini y Lustig (2011); Lustig et al. (2013)	Argentina, Brasil, México	Brasil, México	En ambos países, el principal factor para la caída de los retornos fue el aumento en la oferta relativa de trabajadores con altos niveles de educación como resultado de mejoras educativas durante los años 1990.
Gasparini et al. (2011)	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela	Colombia, Costa Rica	Los retornos aumentaron en la década de 1990 y redujeron en la siguiente en un contexto de una mayor oferta relativa de trabajadores calificados. Esto es consistente con un aumento en la demanda relativa de mano de obra calificada en la década de 1990. Las estimaciones de la demanda relativa en la década de 2000 indican una reversión (a excepción de Colombia y Costa Rica), en estas tendencias, es decir, un cambio negativo en la demanda relativa de mano de obra calificada en la década de 2000.

No todos los estudios han encontrado que la disminución de los retornos es resultado de un incremento en la oferta de trabajadores calificados. El trabajo de Gasparini *et al.* (2011) para 16 países en América Latina durante 1989–2009 emplea un marco de equilibrio parcial para analizar la oferta y demanda de mano de obra. Los autores asumen una función de producción con una elasticidad de sustitución entre mano de obra calificada y no calificada (*sigma*) para diferentes valores[7] y encuentran que, muy a menudo, los factores de demanda dominan a los de oferta para explicar la disminución de los retornos (cuadro 2).

7 Este estudio usa la metodología desarrollada por Katz y Murphy (1992) y Goldin y Katz (2007), quienes formalizaron el marco de análisis de Tinbergen (1975).

Cuadro 2. Cambios en la prima salarial y en la oferta y demanda relativa por trabajadores calificados y no calificados
(*Cambio porcentual anual*)

	Prima salarial		Oferta relativa		Demanda relativa (σ=2)		Demanda relativa (σ=3)	
	1990s	2000s	1990s	2000s	1990s	2000s	1990s	2000s
Argentina	3,5	-2,4	4,6	2,4	11,5	-2,3	15,0	-4,7
Bolivia	7,9	-4,6	-0,2	5,1	15,6	-4,1	23,5	-8,7
Brasil	-0,4	-3,2	1,6	4,4	0,8	-1,9	0,4	-5,1
Chile	0,5	-1,9	3,1	1,1	4,1	-2,7	4,6	-4,7
Colombia	2,5	-2,0	6,4	6,0	11,5	2,1	14,0	0,1
Costa Rica	0,4	-0,2	4,0	3,4	4,9	3,0	5,3	2,8
Ecuador		-3,2		3,4		-3,0		-6,3
El Salvador	1,7	-0,1	5,5	-0,3	8,9	-0,4	10,6	-0,5
Honduras	0,0	-1,9	2,6	2,3	2,6	-1,4	2,6	-3,3
México	1,8	-2,8	3,6	2,2	7,2	-3,5	9,0	-6,3
Nicaragua	3,5	-6,9	4,6	6,6	11,6	-7,2	15,0	-14,1
Panamá	0,3	-2,3	2,3	2,4	2,9	-2,2	3,1	-4,4
Paraguay	0,8	-5,6	5,3	6,1	6,9	-5,2	7,6	-10,8
Perú	0,6	-2,8	0,2	3,8	1,3	-1,8	1,9	-4,6
Uruguay	2,3	-0,9	2,9	1,1	7,4	-0,6	9,6	-1,4
Venezuela	1,1	-4,8	3,9	4,2	6,2	-5,4	7,3	-10,3
Media	**1,8**	**-2,8**	**3,4**	**3,4**	**6,9**	**-2,3**	**8,6**	**-5,1**

Fuente: Gasparini *et al.* (2011), con base en CEDLAS y Banco Mundial (SEDLAC).

Un intento por vincular estos resultados con cambios en los patrones de composición de la producción no conduce a resultados concluyentes. Con el objetivo de resaltar la importancia de los factores de oferta y demanda, Gasparini *et al.* (2011) estiman una serie de regresiones de prima salarial por habilidades. Dada la ausencia de un indicador inequívoco de demanda relativa, los autores emplean algunas *aproximaciones*, entre ellos los efectos fijos de país y año, que suponen capturar la evolución de la demanda relativa; tasas de desempleo para distintos grupos de habilidades, que suponen incidir sobre las diferencias de remuneración entre tales grupos; un índice de salarios mínimos por país, que supone capturar el impacto potencial del mercado laboral sobre las primas salariales por habilidades, y un índice de "términos netos de intercambio", que mide la relación entre los precios de las exportaciones e importaciones, y supone capturar el efecto de los precios internacionales sobre la prima salarial por habilidades. De todas estas aproximaciones, sólo el indicador de términos de intercambio, que captura el efecto de la reciente alza en el precio de los productos básicos (*commodities*), parece apoyar la hipótesis de la demanda.

En este sentido, De la Torre *et al.* (2012) sugieren que el auge de los precios de productos básicos parece haber inducido una redistribución de la mano de obra, desde sectores de bienes transables, como manufactura, hacia sectores menos

intensivos en mano de obra calificada, como servicios. Esto, a su vez, pudo reducir los retornos educativos y, por tanto, la desigualdad salarial. No obstante, Gasparini *et al.* (2011) muestran que pese a la relevancia del auge de productos básicos que experimentó la región, los patrones de empleo por sector indicarían un significativo impacto por otras fuerzas.

De los seis estudios de caso incluidos en su análisis, Cornia (2013) muestra que los responsables del cambio en los retornos pueden depender de: un estancamiento en la demanda por trabajadores calificados durante la década pasada; un aumento en la oferta de trabajadores calificados tras las crecientes inversiones educativas desde la década de los noventa; un aumento en la demanda por trabajadores no calificados debido a la adopción de un tipo de cambio más competitivo en favor de sectores transables, intensivos en mano de obra, y una disminución en la oferta de mano de obra no calificada debido al aumento del nivel educativo, a la caída en las tasas de natalidad, y al aumento de las tasa de emigración. Estos resultados derivan de un enfoque en dos etapas. En la primera, los cambios del coeficiente de Gini en el tiempo se descomponen en cambios en sus "determinantes próximos"[8]. En la segunda, los cambios en las proporciones y coeficientes de concentración de mano de obra, transferencias, capital y remesas se correlacionaron con sus "determinantes subyacentes"[9]. Estos resultados, sin embargo, no pueden ser tomados como causales debido a problemas de endogeneidad.

Desde un punto de vista metodológico, no es sencillo determinar si los factores de demanda u oferta fueron predominantes. Una comparación de los trabajos de Gasparini *et al.* (2011) y Campos *et al.* (2012) para México, por ejemplo, revela que los resultados son muy sensibles a los cohortes de edad de los trabajadores, al período de estudio y, sobre todo, a la elasticidad de sustitución entre trabajadores calificados y no calificados, la que resulta muy difícil de estimar (véase, por ejemplo, Manacorda *et al.*, (2010)). Ésta es un área en la que una mayor investigación puede resultar valiosa, empleando métodos alternativos para estimar la elasticidad de sustitución con el fin de determinar la contribución de los factores de oferta y demanda con mayor precisión y rigurosidad.

Como se mencionó antes, otro factor que podría explicar la caída de los retornos a la educación es la degradación de la calidad educativa en el nivel terciario, o en otros. Los retornos (relativos) promedio a la educación secundaria y terciaria

8 Dependiendo del país, los métodos de descomposición utilizados fueron los propuestos por Lerman y Yitzaki (1985), Milanovic (1998) y Bourguignon et al. (2005).

9 La segunda etapa sigue un modelo de regresión de mínimos cuadrados con variables ficticias (LSDV, por sus siglas en inglés) para correlacionar el coeficiente de Gini con un conjunto de variables explicativas, incluidos los indicadores sobre las condiciones económicas externas, el crecimiento económico, la distribución de capital humano, los impuestos y el gasto público, el salario mínimo, el tipo de cambio real y la democracia.

pudieron haber descendido debido a que, a medida que la cobertura educativa en estos niveles se amplió, la calidad de la institución marginal, o la calidad del estudiante marginal, o ambas, fueron más bajas. Filmer y Schady (2013) muestran evidencia de que el aumento de la matriculación escolar inducida por los programas de transferencias condicionadas en efectivo ha reducido la calidad educativa para estos estudiantes, puesto que no existe evidencia robusta de que los puntajes en las pruebas o los salarios de la "generación TCE" sean más altos. Carneiro y Lee (2011) muestran un resultado similar. Para egresados de educación terciaria en EE.UU. entre 1960 y 2000, los autores encuentran que el aumento de la matriculación ha llevado a una disminución en la calidad media de estos egresados, lo que resulta en una disminución de 6 puntos porcentuales en la prima por educación terciaria.

Castro y Yamada (2012) encontraron evidencia de que la *convexificación*[10] de la escala salarial-educativa en Perú, ocurrida durante la década de los noventa como consecuencia de la baja calidad de la educación básica y la mejora de la calidad de la educación terciaria, empezó a disminuir a partir de mediados de la década pasada. Como lo documentan los autores, la tendencia a reducir la convexificación es consistente con la disminución de la calidad en los niveles educativos básico y terciario observada durante los últimos diez años, así como con la menor tasa de crecimiento de los salarios reales para trabajadores calificados en comparación con los no calificados. Estimaciones preliminares para México, sin embargo, no encuentran evidencia similar.

Con un enfoque diferente, Reyes *et al.* (2013) encontraron que una proporción significativa —entre 35% y 42%, dependiendo del grado y la institución— de los graduados de educación superior obtuvieron beneficios económicos netos negativos. Estos hallazgos, complementados con datos de ingresos muestran que la brecha entre el costo y los beneficios de la educación superior depende de la calidad de ésta (Banco Mundial (2011)), sugiriendo que la calidad de determinados tipos de educación terciaria ha disminuido los retornos en Chile.

En el caso de la educación secundaria, el estudio de Bassi *et al.* (2012) para Argentina, Brasil y Chile muestra que la disminución de los retornos para la

10 El concepto de convexificación corresponde a una forma funcional utilizada prácticamente en todas las disciplinas cuantitativas. En economía se ha utilizado cada vez más para analizar empíricamente algunas relaciones particulares, por ejemplo, la escala salarial-educativa. Con relación a los temas de este capítulo, la convexificación puede ocurrir, por ejemplo, debido a que los retornos a la educación terciaria aumentaron, mientras que los de educación secundaria o básica descendieron o permanecieron prácticamente sin cambios. Como otro ejemplo, la convexificación puede presentarse si el diferencial salarial entre grupos con calificación alta y media aumentó y el diferencial salarial entre grupos con calificación media y baja disminuyó. Estos cambios salariales pueden tener implicaciones importantes. Por un lado, la "no linealidad" de los perfiles salariales pueden incidir sobre los costos de oportunidad de invertir en educación, la cual puede ser más rentable sólo si se alcanza y completa el nivel terciario. Debido a estos costos, la convexificación puede inducir a las personas en pobreza a decidir abandonar la educación, o a no invertir en ella en absoluto. La tendencia a la "linealidad" encontrada en Perú por Castro y Yamada es entonces una buena noticia; pero lo es menos porque está ocurriendo a través de reducciones en la calidad educativa del nivel terciario.

educación secundaria se debe a la discrepancia entre las habilidades adquiridas por los trabajadores que van directamente del nivel secundario al mercado de trabajo y las competencias requeridas por el mercado laboral que los contrata.

IV En suma

Durante la década pasada, la desigualdad en América Latina disminuyó en la mayoría de los países que cuentan con información comparable. Esta disminución fue estadísticamente significativa y relevante en términos del orden de magnitud. En promedio, un menor nivel de desigualdad fue responsable de casi 40% del descenso en la pobreza extrema y el restante 60% se debió a crecimiento.

Las dos principales explicaciones para la disminución de la desigualdad se relacionan con: i) un descenso de la desigualdad en ingresos laborales por hora y ii) un mayor volumen y progresividad de transferencias del gobierno. La caída de la desigualdad en los ingresos laborales por hora, a su vez, se explica por la reducción de los retornos a la educación.

Determinar si este último resultado se debe a un incremento en la oferta de trabajadores con mayor nivel educativo, o a la disminución de la demanda por trabajadores con mayor calificación, o a la degradación de la educación terciaria (y secundaria), seguirá siendo un tema pendiente para la investigación futura.[11]

Referencias

Azevedo, J.P., M.E. Dávalos, C. Diaz-Bonilla, B. Atuesta y R. A. Castañeda (2013b), "Fifteen Years of Inequality in Latin America: How Have Labor Markets Helped?" Policy Research Working Paper 6384, Banco Mundial.

Azevedo, J.P., G. Inchauste y V. Sanfelice (2013a), "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America", Policy Research Working Paper 6715, Banco Mundial.

Banco Mundial (2011), *Chile's State-Guaranteed Student Loan Program (CAE),* Washington D.C.: Banco Mundial.

Barros, R., M.N. Foguel y G. Ulyssea (2006), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente* (vol. 1), Brasilia: IPEA.

Barros, R., M. De Carvalho, S. Franco y R. Mendonca (2010), "Markets, the State and the Dynamics of Inequality in Brazil", en L.F. Lopez-Calva, y N. Lustig (editores), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?,* Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.

11 Si bien no se abordan en este capítulo, algunos autores han relacionado el aumento de las transferencias públicas a favor de los pobres al proceso de democratización de América Latina y su 'viraje' a la izquierda. Véase, por ejemplo, Robinson (2010), Cornia (2010) y Huber y Stephens (2012).

Bassi, M, M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas (2012), *Desconectados: Habilidades, empleo y educación en América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bourguignon, F., F.H.G. Ferreira y N. Lustig (editores), (2005), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Washington, D.C.: Banco Mundial-Oxford University Press.

Campos, R., G. Esquivel y N. Lustig (2012), "The Rise and Fall of Income Inequality in Mexico, 1989–2010", UNU-WIDER, Working Paper No. 2012/10.

Carneiro, P. y S. Lee (2011), "Trends in Quality-Adjusted Skill Premia in the United States, 1960–2000", en *American Economic Review*, 101(6), 2309–49.

Castro, J.F. y G. Yamada (2012), "'Convexification' and 'Deconvexification' of the Peruvian Wage Profile: A Tale of Declining Education Quality", Working Document DD/12/02, Universidad del Pacífico.

Cornia, A. (2013), "Inequality Trends and their Determinants: Latin America over 1990–2010", en Cornia, A. (editor), *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, Oxford University Press.

Cornia, A. (2010), "Income Distribution under Latin America's New Left Regimes", en *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1), 85–114.

Cruces, G., C. Garcia-Domenech y L. Gasparini (2011), "Inequality in Education: Evidence for Latin America", UNU-WIDER, Working Document No. 2011/93.

Datt, G., y M. Ravallion (1992), "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, 38, 275–295.

De la Torre, A., E. Levy Yeyati y S. Pienknagura (2013), "Latin America and the Caribbean as Tailwinds Recede: In Search of Higher Growth", Reporte Semianual, Oficina del Economista Jefe, América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott (2010), "A Decade of Falling Inequality in Mexico: Market Forces or State Action?" en L.F. Lopez Calva, y N. Lustig (editores), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.

Filmer, D., y N. Schady (2013), "The Medium-Term Effects of Scholarships in a Low-Income Country", a publicarse en *Journal of Human Resources*.

Gasparini, L., y G. Cruces (2010), "A Distribution in Motion: The Case of Argentina", en L.F. Lopez-Calva y N. Lustig (editores), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.

Gasparini, L., y N. Lustig (2011), "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America", Working Paper No. 1110, Tulane University.

Gasparini, L.,S. Galiani, G. Cruces y P. Acosta (2011), "Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework, 1990–2010". Policy Research Working Paper 5921, Banco Mundial.

Goldin, C., y L. Katz (2007), "The Race between Education and Technology: The Evolution of U.S. Educational Wage Differentials, 1890 to 2005", Workimg Paper No. 12984, NBER.

Huber, E., y J.D. Stephens (2012), *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press.

Jaramillo, M., y J. Saavedra (2010), "Inequality in Post-structural Reform Peru: The Role of Market and Policy Forces", en Luis F. Lopez-Calva y N. Lustig (editors), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.

Katz, L., y K. Murphy (1992), "Changes in Relative Wages, 1963–1987: Supply and Demand Factors", en *Quarterly Journal of Economics*, 107, 35–78.

Lerman, R.I., y S. Yitzhaki (1985), "Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States", en *Review of Economics and Statistics*, 67, 151–156.

Lopez-Calva, L.F., y N. Lustig (editores), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.

Lustig, N., y C. Pessino (2013), "Social Spending and Income Redistribution in Argentina in the 2000s: the Rising Role of Noncontributory Pensions", Working Paper No. 5, CEQ.

Lustig, N, L.F. Lopez Calva y E. Ortiz-Juárez (2013), "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico", en *World Development*, 44, 129–141.

Manacorda, M., C. Sánchez-Páramo y N. Schady (2010), "Changes in Returns to Education in Latin America: The Role of Demand and Supply of Skills", en *Industrial and Labor Relations Review*, 63, 307–326.

Milanovic, B. (1998), "Explaining the Increase in Inequality during the Transition", Policy Research Working Paper 1935, Banco Mundial.

Reyes, L., J. Rodríguez y S. Urzúa (2013), "Heterogeneous Economic Returns to Postsecondary Degrees: Evidence from Chile", Working Paper No. 18817, NBER.

Robinson, J. A. (2010), "The Political Economy of Redistributive Policies", en Luis F. Lopez-Calva y N. Lustig (editores), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Washington, D.C.: Brookings Institution-PNUD.

Tinbergen, J. (1975), *Income Distribution: Analysis and Policies,* Amsterdam: North-Holland.