
4. CRISIS FINANCIERA MUNDIAL

Crisis mundial y trayectorias de crecimiento sostenible para el mundo en desarrollo (OIT/RIT)

El 2 de septiembre de 2010, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicó en la Revista Internacional del Trabajo (RIT) volumen 129 (2010), núm. 2, de periodicidad trimestral, en Ginebra, Suiza, el artículo titulado *Crisis mundial y trayectorias de crecimiento sostenible para el mundo en desarrollo*. A continuación se presenta el Resumen.

Resumen

A pesar de que se atisba una recuperación del mercado de productos desde hace ya varios meses, el retorno al modelo de crecimiento que se desplomó en 2008-2009 exacerbaría los desequilibrios nacionales y mundiales que causaron la crisis. Saldrían malparados la economía real, el desarrollo equitativo y el empleo, y se volvería a un modelo que es ecológicamente insostenible. Por ello, la autora aboga por la reforma del sistema financiero internacional, las estrategias de desarrollo basadas en la demanda interna y la agricultura viable, las bonificaciones fiscales a las tecnologías respetuosas con el medio ambiente y las políticas sociales redistributivas que reduzcan las desigualdades y sirvan de estabilizadores macroeconómicos durante las recesiones.

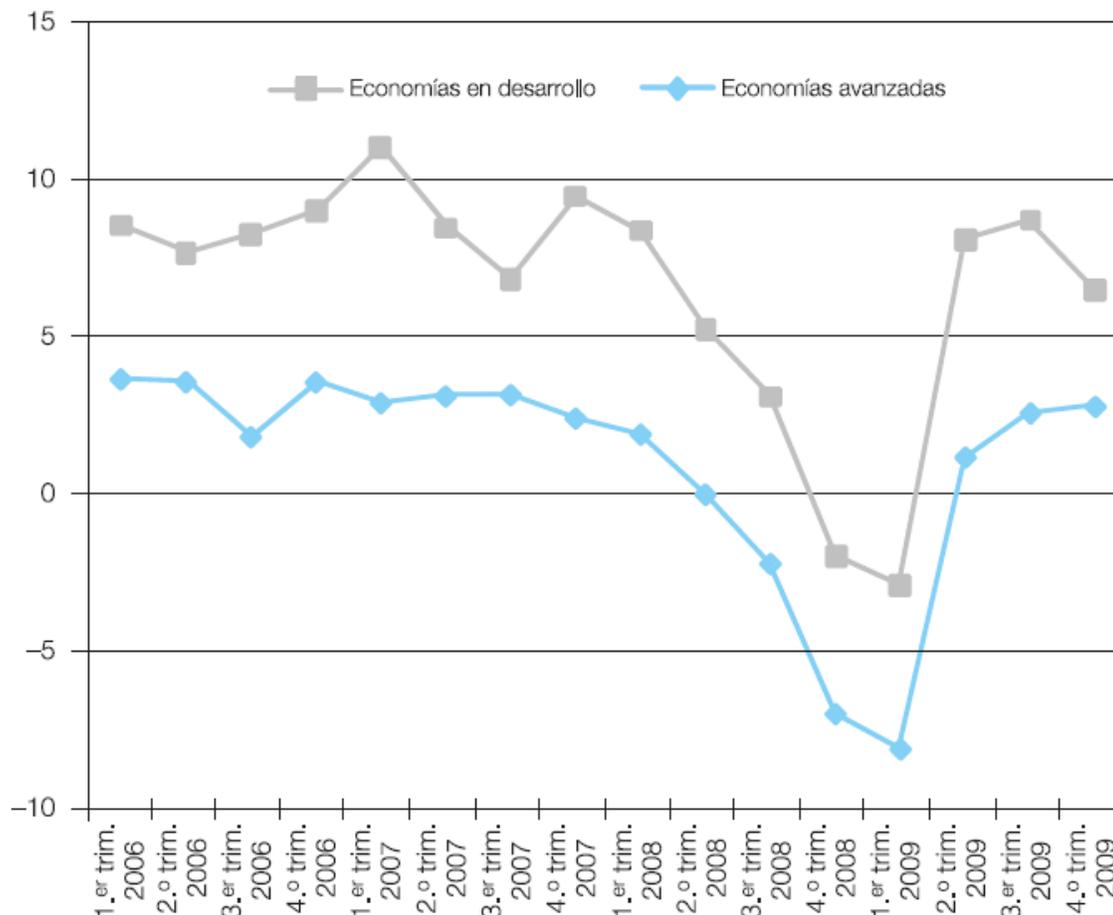
A principios de 2009, cundía el pesimismo respecto de la economía mundial. Todo parecía indicar que se había desatado con furia desmedida la peor crisis financiera desde la Gran Depresión: los mercados de activos en los Estados Unidos de Norteamérica y, después, en la mayoría de los países en desarrollo y de las economías

emergentes se habían desplomado y se mostraban extremadamente volátiles; el comercio mundial se había desmoronado. Los flujos de capital golondrina empeoraron las cosas aún más si cabe para los países sometidos a una disciplina fiscal impuesta desde el exterior, ya que tuvieron que pagar las consecuencias de una crisis que no habían provocado.

Tan sólo un año después, la situación, en comparación con los años anteriores, parecía haber dado un vuelco radical. Los países en desarrollo (particularmente, los de Asia) eran los primeros en salir de la crisis; muchos de ellos, en vez de caer en la recesión, habían sufrido únicamente una desaceleración del crecimiento. La producción de la economía mundial —incluidos varios de sus factores más importantes— se está recuperando ahora de los descensos en picado de finales de 2008 y principios de 2009 (ver gráfico siguiente). Las rentas se han recompuesto en los Estados Unidos de Norteamérica, el Reino Unido y la zona del euro, especialmente a partir del segundo trimestre de 2009, por lo que se ha declarado acabada la recesión. Se aprecia una tendencia al alza en los mercados de valores, y se han reanudado los flujos de capital privado hacia algunos países en desarrollo (aunque no hacia todos). Ha renacido el optimismo sobre un nuevo crecimiento de la economía mundial en 2010, y se espera que el mundo en desarrollo se recupere con especial celeridad.

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL PIB

-En cifras interanuales trimestre a trimestre-



FUENTE: FMI, Perspectivas de la economía mundial (actualización de enero de 2010).

La mejoría se debió en gran parte a las medidas de reactivación económica adoptadas al comienzo de la crisis, que, en contra de lo que podría parecer, obedecieron a un impulso coordinado. Los gobiernos de todos los países del mundo respondieron no sólo con planes de salvamento de las entidades financieras en apuros, sino con medidas de estímulo económico para conjurar el peligro de depresión. Muchos observadores se han visto tentados a considerar que la recesión mundial de 2008-2009 fue un mero problema pasajero en la dinámica cíclica de crecimiento constante de la economía mundial.

En realidad, esta conclusión simple nunca fue válida realmente, como lo pusieron de manifiesto las crisis de deuda soberana que estallaron en países como Dubai y Grecia. Estos sobresaltos surgen de un problema de gran amplitud, ya que hay dos clases de razones por las que dicha dinámica de desarrollo no puede mantenerse de un modo constante y sostenido: la primera es de carácter estructural y la segunda, coyuntural.

Causas y efectos

A nivel estructural, aún no se ha puesto remedio a los tres desequilibrios básicos que causaron la crisis reciente de la economía capitalista internacional: el desequilibrio entre las finanzas y la economía real; los desequilibrios macroeconómicos entre los principales agentes de la economía internacional; y el desequilibrio ecológico que se convertirá necesariamente en un escollo para el crecimiento económico futuro, tanto a causa del cambio climático como por otros problemas derivados del medio ambiente y de la demanda de energía.

Estos problemas estructurales reflejan tanto el antiguo como el nuevo modelo de crecimiento económico en los países desarrollados y en el mundo en desarrollo, un modelo que adolece de diversas limitaciones, paradojas y debilidades. Vamos a analizarlo en la parte siguiente, pero por ahora es importante subrayar que, a menos que se superen estos obstáculos, el crecimiento sostenido de la economía mundial habrá dejado de ser un objetivo posible. Es más, es previsible incluso que la resolución de estos problemas vaya acompañada de crisis graves y tal vez prolongadas en algunos países y regiones del mundo. Estos escollos estructurales guardan relación, a su vez, con otros problemas de índole coyuntural, tales como la persistencia de varias “amenazas” para el crecimiento futuro y, en particular, para la mejora del bienestar de una gran parte de la población mundial, sobre todo de quienes sufren ya una situación de gran precariedad y fragilidad económica.

En primer lugar, los problemas de endeudamiento siguen latentes porque no se les ha hecho frente de un modo idóneo. El estancamiento o declive de los mercados inmobiliarios y las inquietudes que suscita la deuda pública (ya sea la de Dubai o la de Grecia) se ven agravadas por las constantes trabas a la conducta “eficiente” y los incentivos para asumir riesgos excesivos que se dan en los mercados financieros. De hecho, el “riesgo moral” es mayor ahora que nunca, porque los planes de rescate de los bancos no han venido acompañados por una reglamentación adecuada (Stiglitz, 2009, y Kregel, 2010). Los mercados de obligaciones estatales de algunos países europeos desarrollados (sobre todo el de Grecia) fueron blanco de ataques especulativos a comienzos del año 2010, por lo que tuvieron que organizarse, una vez más, operaciones masivas de salvamento. El propósito consistió en proteger tanto a los países víctimas de la especulación como a los bancos que habían hecho préstamos irresponsables. La resistencia frente a los “re-escalonamientos” de la deuda que obligarían a los bancos a asumir una parte de la responsabilidad de la crisis es signo de dos cosas: la incapacidad de lograr disciplinar al mundo financiero y la tendencia consiguiente a permitir a los agentes financieros que sigan perpetrando sus actos destabilizadores. Debido a ello, los problemas de los mercados financieros mundiales están lejos de haber terminado, y es probable que vuelvan a presentarse con mayor crudeza, si cabe, en un futuro inmediato. Se están sintiendo ya en algunas economías capitalistas como las de Grecia e Irlanda y en mercados emergentes como los de Letonia y Estonia, donde se están imponiendo a las poblaciones planes de austeridad con efectos deflacionarios feroces. Y puede ser peor en los países en desarrollo, a muchos de los cuales se les ha alentado incluso a liberalizar su propio mercado financiero pese a que todo indica que la liberalización conlleva fragilidad financiera.

En segundo lugar, esta situación tiene consecuencias directas para algunos mercados mundiales que afectan directamente a la vida de las personas, a saber, los mercados de la alimentación y el combustible. Es ya un secreto a voces que la volatilidad sin tasa

de los precios de los alimentos y del crudo, que causó tantos desbarajustes en el período previo al inicio de la crisis —especialmente en los países en desarrollo—, fue el resultado no tanto de la acción de agentes económicos reales como de la intervención de los agentes financieros en dichos mercados (UNCTAD, 2009; Wahl, 2009, y Ghosh, 2010). El problema surgió porque los contratos de futuros sobre productos básicos propiciaron la aparición de especuladores de los índices bursátiles que, sencillamente, apostaron por modificar los precios, contribuyendo así al alza de éstos muy por encima de los niveles realistas que dictaban las leyes de la oferta y la demanda. En torno a 2006, cuando el mercado inmobiliario en los Estados Unidos mostraba los primeros indicios de su ulterior derrumbamiento, las materias primas surgieron como una vía de inversión atractiva para los agentes financieros. A ello contribuyó la des-reglamentación financiera que permitió que agentes con un interés puramente especulativo entraran en dichos mercados sin exigirles la propiedad física de ninguna materia prima. Es el caso de la Ley de Modernización de los Mercados de Futuros de Materias Primas, de 2000, que liberalizó efectivamente este mercado en los Estados Unidos de Norteamérica al exonerar a las transacciones extrabursátiles de materias primas —las que no se cotizan en los mercados oficiales— de la supervisión de la Comisión del Comercio de Futuros (CFTC). Esta norma autorizó a todos los inversionistas —incluidos los fondos de inversión especulativos, los fondos de pensiones y los bancos de inversión— a que comerciaran con contratos de futuros sin imponerles ningún límite, ni exigencia de información, ni supervisión oficial. De acuerdo con el Banco de Pagos Internacionales (BPI), el valor de los importes en circulación de derivados extrabursátiles de materias primas distintas del oro y los metales preciosos aumentó de 5.85 billones de dólares estadounidenses en junio de 2006 a 7.05 billones de dólares en junio de 2007, y a nada menos que 12.39 billones de dólares en junio de 2008 (BPI, 2009, cuadro 22A, pág. A106). Ello generó una burbuja en los mercados de futuros que se trasladó también a los mercados de productos al contado.

Los precios de los productos básicos empezaron a descender a mediados de 2008, según se retiraban los inversores que especulaban con los índices, y el problema se agravó por la recesión mundial. La caída resultó ser pasajera, ya que los precios empezaron a remontar de nuevo a partir de los primeros meses de 2009, incluso antes de que hubiera indicios reales de un repunte de la producción mundial. El aumento promedio de los precios de todos los artículos de alimentación calculado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) fue del 22% entre abril de 2009 y enero de 2010¹. Una vez más, este aumento no guarda relación con el juego de fuerzas de la economía real: en líneas generales, se mantiene el equilibrio entre la oferta y la demanda mundiales de la mayoría de los productos básicos. Al igual que en el pasado, esta alza de los precios se debe a una intensificación de la actividad especulativa en los mercados de futuros de productos básicos. Estas fuerzas están de nuevo al acecho a medida que se afianza la recuperación económica. Dado que los mercados de futuros de productos básicos siguen sin reglamentar y que la mayor parte de estas transacciones son extrabursátiles y no se atienen a norma alguna sobre los márgenes de beneficio, no se han disipado los riesgos que entraña la volatilidad. La especulación con productos básicos ha sido alentada todavía más por el inmenso “riesgo moral” que han causado los planes de salvamento financiero, ya que han azuzado el apetito de los mercados por las conductas arriesgadas.

Es evidente que esto no es una buena señal para la mayor parte de los ciudadanos de los países en desarrollo, ya que la transmisión de los precios en los mercados internacionales tiende a ser más rápida cuando los precios aumentan que cuando bajan (Ghosh, 2010). En realidad, los precios de los alimentos en la mayoría de estos países son por lo general más elevados a principios de 2010 que dos años antes (FAO, 2010); y han aumentado a un ritmo mucho más veloz que los salarios nominales (que se

¹ Véase la página: <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/FoodPricesIndex/en/>> [consultada el 18 de mayo de 2010].

mantienen, en su mayor parte, estancados). Por supuesto, la vía más directa para la inflación de los precios de los alimentos es el comercio. Así pues, los países que cubren una buena parte de sus necesidades alimenticias mediante el suministro interno han sufrido menos la volatilidad que aquellos otros cuyo consumo de alimentos depende, en un porcentaje considerable, de las importaciones. Es el caso de China, donde, en líneas generales, los precios del arroz se mantuvieron estables durante el período de volatilidad extrema de los precios mundiales de este alimento (*ibíd.*, 2009). Pero incluso en los susodichos países, los precios de los alimentos han subido muy por encima de la tasa general de inflación. Además, la crisis mundial ha restringido la capacidad de muchos países en desarrollo para importar más alimentos (debido a la caída de las exportaciones y la reversión de los flujos de capital) y para aumentar su gasto público a fin de garantizar la distribución de alimentos a las personas con menos recursos. Esta situación se ve agravada en muchos países en desarrollo por los vaivenes de los tipos de cambio, que encarecen mucho sus importaciones —alimentos incluidos— en moneda nacional.

Así pues, los países en desarrollo se encuentran atrapados en la pinza que forman, por una parte, la inestabilidad de los precios mundiales y, por otra, una hacienda pública debilitada. La volatilidad de los precios y los nuevos márgenes comerciales se traducen en que los beneficios resultantes del incremento de los precios no llegan generalmente a los verdaderos productores, aun cuando los consumidores —que sufren ya por el estancamiento de los salarios y la disminución del índice de empleo— padezcan precios más altos. Los nuevos aumentos de precio de los alimentos tendrán probablemente efectos devastadores en los medios de vida de las poblaciones indefensas, causando más hambre y malnutrición (Chhibber, Ghosh y Palanivel, 2009). La FAO estima que 32 países atraviesan una situación de emergencia en la esfera de la alimentación en febrero de 2010 y que muchos otros sufren crisis moderadas.

En tercer lugar, la estabilización progresiva de los equilibrios macroeconómicos a nivel mundial —algo que deberá ocurrir necesariamente— pondrá de manifiesto que los Estados Unidos de Norteamérica no pueden seguir siendo el motor del crecimiento de la economía mundial. Por tanto, el resto de países deben encontrar fuentes alternativas de crecimiento, ya sea modificando su demanda interna (preferiblemente mediante el robustecimiento de los salarios) o diversificando sus exportaciones. Hay algunos indicios de que la situación evoluciona de este modo, pero ni mucho menos en la medida en que sería deseable. Estimular la acumulación de más burbujas en sectores de productos no comerciables internacionalmente como los bienes raíces y los valores bursátiles, confiando en que así se genere más crecimiento económico real, no es una alternativa viable. No obstante, es la dirección que han tomado la mayoría de las medidas adoptadas al respecto. Sin una reestructuración significativa de la demanda global a favor de las extensas capas de la población mundial que siguen sin tener cubiertas sus necesidades básicas, el crecimiento de la economía mundial no sólo será más desigual, sino que, sencillamente, perderá la vitalidad.

En cuarto lugar, esta reorientación del crecimiento económico global ha sido, por desgracia, entorpecida por el carácter procíclico de las medidas de ajuste impuestas a las economías en desarrollo y en transición más azotadas por la crisis. El Fondo Monetario Internacional (FMI), a pesar de todas sus declaraciones en sentido contrario, no ha dejado de imponer condiciones estrictas a la mayoría de los países que solicitaban ayuda de emergencia, mientras que a otros les ha obligado a adoptar políticas deflacionarias mediante la combinación de una disminución de las exportaciones y una reversión de los flujos de capital. En el Pakistán, Hungría y Ucrania, por ejemplo, el FMI ha condicionado su ayuda a la reducción del déficit presupuestario con medidas como el descenso del gasto público, la desaparición paulatina de los subsidios al consumo de energía, el aumento de las tarifas eléctricas, la congelación de los salarios en el sector público, la limitación de las pensiones y el aplazamiento de algunas prestaciones sociales. Abogando por una política monetaria

centrada en la lucha contra la inflación, el FMI ha propuesto con insistencia a Letonia, Islandia, Pakistán y otros países que eleven sus tipos de interés, aunque se encuentren en una tesitura de recesión económica (Third World Network, 2009).

Esta medida reduce el potencial de las economías afectadas para crecer en el corto y en el largo plazo. Incluso en los países en desarrollo donde el impacto de la crisis global fue menos demoledor, se alteraron los equilibrios presupuestarios debido, en un primer momento, al incremento de los precios del crudo y los alimentos (en los países importadores) y, posteriormente, al efecto de la recesión en los ingresos tributarios. Habida cuenta de que las respuestas políticas se han encaminado, en su mayor parte, a impedir el hundimiento de las entidades financieras, los Estados han destinado proporcionalmente más recursos a los planes de salvamento y los incentivos monetarios y fiscales a las empresas que a mantener los servicios públicos o fomentar el empleo, lo que, en algunos países, ha tenido consecuencias adversas en los indicadores sociolaborales. Tanto es así que puede decirse ya que esta crisis es responsable de un descenso o, incluso, un retroceso en la reducción de la pobreza, especialmente en los países en desarrollo, donde se estima que entre 73 y 100 millones más de personas vivirán en la pobreza que las que habría habido si se hubiese mantenido la tasa de crecimiento anterior a la crisis (Naciones Unidas, 2010).

En quinto lugar, tanto la naturaleza del auge económico de los años anteriores como los efectos de la crisis actual indican que, por distintas razones, la demanda de consumo —sobre todo, la impulsada por los ingresos salariales (definidos en términos generales)— seguirá probablemente débil durante algún tiempo, lo cual impedirá una recuperación más equilibrada. Sabemos actualmente a ciencia cierta cuáles son las restricciones al crecimiento del consumo en los Estados Unidos de Norteamérica y en Europa: tanto el sector público como el sector privado tienen un nivel de deuda elevadísimo con respecto al PIB, por lo que ya se han puesto en marcha, o lo harán probablemente muy pronto, los mecanismos para corregir estos desequilibrios. En los

Estados Unidos de Norteamérica, donde el auge del consumo privado sobre la base del endeudamiento fue más intenso, ha empezado a repuntar ya la tasa de ahorro de las familias desde los niveles mínimos en los que se encontraba (Papadimitriou, Hansen y Zezza, 2009), y en Europa se ha iniciado un proceso similar. Era de esperar que el aumento del gasto público contrarrestara en cierto modo la inevitable recomposición de los balances de las empresas, y esto es lo que ha sucedido realmente a lo largo del año pasado. Sin embargo, no se ha hecho esperar una reacción política inmediata en contra del gasto estatal “excesivo” —aun cuando ésta tiene escasa validez dentro de un marco macroeconómico keynesiano—, lo cual parece haber menoscabado la capacidad y la voluntad de los gobiernos de las economías desarrolladas para afrontar gastos de mayor envergadura y conjurar el peligro de una posible recesión. Por tanto, una retirada prematura de las medidas de estímulo conlleva peligros muy graves (como se ha señalado también en IIEL, 2009).

Esta perspectiva no es nada halagüeña porque, a pesar de la relajación de los mercados mundiales, la orientación económica de los países en desarrollo con más recursos sigue siendo la del crecimiento basado en las exportaciones. Debido a esta orientación, el índice de consumo interno de estos países ha registrado —y sigue registrando— niveles relativamente bajos. En los países en desarrollo “prósperos”, la ausencia de una demanda masiva fue un factor clave para propiciar el crecimiento basado en las exportaciones, tanto porque iba acompañada por salarios bajos como porque dejaba amplios márgenes de la producción para exportar. Ahora bien, influyó decisivamente al impedir que se lograra un crecimiento más equilibrado basado en el desarrollo de los mercados nacional o regional; este factor ahondó de modo considerable los desajustes que caracterizaron el auge económico de los años previos a la crisis.

La naturaleza del auge económico previo a la crisis

El auge económico mundial que precedió a la crisis presentaba numerosas anomalías. No sólo resultó ser insostenible —al basarse en prácticas especulativas promovidas y permitidas por la des-reglamentación financiera—, sino que se apoyó de manera irresponsable en el uso de recursos naturales hasta el punto de causar muchos problemas ecológicos y medioambientales, especialmente en los países en desarrollo. Además, la mayor parte de la población de estos países —incluso en los de más dinamismo económico de Asia— no salió ganando realmente de esta prosperidad, porque los beneficios que produjo fueron distribuidos de modo muy desigual.

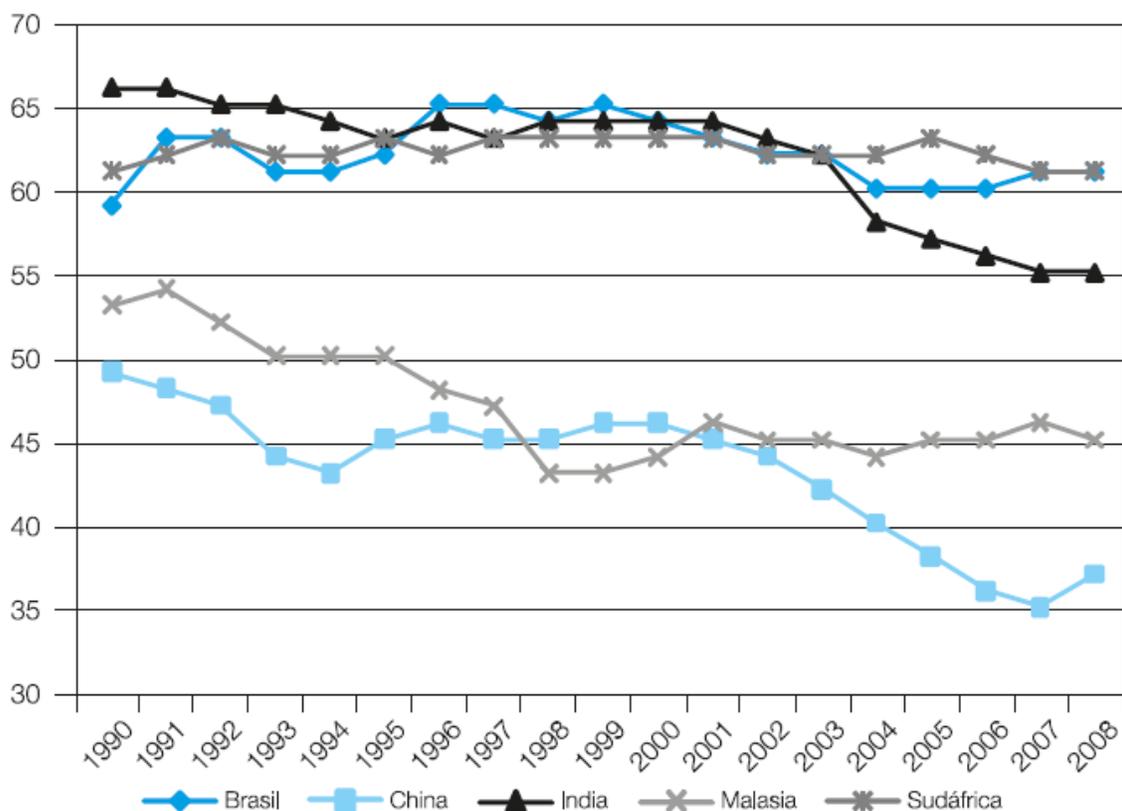
La burbuja financiera estadounidense atrajo ahorros de todas partes del mundo, entre otros, de los países en desarrollo más pobres. Durante al menos cinco años hubo una transferencia global de recursos financieros de los países del Sur a los del Norte (BPI, 2008). Los gobiernos de los países en desarrollo abrieron sus mercados al comercio y las finanzas, abandonaron la política monetaria y aplicaron políticas deflacionarias “fiscalmente correctas” con las que redujeron el gasto público. A raíz de ello, hubo proyectos de desarrollo que no se acabaron, y se privó a los ciudadanos de sus derechos socioeconómicos más esenciales. Pese a lo que pudiera pensarse generalmente, no hubo puestos de trabajo que pasaran del Norte al Sur, hasta el punto de que el empleo en la industria de los países del Sur apenas creció durante la última década, ni siquiera en China, “a fábrica del mundo”². Por el contrario, la transformación tecnológica del sector manufacturero y los nuevos servicios creados hicieron posible lograr mayor productividad con menos trabajadores. Muchos puestos de trabajo en los países del Sur se perdieron o se convirtieron en precarios, y la mayoría de los empleos nuevos siguieron siendo inestables y mal pagados, incluso en

² Conviene observar que, entre 1997 y 2004, el empleo en el sector manufacturero de China estuvo estancado en términos absolutos, a pesar del rápido aumento de la producción manufacturera que hubo durante el mismo período (Chandrasekhar y Ghosh, 2006). Ello se debió a la transformación tecnológica, que fue aparejada de rápidos avances de la productividad del trabajo. Pese a que, posteriormente, creció el empleo en el sector, lo hizo a un ritmo muy inferior al de la producción (China, 2009).

países que crecían rápidamente como China e India (Patnaik, 2009). La crisis agraria pertinaz que padecían los países en desarrollo privó a los campesinos de su sustento y generó problemas de alimentación a escala mundial. Por muchas alabanzas que suscitase la bonanza económica de los mercados emergentes, ésta dejaba de lado a la mayor parte de la población, que veía cómo se disparaban los beneficios pero descendía en picado el porcentaje de la renta nacional destinado a los salarios. El aumento real de los salarios quedó en la mayoría de los países muy a la zaga de los progresos de la productividad del trabajo durante el período 1990-2006, y la proporción de los salarios dentro del PIB descendió en todas las grandes regiones del mundo durante las dos décadas comprendidas entre 1985 y 2005 (IIEL, 2008).

Casi todos los países en desarrollo han adoptado un modelo de crecimiento basado en las exportaciones, lo cual exige contener los costes salariales y el consumo interno en aras de una mayor competitividad internacional y de la lucha por ganar espacio en los mercados mundiales. Como se muestra en el siguiente gráfico, el porcentaje del gasto de consumo de los hogares en el PIB ha descendido desde 1990 en varias de las economías en desarrollo más boyantes; en algún caso lo ha hecho de manera considerable, debido a la estrategia de restringir el mercado interno para impulsar las exportaciones.

PORCENTAJE DEL GASTO DE CONSUMO DE LOS HOGARES EN EL PIB



Nota: Los porcentajes se calculan según los precios corrientes tanto del consumo como del PIB.

FUENTE: División de Estadística de las Naciones Unidas. Base de datos sobre las cuentas nacionales. Se encuentra en la página: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>> [consultada el 10 de marzo de 2010].

Esta estrategia condujo en muchos países en desarrollo a una peculiar combinación de aumento de la tasa de ahorro y descenso de la tasa de inversión. En la República de Corea y Malasia, por ejemplo, la tasa de inversión descendió en picado del 42 al 21% del PIB entre 1998 y 2006, mientras que la tasa de ahorro, ya entonces bastante elevada, subió hasta alcanzar niveles por encima del 40% (Ghosh, 2009). Y podría decirse más o menos lo mismo de muchos otros países en desarrollo. Estas circunstancias propiciaron, a su vez, una acumulación de las reservas internacionales, que serían invertidas posteriormente en lo que parecían ser activos seguros en el extranjero. A ello se debe que el auge económico previo a la crisis consistiera, en

conjunto, en que los países del Sur costeaban el gasto de los del Norte: mediante exportaciones de bienes y servicios más baratos; mediante flujos netos de capital desde los países en desarrollo a, en particular, los Estados Unidos de Norteamérica, y mediante los flujos de fuerza de trabajo barata que brindaba la migración a corto plazo. El hundimiento de los mercados de exportación dejó a todo el proceso en un repentino punto muerto, si bien es cierto que esta estrategia habría sido inviable a partir de un cierto momento, máxime cuando había un número relativamente elevado de economías que trataban de aplicarla al mismo tiempo. En realidad, esta estrategia no sirvió sólo como fórmula para ahondar las desigualdades en todo el mundo, sino que sembró las semillas de su propia destrucción al promover presiones bajistas sobre los precios debido a la intensificación de la competencia y a las reacciones proteccionistas que surgieron en los países del Norte.

Durante el período de auge económico, la demanda interna tendía a regirse por la expectativa de ganancias, basada en márgenes crecientes de beneficio e incrementos significativos de los ingresos y del consumo de las nuevas clases medias “globalizadas”, lo cual propició inversiones alcistas en algunos sectores no comerciables —por ejemplo, activos financieros y bienes raíces— y en bienes y servicios de lujo. Ello permitió que las economías siguieran creciendo aun cuando la agricultura estaba en crisis y la creación de empleo no alcanzaba el nivel deseable.

A tenor de los patrones de producción y consumo que surgieron durante este período, el crecimiento llevaba aparejada una explotación depredadora y, en última instancia, destructiva del medio ambiente. Los problemas que acarrear dichos patrones —en términos de acumulación excesiva, contaminación ambiental y degradación ecológica— se están dejando sentir ya en la mayoría de las sociedades en desarrollo, por no mencionar sus repercusiones en los factores que impulsan el cambio climático. Por otra parte, han empezado a imponerse, del modo más injusto, restricciones

ecológicas que coartan el crecimiento en todas las regiones y pueblos que menos se han beneficiado de la expansión general de las rentas.

Además, este patrón de crecimiento va acompañado de otros efectos negativos. En varios países en desarrollo ha dado lugar a una fuga de cerebros que ha dañado la innovación y el avance de la productividad. La estructura de incentivos sesgados forjada por el crecimiento exponencial del mercado financiero orienta a los jóvenes con más talento hacia profesiones que les prometen una rentabilidad rápida y ganancias pingües (abundante, copioso, fértil), en lugar de hacia la investigación científica de base, socialmente necesaria pero que exige un mayor esfuerzo. La reubicación de determinadas industrias y la consiguiente demanda local de fuerza de trabajo cualificada o semi-calificada favorece las oportunidades de los trabajadores bien formados, pero alienta a los jóvenes brillantes a realizar trabajos meramente mecánicos que no requieren mucha originalidad o creatividad y les dan pocas ocasiones de cultivar sus aptitudes intelectuales. Al mismo tiempo, no se remuneran del modo debido algunas actividades fundamentales e indispensables para el funcionamiento de la economía. La agricultura, en particular, se convierte en una ocupación cada vez más arriesgada y sujeta a una inestabilidad creciente y al peligro de inviabilidad económica. Incluso se ve comprometida la tarea imprescindible de producir alimentos en muchos países donde se han socavado los medios de subsistencia de los campesinos. Mientras tanto, hasta en las economías de Asia que crecen con más celeridad, el empleo no agrícola aumenta a un ritmo insuficiente para absorber el agrandamiento de la mano de obra (IIEL, 2008).

En resumen, puede decirse que el auge de la economía mundial no fue estable ni integró por igual a todos los países ni a los estratos de población de cada país. Por desgracia, la crisis actual ha sido, hasta el momento, mucho más incluyente.

El impacto de la crisis

Si bien es cierto que las crisis financieras no son un fenómeno desconocido para los países en desarrollo, ésta ha sido la primera ocasión en que las turbulencias surgidas en los mercados financieros del Norte se han propagado a casi todos ellos. La crisis asiática de 1997-1998 ya había dejado claro el hecho de que la liberalización financiera podía desencadenar una convulsión hasta en las llamadas “economías milagrosas”, cuyos ritmos y modelos de crecimiento del PIB eran considerablemente mejores que los del resto del mundo.

La experiencia posterior demostró que las convulsiones en los mercados de divisas y en los financieros tienen efectos devastadores en la economía real. Incluso cuando las crisis son esencialmente financieras por su origen y su desarrollo, sus repercusiones no se circunscriben, por desgracia, al ámbito de las finanzas. Como consecuencia del desplome de la liquidez y la ola de quiebras bancarias se produjo una deflación grave, de la que se derivaron consecuencias para el empleo y el nivel de vida. La adopción posterior de medidas de estabilización procíclicas (promovidas casi siempre por el FMI), como las que se tomaron en Tailandia e Indonesia después de la crisis financiera asiática, puede empeorar las cosas al añadir medidas políticas contractivas a una situación de deflación de los activos financieros, lo cual acelera el desmoronamiento de la producción y el empleo. Tras las turbulencias ocurridas durante los años noventa y los primeros años de la década de 2000, los gobiernos de los países en desarrollo estaban tan sensibilizados ante la posibilidad de que sobrevinieran nuevas convulsiones que adoptaron políticas macroeconómicas muy restrictivas y redujeron el gasto público incluso en ámbitos cruciales para la sociedad. Allí donde las medidas adoptadas tras la crisis iban acompañadas de una liberalización constante del mercado financiero y escasas posibilidades de crédito para los pequeños prestamistas, debilitaban la inclusión de éstos en los mercados

financieros y agravaban la fragilidad de los mismos, un hecho que ha quedado patente en países como Indonesia (Ghosh y Chandrasekhar, 2009).

La experiencia acumulada a lo largo de las crisis previas había propiciado en algunos países actuaciones más prudentes y ponderadas de reforma del sector bancario y financiero que evitaron las repercusiones financieras sumamente adversas —aludimos en particular a China e India—, lo cual contribuyó, asimismo, a que la región de Asia y el Pacífico se recuperase con rapidez de la crisis de 2008-2009.

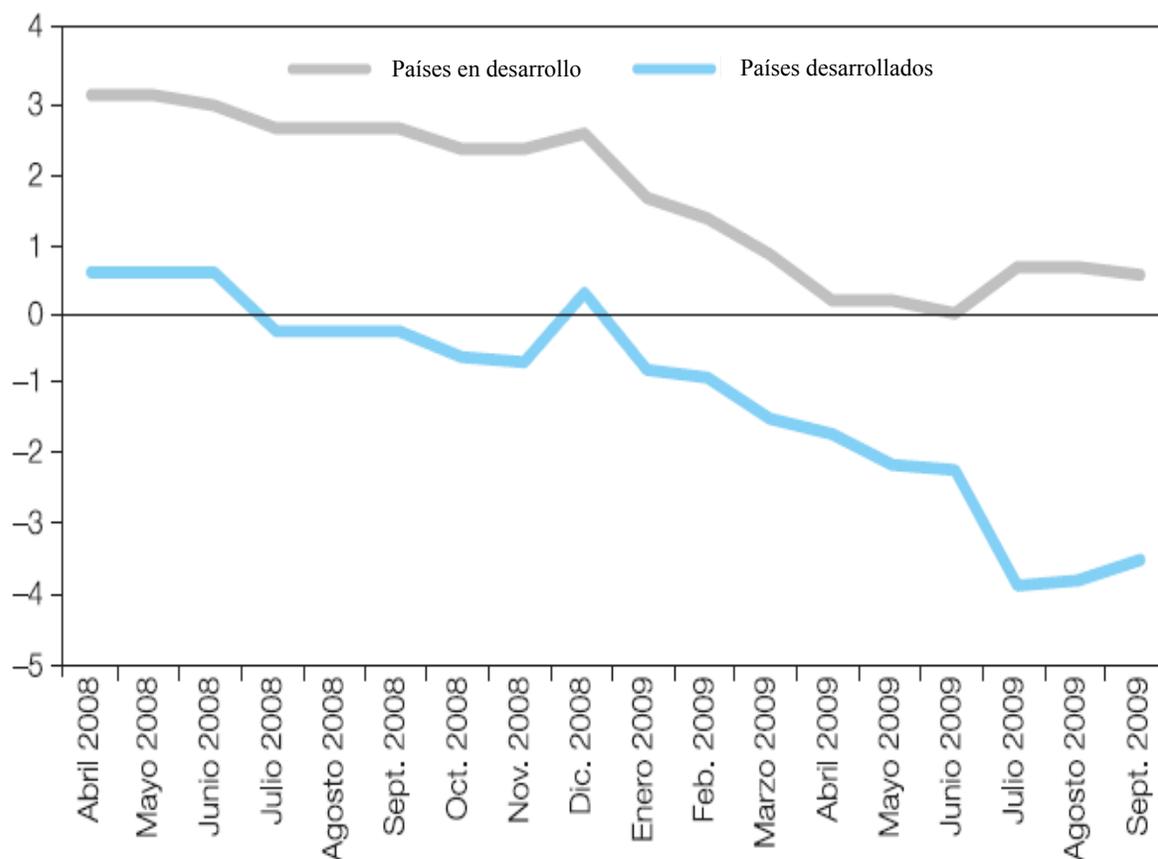
El impacto de esta última crisis en la economía productiva se ha dejado sentir principalmente en el mercado de trabajo. Es aquí donde las consecuencias siguen siendo graves y generalizadas, puesto que la abrupta caída del empleo en los ramos dedicados a la exportación ha tenido un efecto multiplicador adverso en otras partes de la economía; han sido notables sus repercusiones en la esfera de la protección social y en la degradación de los índices de desarrollo humano (Chhibber, Ghosh y Palanivel, 2009, y Green, King y Miller-Dawkins, 2010).

Por supuesto, el empleo tiende a recuperarse a un ritmo más lento y en menor medida que la producción, tanto durante el ciclo económico regular como, según indica la experiencia, en medio de las secuelas de una convulsión financiera (Reinhart y Rogoff, 2008). En este sentido, todo indica que la demora en la recuperación del empleo es un hecho normal que no debería preocuparnos en exceso. Sin embargo, esta crisis ha venido precedida de un auge económico en el que, a pesar del progreso rápido de la actividad económica, el empleo —especialmente en la economía formal— no ha avanzado en la misma proporción. A raíz de ello, los mercados de trabajo de todo el mundo se han venido caracterizando cada vez más por la contratación eventual y atípica y por la difusión de formas precarias de trabajo por cuenta propia, en vez de por “el trabajo decente”. En otras palabras, no sólo el auge

económico no logró crear suficiente empleo productivo, sino que la crisis ha reducido gravemente unos niveles de empleo que ya eran insuficientes en todo el mundo.

El hundimiento del empleo a medida que se desataba la crisis es evidente en el siguiente gráfico, donde se muestran las variaciones porcentuales de la ocupación total en los países desarrollados y en los países en desarrollo: salta a la vista que el desplome del empleo fue mayor en los países desarrollados³.

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO RESPECTO DEL MISMO PERÍODO DEL AÑO ANTERIOR

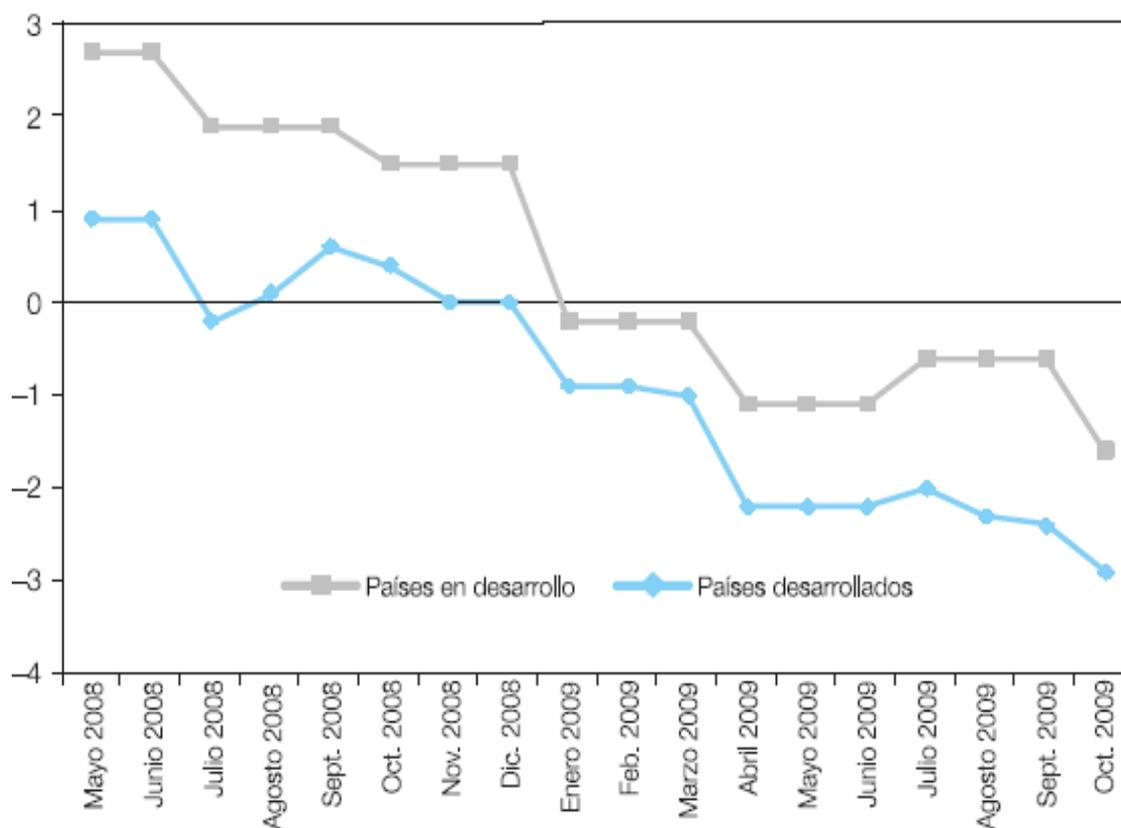


FUENTE: OIT: Global Employment Trends, Monthly Information Bulletin, enero de 2010. Las cifras se encuentran también en el Observatorio de la OIT sobre la Crisis Mundial del Empleo: <http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:11:0> [página consultada el 18 de mayo de 2010].

³ Los datos que se presentamos en los gráficos anteriores deben interpretarse con cierta cautela, ya que sólo abarcan aquellos países de los que disponemos de estadísticas recientes y podrían sufrir variaciones una vez que contemos con las estadísticas completas.

Cabría interpretar la leve recuperación del empleo registrada durante los últimos meses en los países en desarrollo como un signo de que lo peor ha pasado para ellos, incluso en la lucha contra el desempleo. Sin embargo, la situación no es exactamente así. El trabajo asalariado en las actividades no agrícolas siguió derrumbándose en el curso del año 2009 (ver gráfico siguiente). Así pues, es probable que la aparente recuperación del empleo total en el mundo en desarrollo se haya producido a través de varios tipos de trabajo por cuenta propia, lo cual es un indicio de la falta de seguridad social y de protección contra el desempleo en la mayoría de estos países. En efecto, cuando carece de ventajas sociales seguir en el desempleo declarado, es muy probable que lo normal sea pasarse al subempleo en alguna actividad de trabajo por cuenta propia.

VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA RESPECTO DEL MISMO PERÍODO DEL AÑO ANTERIOR



FUENTE: OIT: Global Employment Trends, Monthly Information Bulletin, enero de 2010. Las cifras se encuentran también en el Observatorio de la OIT sobre la Crisis Mundial del Empleo: <http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:11:0> [página consultada el 18 de mayo de 2010].

Por lo que se refiere al empleo en ocupaciones no agrícolas, el descenso más pronunciado reciente se ha registrado en la industria manufacturera; y lo más significativo de este fenómeno es que la tendencia descendente no haya variado, aun cuando la producción en el conjunto de los países en desarrollo sube con bastante rapidez desde marzo de 2009. Este dato nos indica que incluso en la industria manufacturera —y, sin duda, en el sector de los servicios— el trabajo autónomo ha sido la única vía “boyante” de creación de puestos de trabajo desde que estalló la crisis. La tasa de trabajo por cuenta propia en la industria manufacturera es cada vez más un índice del trabajo a domicilio en unas cadenas de producción complejas y, a menudo, mundiales. De este modo, ante la reducción de la demanda se genera más subempleo (trabajo por cuenta propia) que desempleo declarado.

Otro aspecto de las mismas tendencias aparece en las tasas de desempleo declarado: en agosto de 2009, eran aproximadamente un 40% mayores que el año anterior en los países desarrollados, y sólo alrededor del 10% más elevadas en los países en desarrollo (OIT, 2010). Por las razones ya mencionadas, el desempleo declarado no es casi nunca una opción realista para los ciudadanos de los países en desarrollo que no cuentan con un régimen de seguro de desempleo que funcione bien ni con otra protección cuando pierden su trabajo. Como consecuencia de ello, muchas personas cesantes, así como las que se incorporan al mercado laboral, no tienen otra alternativa al empleo asalariado que realizar alguna actividad económica por cuenta propia. Así se explican las fluctuaciones de la tasa de desempleo declarado. No obstante, la rápida expansión del trabajo por cuenta propia, a menudo muy mal remunerado y precario, es esencialmente una salida ante la escasez de oportunidades de encontrar un puesto asalariado.

Todo ello señala que las consecuencias más drásticas de la crisis para la mayoría de las personas del mundo —el empeoramiento del mercado laboral, la agravación del riesgo de desempleo y la merma de los ingresos del trabajo— siguen siendo tan

graves como siempre. Si no se adoptan medidas políticas efectivas, en particular, para poner coto al desempleo —lo que, a su vez, exigiría imprimir cambios significativos en las trayectorias económicas—, será difícil mirar con optimismo las perspectivas económicas mundiales, especialmente las del mundo en desarrollo. Sin embargo, efectuar cambios de este tipo, además de deseable, es viable si hay la voluntad política necesaria para realizarlos.

Una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo

Se ha convertido ya en un tópico decir que cualquier crisis constituye también una oportunidad para el cambio. No cabe duda de que cuando se desencadena una crisis financiera mundial y empeora la economía real en todos los países, es fácil fijarse únicamente en los aspectos negativos: pérdida de puestos de trabajo, quiebra de numerosas empresas, hundimiento del valor de los ahorros bancarios de los trabajadores e inseguridad general de las condiciones materiales de subsistencia; sin embargo, esta crisis mundial brinda una oportunidad inusitada desde hace muchos años a los ciudadanos del mundo y a sus dirigentes para reestructurar las relaciones económicas de un modo más democrático y sostenible.

Para ello hay varios requisitos previos. En primer lugar, debe reformarse el sistema financiero internacional, una propuesta que goza de amplio reconocimiento porque con el sistema vigente se han incumplido dos objetivos indispensables, a saber: evitar la inestabilidad y las crisis; y transferir recursos de las economías ricas a las pobres. La economía global, además de sufrir una volatilidad muy superior a la de épocas anteriores —que se manifiesta en una mayor propensión al desfondamiento financiero en todos los mercados emergentes y ahora en los países industrializados—, se basa en la financiación de los países pobres a los países ricos aun en los períodos de expansión económica. Este sistema ha alentado la adopción de políticas procíclicas en las economías nacionales; ha vuelto opacos e imposibles de gobernar los sistemas

financieros nacionales; ha fomentado las burbujas financieras y el fervor especulativo en vez de la inversión productiva auténtica en aras del crecimiento económico; ha permitido la proliferación de “transacciones paralelas” en paraísos fiscales y la relajación de los controles fiscales internos; y ha ido en detrimento de la función crucial que desempeña la concesión de créditos con fines seleccionados. En vista de estos problemas, no hay otra alternativa que la reglamentación y la vigilancia sistemáticas de los mercados financieros por parte del Estado. Puesto que los agentes privados tratarán inevitablemente de burlar la ley, debe protegerse el núcleo del sistema financiero, es decir, el sector bancario. Este objetivo sólo puede alcanzarse mediante la “propiedad socializada” de los bancos; es indispensable algún grado de socialización de éstos, y no solamente de los riesgos inherentes a los movimientos financieros. Ello es importante también en los países en desarrollo porque posibilita que el Estado oriente la dirección de los créditos, un instrumento sin el cual ningún país ha logrado industrializarse. El caso del Brasil es un ejemplo emblemático de cómo puede lograrse este objetivo.

En segundo lugar, debe reconsiderarse la estrategia de crecimiento basada en exceso en las exportaciones que ha prevalecido en la mayoría de los países en desarrollo y en algunos países desarrollados (como, por ejemplo, en Alemania) durante las últimas décadas. Además de ser un cambio deseable, se ha convertido también en una necesidad, porque resulta evidente que, en un futuro próximo, los Estados Unidos de Norteamérica no podrán seguir siendo ya el motor del crecimiento mundial mediante su demanda creciente de importaciones. Esto significa que los países que son socios comerciales de los Estados Unidos de Norteamérica y de la Unión Europea (UE) —los que constituyen sus principales mercados y son fuentes clave de su demanda final— deberán tratar de orientar sus exportaciones hacia otros países y, por encima de todo, ajustar mejor sus economías a la demanda interna. Para ello deberán poner sus políticas al servicio de un crecimiento basado en los salarios y la demanda interna, sobre todo, los países cuyas economías gocen de mayor potencial. Esto puede lograrse

tanto con estrategias de redistribución directa como con el fortalecimiento del gasto público encaminado a la prestación de bienes y servicios básicos.

En tercer lugar, como se deduce de lo dicho anteriormente, la hacienda pública y el gasto público deben volver a ocupar el lugar destacado que tenían. Es evidente que los estímulos del erario público se han convertido actualmente en un factor clave tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados para hacer frente a las repercusiones adversas de la crisis reciente en la economía real e impedir que se deterioren más la actividad económica y el empleo. El gasto público es necesario para favorecer y promover la inversión a fin de gestionar mejor las consecuencias del cambio climático y fomentar el uso de tecnologías más respetuosas con el medio ambiente. Además, es crucial para impulsar los proyectos de desarrollo en los países del Sur y cumplir la promesa de implantar condiciones de vida mínimamente aceptables para todos sus habitantes. La política social, entendida como la responsabilidad de los poderes públicos de hacer realidad los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, es deseable no sólo en cuanto tal, sino como instrumento para la promoción del desarrollo. De hecho, es cada vez más patente que las políticas sociales, aun cuando suelen considerarse simplemente como dispositivos en aras del bienestar social o redistributivos —por ejemplo, los planes de empleo, las transferencias en efectivo a colectivos determinados y medidas de protección social como las prestaciones por desempleo—, pueden convertirse en instrumentos macroeconómicos de primer nivel que sirvan de amortiguación automática contracíclica en épocas de recesión económica. La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India, por ejemplo, garantiza más días de empleo con arreglo al gasto invertido que ningún otro plan de empleo que se haya aplicado anteriormente en el país y ha sido, además, un mecanismo fundamental para inyectar capacidad adquisitiva en la economía rural deprimida y para paliar los efectos adversos del empeoramiento económico en la demanda efectiva de la población rural. De igual modo, es muy probable que el nuevo seguro sanitario de China, en virtud del cual el

Gobierno cubre el 85% de los costos de la atención sanitaria, contribuya significativamente a liberar más renta disponible de las familias e impulsar así el consumo de éstas, favoreciendo la demanda interna a partir de este trimestre.

En cuarto lugar, hay que tratar responsablemente de atenuar las desigualdades económicas, tanto entre unos países y otros como en el seno de los países. Se han sobrepasado con creces los límites de lo que pasa por ser la desigualdad “aceptable” en la mayoría de las sociedades, y las medidas que se apliquen de ahora en adelante tendrán que dar un vuelco a esta tendencia. Debe reconocerse, tanto a escala mundial como nacional, la necesidad de reducir las desigualdades, no sólo por lo que se refiere a los ingresos y el bienestar social, sino, sobre todo, por cuanto atañe a la utilización de los recursos naturales. Se trata, a todas luces, de un factor clave para la estabilidad política y la cohesión social, aunque repercute también favorablemente en la economía, ya que una demanda interna basada en unos salarios robustos suele constituir una base más estable para el crecimiento económico que la demanda externa. A fin de dar viabilidad a los derechos de los trabajadores —tanto los de la economía formal como los de la informal— es necesario que las empresas pongan mucha atención en aumentar la productividad del trabajo, lo cual hace que el eje del cambio tecnológico se reparta por toda la economía; así, hay que procurar que aumente la productividad agregada del trabajo en el conjunto de la economía —no tanto en algunos ramos o enclaves concretos—, que disminuya el número de personas que realizan trabajos o labores no remunerados y que mejoren las condiciones sociolaborales de éstas.

Sin embargo, aun cuando se logre una mayor igualdad económica, el reto de poner coto al consumo insostenible presenta más dificultades de las que podrían imaginarse, porque los patrones de producción y consumo están ahora profundamente enraizados en los países más ricos y la población de los países en desarrollo aspira a alcanzarlos. Muchos millones de personas de estos países siguen teniendo un acceso escaso e

insuficiente a las condiciones imprescindibles básicas para una vida decente en facetas tales como la sanidad, la nutrición, la educación y las infraestructuras materiales mínimas —aludimos a la electricidad, los transportes, la comunicación y el saneamiento—. Sin embargo, para garantizar universalmente estas condiciones será indispensable acrecentar el uso de recursos naturales por habitante y la producción industrial con emisiones de carbono. Así pues, para alcanzar tanto la sostenibilidad como la equidad será necesario reducir el abuso de los recursos por parte de los países ricos y desarrollados, pero también de las élites de los países en desarrollo. Por tanto, las políticas de redistribución fiscal y otras medidas económicas deberán orientarse específicamente hacia la reducción de las desigualdades en el consumo de los recursos naturales, tanto a escala mundial como nacional. Por ejemplo, el gasto público esencial invertido en desarrollo y prestaciones sociales podría financiarse con impuestos que gravasen el uso antieconómico de los recursos.

En quinto lugar, la puesta en práctica de estas medidas exige, en última instancia, el establecimiento de nuevos modelos de demanda y de producción. De ahí que la insistencia de los últimos tiempos en investigar sobre nuevos métodos de valorar el progreso, el bienestar y la calidad de vida verdaderos sea de crucial importancia. Los objetivos cuantitativos de crecimiento del PIB, que siguen dominando la mentalidad de los artífices de las políticas económicas, no simplemente desvían la atención de objetivos más importantes, sino que pueden ser contraproducentes. Un ejemplo de ello es que un sistema de transporte urbano privatizado caótico, contaminante y molesto en el que se producen aglomeraciones de vehículos privados y congestiones de la circulación genera más PIB que un sistema de transporte público a precios asequibles que reduce los embotellamientos y proporciona un ambiente agradable para vivir y trabajar. Así pues, no basta con hablar de tecnologías más limpias y respetuosas con el medio ambiente para producir mercancías destinadas al viejo y ya desacreditado modelo de consumo; sino que, por el contrario, debemos pensar creativamente acerca de los propios criterios de consumo y decidir cuáles son los

bienes y servicios que consideramos más necesarios y deseables para nuestras sociedades.

En sexto lugar, es necesario también pensar la agricultura y el medio rural desde una perspectiva más amplia en la que se reconozca la función que pueden y deben desempeñar los poderes públicos en esta esfera. A pesar de que el sector agrícola constituye el medio de subsistencia básico de alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo de los países en desarrollo, sufre una crisis dilatada que ha perdurado después del auge y el hundimiento de los precios de productos básicos en estas naciones. La crisis actual ha sido causada en gran medida por la adopción de políticas erróneas (aunque los cambios climáticos han influido también), lo que, en cierto modo, es positivo, porque significa que pueden subsanarse sus efectos mediante políticas adecuadas que devuelvan a las actividades de investigación y divulgación agropecuarias, así como a la intervención pública, el papel que les corresponde en la gestión del agua, el suministro de insumos y la regulación del precio de las cosechas para hacer más viable y productiva la agricultura de los países en desarrollo.

En séptimo lugar, no puede esperarse que las fuerzas del mercado produzcan por sí mismas las transformaciones necesarias de los patrones de la demanda y las tecnologías productivas de las actividades no agrícolas, ya que el efecto de imitación y el poderío de la publicidad a escala internacional seguirán creando necesidades indeseables y modelos de consumo y producción insostenibles. Sin embargo, la actuación pública en los mercados no debe consistir en reacciones viscerales a unas circunstancias que cambian constantemente en breve plazo. Por el contrario, es absolutamente esencial la planificación, pero no la planificación pormenorizada que acabó con la reputación de los regímenes autoritarios, sino un pensamiento estratégico que prevea las necesidades y objetivos sociales del porvenir. Para ello habrá que recurrir a políticas fiscales y monetarias, y otras medidas públicas, que reorienten el consumo y la producción hacia dichos objetivos, que induzcan las transformaciones

idóneas en las aspiraciones y las necesidades materiales que genera la sociedad y que reorganicen la actividad económica a fin de hacerla menos depredadora y más sostenible.

Esto es particularmente importante para la calidad de vida en las zonas urbanas, ya que las tasas de urbanización tan altas que registran los países en desarrollo harán que, incluso en muchos países que son predominantemente rurales en la actualidad, más de la mitad de su población viva en zonas urbanas dentro de dos décadas. No obstante, debido a que —sobre todo en el mundo en desarrollo— no pensamos aún en planes para el futuro para hacer que nuestras ciudades sean más agradables o, incluso, habitables para la mayoría de quienes viven en ellas, la tendencia actual consiste en promover urbes monstruosas en donde reinan los embotellamientos, la desigualdad y la inseguridad.

En octavo lugar, puesto que la participación del Estado en la economía se ha convertido ya en una necesidad insoslayable, hay que elaborar métodos y prácticas que hagan más democrática y responsable su actuación tanto a escala nacional como internacional. Se está dedicando una gran cantidad de dinero público —y seguirá dedicándose en el futuro— a planes de salvamento financiero y a la inyección de estímulos fiscales. El modo de realizar estos desembolsos tiene hondas consecuencias en la distribución de los recursos, en el acceso a los mismos y en las condiciones de vida de los contribuyentes normales y corrientes con cuyos impuestos se financian. Así pues, resulta esencial rehacer la arquitectura de la economía mundial para que su funcionamiento sea más democrático. Y es incluso más importante que los Estados de todo el mundo diseñen y ejecuten sus políticas económicas de un modo más transparente y más atento a las necesidades de la mayoría de sus ciudadanos.

Por último, necesitamos forjar un marco económico internacional que sustente todos estos objetivos, lo cual no se circunscribe al mero hecho de vigilar y regular los flujos

de capital para que no hagan descarrilar ninguna de las estrategias mencionadas. Los organismos mundiales que fijan las reglas del comercio, la inversión y la producción en el plano internacional deben prestarse también a reformas internas que les den una estructura y un carácter verdaderamente más democráticos, cuyo espíritu, propósitos y funcionamiento estén al servicio de los ciudadanos. La financiación del desarrollo y la conservación de los recursos mundiales deben convertirse en objetivos primordiales de los organismos económicos del planeta, lo cual lleva consigo que no pueden seguir sometidos a un modelo económico cada vez más desacreditado debido a su profundo desequilibrio.

Fuente de información:

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s4ghosh.pdf>

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/index.htm>

Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas (OIT/RIT)

La Revista Internacional del Trabajo (RIT) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), volumen 129 (2010), núm. 2, de periodicidad trimestral, publicó el 2 de septiembre de 2010, en Ginebra, Suiza, el artículo titulado *Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas* de Raymond Torres⁴.

Resumen

La actuación incompleta frente a la crisis ha acarreado secuelas. Desde el principio se hizo hincapié en los estímulos a la economía, en reducir las pérdidas de empleos y en el sostén a los estratos más débiles. Así se logró impedir otra Gran Depresión, a costa de ahondar los déficit públicos, pero se cometió el error de salvar los bancos a la

⁴ Director del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT; dirección electrónica: torresr@ilo.org. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos sólo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

deriva sin reformar el sistema financiero disfuncional que había desencadenado la crisis. Ahora, la reacción de los mercados financieros a la elevación del endeudamiento público ha hecho volver al mundo al rumbo tradicional de una economía política de libre mercado, saneamiento de la hacienda pública, adelgazamiento del Estado y retroceso de la protección social. Ahora acechan dos peligros: la agravación de la desigualdad y la inestabilidad económica.

En los planteamientos programáticos han predominado desde la década de 1970 las teorías neoclásicas según las cuales el desempleo obedece principalmente a las estructuras rígidas (Howell, 2010). Según estos presupuestos, el propósito principal de las políticas macroeconómicas consiste en garantizar la estabilidad financiera, mientras que el instrumento esencial para promover el crecimiento y reducir el desempleo de manera duradera son las reformas que aseguren la libertad del mercado. Por tanto, la teoría económica sostiene que las fuerzas del mercado, si se les deja en completa libertad, realizarán una asignación óptima de los recursos.

La crisis financiera que estalló a raíz del hundimiento de Lehman Brothers en septiembre de 2008 obligó a que se reconsideraran hasta cierto punto estos presupuestos políticos y, más concretamente, se volvió a reconocer de manera general la validez de las políticas macroeconómicas anticíclicas para sustentar la economía y los puestos de trabajo (FMI, 2009). Al contrario de lo ocurrido en crisis anteriores, se fortaleció la protección social, mejorando, sobre todo, la cuantía y la duración del seguro de desempleo, descartando la idea de que un aumento de las prestaciones sociales agudizaba las distorsiones del mercado. Los resultados iniciales de este nuevo planteamiento fueron provechosos y cabe sostener que probablemente se evitó otra Gran Depresión gracias a las medidas monetarias anticíclicas y a los planes de estímulo estatal socialmente incluyentes adoptados en 2008 y 2009.

Ahora bien, el cambio de postura se realizó sin tener presentes los factores microeconómicos que habían causado la crisis y es evidente que no se ha hecho lo debido para reparar los desequilibrios económicos ligados al reparto ineficiente y desigual de los ingresos (IIEL, 2008, y Rajan, 2010). Y se ha avanzado poco en la reglamentación del sistema financiero, debido a lo cual el margen que les queda a las políticas de estímulo macroeconómico para reavivar la economía mundial es ya muy estrecho y se reduce cada vez más.

Comenzamos el presente artículo con un análisis de las causas de la crisis en la economía real y en el sistema financiero y de sus interrelaciones. Estudiaremos después las posibilidades que encierran las políticas presupuestarias, fiscales y monetarias —es decir, unos remedios que, sin dejar de ser indispensables, no hacen frente a las causas verdaderas de la crisis— de fomentar la reanudación de un crecimiento equilibrado. Al final extraeremos las enseñanzas programáticas del análisis.

Las desigualdades de ingresos y la crisis: el nexo olvidado

La responsabilidad del sistema financiero en la crisis ha sido debatida acaloradamente. Puede leerse un análisis pormenorizado de los errores que condujeron al colapso en el 79°. Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales (BPI, 2009), que pone de relieve la serie de fallas estructurales que padecía el propio sector. Así, los acicates económicos a los directivos de los bancos habían tomado un cariz alarmante: en vez de recompensar el rendimiento a largo plazo y la eficacia de los préstamos bancarios a la economía real, la retribución de los ejecutivos de la banca dependía de la asunción de riesgos excesivos en operaciones basadas en un endeudamiento exagerado. Por otra parte, idearon técnicas complejas que les permitieron embolsarse una porción de los beneficios de estas operaciones arriesgadas mientras que las pérdidas eventuales se imputaron parcialmente a los acreedores (y,

después de estallar la crisis, a toda la sociedad). Aparte de pagar unos incentivos inapropiados que premiaban excesivamente la asunción de riesgos, los bancos llevaban a cabo actividades que se salían del ámbito normal de la profesión bancaria. Según algunas estimaciones, en los Estados Unidos de Norteamérica se realizaban más operaciones fuera del perímetro de control cautelar del sistema de la Reserva Federal (el banco central del país) que dentro de él (Rajan, 2010). Dicho en términos más generales, los bancos se aventuraron por su cuenta en la realización de nuevas actividades, en vez de mantenerse en su función tradicional de intermediarios entre los ahorradores y los inversores de la economía real.

Ahora bien, aunque la crisis estalló en el sistema financiero, un factor fundamental se había gestado fuera: los frutos del crecimiento se repartieron de manera ineficiente durante el período anterior a la crisis. En la mayoría de los países, los salarios subieron menos de lo que hubiese justificado la evolución de la productividad a lo largo de los dos decenios que precedieron a la tormenta. Por este motivo, el porcentaje de los salarios dentro del PIB disminuyó en la mayoría de los países (ver cuadro siguiente), mientras que subía en la misma medida el porcentaje de los beneficios brutos. La “moderación salarial” se tradujo en un estancamiento de los ingresos reales de los trabajadores con remuneración baja de muchos países, que fue sufrido por ellos y por sus familias. Pongamos por ejemplo a los Estados Unidos de Norteamérica: los salarios reales medianos aumentaron tan sólo un 0.3% al año entre 2000 y 2006, al tiempo que la productividad de la mano de obra se elevaba en un 2.5% anual. Simultáneamente, la proporción de los ingresos que capta el 10% de las familias más ricas ha ido en aumento, lo que hace pensar que la moderación de los salarios de las familias de ingresos medios y bajos es todavía más pronunciada de lo que indica la disminución del porcentaje de los salarios dentro del PIB. Así, los altos directivos de las empresas privadas han podido beneficiarse enormemente de la nueva situación mundial, que ha dado lugar a una progresión de sus ingresos mucho más rápida que la de la familia media. La remuneración de los directivos de las quince empresas

mayores estadounidenses comparada con el salario promedio del país aumentó de 370 veces a 521 veces entre 2003 y 2007 (Ebert, Torres y Papadakis, 2008). Habida cuenta de la propensión al consumo relativamente alta de las familias de bajos ingresos, la moderación salarial instauró un sesgo a la baja de la demanda agregada tanto en las economías avanzadas como en las emergentes. Por otra parte, el alza de los beneficios no fomentó las inversiones reales porque buena parte de ellos fue a parar al sector financiero en vez de ir a la economía real (véase más adelante).

**VARIACIÓN DEL PORCENTAJE CORRESPONDIENTE A
LOS SALARIOS DENTRO DEL PIB EN ALGUNOS PAÍSES**

	1995	2000	2007
Alemania	69.8	70.0	64.9
Brasil	42.6	40.5	40.1
Canadá	63.0	61.3	60.8
China	52.3	51.9	39.7
Corea, República de	83.8	76.9	77.0
Estados Unidos de Norteamérica	67.4	68.6	65.7
Francia	68.8	67.5	67.3
India	67.2	75.0	74.1
Italia	70.3	66.2	67.2
Japón	63.6	61.7	57.7
Reino Unido	67.7	69.2	68.5

Nota: El cuadro muestra el porcentaje de la remuneración total de los trabajadores asalariados dentro del PIB, corregido con arreglo a la proporción de trabajo asalariado existente en cada país (salvo en China, donde no se pudo hacer por falta de datos). Este ajuste se acostumbra a hacer porque es necesario para valorar los efectos automáticos de la variación de la composición de la población ocupada en el referido porcentaje.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la base de datos de Cuentas Nacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La moderación salarial tuvo dos consecuencias que se reforzaron mutuamente. La primera es que la deuda privada se acrecentó en algunos países avanzados como los Estados Unidos de Norteamérica, España, Irlanda y Reino Unido. A pesar del estancamiento de los ingresos reales, las familias pudieron comprar bienes duraderos

y viviendas gracias a los créditos bancarios (IIEL, 2008, y Stiglitz, 2009). Debido a la falta de una reglamentación eficaz, los bancos estuvieron en condiciones de conceder préstamos a las familias que la prudencia habría rechazado. Así pues, la expansión de la demanda interna en los Estados Unidos de Norteamérica y en algunas economías avanzadas se financió con una acumulación de deuda privada.

La segunda consecuencia se acusó en las economías emergentes, en donde el sistema financiero estaba reglado de manera más estricta, por lo que la moderación salarial redujo directamente la demanda interna. El problema se vio agravado porque estos países tienen unos sistemas de protección social endebles. Al no existir regímenes de jubilación y seguro de enfermedad con prestaciones suficientes, las familias previsoras procuran acumular ahorros, por lo que moderan sus gastos. De ahí que fuese esencial para el crecimiento económico de estos países la penetración en los mercados de las economías avanzadas, sobre todo en aquellos muy endeudados cuya demanda interna era más potente. Así fue como Asia oriental, en particular China, y las economías con recursos abundantes de petróleo generaron unos superávits comerciales cada vez mayores y una “superabundancia de ahorros” mundial. Y ello permitió que los tipos de interés alcanzaran niveles históricamente bajos a comienzos de los años 2000, concediéndose créditos baratos incluso a prestatarios peligrosos y dando pábulo a la gestación de burbujas inmobiliarias (Bernanke, 2005).

Durante un tiempo pareció que se podía mantener la coexistencia de un crecimiento basado en el endeudamiento en algunos países desarrollados y el crecimiento impulsado por las exportaciones de las grandes economías emergentes. Los excedentes de estas últimas servían para financiar los déficits de los primeros y la economía mundial se expandía velozmente. Pues bien, la demanda propulsada por el endeudamiento resultó ser el talón de Aquiles de este modelo económico. Cuando la Reserva Federal elevó los tipos de interés en 2006-2007, el costo de los préstamos sólo aumentó un poco, pero ello fue suficiente para provocar una cascada de impagos

de cuotas. El problema se propagó rápidamente por todo el sistema financiero debido a la complejidad de los productos financieros —que había hecho muy difícil valorar el grado de riesgo— y a las estrechas interrelaciones que mantienen las entidades financieras.

Por último es de destacar que la moderación salarial y el aumento simultáneo de la proporción de los beneficios empresariales no fortalecieron la economía real. El porcentaje de la formación de capital fijo real dentro del PIB sigue una trayectoria descendente en las economías avanzadas y en los países emergentes y en desarrollo considerados en conjunto (ver cuadro siguiente). Algunos estudios han demostrado que, debido a la escasísima rentabilidad de las inversiones productivas antes de la crisis, la productividad también adoptó una tendencia descendente en las economías avanzadas desde principios del decenio de 2000 (Brackfield y Oliveira Martins, 2009). Ello señala claramente que la moderación salarial y la expansión económica impulsada por el endeudamiento no lograron elevar el crecimiento real. En suma, la agravación de las desigualdades de ingresos resultó ser económicamente ineficiente.

FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO REAL EN PORCENTAJE DEL PIB

	1988-1995	1996-2003	2004-2008	2009
Mundo	23.4	22.1	23.1	21.5
Economías avanzadas	22.7	21.3	21.2	18.0
Economías emergentes y en desarrollo	26.2	24.9	28.5	29.2

FUENTE: FMI (2010a).

Responder a la crisis sin atajar sus causas: beneficios, desventajas y límites

Los gobiernos reaccionaron con celeridad y con medidas de gran alcance para atajar las consecuencias de la crisis. Primero, sustituyeron la demanda impulsada por el endeudamiento privado -que se había paralizado a causa de la crisis- por estímulos

basados en el endeudamiento público. La mayoría de los países que tenían margen en el erario público aplicaron reducciones discrecionales de los impuestos, aumentos del gasto estatal o una mezcla de ambas medidas. Los planes públicos de estímulo ascendieron aproximadamente al 1.7% del PIB mundial (IIEL, 2009a).

Segundo, para hacer frente a la parálisis del crédito interbancario y al peligro de un derrumbe general del sistema financiero las autoridades monetarias redujeron los tipos de interés a unos niveles nunca vistos y dieron ayudas colosales a los bancos, entre ellas, garantías de crédito, inyecciones de capital e, incluso, la nacionalización de entidades insolventes. El salvamento del sistema financiero se estima que ha costado unos 11.4 billones de dólares estadounidenses a los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea (UE), es decir, alrededor de una sexta parte del PIB mundial.

Tercero, se realizaron esfuerzos para evitar las soluciones meramente internas (nacionales) que hubieran agudizado el hundimiento de la demanda y del comercio causado por la crisis. Este punto era muy importante para las economías emergentes y en desarrollo que habían puesto sus esperanzas en una estrategia de crecimiento impulsada por las exportaciones. Se comprendió también que era peligrosa una posible deflación salarial. Los representantes de los gobiernos, empresarios y trabajadores de todo el mundo aprobaron en junio de 2009 un Pacto Mundial para el Empleo en el que se advirtió del peligro de una espiral de recortes salariales (OIT, 2009).

Ventajas de tratar los síntomas y no las causas de la crisis

De manera general, las medidas expuestas lograron que la economía mantuviera el aliento y evitar más pérdidas importantes de puestos de trabajo. El Instituto Internacional de Estudios Laborales calcula que se salvaron o crearon así más de veinte millones de puestos de trabajo (IIEL, 2009a). Estos resultados relativamente buenos se deben a la rapidez con la que actuaron los Estados, pues, al adoptar los

planes de estímulo poco después de que estallara la crisis, fue posible que éstos surtieran efectos notables en favor del empleo a mediados de 2010. El aplazamiento de las medidas durante tres meses hubiera retrasado en seis meses la recuperación del empleo, lo cual indica que la inacción tiene desventajas considerables en este ámbito (*ibíd.*).

Por otra parte, la pérdida de empleos fue amortiguada por la índole de la propia respuesta política (Torres, 2010). Las respuestas a la crisis de la mayoría de los países han consistido principalmente en estimular la demanda agregada. Se ha procurado, en particular, mejorar la protección social (como en el Brasil o la India), ampliar o prorrogar las prestaciones de desempleo (el Japón, los Estados Unidos de Norteamérica), evitar disminuir los salarios mínimos y arbitrar otras medidas en favor de los estratos sociales con ingresos bajos. Estas actuaciones, al sostener la capacidad adquisitiva del pueblo llano, han avivado efectivamente la demanda agregada y han aligerado algo la factura social de la crisis. El gasto en infraestructura también figura en cabeza de muchos planes de estímulo ya que, además de apuntalar la demanda agregada, mejora la capacidad de producción del país a largo plazo. En países como Alemania, Francia y Países Bajos se ha fomentado el trabajo de breve duración con subvenciones estatales; en otros como Australia y Estados Unidos de Norteamérica se ha difundido mucho el trabajo a tiempo parcial. Estas políticas y prácticas han contribuido a paliar las pérdidas de puestos de trabajo y a mantener los niveles de empleo.

Limitaciones de los remedios parciales

Ahora bien, este éxito de partida no fue suficiente para corregir los principales desequilibrios que habían llevado a la crisis, especialmente en lo tocante al sistema financiero disfuncional. Como manifestó el Banco de Pagos Internacionales (BPI), que tal vez sea el organismo bancario internacional más autorizado: “una crisis

financiera se parece a una enfermedad. En ambos casos, encontrar una cura requiere identificar y después tratar las causas de la afección” (BPI, 2009, pág. 4). Lamentablemente, pasados dos años desde el inicio de la crisis, todavía no se han atajado las causas del mal.

En su 80.º informe anual, el mismo organismo señala que se ha avanzado en el logro de un entendimiento internacional sobre la orientación de las reformas (BPI, 2010). Por ejemplo, los bancos centrales más importantes reconocen que hay que mejorar cuantitativa y cualitativamente la capitalización de los bancos. Están en estudio unas directrices para reducir “los incentivos distorsionados que incitan a los directivos a incrementar los beneficios a corto plazo sin tener presentes los riesgos a largo plazo a los que exponen a su entidad y al sistema en su conjunto” (*ibíd.*, pág. 16). Han sido ideados nuevos instrumentos de supervisión, entre los cuales destacan las denominadas “pruebas de solvencia” a las entidades bancarias europeas. Se está debatiendo la reglamentación del perímetro de las operaciones de los bancos para impedir que haya un volumen excesivo de operaciones no estrictamente bancarias. Sin embargo, aparte de dichas directrices tan necesarias y de las reformas prometidas, apenas se ha hecho nada.

Una primera consecuencia de la gradualidad de la reforma financiera es que los bancos no confían unos en otros. El crédito interbancario sigue estando anémico, por lo que el volumen de los créditos concedidos a la economía real ha disminuido en los países desarrollados, donde la situación es muy preocupante para las pequeñas empresas. Según las encuestas efectuadas, por ejemplo, en la UE hay todavía muchas empresas, especialmente pequeñas y medianas, que siguen chocando con obstáculos para lograr préstamos (IIEL, 2009b). Es decir, la reestructuración y el salvamento de los bancos ni reavivaron los créditos ni facilitaron el acceso a los mismos de las empresas de la economía real.

En segundo lugar, se ha creado un problema grave de “riesgo moral” al salvar a los bancos sin imponer reformas profundas. Es un asunto de incentivos, no de tamaño de los bancos (Blundell-Wignall, Wehinger y Slovik, 2009).

Tercero, en un sistema financiero no reformado, los flujos internacionales de capitales seguirán siendo sumamente variables. Hay pruebas de que esos flujos se han vuelto mucho más inestables desde el advenimiento de la mundialización financiera, lo cual facilita una repetición más frecuente de las crisis financieras. Un precedente de la crisis de 2008 fue la conocida crisis asiática de finales de los años noventa. América Latina ha sorteado también varias crisis causadas tanto por la mala administración del sistema macroeconómico como por los ataques de frenesí y de pánico que sufren los sistemas financieros.

Cuarto, un problema más fundamental es que el sector financiero se ha desarrollado más allá de límites razonables y que sus prácticas se han propagado por la economía no financiera. Se ha repetido hasta la saciedad que los beneficios de hoy serían las inversiones de mañana y los puestos de trabajo de pasado mañana, mas la realidad no ha hecho buenas esas expectativas. Una gran parte del aumento de los beneficios ha ido a parar a manos del sector financiero —la parte de este sector en los beneficios empresariales ascendía al 42% antes de la crisis, frente a aproximadamente el 25% a principios del decenio de 1980 (IIEL, 2009b)— y los beneficios de las empresas no financieras se dedican más a abonar dividendos que a invertir en la economía real. En el año 2000 y años siguientes, sólo menos del 40% de los beneficios de las empresas no financieras de los países desarrollados se invirtieron en bienes de equipo, ocho puntos porcentuales menos que a principios de los años ochenta. Las presiones cada vez mayores que se hacen con el afán de lograr más y mejores rendimientos han sido perjudiciales para los salarios y la estabilidad laboral de la economía real. La disminución mundial de los salarios en porcentaje del PIB ha sido más pronunciada

en los países en que más generalizadas estaban las prácticas financieras arriesgadas (IIEL, 2008).

Por lo dicho, la reforma del sistema financiero es esencial tanto para hacer posible la recuperación a breve plazo como para apuntalar el crecimiento económico a largo plazo.

Costos económicos y factura social

Las medidas excepcionales adoptadas en la estela de la crisis han sido muy onerosas para el erario. La deuda pública se ha acrecentado de manera considerable, contrarrestando automáticamente la disminución de la deuda privada que ha ocurrido desde el comienzo de la crisis, el denominado proceso de “desapalancamiento” (ver siguiente cuadro). Además, se ha sacado todo el partido posible de la política monetaria: con tipos de interés próximos a cero y aumentos muy importantes de la liquidez, los bancos centrales han hecho lo que podían para contrarrestar la carestía crediticia. A consecuencia de todo ello, los gobiernos empezaron a cambiar de actitud en el año 2010, pasando del estímulo a la austeridad.

**VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES DE LA DEUDA DE
LOS HOGARES Y LA DEUDA PÚBLICA EN PORCENTAJE DEL PIB**

	Variación de la deuda de los hogares de 2002 a 2007	Variación de la deuda pública de 2007 a 2009	Variación de la deuda de los hogares de 2007 a 2009
Alemania	-10.4	5.9	-10.4
Canadá	18.3	5.6	-8.5
España	28.0	19.1	-12.9
Estados Unidos de Norteamérica	19.1	16.0	-8.5
Francia	14.0	13.7	-3.4
Italia	12.1	12.0	-4.8
Japón	14.1	14.7	-6.4
Reino Unido	24.0	23.5	-34.3
Promedio	14.9	13.8	-11.2

Nota: La variación de la deuda de los hogares del Japón y del Reino Unido corresponde a los años 2002-2008 y 2002-2006, respectivamente. La variación de la deuda pública de los mismos países corresponde a los años 2008-2009 y 2006-2009, respectivamente.

FUENTE: Elaboración propia con cifras de la base de datos de Cuentas Nacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del FMI (2010b).

La crisis griega que estalló a finales de 2009 y ganó ímpetu a principios de 2010 dio la primera señal importante de que la política daría un vuelco a la austeridad. Los gobiernos habían salvado a los inversores con planes generosos -a los que se debió en parte la escalada de la deuda pública-, pero éstos se mostraron reacios a financiar los crecientes déficit públicos.

Como resultado de ello, la austeridad de la hacienda pública se está propagando por Europa y fuera de este continente. La austeridad presupuestaria debilitará la frágil recuperación económica que se había iniciado y, de hecho, no es probable que la demanda interna privada crezca hasta compensar el recorte de la demanda pública: las inversiones privadas todavía están coartadas por la atonía de los créditos bancarios y la incertidumbre que pesa sobre la demanda; y el consumo está deprimido por las sombrías perspectivas del empleo conjugadas, en algunos países, con reducciones salariales. La demanda interna privada podría haber sido mayor si los bancos hubiesen

tenido los incentivos idóneos para prestar a la economía real, pero ante la incapacidad de los gobiernos para efectuar reformas financieras, los bancos prosiguen con las mismas prácticas que condujeron a la crisis financiera.

Aunque la perspectiva de la demanda interna es desoladora, no está claro que la demanda externa pueda convertirse en el motor principal de la expansión económica y la creación de empleo. “Alguien más” tiene que importar, y no es probable que suceda si la política de austeridad se generaliza o si las economías emergentes —sobre todo China—, que se basan principalmente en las exportaciones para impulsar el crecimiento, no consiguen estimular la demanda interna.

La austeridad de la hacienda pública también tendrá un efecto directo en el empleo, no sólo ahora sino en los años venideros. Muchos trabajadores están en empresas que se benefician de reducciones de jornada y otras medidas estatales de apoyo al desempleo parcial, que, si se suprimen, ocasionarán nuevas pérdidas de puestos de trabajo. Alrededor de cinco millones de personas trabajan con jornada reducida en las economías avanzadas (IIEL, 2009b). En cuanto a las personas que ya están desempleadas, es crucial mantener las prestaciones sociales para ellas y unos dispositivos bien concebidos de asistencia en la búsqueda de trabajo y de readiestramiento profesional porque, de no hacerse así, los desempleados acabarán por desalentarse y salir del mercado de trabajo, privando a la economía de valiosos recursos y resquebrajando la cohesión social. Durante las recesiones anteriores, cerca del 40% de los desempleados salieron del mercado de trabajo por término medio; pero la tasa de abandono es mucho menor en los países en que existe un sostén apropiado.

El descenso del volumen de empleo repercutirá, sobre todo, en los estratos sociales de ingresos bajos. El desempleo de larga duración y el problema de las cualificaciones profesionales que se quedan anticuadas son muy agudos en estos estratos, lo cual

ahonda las desigualdades de los ingresos que existían ya debido a los modelos de crecimiento desequilibrados del período anterior a la crisis.

No es, pues, raro que se extienda con rapidez en casi todos los países desarrollados la sensación de que reina la injusticia social. El aumento de la tasa de desempleo juvenil no hará más que agravar esta impresión de injusticia: en los países que disponen de datos es actualmente casi 2.5 veces más alta que la de los adultos (Ha y otros, 2010). Está disminuyendo la confianza en los gobiernos y, en pocas palabras, las medidas de austeridad han abonado el terreno para que surjan protestas sociales.

Se está cerrando un círculo vicioso de medidas de austeridad presupuestaria que abocará en un menor crecimiento económico, el cual, a su vez, repercutirá negativamente en el erario público y conducirá a más austeridad. Aún se está a tiempo de romperlo, a condición de que los gobernantes adopten una estrategia a medio plazo que dé primacía a los elementos básicos de la economía y al crecimiento equilibrado. Lo que está en juego es el riesgo de una recesión con dos vertientes: hundimiento prolongado del mercado de trabajo y resquebrajamiento de la cohesión social.

Salidas de cara al futuro

Si queremos que la economía mundial encuentre una senda de crecimiento sostenible es esencial abandonar el modelo que forman una demanda fundada en la acumulación de deuda privada, como hacen algunos países desarrollados, y un crecimiento fomentado por las exportaciones, como el que siguen otros países. Los planes de estímulo adoptados nada más estallar la crisis hicieron que la deuda pública sustituyera a la deuda privada como motor de la demanda en los países deficitarios y las inversiones estatales reemplazaran a las exportaciones en los países excedentarios. De este modo, los planes sólo dieron un alivio temporal. Hace falta reequilibrar a fondo el modelo.

Para ello es necesario, primero, que los ingresos del mercado vayan en consonancia con los fundamentos económicos. En particular, el aumento de los salarios reales debe ir al compás del alza de la productividad, lo cual reducirá la necesidad de apuntalar el consumo por medio de deuda privada o de ayudas estatales —ya sean prestaciones ligadas al ejercicio de una actividad, impuestos sobre la renta negativos u otras disposiciones de este género— en favor de los estratos sociales más débiles. Es un problema complejo y, para resolverlo, hacen falta instituciones laborales más fuertes (hablamos del salario mínimo, la libertad sindical, la negociación colectiva y asuntos semejantes), que sean capaces de garantizar un reparto equitativo de los frutos del crecimiento. Fortalecer la protección en caso de pérdida del empleo serenará a los trabajadores y les pondrá en una posición mejor para la negociación. Y atenuar la dualidad que caracteriza a muchos mercados laborales del mundo también será beneficioso en este sentido. La magnitud alcanzada por el trabajo informal en los países en desarrollo y por el empleo atípico en los países avanzados ha facilitado realmente el descenso de los salarios. La Ley de Contratos de Trabajo que entró en vigor en China en 2008 fortaleció los derechos de los trabajadores, por lo que liberó las aspiraciones reprimidas de alzas de salarios y de mejores condiciones laborales a fin de ponerlos en consonancia con el crecimiento económico logrado durante los años anteriores.

Segundo, para abandonar el modelo de crecimiento fundado en las exportaciones es indispensable que las economías emergentes consoliden los encadenamientos descendentes entre los sectores exportadores y el resto de la economía. También facilitarían las cosas en este sentido un aumento equilibrado de los salarios reales. Además, debería impulsarse el potencial de crecimiento de la economía rural y agrícola mediante inversiones públicas y servicios financieros. La labor del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES) es un ejemplo de ello. El plan de garantía del empleo de la India, y su ampliación reciente, son otros

ejemplos valiosos de lo que se puede hacer para fomentar la economía rural en tiempos de declive económico y después.

Varios autores ya han destacado que el crecimiento económico de las economías emergentes tiene que fundarse más en la demanda interna, alejándose de la estrategia basada en las exportaciones que predominaba antes de la crisis (Blanchard y Milesi-Ferretti, 2009). Podría ser muy provechoso al respecto el reforzamiento de la protección social, que, además de satisfacer las necesidades sociales, reduciría los ahorros excesivos, impulsaría la demanda interna y contribuiría a subsanar los desequilibrios mundiales. Hay indicios alentadores de que acaso ya se haya iniciado este camino hacia el equilibrio. Por ejemplo, el plan de estímulo adoptado frente a la crisis en China lleva un capítulo importante de asistencia social y subsidios monetarios a los jubilados. Según un estudio reciente, una expansión prudente de los regímenes públicos de pensiones de jubilación y seguro de enfermedad de China elevaría la proporción del consumo dentro del PIB entre un 0.2 y un 1.1% de aquí a 2025 (Instituto Global McKinsey, 2009), lo cual coadyuvaría a hacer de la demanda interna un motor más potente del crecimiento económico nacional y apuntalaría una recuperación duradera en todo el mundo.

Naturalmente, los ajustes de los tipos de cambio también podrían ayudar a reducir los desequilibrios mundiales. Sin embargo, la revaluación de las monedas de los países con superávit comercial respecto de las de los países comercialmente deficitarios tardará bastante tiempo en surtir efecto en la economía real; en cambio, el impulso de la demanda interna de los países con superávit comercial podría surtir efecto rápidamente, además de atajar algunas de las causas profundas de la crisis (Von Arnim, 2009).

Tercero, la reforma de la reglamentación del sector financiero y la corrección de los incentivos causantes de los riesgos excesivos y del “riesgo moral” moderarán la

demanda basada en el endeudamiento. También mejorará la asignación de los ahorros, de modo que esté más en consonancia con los fundamentos económicos y deje de fomentarse la consecución de rendimientos a corto plazo. Sería oportuno con este fin que se hiciera una separación más clara entre los bancos de inversión y los bancos comerciales. La instauración de un impuesto sobre los bancos, anunciada recientemente por algunos países de la UE, también es un paso en el buen camino. Por último, una pequeña tasa sobre las transacciones financieras podría resguardar un poco al sistema financiero de los ataques de frenesí y de pánico que tanto desestabilizan la economía real.

Si se afrontan los tres problemas mencionados, además de empezar a subsanar las causas profundas de la crisis financiera se estará construyendo una economía mundial más sostenible desde el punto de vista social. Un asunto preocupante es por qué razón se ha avanzado tan poco en la puesta en marcha de unas reformas tan necesarias. Nuevos análisis de economía política nos esclarecerán más adelante qué papel han desempeñado al respecto los profesionales de la banca y otros grupos de presión. Sería verdaderamente interesante saber por qué motivos el sistema multilateral fue incapaz de prevenir el resquebrajamiento del mercado mundial que desencadenó la crisis y por qué tal vez sea incapaz hoy en día de poner los remedios idóneos.

Fuente de información:

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s5torres.pdf>

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/index.htm>

Perspectiva jurídica de la crisis económica de 2008 (OIT/RIT)

El 2 de septiembre de 2010, la Revista Internacional del Trabajo (RIT) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), volumen 129 (2010), núm. 2, de

periodicidad trimestral, dio a conocer en Ginebra, Suiza, el artículo de Alain Supiot⁵ titulado *Perspectiva jurídica de la crisis económica de 2008*. A continuación se presenta el Resumen.

Resumen

La implosión que sufrieron los mercados financieros en 2008 fue síntoma de la crisis subyacente que padecen el derecho y las instituciones debido a la utopía neoliberal de un “mercado total”, omnipresente. Se trata de la despolitización “científica” de la economía y la conversión plena en mercancías del trabajo, la tierra, el dinero y el derecho, pues la competencia llega hasta la elección del ordenamiento jurídico más complaciente (“law Shopping”). Los mercados financieros fueron los primeros en desplomarse —al ser los que más se desreglamentaron—, y los contribuyentes están pagando ahora la factura. Hasta los mercados de recursos naturales y de “recursos humanos” están amenazados. El autor aboga por un retorno al espíritu de la Declaración de Filadelfia de 1944 y por el restablecimiento del imperio de la ley a fin de acabar con la subordinación de la humanidad a la eficiencia económica.

La implosión de los mercados financieros sobrevenida en el otoño de 2008 no es más que el síntoma de una crisis más profunda, que es en lo fundamental una crisis del derecho y de las instituciones. Para poder funcionar correctamente, los mercados deben inscribirse en un mundo institucional de tres dimensiones, en el que las relaciones entre los agentes económicos estén bajo la égida de una tercera instancia, garante de la lealtad de sus intercambios y de la perdurabilidad de la vida humana. Para entenderlo basta con acercarse a la plaza de un mercado medieval, por ejemplo, la Marktplatz de Bruselas, cuya belleza arquitectónica exalta su significación

⁵ Residente permanente y director del Instituto de Estudios Avanzados de Nantes; sitio en Internet: <www.iea-nantes.fr>. El presente artículo recoge algunos de los análisis expuestos en una obra reciente del propio Supiot (2010). Publicaremos una recensión de este libro acerca de “el espíritu de Filadelfia” en la próxima entrega de la *Revista Internacional del Trabajo*. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos sólo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

institucional. En torno a esta plaza se encuentran las sedes de las instituciones de las que dependía el buen funcionamiento del mercado: el ayuntamiento, en donde se reunía la autoridad municipal garante de la regularidad de los intercambios (control de los pesos y las medidas); las casas de diferentes oficios (carniceros, panaderos, cerveceros, etcétera) en donde se reunían las cofradías garantes de las normas y la calidad del trabajo, sin las cuales no habría riquezas que intercambiar. Estos edificios, además, fijaban los límites del espacio mercantil. Quien salía de él, por ejemplo, para ir al palacio de justicia o al palacio real, se encontraba sometido a reglas diferentes de las del mercado. Pues si las leyes del mercado rigiesen también a los jueces o a los dirigentes políticos, sus decisiones estarían en venta, la Ciudad estaría corrompida y los comerciantes honrados ya no podrían trabajar libremente en ella. Este desmantelamiento de las bases institucionales de los mercados es lo que la doctrina ultraliberal lleva promoviendo desde hace más de treinta años. En pos de la utopía de un mercado sin límites, ha obrado por el allanamiento de la tierra, para que surja un mundo plano⁶ en el que los lazos entre los hombres y las propias leyes se puedan tratar como productos (Friedman, 2006). La crisis sin precedentes que estalló en 2008 da una idea de las catástrofes engendradas por esa utopía y nos mueve a restablecer el imperio de la ley en lugar de promover el mercado de la ley, es decir, del derecho (“*aw Shopping*”).

Los pilares institucionales de los mercados

Los mercados modernos ya no poseen la unidad geográfica y arquitectónica de las ferias medievales, pero su funcionamiento sigue sujeto a las mismas condiciones institucionales. Sólo puede concertarse un verdadero contrato si las partes a que obliga están bajo la égida de un garante del respeto de la palabra empeñada (los dioses, el Rey, el Estado, etcétera). A falta de este garante, el contrato no tiene más

⁶ Hay una prefiguración de esa utopía en la novela de Edwin A. Abbott titulada *Flatland, A romance of many dimensions*, primera edición, 1884; traducida al español en 1976: *Planilandia: una novela de muchas dimensiones* (Madrid, Guadarrama). Ota De Leonardis (2008) ha puesto de manifiesto la viva actualidad de esta novela.

valor que la ley del más fuerte. Del mismo modo, el derecho de propiedad no es una relación binaria entre un hombre y una cosa, pues su ejercicio también requiere de la existencia de un tercero que garantice que todos respeten la propiedad de cada cual (Macfarlane, 1998). Cuando no se da esta condición —si, por ejemplo, el Estado falla o está corrompido—, deja de sostenerse la ficción de un vínculo que une una cosa a una persona y a una sola. Vuelven entonces al primer plano los lazos de dependencia entre los seres humanos: los débiles tienen que someterse a los fuertes para que no los maten ni los despojen de sus escasas posesiones.

Dicho de otro modo, los mercados se fundan en bases institucionales que se han minado metódicamente durante treinta años de liberalismo a ultranza, desregulando los mercados financieros y haciendo que compitan la legislación sociolaboral con la medioambiental. Era previsible, desde el mero punto de vista jurídico, que los mercados financieros, cuya liberalización era la más completa, fueran los primeros en desplomarse. Su implosión era igualmente previsible desde el punto de vista económico y la habían vaticinado hace mucho tiempo algunos economistas que no publican en las revistas económicas con comité de lectura y a los que nadie piensa nunca en conceder el premio atribuido todos los años “en memoria de Alfredo Nobel”⁷.

La economía de mercado es mucho más antigua que el capitalismo⁸. Lo propio de éste es hacer del mercado un principio general de ordenamiento de la vida económica. Ahora bien, para ello hay que tratar la tierra, el trabajo y la moneda como si fuesen mercancías, lo cual no es, desde luego, el caso (Polanyi, 1944, págs. 71-80). La economía de mercado se basa, por tanto, en ficciones jurídicas. Ahora bien, las ficciones jurídicas no son ficciones novelescas: sólo son “sostenibles” a condición de que sean humanamente vivibles. Sin un derecho del medio ambiente que salvaguarde

⁷ Citaremos, en Francia, a Jean-Luc Gréau (1998), cuyo título no puede ser más explícito por su mención de “la dolencia financiera del capitalismo”, y, más recientemente, a François Morin (2006).

⁸ Acerca de la necesidad de diferenciarlos, véase Amato y Fantacci, 2009, pág. 329.

eficazmente los recursos naturales, no podremos actuar durante mucho tiempo como si la naturaleza fuese una mercancía. Sin un derecho sociolaboral que proteja efectivamente a los “recursos humanos”, no se podría asegurar la perennidad de los mercados de trabajo. Al proclamar que “el trabajo no es una mercancía” y abogar por la extensión de las medidas de seguridad social con miras a “garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”, la Declaración de Filadelfia comprometía a los Estados a dotarse de un derecho del trabajo y de la seguridad social que garantizara la seguridad física y económica de los asalariados y de sus familias, es decir, a sentar los pilares jurídicos indispensables para el funcionamiento perdurable de los mercados de trabajo de generación en generación (véase Supiot, 2000).

Esos pilares fueron colocados en el plano nacional y han sido desmantelados gradualmente a medida que avanzaba la globalización. Lo mismo sucede con los mercados monetarios, cuya desregulación se ha llevado a cabo de manera sistemática y cuyos efectos devastadores sólo ahora empezamos a sentir. Privadas de esos pilares, las normas del libre cambio pierden su anclaje en la diversidad de las poblaciones, los territorios y los productos. Podemos seguir durante cierto tiempo actuando como si el trabajo, la tierra o la moneda existiesen con independencia de los trabajadores, los medios naturales o la economía real, pero esas ficciones acaban forzosamente por derrumbarse, alcanzadas por el principio de realidad. Contrariamente a la fe ingenua de quienes adoran al mercado, el desmantelamiento de los derechos nacionales no permite en modo alguno que surja “el orden espontáneo del mercado”, sino que se limita a socavar los cimientos institucionales de los mercados, pues no existe una economía de mercado, sino una diversidad de dispositivos jurídicos que instituyen diferentes tipos de mercado: diferentes por la índole de los productos y servicios intercambiados, y, asimismo, por las historias y las culturas jurídicas respectivas.

El advenimiento del “mercado total”

Para aprehender con exactitud el proceso actual de desmantelamiento de las bases institucionales de los mercados es menester distinguir entre dos tipos de fenómenos muy diferentes, que hoy día aparecen subsumidos en las palabras fetiche de “globalización” y “mundialización”. La abolición de las distancias físicas en la circulación de los signos entre los hombres es un fenómeno estructural, que dimana de las nuevas técnicas de digitalización. En cambio, la libre circulación de los capitales y las mercancías es un fenómeno coyuntural, causado por decisiones políticas reversibles (el desmantelamiento de las fronteras comerciales) y por la explotación excesiva temporal de recursos físicos no renovables (precio artificialmente bajo de los transportes). La conjugación de estos dos fenómenos distintos nos ha llevado a la utopía de un “mercado total”, bajo cuya égida tanto los seres humanos como los signos y las cosas se prestan a ser conmensurables y movilizables en una competencia que ha pasado a desplegarse en todo el planeta. Seres humanos, signos y cosas se prestan a ser “liquidados” en el sentido jurídico del término⁹.

El mercado es “total” en el sentido que dio a esa palabra Ernst Jünger al acabar la Gran Guerra para designar un modo de organización basado en la movilización de absolutamente todos los recursos humanos, técnicos y naturales, para “poder enviarlos al frente las veinticuatro horas del día, donde un proceso sangriento de consumo desempeñaba el papel del mercado” (Jünger, 1930)¹⁰. La Primera Guerra Mundial fue el momento fundacional de aquella transformación de los hombres en combustible que alimenta el funcionamiento monótono de una máquina de guerra similar a “una turbina que se abastece con sangre humana”. Los métodos de organización adoptados en la posguerra de la primera contienda mundial se ajustaron a aquel modelo de

⁹ Se dice que una deuda o un crédito es líquida cuando se puede convertir en una cantidad determinada de moneda. La liquidación de un bien consiste en volverlo fungible, en convertirlo en derechos monetarios (para leer una explicación de “liquidación” y “líquido”, véase Cornu, 1987).

¹⁰ Este artículo de Ernst Jünger sirvió de inspiración al concepto de “Estado total” que elaboró más adelante Carl Schmitt.

gestión y al afán por convertir cualquier especie de ser o de cosa en energía disponible, lo que hizo nacer el universo regido por las ideas de los directores ejecutivos que sigue siendo el nuestro y que Jünger describía en 1932 con estas palabras:

Lo propio de nuestra situación consiste en que el imperativo del récord rige nuestros movimientos y en que el criterio del resultado mínimo que se nos impone consiste en unas exigencias que aumentan de modo ininterrumpido. Este hecho impide totalmente que la vida, en cualquier ámbito que consideremos, pueda estabilizarse conforme a un orden firme e indiscutible. El modo de vida se asemeja más bien a una carrera mortal en la que debemos tensar todas nuestras energías para no perderla (Jünger, 1932).

Si la competencia económica se ha convertido en el fin último del orden jurídico, ello se debe a la adhesión al dogma según el cual expandir la producción y el comercio es un fin en sí mismo que sólo se puede alcanzar poniendo a competir a todos los seres humanos de todos los países. Con la exposición de ese dogma se inicia el Acuerdo de Marrakech por el que se funda la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según el primer párrafo de su preámbulo, las relaciones entre los Estados “en la esfera de la actividad comercial deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios” (OMC, 1994). El contraste con la Declaración de Filadelfia es llamativo. En el Acuerdo de Marrakech, el avance de indicadores económicos cuantificables (tasa de empleo, volumen considerable y siempre creciente (*sic*) de ingresos y de demanda) y el acrecentamiento “de la producción y el comercio de bienes y servicios” gozan de la consideración de fines en sí mismos. Los seres humanos han desaparecido de la lista de los objetivos asignados a la economía y al comercio; y, con ellos, toda mención a su libertad, a su dignidad, a su seguridad económica y a su vida espiritual.

Lo mismo que el rey Midas transformaba en oro todo lo que tocaba, el “mercado total” todo lo convierte en recurso económico. Tenidos por meros instrumentos de las actividades económicas, y no ya por el fin de las mismas, hombres y mujeres quedan sumergidos en el universo indiferenciado de los “recursos” necesarios para el funcionamiento del mercado¹¹. Durante mucho tiempo estuvo circunscrito a los trabajadores, pero este proceso de objetivación de los seres humanos se ha extendido a todo acreedor o deudor gracias a las técnicas más recientes de titulización, que, además de permitir transformar un vínculo personal en bien negociable, hacen desaparecer cualquier huella de las personas involucradas en ese vínculo. Influidos por el análisis económico del derecho, los especialistas del derecho mercantil han defendido activamente desde hace veinte años esta dilución de las personas en el mundo de las cosas. Han abogado, en particular, por que los vínculos entre acreedores y deudores se consideren de manera objetiva,

como si se tratase de meras cosas, de una relación de patrimonio a patrimonio, más que de persona a persona. El régimen de la cesión de créditos se inspira, pues, en el régimen de la venta de bienes muebles, y la garantía se convierte en un accesorio de la cosa vendida. Esta objetivación de la obligación permite, precisamente, organizar su explotación como si se tratase de un bien, con la consiguiente posibilidad de optimizar su valor; todo ello en un marco jurídico seguro, porque ya no se atiende tanto a las leyes de la mecánica como a inciertas consideraciones de psicología (Aynès y Stoffel-Munck, 2005, pág. 99).

Esos brillantes análisis ya contenían las semillas de los desastres causados después por algunos productos financieros derivados, en particular los “seguros de riesgo de crédito”. El capitalismo, por tanto, funcionaría con toda seguridad mejor en un mundo que sólo estuviese poblado por calculadoras, pero tomar los deseos por realidades y actuar como si los seres humanos no existieran lleva sin remisión a callejones sin

¹¹ Sobre este proceso de transformación en “recursos”, véase Doria (2010).

salida tanto más fatales cuanto que un mundo reducido a las cosas es un mundo en el que ya nadie es responsable de nada. Y, de hecho, uno de los efectos más devastadores de esos nuevos “productos” financieros ha sido el haber permitido a los prestamistas no tener que responsabilizarse del riesgo financiero inherente a toda operación crediticia. Seguir hablando de “crédito” es un abuso del idioma cuando ya no hay necesidad de “creer” en la solvencia de un prestatario para concederle un crédito y percibir el correspondiente beneficio. Calificarlo de “emisión de falso dinero” se aproximaría más a la realidad. Se aproximaría más, pero seguiría pecando de inexactitud porque un falsificador de dinero es, al menos, responsable penalmente de sus actos, mientras que hoy día son los Estados los que asumen la responsabilidad de esta emisión en masa de moneda falsa.

La ley que me conviene (*law shopping*) frente al imperio de la ley

No son sólo las nociones de persona y de responsabilidad las que se hallan vaciadas de su contenido en el “mercado total”. El propio derecho (al igual que la religión, las ideas o las artes)¹² está considerado en él como un producto que compite a escala del mundo, donde tiene lugar la selección natural de los ordenamientos jurídicos más complacientes con el propósito de acumular ganancias financieras. En vez de basarse la libre competencia en el derecho, es el derecho el que se quiere basar en la libre competencia. Friedrich Hayek fue uno de los primeros autores que “teorizó” este darwinismo normativo. Al no creer en “el agente racional” en economía, confiaba en la selección natural de los ordenamientos jurídicos mediante la puesta en competición de los derechos y las culturas a escala internacional. Según él, los adeptos del darwinismo social erraron al atribuir la importancia mayor a la selección de los individuos congénitamente más aptos, ya que es un proceso demasiado lento para poder tomarlo en cuenta, “mientras pasaban por alto la evolución —decisivamente

¹² Véase Coase, 1974. El concepto de “mercado de las ideas” ha sido aplicado a las religiones por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos: véase Legendre y Mayali (2002).

importante— realizada por selección de las reglas y prácticas” (Hayek, 1979a, pág. 154).

En el terreno de los intercambios económicos, se invocan las libertades que lleva consigo el libre cambio (libertad de establecimiento, de prestación de servicios y de circulación de los capitales y las mercancías) para autorizar a los inversionistas y a las empresas a hurtarse a las leyes de los países en los que actúan y elegir otro que les sea más rentable. Confinada antaño al derecho marítimo, la práctica de las banderas de conveniencia se difunde así por tierra firme, en forma de una “law Shopping” que trata a los derechos nacionales como productos que compiten en un mercado internacional de normas¹³. Esta orientación tiene el firme apoyo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), que proclama el derecho de una empresa a eludir las normas del Estado en que ejerce todas sus actividades inscribiéndose en otro Estado cuyas normas son menos exigentes¹⁴. En uno de los fallos de esta índole emitidos más recientemente, el Tribunal afirma que los objetivos de protección del poder adquisitivo de los trabajadores y de paz social no constituyen un motivo de orden público que justifique el menoscabo de la libre prestación de servicios¹⁵. Sería difícil expresar mejor el trastrocamiento actual del espíritu de Filadelfia, que impone, por el contrario, como recordó la OIT en 2008, “examinar y considerar todas las políticas económicas y financieras internacionales, teniendo en cuenta el objetivo fundamental de la justicia social”¹⁶. La representación jurídica del mundo arraigada en esta tendencia es la de un “mercado de productos legislativos”

¹³ Véase una exposición general con abundantes referencias en Muir Watt (2005).

¹⁴ Véanse los casos al respecto del TJCE: asunto C-212/97, *Centros Ltd. contra Erhvervs-og Selskabsstyrelsen*, sentencia del 9 de marzo de 1999, *Recopilación de la Jurisprudencia del TJCE (Rec.)*, 1999, parte I, pág. 1459; asunto C-438/05, *Viking*, sentencia del 11 de diciembre de 2007 (que legitima las banderas de conveniencia en nombre de la libertad de establecimiento), *Rec.*, 2007, parte I, pág. 10779; asunto C-341-05, *Laval*, sentencia del 18 de diciembre de 2007, *Rec.*, 2007, parte I, pág. 11767.

¹⁵ Asunto C-319/06, *Comisión de las Comunidades Europeas contra el Gran Ducado de Luxemburgo*, sentencia del 19 de junio de 2008, párrafo 53.

¹⁶ Cita del preámbulo de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (OIT, 2008, pág. 6).

que brinda a los individuos libres plena capacidad de acogerse a la legislación que más beneficiosa les sea.

Para ayudar a los “consumidores de derecho” a escoger en ese “mercado de normas”, el Banco Mundial (BM) publica todos los años, desde 2004, el “Doing Business”, un informe en el que se valoran y comparan los derechos nacionales en función de su eficacia económica respectiva¹⁷. Se funda en una base de datos cuantitativos cuya finalidad consiste en proporcionar “medidas objetivas” de la legislación de 178 países (a los que ahora llaman “economías”). Contiene, entre otras informaciones, indicadores cuantitativos de la “rigidez” de los derechos del trabajo de esos países. El informe *Doing Business* de 2005 contiene, por ejemplo, un capítulo sobre la contratación y el despido de trabajadores que calcula pormenorizadamente las trabas a la inversión impuestas en cada país por las normas del trabajo.

La tabla comparativa de todos los derechos laborales del mundo se elabora en torno a los siguientes indicadores de la “rigidez del empleo”: dificultad de contratación; dificultad para alargar o disminuir la jornada de trabajo; dificultad del despido por motivos económicos y costo de la contratación y del despido¹⁸. El lector habrá deducido fácilmente que los vocablos “dificultad” y “rigidez” designan las normas laborales y el de “costo” no alude a veces al dinero, sino a los derechos que protegen a los trabajadores. El índice de “rigidez del empleo” inflige puntos de penalización a los Estados que reconocen demasiados derechos a los trabajadores, por ejemplo, dar cobertura social a los asalariados a tiempo parcial; fijar salarios mínimos que el BM considera demasiado elevados (por ejemplo, estima que es demasiado elevada la cantidad de 20 dólares estadounidenses al mes para los países africanos); limitar la jornada máxima a 66 horas por semana; la obligación de dar un preaviso de despido, o

¹⁷ Véase el sitio de Internet <www.doingbusiness.org/>, donde figura en lugar destacado un mapamundi que representa la tierra como un espacio de competición entre legislaciones (*Business planet mapping the business environment*).

¹⁸ El Banco Mundial ha adoptado una metodología elaborada por economistas de las universidades de Harvard y Yale: véase Botero y otros (2004).

los planes de lucha contra la discriminación racial o sexual¹⁹. La instauración de ese “mercado de productos legislativos” debe llevar a la eliminación gradual de los sistemas jurídicos que menos se prestan a satisfacer las expectativas financieras de los inversionistas. La competencia que se hacen las empresas bajo la égida de los mercados financieros no debería, pues, limitarse a la esfera económica, sino convertirse en el principio vertebrador de la esfera jurídica.

La instauración de este mercado del derecho terminará por ser incompatible con el imperio de la ley, pues dar a cada cual la libertad de escoger el ordenamiento jurídico que le convenga es antinómico con la sujeción de todos al imperio de la ley. Ello también es antinómico con la democracia, cuyo campo se reduce mecánicamente en los países cuyas legislaciones sociolaborales, fiscales y ambientales son puestas a competir entre ellas a escala del planeta. Hayek consideraba esta limitación de la democracia indispensable para asegurar el orden espontáneo del mercado. Crítico acerbo de la obra normativa del final de la guerra²⁰, le reprochaba, sobre todo, el haber establecido una “democracia ilimitada” que extendía su dominio al terreno económico: “Una vez que damos licencia a los políticos para intervenir en el orden espontáneo del mercado, (...) ponen en marcha el proceso acumulativo cuya lógica intrínseca lleva necesariamente a un dominio cada vez mayor de la política sobre la economía” (Hayek, 1979a, pág. 151).

De esa crítica nació el objetivo primordial de la revolución ultraliberal: situar “el orden espontáneo” del mercado al resguardo del poder de las urnas, para lo cual es preciso sustraer por completo el reparto del trabajo y de las riquezas, al igual que la

¹⁹ A raíz de las críticas de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de la OIT (véanse OIT, 2007, y Berg y Cazes, 2007), en 2009 se creó un grupo de trabajo conjunto de la OIT y el Banco para reconsiderar esos indicadores; véase la página: <http://doingbusiness.org/Documents/Press_Releases_10/EWI_Advisory.doc> (consultada el 19 de abril de 2010).

²⁰ A propósito de la Declaración Universal de 1948, Hayek manifiesta: “Todo el documento ha sido redactado en la jerga característica del pensamiento burocrático que uno espera hallar en las declaraciones de los dirigentes sindicales o de la Organización Internacional del Trabajo (...); en esa jerga no hay nada que concuerde con los principios en que se basa el orden de la Gran Sociedad” (Hayek, 1979b, pág. 105).

moneda, a la esfera política. Esta restricción de la democracia es necesaria para impedir que las poblaciones ignorantes se inmiscuyan en las leyes de la economía, que escapan a su comprensión:

La economía de mercado les resulta en gran parte incomprensible; no han practicado nunca las normas en que se basa, y sus resultados les parecen irracionales e inmorales (...) su reivindicación de una distribución justa —para la cual es necesario emplear el poder organizado con el fin de asignar a cada cual aquello a lo que tiene derecho— es, por lo tanto, un atavismo fundado en emociones primitivas (Hayek, 1979a, pág. 165).

Esta voluntad de despolitización ha llevado a que la mayoría de los economistas abandonen la tradición de “la economía política” incardinada en el campo de las humanidades por una “ciencia económica” que imita a las ciencias exactas y que llega incluso a poner bajo la égida de Alfredo Nobel los premios de excelencia que se atribuye a sí misma²¹. Contemporánea de la revolución ultraliberal, esta procura de legitimidad científica es uno de sus elementos esenciales. Las normas científicas y religiosas son las únicas que escapan al debate político en una sociedad democrática, por lo que es preciso creer y hacer creer que la economía pertenece al ámbito de la ciencia, a fin de despolitizarla. Al actuar de este modo, la revolución ultraliberal ha establecido, sin saberlo, lazos con las grandes ideologías científicistas, en particular con el socialismo científico y su fe en la existencia de leyes económicas inmanentes que la esfera política tiene por misión poner en práctica, no en tela de juicio.

²¹ El “Premio del Banco de Suecia en ciencias económicas en memoria de Alfredo Nobel” es una imitación fraudulenta de los verdaderos premios Nobel que ha cosechado mucho éxito; fue creado en 1968 y el primer premio se concedió en 1969 (véase Moynot, 2008).

Conclusiones

La creencia más fundamental de la doctrina ultraliberal es que el mercado constituye la autoridad rectora suprema de los asuntos del mundo, la que debe dictar en última instancia la orientación de las empresas y la política económica de los Estados en toda la superficie del globo terráqueo. Como esta doctrina sigue reinando en las élites dirigentes de los países occidentales, no debe extrañar que los planes de relanzamiento dictados para afrontar la implosión de los mercados financieros consistan en verter sobre éstos un diluvio de dinero público sin preguntarse por los motivos estructurales de su implosión. Estamos ante unos bomberos pirómanos que riegan con gasolina un motor al que prendieron fuego con la esperanza de que arrancase.

A diferencia de la dogmática jurídica, dogmática consciente de sí misma y abierta a los instrumentos de la interpretación, las dogmáticas científicistas no se reconocen como tales y son totalmente impermeables a toda crítica exterior; ello constituye su fortaleza, pero es también su debilidad cuando, como le sucede hoy día a la doctrina ultraliberal, les alcanza el principio de realidad. Las élites políticas o económicas que la encarnan son entonces incapaces de comprender por qué el mundo desaparece bajo sus pies. Así les sucedió no hace tanto a algunos socialistas o comunistas que, al ser incapaces de pensar racionalmente en la disgregación o el desmoronamiento del “socialismo científico”, pasaron en pocos años de defenderlo incondicionalmente a adherirse sin reservas al nuevo credo ultraliberal. Tal es el caso también hoy día de aquellos (muchas veces, los mismos) que se han adherido a ese credo y que deben al mismo la posición que ocupan.

El último informe sobre las reformas económicas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2010), que insiste en el objetivo del crecimiento, ilustra de manera brillante este enclaustramiento en certidumbres dogmáticas,

inasequibles a todos y cada uno de los desmentidos que hace la realidad. Este estudio, publicado un año y medio después de que estallara la crisis, afirma en su editorial — donde se propugna “pasar a la velocidad superior”— que la implosión de los mercados financieros “no debe poner en cuestión de ninguna manera los principios defendidos desde hace largos años” por este organismo (*ibíd.*, pág. 5), sino todo lo contrario, pues recomienda intensificar las políticas destinadas “a la flexibilización de los mercados de trabajo, a realizar ganancias de eficiencia en los gastos, principalmente en los terrenos de la educación y de la sanidad, y a evitar una sobrecarga sensible de los impuestos” (OCDE, 2010, pág. 4). Desde lo alto de su cátedra, la OCDE concede un certificado de satisfacción a Sudáfrica, Brasil, China, India e Indonesia por haber logrado “mejorar notablemente su capital humano”, si bien les imparte algunas lecciones al instarles a que, con variantes según los países, “pongan en práctica una reglamentación de los mercados de productos más favorable a la competencia, robustezcan los derechos de propiedad y de ejecución de los contratos, amplíen los mercados financieros (...)” (*ibíd.*, pág. 5)²². La incapacidad de reconciliarse con la realidad salta a la vista en esta última recomendación: si los grandes países emergentes han sufrido poco las secuelas de la implosión de los mercados financieros es, precisamente, porque no estaban sometidos a la dictadura de estos mercados.

Como mucho, se reconoce hoy día que convendría “regular” mejor esos mercados, sin por ello dejar de tratar las reglas jurídicas como productos que compiten en un mercado internacional de normas, con lo cual no salimos del bucle de las referencias en circuito cerrado que sostienen la creencia de que el mercado puede reglamentarlo el propio mercado. La lengua inglesa —que es la de la mundialización— no distingue entre “reglamentación” y “regulación”; sí conoce en cambio la distinción, de igual alcance, entre *gouvernement* (gobierno) y *gouvernance* (gobernanza) (véase Supiot,

²² La cita pertenece al editorial del libro, que puede leerse en francés en la dirección: <www.oecd.org/dataoecd/9/9/44756813.pdf> (consultada el 13 de mayo de 2010).

2003). Las nociones de regulación o de gobernanza nos vienen de la física y de la biología, y designan reglas inherentes a un dispositivo técnico o a un organismo vivo. Ha sido la cibernética la que las ha extendido a los asuntos humanos en su pretensión de derribar las fronteras entre las personas, los animales y las cosas, lo cual lleva a suprimir la distinción, típica del ser humano, entre la norma biológica o técnica y la regla jurídica y, por lo tanto, entre el ámbito del ser (*sein*) y el del deber ser (*sollen*), pues el organismo biológico es un modo de ser en el que no hay diferencia entre su existencia y su regla. No sucede lo mismo en el terreno de los asuntos humanos, en el que esta regla no es inmanente, sino necesariamente exterior al “cuerpo social”, lo cual explica por qué, en medicina, lo que es un problema es el mal (la enfermedad) y no el bien (la salud), mientras que para la sociedad es todo un reto la definición del orden justo (Canguilhem, 1955). Ello se debe a que la regla no se puede descubrir en la propia sociedad, sino que procede necesariamente de otro lugar que escapa tanto a la investigación científica como al capricho individual, aunque se disfrace de “ética”.

El problema no radica, pues, en “regular” los mercados lo mismo que se regula la calefacción central, sino en reglamentarlos, lo cual obliga a volver al terreno político y jurídico para restablecer en ellos el orden de los fines y los medios en lo tocante a las necesidades de los hombres y la organización económica y financiera. En otras palabras: debemos recuperar el espíritu de la Declaración de Filadelfia, que, tras el final de la guerra, propugnó que se pusieran la economía y las finanzas al servicio de los principios de la dignidad humana y la justicia social. En lo que atañe a la OIT, esto quiere decir que no debe abandonar su tarea fundamental, sino, antes bien, promover normas sociolaborales adaptadas a la situación actual del mundo²³.

Como ha observado con cierta retranca uno de sus juristas más sutiles, Francis Maupain, lo que debemos plantearnos no es el tema de la dimensión social de la globalización, sino el de la dimensión económica y financiera de la justicia social. Al

²³ Véanse las propuestas de reflexión al respecto publicadas en Reynaud y Supiot (2006).

hacerlo, no se trata de restablecer los dispositivos institucionales de los “treinta años gloriosos” de la posguerra. El balance socioeconómico de este período es, desde luego, mucho más honorable que el de los treinta años de ultraliberalismo que les han seguido, pero aquellos dispositivos correspondían a un estado del mundo hoy día desaparecido. En cambio, la definición de justicia social adoptada en 1944 en Filadelfia no ha envejecido y, por eso, la recentísima “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”, adoptada en 2008, subraya que “la Declaración de Filadelfia sigue siendo plenamente pertinente en el siglo XXI y debería inspirar la política de sus Miembros” (OIT, 2008, pág. 6). Ser fieles al espíritu de Filadelfia significa trazar sendas al porvenir que estén en consonancia con la época actual. Supone escapar del mundo plano y sin horizonte de la dogmática ultraliberal y recobrar el uso de los cinco sentidos, que están muy embotados por treinta años de política de ajuste del ser humano a las necesidades de las finanzas: el sentido de los límites, de la medida, de la acción, de la responsabilidad y de la solidaridad (véase el desarrollo de esta idea en la segunda parte de Supiot, 2010).

La afirmación de que “la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social”, que fue uno de los principios fundadores de la OIT en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, y que fue ratificada en la Declaración de Filadelfia de 1944, tiene hoy día más vigencia que nunca. Presentar la factura del fracaso de las políticas ultraliberales a las clases medias y populares no podrá sino atizar un sentimiento de injusticia social que se palpa ya profundamente en el mundo del trabajo. Surgirá entonces la tentación de dar un uso más general a la receta que se aplica ya actualmente en materia de inmigración, consistente en fomentar con una mano la competencia internacional de los trabajadores y, con la otra, señalar al “extranjero” como responsable de la inseguridad social. La xenofobia ha servido siempre como una especie de válvula de seguridad muy práctica a los regímenes que precipitan a masas humanas enteras en la inseguridad y el empobrecimiento. Este riesgo de retorno a las pasiones de las identidades colectivas se ve agravado hoy día por la

conversión en gran escala de un abismo sin fondo de deudas particulares en una montaña gigantesca de deudas públicas.

Fuente de información:

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s1supiot.pdf>

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/index.htm>

La crisis económica mundial causa un aumento sin precedentes en el desempleo juvenil (OIT)

El 12 de agosto de 2010, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dio a conocer un nuevo informe para coincidir con el lanzamiento del Año Internacional de la Juventud de Naciones Unidas en el cual señala que el desempleo juvenil ha alcanzado el nivel más alto en la historia y se espera que siga aumentando durante 2010

En el informe Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2010²⁴ se dice que, a finales de 2009, de los 620 millones de jóvenes económicamente activos entre 15 y 24 años a nivel mundial, 81 millones estaban desempleados –el número más alto en la historia–. Esto representa 7.8 millones más que en 2007. Mientras tanto, la tasa de desempleo juvenil aumentó de 11.9% en 2007 a 13% en 2009.

El informe agrega que estas tendencias acarrearán “importantes consecuencias para los jóvenes a medida que nuevos candidatos que ingresan al mercado laboral se suman a las filas de los desempleados”. También advierte sobre el “riesgo de un legado de esta crisis en términos de una *generación perdida* de jóvenes que ha abandonado el mercado laboral tras haber perdido toda esperanza de trabajar y lograr una vida decente”.

²⁴ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_143349.pdf

De acuerdo con las proyecciones de OIT, se prevé que la tasa mundial de desempleo juvenil siga aumentando durante 2010 hasta alcanzar 13.1%, y que luego descienda a 12.7% en 2011. El informe señala además que las tasas de desempleo juvenil han demostrado ser más sensibles a la crisis que las tasas de adultos, y que la recuperación en el mercado laboral de los jóvenes probablemente tarde más en llegar que en el mercado laboral de los adultos.

El informe indica que en las economías desarrolladas, y en algunas economías emergentes, el impacto de la crisis sobre los jóvenes se siente principalmente en términos de aumento del desempleo y de riesgos sociales asociados con la falta de motivación y la inactividad prolongada.

El informe señala que en las economías en desarrollo, donde vive el 90% de los jóvenes, la juventud es más vulnerable al subempleo y la pobreza. Según el estudio, en los países de menor ingreso, el impacto de la crisis se traduce en menor cantidad de horas trabajadas y en reducción de salarios para los pocos que pueden mantener un empleo formal, y en un aumento del empleo vulnerable en la “cada vez más poblada” economía informal.

El informe estima que 152 millones de jóvenes –cerca del 28% de todos los jóvenes trabajadores en el mundo – trabajaron en 2008 pero permanecieron en la pobreza extrema en hogares que viven con menos de 1.25 dólares por persona por día.

“En los países en desarrollo, la crisis domina la vida diaria de los pobres”, comenta el Director General de la OIT. “Los efectos de la crisis económica y financiera amenazan con exacerbar la escasez de trabajo decente que ya existía entre los jóvenes. El resultado es que la cantidad de jóvenes atrapados en la pobreza laboral ha crecido, y que el círculo de la pobreza laboral persistirá por al menos otra generación”.

El informe también explica que el desempleo, el subempleo y el desaliento pueden tener un impacto negativo en los jóvenes a largo plazo y comprometer sus posibilidades de empleo a futuro. El estudio resalta el costo de la inactividad entre los jóvenes y advierte que “las sociedades pierden la inversión en educación. Los gobiernos no reciben aportes a los sistemas de seguridad social y deben aumentar los gastos en servicios de apoyo”.

“Los jóvenes son el motor del desarrollo económico”, asevera el Director General de la OIT. “Desaprovechar este potencial es un desperdicio económico que puede menoscabar la estabilidad social. La crisis es una oportunidad para reevaluar las estrategias para hacer frente a las serias desventajas que enfrentan los jóvenes al ingresar en el mercado laboral. Es importante que nos enfoquemos en estrategias integradas y exhaustivas que combinen políticas educativas y de formación con políticas laborales destinadas a los jóvenes”.

“Hoy la ONU está lanzando el Año Internacional de la Juventud. A través del lema de este año, *'Diálogo y comprensión mutua'*, estaremos mejor posicionados para formular políticas adecuadas que respondan a la necesidad y las aspiraciones de los jóvenes de obtener un trabajo decente”, añade el funcionario de OIT.

Principales conclusiones del informe:

- Entre 2007 y 2009, el desempleo juvenil aumentó en 7.8 millones (1.1 millones en 2007/2008 y 6.7 millones en 2008/2009). En comparación, durante los diez años anteriores a la crisis (1996/1997 a 2006/2007), el número de jóvenes desempleados aumentó en un promedio de 191 mil por año.
- La tasa mundial de desempleo juvenil aumentó de 11.9 a 13% entre 2007 y 2009. Entre 2008 y 2009, la tasa aumentó en un punto porcentual, lo cual significó el mayor cambio anual de los últimos 20 años (según los datos

disponibles a nivel mundial) y revirtió la tendencia anterior a la crisis que mostraba una disminución de las tasas de desempleo juvenil desde 2002.

- Entre 2008 y 2009, el número de jóvenes desempleados incrementó en 9%, comparado con un aumento de 14.6% en el número de adultos desempleados. En términos de tasas de desempleo, el impacto sobre los jóvenes ha sido mayor que sobre los adultos. La tasa juvenil aumentó en un punto porcentual comparada con 0.5 puntos para la tasa de adultos durante 2008/2009.
- En 2008, los jóvenes constituían el 24% de los trabajadores pobres en el mundo y 18.1% del total de desempleados a nivel mundial.
- Las mujeres jóvenes tienen mayores dificultades de encontrar trabajo que los hombres jóvenes. En 2009, la tasa de desempleo juvenil femenina fue de 13.2% comparada con 12.9% para los hombres (una brecha de 0.3 puntos porcentuales, la misma brecha de género registrada en 2007).
- Las proyecciones muestran una recuperación más larga para los jóvenes en comparación con los adultos. Se prevé que los números y las tasas de desempleo juvenil disminuyan recién en 2011. La OIT pronostica un incremento continuo del desempleo juvenil mundial este año hasta alcanzar un nivel histórico de 81.2 millones y una tasa de 13.1%. Durante el año siguiente, se prevé que el número de jóvenes desempleados disminuya a 78.5 millones y la tasa a 12.7%. Mientras tanto, se prevé que la tasa de los adultos haya alcanzado su máximo en 2009 (4.9%) y disminuya en 0.1 punto porcentual tanto en 2010 como en 2011 (a 4.8 y 4.7%, respectivamente).

Tendencias regionales:

- Las tasas de desempleo juvenil aumentaron en 4.6 puntos porcentuales en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea, entre 2008 y 2009, y en 3.5 puntos en Europa Central y Sudoriental (no UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Estos son los mayores aumentos anuales en las tasas de desempleo juvenil jamás registrados en ninguna región. La tasa de desempleo juvenil de 17.7% en 2009 en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea es la más alta jamás registrada en esta región desde que se dispone de datos regionales (1991).
- En la mayoría de las regiones, las mujeres jóvenes continúan siendo las más golpeadas por el desempleo. Los hombres jóvenes se vieron más afectados sólo en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea. En estos países, el aumento en la tasa de desempleo juvenil masculina entre 2007 y 2009 fue de 6.8 puntos porcentuales, comparada con 3.9 puntos para las mujeres jóvenes.
- En algunos países, incluyendo España y Reino Unido, se ha producido un aumento en la inactividad entre los jóvenes durante la crisis. Esto implica un incremento del desaliento, debido a que el creciente desempleo ha llevado a que algunos jóvenes abandonen la búsqueda de trabajo.
- En las economías en desarrollo, la crisis suma números a las filas de trabajadores vulnerables y trabajadores en el sector informal. Existen pruebas de este aumento en América Latina, donde el número de trabajadores por cuenta propia aumentó en 1.7% entre 2008 y 2009, y el número de trabajadores familiares no remunerados en 3.8%. Durante la crisis, la región también experimentó un aumento en el porcentaje de adolescentes que trabajan en el sector informal.

- Para casi todas las regiones, se esperan leves mejorías en comparación con los años pico del desempleo (2010, en la mayoría de los casos). Se prevé que en 2011 las tasas de desempleo continúen subiendo sólo en Medio Oriente y África del Norte. La mayor disminución (un punto porcentual) en las tasas de desempleo juvenil está prevista para Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI. La tasa estimada para 2011 en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea representaría una disminución de 0.9 punto porcentual en relación al año anterior. Sin embargo, la tasa prevista de 18.2% continuaría siendo la más alta jamás registrada en el período anterior a la crisis (1991-2007).

Fuente de información:

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_143360/index.htm

Globalizada, Resistente, Dinámica: La Nueva Cara de Latinoamérica y el Caribe (BM)

El 8 de octubre de 2010, el Grupo del Banco Mundial (BM) presentó en Washington, D.C., en el marco de las Reuniones Anuales del organismo, el informe económico semestral sobre América Latina titulado *Globalizada, Resistente, Dinámica: La Nueva Cara de Latinoamérica y el Caribe*. Este reporte semestral —un producto de la Oficina del Economista Jefe para la Región de Latinoamérica y el Caribe del BM— analiza la capacidad de resistencia y recuperación de la región de América Latina y el Caribe (LAC) a la crisis financiera global actual en sus diferentes dimensiones: primero, la habilidad de hacer frente a los choques externos iniciales; segundo, la capacidad de gestionar una recuperación rápida y sólida; y tercero, la habilidad de implementar políticas contracíclicas (que, a su vez, reflejan la habilidad de diseñar políticas prudentes en tiempos de bonanza). A continuación se presenta el documento sin considerar el Anexo “La hipótesis del desacoplamiento”, que se incluye al final del estudio.

Resumen Ejecutivo

La región de América Latina y el Caribe (LAC) ha mostrado una capacidad de resistencia y recuperación durante la reciente crisis global superior a la mostrada en el pasado por la región y comparada con otras regiones emergentes (globalizadas financieramente). Por cierto, la tasa de crecimiento promedio de LAC se redujo abruptamente, en casi 6.7 puntos porcentuales, de 2007 a 2009. Sin embargo, esta caída en el crecimiento es comparable a la de los Tigres del Este Asiático y es mucho menor que el colapso del crecimiento de 13 puntos porcentuales sufrido por Europa del Este. Asimismo, la región empezó a recuperarse junto con los países de ingreso medio y antes que las naciones ricas, y lo hace de manera nuevamente comparable a los Tigres del Este Asiático. Básicamente, se espera que ambas regiones recuperen en 2011 el nivel de actividad económica que se habría alcanzado si la crisis no hubiera sucedido. Dentro de la región de LAC, Brasil está claramente a la cabeza.

Esta novedosa resistencia refleja el progreso continuo de los países de LAC al reforzar su sistema inmune macro-financiero a través de las últimas dos décadas. Las mejoras más notables pueden observarse en la calidad y credibilidad de la política monetaria. Las prácticas de administración fiscal y de manejo de deuda también mejoraron considerablemente. Dos factores adicionales reforzaron la resistencia. Primero, se produce un cambio importante en la forma de integración financiera internacional de LAC durante este nuevo milenio. LAC se convirtió en acreedor neto del resto del mundo en contratos de deuda mientras que aumentó significativamente su posición de deudor neto en términos de contratos de valores (de renta variable), particularmente a través de inversión extranjera directa. Segundo, una conexión creciente con países de Asia Emergente, y con China en particular, especialmente para países de Sudamérica pero también para Costa Rica y Panamá. China se ha convertido en un motor importante para LAC no sólo por sus lazos directos (a través de su demanda de materias primas agrícolas y minerales) pero también indirectamente, a

través del impacto que China tiene sobre los mercados internacionales de materias primas (en los cuales LAC es abundante) y sobre mercados terceros (a los cuales LAC exporta).

De cara al futuro, sin embargo, no hay lugar para la complacencia. Aun si los sistemas de inmunización de LAC pasaron la prueba esta vez, la resistencia continua de los países de la región no está garantizada de antemano. Actualmente, la política monetaria en la mayor parte de LAC está sobrecargada –se espera que se ocupe de la complejidad multifacética asociada a los crecientes influjos de capital y la tendencia al alza de los precios de materias primas, sin ayuda de la política fiscal y sin herramientas macro-prudenciales adecuadas. Por lo tanto, la región debe empezar a administrar su capacidad de resistencia durante tiempos de bonanza, restaurando el equilibrio en la combinación de políticas. El estímulo implementado durante la crisis debería ser retirado y los amortiguadores fiscales y financieros deberían ser reconstruidos. La región debería adoptar una postura más proactiva aumentando el ahorro público, particularmente en los países exportadores de bienes primarios. Por otra parte, es más urgente para los países de LAC (en comparación a las economías avanzadas) desarrollar un menú adecuado de instrumentos macro-prudenciales que complementen a la política monetaria, asegurando que el aumento considerable en influjos de capital no se transforme en excesos financieros domésticos.

Globalizada, Resistente, Dinámica: La Nueva Cara de LAC

Muchos países de la región de LAC, especialmente en América del Sur, tuvieron un buen desempeño durante la reciente crisis global y actualmente se encuentran en una trayectoria de crecimiento sólido. La recesión del 2009 en la región fue relativamente corta y, con la excepción notable de México, sorprendentemente suave. El ritmo actual de la recuperación económica viene excediendo las expectativas, con proyecciones de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en un rango de 5-6%

para el año 2010. Esto es no solo grato sino también algo sorprendente, dado que LAC fue tradicionalmente reconocida por ser región causante de crisis y, cuando éstas eran de origen externo, LAC se caracterizaba por su falta de amortiguadores o reguladores domésticos adecuados para absorber los shocks así como por su exposición y vulnerabilidad a cambios abruptos de sentimiento en los mercados financieros internacionales. Tradicionalmente, por lo tanto, LAC era más proclive a las crisis y a tener un desempeño peor que el de otras regiones en tiempos de turbulencia.

¿Por qué esta ruptura aparente con la historia? Este reporte argumenta que dicha ruptura se atribuiría a la mayor resistencia macro-financiera (o, de acuerdo con nuestro Reporte para las Reuniones de Primavera de 2010 del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM, *Del Colapso Global a la Recuperación: Ajuste Económico y Perspectivas de Crecimiento para América latina y el Caribe*, un “sistema de inmunización reforzado) que la región fortaleció continuamente durante los últimos 10 años. Como resultado, a pesar de estar altamente integrada a los mercados financieros internacionales, LAC viene registrando una sólida recuperación de su actividad económica. Este reporte discute la novedosa capacidad de resistencia de LAC en medio de la globalización financiera, examinando factores claves del comportamiento cíclico de las economías de LAC en comparación con otras economías emergentes y con su propio pasado²⁵. La resistencia se define, en este reporte, en un sentido amplio –para indicar la capacidad de navegar la economía con perturbaciones mínimas a través de los diferentes shocks, amortiguando los efectos de derrame negativos en épocas malas, y recuperándose rápido después de una recesión.

El reporte se estructura de la siguiente manera. Primero, evalúa el desempeño relativo de los países de LAC durante el período de recesión (*peak-to-trough* o de pico a valle)

²⁵ Este capítulo está basado en el trabajo de investigación de Didier, Hevia, y Schmukler (2010). Asimismo, sigue de cerca de una nota (“How Resilient Have Developing Countries Been during the Global Crisis?”) preparada en conjunto por el FMI y el BM para la Reunión de Septiembre de 2010 del Comité de Desarrollo.

generado por la crisis global reciente, para dilucidar la habilidad de LAC para proteger a sus economías o mitigar los efectos de un shock externo grande. Segundo, se presenta un análisis similar para la fase de recuperación del ciclo, cuando se espera que los países más resistentes tengan una recuperación más rápida y robusta en el período posterior a un shock externo. Tercero, se profundiza el análisis de los distintos factores determinantes de la recuperación, incluyendo el rol de la demanda doméstica, los precios de las materias primas, y la conexión a Asia emergente. Cuarto, se presenta evidencia de la capacidad de los distintos países de LAC de implementar políticas contracíclicas como respuesta a la crisis financiera global. Por último, el reporte concluye con una discusión sobre las principales tensiones macro-financieras y los desafíos a futuro de la región.

Rompiendo con la Historia y Construyendo Resistencia durante la Expansión

Históricamente, las recesiones y las crisis financieras en LAC han sido en gran parte auto-infligidas. En los años noventa, además, mientras la región se integraba rápidamente a los mercados financieros internacionales, el “castigo” (sufrimiento económico) tendía a ser desproporcionado al “pecado” (el alcance de las malas políticas), un efecto amplificador identificado inicialmente por Guillermo Calvo en 1996, en su análisis del “Efecto Tequila”. Por lo tanto, aun cuando el shock inicial era completamente exógeno -como fue, por ejemplo, la crisis rusa de 1998 o la debacle del fondo de cobertura Long-Term Capital Management (LTCM) en el mismo año- las vulnerabilidades macroeconómicas y financieras de LAC fueron tal que una perturbación externa era amplificada sustancialmente en la economía doméstica. Una serie de experiencias de este tipo dieron lugar a un dicho popular en la región según el cual “cuando Estados Unidos de Norteamérica se resfría, Latinoamérica contrae neumonía”.

El fenómeno de amplificación fue el resultado de por lo menos tres debilidades tradicionales en los marcos de política de LAC –monedas débiles, sistemas bancarios frágiles, y una política fiscal débil. Éstas, a su vez, se asocian con un número de síntomas que se volvieron marcas registradas de LAC, incluyendo una inflación alta y volátil, contratos financieros dolarizados, déficit crónicos fiscales y de cuenta corriente, deudas públicas elevadas, sistemas financieros poco profundos, y una disposición a interrupciones súbitas en los flujos de capitales (*sudden stops*). Estas últimas, de hecho, tendían a reaccionar de manera procíclica, entrando a raudales durante las épocas de bonanza y abandonando el país de manera abrupta cuando más se los necesitaba.

El margen de maniobra de la política macroeconómica estaba muy restringido y las respuestas de política tendían a ser procíclicas. Por ejemplo, el miedo a la flotación cambiaria reflejaba las restricciones impuestas por la dolarización generalizada de las deudas y, en consecuencia, la falta de flexibilidad cambiaria implicaba que los Bancos Centrales debían aumentar las tasas de interés en los malos tiempos en un esfuerzo por detener la salida de capitales. De manera similar, la restricción repentina en el acceso a los mercados de capital obligaba a los ministros de finanzas a aumentar impuestos y/o recortar gastos aun cuando la economía está contrayéndose.²⁶ El fenómeno de amplificación se convirtió en una suerte de trampa: las debilidades domésticas magnificaban los shocks externos y los flujos de capital tendían a reaccionar de manera procíclica debido a dichas debilidades. La interacción de estos factores inducía una respuesta procíclica de las políticas macroeconómicas, lo que a su vez exacerbaba el efecto de magnificación inicial.

La gran exposición a los shocks externos y los ya mencionados efectos de magnificación durante los episodios de crisis dieron lugar a un debate acalorado sobre los méritos de la globalización financiera. Los críticos sostenían que la integración

²⁶ Ver, por ejemplo, Kaminsky, Reinhart, y Vegh (2004), y Reinhart y Reinhart (2008).

financiera internacional aumenta la vulnerabilidad de los países a los flujos de capital procíclicos, aumentando así la propensión a inestabilidad en la economía doméstica.²⁷ La volatilidad del producto resultante, a su vez, está asociada con un menor crecimiento de tendencia.²⁸ Por lo tanto, muchos creían que la globalización financiera en LAC habría sido apresurada, acentuando así la vulnerabilidad sistémica.²⁹ Los argumentos clave eran dos. Primero, si no se cumple con un requerimiento mínimo de fortaleza regulatoria e institucional, los sistemas bancarios no estarían preparados para operar de manera prudente en un ambiente de mercado de mayor globalización financiera y no serían capaces de intermediar de manera adecuada los incrementos súbitos en los inlujos de capital, volviéndose propensos a burbujas de crédito seguidas por crisis (Bhagwati, 1998; Tobin, 2000; Stiglitz, 2000 y 2002; Ocampo, 2003).³⁰ Segundo, un nivel mínimo de desarrollo del mercado doméstico de deuda en moneda local es necesario *antes* de abrir por completo la cuenta de capitales; de otra manera, la globalización financiera exacerbaría los descalces monetarios (*currency mismatches*), acentuando los problemas de monedas débiles y la probabilidad de interrupciones súbitas en los flujos de capital (Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2005; Calvo, Izquierdo y Mejia, 2004).

La crisis financiera global reciente invita a revisar el debate sobre la globalización financiera. Esta vez hubo algo que evitó la materialización de las preocupaciones planteadas en el debate mencionado en el párrafo anterior. Este reporte argumenta que la respuesta puede encontrarse en gran medida en la combinación de marcos de política macroeconómica y financiera más sólidos y un movimiento de la región

²⁷ Ver, entre muchos otros, Easterly, Islam, y Stiglitz (1999).

²⁸ Por ejemplo, Calderón, Loayza, y Schmidt-Hebbel (2008) presentan evidencia empírica de que la mayor vulnerabilidad a los shocks externos lleva a una mayor volatilidad macroeconómica. Se puede encontrar evidencia sobre los efectos adversos de la mayor volatilidad sobre el crecimiento en Ramey y Ramey (1995), Hnatkovska y Loayza (2005), Mobarak (2005), y Edwards y Ginn (2010).

²⁹ El índice de liberalización financiera desarrollado por Kaminsky y Schmukler (2008) muestra que LAC sólo necesitó la primera mitad de los 90 para llevar sus sistemas financieros relativamente cerrados y reprimidos a un nivel de liberalización y apertura comparable al de países desarrollados.

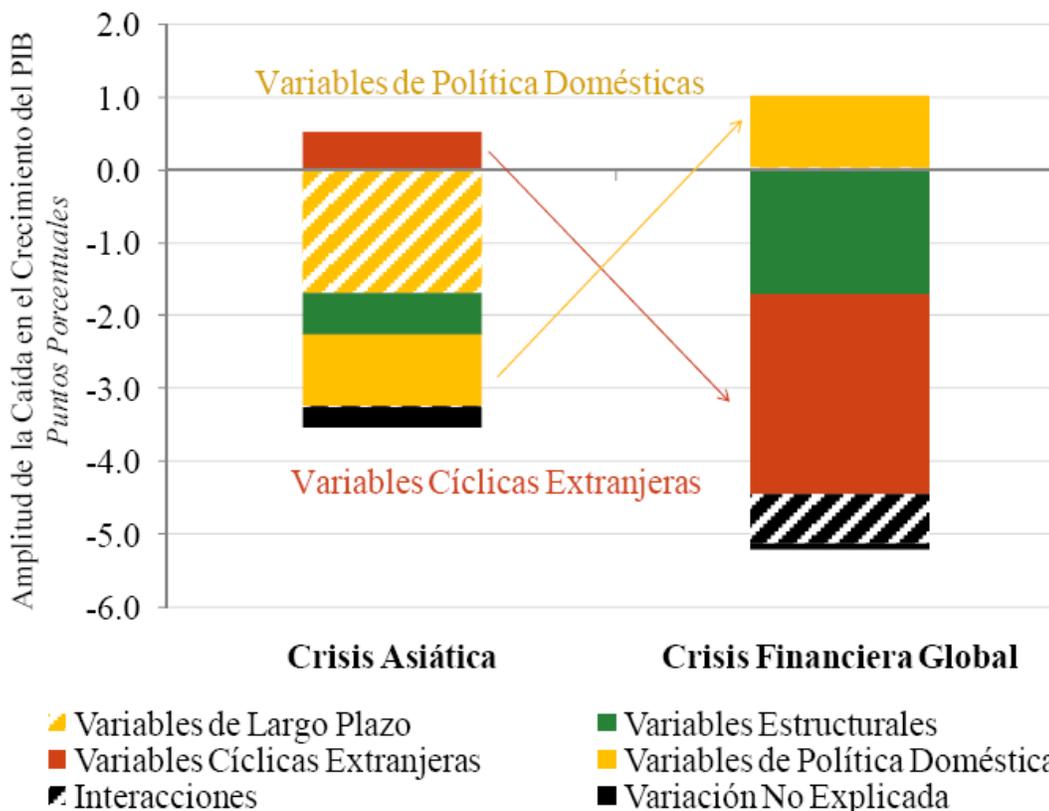
³⁰ Más tarde, y en un espíritu similar, Kose, Prasad, y Terrones (2009) muestran que los efectos positivos de la globalización financiera se hacen visibles sólo después de que se han implementado un set mínimo de reformas complementarias.

durante este nuevo milenio hacia una forma más segura de integración financiera internacional –mediante la cual LAC se volvió acreedor neto del resto del mundo en contratos de deuda mientras aumentó de manera significativa su posición de deudor neto de contratos de valores de renta variable (particularmente, a través de IED). Con respecto al rol saludable de mejores sistemas de inmunización macro-financieros, la discusión en este reporte es consistente con los hallazgos de un estudio reciente a cargo de Corbo y Schmidt-Hebbel (2010), quienes muestran que a pesar de que el shock fue excepcionalmente grande, éste fue amortiguado por las políticas contracíclicas fiscal y monetaria. Esto contrasta con la crisis asiática, cuando la caída en el PIB fue explicada en su mayoría por las debilidades macroeconómicas domésticas, incluyendo tipos de cambio rígidos que inducían a respuestas procíclicas de política monetaria (véase el gráfico siguiente).³¹ En este reporte se afirma, sin embargo, que la migración de la región de deudor a acreedor neto vis-à-vis el resto del mundo en términos de contratos de deuda jugó un papel clave para evitar los riesgos negativos de la globalización financiera. Esta migración refleja, en gran parte, la acumulación de reservas internacionales que fue parte importante pero no necesaria del mejorado sistema de inmunización. El mensaje clave sobre el desempeño de LAC durante la crisis global reciente ilustra el hecho de que la integración financiera internacional no es, por si misma, fuente de inestabilidad financiera y económica en el frente doméstico.

³¹ Los autores estiman un modelo de crecimiento de corto plazo con datos trimestrales para países de LAC-7 con el objeto de explicar la amplitud de las recesiones sufridas por la región en 1998 y 2008. El shock externo es capturado por variables cíclicas extranjeras, como el deterioro de los términos de intercambio, el colapso en el crecimiento de los principales socios comerciales, la reducción de los flujos de capital a LAC y el brusco aumento en el riesgo crediticio de la deuda soberana. Las respuestas de política macroeconómica son aproximadas por el cambio en el consumo del Sector Público y el cambio en las tasas de interés reales.

DESCOMPOSICIÓN DE LOS FACTORES DETRÁS DE LAS RECESIONES DE LAC

-Contribución de Diversos Factores al Crecimiento del PIB-



Nota: La figura muestra la contribución de los diversos determinantes del crecimiento clasificados en variables de largo plazo (educación, crédito privado, balance fiscal, inflación, y certidumbre política), variables estructurales (apertura financiera, apertura comercial), variables cíclicas extranjeras (términos de intercambio, crecimiento externo, crecimiento de exportaciones mundiales, diferenciales soberanos e influjos de capital a LAC) y variables de política doméstica (consumo público y tasas de interés real) a la caída del crecimiento del PIB durante la crisis asiática (1998t2-1999t3) y la crisis financiera global (2008t4-2009t2).

FUENTE: Corbo y Schmidt-Hebbel (2010).

De hecho, los países de LAC globalizados financieramente evitaron la amplificación del choque externo hacia una crisis financiera doméstica, como habría ocurrido en el pasado. Esto se ilustra en el cuadro siguiente, que muestra la alta frecuencia de episodios de crisis bancaria, de deuda y cambiaria en LAC durante los años noventa a diferencia de una ausencia conspicua de dichos episodios durante la crisis global reciente. Como resultado, la mayoría de los países de LAC emergen de la crisis con “balances contables” fuertes, lo que contribuye a una recuperación rápida. Esto contrasta fuertemente con las economías de ingreso alto, donde las crisis financieras

domésticas fueron un elemento característico que acompañó la reciente turbulencia global. La recuperación de los países ricos se ha visto obstaculizada, por lo tanto, por el deterioro del balance contable tanto de los intermediarios financieros como de los hogares y, especialmente, del sector público. Esto está ilustrado, por ejemplo, por el incremento súbito de la deuda (bruta) del sector público a casi 100% del PIB en los Estados Unidos de Norteamérica y a casi 90% del PIB en el Reino Unido, mientras que la deuda de gobierno de la región se mantiene por debajo del 40% del PIB.

CRISIS FINANCIERAS EN EL MUNDO

	Crisis Bancarias Sistémicas		Crisis de Deuda en Moneda Extranjera		Crisis de Tipo de Cambio	
	2007-2008	1994-1998	2007-2008	1994-1998	2007-2008	1994-1998
Número de Países afectados por la Crisis						
Países de Ingreso Alto	19	6	0	0	4	2
Sólo OCDE	18	4	0	0	4	1
Medio Oriente y África del Norte	0	1	0	0	0	2
Asia del Sur	0	0	0	1	0	0
África Subsahariana	0	9	1	1	6	31
Asia del Este y Pacífico	1	6	0	2	0	7
Europa y Asia Central	3	9	0	3	3	17
Latinoamérica y Caribe	0	11	0	1	0	3
Total	23	42	1	8	13	62
Como % de todos los Países en Crisis						
Países de Ingreso Alto	83	14	0	0	31	3
Países en Desarrollo	17	86	100	100	69	97
Ingreso Medio	17	67	100	75	62	58
Ingreso Bajo	0	19	0	25	8	39
Países de LAC	1994-1998		2007-2008	1994-1998	2007-2008	1994-1998
	Argentina (95)	Haití (94)		Antigua y Barbuda (96)		México (94)
	Bolivia (94)	Jamaica (96)				Suriname (94)
	Brasil (94)	México (94)				Venezuela (94)
	Colombia (98)	Paraguay (95)				
	Costa Rica (94)	Venezuela (94)				
	Ecuador (98)					

Nota: De acuerdo a la definición de crisis cambiaria en Broner et al. (2010), que es la utilizada en este reporte, Brasil sufrió una crisis cambiaria en 2008. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, dicha clasificación puede ser engañosa en la medida en que 2008 refleja el rol de la flexibilidad cambiaria en la absorción de shocks externos. La deuda externa de Ecuador, por otra parte, fue clasificada oficialmente como en default por las agencias calificadoras en 2008, y por lo tanto Ecuador es clasificando como país en crisis. Sin embargo, se trató de un default estratégico basado en la renuencia a pagar la “deuda.” Dicha renuencia no se debió a problemas en la capacidad de repago, y por ello dicho episodio no se incluye aquí.

FUENTE: Cálculos del staff de LCRCE basados en datos de Broner et al. (2010).

A continuación, este reporte explora en mayor profundidad la resistencia de los países de LAC a la crisis financiera global en términos de su capacidad de absorber los shocks externos así como su habilidad para recuperarse de manera fuerte y veloz.

Debe notarse que este reporte intenta medir la resistencia de LAC a los shocks externos analizando el comportamiento de los resultados económicos —específicamente, los colapsos del crecimiento y las recuperaciones—. Sin embargo, dichos resultados no sólo reflejan resistencia, sino que son el resultado de la combinación de diferentes factores, a saber: el tamaño del shock, el grado de exposición al shock, y el grado de resistencia *per se*. Por ello, una estimación precisa de la resistencia de los países a los shocks externos necesita controlar por el tamaño del shock y el grado de exposición al mismo. Sin embargo, no es fácil aislar estos factores. Este reporte intenta controlar por los factores mencionados en la medida de lo posible, a menudo cualitativamente y eligiendo comparadores apropiados, y documenta: (a) el tamaño mayor del shock externo asociado a la reciente crisis financiera global vis-à-vis episodios previos de crisis posteriores a la Segunda Guerra Mundial, (b) el grado de integración mayor —y, a su vez, más seguro— de los países de LAC a los mercados internacionales de bienes y de capital, y (c) la resistencia mayor de los países de LAC ilustrada por mejoras en el marco de política macro-financiera y una reducción de las vulnerabilidades de moneda que les permitió implementar políticas contracíclicas en medio de la turbulencia. En resumen, tomando en cuenta el tamaño del shock así como el grado de exposición de la región al mismo, el reporte concluye que el desempeño relativamente satisfactorio de LAC durante la crisis reciente refleja de manera significativa el gran progreso de la región en materia de estabilidad económica y la mejora en la resistencia a shocks externos.

La Crisis “Subprime” se Volvió un Desastre que Golpeó la Actividad Económica Mundial

Antes de analizar la capacidad de los países de la región de resistir los embates del entorno externo que caracterizaron la crisis reciente, es necesario tener una idea del tamaño del shock al que fueron expuestos. No hay una forma simple de capturar directamente el tamaño del shock, pero éste puede aproximarse indirectamente por sus consecuencias globales. Sus orígenes en el relativamente pequeño mercado

“subprime” de crédito inmobiliario de Estados Unidos de Norteamérica son bien conocidos. Este mercado representaba alrededor del 15% de las hipotecas residenciales totales de los Estados Unidos de Norteamérica en 2006. El colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008, sin embargo, aceleró dramáticamente la propagación de la crisis entre instituciones, mercados y países. Hubo quiebras masivas de instituciones financieras y una caída desconcertante en los mercados bursátiles así como en otros mercados de activos, incluyendo los mercados cambiarios tanto en economías en desarrollo como desarrolladas. Por ejemplo, los mercados bursátiles alrededor del mundo cayeron, en promedio, más de un 30% entre septiembre y diciembre de 2008, con un desvanecimiento de casi 18 billones de dólares en capitalización de los mercados bursátiles de los países del G-7 en relación con los niveles registrados antes de la crisis. Esta espiral negativa fue provocada por corridas generalizadas y masivas de todo tipo de activos privados y de intermediarios, lo que expuso las catastróficas consecuencias sistémicas del apalancamiento excesivo y la sobre-dependencia del financiamiento mayorista de corto plazo (short-term wholesale funding) que había caracterizado durante el período previo a la crisis no solamente a los centros financieros más avanzados sino también a algunos mercados emergentes (mayormente en Europa del Este).

La crisis financiera global marcó el fin de los años de bonanza de mediados de los 2000 y la economía global ingresó en una etapa de recesión profunda. El crecimiento global se redujo casi seis puntos porcentuales del nivel máximo alcanzado antes de la crisis a su nivel más bajo en 2009, la mayor caída en la era de posguerra (véase el gráfico siguiente).³² De acuerdo con Reinhart y Reinhart (2010), las recesiones que siguieron a la crisis global financiera reciente fueron más profundas, persistentes y generalizadas que recesiones previas desde la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. En la segunda mitad de 2008, el comercio mundial también tuvo la mayor

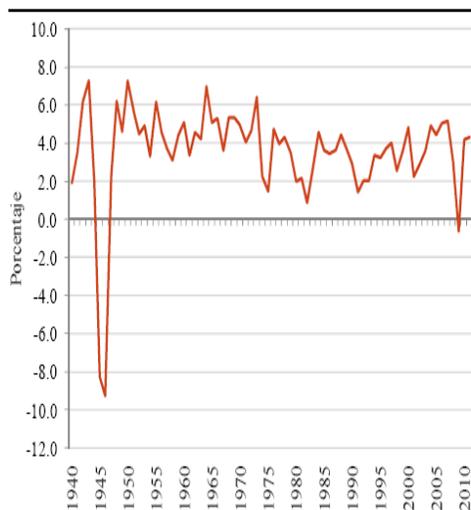
³² El Panel A en esta figura refleja la caída en la tasa de crecimiento de la economía global desde su pico previo a la crisis (5.2% en 2007) a su valle (-0.6% en 2009).

contracción desde entonces. En términos nominales, el comercio mundial cayó alrededor de 30% en términos anuales durante el primer trimestre de 2009, mientras que el volumen de comercio cayó más de un 15%. Estas caídas fueron generalizadas entre países y productos.³³ El colapso en el comercio fue acompañado por una caída pronunciada en los precios de las materias primas; por ejemplo, el precio internacional del petróleo descendió de 147 dólares por barril en su pico en julio de 2007 a menos de 40 dólares en el peor punto de la turbulencia.

PRODUCTO MUNDIAL Y COMERCIO INTERNACIONAL

PANEL A: Producto Mundial

Tasa de Crecimiento



PANEL B: Valor de los Flujos de Comercio

Exportaciones e Importaciones como Porcentaje del PIB Mundial



Nota: El período de 1940 a 1950 en el Panel A cubre una muestra de países que representa alrededor del 80% del PIB Mundial. Estos datos son similares a los del agregado Mundial que se muestran desde 1950 en adelante con diferencias menores a 0.1 puntos porcentuales en promedio.

FUENTE: IFS del FMI y WEO del FMI (Abril 2010).

Esta crisis financiera global fue la más larga y profunda que afectó a la actividad económica mundial desde la Gran Depresión de los años 30 (Almunia et al. 2009). A pesar de que los efectos de la crisis aún continúan desarrollándose, ello parecería haber acelerado el proceso de remodelación del escenario económico y financiero

³³ Ver, por ejemplo, Freund (2009).

internacional, incluyendo a las líneas divisorias tradicionales entre el Centro y la Periferia. Dado el tamaño del shock, no es sorprendente que LAC no haya sido inmune al mismo. Sin embargo, la región tuvo un desempeño mucho mejor comparado con su propio pasado y relativamente bien en muchos aspectos comparado con otras regiones. Estos temas se exploran en las secciones siguientes. Para realizar un análisis comparativo relevante, en la mayoría de las comparaciones sólo se incluyen a países y regiones integrados a los mercados financieros internacionales. Esto es porque queremos resaltar el análisis de resistencia shocks externos en economías integradas al mercado mundial de capitales.

El Colapso del Crecimiento en América Latina y el Caribe fue Similar al de los Tigres del Este Asiático

La resistencia durante la etapa recesiva del ciclo económico refleja la habilidad de los países de absorber los shocks externos. Esto es, dado un shock adverso a la economía, uno puede considerar a los países como resistentes si sus marcos macroeconómicos y financieros ayudan a mitigar de manera significativa el impacto del shock en la economía doméstica.

Investigaciones recientes sugieren que a los países en desarrollo les fue sustancialmente mejor que a las economías de ingreso alto durante la fase contractiva de la reciente crisis financiera global (ver, por ejemplo, Eichengreen 2009). En general, la evidencia muestra que los países con niveles de PIB per cápita más altos tuvieron un desempeño inferior.³⁴ Este argumento se confirma al comparar el crecimiento del PIB entre grupos de países en 2009: el PIB se expandió, en promedio, en 4.7% para los países de ingreso bajo (LIC) y en 1% para los países de ingreso medio (MIC), mientras que el nivel de actividad se cayó en 3.4% para los países de ingreso alto (HIC). El desempeño de LAC fue consistente con el promedio de los

³⁴ Ver, por ejemplo, Claessens, Dell'Arriccia, Igan, y Laeven (2010), Frankel y Saravelos (2010), Lane y Milesi-Ferretti (2010), y Rose y Spiegel (2010a, 2010b, y 2010c).

MIC: el nivel de actividad de la región se contrajo en 2% en 2009, siendo la contracción inferior si se excluye a México (0.3%) dado que fue caso atípico entre los países de LAC al registrar, de lejos, la recesión más severa (-6.5%). La recesión de LAC (excluyendo a México) fue entonces comparable con la de los Tigres del Este Asiático (-0.1%) pero mucho más suave que la de Europa del Este (-5.4 por ciento).

Como se ha señalado, la mayor tasa de crecimiento del PIB en los países de ingreso bajo en comparación a la de los países de ingreso medio en 2009 no necesariamente implica una mayor resistencia por parte de los primeros. Ello puede reflejar, en cambio, una menor exposición de los países de ingreso bajo al shock. El trabajo econométrico de Didier, Hevia, y Schmukler (2010) sugiere que éste fue el caso al demostrar que el grado de apertura comercial y financiera jugó un papel importante y significativo en la determinación del impacto del shock global en la actividad económica doméstica. Por lo tanto, para evaluar mejor la resistencia relativa de LAC, sólo se compara a la región con el grupo de países de ingreso medio y con países altamente integrados a los mercados financieros mundiales. Asimismo, cabe destacar que el análisis de los cambios del PIB real es insuficiente, ya que en sí mismos no brindan información sobre el grado de desaceleración del crecimiento durante la crisis en relación con el desempeño en crecimiento alcanzado antes de la crisis. Por lo tanto, a continuación se examina el impacto comparativo de la crisis global en mercados emergentes (integrados financieramente) considerando los cambios en las tasas de crecimiento, o los *colapsos de crecimiento* definidos como la diferencia (en puntos porcentuales) de las tasas de crecimiento del PIB real entre 2007 y 2009.

Cuando se mide el desempeño de los países comparando el colapso en la tasa de crecimiento, el panorama es un poco diferente y apunta a un mayor grado de similitud entre países. El *colapso* en el crecimiento es, de hecho, de la misma magnitud para los países de ingreso medio y alto, esto es, 6.6 y 7 puntos porcentuales,

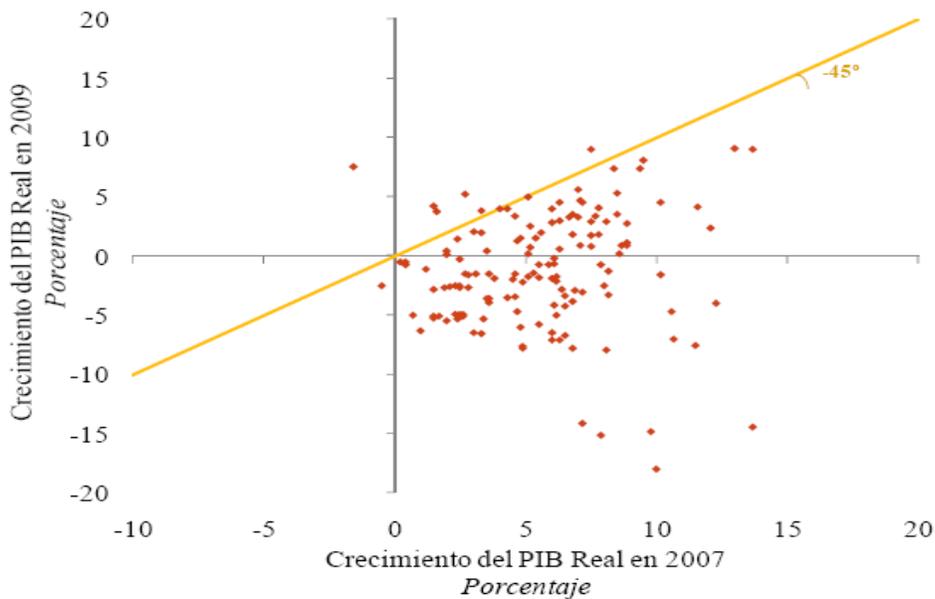
respectivamente.³⁵ Un análisis geográfico de los datos refuerza este patrón, mostrando que ninguna región emergente integrada financieramente fue inmune a la crisis global. Una desaceleración altamente sincronizada del crecimiento se observó de manera generalizada en 2009 y a casi ningún país en el mundo le fue mejor en 2009 que en 2007 (véase el gráfico siguiente). Europa del Este y Asia Central (ECA) aún muestra el colapso más grande (13 puntos porcentuales). Sin embargo, los colapsos de crecimiento en LAC, los Tigres del Este Asiático y Sudáfrica son notablemente similares, fluctuando alrededor de los 7 puntos porcentuales en los tres casos Panel A del gráfico siguiente.³⁶ China e India registraron colapsos en el crecimiento menores, de alrededor de 4 y 2%, respectivamente.

³⁵ Las consecuencias de una desaceleración del crecimiento pueden no ser lineales y pueden depender en la tasa de crecimiento inicial. Estos temas no son explorados en esta sección que asume que la comparación de cambios *absolutos* en las tasas de crecimiento entre países emergentes globalizados financieramente es una buena medida de resistencia relativa.

³⁶ Estos números se obtienen a partir de promedios simples de países ya que capturan mejor que los promedios ponderados la tendencia central de países que son heterogéneos y de distinto tamaño dentro de regiones.

CRECIMIENTO DEL PIB REAL: 2009 VS. 2007

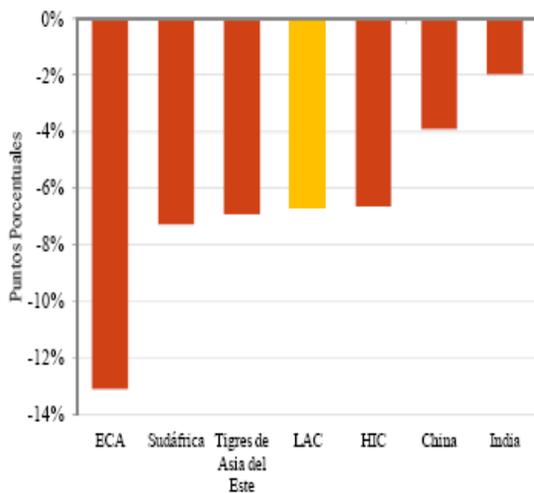
-Tasas de Crecimiento alrededor del Mundo-



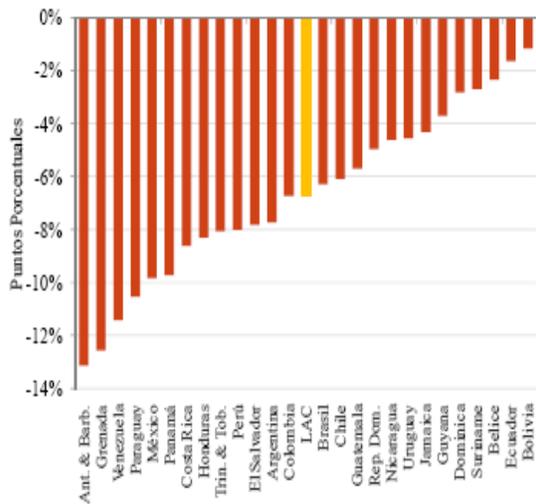
Nota: La muestra de la figura incluye sólo países de ingreso medio y alto.
FUENTE: WEO del FMI (Abril 2010).

COLAPSOS DEL CRECIMIENTO DEL PIB

PANEL A Entre Regiones



PANEL B Entre Países de LAC



Nota: Los colapsos del crecimiento se definen como el crecimiento en 2009 menos el crecimiento en 2007.
FUENTE: WEO del FMI (Abril 2010).

A pesar de que ningún país de LAC pudo evitar un colapso significativo en su tasa de crecimiento, se puede observar un grado de heterogeneidad considerable dentro de la región Panel B del gráfico anterior. Los países de América del Sur sufrieron un colapso del crecimiento de casi seis puntos porcentuales, mientras que los países de América central y del Caribe (excluyendo a México) enfrentaron declives más grandes (6.7 y 7.7 puntos porcentuales, respectivamente). Entre los países más grandes de la región, Brasil y Chile sufrieron caídas en las tasas de crecimiento del PIB de alrededor de 6%, mientras que México y Venezuela enfrentaron un colapso más severo, de 9.8 y 11.5 puntos porcentuales, respectivamente. El colapso del crecimiento más pequeño fue el de Bolivia (alrededor de un punto porcentual). Como era de esperarse, por lo tanto, el tamaño del colapso fue mayor en los países de LAC con un mayor grado de apertura comercial y financiera.³⁷

En términos de duración de la recesión, medida a partir de los índices de producción industrial, los países de ingreso medio tuvieron un mejor desempeño que los de ingreso alto (véase el gráfico siguiente).³⁸ El nivel más alto de la producción industrial antes de la crisis fue alrededor de abril de 2008 tanto para las economías de ingreso alto como para las economías en desarrollo. Sin embargo, los países en desarrollo iniciaron un proceso de recuperación sostenida a partir de enero de 2009, mientras que los países de ingreso alto comenzaron a recuperarse cuatro meses después, en mayo de 2009. En otras palabras, la fase de recesión del ciclo económico duró en promedio

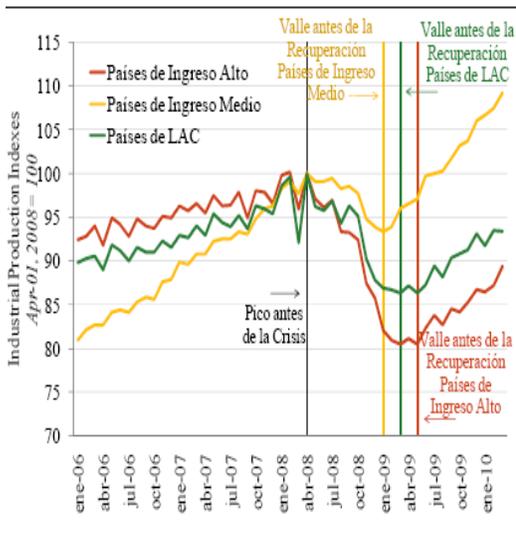
³⁷ Como ya se ha señalado, es esencial analizar la resistencia relativa de países controlando por el grado de exposición y el tamaño del shock. Aislar estos factores de manera limpia no es tarea empírica sencilla. Sin embargo, la evidencia econométrica disponible sugiere que, una vez que se controla por estos factores, la disponibilidad de amortiguadores macro y financieros (incluyendo la protección de liquidez asegurada por los grandes niveles de reservas internacionales, el espacio fiscal provisto por unas posiciones fiscales robustas y niveles de deuda reducidos y la flexibilidad del tipo de cambio) jugó un papel fundamental en la determinación de la resistencia. Ver, por ejemplo, nuestro reporte para las Reuniones de Primavera de 2010 del FMI y el BM, así como el trabajo más reciente de Corbo y Schmidt-Hebbel (2010) y Didier, Hevia, y Schmukler (2010).

³⁸ Se usan los datos de producción industrial para analizar los tiempos de recuperación porque estos datos están disponibles no sólo en mayor frecuencia que los de PIB (trimestrales en el mejor de los casos), sino también porque están disponibles para un mayor número de países. Nótese también que la caída en la producción industrial en las economías de ingreso alto es significativamente mayor que la de los países de ingreso medio. Sin embargo, el PIB es una medida mucho más amplia de la actividad económica.

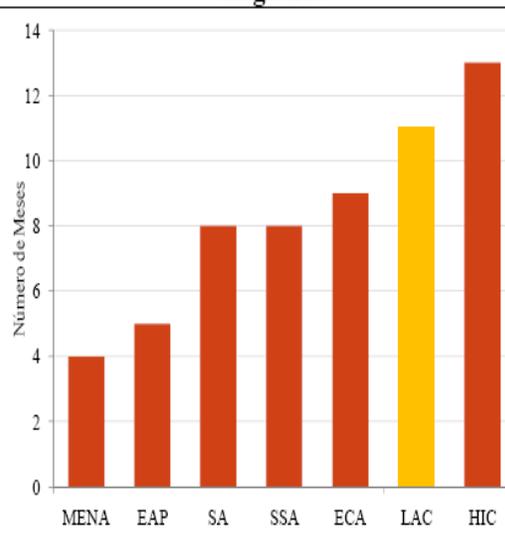
nueve meses para países en desarrollo y 13 meses para las economías de ingreso alto. Sin embargo, la duración de la fase recesiva es diferente entre regiones. La recesión duró en promedio cinco meses para las economías en Asia del Este y el Pacífico (EAP) y casi ocho meses en Asia del Sur. Aunque la fase de recesión fue ligeramente más prolongada en ECA y LAC (9 y 11 meses), ésta tuvo una duración promedio más corta que la de las economías de ingreso alto.

LONGITUD DE LA FASE DE RECESIÓN

PANEL A Producción Industrial en Países de Ingreso Alto y Medio



PANEL B Longitud de la Recesión en los Índices de Producción Industrial entre Regiones



FUENTE: Global Economic Monitor del Banco Mundial (GEM).

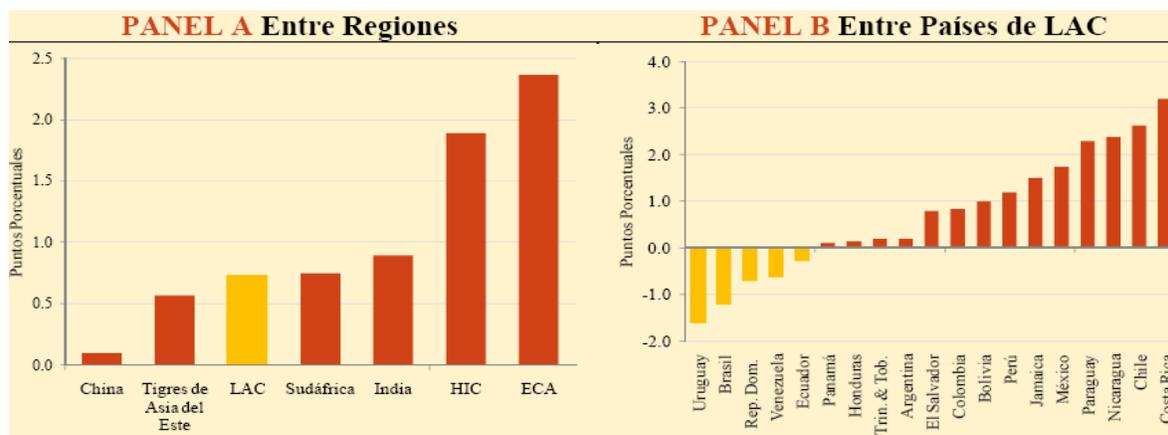
En resumen, la dimensión sistémica y global de la fase de recesión (de pico a valle) dominó las fortalezas específicas de cada país —ninguna nación abierta en Latinoamérica o en cualquier otra región pudo escapar de los efectos adversos del shock externo, los cuales se transmitieron alrededor del mundo de manera altamente sincronizada—. Entre las regiones integradas al mercado financiero internacional, ECA sufrió el mayor colapso del crecimiento, mientras que los colapsos en LAC, los Tigres de Asia del Este y Sudáfrica fueron comparables entre sí y con respecto a los de los países ricos. LAC parece estar rezagado respecto a los países de ingreso medio

en el siguiente aspecto: la fase recesiva es más prolongada que la de los tigres del Este Asiático e incluso que la de los países del Este Europeo, cuando se utilizan los índices de producción industrial. Sin embargo, cuando se consideran medidas de la actividad económica más amplias, por ejemplo el PIB, la región se habría recuperado más rápidamente que el promedio de los países de ingreso medio.

El Desempleo en la Recesión

Las cifras de desempleo confirman hasta el momento la historia que se ha descrito. El desempleo aumentó virtualmente en todos lados, reflejando el alcance global de la crisis. Sin embargo, el aumento en el desempleo en los países de ingreso medio fue más moderado que en los países ricos y, entre las regiones emergentes integradas financieramente, LAC tuvo un desempeño superior al de ECA. En particular, las tasas de desempleo de LAC aumentaron en promedio 0.6 puntos porcentuales mientras que los países de ECA y de ingreso alto sufrieron aumentos mayores, de 1.9 y 2.4 puntos porcentuales, respectivamente (véase el gráfico siguiente).

CAMBIOS EN EL DESEMPLEO



Nota: Se reportan los cambios en tasas de desempleo entre 2009 y 2007.

FUENTE: EIU e ILO.

Más aún, como se discutió en detalle en el reporte previo para las Reuniones de Primavera de 2010 del FMI y el BM, *Del Colapso Global a la Recuperación: Ajuste Económico y Perspectivas de Crecimiento para América latina y el Caribe*, el ajuste

en el mercado laboral de los países de la región fue, en promedio, significativamente menor que en crisis anteriores. El desempleo aumentó pero su elasticidad con respecto a la caída en el PIB fue mucho menor que en las recesiones de fines de los 90. Más aún, la participación del empleo informal —indicador usado frecuentemente para medir el deterioro de la calidad del empleo— no aumentó en la mayoría de los países para los cuales hay datos, con la excepción notable de Colombia. El moderado ajuste del desempleo en el mercado laboral se puede atribuir en parte al hecho de que, esta vez, LAC evitó crisis bancarias domésticas. Sin embargo, dichos ajustes son desconcertantes considerando que los salarios reales promedio no cayeron durante la recesión de 2009, reflejando la combinación de inflación baja y rigidez nominal a la baja en los salarios nominales.

Khanna, Newhouse, y Paci (2010) sostienen que el impacto en el mercado laboral de los países de ingreso medio parece haber caído desproporcionalmente sobre las horas trabajadas y la composición del trabajo, más que sobre el número de puestos de trabajo. En un estudio de 28 países, que incluye a los países de LAC-7 (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela) y Ecuador, los autores muestran que los salarios cayeron en promedio 8 puntos porcentuales entre diciembre de 2007 y septiembre de 2009, en su mayor parte debido a menores horas trabajadas y a un cambio sectorial desde segmentos de remuneración alta, más que debido a una caída en el número de puestos de trabajo. Sin embargo, el patrón sectorial de pérdidas de puestos de trabajo depende del tamaño relativo de los sectores y de cómo los impactos macroeconómicos se sintieron en el país. Por ejemplo, mientras que el sector manufacturero enfrentó el shock de producto más grande en la mayoría de los países de ingreso medio, el sector de servicios parece representar la mayor proporción de pérdidas de puestos de trabajo en México y las Filipinas.³⁹

³⁹ Ver Habib et al. (2010).

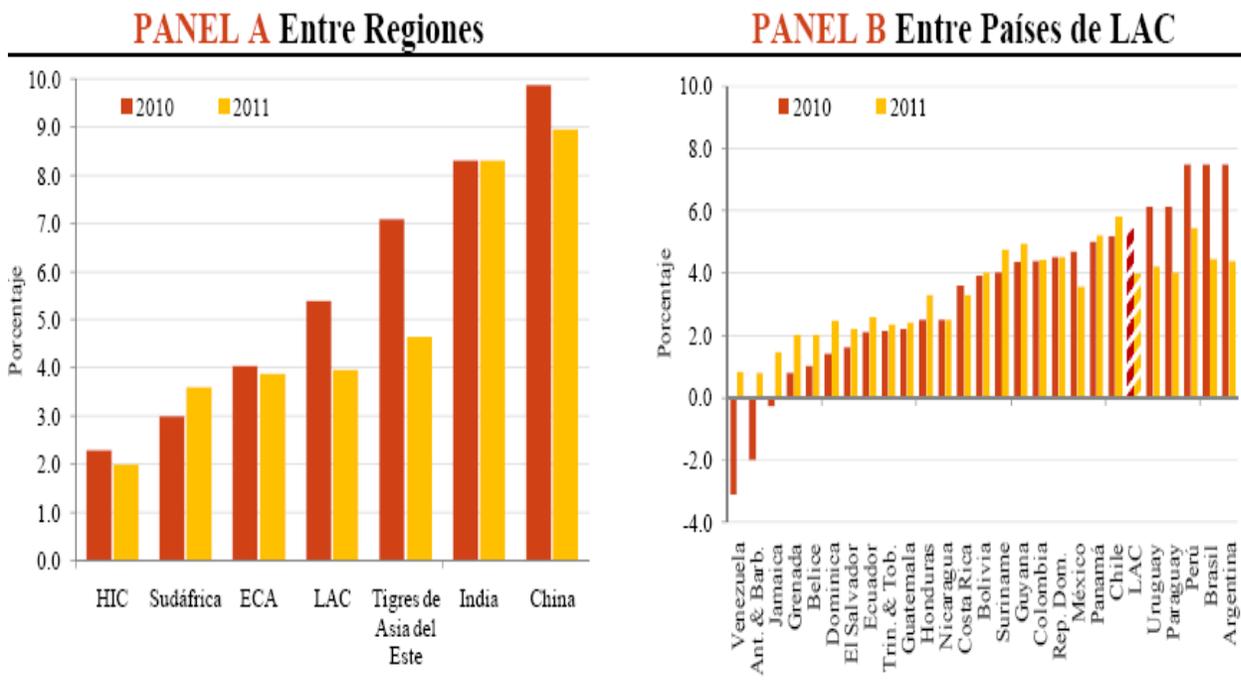
Citius, Altius, Fortius (Más Rápido, Más Alto, Más Fuerte): Seguimiento de la Recuperación de Post-Crisis

Un shock de la magnitud del que la región sufrió durante la crisis global financiera inevitablemente tiene un impacto negativo sobre el crecimiento, ciertamente en el caso del crecimiento cíclico y, para algunos países, tal vez incluso sobre el crecimiento de tendencia. Sin embargo, durante la fase de recuperación, las economías resistentes son aquellas que pueden restablecer el crecimiento a tasas elevadas y robustas a un ritmo veloz. Para un grado de exposición al shock dado, los factores que determinan este aspecto de la resistencia incluirían por supuesto los amortiguadores de política construidos durante el período de pre-crisis, la efectividad de las respuestas de política contracíclicas, y la calidad de la integración a los mercados de capital internacionales. Esta sección examina las características de la fase de recuperación para LAC, en comparación a las regiones emergentes (globalizadas financieramente) y a episodios de crisis anteriores.

Un primer punto a destacar es que los motores de crecimiento global se reactivaron a distintas velocidades y con distintas intensidades. En otras palabras, el grado de heterogeneidad entre regiones y países observado en la recuperación ha sido mayor que en la recesión. Esto no es sorprendente dado que las fortalezas relativas de los países o regiones individuales jugaron un papel más importante a medida que el shock global sistémico de desvanecía. La heterogeneidad en el rebote es clara no sólo entre países desarrollados y en desarrollo, sino también entre regiones emergentes. Tal vez la característica más sobresaliente en este aspecto sea que la recuperación global no es liderada por países ricos del centro, como fue el caso de los episodios de crisis anteriores, hecho que marca un cambio tectónico en marcha de la distribución geográfica de los polos de crecimiento. De hecho, la recuperación actual estableció un grupo de mercados emergentes (principalmente Brasil, China, India, Corea del Sur, Malasia, Filipinas y Tailandia) como jugadores cada vez más importantes en la dinámica de crecimiento mundial.

El Panel A del gráfico siguiente muestra los pronósticos de crecimiento del PIB para 2010 y 2011. Los países de ingreso medio no sólo empezaron a recuperarse antes de los de ingreso alto sino que de manera mucho más vigorosa. Los pronósticos actuales del PIB predicen una tasa de crecimiento promedio de más de 6.4% (5.5%) en 2010 (2011) para los países de ingreso medio comparado con sólo 2.3% (2%) para países de ingreso alto. El rango de tasas de crecimiento esperado para economías emergentes es, sin embargo, amplio. Por ejemplo, mientras que se espera que China, India y Brasil crezcan en el rango de 7-10% en 2010, los pronósticos indican que la actividad económica en los países de ECA crecerá alrededor del 4%. Las proyecciones para los países de LAC, que se muestran en el Panel B, están en línea con el promedio de los países de ingreso medio. La región como un todo probablemente tendrá un crecimiento del PIB en el rango de 5-6% en 2010. Y la proyección de consenso para LAC en 2011 fluctúa alrededor de 4%, aunque dicho pronóstico está sujeto a la incertidumbre que rodea la evolución futura de las economías de los países ricos.

PRONÓSTICOS DE CRECIMIENTO DEL PIB PARA 2010 Y 2011



FUENTE: Consensus Forecasts (Septiembre 2010) y WEO del FMI (Abril 2010).

La proyección promedio para la región de LAC esconde mucha variación entre países. La varianza se debe en parte al tamaño y la calidad de los amortiguadores de política macroeconómica y liquidez de pre-crisis. Los países con mejor desempeño en materia de crecimiento este año son Argentina, Brasil y Perú donde se espera que el crecimiento sea de 7.5%. Uruguay y Paraguay también registran tasas de crecimiento por encima del promedio regional (6.1%). Se espera que Chile, Colombia, República Dominicana, México y Panamá tengan crecimiento robusto en un rango de 4-5%, bastante cerca del promedio regional. Por otra parte, se espera que muchos de los países de América Central y el Caribe, incluyendo por ejemplo a Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador y Trinidad y Tobago tengan una recuperación relativamente más débil (con tasas de crecimiento en el rango de 1-3%). Se proyectan tasas de crecimiento negativas para muy pocos países en la región, destacando Jamaica (-0.3%), Venezuela (-3.1%) y Haití (-8.5%), esta última producto de los efectos devastadores del terremoto reciente.⁴⁰

La heterogeneidad entre países en la recuperación también puede capturarse analizando, en primer lugar, si los países se recuperan y, de lograrlo, cuándo los países recuperarán un nivel de referencia de actividad económica. Para este fin, se consideran dos niveles de referencia: primero, el nivel del PIB que se alcanzó en 2008, es decir, el nivel máximo (pico) previo a la crisis; y segundo, el nivel que los países hubieran registrado en 2010-2011 de mantener las tasas de crecimiento promedio logradas en el período de 2000-2007. Esta última medida del PIB de referencia es una medida Proxy del producto potencial, basada a su vez en una medida proxy del crecimiento de tendencia.

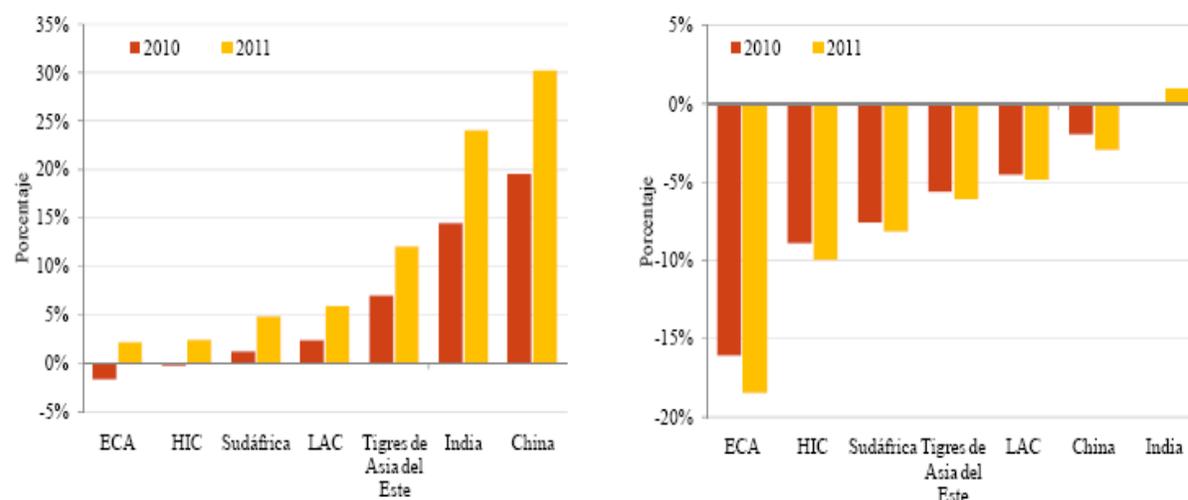
Consideremos, en primer lugar, los niveles esperados de PIB en 2010-2011 en relación con los de 2008 (Panel A del gráfico siguiente). Se espera que el PIB de

⁴⁰ Los pronósticos para países presentados en este reporte corresponden a los de Consensus Forecasts de Latinoamérica de septiembre de 2010. Sin embargo, las proyecciones oficiales y privadas pueden diferir de los pronósticos aquí usados. Puede esperarse tasas de crecimiento más robustas para algunos países de LAC.

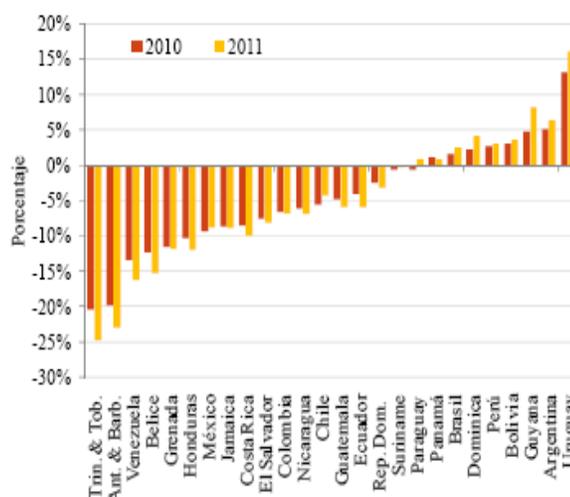
todas las regiones del mundo supere sus niveles de 2008 en 2011. En 2010, sin embargo, se estima que los niveles promedio de actividad económica real de los países de ingreso alto y de la región de ECA permanezcan por debajo de sus niveles de 2008, en -0.2 y -1.7%, respectivamente. En contraste, el PIB del resto de las regiones emergentes excederá cómodamente en 2010 el nivel de 2008. En este aspecto, la región de América Latina y el Caribe está un poco rezagada en comparación a los países de ingreso medio. Mientras que el PIB de LAC en 2010 estará 2.3% por encima del de 2008, se estima que el de los Tigres del Este Asiático, India y China registre excesos de 6.9, 14.5 y 19.5%, respectivamente. Asimismo, este elevado grado de heterogeneidad se produce al interior de LAC, donde la recuperación en 2011 de América del Sur (en 9.4% por encima de 2008) comparable a la de los Tigres del Este Asiático y está bien por encima de la recuperación de América Central y el Caribe (4.8 y 0.5%, respectivamente). Entre los países de LAC, Argentina, Brasil, República Dominicana, Panamá, Perú y Uruguay son los líderes, ya que se estima que su PIB en 2010 exceda los niveles de 2008 por encima del 7 por ciento.

COSTOS ESTIMADOS DE LA CRISIS

PANEL A Niveles Esperados de PIB en 2010 y 2011 Relativos al PIB en 2008 **PANEL B** Niveles Esperados de PIB Relativos al PIB de Tendencia



PANEL C Niveles Esperados del PIB Relativos al PIB de Tendencia - Países de LAC



Nota: El PIB de tendencia, utilizado en los Paneles B y C, se define como el PIB que cada país habría tenido si hubiera crecido entre 2008 y 2010 a la misma tasa que entre 2000 y 2007.

FUENTE: Didier, Hevia, y Schmukler (2010) y Consensus Forecasts (septiembre 2010).

Un patrón similar entre países emerge si la comparación se hace con el PIB potencial, aproximado por el nivel del PIB que se habría alcanzado si la crisis no hubiera tenido lugar y los países hubieran continuado creciendo a las tasas promedio alcanzadas en el período de 2000-2007. El Panel B del gráfico anterior muestra que, de acuerdo con esta medida aproximada del costo de la crisis global en términos de producto, los

países de peor desempeño son nuevamente los de ingreso alto y los de la región de ECA. Se proyecta que el PIB de LAC esté cerca de 5% debajo de su potencial en 2011, lo cual es comparable con los Tigres del Este Asiático, para los cuales se espera que estén alrededor de 6.1% por debajo de su potencial en 2011. Se espera que la actividad económica en China e India en 2011, en contraste, esté sólo 3 y 1.1% por debajo del potencial. Brasil, sin embargo, puede compararse favorablemente con estos países, ya que se espera que su PIB esté 2.5% por encima de su potencial en 2011.

Dentro de la región también se observa un patrón similar de variación cuando la recuperación se mide usando esta medida proxy del producto potencial (Panel C del gráfico anterior). En efecto, se predice que la actividad económica real en América del Sur esté sólo 0.6% por debajo de su potencial en 2011, mientras que se proyecta que América Central y el Caribe estén 8.2 y 11.2% por debajo, respectivamente. A nivel de países, se observan aún mayores disparidades. Entre naciones del Caribe, se espera que el producto proyectado para 2011 en Trinidad y Tobago esté 25% por debajo de su potencial⁴¹ mientras que el déficit para República Dominicana sería sólo de 3%. Similarmente, en América Central, Panamá y Guatemala son los de mejor desempeño, mientras que Honduras y Belice están entre los peores. En América del Sur, en cambio, muchos países alcanzarán los niveles de producto potencial en 2011, con Argentina, Brasil y Uruguay por delante del resto. Una excepción notable es Venezuela, que se proyecta que estará 16% por debajo de su producto potencial en 2011.

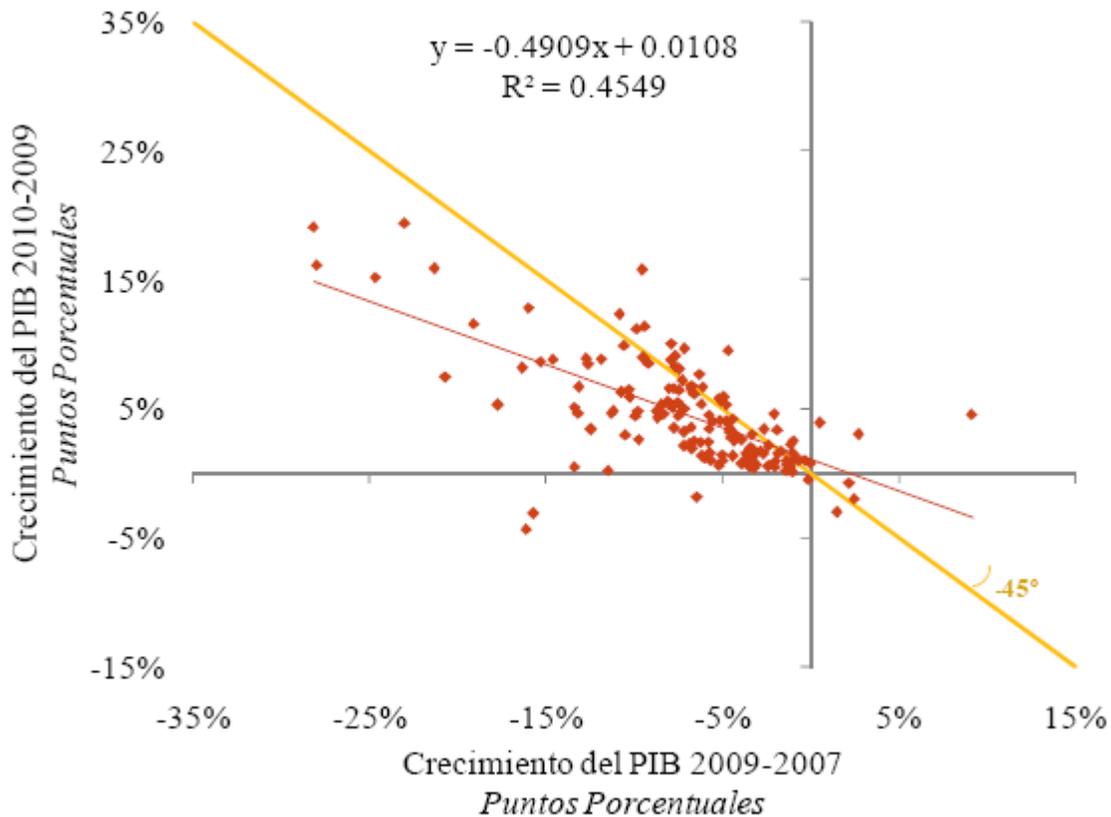
Es importante notar que la fortaleza relativa de la recuperación puede sobreestimar la resistencia al shock externo en la medida en que refleja diferencias en el efecto de “rebote” puro. Esto es, se espera que las economías que sufrieron mayores colapsos

⁴¹ Los grandes déficit en relación al PIB potencial para Trinidad y Tobago y Venezuela -dos grandes exportadores de petróleo- están excesivamente magnificados en la medida en la que el PIB potencial en 2011 se estima usando las tasas de crecimiento promedio del período 2000-2007, durante el cual el crecimiento fue realizado por grandes ganancias en términos de intercambio que son poco probables de repetirse en el futuro cercano.

del crecimiento entre 2007 y 2009 registren expansiones del PIB más fuertes durante 2010 en términos porcentuales, simplemente porque crecen a partir de una base menor y se apoyan en factores de ajuste automático como la reconstitución de inventarios. El gráfico siguiente muestra más claramente esta correlación entre países.⁴²

CAMBIOS EN TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB

-Tasas de Crecimiento del PIB Real en 2010-2009 vs. Tasas de Crecimiento del PIB Real en 2009-2007-



Nota: El gráfico sólo incluye países de ingreso alto y medio.

FUENTE: WEO del FMI (Abril 2010) y Consensus Forecasts (Septiembre 2010).

A medida que la fase de recuperación aún continúa, no se dispone todavía de los datos necesarios para aislar el efecto rebote puro del efecto de resistencia *per se*, esto es, la parte de la recuperación asociada a marcos de política macro-financiera más robustos,

⁴² Nuestra caracterización de los efectos “rebote” no distinguen países según sus tasas de crecimiento del PIB inicial ni tampoco según cuán lejos están del producto potencial. Sin embargo, puede haber no-linealidades importantes en la relación entre el colapso del crecimiento y la recuperación del crecimiento en estos dos factores que no se consideran aquí.

incluyendo los mencionados cambios en política hacia una mayor diversificación en las estructuras y destinos de exportación así como a formas más seguras de integración financiera internacional. Esta aclaración, sin embargo, no invalida el punto hecho anteriormente que en promedio la resistencia de LAC en la recuperación ha sido relativamente fuerte y comparable a otros países de ingreso medio, especialmente en términos de su capacidad de recuperar los niveles del producto potencial.

Determinantes Diferentes y Velocidades Diferentes: Dinámicas de la Recuperación

Esta sección presenta una comparación entre las dinámicas de la recuperación en los países de LAC y aquellas en los Países de Ingreso Mediano (PIM) y Países de Ingreso Alto (PIA) utilizando datos trimestrales de la evolución de indicadores macroeconómicos durante los períodos de recesión y expansión entre 1970-2010.⁴³ En particular, esta sección evalúa el comportamiento del PIB, sus componentes de demanda (consumo privado e inversión) y las variables de política alrededor de los picos (*peaks*) del PIB real; haciendo una comparación entre el ciclo actual y los promedios históricos de las variables alrededor de picos en ciclos anteriores. Este análisis resalta los factores que hasta el momento han sido determinantes para la recuperación y profundiza en el estudio de la dinámica de la actividad económica durante la recesión global de 2008-2009 en comparación con el promedio de los patrones característicos de recuperaciones pasadas (posteriores a 1970).

El gráfico siguiente muestra la evolución del PIB, el consumo privado y la inversión durante el ciclo económico actual (2007-2010) en comparación con los promedios históricos entre 1970-2006, usando rangos de ocho trimestres alrededor de los picos

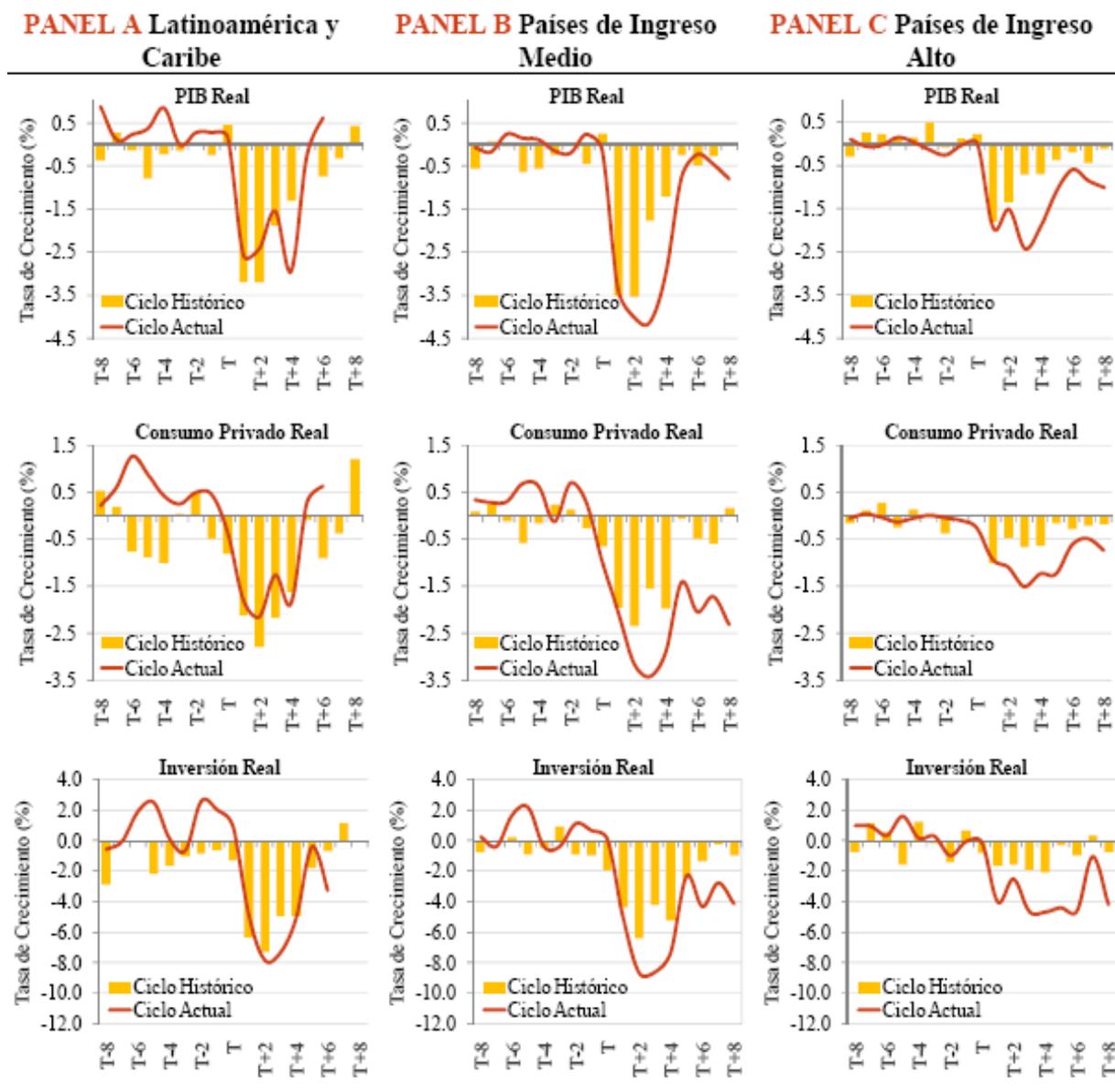
⁴³ De forma específica, se usan datos trimestrales de producción, inversión, consumo público y privado y tasas de interés nominal para el período 1970q1-2010q1. Nuestra muestra está compuesta por 24 PIAs y 36 PIMs, de los cuales 9 países pertenecen a la región LAC: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

del PIB real. En esta ocasión, y de manera amplia, los países de LAC se han desempeñado mejor en comparación con su historia. Más aún, el análisis muestra que la caída del PIB real fue de menor duración en esta oportunidad. En el ciclo actual, el PIB real de LAC comenzó a crecer a tasas mayores que en el promedio histórico de la muestra 6 trimestres después de alcanzar el pico.⁴⁴ En el pasado, a la región le tomaba más de dos trimestres adicionales alcanzar tasas de crecimiento superiores al promedio. La menor duración y la ligeramente menor amplitud de la caída en el PIB se explica por un mayor consumo privado, dado que el comportamiento de la inversión fue similar al observado en ciclos pasados.

⁴⁴ Los “promedios históricos” se calculan usando promedios simples en las fechas en que se presentaron todos los picos para la muestra de 66 países en el período 1970q1-2010q1. Los picos son identificados usando la modificación aplicada para datos trimestrales del algoritmo de Bry-Boschan (Harding & Pagan, 2002; Engel, Haugh, & Pagan, 2005).

PRODUCTO REAL, CONSUMO PRIVADO REAL E INVERSIÓN REAL ALREDEDOR DE PICOS EN CICLOS ECONÓMICOS

-Ventanas de ocho Trimestres alrededor de Picos del PIB Real-



Nota: La muestra de países de LAC incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

FUENTE: Calderón y Servén (2010), EIU, Haver Analytics, Bancos Centrales de LAC y Oficinas de Estadísticas.

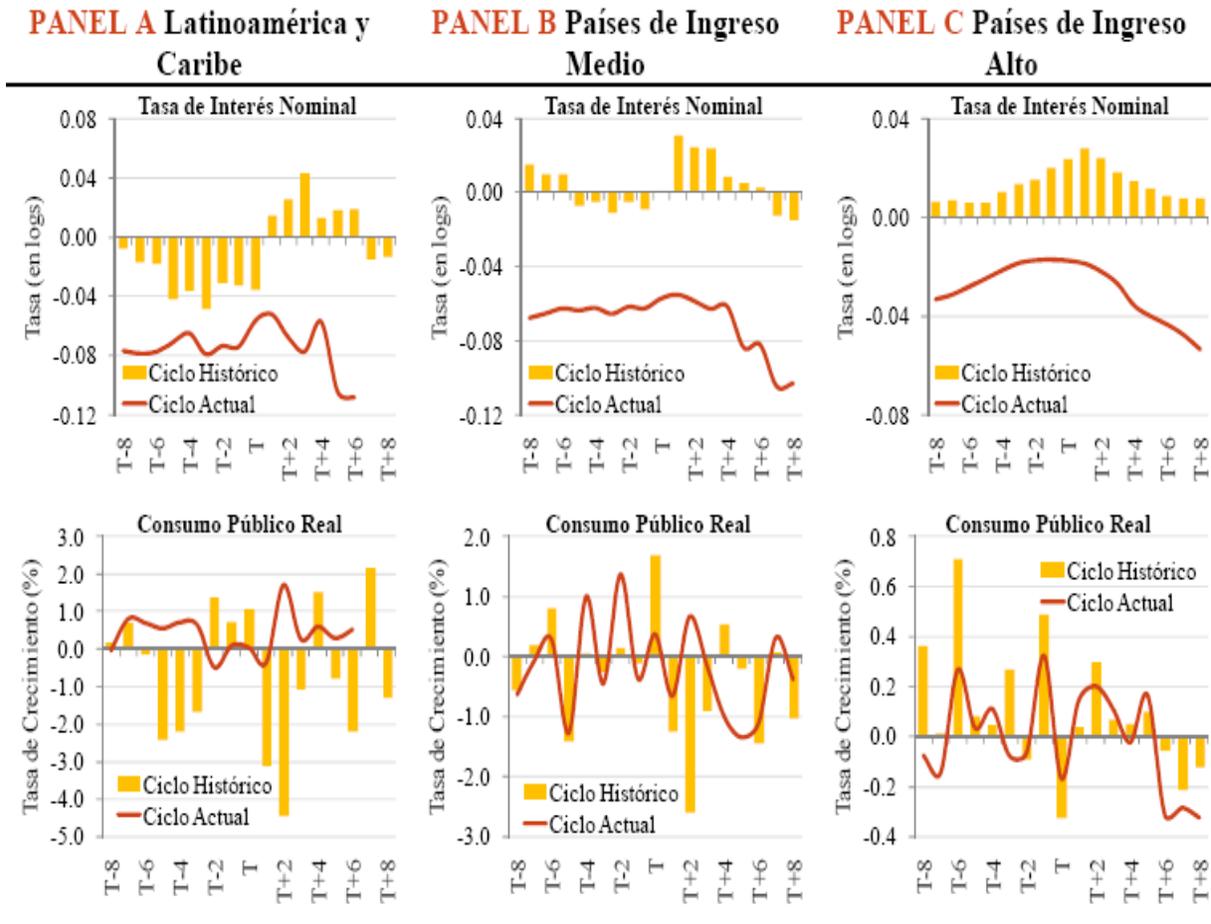
LAC no sólo tuvo un mejor desempeño en relación a su historia sino que también tuvo un mejor desempeño que el promedio de los PIA y PIM en este ciclo. De forma

particular, la caída en el crecimiento (relativo al promedio histórico) fue menor al observado en el promedio de PIM. En lo que respecta a los PIA, la recuperación de las tasas de crecimiento históricas se ha mantenido esquivada incluso después de 8 trimestres desde que se alcanzó el pico. Cabe destacar que, a diferencia de lo observado para los países de LAC, la caída para los PIM y PIA sería de mayor magnitud y duración en comparación a su propio pasado. La debilidad de la recuperación tanto en el consumo como en la inversión está detrás del mediocre desempeño de estos dos grupos de países.

La historia de frecuentes y devastadoras crisis financieras en LAC es bastante conocida. Como se mencionó anteriormente, en episodios de crisis pasadas, las vulnerabilidades financieras y macroeconómicas sustanciales creadas por los países de LAC disminuían su capacidad para ejecutar políticas contracíclicas. De esta forma, los países de la región se veían obligados a responder de forma procíclica, aumentando tasas de interés, recortando fuertemente el gasto fiscal o aumentando los impuestos para contener y hacer frente a las salidas de capitales, las presiones sobre las monedas y los menores niveles de reservas internacionales. Más aún, en muchos casos, estas medidas desesperadas no eran capaces de evitar la crisis en los sistemas financieros domésticos.

REACCIONES DE POLÍTICA ALREDEDOR DE PICOS EN CICLOS ECONÓMICOS

-Ventanas de ocho Trimestres alrededor de Picos del PIB Real-



Nota: En las figuras, el período T corresponde al año en el que se produce el pico en el ciclo del PIB. La muestra de países de LAC incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela. El análisis de las tasas de interés excluye períodos de alta inflación, eso es, observaciones de país-trimestre donde la tasa anual de inflación del IPC excede el 50 por ciento.

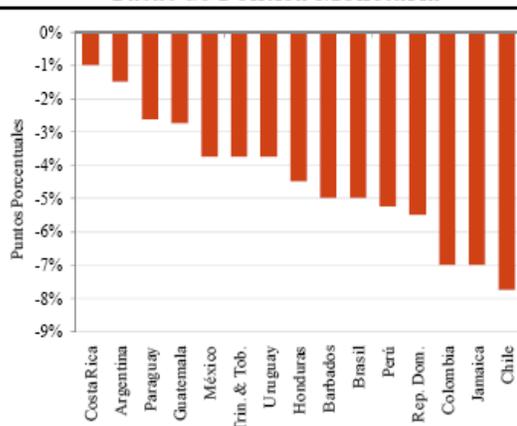
FUENTE: Calderón y Servén (2010), EIU, Haver Analytics, Bancos Centrales de LAC y Oficinas de Estadísticas, IFS del FMI.

En contraposición a lo que sucedió en el pasado, la crisis financiera global encontró a los países de LAC con el espacio y la credibilidad necesaria para ejecutar políticas monetarias y fiscales contracíclicas, lo que les permitió mitigar parcialmente el efecto del shock global. El gráfico anterior muestra que algunos países de la región tuvieron la capacidad no sólo de reducir las tasas de interés nominales (especialmente en los casos de países con esquemas de metas de inflación –Brasil, Chile, Colombia, México

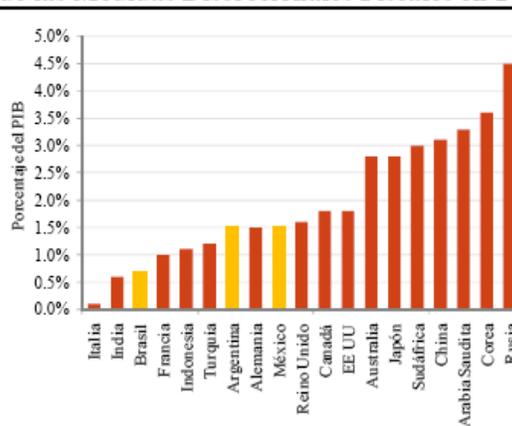
y Perú), sino también de incrementar el gasto público en términos reales, el cual se destinó en gran parte a inversiones en programas sociales y de infraestructura. Por ejemplo, como se muestra en el Panel A del gráfico siguiente, Chile y Colombia disminuyeron sus tasas de política monetaria en 7 puntos porcentuales o más (entre diciembre de 2008 y julio de 2009). Perú y Brasil también redujeron fuertemente sus tasas con disminuciones de 5.3 puntos porcentuales y 4.25 puntos porcentuales respectivamente.

CAMBIOS EN POLÍTICAS DURANTE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

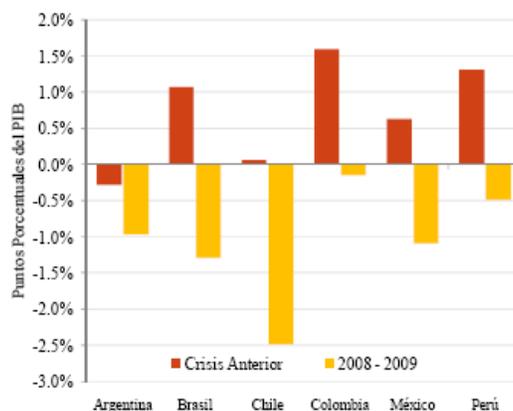
PANEL A Política Monetaria - Cambios en Tasas de Política Monetaria



PANEL B Política Fiscal - Costos Estimados de las Medidas Discrecionales Fiscales en 2009



PANEL C Variación en los Superávits Primarios Ajustados por el Ciclo para Países de LAC



Nota: Esta figura reporta la variación promedio trimestral (en puntos porcentuales del PIB) del balance primario ajustado por el ciclo de los países de LAC-6 durante la recesión global asociada a la crisis financiera de 2008-2009 y durante los dos periodos de recesión anteriores asociados a crisis previas. Valores negativos (positivos) indican una expansión (contracción) en las políticas fiscales discretionales.

FUENTE: FMI (2009), CEPAL y Bloomberg en Paneles A y B, y cálculos del staff de LCRCE basados en Haver Analytics y Datastream en Panel C.

Al mismo tiempo que se recortaban las tasas de política monetaria, algunos países tuvieron la capacidad de implementar políticas para mantener el flujo de crédito en un contexto de mayor aversión al riesgo entre los acreedores privados. Podría decirse que Brasil fue el país más agresivo de la región en este aspecto, con respuestas muy proactivas -implementadas en gran medida a través del banco central y bancos de desarrollo- para garantizar la liquidez tanto en moneda doméstica como en moneda extranjera, apoyar el financiamiento del comercio internacional y asegurar la disponibilidad de crédito para el sector corporativo. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda de Brasil prestó a BNDES un monto aproximado de 100 billones de reales (3.2% del PIB) en el 2009 y 80 billones de reales en 2010 para mantener el flujo de crédito hacia el sector privado. En materia fiscal, los países de LAC que contaban con amortiguadores (*buffers*) tanto de política (*e.g.*, ahorro público) como de liquidez (los cuáles, en algunos casos, incluyeron recursos de organismos multilaterales) implementaron medidas que van desde recortes de impuestos hasta otorgamiento de subsidios e incrementos en el gasto público. El Panel B del gráfico anterior muestra la magnitud de las medidas fiscales discrecionales implementadas por Argentina, Brasil y México en el año 2009, comparadas con aquellas implementadas en otros países del G-20.⁴⁵ El Panel destaca el carácter contracíclico de estas medidas, que contrasta con el papel de la política fiscal en episodios de crisis anteriores.

Las Mejoras del Sistema Inmunitario Fueron Puestas a Prueba y Pasaron con Buena Nota

El desempeño de los países de LAC y otras economías emergentes, especialmente aquéllas localizadas en Asia, hacia el final de la crisis *subprime* no tiene precedentes. La consolidación de los marcos de política financiera y macroeconómica prudentes y la reconstitución de los amortiguadores asociados a éstas, incluyendo una integración

⁴⁵ El costo estimado de las medidas discrecionales presentadas en la figura anterior es sólo un indicador del costo real de las políticas fiscales contracíclicas, dado que el tipo de políticas implementadas varía entre los países. Por ejemplo, es posible que algunas políticas implementadas no formen parte del presupuesto del gobierno.

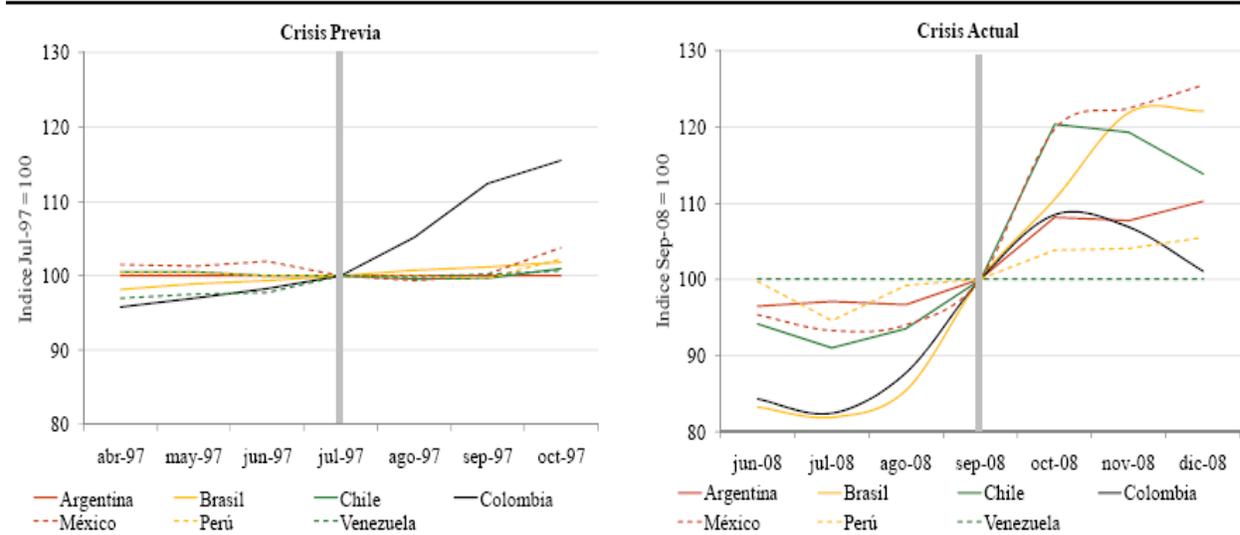
a los mercados de capitales internacionales más segura, han sido los factores principales para reducir las vulnerabilidades externas de la región. En este sentido, Latinoamérica ha podido, en promedio, fortalecer su sistema de inmunización contra choques externos adversos.

Como se discutió en la sección anterior, la capacidad de implementar políticas contracíclicas es una nueva, y ciertamente notable, característica en la formulación de políticas macroeconómicas en los países de LAC. Éste ha sido el resultado de un proceso expedito y constante de construcción y desarrollo institucional que han venido realizando varios países de la región durante los últimos 25 años, en parte como respuesta a las dolorosas lecciones aprendidas durante las crisis recurrentes que se sufrieron desde la década de 1980. Este proceso incluye mejoras y combinaciones virtuosas de política. Los marcos estables de política monetaria, sustentados en bancos centrales con mayor credibilidad y manejados con mayor profesionalismo, fueron un elemento esencial para mitigar el impacto en las economías domésticas cuando se produce el colapso de la actividad económica mundial. Los países con metas de inflación (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) son ejemplos notables. Otro factor que contribuyó a que los países pudieran disminuir sus tasas de interés fue el régimen cambiario. Con la excepción de Europa del Este, la mayoría de las economías emergentes (globalizadas financieramente), incluyendo a muchos países de LAC, han flexibilizado sus regímenes cambiarios. Esta transición fue posible debido a una mayor credibilidad y capacidad institucional de los bancos centrales, así como una reducción en los descalces monetarios de los balances contables de los gobiernos y del sector privado como resultado de un proceso estable de reducción en la inflación y una menor volatilidad en los precios. Más aún, la efectividad de la mayor flexibilidad cambiaria se ha visto fortalecida por la profundización de los mercados de deuda en moneda local, llevando a que los movimientos cambiarios tengan un impacto menor en los balances contables. En consecuencia, muchos banqueros centrales en los países de LAC permitieron una depreciación significativa de monedas

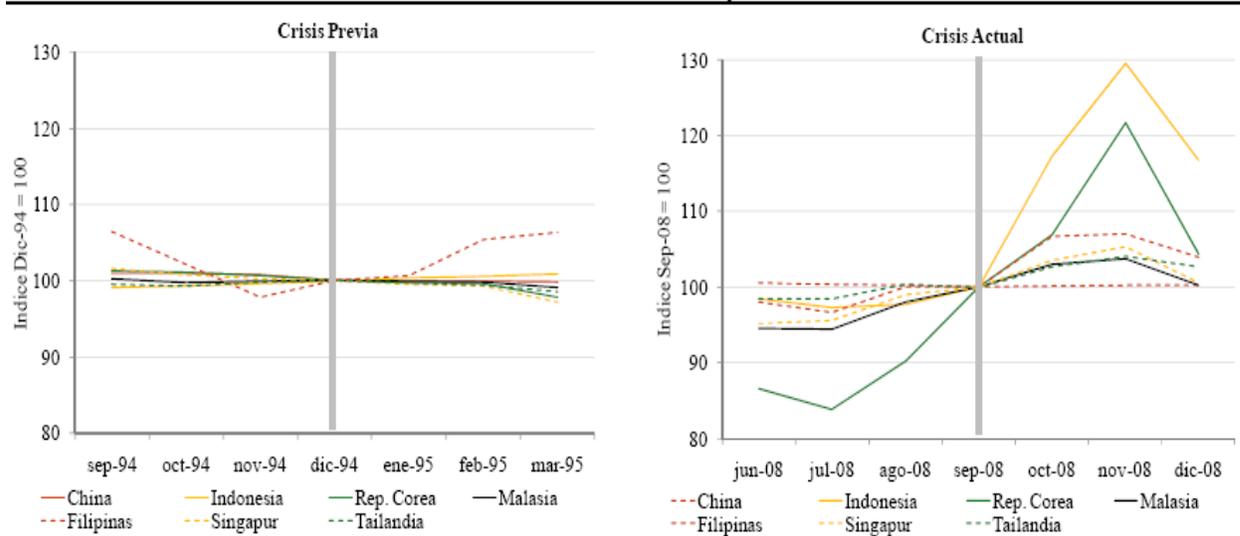
hacia el final de 2008, amortiguando el shock global y, al mismo tiempo, ayudando a mitigar el deterioro en las cuentas externas (véase el gráfico siguiente).

FLUCTUACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO NOMINAL ALREDEDOR DE CRISIS

PANEL A Latinoamérica



PANEL B Este Asiático y Pacífico



Nota: Esta figura muestra el comportamiento de las tasas de cambio nominales alrededor de los períodos de crisis, cuando estas crisis fueron originadas de manera externa a la región.
 FUENTE: Didier, Hevia y Schmukler (2010).

En el área de las finanzas públicas, una administración eficiente de la deuda y una mayor disciplina fiscal contribuyeron a una reducción en el monto de la deuda del gobierno así como la reducción de las vulnerabilidades asociadas con la composición

de la deuda por monedas y estructura de tasas de interés y plazos, con efectos favorables para la profundización de los mercados de deuda en moneda local. El progreso sistémico y continuo de la administración de las finanzas públicas en Brasil es un ejemplo destacado en este sentido (Gooptu & Primo Braga, 2010). La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 en Brasil, que se aplica a todos los niveles del gobierno, consolidó la legislación en materia de temas fiscales que se había aprobado desde 1997 y transformó los mercados de deuda subnacional, que representan cerca del 30% del total de la deuda neta del sector público. Este marco legislativo unificador especificó que el endeudamiento está permitido únicamente para inversiones en capital público de largo plazo, e impuso límites en el déficit fiscal, el déficit primario y la razón del servicio de deuda. Esto, junto con reformas importantes en el manejo de la deuda, permitió que Brasil redujera su deuda externa y retirara deuda doméstica denominada en dólares del mercado, llegando a una exposición negativa en dólares en sus cuentas en los años anteriores a la crisis (Canuto, 2008). Colombia es otro ejemplo donde la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de 2003 buscó limitar la deuda de las entidades territoriales sub-nacionales a su capacidad de pago. Asimismo, se modificó la regulación a las instituciones financieras que prestaban a los organismos sub-nacionales (Liu, Prasad, Rowe & Zeikate, 2009). Como resultado de este tipo de innovaciones de política, los procesos fiscales fueron más viables en la región, a pesar que, con excepción de Chile, estos procesos continuaron con una tendencia procíclica en la mayoría de los países de LAC (Calderon & Fajnzylber, 2009).

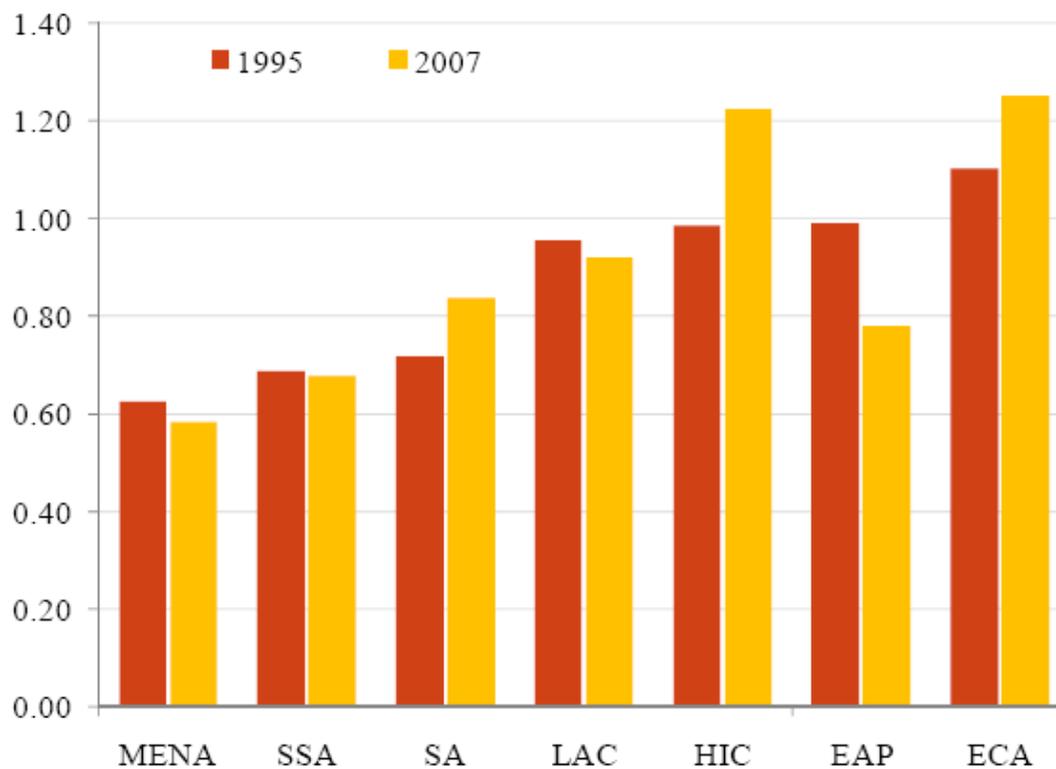
La solvencia de los sectores financieros domésticos también se elevó en varios países de LAC debido a una mejor regulación y supervisión, prácticas financieras prudentes de los intermediarios financieros y la liquidez local abundante. Estos factores contribuyeron a una combinación virtuosa de mayor profundización financiera y un incremento en la proporción de préstamos financiados con depósitos en moneda local (véase el gráfico siguiente). Quizá por primera vez en décadas recientes, los sistemas

financieros locales de los países de LAC no amplificaron el shock que se originaba en el sistema financiero internacional.⁴⁶ En particular, la mayoría de los sistemas financieros de los países de LAC se cuidaron de no depender de financiamiento mayorista de corto plazo (*short-term Wholesale funding*) para sus operaciones de crédito. Esto fue especialmente importante porque, como lo muestra Raddatz (2010), cuando el mercado interbancario internacional de financiamiento mayorista (*wholesale*) decayó en el último trimestre de 2008, los bancos alrededor del mundo que dependían de este tipo de financiamiento fueron golpeados de manera más fuerte y tuvieron serios problemas para hacer *rollover*. De esta forma, incluso cuando el ambiente externo se estaba deteriorando rápidamente, los sistemas financieros locales de LAC se mantuvieron con firmeza y los depositantes no huyeron del sistema bancario doméstico (a diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores).

⁴⁶ A pesar que el crédito bancario total disminuyó durante la crisis, los bancos extranjeros operando en los países de LAC no actuaron como una fuerza desestabilizadora importante durante la crisis; sino que en general, se comportaron de forma similar a los bancos privados locales. Este hecho, sin embargo, no significa que los bancos extranjeros no hayan jugado un papel en la transmisión de la crisis (Cetorelli & Goldberg, 2010).

APALANCAMIENTO EN PERÍODOS DE PRE-CRISIS EN ECONOMÍAS EMERGENTES

-Razón de Préstamos a Depósitos-

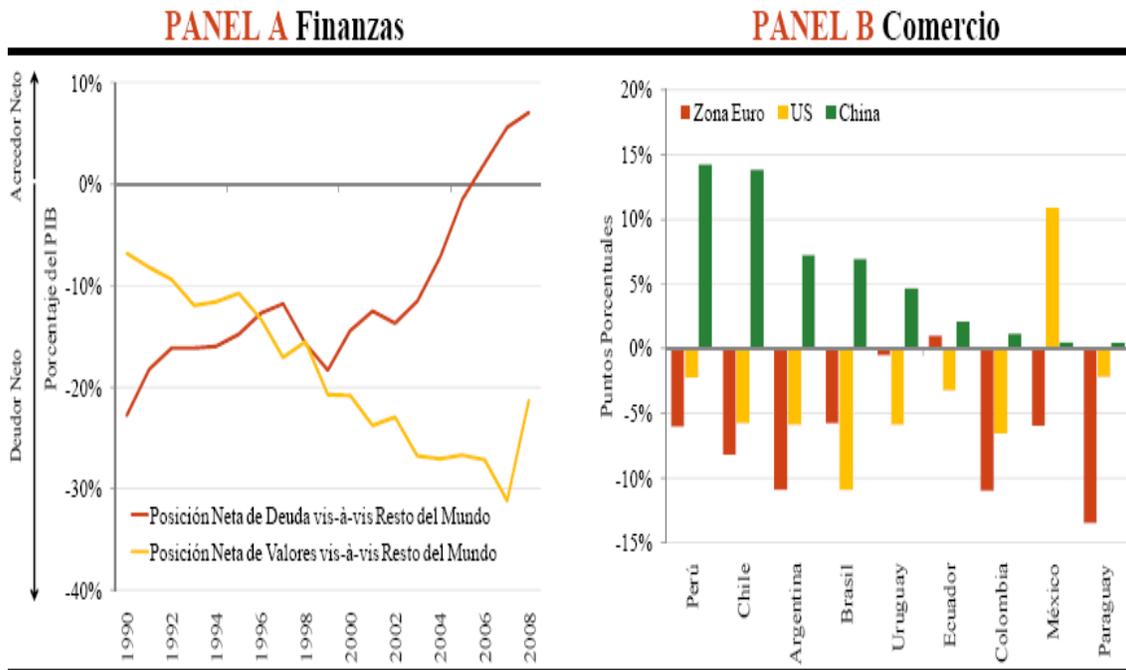


FUENTE: Beck y Demirguc-Kunt (2009).

En el frente externo, los países de LAC se han venido integrando de un modo más segura en los mercados globales, proceso que ya estaba bastante adelantado desde aproximadamente seis años antes de la crisis. Dos desarrollos importantes han permitido que los países de la región hayan reducido las vulnerabilidades que surgen de la mayor integración financiera internacional. En primer lugar, muchos países de LAC mejoraron sus posiciones de cuenta corriente, en parte gracias a shocks favorables en los términos de intercambio, disminuyendo su dependencia de fuentes de financiamiento externo. En segundo lugar, y quizá más importante, muchos países han cambiado la estructura de sus activos y pasivos externos de modo tal que los efectos de los balances contables no los perjudique en esta ocasión. En promedio, se produjo un cambio en la estructura de pasivos externos de instrumentos de deuda a valores de renta variable y la acumulación de activos de deuda en moneda extranjera

excedió el monto de las obligaciones de deuda externa (Panel A del gráfico siguiente). Una depreciación cambiaria en LAC eleva el valor de sus activos externos en moneda local, mientras que el valor de sus pasivos de deuda se reduce. Con el colapso en el crecimiento y en los mercados bursátiles, el valor en moneda local de los pasivos en instrumentos de renta variable de los países de LAC se contrajo. Una situación opuesta sucede en los países desarrollados, quienes incrementaron sus pasivos de deuda en comparación a los países emergentes, reflejando en parte los grandes flujos de deuda usados para financiar el déficit de cuenta corriente de Estados Unidos de Norteamérica.⁴⁷

UNA INTEGRACIÓN MÁS SEGURA EN LAC



Nota: El Panel B muestra la variación en exportaciones por regiones entre 1990 y 2008.

FUENTE: Lane y Milesi-Ferretti (2007) y DOTS del FMI.

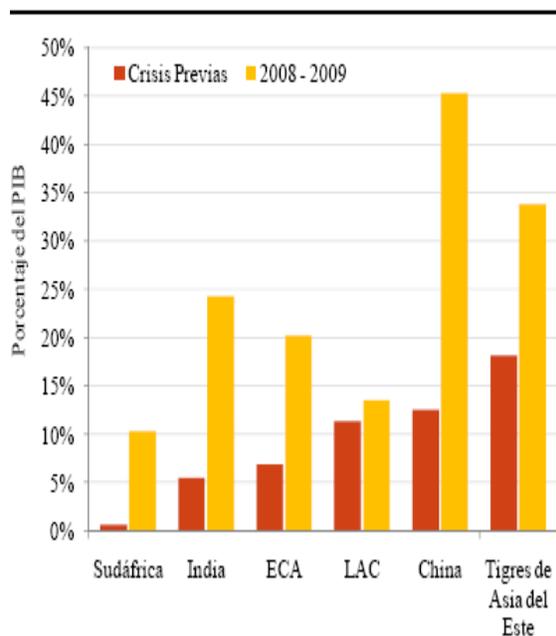
El otro lado de la moneda de esta forma más segura de integración financiera internacional fue la acumulación de reservas internacionales, que incrementaron de forma dramática en los países emergentes desde la crisis financiera asiática de finales

⁴⁷ Ver, por ejemplo, Gourinchas y Rey (2007) y Lane y Milesi-Ferretti (2007).

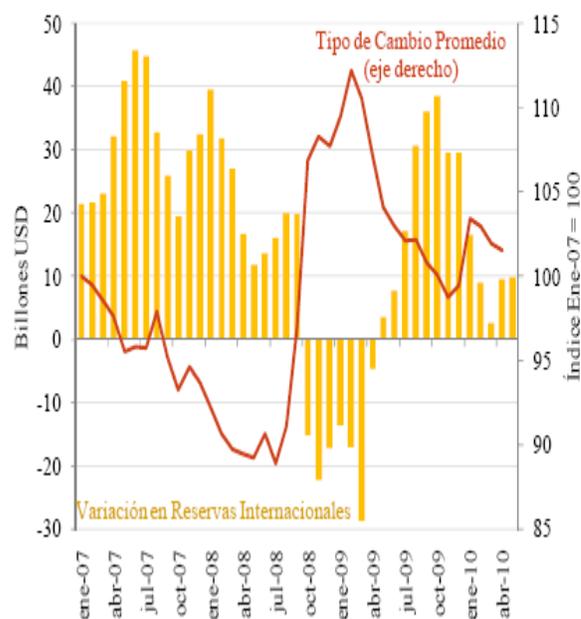
de la década de los 90s (véase el gráfico siguiente). La acumulación de reservas funcionó como un mecanismo de auto-aseguramiento durante la crisis, reduciendo las probabilidades de pánico bancario o monetario. De hecho, cuando se desencadenó la crisis mundial, muchas economías emergentes (incluyendo varios países de LAC) mantuvieron reservas internacionales que superaban los montos de sus pasivos de corto plazo. Esto eliminaba las preocupaciones de enfrentar dificultades para hacer *rollover* de la deuda, dando a los inversionistas menos incentivos para llevar a cabo un ataque especulativo en las monedas domésticas. Al mismo tiempo, los altos niveles de reservas internacionales dieron a los bancos centrales espacio suficiente para contener las depreciaciones de sus monedas durante el período de crisis.

RESERVAS INTERNACIONALES

PANEL A Monto Total de Reservas Internacionales



PANEL B Variación en Reservas Internacionales y Tipo de Cambio Promedio-LAC



Nota: La crisis anterior en el Panel A fue definida como la crisis Asiática (1997) para todas las regiones excepto para LAC, para la cual se usó un promedio simple entre la crisis Asiática y la crisis del Tequila (1995). Las tasas de cambio promedio en el Panel B son los promedios simples del índice de la tasa de cambio de LAC-7.

FUENTE: Banco Mundial, WDI.

Otro factor que ayuda a explicar la resistencia de los países de LAC, especialmente los que se encuentran en América del Sur, es la creciente diversificación de sus vínculos comerciales que se ha venido desarrollando en los últimos 20 años en medio de una creciente demanda por recursos naturales (los cuales son relativamente abundantes en la región) e impulsada principalmente por las altas tasas de crecimiento de China. En consecuencia, el alto grado de sincronización de las expansiones y recesiones de Estados Unidos de Norteamérica y LAC se ha venido moderando. Asimismo, el comercio de los países de LAC, que tradicionalmente se encontraba vinculado en su mayoría a los Estados Unidos de Norteamérica y, en menor medida, a Europa, se ha reorientado hacia China y otras economías del Asia (Panel B del gráfico anterior). Claramente, China es más importante para Latinoamérica en la actualidad, no sólo directamente (a través de las exportaciones de materias primas agrícolas y minerales que exporta la región a China), sino también de manera indirecta, por el impacto que China tiene en los mercados internacionales de materias primas (que son abundantes en LAC) y en los mercados de *terceros-países* (a los cuales exporta LAC).

Como resultado, el co-movimiento del ciclo económico de China con los países de LAC se ha venido incrementando, especialmente para los países de América del Sur, pero también para Costa Rica y Panamá. Como se muestra en Anexo de este reporte, hay evidencia de un menor co-movimiento entre países ricos y economías emergentes, incluyendo a los países de LAC. De hecho, el crecimiento en los países de LAC parece estar más atado al desarrollo de China que a los países avanzados. A medida que la región diversifique sus vínculos comerciales con el resto del mundo, las fuentes y la naturaleza de los shocks externos también se van a diversificar. En este sentido, los shocks que provienen de otras economías emergentes pueden ser más relevantes para los países de LAC en un futuro. Esto es algo importante para tener en cuenta, debido a que la volatilidad de estos choques puede ser mayor en el futuro que aquella que proviene de países ricos.

Los mayores vínculos comerciales con Asia Emergente, y China en particular, sugieren que parte de la resistencia en la fase de recuperación de la crisis también debe ser atribuida a factores de arrastre externos. La demanda externa de Asia Emergente aceleró la actividad económica impulsando las exportaciones y mejorando los términos de intercambio de los países de LAC que son exportadores netos de bienes primarios —que, como se ha mencionado, se ubican principalmente en América del Sur y corresponden a más del 90% de la población de la región y de su PIB—. El aumento de los precios de las materias primas, que se recuperaron al igual que los precios de otros activos en el primer semestre del 2009, ha hecho que la recuperación de los países exportadores de bienes primarios de LAC sea más robusta.

Desafíos Macroeconómicos y Financieros y las Tensiones que se Esperan para LAC

Una de las principales lecciones de la crisis es que a pesar de que los países de LAC han salido de ella con un golpe en el “*estado de resultados*”, la amplitud de la recesión económica de 2009 no fue tan grande como en otras regiones emergentes (globalizadas financieramente). Más aún, la crisis casi no deterioró las “*hojas de balance*” en la región. Los factores que usualmente solían amplificar los choques externos —monedas débiles, procesos fiscales insostenibles, sistemas bancarios frágiles, etcétera— fueron dados de vuelta y ayudaron a amortiguar el golpe. Por primera vez en décadas, varios países de la región fueron capaces que implementar políticas contracíclicas fuertes, particularmente en política monetaria. La mayor conexión con China y formas más seguras de integración en los mercados financieros internacionales contribuyeron a la resistencia de los países de LAC durante el ciclo. En lo que se podría calificar como un logro notable, los países de LAC evitaron crisis financieras en casa y están saliendo de la crisis con posiciones fiscales y de deuda adecuadas. De hecho, la preponderancia de la evidencia discutida en las secciones anteriores sugiere un hecho estilizado notable – que la resistencia de los países de

LAC durante la reciente crisis ha sido comparable a aquella de los Tigres del Este Asiático y mucho mejor que la observada en Europa del Este.

Pero no es de sabios declarar victoria demasiado temprano. A pesar de que los sistemas inmunitarios de los países de LAC fueron puestos a prueba y aprobaron en esta crisis, generalizar esta situación y plantear que se trata de una resistencia que se mantendrá necesariamente en la región no es una conclusión correcta. En trabajos recientes, Qian, Reinhart y Rogoff (2010) muestran que a pesar de que 20 años sin un *default* externo o sin crisis bancarias e inflacionarias es un hecho importante para un país, no es una garantía. El riesgo de tener tropiezos puede ser disminuido pero nunca eliminado totalmente. Mientras que la región se enfrentó a un choque externo grande, se trata, sin embargo, de un sólo choque y de no muy larga duración. La nueva resistencia de los países de LAC aún ha de ser puesta a prueba por una sucesión consecutiva de choques. Por esta razón, la resistencia del marco macroeconómico y financiero en el largo plazo no puede ser establecida de forma conclusiva sin antes haber pasado por más pruebas. El estatus de estar libre de “*crisis en serie*” para los países de LAC debe ser el resultado de un largo proceso que por el momento está comenzando, aunque hay que admitir que se trata de un comienzo prometedor. Más aún, a pesar de las perspectivas positivas de crecimiento de los países de LAC en el futuro cercano, la región no está aislada de la economía mundial. Una fracción significativa de los riesgos a los que se ve sometida la región se encuentra relacionada con el devenir de los países de ingresos altos, que por el momento no presentan un futuro demasiado alentador.

Como se encuentra documentado en el anexo, el sólido crecimiento observado en los países de LAC en particular, y en las economías emergentes de forma más general, no está relacionado con el pobre crecimiento de los países del G-7, sino más bien con el alto crecimiento de China, India y otros países de Asia Emergente. También parece estar vinculado a la mayor flexibilidad de las condiciones financieras en los

principales centros financieros internacionales a los que se encuentran integrados, de manera creciente, los mercados emergentes. Esta flexibilidad de las condiciones financieras refleja un cambio hacia una menor aversión al riesgo y es un determinante de la bonanza de ingresos de capital que los mercados emergentes más dinámicos, incluidos varios países de LAC, experimentan en la actualidad. También es una parte importante de la explicación de por qué se puede esperar un crecimiento fuerte en los mercados emergentes que coexista con un menor crecimiento de los países industrializados, al menos por unos años. En otras palabras, incluso si el crecimiento del consumo global es débil, la flexibilidad de las condiciones financieras unida a la necesidad de construcción de capacidad en los países emergentes de rápido crecimiento puede mantener viva la senda de crecimiento alta para muchos países de LAC, especialmente aquellos con mayores conexiones con China.

Sin embargo, este escenario no está libre de tensiones y riesgos sobrevolando la región, un escenario en el que el progreso hacia un equilibrio global se puede frenar. El siguiente problema de circularidad es una ilustración de dichos riesgos y tensiones. Los Estados Unidos de Norteamérica están intentando estimular su economía para salir de la recesión, manteniendo unas tasas de interés bajas (y por consiguiente dejando que el dólar se deprecie para estimular las exportaciones), mientras que las economías emergentes están aumentando sus tasas de interés para prevenir presiones inflacionistas. Esto, junto a la ya mencionada flexibilidad de las condiciones financieras y el optimismo respecto a las buenas perspectivas de los mercados emergentes, está generando un movimiento masivo de capital de los países ricos hacia las economías emergentes, particularmente a las más grandes y dinámicas. Como consecuencia de estos movimientos de capital, las monedas en los países receptores están sufriendo fuertes presiones para apreciarse, presiones que casi todos los países emergentes están intentando controlar. Pero el proceso de reacción no está permitiendo que el dólar en los Estados Unidos de Norteamérica se deprecie, precisamente en el momento en que las necesidades para llegar a un reequilibrio en

los fundamentales económicos lo están pidiendo. Como resultado, las tasas de interés en los Estados Unidos de Norteamérica deben estar más bajas que en ausencia de esta situación, lo que nuevamente refuerza el flujo de capital y aumenta el riesgo de recalentamiento en las economías emergentes. Esto, a su vez, lleva a los bancos centrales a mantener tasas de interés altas, reiniciando el proceso circular que puede exacerbarse sin la existencia de una acción global coordinada (o a menos que una parte importante de los mercados emergentes permita una apreciación unilateral de sus monedas frente al dólar).

La falta de políticas macroeconómicas coordinadas alrededor del mundo está llevando a acciones individuales que no tienen en consideración las necesidades de reequilibrio global, y por consiguiente, llevan a “malos” equilibrios —por ejemplo, un equilibrio en el que el dólar en Estados Unidos de Norteamérica no se deprecia y el consumo en Estados Unidos de Norteamérica continúa creciendo (relativo al ingreso y la riqueza)—. Las políticas de tasa de cambio en los mercados emergentes se han convertido de esta forma en parte integral del acertijo de los desbalances globales. De mantenerse, esta situación puede traer grandes riesgos para los países emergentes en general, y para los países de LAC en particular. En primer lugar, puede acrecentar las tensiones comerciales entre Estados Unidos de Norteamérica y los mercados emergentes, especialmente China. En segundo lugar, y quizá más importante para LAC, puede promover laxitud en el manejo fiscal y fomentar excesos financieros en los mercados emergentes. Miremos con más detalle esta segunda consideración.

En este momento, la política monetaria en los países de LAC se encuentra sobrecargada —se espera que pueda manejar por sí misma la complejidad asociada a los mayores ingresos de capital y la fuerza de los precios de los bienes primarios, sin ayuda de la política fiscal y sin herramientas macroeconómicas adecuadas. El resultado de este desbalance en el conjunto de políticas está fomentado, en parte, por la mayor flexibilidad en las condiciones financieras a las que nos referíamos antes,

por la búsqueda de mayores rendimientos asociada a esta flexibilidad, y por el hecho de que menores deudas crean espacio para pedir y acceder a más préstamos. Esta combinación reduce los incentivos en los países de LAC para mantener políticas fiscales contracíclicas durante la presente expansión. Adicionalmente, la avalancha de flujos de capital en LAC genera la amenaza de una intermediación imprudente por parte de los sistemas financieros locales, intermediación que puede incubar una especie de exuberancia irracional que en el medio plazo resulte resultar contraproducente. Es demasiado pedir a la política monetaria que con un solo instrumento —la tasa de interés— maneje todos los riesgos y presiones al mismo tiempo que intenta mantener una inflación baja.

Por esta razón, la región debe comenzar a tratar con seriedad el tema de la resistencia en los buenos momentos, reequilibrando de manera significativa el conjunto de políticas a su disposición. Un cambio es necesario para descargar la política monetaria, especialmente en los países que están gozando de buenas condiciones en sus mercados. El estímulo implementado durante la crisis debe ser retirado y los amortiguadores fiscales y monetarios deben ser reconstruidos. Hasta el momento, muy poco se ha hecho, especialmente en la parte fiscal, pero también en lo que respecta a aspectos macroprudenciales. Los ajustes fiscales y el incremento en el ahorro público deben jugar un papel mucho mayor en los países de LAC. La necesidad de ahorro es aún mayor para los países exportadores de bienes primarios. Por un lado, para así mitigar el efecto adverso de la falta de diversificación de exportaciones y el incremento asociado de la volatilidad y apreciación de sus monedas. Por otro, para distribuir de manera más equitativa los beneficios de las ganancias por los bienes primarios con las nuevas generaciones.⁴⁸ Se ha hecho más urgente para los países de LAC (que para las economías más avanzadas) desarrollar un conjunto viable de instrumentos macroprudenciales que puedan complementar la

⁴⁸ Los riesgos que representa la riqueza en bienes primarios son discutidos ampliamente por Sinnott, Nash y de la Torre (2010)

política monetaria, ayudando a que el aumento actual de capitales no se traduzca en excesos financieros (corridas crediticias, burbujas en el precio de acciones, etcétera).

Fuente de información:

http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1197314973189/NewFaceofLAC_AnnualMtgsReport_Spanish.pdf

Dimensión sectorial de la labor de la OIT: Actualización de los aspectos sectoriales relativos a la crisis económica mundial: la Administración Pública (OIT)

El 8 de noviembre de 2010, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dio a conocer en el marco de la 309ª Reunión en Ginebra, Suiza el documento *Actualización de los aspectos sectoriales relativos a la crisis económica mundial: la Administración Pública*. A continuación se presenta el Resumen Ejecutivo.

Resumen Ejecutivo

En el presente documento se ofrece un panorama general y un análisis de la evolución reciente del empleo y el trabajo en el sector de la Administración Pública. En el empleo del sector influyen muchos factores sociales, políticos y económicos, de modo que no todas las fluctuaciones observadas en el empleo, los salarios y las condiciones de trabajo se deben a la contracción de la actividad económica. Sin embargo, durante 2010, la crisis ha afectado cada vez más las condiciones de trabajo y el empleo del sector público, de manera diferente en cada país, en función de sus vínculos con la economía mundial.

La desaceleración de la actividad productiva a causa de la crisis económica ha reducido los ingresos del Estado, lo que ha repercutido en la administración pública. Las pérdidas en la recaudación de impuestos sobre las ventas, los ingresos, las ganancias de las empresas, las ganancias de capital y los bienes raíces, junto con el

aumento de los gastos relativos a los planes de estímulo y protección social, han reducido las posibilidades de acción de los gobiernos en materia fiscal y política.

Los datos disponibles indican que la mayor reducción del empleo en el sector de la administración pública se ha producido en Estados Unidos de Norteamérica y Europa. En Europa, el impacto se sintió con mayor fuerza en ocho países donde se redujo el empleo del sector en 172 mil personas en el período de doce meses que termina en junio de 2010. En Estados Unidos de Norteamérica, el empleo total en la administración pública cayó por debajo de los niveles anteriores a la recesión por primera vez en julio de 2010, y los gobiernos locales redujeron el empleo del sector en 143 mil personas en el tercer trimestre de 2010. Según los datos disponibles para Asia y el Pacífico y para América Latina, el empleo en la administración pública registra una tendencia al alza. Sin embargo, algunos países de estas regiones han reducido o prevén reducir ese tipo de empleo, en parte porque la crisis ha frenado importantes sectores económicos privados. Mientras que en Europa la reducción del empleo ha afectado más a las mujeres que a los hombres, ocurrió lo contrario en Asia y el Pacífico.

En Europa, ya desde antes de la crisis económica los salarios del sector de la administración pública han venido aumentando a un ritmo más lento que los del sector privado, incluso cuando han sido negociados en el marco de convenios colectivos. Sin embargo, en algunos países, dentro y fuera de Europa, ciertas categorías de trabajadores han recibido aumentos salariales. En Europa, la relación entre salarios públicos y privados está estrechamente vinculada a la proporción de empleo público de estas economías. Desde 2008, se ha venido reduciendo el salario de los trabajadores del sector de la Administración Pública de algunos países europeos, principalmente como parte de los planes de consolidación fiscal coordinados con las instituciones internacionales o en ocasión de la preparación de

subastas de bonos. Muchos de estos planes también incluyen la modificación de la edad de jubilación y los derechos de pensión.

Aunque en algunos países, el diálogo social ha sido un elemento esencial de la elaboración de estas medidas, en otros su ausencia ha causado un malestar social generalizado. El Director General de la OIT ha comentado los efectos perjudiciales de la adopción prematura de estrategias para retirar las medidas de estímulo y de la reducción del empleo en el sector público. En vista de que en un futuro próximo la recesión puede golpear a países que aún no han sido afectados, el presente documento concluye indicando que los gobiernos, al formular medidas para contrarrestar la recesión, tal vez estimen oportuno entablar un diálogo social en la administración pública para asegurarse de que las medidas reciban un amplio apoyo y reducir el riesgo de malestar social.

Introducción

1. La crisis económica mundial ha afectado la administración pública limitando drásticamente las opciones en materia de política que los gobiernos tienen a su disposición. En la mayoría de los países, la disminución de la actividad económica ha reducido los ingresos públicos, lo que ha inducido a los gobiernos a modificar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos y a retirar los planes de estímulo. En algunos casos, estas medidas han provocado malestar social, principalmente a causa de la falta de diálogo social en la elaboración de los programas de reestructuración. Al mismo tiempo, la continua contracción de la actividad económica ha incrementado la demanda de servicios, lo que ha impuesto aún más presión a la administración pública. Como resultado de las nuevas políticas destinadas a abordar los déficit presupuestarios y de la aplicación de las propuestas de reforma anteriores, el empleo del sector de la

administración pública ha pasado a ser menos estable y los planes de empleo vitalicio son ahora menos frecuentes.

2. Las repercusiones en el empleo y en las condiciones de trabajo difieren según las regiones. Los gobiernos nacionales de Europa y los gobiernos locales de Estados Unidos de Norteamérica han resultado más afectados en el período 2009-2010 que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, africanos y asiáticos. Sin embargo, dado que gran parte de la respuesta política ha tenido por objeto impedir la quiebra de las empresas, se han invertido proporcionalmente más recursos públicos en rescates así como en incentivos monetarios y fiscales destinados a las empresas que en el mantenimiento de los servicios públicos o en el aumento del empleo.

Reducción de los recursos de los gobiernos

1. Las medidas de rescate y de estímulo adoptadas en el plano nacional para contrarrestar la recesión económica han provocado el aumento de la deuda pública y los déficit⁴⁹.
2. Además, en la mayoría de los países, la recesión ha reducido en general los ingresos fiscales en todos los niveles de gobierno. La disminución del gasto de los consumidores, el aumento del desempleo, las quiebras, la disminución de las ganancias y las ejecuciones de hipotecas han causado la pérdida de aportaciones provenientes de los impuestos sobre las ventas, los ingresos, las ganancias de las empresas, las ganancias de capital y los bienes raíces. En los países que cuentan con un sistema de seguridad social desarrollado, la recesión también provocó el aumento de los pagos del seguro de desempleo y demás prestaciones y servicios.

⁴⁹ Para obtener información detallada sobre la forma en que los gobiernos han respondido a la crisis financiera, véase: ILO: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (disponible un resumen en español con el título: *OIT: Informe sobre el Trabajo en el Mundo: ¿De una crisis a la siguiente?*), Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2010.

Tanto la reducción de los ingresos tributarios como el aumento de los gastos en concepto de prestaciones contribuyeron a ampliar los déficit públicos.

- Los países desarrollados han invertido una parte de sus recursos fiscales en el rescate de su sector financiero, lo que ha reducido su capacidad para reembolsar las deudas. Los inversionistas, las agencias de crédito y las instituciones financieras internacionales han alentado la reducción del gasto público a fin de aumentar la capacidad de reembolso. En el cuadro siguiente se indica los países donde se han adoptado medidas concretas para respaldar los esfuerzos de consolidación fiscal.

**PANORAMA GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE CONSOLIDACIÓN
FISCAL EN LOS PAÍSES DEL G-20 Y LA UNIÓN EUROPEA**

	Incremento efectivo de los impuestos	Recortes efectivos de seguridad social	Recortes del gasto del sector público	Otros recortes de gastos
Alemania	X	X		X
Australia	X			
Canadá			X	X
Dinamarca	X	X	X	X
Eslovenia				X
España	X	X	X	X
Estonia	X	X		X
Francia	X	X		
Grecia	X	X	X	X
Hungría	X		X	
India	X	X		
Indonesia	X			
Irlanda	X	X	X	
Italia		X	X	
Letonia	X	X	X	
Lituania	X	X	X	X
Países Bajos		X	X	X
Portugal	X		X	X
Reino Unido		X	X	X
Rumania		X	X	

El cuadro indica las medidas de consolidación previstas o aplicadas en cuatro áreas principales hasta 2015. Las medidas fiscales incluyen aumentos de los impuestos sobre el consumo, los impuestos sobre la renta y el capital y los impuestos sobre los servicios financieros. Los recortes de la seguridad social abarcan las medidas relacionadas con las pensiones públicas, la atención de la salud, la educación y los sistemas de prestaciones de desempleo. Los recortes del gasto en el sector público incluyen recortes salariales y reducciones del empleo en el sector público. Los demás recortes de gastos comprenden recortes del gasto en infraestructuras, del gasto militar y de la ayuda exterior.

FUENTE: OIT: World of Work Report 2010, op. cit., pág. 64.

6. Por otra parte, los países en desarrollo han registrado una fuerte reducción de los ingresos tributarios y no tributarios provenientes de sus principales fuentes de capital extranjero: el turismo en el Caribe, la minería en África Subsahariana, y el sector textil en Asia. Esa disminución de los ingresos se abordó en debates anteriores sobre la importancia de las obligaciones gubernamentales en materia de nómina de sueldos y pensiones, especialmente cuando el envejecimiento de la población representa una gran exigencia para los recursos. Dado que en muchos países ya se han expresado estas preocupaciones, no cabe atribuir todas las medidas al impacto de la crisis. En un estudio de 2009 realizado por la OIT se señaló que el principal mecanismo de transmisión de la crisis a los países en desarrollo era la reducción de los vínculos con la economía mundial, a saber, la reducción de los flujos del comercio y de capital privado, la migración y las remesas, el deterioro de los términos de intercambio y de las transferencias de ayuda⁵⁰. Los ingresos públicos han resultado afectados de manera proporcional a su grado de dependencia de tales vínculos.

Impacto de la recesión sobre el empleo en la administración pública

7. El Pacto Mundial para el Empleo asigna una atención prioritaria a la promoción y creación de empleo mediante, entre otros criterios, la prestación de servicios públicos de calidad. Según el informe de la OIT *World of Work Report 2010* el empleo público desempeña una función importante al impedir una mayor disminución del empleo al comienzo de la crisis, si bien su impacto positivo en la creación de empleo parece tener un efecto más limitado que otros tipos de

⁵⁰ I. Islam: *The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses*, Employment Working Paper n° 36, Sector de Empleo (Ginebra, OIT, 2009).

gastos públicos⁵¹. Por otro lado, otras investigaciones han demostrado que los servicios sociales crean más empleo directo que el gasto en infraestructura⁵².

8. Los datos disponibles no indican que el empleo en la administración pública haya resultado afectado durante el período 2009-2010 fuera de Europa y Estados Unidos de Norteamérica. En los países en que ese sector de empleo ha resultado afectado, la tendencia observada parece seguir estrategias adoptadas en anteriores crisis financieras y sus períodos de transición, consistentes en reducir los costos de la administración pública mediante la reducción de la nómina de personal.
9. En Europa, el empleo en el sector de la administración pública aumentó de 19 millones 535 mil personas en marzo de 2008 a 20 millones 817 mil personas en marzo de 2009 (6.5%), y a 20 millones 989 mil personas en marzo de 2010 (0.8%). También aumentó de 19 millones 743 mil personas en junio de 2008 a 21 mil 106 mil personas en junio de 2009 (6.9%) y a 21 millones 160 mil en junio de 2010 (0.3%). Por otra parte, las repercusiones de la crisis se hicieron más perceptibles en el tercer trimestre de 2009: el empleo en el sector de la administración pública en la región disminuyó de 21 millones 122 mil personas en septiembre de 2009 a 21 mil 111 mil en diciembre de 2009 (una disminución de 0.052%) y, a continuación, a 20 millones 989 mil en marzo de 2010 (0.057%), nivel aún superior al registrado en marzo de 2009.
10. El análisis por países ofrece un panorama diferente. En 15 de los 34 países europeos para los que se dispone de datos, el empleo en el sector de la administración pública se redujo durante el año transcurrido entre marzo de

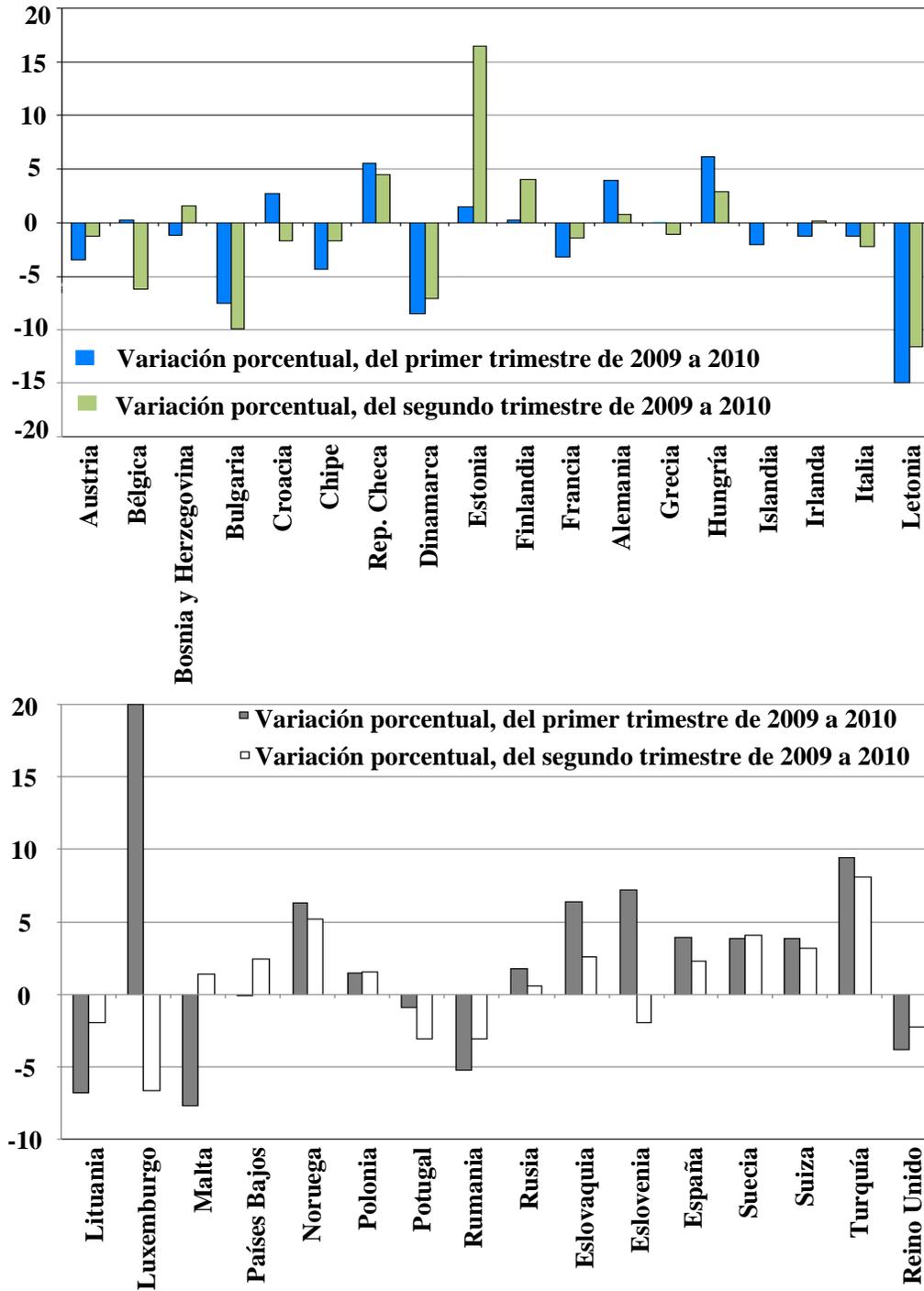
⁵¹ OIT: *World of Work Report 2010*, *op. cit.*, pág. 69.

⁵² R. Antonopoulos *et al.*: *Why President Obama should care about "care": An effective and equitable investment strategy for job creation*, Public Policy Brief n° 108, Levy Economics Institute of Bard College (Annandale-on-Hudson, N.Y., 2010), pág. 5; M. E. Warner y Z. Liu, "The importance of child care in economic development: A comparative analysis of regional economic linkage", in *Economic Development Quarterly* (2006, vol. 20, n° 1, febrero), págs. 101-102.

2009 y marzo de 2010, y en 16 de ellos disminuyó en el año transcurrido entre junio de 2009 y junio de 2010. En Bulgaria, Dinamarca, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Reino Unido y Rumania, se redujo en un total de 172 mil personas entre marzo de 2009 y marzo de 2010 y en un total de 145 mil 600 personas entre junio de 2009 y junio de 2010. Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Eslovenia, Francia, Grecia y Luxemburgo también registraron una disminución menor del empleo en el sector de la administración pública entre junio 2009 y junio de 2010.

11. La consolidación fiscal redujo los niveles de empleo del sector de la administración pública en los países donde se percibió antes la crisis financiera y que habían obtenido la asistencia de las instituciones financieras internacionales, así como también en otros países que no habían obtenido esa clase de asistencia. Cabe observar que Austria redujo el empleo en la administración pública a partir del decenio de 1990 y que Francia lo hizo a partir del período de 2007-2008.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO EN UNA MUESTRA DE ECONOMÍAS DE EUROPA, 2009-2010, PRIMER TRIMESTRE (ENERO-MARZO) Y SEGUNDO TRIMESTRE (ABRIL-JUNIO)

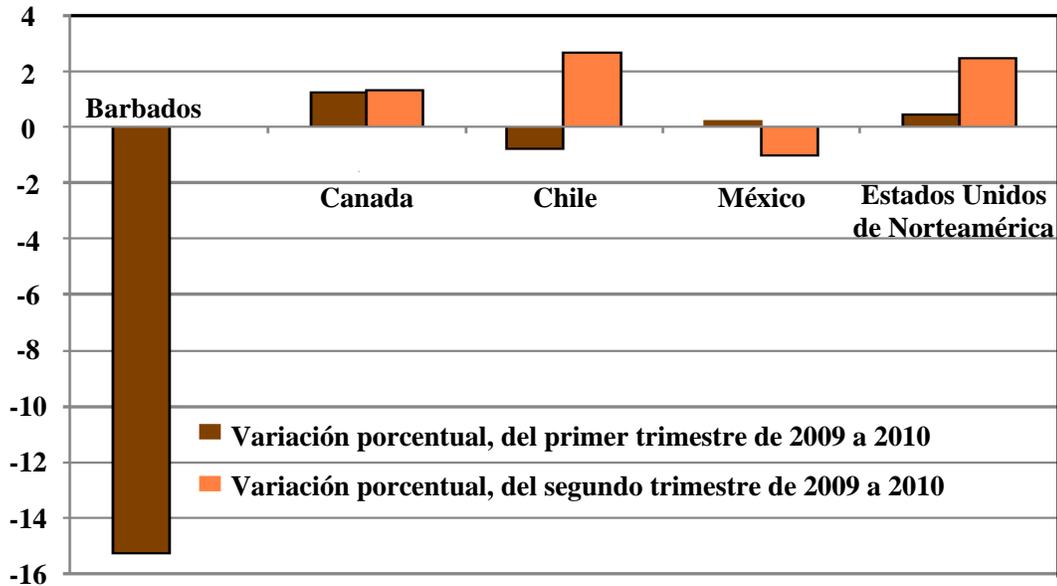


FUENTE: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

12. Los pocos datos disponibles sobre la región de las Américas tienden a seguir las tendencias de los vínculos con la economía mundial que caracterizan a cada región o subregión, tal como se indicó al principio del presente documento (gráfico). En Chile, el único país sudamericano del que se dispone de datos en la OIT, el empleo en la administración pública se redujo en 13 mil 680 personas durante el período que abarca de marzo de 2009 a marzo de 2010, y aumentó en el segundo trimestre de 2010 en 49 mil 880 personas en comparación con el año anterior. Entretanto, Barbados que ha resultado muy afectado por la disminución de la actividad turística, procedió a reducir el empleo en la administración pública en 4 mil 200 personas (15.3%). Otro país afectado por esta tendencia es Cuba, cuyo Gobierno se propone reducir la nómina de personal de la administración pública en 500 mil personas para marzo de 2011, y en 1 millón de trabajadores en el futuro. En Estados Unidos de Norteamérica se produjo un aumento de los puestos de trabajo en el sector de la administración pública en período de doce meses anterior a junio de 2010, pero, en julio de 2010, se produjo por primera vez una disminución a niveles inferiores a los registrados antes de la recesión. Los gobiernos locales estadounidenses redujeron los puestos de trabajo en un total de 143 mil en el primer trimestre de 2010⁵³, principalmente porque el funcionamiento de esos gobiernos depende de muchos de los impuestos que se han reducido debido a la contracción de la actividad económica.

⁵³ D. Leonard: “Biggest local cuts in 30 years”, en *The New York Times*, 8 de octubre de 2010.

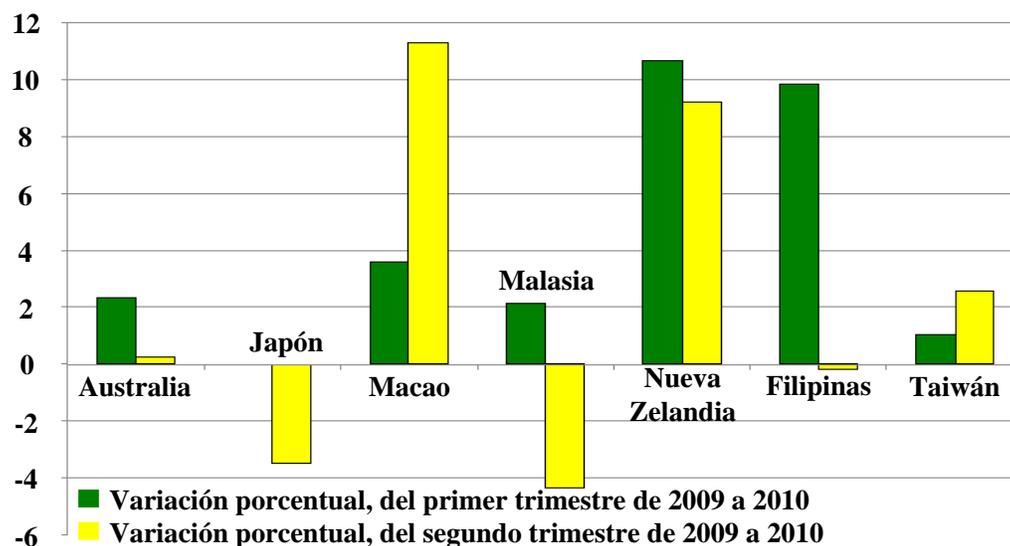
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO
EN LA REGIÓN DE LAS AMÉRICAS EN UNA MUESTRA DE ECONOMÍAS,
2009-2010, PRIMER TRIMESTRE (ENERO-MARZO) Y SEGUNDO
TRIMESTRE (ABRIL-JUNIO)**



FUENTE: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

13. En Asia la situación es muy diferente: los datos disponibles que se refieren a un pequeño número de países indican una tendencia al alza del empleo en el sector de la administración pública (gráfico): en los países para los cuales se dispone de datos (con excepción del Japón), el empleo creció en un total de 244 mil 710 personas. Japón, que experimentó una contracción económica antes de producirse la crisis actual, redujo el empleo de 2 millones 170 mil personas en marzo de 2008 a 2 millones 140 mil en marzo de 2009, esta cifra permanecía sin cambios en marzo de 2010. Por otra parte, el aumento estacional recurrente que se produce en el segundo trimestre del año se redujo en 2010, en efecto, el empleo que alcanzaba un total de 2 millones 310 mil de personas en junio de 2008 y junio de 2009, se redujo a 2 millones 230 mil en junio de 2010.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO EN UNA MUESTRA DE ECONOMÍAS DE ASIA Y EL PACÍFICO, 2009-2010, PRIMER TRIMESTRE (ENERO-MARZO) Y SEGUNDO TRIMESTRE (ABRIL-JUNIO)



FUENTE: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

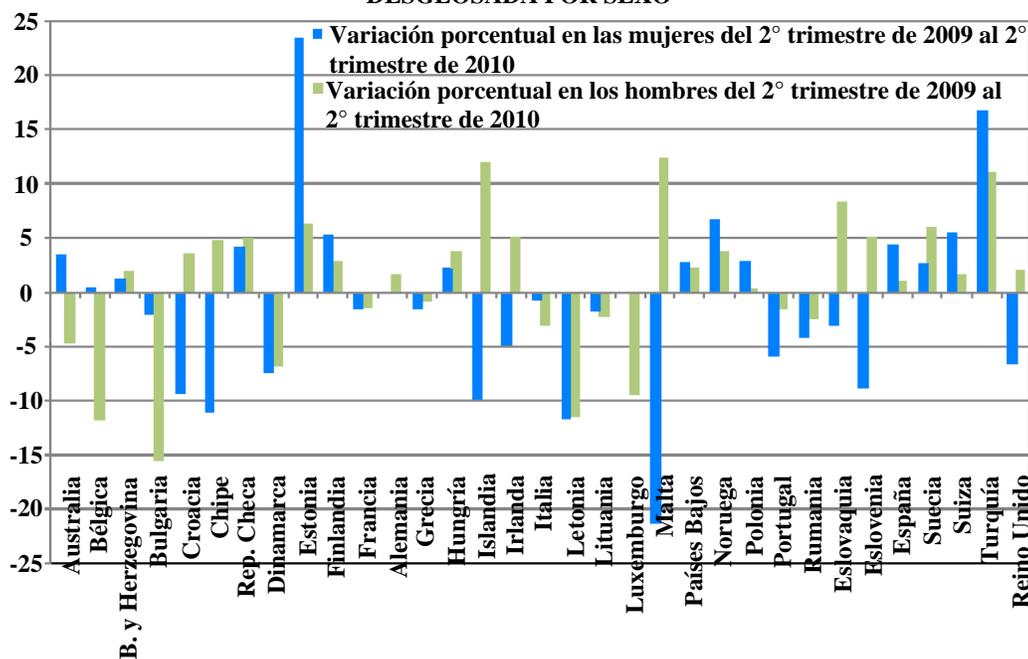
La dimensión de género

14. El empleo en la administración pública ha adquirido una marcada dimensión de género, en particular los servicios prestados de forma predominante por trabajadoras o por trabajadores. Muchos programas gubernamentales prestan servicios que tradicionalmente realizan las mujeres en sus comunidades, y para ello emplean a más mujeres que hombres. Sin embargo, se han introducido importantes innovaciones en los programas públicos de empleo para dar respuesta a la crisis. Los países han invertido más esfuerzos en los sectores sociales, los servicios medioambientales y los proyectos de desarrollo multisectoriales impulsados por la comunidad, además de en los proyectos de infraestructuras tradicionales. Habida cuenta de que el trabajo en el sector de la construcción sigue siendo una ocupación típicamente masculina, estos nuevos programas han contribuido a generar oportunidades de empleo para las mujeres. Además, cuando los programas públicos de empleo se enmarcan en un enfoque

de desarrollo a largo plazo, brindan la posibilidad de aliviar el impacto de la crisis en el empleo, así como de garantizar un crecimiento más incluyente⁵⁴.

15. Los cambios en el empleo en la administración pública acaecidos en todo el mundo durante los 12 meses anteriores a junio de 2010 no han afectado por igual a las mujeres y a los hombres, y varían en función de las decisiones políticas sobre los servicios que habían de incrementarse por diversos motivos o los que habían de reducirse como consecuencia de las medidas de consolidación fiscal. Mientras que 17 de 33 países europeos recortaron el empleo femenino en la administración pública, sólo 12 redujeron el empleo masculino. Por consiguiente, los cambios en el empleo resultaron en general menos perjudiciales para los hombres.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: VARIACIÓN PORCENTUAL DEL EMPLEO EN ALGUNAS ECONOMÍAS EUROPEAS, SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009-2010, DESGLOSADA POR SEXO

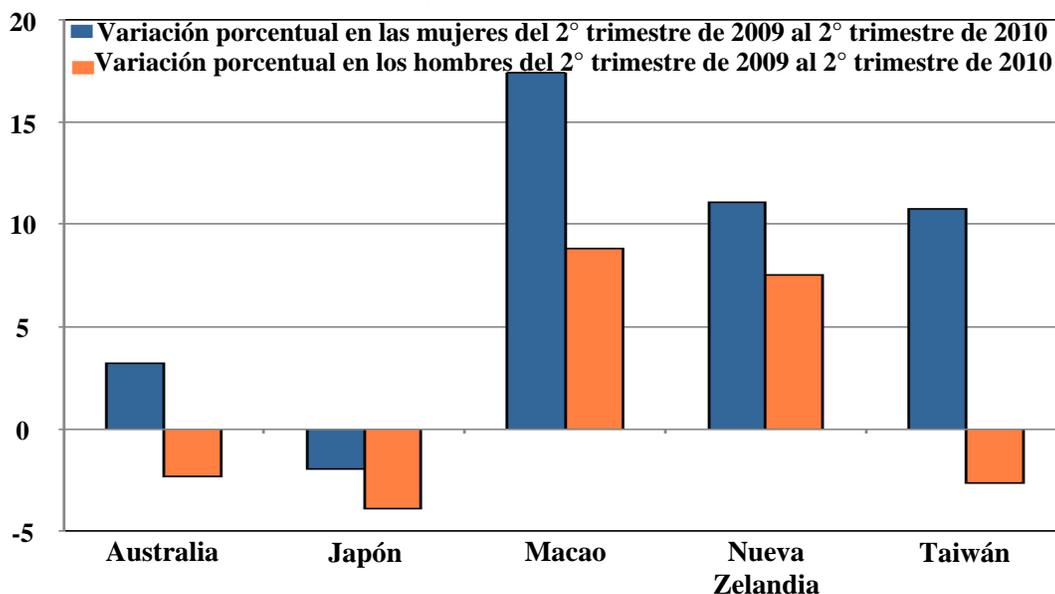


FUENTE: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

⁵⁴ FMI/OIT: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento de debate para la Conferencia conjunta OIT-FMI en colaboración con la Oficina del Primer Ministro de Noruega, Oslo, septiembre de 2010 (Ginebra, 2010).

16. Los datos disponibles para Asia son más uniformes y ponen de manifiesto que las mujeres se benefician más que los hombres del empleo en la administración pública.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: VARIACIÓN PORCENTUAL EN EL EMPLEO EN ALGUNAS ECONOMÍAS DE ASIA Y EL PACÍFICO, SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009-2010, DESGLOSADA POR SEXO



FUENTE: Encuestas nacionales sobre la fuerza de trabajo.

Variación en los sueldos del sector público

17. En el sector público, los ingresos aumentaron más rápido que en el sector privado en los 12 meses anteriores a marzo de 2010 en la mitad de los países europeos para los que se disponía de datos (cuadro siguiente). Los funcionarios públicos de Letonia, Lituania y Hungría experimentaron recortes salariales antes que sus colegas del resto de Europa. Los funcionarios portugueses, españoles y británicos tuvieron aumentos salariales inferiores a los de los trabajadores del sector privado a principios de 2010.

**VARIACIÓN EN LOS SUELDOS Y SALARIOS, EUROPA,
PRIMER TRIMESTRE DE 2008 – PRIMER TRIMESTRE
DE 2010**

País	Administración pública	Sector privado (economía empresarial)
Alemania	6.9	4.0
Bulgaria	24.2	32.3
República Checa	9.8	3.2
Chipre	10.5	6.6
Eslovaquia	12.3	7.5
Eslovenia	7.9	11.7
España	4.0	7.5
Estonia	0.4	-3.3
Hungría	-7.9	8.8
Letonia	-25.3	0.3
Lituania	-13.7	-10.5
Luxemburgo	8.2	7.0
Malta	5.9	2.6
Polonia	19.3	9.0
Portugal	3.0	3.4
Reino Unido	0.8	0.9
Rumania	0.1	26.3

FUENTE: D. Hall, V. Corral y S. van Niekerk: The impact of the economic crisis in public sector pay (Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich, Reino Unido, 2010), cuadro 3, págs. 7-8. Disponible en: <http://www.psiru.org>.

18. En Australia, los incrementos salariales también fueron superiores en el sector público (1.9% entre diciembre de 2009 y febrero de 2010 y 6.3% entre febrero de 2009 y febrero de 2010) que en el sector privado (0.9% entre diciembre de 2009 y febrero de 2010 y 5.6% entre febrero de 2009 y febrero de 2010)⁵⁵.
19. Los incrementos salariales negociados en la administración pública europea ya eran inferiores a los de otros sectores antes del período analizado en este documento (cuadro siguiente). En los convenios firmados en 2008 y 2009 en Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría e Irlanda se preveían congelaciones salariales.

⁵⁵ Economist Intelligence Unit: “Economic performance: Current indicators paint a tentatively positive picture”, agosto de 2010.

**INCREMENTOS SALARIALES EN LOS CONVENIOS COLECTIVOS EN LA
UNIÓN EUROPEA (27 PAÍSES), 2008 Y 2009**

	2008		2009	
	Incremento porcentual nominal	Incremento porcentual real	Incremento porcentual nominal	Incremento porcentual real
Todos los sectores	5.0	0.5	4.2	2.9
Funcionarios públicos	4.2		2.9	

FUENTE: EIRO: Pay developments (2009), citado en Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 8.

20. Los factores que mejor explican las fluctuaciones salariales en la administración pública son las diferencias en los procesos políticos e institucionales, la organización sindical, los enfoques políticos de los gobiernos, el estatuto jurídico de los convenios colectivos y la función que desempeñan los actores externos, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o los mercados de bonos.
21. La relación de salarios del sector público con respecto a los del sector privado en Europa está estrechamente vinculada a la proporción de trabajadores en el sector público. En los países con una mayor proporción de empleo en el sector público, como Finlandia y Francia, los sueldos y salarios por empleado en el sector público son casi idénticos a los del sector privado, mientras que en países donde el porcentaje de empleo en el sector público es muy inferior —Italia, Países Bajos y Portugal— el promedio de sueldos y salarios en ese sector es más de 50% superior al del sector privado. Además, esta correlación es mucho más significativa desde el punto de vista estadístico que la relación entre la remuneración del sector público y el ciclo económico. Es mucho menos probable que la determinación de los salarios del sector público afecte a los acuerdos salariales del sector privado en los casos en que la legislación relativa a la protección del empleo en el sector privado es más estricta⁵⁶. Un estudio sobre

⁵⁶ Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 17.

la relatividad entre el sector privado y el sector público en Italia, Francia y el Reino Unido puso de manifiesto que, en 2001, una vez ajustadas las diferencias por sector y ocupación, los funcionarios públicos sólo estaban mejor remunerados que sus homólogos del sector privado en el extremo inferior de la escala salarial⁵⁷.

22. Diversos países de la Unión Europea e Islandia han tomado la decisión política de recortar la paga de los funcionarios gubernamentales o de la administración pública en 2008-2010. En algunos países, estas medidas también incluyeron la prioridad de reducir el déficit frente a la lucha contra la recesión y la reestructuración de los sistemas de negociación salarial⁵⁸. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de las medidas que afectan a los salarios adoptadas en determinados países en 2010.

⁵⁷ P. Ghinetti y C. Lucifora: *Public sector pay gaps and skill levels: A cross-country comparison*, documento de trabajo núm. 118, Departamento SEMEQ, Facultad de Ciencias Económicas (Università del Piemonte Orientale, 2008).

⁵⁸ Hall, Corral y van Niekerk, *op. cit.*, pág. 9.

**VARIACIÓN SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO,
ENERO-OCTUBRE DE 2010, EN ALGUNOS PAÍSES**

País	Incremento salarial	Recorte salarial	Congelación salarial	Reducción de los incrementos salariales
Alemania	X	X		
Eslovenia				X
España		X	X	
Estados Unidos de Norteamérica	X	X	X	
Finlandia	X			
Francia	X			
Grecia		X	X	
Hungría		X		
Irlanda		X	X	
Italia			X	
Luxemburgo			X	
Moldova	X			
Mozambique			X	
Myanmar	X			
Países Bajos			X	
Portugal		X	X	
Reino Unido	X			
Rumanía		X		
Federación de Rusia	X			
República Árabe Siria	X			
Sudáfrica	X			
Swazilandia	X			
Ucrania	X			

FUENTE: OIT

23. El FMI ha pedido a la mayoría de países que solicitan ayuda de emergencia que reduzcan los costos relativos al empleo. Otros países se enfrentan a una caída en las exportaciones combinada con una reversión de los flujos de capital, lo que ha limitado su capacidad para mantener los niveles de empleo. En Hungría, Pakistán y Ucrania, por ejemplo, la ayuda del FMI está condicionada a la reducción del déficit presupuestario a través de medidas como la disminución del gasto público, la eliminación gradual de los subsidios al consumo de energía, el aumento de las tarifas eléctricas, la congelación de los salarios en el sector público, la limitación de las pensiones y el aplazamiento de algunas prestaciones

sociales⁵⁹. En el cuadro siguiente figura el motivo de los recortes salariales en el sector público en algunos países europeos.

**MOTIVOS PARA LOS RECORTES SALARIALES EN EL SECTOR PÚBLICO
EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS, ENERO DE 2008-AGOSTO DE 2010**

País	Acuerdo con el FMI	Con anterioridad a la subasta de bonos
España		X
Grecia	X	X
Hungría	X	
Irlanda		X
Islandia	X	
Letonia	X	
Portugal		X
Rumania	X	X

FUENTE: Hall, Corral y van Niekerk, op. cit., cuadro 5, pág. 9.

24. En el informe de la OIT *World of Work Report 2010* se concluye que los recortes salariales y de empleo en el sector público previstos en diversas medidas de consolidación tuvieron repercusiones negativas inmediatas en los mercados de trabajo. Por otra parte, es de esperar que el gasto en programas de formación y en los servicios públicos de empleo tenga efectos positivos en la creación de empleo. Además, el fortalecimiento de los sistemas de protección social (en particular las políticas en materia de educación, salud y pensiones que estén bien diseñadas) pueden tener un impacto favorable a la hora de reducir el ahorro preventivo, con miras a estimular la demanda agregada.
25. En anteriores ajustes estructurales, sobre todo en África, muchos países sufrieron una constante fuga de personal cualificado procedente del sector público, en particular del núcleo funcional, hacia las empresas extranjeras, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de ayuda⁶⁰.

⁵⁹ J. Ghosh: "Crisis mundial y trayectorias de crecimiento sostenible para el mundo en desarrollo", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 149 (2010), núm. 2, pág. 236. Disponible en: <https://www.ilo.org/intranet/spanish/support/publ/revue/articles/2010-2/s4ghosh.pdf>.

⁶⁰ Hall, Corral y van Niekerk, pág. 18.

Consecuencias de la crisis en las pensiones del sector público

26. El Pacto Mundial para el Empleo insta a los gobiernos y a los interlocutores sociales a que utilicen sistemas de seguridad social en el proceso de recuperación, y a que instauren “una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (“piso social”) que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres”⁶¹

27. En 2010, varios países anunciaron cambios o planes encaminados a introducir cambios en las prestaciones de jubilación. Los cambios en la edad de jubilación son la causa principal de los conflictos sociales.

⁶¹ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, pág. 5, párrafo 12, 1), ii).

**CAMBIOS EN LA EDAD DE JUBILACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES,
DICIEMBRE DE 2009 – OCTUBRE DE 2010**

País	Cambios en la edad de jubilación	Planes para introducir cambios en la edad de jubilación	Edad de Jubilación actual	Nueva edad de jubilación	Edad de jubilación ajustada a la esperanza de vida	Incrementos en las pensiones	Recortes en las pensiones	Congelación de las pensiones
Alemania	X		65	67 (2012-2029)				
Bulgaria						X		
España		X	65	67				X
Francia		X	60	62 (julio de 2011)				
Grecia	X		60 (mujeres)	65 (mujeres)			X	
Irlanda	X		65	66 (edad mínima para las pensiones de los funcionarios, 2010)				
Italia	X		61 (funcionarias)	65 (funcionarias) (1/1/2012)	X			
Lituania		X		65				
Países Bajos	X		65	66 (en 2020)	X			
Portugal							X	
Reino Unido		X	65	66		X		
Rumania		X	60 (hombres) 55 (mujeres)	65 (hombres) 60 (mujeres) (2015)			X	

FUENTE: OIT

28. Diversos factores explican estos cambios, pero la información disponible sugiere que en su mayoría forman parte de las medidas de consolidación fiscal. En Grecia, Italia, Lituania y Rumania, por ejemplo, estas medidas se establecieron en coordinación con las instituciones financieras internacionales. En Alemania, Francia y Países Bajos, sin embargo, el aumento en la edad de jubilación constituye una manera de garantizar el pago de las pensiones. En Francia y en Grecia estos cambios han provocado un gran malestar social. En los Países Bajos, los representantes del Gobierno y de los trabajadores llegaron a un acuerdo al respecto.

Impacto del diálogo social y la negociación colectiva

29. A diferencia de las crisis financieras anteriores, la crisis actual ha tenido mayor impacto en los países que habían establecido sistemas de negociación colectiva

avanzados en la administración pública. Desde 2008, algunos sindicatos nacionales (por ejemplo en Irlanda) y algunas jurisdicciones locales estadounidense se conformaron con un incremento salarial moderado o nulo a fin de proteger los puestos de trabajo. No obstante, en varios países los recortes en los salarios y en las condiciones de trabajo han supuesto una ruptura radical con los acuerdos de concertación social y han creado un malestar generalizado entre los trabajadores.

**HUELGAS EN EL SECTOR PÚBLICO, ENERO-OCTUBRE DE 2010
EN ALGUNOS PAÍSES**

País	Mes	Motivo	Resultados
Francia	Enero Marzo	Políticas económicas y sociales	Se aplicaron medidas
	Mayo Septiembre	Reforma de las pensiones	La ley relativa a la reforma de las pensiones se aprobó en el Parlamento en septiembre y en el Senado en octubre
Grecia	Febrero Marzo (3) Junio Julio Octubre	Medidas de austeridad	Las medidas de recorte del déficit siguieron aplicándose después de las huelgas
Italia	Febrero Marzo Julio	Medidas de austeridad	Se aplicaron medidas
Alemania	Junio Febrero	Medidas de austeridad Huelgas de advertencia para ejercer presión en la negociación salarial	Incremento gradual de los salarios en torno al 2.3% a lo largo de 2011
Portugal	Marzo	El Gobierno propuso la congelación general de los salarios, recortes en las pensiones del sector y una reducción del 5% en la remuneración de los funcionarios y los políticos	Se aplicaron medidas
Reino Unido	Marzo Septiembre	Planes para limitar las indemnizaciones por despido, medidas de austeridad	Se aplicaron medidas, si bien algunas fueron anuladas por el Tribunal Supremo
Rumania	Mayo Octubre Junio	Planes para recortar los salarios Medidas de austeridad	Se aplicaron medidas
España	Junio Septiembre (transsectorial)	Planes para congelar las pensiones y modificar la ley de pensiones, recorte del 5 por ciento en los salarios de los funcionarios Medidas de austeridad	No se alcanzaron acuerdos
Sudáfrica	Agosto-septiembre	Los sindicatos del sector público rechazaron un incremento salarial del 6.5% y convocaron una huelga general para reclamar un aumento del 8.6%, más del doble de la tasa de inflación	El Gobierno presentó su propuesta de incremento salarial, pero aún no se ha llegado a un acuerdo
Bélgica Grecia Irlanda Italia Letonia Eslovenia España	29 de septiembre de 2010	Medidas de austeridad	La Confederación Europea de Sindicatos coordinó una huelga en los países de la UE, incluyendo una manifestación en Bruselas y una huelga general en España

FUENTE: OIT

30. Debido a las fuertes presiones ejercidas por las instituciones y los mercados financieros, los mecanismos de diálogo social de los países europeos han estado sometidos a grandes tensiones en 2010. En España, los intentos de diálogo social fracasaron temporalmente debido a la falta de margen para llegar a un acuerdo sobre el volumen de las medidas de austeridad, que el Gobierno consideraba urgentes y necesarias tanto a corto como a largo plazo. En Grecia y en Italia, la situación era tan urgente que se evitó cualquier diálogo social. En los tres casos, esto dio lugar al descontento social.
31. El sistema judicial hubo de intervenir en el Reino Unido, donde en febrero de 2010 el Gobierno acordó con cinco sindicatos la reducción de la indemnización máxima por despido a dos años de salario. Sin embargo, cuando el principal sindicato de funcionarios públicos (*Public and Commercial Services Union (PCS)*) recurrió la decisión, el Tribunal Supremo declaró que la enmienda era ilegal y ordenó al Gobierno que negociara, concluyendo que no era lícito recortar unilateralmente los derechos de protección existentes⁶². Resoluciones de los Tribunales Supremos de Letonia y Rumania declararon inconstitucionales las leyes o los proyectos de ley que introducían reformas de las pensiones en el marco de las medidas de austeridad⁶³; además, está pendiente ante el Consejo de Estado de Grecia una apelación contra los recortes de salarios y pensiones, incluido el sector público.
32. Cuando el diálogo social sirve para garantizar el acuerdo sobre la gestión de los recortes de los salarios y las prestaciones en el sector público, se puede limitar o incluso evitar el malestar de los trabajadores. En Irlanda, por ejemplo, el Gobierno y el Comité de Servicios Públicos del Congreso de Sindicatos de Irlanda alcanzaron un acuerdo para instaurar una congelación salarial de cuatro

⁶² *England and Wales High Court 1027 (Admin)*, 10 de mayo de 2010, párrafo 52, iii).

⁶³ Decisión núm. 872 del Tribunal Supremo de Rumania, de 25 de junio de 2010, y sentencia de 21 de diciembre de 2009 del Tribunal Supremo de Letonia en el caso núm. 2009-43-01.

años, con el compromiso del gobierno de no imponer despidos obligatorios y de mantener las disposiciones existentes en materia de pensiones. Además, el acuerdo incluye la posibilidad de revertir los recortes salariales introducidos en 2009. A cambio, los sindicatos se comprometieron a mantener la paz laboral.

De cara al futuro

33. En la sesión inaugural de la 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2010), el Director General puso de relieve los efectos nocivos que la retirada prematura de las medidas de estímulo y los recortes de empleo en el sector público tienen para las economías, en particular en comparación con su escaso impacto en el nivel general de la deuda. Al diseñar estrategias, es importante tener en cuenta las circunstancias de cada país y entender que no todas las fluctuaciones en los niveles o condiciones de empleo se pueden atribuir a la crisis actual. Toda vez, la búsqueda de nuevas formas de prestación de servicios, ya estén vinculadas a las consecuencias de la desaceleración económica o sean fruto de una decisión en materia de reforma de las políticas del gobierno, exigen un diálogo social y componentes de fortalecimiento de capacidades sólidos para lograr los objetivos fijados.

34. El informe de la OIT *World of Work Report 2010* sugiere que: “... en contraste con esas medidas de consolidación, los países deberían agotar el margen fiscal disponible. De hecho, esos países podrían incluso plantearse un nuevo incremento en el gasto de cerca del tres por ciento del PIB a lo largo de los próximos tres años... ese gasto adicional provocaría una fuerte reacción del empleo capaz de sobrecompensar el deterioro inicial de las finanzas públicas⁶⁴.”

⁶⁴ OIT: *World of Work Report 2010*, op. cit., pág. 76.

35. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha observado que, si bien no corresponde al Comité pronunciarse sobre las medidas económicas que un gobierno, siguiendo en esto las recomendaciones expresas del Fondo Monetario Internacional, puede juzgar útiles en una situación difícil para el país, el Comité considera, sin embargo, que al adoptar decisiones que acarreen la pérdida de su empleo para un número importante de trabajadores debería consultarse a las organizaciones sindicales interesadas, con el fin de planificar el porvenir profesional de estos trabajadores de acuerdo con las posibilidades del país. El Comité de Libertad Sindical también ha propuesto que en las estrategias de estabilización económica se dé prioridad a la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, en lugar de reducir sus salarios; no obstante, si un gobierno considera que la situación excluye la negociación colectiva “tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores”⁶⁵.
36. Las perspectivas para el sector son desiguales. Por una parte, los defensores de las estrategias para retirar las medidas de estímulo siguen reclamando una reducción de la administración pública en Europa. Por otra, según la encuesta sobre perspectivas de empleo de Manpower para 2010, los empleadores del sector público en diversos países, como Argentina, Brasil, India, Japón y Perú, confían en que se produzca un cambio positivo en el empleo total durante el tercer trimestre de 2010, frente al segundo trimestre. La encuesta calcula el porcentaje de empleadores que cree que el empleo total aumentará en el próximo trimestre y deduce el porcentaje de empleadores que opina que disminuirá el empleo en su zona en el mismo período.

⁶⁵ OIT: *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (Ginebra, 2006), párrafos 1024, 1040 y 1085.

37. Habida cuenta de que los mecanismos de transmisión de la desaceleración económica anteriormente descritos siguen siendo susceptibles de afectar a los ingresos estatales, los gobiernos de los países que no se han visto afectados por la desaceleración en los trimestres anteriores aún no están a salvo de futuras recaídas. Esos gobiernos se podrían beneficiar de las estrategias de diálogo social, protección social y creación de empleo.
38. El diálogo social y la negociación colectiva en la administración pública son una parte fundamental de la respuesta a la crisis económica a través del trabajo decente, y su importancia goza cada vez de mayor reconocimiento. El año pasado, Brasil, Gabón, Eslovaquia y Eslovenia ratificaron el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), con lo que el número de países ratificantes ascendió a 48. Un nuevo impulso a la ratificación podría ayudar a sentar las bases para proceder a consultas más amplias sobre las medidas relacionadas con la crisis. En los Programas de Trabajo Decente por País de Benin, ex República Yugoslava de Macedonia, Madagascar y Namibia se pone de relieve que la ratificación del Convenio núm. 151 constituye una prioridad para los socios tripartitos, y los equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente de la OIT y la Oficina Subregional para América Central (DWT/CO-San José) han programado actividades encaminadas a promover la aplicación del Convenio en El Salvador, que lo ratificó en 2006. Los Programas de Trabajo Decente por País de Kiribati, las Islas Marshall y Tuvalu también incluyen el compromiso de legislar de conformidad con el Convenio núm. 151.

Ginebra, 2 de noviembre de 2010

Fuente de información:

http://www.ilo.org/gb/GBSessions/lang--es/docName--WCMS_146319/index.htm

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146319.pdf

Estructura de las reformas (Reforma)

El 9 de noviembre de 2010, el periódico *Reforma* publicó el artículo *Estructura de las Reformas*, de Jürgen Stark, quien es miembro de la Junta Ejecutiva del Banco Central Europeo (BCE), el cual se presenta a continuación.

“Aunque se habla mucho en Europa al respecto, el euro no está en crisis. En cambio, algunos países están lidiando con una crisis de deuda soberana y las consecuencias de las reformas económicas inadecuadas. Los desafíos no se limitan a la zona del euro.

Todos los países tienen que sacar conclusiones duras de la crisis actual. En la zona del euro, en lugar de seguir negando que la unión monetaria limita la soberanía fiscal nacional, se debe reconocer la realidad económica y aplicar normas presupuestarias más estrictas.

Cuando estalló la crisis financiera, el euro protegió a países que en circunstancias similares habrían caído en una profunda crisis monetaria. Tal vez esta protección funcionó demasiado bien porque los países con el desempeño más bajo no se vieron sujetos a la disciplina de los mercados financieros.

A pesar de los desequilibrios y disparidades en el nivel de la deuda privada y pública en la eurozona, los diferenciales de los tipos de interés de los bonos gubernamentales desaparecieron en el período previo a la crisis. Los participantes del mercado calcularon muy mal los riesgos o nunca tomaron en serio la cláusula de no rescate del Tratado de Maastricht.

Mientras tanto, siguieron sin utilizarse los mecanismos institucionales establecidos para coordinar las políticas económicas y fiscales. En lo que se refiere a la cuestión fiscal, las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se hicieron menos rigurosas,

y las decisiones en las medidas de ajuste y las posibles sanciones se volvieron dependientes de consideraciones políticas de corto plazo.

La crisis financiera afectó fuertemente a los presupuestos públicos. El efecto de los estabilizadores automáticos durante la desaceleración económica, el apoyo estatal a los bancos y los paquetes de estímulo fiscal que adoptaron los gobiernos socavan la sostenibilidad fiscal.

Los países de la eurozona tienen que rediseñar y fortalecer las bases de la arquitectura institucional para la coordinación de las reformas estructurales, que desde hace mucho se han aplazado, y para la protección de las finanzas públicas.

Estos esfuerzos requerirán reformas de largo alcance. Se necesita una supervisión macroeconómica y fiscal libre de consideraciones políticas, normas presupuestales más estrictas y vinculantes, sanciones más ágiles en caso de infracción y una estrecha coordinación de las políticas económicas. La despolitización de la supervisión se puede lograr creando un organismo independiente, formal o informal, y las normas más estrictas y vinculantes tienen que incluir una vinculación más fuerte entre el déficit y los criterios que definen la deuda.

Reducir los altos niveles de deuda en la eurozona requerirá de una consolidación sustancial. Los gobiernos deben reducir los déficit fiscales de modo que no superen al 3% del Producto Interno Bruto (PIB) y tendrán que fijarse la meta de reducirlos aún más, de acuerdo con sus objetivos presupuestales de mediano plazo.

Para que las sanciones sean creíbles tienen que activarse mucho antes de que un país tenga dificultades económicas. Por consiguiente, no deben ser solamente de naturaleza financiera. Dichas sanciones deben empezar a imponerse cuando los gobiernos no cumplan los requisitos mínimos para conseguir los objetivos de mediano

plazo. Su rigurosidad debe ir aumentando según el tiempo y la gravedad con que se haya infringido una norma.

Los países deben ser asignados a un grupo de riesgo en función de su vulnerabilidad económica. Mientras más grande sea el riesgo, más vinculante deben ser las recomendaciones para reducir los desequilibrios, más estricta la supervisión de la correcta aplicación de las medidas y más severas las sanciones por infringir sistemáticamente las normas.

Algunos han propuesto establecer una nueva institución para la gestión de la crisis, lo cual requeriría de una enmienda al Tratado. Sin embargo, si las reformas en el ámbito de la política fiscal y la coordinación de la política económica resultan exitosas, dicha institución nunca tendría que intervenir y, por consiguiente, sería superflua.

Las reformas estructurales y la consolidación fiscal son, por cierto, tareas que corresponden no solamente a los países que tienen un déficit en la cuenta corriente. Los países con excedentes también tienen que adoptar medidas para fortalecer la economía nacional mediante la creación de incentivos para la inversión y el empleo.

Estas medidas de ajuste son dolorosas, pero necesarias. Sin reformas estructurales que fortalezcan el empleo y el crecimiento, incluso los esfuerzos más serios para promover la recuperación serán inútiles tanto económica como políticamente.”

Fuente de información:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
Periódico *Reforma*, Sección Negocios, Página 4.

Retórica en el G-20 (Reforma)

El 1º de noviembre de 2010, el periódico *Reforma* dio a conocer un artículo de Everado Elizondo, el cual señala que como se previó, la reunión de los Ministros de

Finanzas y Gobernadores de los bancos centrales del llamado "Grupo de los 20" (G-20), efectuada en Corea del Sur la semana anterior, terminó sin acuerdos trascendentes en materia de política económica en general, y de política cambiaria en particular. No podía ser de otra manera, considerando el conflicto de visiones y de intereses entre los principales protagonistas, Estados Unidos de Norteamérica y China.

“El comunicado oficial del G-20 empezó con un reconocimiento de lo que ya es lugar común entre los analistas: la recuperación de la economía mundial continúa, pero de manera frágil y desigual: con fuerza en los países en desarrollo y débilmente en las naciones desarrolladas. Además, el documento destacó la persistencia de riesgos y advirtió que las respuestas descoordinadas al respecto darían lugar a resultados ‘peores para todos’.

En consecuencia de lo anterior, los participantes se comprometieron a colaborar en la adopción de diversas medidas, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- Formular y poner en práctica medidas de consolidación fiscal claras, creíbles y ambiciosas, de plazo medio, que sean propicias al crecimiento (growth-friendly). Los adjetivos empleados son dignos de aplauso. Lástima que se refieran al ‘plazo medio’, cuando es obvio que los desequilibrios fiscales actuales no tienen precedente histórico en más de una economía, y que su corrección requiere de planes de aplicación inmediata. Quizá la nube más oscura en el horizonte de planeación económica de las empresas y de las personas físicas consiste en la incertidumbre fiscal. ¿De dónde van a sacar los gobiernos los recursos necesarios para hacer frente a las enormes obligaciones que ya han contraído? De más impuestos y menos gasto, desde luego, pero ¿cuáles específicamente?, ¿en qué renglones?

- Continuar con una política monetaria apropiada para lograr la estabilidad de los precios y que, por tanto, contribuya a la recuperación. A este respecto, el uso de la palabra ‘continuar’ seguramente les resultó chocante a muchos analistas. La política monetaria reciente tanto de Estados Unidos de Norteamérica como del Reino Unido, para usar dos ejemplos notables, ha otorgado prioridad a la recuperación de la actividad económica y del empleo, adoptando una posición históricamente expansiva. Las autoridades han justificado su decisión refiriéndose a la ausencia de presiones inflacionarias actuales, e incluso al temor de una afantasmada deflación. En respuesta, los críticos han señalado que los bancos centrales han incursionado en un territorio peligroso, para el que no existen mapas y del que, por tanto, no se conocen las salidas. En palabras llanas, que la liquidez creada como reacción frente a la crisis tendrá que ser retirada de alguna forma, para evitar un repunte inflacionario significativo. Este tema es motivo especial de preocupación, a la vista de una nueva expansión monetaria por parte de la Reserva Federal (Fed), que quizá se anuncie y precise próximamente.

- Moverse hacia sistemas cambiarios más determinados por el mercado, que reflejen los fundamentos económicos subyacentes, y abstenerse de devaluaciones competitivas de las monedas. Supongo que este compromiso supuso una tregua en el curso de una ‘guerra cambiaria’ no declarada pero real. En todo caso, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos de Norteamérica, en una declaración paralela, quiso enmendar el texto del comunicado oficial, refiriéndose explícitamente a abstenerse de una subvaluación. Además, planteó un cambio en las estrategias de crecimiento de las economías, lo que implica, dijo, una ‘apreciación gradual’ de las monedas de países con grandes superávits comerciales (esto es, por supuesto, China), para buscar un mayor impulso en la demanda interna y no tanto en las exportaciones. Éstas son palabras mayores, y falta ver si China acoge las advertencias del señor Geithner. Es improbable, por

varias razones: 1.- alterar un patrón de crecimiento es asunto grave; 2.- en el pasado, los ajustes cambiarios efectuados por China han avanzado a paso de glaciador; y, 3.- el compromiso de no devaluar suena vacío de parte de Estados Unidos de Norteamérica, considerando que el inminente aflojamiento monetario se traducirá sin remedio en una ratificación de la tendencia del dólar a la debilidad.

- Fortalecer la cooperación multilateral... y seguir la gama completa de políticas conducentes a reducir los desequilibrios excesivos (en las cuentas externas de los países). Para ello, el G-20 descansará al parecer en los buenos oficios del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyos economistas tendrán la ingrata (¡la imposible!) tarea de definir cuándo existe un problema de "sostenibilidad externa" y de examinar críticamente la consistencia entre las políticas fiscal, monetaria, financiera estructural y cambiaria.

Retórica, nada más. El desequilibrio más importante de todos consiste en el déficit fiscal de Estados Unidos de Norteamérica, asunto, por cierto, de la competencia del señor Geithner.”

Fuente de información:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
Periódico *Reforma*, sección negocios, página 6, 1º de noviembre de 2010.

Llegar al fondo de la cuestión: Más allá de la guerra de divisas (BM)

El 11 de noviembre de 2010, en el blog de Banco Mundial: Let's talk development fue publicado el documento *Llegar al fondo de la cuestión: Más allá de la guerra de divisas* de Shahrokh Fardoust y Claudia Sepúlveda.

De acuerdo con los autores, muchos observadores predicen que la cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) que se llevó a cabo en Seúl será recordada principalmente como un baile de alta diplomacia destinado a persuadir a sus miembros para que se abstengan de una devaluación competitiva de sus monedas y regulen los desequilibrios excesivos en cuenta corriente.

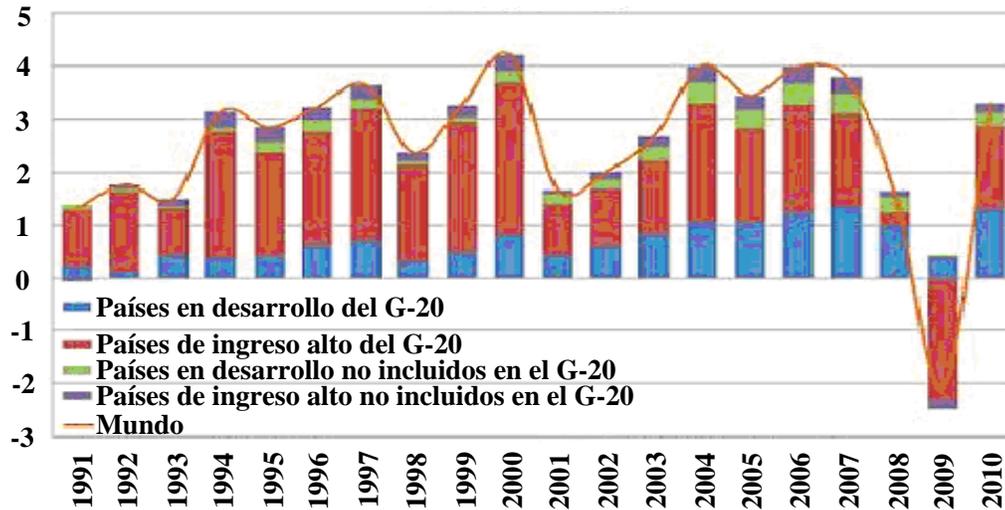
Si la mayoría de los titulares de Seúl se refieren a disputas sobre divisas y a quién pertenece el déficit o superávit más perjudicial, entonces los líderes se habrán malgastado la oportunidad de llegar al fondo de la cuestión.

En efecto, ese resultado sería un revés para los países en desarrollo y afectaría posiblemente la legitimidad del G-20 como agente de inclusión de la cooperación económica y financiera en la economía mundial.

Lo que los líderes del G-20 deberían mantener en el centro de los debates es el hecho de que los países en desarrollo están ayudando a la economía mundial a salir de la crisis, pero que enfrentan enormes dificultades para el desarrollo, incluso en ámbitos tan importantes como la seguridad alimentaria, el acceso a servicios financieros, y la ayuda para el comercio como también de sistemas adecuados de carreteras, puertos y ferrocarriles y el acceso a servicios de electricidad confiables y asequibles.

Los países en desarrollo han realizado una contribución al crecimiento mundial de entre 35 y 40% en la última década y en 2010 se prevé que aporten alrededor del 50%. Sin embargo, a pesar de su supremacía económica, muchas de estas naciones están peleando una batalla cuesta arriba para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) para 2015, especialmente a raíz de la crisis financiera.

**CONTRIBUCIÓN DE PAÍSES EN DESARROLLO Y DE INGRESO ALTO AL
CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL (1991-2010)**
-Cifras en porcentajes-



FUENTE: Banco Mundial

En la Reunión Ministerial del G-20 en Gyeongju celebrada a fines de octubre pasado se mencionaron muchas de estas cuestiones del desarrollo. Cabe destacar el siguiente pasaje en el comunicado final del encuentro:

“Esperamos con interés el plan de acción plurianual del Grupo de trabajo sobre el desarrollo del G-20 para promover el crecimiento económico incluyente y sostenible y la capacidad de adaptación en los países en desarrollo. Estamos comprometidos a alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio fijados para 2015 y reforzaremos nuestros esfuerzos en este sentido, incluso mediante el uso de la asistencia oficial para el desarrollo”.

Los problemas de desarrollo a largo plazo, que van apareciendo como parte del impulso hacia el logro de un crecimiento más equilibrado, deberían ser el sello distintivo del G-20 y la función de promover un desarrollo sostenible e incluyente debería ser traspasado de los coreanos a los franceses, cuando asuman la presidencia del G-20 en 2011.

En el libro *Postcrisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20* (Crecimiento y desarrollo después de la crisis: Un programa de desarrollo para el G-20), recientemente publicado, se propone que, a medida que la recuperación mundial progresa, el G-20 debería ampliar su programa para centrarse en los siguientes temas:

- **Infraestructura.** La provisión de esta es fundamental para el crecimiento y el desarrollo sostenible en el largo plazo tanto en países de ingreso mediano como bajo. Para facilitar esos esfuerzos, el G-20 podría desarrollar planes de acción para aumentar el financiamiento público y privado de la infraestructura, mejorar la eficiencia y la sostenibilidad ambiental y proveer mayor asistencia técnica y financiera. Además de integrar las preocupaciones económicas y ambientales, será fundamental fomentar las actividades de colaboración para recopilar y dar a conocer los datos sobre alcance y calidad de la infraestructura y sobre inversiones e impactos.
- **Comercio.** Reconociendo la importancia del fomento del comercio y el acceso a los mercados para el crecimiento económico, la cumbre del G-20 en Seúl debería considerar medidas tales como el compromiso de mantener los niveles de ayuda para el comercio y ofrecer acceso pleno “libre de derechos y cuotas” para los países menos desarrollados. El comercio es uno de los mecanismos más poderosos para asegurar el crecimiento mundial y sostenido. Por lo tanto, es fundamental enfrentar el proteccionismo y renovar el compromiso del programa de Doha sobre el comercio.
- **Agricultura y seguridad alimentaria.** Dada la importancia crítica de la productividad agrícola para el crecimiento económico y la seguridad alimentaria en la lucha contra la desnutrición y el descontento social en los países en desarrollo, se plantea la necesidad de tomar medidas. La coordinación multilateral es esencial para lograr la prontitud, flexibilidad,

capacidad y cantidad adecuada de recursos para alcanzar estos objetivos. El G-20 puede y debe ofrecer recursos adicionales para ampliar la asistencia agrícola y de seguridad alimentaria a los países en desarrollo en condiciones de recibirla, de acuerdo con las promesas hechas por 14 jefes de Estado en L'Aquila en julio de 2009. Las intervenciones prioritarias en la agricultura incluyen la investigación y extensión relevantes para los pequeños agricultores, una mejor gestión de los recursos de tierras y aguas, la inversión en infraestructura rural para reducir los costos de transacción y las mejoras institucionales que permitan que los sectores públicos y privados movilicen recursos y repartan los costos en apoyo de planes nacionales que sean incluyentes y se basen en hechos concretos.

- Inclusión financiera. Un mayor acceso a servicios financieros tendrá un fuerte impacto positivo sobre el crecimiento económico y la generación de empleo. Se estima que unos 2 mil 700 millones de adultos en edad laboral carecen aún de acceso a servicios financieros formales básicos, como las cuentas corrientes o de ahorro. El déficit de servicios financieros es igualmente crítico para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que son importantes impulsores de la creación de empleo y del crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los países en desarrollo. El G-20 podría mejorar el acceso a estos servicios y sentar las bases para el crecimiento económico sostenible mediante la convocatoria a una asociación mundial para avanzar en el progreso hacia el acceso universal y centrarse en una gama de productos financieros, más allá del crédito, como los pagos, el ahorro, las remesas y los seguros.

Si no se incluyen los temas del desarrollo como prioridades del G-20, se relegará a los países en desarrollo a ser una idea de último momento y no asociados verdaderos en el proceso de globalización.

Fuente de información:

http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/llegar-al-fondo-de-la-cuesti-n-m-s-all-de-la-guerra-de-divisas?cid=EXT_BoletinES_W_EXT

Reunión del G-20 (Presidencia de la República)

El 12 de noviembre de 2010, la Presidencia de la República dio a conocer el mensaje a los medios del Ejecutivo Federal en el marco de la Reunión del G-20 realizada en Seúl, Corea. A continuación se presenta su discurso.

“Buenas tardes, amigos de los medios.

Quiero hacerles un resumen de esta Reunión del G-20, que tuvo lugar en Seúl, esta Cumbre de Líderes que constó de varias sesiones, como pudieron ustedes constatar.

Previamente les comento cuál ha sido el contenido y la importancia de cada una de ellas.

Primero. El tema que más ha llamado, quizá, la atención en la opinión pública internacional es el aspecto macroeconómico. En esta sesión se abordaron los temas de coordinación de las políticas macroeconómicas que permiten consolidar o que deben permitir consolidar la recuperación de la economía global y establecer las bases para un crecimiento fuerte, sostenible y balanceado en el mediano plazo, que fue el motivo principal y dio nombre a esta Cumbre de Seúl.

Especial atención mereció el tema de los desequilibrios que existen entre diversos mercados y, en lo particular, a nombre de México hicimos un llamado para que desde

un enfoque de colaboración, un enfoque de cooperación, se establezcan los acuerdos y las medidas que permitan corregir estos desequilibrios.

Básicamente la discusión está, por una parte, en los señalamientos que hacen diversas economías a uno o a otro de los grandes actores de la economía mundial. Por ejemplo, hay quienes señalan que la constante o artificial depreciación del yuan, la moneda china, provoca un desequilibrio. Por una parte, un elevado superávit de la balanza comercial china, que afecta al resto de la economía y que tiene efectos espejo en otras economías, por ejemplo, un déficit enorme de balanza comercial en la economía de los Estados Unidos de Norteamérica, que afecta, precisamente, el comercio internacional y aparte provoca una enorme creación de dinero especulativo, derivado de superávit artificialmente creados, en este caso, en China, pero también se hizo referencia a otras economías.

Y, por otro lado, hay quienes atribuyen estos desequilibrios financieros internacionales a políticas monetarias, en este caso, muy laxas, muy poco estrictas en otras economías, como es el caso de la política monetaria que está siguiendo Estados Unidos de Norteamérica, que provoca, esta política monetaria expansiva, una baja de las tasas de interés en Estados Unidos de Norteamérica, como hemos podido constatar.

Esa baja de las tasas de interés provoca una masiva salida de capitales de Estados Unidos de Norteamérica hacia todas las economías del mundo, que provoca que se aprecien las monedas del resto del mundo respecto del dólar, como es el caso, no sólo del peso mexicano, en menor medida, sino el impacto que se está sintiendo en muchas otras monedas en América Latina y en todo el mundo. Y eso provoca que al apreciarse estas monedas se vuelvan menos competitivas, los mercados de exportación de esas economías.

De manera tal que el punto central, la solución de fondo tiene que ser el establecer políticas macroeconómicas mucho más responsables, que no manipulen o no pretendan controlar variables que debe regular el mercado, tanto el tipo de cambio, como las tasas de interés. Y eso aplica para todos los mercados.

En ese sentido fue el llamado que hice a nombre de México, y ustedes podrán constatar en la versión que tienen o que pueden disponer de mi intervención, en la que advertimos que parte del origen de la crisis que se vivió en el mundo en el año 2009 tuvo que ver con estos desequilibrios: un exceso de capital especulativo en diversos mercados, en los precios de las materias primas, los llamados commodities, que se transmitió, después, a mercados financieros no debidamente regulados, por ejemplo, en el caso de los derivados y, posteriormente, eso provocó una serie de burbujas que finalmente estallaron y provocaron la crisis de 2009.

No digo que eso mismo pueda ocurrir, pero lo que sí es cierto es que esta parte, que constituye una de las causas de la crisis internacional del año pasado, sigue presente porque no se han corregido estos desequilibrios macroeconómicos y es importante corregirlos a través de los acuerdos.

Ese fue el mensaje principal de esta Reunión de Seúl.

Creo que hay una gran resistencia para corregirlos, pero al menos se pueden contabilizar algunos avances, como es el hecho de que se reconozca el problema y se establezcan plazos para que en el curso del próximo año se pueda abordar una discusión seria de cómo corregir estos desequilibrios. Es la primera vez, quizá, que se reconocen formalmente, por lo menos a este nivel, por todos los actores y de ahí la importancia de la declaración.

La segunda sesión fue una reforma a los organismos financieros internacionales. Se comentó que la reforma acordada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido exitosa, le da más legitimidad, más transparencia, más eficiencia.

Más legitimidad, porque permite a países emergentes, como México, incluso, tener mayor participación en los órganos de Gobierno del FMI, permite la inclusión de otros miembros que antes no estaban considerados.

Y más eficientes, porque multiplica la posibilidad del FMI de auxiliar a diversos países en circunstancias complejas.

De hecho, México fue el primer país que utilizó los mecanismos adicionales nuevos del FMI, justo en medio de la crisis del año pasado, y eso le dio una enorme certidumbre al país. Tal vez ustedes recuerden que, incluso, en la reunión de Londres apenas se habían aprobado estos mecanismos y se anunció que México había recurrido al FMI en uso de los nuevos mecanismos. Se generó una gran estabilidad económica en cuanto al peso mexicano respecto del dólar el año pasado, y de ahí se empezó a revertir los efectos de incertidumbre de la crisis.

Se comentó que seguiremos trabajando en establecer redes de protección financiera más amplias para evitar, precisamente, que la existencia de crisis económicas, como ésta, se volvieran recurrentes.

Una sesión más sobre desarrollo. Y básicamente la sesión se abocó a describir todos los esfuerzos que los países integrantes del G-20 estamos realizando para impulsar diversos proyectos de desarrollo humano integral, sea al interior de nuestras economías, sea en ayuda a países muchos menos desarrollados, que fue fundamentalmente el caso de África, que más ocupó la atención en la discusión de este tema de desarrollo y donde se expusieron diversos programas y compromisos de los países del G-20 al respecto.

La sesión de la comida del día de hoy se abocó a dos temas. Uno es la parálisis que se observa en la discusión de los temas de comercio internacional y concretamente la falta de avances en la Ronda de Doha, donde sucintamente se insistió en que se diera un paso adicional y se estableció el próximo año como el definitorio de la Ronda de Doha.

Y el otro tema fue el que abordamos nosotros, que fue, precisamente, el desarrollo sustentable, el Desarrollo Verde, como también se suele llamar, y un reporte de cuál es la situación que se observa hacia la Cumbre de Cancún, que tendrá lugar este mes de noviembre y el próximo, en diciembre, en México.

Voy a abordar un poco más este tema más adelante.

Finalmente, la última sesión se orientó hacia la regulación financiera, y además otros temas adicionales que fueron propuestos sobre energía y lucha contra la corrupción.

En ese sentido, se revisaron todos los avances que se han realizado en materia de las reformas para una mejor regulación y supervisión de los sistemas financieros. Es una reforma que busca que los sistemas financieros eviten los riesgos sistémicos que provocaron la caída de las bolsas y de los mercados financieros, y la quiebra de varias instituciones financieras muy grandes en la crisis del año pasado.

Se han establecido criterios tanto en el llamado Basilea III, como en el G-20, que son mucho más estrictos. Cabe aclarar que las instituciones financieras mexicanas, particularmente los Bancos, ya cumplen, incluso, con estos criterios mucho más estrictos establecidos por Basilea III y por el G-20.

En la agenda del Grupo de los 20, el próximo año, va a ser muy importante darle un seguimiento cercano a la implementación de todos estos temas en materia de regulación financiera.

Reforzamos nuestro compromiso para combatir las prácticas de corrupción en todos los niveles, lo hicimos todos los países, y la necesidad de seguir trabajando para combatir prácticas de lavado de dinero y evasión de impuestos, que se presentan en algunas jurisdicciones.

Y en materia de energía. Básicamente se orientó la discusión a la necesidad de proteger los recursos naturales, particularmente marinos, dado que este tema fue propuesto en el G-20 en anteriores reuniones, justo cuando estaba en su momento más crítico la explosión del pozo en el Golfo de México de British Petroleum.

Ya concretamente en el tema de cambio climático, uno de los temas centrales fue precisamente éste, y la intervención que tuve en la comida fue describiendo cuál es el estado de las negociaciones que observa la Conferencia de las Partes Número 16 que tendrá lugar en México.

El mensaje principal fue que a partir del efecto de decepción que generó la Cumbre de Copenhague el año pasado, México se abocó a moderar las expectativas y más bien a buscar resultados concretos que permitieran avanzar, precisamente, en lograr pasos nuevos, adicionales, en la dirección correcta.

El mensaje fue que como resultado de un largo proceso de consultas y negociación a lo largo del año, estamos en posibilidad de adoptar en Cancún un paquete amplio de decisiones, que permita crear los instrumentos para generar acciones que combatan el cambio climático, no sólo en los países desarrollados, sino en los países en desarrollo.

Si bien es cierto que la construcción de un nuevo tratado que aborde el llamado Protocolo Post Kyoto, el período posterior al Protocolo de Kyoto, que vence en 2012, va a ser muy difícil que se pueda concretar en Cancún, no es esa la idea de esta reunión, no es específicamente lo que está en las prioridades de los países hasta ahora.

Aunque ello no pueda ser alcanzado, si es posible alcanzar, y de hecho alcanzaremos, estoy seguro, una serie de acuerdos muy importantes, algunos de ellos inéditos en la lucha contra el cambio climático.

El régimen de cambio climático establece, por ejemplo que los países desarrollados deben adoptar metas ambiciosas de mitigación de reuniones de gases de efecto invernadero y que deben apoyar con financiamiento y tecnología las acciones de los países en desarrollo en este ámbito.

Está el compromiso de otorgar cooperación, que hasta ahora no se había traducido en acciones concretas, pero estamos por primera vez en posibilidad de adoptar medidas de acción inmediata en todas las áreas del Plan de Acción de Bali, que se estableció en 2007.

Entre estas acciones inmediatas, que deben abocarse a lo siguiente es:

Establecer una meta de estabilización de la temperatura por debajo de los dos grados centígrados que estaría sujeta a revisión en función de lo que la ciencia pueda ir determinando e investigando al respecto.

Y que las metas que establezcan los países puedan verificarse conforme al principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas.

Una segunda acción muy importante será la creación del Fondo Verde, propuesto por México, y que reafirma el ofrecimiento de los países desarrollados de movilizar conjuntamente hasta 100 mil millones de dólares anuales, hacia el año 2020.

Y ha terminado ya sus trabajos el Comité Técnico de Financiamiento que copresidieron el Primer Ministro de Noruega y el Primer Ministro de Etiopía.

Y lo que van a hacer básicamente es presentar un grupo de acciones que pueden tomar los países para poder llegar a esta meta.

Adicionalmente, está asegurándose el desembolso de los recursos del llamado Arranque Rápido por 30 mil millones de dólares entre 2010 y el 2012, en condiciones de transparencia que aseguren la confianza de los países donantes y que siguen discutiéndose, pero creo que alcanzaremos también en la Reunión de Cancún.

También se van a crear los marcos institucionales que permitan apoyar a los países en desarrollo, especialmente a los más vulnerables en materia de adaptación; en lo que es en diversas materias, como la adaptación, la transferencia de tecnología, el fomento de capacidades.

En estas materias ya se han ido cerrando, poco a poco, acuerdos importantes que van a formar parte de la resolución final de la COP-16.

En síntesis:

Las acciones en las cuales ya se ha avanzado, insisto, adaptación, transferencia de tecnología, creación del Fondo Verde, financiamiento de corto plazo, financiamiento de largo plazo y sobre todo, los mecanismos llamados de REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques), o también, de Reducción de Emisiones por Deforestación o Degradación de Suelos. En todas esas materias vamos a alcanzar acuerdos concretos en Cancún, quedando aún pendientes los temas que son muy sensibles, como mitigación y el compromiso de los países.

A ese respecto, es muy probable que se ratifiquen los compromisos que se han ido abordando a lo largo de este año después de la reunión de Copenhague y eso va a constituir un gran avance.

Este resultado, así como lo describo, representaría, sin duda, un hito en la historia de las negociaciones de cambio climático, un paso esencial hacia metas ambiciosas y quizá el inicio de un nuevo proceso de mucho mayor colaboración y acción real hacia esos temas.

Los líderes que participaron en la Cumbre manifestaron un gran respaldo a México en este esfuerzo y expresaron su reconocimiento por el trabajo incluyente y por la negociación que se ha tenido con todos los participantes en la COP-16.

Y reiteramos que México no escatimaría ningún esfuerzo para conseguir resultados a la altura del reto que representa el cambio climático.

Asumimos como anfitriones, México, su plena responsabilidad como actor global y refrendamos el compromiso con el multilateralismo y las Naciones Unidas.

Mañana o en el curso de esta Gira, en Japón, en la Reunión de la APEC, vamos a seguirles dando avances de estas negociaciones y seguramente abordaremos más en específico algunos temas.

Es básicamente los contenidos de esta Reunión del G-20. Ustedes pueden tener acceso a algunas de las intervenciones que tuve.

También les recomiendo ver la declaración final del G-20, que fue motivo de una enorme discusión entre los negociadores, pero que finalmente expresa, más o menos de manera precisa, los resultados de esta reunión.

Muy bien.”

Fuente de información:

<http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=85&page=1&Prensa=15154&Contenido=61361>

Elogian Plan de Acción de Seúl adoptado por los dirigentes del G-20 (FMI)

El 12 de noviembre de 2010, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) elogió hoy las medidas anunciadas por los dirigentes del Grupo de los Veinte (G-20) durante la reunión Cumbre celebrada en Seúl, Corea, con miras a reforzar el marco de políticas internacionales para ayudar a sustentar la recuperación económica mundial.

“La cohesión y la cooperación definieron al G-20 durante la crisis. Eso permitió la adopción de medidas decisivas para contribuir a evitar una segunda Gran Depresión. Ahora el desafío consiste en dejar asegurada la recuperación y crear el crecimiento y los puestos de trabajo que el mundo necesita. Todos reconocemos que queda mucho por hacer, pero el Plan de Acción de Seúl es un paso en la dirección acertada”.

El funcionario del Fondo elogió el acuerdo de los dirigentes para seguir adelante con el Proceso de Evaluación Mutua (PEM) y —a través del Plan de Acción de Seúl— establecer compromisos contraídos por países específicos en cuestiones clave de política. En este sentido, los dirigentes solicitaron al FMI que, en colaboración con otras organizaciones internacionales, brinde asesoramiento sobre “pautas indicativas” que contribuyan a identificar grandes desequilibrios que requieren medidas preventivas y correctivas.

Con base en esas pautas, el FMI evaluará el avance logrado hacia la sostenibilidad externa y la coherencia internacional de las políticas económicas nacionales. El Director Gerente del FMI añadió que esta tarea se vería respaldada gracias a la modernización del mandato y los instrumentos de supervisión del FMI, incluidos los nuevos informes de efectos contagio de países específicos, que sirven para evaluar el impacto general de las políticas de las economías sistémicas.

También aseveró que en Seúl los líderes del G-20 solicitaron al FMI que profundice las labores que lleva a cabo en todos los ámbitos del sistema monetario internacional, incluida la volatilidad de los flujos de capital. El fortalecimiento de la seguridad financiera mundial es un aspecto fundamental de este propósito. En tal sentido, el G-20 expresó satisfacción por el fortalecimiento reciente de la batería de instrumentos de crédito del FMI, que incluye el mejoramiento de la Línea de Crédito Flexible (LCF) y la creación de la Línea de Crédito Precautorio (LCP), así como una posible sincronización de la LCF para apoyar a varios países afectados por un choque común.

“Seguiremos analizando formas de perfeccionar el marco global que es necesario para hacer frente a choques sistémicos, inclusive mediante la colaboración en virtud de acuerdos regionales de financiamiento”, puntualizó.

Resaltó que si bien se han dado muchos pasos para lograr una reforma de fondo del sistema bancario mundial a través del acuerdo de Basilea III, “aún queda mucho por hacer para llevar a la práctica estas medidas y garantizar que el nuevo marco de regulación financiera esté complementado por una supervisión y mecanismos de resolución más eficaces”. En este sentido, los dirigentes del G-20 elogiaron los Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF) que el FMI y el Banco Mundial llevan a cabo de forma obligatoria en los casos de los países con sectores financieros de importancia sistémica.

Los dirigentes asimismo solicitaron al FMI y a otras organizaciones que profundizaran su trabajo en lo relativo a los marcos de política macroprudencial, incluidas las herramientas para atenuar el impacto de los flujos de capital excesivos.

El Director Gerente del FMI también elogió el Consenso de Seúl sobre el Desarrollo para un Crecimiento Mancomunado que establece el compromiso del G-20 para trabajar de manera concertada y complementar los esfuerzos realizados por lograr los

Objetivos de Desarrollo del Milenio. “Respaldamos este plan de acción plurianual sobre el desarrollo que establece medidas concretas”, afirmó.

Por último, celebró el aval brindado por los dirigentes del G-20 a los cambios recientes en la estructura de gobierno del FMI, reflejados, entre otros aspectos, en la mayor representación de los mercados emergentes y los países en desarrollo dinámicos. “Tal como lo reconoció el G-20 en Seúl, estas reformas del régimen de cuotas y de la estructura de gobierno afianzarán la legitimidad, credibilidad y eficacia del FMI, reforzando la capacidad de la institución para fomentar la estabilidad financiera mundial y el crecimiento de todos sus países miembros”.

El dirigente del FMI agradeció al Gobierno y al pueblo de Corea por la excelente organización de la Cumbre y por su cálida hospitalidad.

Fuente de información:

<http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2010/pr10428s.htm>

Guerra cambiaria en Bangkok (Reforma)

El 2 de noviembre de 2010, el periódico *Reforma* publicó un artículo de análisis de William Pesek⁶⁶ titulado *Guerra cambiaria en Bangkok*. A continuación se presenta el documento.

“Esos peces gordos de las finanzas deberían visitar Bangkok

Es allí donde está expuesta la ‘guerra cambiaria’ que ellos ingenuamente creen poder evitar. Del mismo modo que estuvo a la vanguardia de la crisis de 1997 en Asia, Tailandia está siendo inundada por la liquidez de Washington, Tokio y Francfort.

⁶⁶ William Pesek es columnista de Bloomberg News.

El 12 de octubre, Tailandia eliminó la exención impositiva del 15% para los extranjeros sobre los ingresos provenientes de bonos nacionales, con lo que se unió a Corea del Sur y Brasil para reducir los flujos de dinero especulativo y las ganancias cambiarias. Lo primero corre el riesgo de generar sobrecalentamiento, y lo segundo amenaza las exportaciones.

El aumento del activismo cambiario significa que las cosas se ponen aún más feas cuando los mercados funcionan peor.

Pensemos en los mercados como un juego gigante de Whac-A-Mole (Golpea al Topo). Los funcionarios, desde Pekín a Brasilia están en guardia, con los martillos en la mano, para asestar un golpe a cualquier alza en los tipos de cambio. El problema es que todos golpean a la vez. Cuando todos traten de dominar las divisas simultáneamente, habrá muy pocos ganadores, si es que los hay.

Se habla mucho sobre un nuevo Acuerdo Plaza para realinear los mercados. Ningún acuerdo cambiario cuenta si China no es la pieza central, y eso no va a ocurrir.

Las reservas de China alcanzaron la cifra sin precedente de 194 mil millones de dólares en el tercer trimestre llegando a 2.65 billones de dólares.

La obsesión cambiaria se revitalizó luego de la intervención de Japón en septiembre. Desde entonces, los países en desarrollo, de Tailandia a Brasil, han redoblado sus esfuerzos.

Las tasas estadounidenses están cerca de cero, y es políticamente arriesgado para el gobierno elaborar un estímulo adicional cuando los legisladores están exigiendo un gasto público más bajo. Culpar a China por los empleos estadounidenses perdidos es fácil para los políticos. Pero es una tontería decir que un yuan más fuerte acabaría con la recesión.

La principal ventaja de China es la mano de obra barata. Aunque se impulse un 20% el yuan, China desplazará a los fabricantes estadounidenses.

Si estropeamos la maquinaria exportadora china, la producción pasará a Vietnam, Indonesia, Tailandia y Bangladesh. Esos matices no sólo escapan al trabajador medio de Iowa, sino también a los candidatos parlamentarios que parecen resueltos a superar a sus competidores con las palizas a China.

Los japoneses estuvieron más desprevenidos de lo que parecía posible por el avance de China. Su gesto de vender yenes por primera vez en seis años fue más un mensaje a Pekín que a Washington. El Primer Ministro japonés Naoto Kan exhortó a China y a Corea a ‘actuar responsablemente’ con las monedas.

Una declaración excepcionalmente fuerte previa a la reunión del G-20, hecha por un Gobierno acosado. El 14 de octubre pasado, el dólar se devaluó por debajo de 81 yenes, el nivel más bajo en 15 años. Kan quiere una suerte de Acuerdo Plaza con esteroides. Sólo que no ocurrirá.

Una de las razones es que la respuesta a los retos es la reforma estructural. Los acuerdos cambiarios no harán ahorrar más a los estadounidenses, ahorrar menos a los chinos y no harán inmediatamente más dinámicas a las economías de Europa.

Un puñado de economías ricas ya no puede dar las órdenes para el resto. No hay una coincidencia de cómo funciona la economía global y cómo debe ser dirigida. Culpar a China es un exceso de simplismo.

En un mundo en peligro, que ni siquiera puede acordar si el mayor peligro es la inflación o la deflación, la cooperación es algo frágil. Hay solamente dos mercados alcistas de verdad: el oro, y la duda, que está llegando al paroxismo.

Buena suerte en el intento por evitar una guerra cambiaria en un clima tan tenso. Bangkok es de los mejores lugares para verlo.”

Fuente de información:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
Periódico *Reforma*, sección negocios, pág. 6, 2 de noviembre de 2010.

La negociación del marco financiero plurianual de la UE 2014-2020: un balance entre necesidades y límites económico-políticos (RIE)

El 12 de noviembre de 2010, el Real Instituto Elcano de Madrid, España, publicó un artículo de Mario Kölling⁶⁷, el ARI 160/2010, titulado *La negociación del marco financiero plurianual de la UE 2014-2020: un balance entre necesidades y límites económico-políticos*.

Tema

La negociación del marco financiero plurianual 2014-2020 tendrá una gran trascendencia para la próxima década en la Unión Europea (UE).

Resumen

Tomando como referencia la publicación de la comunicación de la Comisión Europea sobre la revisión del presupuesto comunitario del día 19 de octubre 2010, en este ARI se presenta una primera agenda de una negociación con gran trascendencia para la próxima década en la UE: la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020. Además, se analizan las propuestas de la Comisión Europea como punto de partida para el futuro debate y las reacciones a esperar por parte de los otros actores de las negociaciones, los Estados miembros y el reforzado Parlamento Europeo (PE).

⁶⁷ Investigador, Fundación Manuel Giménez Abad.

Finalmente, se ofrecen dos posibles perspectivas para el desarrollo de las negociaciones basándose en el contexto económico actual y la propia lógica de las negociaciones de las perspectivas financieras.

Análisis

La agenda de la negociación

El día 19 de octubre 2010, se publicó la comunicación de la Comisión Europea sobre la revisión del presupuesto,⁶⁸ un documento, muy esperado ya, que es una pieza clave en una negociación con gran trascendencia para la próxima década: la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020. Aunque la propuesta formal de la Comisión para el nuevo marco financiero a partir de 2014 no se publicará antes de junio de 2011, el documento presentado ofrece los ejes de la posición de la Comisión en un momento en el que los gobiernos de los Estados miembros de la UE, el PE, las regiones europeas y los distintos grupos de interés se están posicionando.

La comunicación fue preparada durante un período muy largo y tiene su origen en la insatisfacción sobre la estructura y las bases del presupuesto comunitario expresado en el acuerdo sobre el marco financiero actual, alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005. Entonces existía un amplio consenso sobre el hecho de que 20 años después de que se hubiera alcanzado el primer acuerdo interinstitucional sobre las perspectivas financieras, el sistema presupuestario de la UE necesitaba una reorientación para convertirse en un verdadero instrumento con el cual la UE podría afrontar sus desafíos sociales y económicos (el empleo, la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, la educación y la lucha contra la pobreza). Considerando este objetivo, la revisión del presupuesto fue definida por el

⁶⁸ COM (2010) 700 final – Provisional, “The EU Budget Review”, Estrasburgo, 19/X/2010.

presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso como “*a once in a generation opportunity*”.

En una primera fase, se abrió un proceso de debate público a nivel europeo sobre la revisión de todos los aspectos del gasto y de la financiación del presupuesto de la UE que quedó abierto hasta junio de 2008 y en el que participaron numerosas entidades de diferentes ámbitos y niveles con sus contribuciones (entre ellos el Real Instituto Elcano, RIE).⁶⁹ Como punto común, la gran mayoría de las contribuciones argumentaron que la brecha entre los objetivos políticos y económicos de la Unión y sus capacidades e instrumentos financieros sigue ampliándose, por lo que se demandaba una reforma decisiva del presupuesto. Sobre la orientación de esta reforma se percibieron posiciones divergentes y también parcialmente opuestas; sin embargo, se pudo detectar un consenso en cuanto a los principios fundamentales de la reforma, como la solidaridad, la equidad, el valor añadido europeo, la transparencia, la simplificación y una gestión eficiente.

Tras este amplio debate, la Comisión presentó ya en octubre de 2009 un primer borrador de sus conclusiones⁷⁰ que contenía algunas propuestas novedosas sobre la reforma del gasto comunitario, incluida una reducción significativa en el gasto de la Política Agrícola Común (PAC). Además, se preveía la concentración de la política de cohesión en regiones menos favorecidas y reducir el gasto en las regiones competitivas. La Comisión pidió también la eliminación de todos los mecanismos de corrección existentes y demandó un sólido recurso propio de la UE.

No obstante, el documento fue retirado rápidamente tras la actitud de algunos miembros de la Comisión que se distanciaban de su contenido y la protesta de varios

⁶⁹ SEC(2007) 1188 final, “Reforming the Budget, Changing Europe – A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review”, Bruselas, 12/IX/2007.

⁷⁰ Borrador de Com (2009), “The Latest Reform Agenda for a Global Europe (Reforming the Budget, Changing Europe)”, 6/X/2009, <http://www.euractiv.com/pdf/Draft%20document%20reforming%20the%20budget%20oct%202009.pdf>.

gobiernos de los Estados miembros que aludían a que no fueron consultados al respecto. Por otro lado, la ratificación del Tratado de Lisboa en Irlanda y la presentación de la nueva Comisión fueron las razones por las que el equipo de Barroso evitó el debate a finales del año pasado.

Pero el documento publicado no es la única clave en las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020. Durante las próximas semanas, se espera una serie de comunicaciones que pueden intensificar el debate al respecto. En este sentido, la Comisión Europea publicará el 10 de noviembre un nuevo informe de cohesión y para el próximo 17 de noviembre se esperan las primeras propuestas sobre la reforma de la PAC. Mientras en el debate sobre la política de cohesión los defensores de la continuidad parecen ser una mayoría sobre los defensores del cambio —es decir, el *statu quo* no se modificará sustancialmente—, se han lanzado algunos detalles con respecto a la revisión de la PAC, que indican ciertos cambios importantes en cuanto a más concentración en la protección del medio ambiente, competitividad e innovación, sin especificar la repercusión de estos cambios en el presupuesto.

Pero también las otras rúbricas del presupuesto son objeto de debate y de una evaluación durante este año. Además, la Comisión ha comenzado a publicar comunicaciones sobre las “Iniciativas emblemáticas” que representan los ejes centrales de la estrategia 2020 aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2010 y que tendrán repercusiones en las perspectivas financieras a partir de 2014.

Tras la presentación de las propuestas oficiales de la Comisión Europea sobre el marco financiero plurianual 2014-2020 en junio de 2011, éstas serán debatidas en el Consejo de Ministros (ECOFIN) durante el segundo semestre de 2011, y posteriormente comenzarán las negociaciones en el Consejo Europeo que deberían finalizar en el segundo semestre de 2012. En la cuarta fase se desarrollan las

negociaciones entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo que deberían concluir con el acuerdo interinstitucional como muy tarde a finales de 2012.

Breve introducción al modelo de las perspectivas financieras

La UE es la única institución económica que dispone de una programación financiera plurianual y obligatoria, de carácter previo y con rango de ley: las perspectivas financieras (PPFF). Las PPFF establecen límites máximos de los recursos propios disponibles, las prioridades políticas y los objetivos presupuestarios para las diferentes categorías de gastos de la UE a lo largo de un período de varios años, con el fin de garantizar una evolución controlada de los gastos. La negociación de las PPFF tiene más importancia que el debate del presupuesto anual y es, según Serrano, la verdadera negociación presupuestaria de la UE.⁷¹

El sistema de las PPFF se establece a finales de los años 80 para mejorar el desarrollo del procedimiento presupuestario. El régimen financiero de la Comunidad se caracterizó durante este tiempo por un procedimiento presupuestario anual que provocó tensiones cada vez más profundas, desequilibrios presupuestarios y la inadaptación creciente de los recursos a las necesidades de la UE. La introducción del método de las PPFF en el proceso presupuestario en 1988, redujo considerablemente los conflictos anuales y se ha establecido como sistema de mejora del procedimiento presupuestario y de garantía del respeto de la disciplina presupuestaria.

Las PPFF no son un presupuesto plurianual, sino que el procedimiento presupuestario anual sigue siendo indispensable para fijar el importe efectivo del gasto dentro de los límites máximos y su distribución entre las diferentes líneas presupuestarias establecidas por las PPFF.

⁷¹ Cristina Serrano Leal (2005), *El Presupuesto Comunitario: Problemas Presentes y Retos Futuros*, Dykinson, Madrid, p. 165.

*La comunicación de la Comisión sobre la revisión del presupuesto comunitario:
“Lessons learnt for tomorrow’s budget”*

En un primer balance de las propuestas se puede concluir que la comunicación parece a primera vista menos ambiciosa que la publicada el año anterior; no obstante, sus visiones sobre la PAC y la política de cohesión apuntan hacia profundas reformas. La Comisión reitera también su demanda de nuevos recursos propios y mantiene el debate sobre posibilidades adicionales de financiación de proyectos e iniciativas europeas.

Con respecto a las futuras políticas de gasto, según la comunicación de la Comisión, éstas deberían concentrarse en los siguientes ejes prioritarios horizontales:

- Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, con el objetivo de desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación, fomentar una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva, y estimular una economía con un alto nivel de empleo que fomente la cohesión social.
- En concreto, las prioridades del gasto se reenfocan desde la PAC y la política de cohesión hacia objetivos que tienen como fin dar impulsos horizontales a todos los sectores de la economía y a la lucha contra el cambio climático. Según la comunicación de la Comisión, la propia PAC debe evolucionar, por ejemplo, desde ayudas a ingresos a medidas para la protección del medio ambiente y el clima. También, la política de cohesión va a servir en el futuro más como instrumento para perseguir los ejes horizontales de la Estrategia 2020 que para reducir la brecha entre regiones ricas y pobres.
- Fortalecer la ciudadanía de la UE: según la comunicación, es importante estrechar la solidaridad entre los ciudadanos de la UE. Para ello, el fondo de

solidaridad debería ser extensible a todo tipo de desastres que puedan afectar al territorio de la UE.

- Una Europa global, con el objetivo de promover la seguridad, prosperidad y solidaridad a nivel global, con el enfoque en la lucha contra la pobreza y la gestión de la migración, así como la colaboración con los vecinos de la UE. En este sentido se prevé aumentar la ayuda al desarrollo al 0.7% de la RNB (Renta Nacional Bruta) comunitaria en 2015.
- Gasto administrativo: la Comisión se compromete a realizar un esfuerzo para congelar el gasto administrativo.

Con respecto a la financiación, la Comisión insiste en la necesidad de una discusión sobre los recursos propios; como posibles fuentes se propone: un impuesto al transporte aéreo, una tasa a las transacciones financieras, un impuesto europeo de energía, un impuesto europeo de renta de personas físicas o la asignación de fondos de los permisos previstos para la subasta de emisiones de CO₂. La discusión sobre la financiación del presupuesto debe tratar la simplificación de las contribuciones de los Estados miembros, pero también debe de promover un debate sobre la posibilidad de aprovechar instrumentos fiscales para una gobernabilidad económica. Asimismo, la Comisión demanda más flexibilidad, en el sentido de que el nuevo marco financiero debería incluir un mecanismo que permita un ajuste del marco financiero a nivel anual para adaptar el presupuesto a la realidad económica.

Las posiciones de los otros actores

A pesar del espíritu reformista de los últimos años, son de esperar negociaciones muy tensas sobre las nuevas perspectivas financieras, los actores se están posicionando y la retórica suena incluso bélica. En principio se podrá apreciar una lucha entre los intentos de reforma de la Comisión y un enfoque de continuidad por parte de los

gobiernos de los Estados miembros. Con respecto a esto último, esta preferencia se encuentra, según diferentes autores, inherente en la lógica del presupuesto comunitario. El presupuesto refleja los resultados de negociaciones, donde los Estados miembros se reconciliaron a través de compensaciones por pérdidas esperadas surgidas de los progresivos pasos en la integración europea. Estas compensaciones se inmovilizaron en la política presupuestaria de la UE y se convirtieron en *acquired rights* para algunos Estados miembros. Debido a los eventuales costes derivados del cambio de esta estructura presupuestaria, los gobiernos de los Estados miembros únicamente acordarían en las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020 reformas que preserven esta estructura. Y algunas primeras declaraciones confirman esta lógica, el gobierno del Reino Unido reiteró con firmeza que no piensa debatir sobre su cheque. El gobierno alemán evitará cualquier aumento de la carga tributaria para sus ciudadanos y se puede esperar que Berlín siga concentrándose en demandas de austeridad y consolidación presupuestaria, a pesar de que es uno de los Estados que se beneficia tanto de la política regional como de la PAC. Francia vigila muy de cerca los intentos de reformar la PAC y Polonia apela a la solidaridad europea en las futuras perspectivas financieras e insiste en mantener la política cohesión. Destaca la posición de España, que ha pasado por una evolución que le ha llevado de ser el mayor beneficiario neto en el período 2000-2006, a posible contribuyente neto para el período financiero a partir del año 2014, el gobierno español aboga por un *statu quo* en la PAC, y la consideración de mejores índices que el PIB para medir el progreso y bienestar de un país o región, como, por ejemplo, la tasa de empleo.

Pero en las actuales negociaciones se podrá apreciar también otro actor reforzado. El PE, que tras la entrada en vigor del tratado de Lisboa posee más competencias en materia presupuestaria, ha manifestado su determinación de jugar un papel mucho más activo en la negociación de las perspectivas financieras 2014-2020 que en anteriores negociaciones. En junio de este año, se creó la Comisión Especial sobre los Retos Políticos y los Recursos Presupuestarios para una UE Sostenible después de

2013 (SURE).⁷² Esta comisión pretende trabajar estrechamente con los parlamentos nacionales y tiene previsto adelantarse con sus publicaciones a los “movimientos” de la Comisión, y presentar sus propias propuestas para las PPF 2014-2020 en mayo del año próximo. A principios de octubre, el PE ha aprobado dos resoluciones en las que considera que las regiones con características geográficas específicas (por ejemplo, ultraperiféricas o fronterizas) y otras regiones que afrontan retos de desarrollo específicos deben seguir beneficiándose de disposiciones específicas en la política regional. Además, recalcan que el diseño actual de la política de cohesión, que permite asignar fondos en función de distintos objetivos como “convergencia”, “competitividad regional y empleo” o “cooperación territorial”, debe mantenerse.

Por otro, se han expresado con determinación a favor de un nuevo recurso comunitario el presidente del comité de presupuesto, Alain Lamassoure, y otros parlamentarios argumentando que un verdadero recurso propio de la UE podría reducir las contribuciones nacionales al presupuesto comunitario en un momento de gran dificultad de los presupuestos nacionales.

Conclusión

Un análisis de las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020 debe considerar también el contexto de la reciente crisis financiera y económica, que tiene ya un efecto palpable en la financiación y el gasto del presupuesto comunitario. En lo que se refiere a la financiación, debido a la reducción del consumo se experimentó una menor recaudación del IVA y aranceles, aumentando las contribuciones calculadas en base a la RNB de los Estados miembros, una tendencia que contrasta con los intentos de los gobiernos nacionales de reducir su déficit y la demanda hacia una mayor independencia de la UE. Al mismo tiempo, se aprecia un aumento del peso

⁷² http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/sure/sure_7leg_meetinglist.htm.

de las transferencias desde Bruselas en el PIB de los Estados miembros, sobre todo en lo que se refiere a las ayudas de la PAC y de la política de cohesión.

Basándose en ambas variables, el “espíritu” de reforma y el contexto de la crisis financiera y económica, pero considerando también la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y las nuevas responsabilidades financieras de la UE (por ejemplo, la protección del medio ambiente y la ayuda humanitaria), y las características específicas del presupuesto y el marco institucional de su negociación, la reflexión se puede centrar en base a dos escenarios: mientras en el primero se asume un resultado de las negociaciones “revolucionario”, el otro considera más probable una evolución del presupuesto a partir de 2014 en la línea de las Perspectivas Financieras 2007-2013.

En lo que se refiere al primero, se argumenta que el largo debate sobre la reforma del presupuesto y las experiencias de la crisis financiera y económica aumentaron la presión para realizar importantes reformas, por lo que las instituciones comunitarias y los 27 países miembros podrían verse obligados a hacer de la necesidad, virtud, aprovechando la crisis para redefinir las normas del juego. Una nueva estructura del presupuesto, como, por ejemplo, la co-financiación de la PAC y su reorientación hacia objetivos como la seguridad energética y la protección del clima, podría contribuir activamente a que la UE alcance tanto los objetivos de su estrategia sobre el cambio climático como los objetivos de la estrategia 2020 sin aumentar necesariamente su techo actual. Además, se puede asumir cierto consenso entre los gobiernos de los Estados miembros sobre el hecho de que con instrumentos financieros adecuados la Comisión hubiera podido reaccionar más rápidamente y de manera decisiva ante las turbulencias financieras a finales de 2008 —una intervención que hubiera, sin duda, reducido el coste de los daños que afrontan ahora los Estados miembros—. Considerando estas experiencias, se podría plantear una reestructuración de la financiación de la UE, donde un nuevo presupuesto europeo (por ejemplo, el

impuesto europeo sobre las emisiones de dióxido de carbono) no sólo aportaría más independencia al PE y la CE, sino que además podría reducir las aportaciones de los Estados miembros.

Sin embargo y a pesar de estas expectativas, en el otro escenario no se espera una reforma profunda durante los próximos años, sino una evolución en la línea de las PPF 2007-2013. Se puede argumentar que las críticas al presupuesto tienen tantos años como el mismo presupuesto, ya que reflejan el debate de un bien limitado. Por otro lado, como ya se ha mencionado, el presupuesto comunitario tiene un valor simbólico que se extiende por encima de su valor financiero real, y sus políticas reflejan cálculos nacionales que no coinciden siempre con el valor añadido europeo. Ante este escenario, parece poco probable un aumento del presupuesto por encima del 1% de la RNB ni una reforma profunda del gasto comunitario. En este sentido, las negociaciones del marco financiero plurianual 2014-2020 van a concentrarse en la reorientación del presupuesto y el aumento de la eficacia del gasto, y las nuevas PPF continuarán probablemente en la línea de las actuales, donde se puede apreciar, aunque de forma tímida, una reducción de las tradicionales rúbricas del gasto, como la PAC, hacia una reorientación de la política estructural y de cohesión y un enfoque más marcado hacia la reorientación del gasto en objetivos de la estrategia 2020.

En resumen, se plantean dos interrogantes: (1) la crisis financiera y económica y el espíritu de reforma representan dos variables que determinan el comienzo de una nueva trayectoria en el desarrollo del presupuesto; o (2) si el nuevo marco financiero plurianual sigue indiferente a estas variables y se continúa con la trayectoria de los anteriores. Independientemente de la respuesta, se pueden pronosticar unos meses muy tensos con debates en los que los cálculos matemáticos sobre balances netos predominarán sobre el espíritu de unidad con el que los Estados miembros se comprometieron a alcanzar ambiciosos objetivos plasmados en la estrategia 2020.

Fuente de información:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari160-2010